



CORTE DEI CONTI

SEZIONI RIUNITE IN SEDE DI CONTROLLO

RELAZIONE SUL RENDICONTO GENERALE DELLO STATO 2018

Comunicata alle Presidenze della Camera dei deputati e del Senato
della Repubblica italiana il 26 giugno 2019 (documento XIV, n. 2)

VOLUME I

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO 2018

TOMO I





CORTE DEI CONTI

SEZIONI RIUNITE IN SEDE DI CONTROLLO

RELAZIONE SUL RENDICONTO GENERALE DELLO STATO 2018

Comunicata alle Presidenze della Camera dei Deputati e del Senato
della Repubblica italiana il 26 giugno 2019 (documento XIV, n. 2)

VOLUME I

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO 2018

Tomo I

La presente relazione è stata elaborata sulla base dei dati del Sistema informativo integrato RGS - 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

L'editing è stato curato da Marina Mammola e Giuseppina Scicolone

RELAZIONE SUL RENDICONTO GENERALE DELLO STATO 2018

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 2018
- **Sintesi** sui risultati della gestione finanziaria e dell'attività amministrativa
- **Volume I - I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO**

Tomo I

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 CONTRATTUALE

L'ATTIVITÀ DI CONTROLLO DELLA CORTE DEI CONTI

LA REVISIONE STRAORDINARIA E LA RAZIONALIZZAZIONE PERIODICA DELLE PARTECIPAZIONI SOCIETARIE

Tomo II

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

- ***Volume II - LA GESTIONE DEL BILANCIO DELLO STATO 2018 PER AMMINISTRAZIONE***

Premessa

- 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, forestali e del turismo
- Ministero per i beni e le attività culturali
- Ministero della salute

- ***Volume III - ATTENDIBILITÀ DELLE SCRITTURE CONTABILI***

Tomo I

- Relazione sugli esiti delle verifiche sui dati del Rendiconto dell'entrata

Tomo II

- Relazione sugli esiti delle verifiche sui dati del Rendiconto della spesa

- ***Volume IV – APPENDICE STATISTICA***

INDICE

Volume I - Tomo I

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

Premessa	1
IL RENDICONTO DELLO STATO NEL QUADRO DI FINANZA PUBBLICA	5
I RISULTATI DELL'ESERCIZIO	17
<i>Le entrate dello Stato</i>	17
Considerazioni generali di sintesi	17
La gestione delle entrate dello Stato nel 2018	27
L'attività di accertamento e di controllo tributario	40
Analisi specifiche e principali criticità emerse	94
<i>Le spese dello Stato</i>	129
Considerazioni di sintesi	129
Le spese dello Stato nel 2018	139
Gli obiettivi economico finanziari della gestione: i risultati	179
L'ecorendiconto dello Stato	236
Tavole	245
<i>La gestione del patrimonio</i>	339
Premessa	339
Conto generale del patrimonio dello Stato	341
Analisi delle attività e delle passività finanziarie	342
Analisi delle attività non finanziarie prodotte e non prodotte	384
L'ORDINAMENTO CONTABILE	411
Premessa	411
La nuova struttura del bilancio dello Stato	411
Il decreto legislativo 16 marzo, n. 29	418
Il decreto legislativo 12 settembre 2018, n. 116	425
I nuovi contenuti e la nuova articolazione della legge di bilancio: la sessione 2018	426
L'ORGANIZZAZIONE E IL PERSONALE	433
Lo stato di attuazione della riforma della Pubblica amministrazione	433
L'Assetto organizzativo delle Amministrazioni	442
L'Agenda per la semplificazione 2018-2020 e l'Agenda digitale	454
Il personale pubblico	459

I CONTRATTI PUBBLICI DI LAVORI, SERVIZI E FORNITURE	469
Considerazioni di sintesi	469
Il decreto legislativo n. 50 del 2016: problematiche e panoramica generale	472
Recenti modifiche normative	474
Le principali modifiche normative contenute nel decreto-legge n. 32 del 2019 e nella legge di conversione n. 55 del 14 giugno 2019	477
L'ATTIVITÀ DI CONTROLLO DELLA CORTE DEI CONTI SULL'AMMINISTRAZIONE STATALE	483
Premessa	484
Parte I – I controlli di legittimità sugli atti del Governo e delle Amministrazioni dello Stato	485
Il controllo preventivo di legittimità	485
L'attività svolta nel 2018 e nei primi mesi del 2019	486
Il controllo successivo di legittimità	490
Parte II – Il controllo sulla gestione delle Amministrazioni centrali	491
I compiti della Sezione di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato e l'ambito oggettivo del controllo sulla gestione	491
L'attività svolta nel 2018 e nei primi mesi del 2019 nei diversi settori	491
Gli esiti del controllo	496
Le attività di monitoraggio	497
Parte III – Il controllo sugli Enti cui lo Stato contribuisce in via ordinaria	498
Le attribuzioni della Sezione del controllo sugli Enti	498
L'attività svolta nel 2018 e nei primi mesi del 2019	500
LA REVISIONE STRAORDINARIA E LA RAZIONALIZZAZIONE PERIODICA DELLE PARTECIPAZIONI SOCIETARIE DETENUTE DAI MINISTERI	511
Premessa	511
La platea e tipologia delle partecipazioni societarie detenute dai Ministeri	512
Il livello di inclusione: partecipazioni dirette ed indirette	515
Le società quotate	516
Le società di diritto singolare	518
La competenza all'approvazione	519
I parametri di riferimento	520
Gli esiti della ricognizione	523
La razionalizzazione dei costi di funzionamento e del personale	524
L'adeguata articolazione degli organi di amministrazione e controllo	525
Allegati	527

Premessa

1.

Ai sensi dell'art. 100, secondo comma della Costituzione, la Corte dei conti "riferisce direttamente alle Camere sul risultato del riscontro eseguito". Alla luce di tale disposizione il giudizio di parificazione del Rendiconto generale dello Stato e la connessa Relazione rappresentano gli strumenti mediante i quali si porta a termine il ciclo annuale dei controlli demandati dalla Costituzione alla Corte dei conti e se ne riferiscono gli esiti al Parlamento.

Come lo scorso anno, la Relazione dà conto del contesto macroeconomico di riferimento e esprime valutazioni d'insieme sulle politiche in materia di entrata e di spesa. Procede poi all'esame delle migliori pratiche e delle criticità che emergono dall'analisi dei risultati della gestione delle Amministrazioni sotto il profilo dell'effettivo conseguimento degli obiettivi assegnati con riferimento alle "missioni" e ai "programmi". Per le Amministrazioni nelle quali è stata avviata la sperimentazione, l'esame è stato svolto anche con riguardo alle "azioni".

La Relazione sul Rendiconto generale dello Stato 2018 costituisce il documento più significativo in termini di esposizione dei risultati conseguiti con l'impiego delle risorse del bilancio dello Stato e tiene conto degli esiti derivanti dal circuito integrato di controlli, che comprende il Rapporto sul coordinamento della finanza pubblica, le Relazioni trimestrali sulle modalità di copertura delle leggi di spesa, i documenti approvati dalle Sezioni Riunite in sede di controllo per le Audizioni in Parlamento del Presidente della Corte di conti (sui documenti programmatici, sulla legge di bilancio, sul contenuto delle manovre economiche, nonché sulle modalità di attuazione della riforma dell'ordinamento contabile), tenuto conto anche degli esiti espressi dal controllo di legittimità e dal controllo sulla gestione.

2.

L'impianto della Relazione si presenta in continuità con l'impostazione dello scorso anno, tenendo conto, anche, delle nuove disposizioni recate dai decreti legislativi nn. 90 e 93 del 12 maggio 2016 in attuazione della legge di contabilità e finanza pubblica, che hanno trovato diretta applicazione nella legge di bilancio per il 2017.

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 2017 per Amministrazione" e il terzo all'"Attendibilità delle scritture contabili".

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 2018.

I dati del Rendiconto sono stati raccordati con quelli del Conto economico dello Stato, che costituisce una componente essenziale del Conto delle Amministrazioni pubbliche, nel quale confluiscono i conti delle Amministrazioni locali e quelli degli Enti di previdenza e che si pone come quadro di riferimento per la verifica del rispetto dei vincoli europei in termini di indebitamento netto e di debito pubblico.

Il primo volume contiene, poi, l'analisi delle risultanze del Rendiconto dello Stato per il 2018 (Conto del bilancio e Conto del patrimonio), in relazione alla gestione di bilancio con riguardo ai diversi momenti contabili.

Il Rendiconto dello Stato viene 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 articolazioni funzionali ("missioni" e "programmi").

Con riguardo alla spesa, specifici approfondimenti hanno riguardato i tagli di spesa imputati agli stati di previsione dei Ministeri, le misure di contenimento e razionalizzazione degli acquisti di beni e servizi, la riduzione dei tempi di pagamento, il fenomeno dei debiti fuori bilancio e la spesa per investimenti.

Una innovazione introdotta quest'anno riguarda, infine, l'"ecorendiconto" che, sulla scorta di una specifica rilevazione da alcuni anni condotta dalla RGS, costituisce una prima ricognizione di tutte le spese che le Amministrazioni statali dedicano alla tutela ambientale. Si tratta di un primo tentativo, da perfezionare, in linea con la puntuale rappresentazione degli obiettivi fissati in materia dalla Agenda 2030 delle Nazioni Unite.

Una particolare evidenza è, come sempre, stata rivolta al Conto del patrimonio, nel cui ambito è stata posta specifica attenzione alla gestione di tesoreria e ai più rilevanti fenomeni patrimoniali.

Ai profili contabili e organizzativi sono stati dedicati i capitoli concernenti "L'ordinamento contabile", relativo al complesso processo di 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 con riferimento alla pluralità di Enti pubblici e società strumentali delle Amministrazioni statali.

È stato di nuovo introdotto quest'anno il capitolo concernente l'"Attività contrattuale" per poter fornire una panoramica sulle criticità osservate nella normativa di riferimento e sulle problematiche esposte dalle Amministrazioni in sede applicativa. Sono stati in particolare presi in esame aspetti relativi al Codice dei contratti pubblici e si è dato conto del contenuto delle recenti disposizioni recate dal decreto-legge "sblocca cantieri".

Nel capitolo dedicato alle attività di controllo della Corte dei conti sono state sinteticamente esposte le risultanze dei controlli di legittimità, di quelli sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato e di quelli sugli Enti cui lo Stato contribuisce in via ordinaria. Ciò al fine di fornire un quadro di insieme sulle tematiche principali che hanno connotato l'attività di controllo della Corte, custode dell'equilibrio economico finanziario del settore pubblico e della corretta gestione delle risorse collettive.

Nel capitolo “La revisione straordinaria e la razionalizzazione periodica delle partecipazioni societarie detenute dai Ministeri” si è dato conto delle attività svolte dalle Amministrazioni centrali dello Stato ai sensi degli artt. 24 e 20 del d.lgs. n. 175 del 2016 recante il Testo unico delle società (TUSP). In particolare, dopo aver definito il perimetro di applicabilità delle suddette norme alle società partecipate dai Ministeri, sono state prese in esame le problematiche relative alle partecipazioni dirette e indirette, alle società quotate, alle società di diritto singolare e ai profili attinenti agli organi competenti all’approvazione dei piani di razionalizzazione. Si è riferito, inoltre, sugli esiti della ricognizione effettuata.

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 specifica previsione normativa, in apposita sezione della Relazione annuale sul Rendiconto generale dello Stato. Quest’anno con l’entrata in vigore dell’art. 44-quater della legge n. 196 del 2009, introdotto dal decreto legislativo del 12 maggio 2016, n. 90 e successivamente modificato dal d.lgs. 12 settembre 2018, n. 116, è stata prevista la ricognizione trimestrale dei conti correnti bancari e postali sui quali risultino versate risorse pubbliche gestite direttamente dalle Amministrazioni dello Stato o da gestori per conto di Amministrazioni dello Stato.

3.

Il secondo volume è dedicato alla verifica e alla valutazione dei risultati della gestione contabile delle singole Amministrazioni centrali dello Stato focalizzata sui risultati ottenuti nella gestione dei principali programmi. Nella Relazione per il 2018 si è scelta una modalità di esposizione delle valutazioni, volta alla valorizzazione degli elementi essenziali relativi alla realizzazione delle misure previste e al coerente impiego delle risorse.

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.

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, fa seguito l’analisi dei programmi, ritenuti più significativi, dei loro risultati gestionali e delle eventuali criticità emerse, evidenziando, ove rilevate, quelle che hanno influito sulla realizzazione dei programmi di spesa.

Le analisi sono state condotte sulla base di istruttorie sui fenomeni gestionali di maggior rilievo e avvalendosi di un’intensa attività di collaborazione offerta dalle Amministrazioni centrali.

4.

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, ha preso in esame i dati riportati nei "conti periodici riassuntivi delle Amministrazioni" e ha raffrontato tali dati con il consuntivo dell'Entrata, ciò anche al fine di porre in evidenza anomalie ed incoerenze.

Sul versante della spesa, quale strumento per la verifica dell'affidabilità dei dati contabili oggetto del giudizio di parificazione, la Corte dei conti, da alcuni anni, effettua verifiche sugli ordinativi di pagamento emessi nell'esercizio, al fine di accertare la regolarità dei procedimenti di spesa e di constatare la veridicità dei dati contabili esposti nel Conto del bilancio. A tal fine sono adottati metodi di campionamento in grado di selezionare specifici e più significativi ambiti di spesa sui quali concentrare le analisi.

In via sperimentale, per il Rendiconto 2018, è stata effettuata la verifica, con la medesima metodologia statistica, delle scritture relative ad alcune contabilità speciali.

Sull'esito degli accertamenti le Sezioni Riunite in sede di controllo riferiscono sia nei casi di riscontrate criticità, sia in quelli nei quali si renda necessario fornire raccomandazioni alle Amministrazioni finalizzate a sollecitare l'adozione di correttivi utili al miglioramento dell'azione amministrativa.

IL RENDICONTO DELLO STATO NEL QUADRO DI FINANZA PUBBLICA

1.

Il giudizio di parificazione del Rendiconto generale dello Stato chiude un complesso ciclo di analisi sulla gestione del bilancio statale, sia a livello aggregato per le diverse categorie economiche delle entrate e delle spese, sia per la verifica dei risultati conseguiti dalle Amministrazioni ministeriali nell'attuazione delle missioni e dei programmi.

Di tali verifiche dà conto la presente Relazione che, nell'espone i risultati del 2018, utilizza i dati di bilancio espressi in termini di contabilità finanziaria, che, per l'appunto, sono alla base della decisione di parificazione.

Va, tuttavia, ricordato che la costruzione del quadro generale di finanza pubblica (il Conto consolidato delle amministrazioni pubbliche), nella definizione valida per le verifiche circa il rispetto degli obiettivi programmatici – in primo luogo di quelli concordati in sede europea con riguardo ai saldi – richiede di ricondurre tali grandezze a quelle elaborate secondo i criteri della contabilità nazionale.

A tal fine, le risultanze del rendiconto sono oggetto di trattamenti contabili conformi alle regole standardizzate del Sistema Europeo dei Conti (SEC) che hanno lo scopo di trasformare i dati di contabilità finanziaria (impegni, pagamenti, accertamenti e incassi) nei corrispondenti aggregati espressi in termini di competenza economica, il criterio di riferimento della contabilità nazionale.

Il Rendiconto viene, in tal modo, raccordato con il Conto economico dello Stato, che costituisce un sottosettore di rilievo del più generale Conto consolidato delle amministrazioni pubbliche, nel quale confluiscono, altresì, i conti delle amministrazioni locali e degli enti di previdenza che, complessivamente, definiscono un perimetro composto attualmente da oltre diecimila unità istituzionali.

Un'esigenza di raccordo che, ancor più, si è posta per la fase di avvio del ciclo di bilancio, quando devono essere messe a punto le previsioni tendenziali e il quadro programmatico di finanza pubblica per gli anni successivi. Così, una specifica norma (legge n. 196 del 2009, art. 21, comma 12-*quater e quinquies*) ha disposto di fornire al Parlamento elementi di valutazione *ex ante* sulla “coerenza del valore programmatico del saldo netto da finanziare con gli obiettivi programmatici di finanza pubblica”.

Al fine di rispondere a tale esigenza, a partire dal 2012, la Nota tecnico-illustrativa alla legge di bilancio pubblica il quadro di raccordo tra il bilancio dello Stato e il Conto dello Stato relativi, entrambi, all'anno in corso e al triennio successivo.

In sede di consuntivo, invece, è la Corte dei conti a fornire, in apertura della Relazione sul rendiconto generale dello Stato, il raccordo tra Rendiconto e Conto dello Stato di contabilità nazionale, evidenziando, per le principali categorie economiche di entrata e spesa e per i saldi, i passaggi e le differenze più rilevanti. Differenze da attribuire, in generale, ai diversi criteri di classificazione di entrate e spese della contabilità nazionale rispetto alla contabilità finanziaria e alla scelta del momento di registrazione che, a partire dalle risultanze finanziarie, meglio “approssimi” la rappresentazione del consuntivo per competenza economica.

Gli andamenti di entrate, spese e saldi dello Stato per il 2018, così raccordati, sono, nei paragrafi seguenti, valutati nel riscontro con i risultati conseguiti nel 2017 e posti a confronto sia con la più generale evoluzione della finanza pubblica che con gli obiettivi programmatici fissati per il 2018.

2.

La gestione del bilancio dello Stato, che è l'oggetto specifico del giudizio di parificazione del Rendiconto dello Stato e della Relazione che lo accompagna, può essere sinteticamente rappresentata, in primo luogo, dai risultati conseguiti con riguardo ai saldi più rilevanti che, nelle definizioni della contabilità finanziaria, vanno posti a confronto con i limiti fissati in sede di approvazione del bilancio di previsione per l'anno di riferimento.

Nella legge di bilancio i risultati differenziali per i quali viene fissato un livello entro il quale il bilancio è autorizzato ad operare sono il saldo netto da finanziare, che corrisponde alla differenza tra entrate e spese finali, al lordo delle partite finanziarie e dei rimborsi di passività e il ricorso al mercato finanziario, che è dato dalla differenza tra tutte le entrate, escluse quelle per accensione di prestiti e tutte le spese, incluso il rimborso dei prestiti.

Per il 2018, il limite del *saldo netto da finanziare* era fissato in -45.470 milioni per la competenza e in -103.850 milioni per la cassa. A consuntivo il valore del saldo è risultato rispettivamente pari a -19.986 milioni e a -45.932 milioni.

Quanto al *ricorso al mercato*, la previsione per il 2018, fissata in -274.000 milioni per la competenza e in -332.000 milioni per la cassa, si è tradotta a consuntivo rispettivamente in -225.090 milioni e -250.999 milioni.

TAVOLA 1

I PRINCIPALI INDICATORI FINANZIARI NEL 2018

(in milioni)

Indicatori finanziari	Legge di bilancio per il 2018		Rendiconto finanziario dello Stato	
	competenza	cassa	competenza	cassa
saldo netto da finanziare	-45.470	-103.850	-19.986	-45.932
indebitamento netto	-42.970	-98.006	-18.425	-43.677
avanzo primario	33.399	-25.938	49.199	23.250
ricorso al mercato	-274.000	-332.000	-225.090	-250.999

Fonte: Nota tecnico-illustrativa alla legge di bilancio 2018-2020 e Rendiconto dello Stato 2018

Va subito osservato che, ai fini di una rappresentazione più adatta a misurare l'impatto sull'economia della gestione di bilancio, è importante il livello dell'*indebitamento netto*, che è il saldo al netto delle partite finanziarie e dei rimborsi delle passività. Nel 2018 tale saldo è risultato negativo e pari a 18.425 milioni nella gestione di competenza e a 43.677 milioni in quella di cassa. Come evidenziato nel paragrafo seguente, l'indebitamento di cassa del Rendiconto finanziario risulta, come già rilevato per esercizi passati, sostanzialmente allineato al livello del saldo del Conto dello Stato di contabilità nazionale, che è l'indicatore fondamentale nella costruzione dei quadri di finanza pubblica sottoposti alle verifiche europee.

L'*avanzo primario*, che è rappresentato dalla differenza tra entrate finali e spese finali, ma al netto delle spese per interessi, e che è un indicatore particolarmente rilevante nella valutazione delle prospettive di contenimento dei livelli del debito pubblico, si è attestato nel 2018 a 49.199 milioni in termini di competenza e a 23.250 milioni nella cassa. Anche in questo caso il valore di cassa approssima meglio il risultato evidenziato in termini di contabilità nazionale (poco oltre i 20 miliardi).

3.

La tavola 2 espone, in forma sintetica, le grandezze relative ad entrate, spese e saldi nelle due diverse definizioni: il Rendiconto finanziario oggetto di parificazione e il Conto del comparto Stato, secondo la contabilità nazionale.

Anche con riguardo all'esercizio 2018 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 nella costruzione dei conti.

In particolare, l'indebitamento netto dello Stato in termini di contabilità nazionale è risultato pari a 43.093 milioni (circa 2,7 miliardi in meno rispetto al 2017), a fronte di un indebitamento da Rendiconto, in termini di competenza, di 18.425 milioni e, in termini di cassa, di 43.677 milioni.

L'avanzo primario, che nella definizione di contabilità nazionale raggiunge i 20.404 milioni è, invece, nel Rendiconto pari a 49.199 milioni in termini di competenza e a 23.250 milioni in termini di cassa.

Le operazioni di traduzione delle risultanze finanziarie del Rendiconto 2018 nelle grandezze proprie della contabilità nazionale sono rappresentate in modo analitico nelle tavole 3 e 4 elaborate d'intesa con la Ragioneria generale dello Stato e con l'ISTAT.

Nel Riquadro "Il raccordo tra Rendiconto e Conto dello Stato 2018" sono, infine, illustrati i passaggi più complessi alla base di questa operazione di conversione dei dati finanziari in aggregati di competenza economica.

TAVOLA 2

RENDICONTO E CONTO DELLO STATO NEL 2018

(in milioni)

Voci	Rendiconto finanziario dello Stato		Conto dello Stato(**)
	competenza	cassa	
Entrate finali	589.834	544.016	445.696
Entrate correnti	589.411	543.592	437.743
di cui tributarie	501.300	482.280	398.668
Entrate in conto capitale al netto di rimborsi e anticipazione di crediti	423	424	7.953
Spese finali^(*)	611.597	591.642	488.789
Spesa corrente	561.969	553.041	450.462
Interessi passivi	69.184	69.182	63.479
Spesa corrente primaria	492.784	483.859	386.983
Spesa in conto capitale	49.628	38.601	38.327
Spesa finale primaria	542.412	522.460	425.310
Indebitamento netto	-18.425	-43.677	-43.093

(*) Impegni lordi e pagamenti totali, al netto delle partite finanziarie

(**) ISTAT Dati provvisori

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

TRANSCODIFICA DELLE CATEGORIE ECONOMICHE DI BILANCIO NELLE CLASSIFICAZIONI SEC 2010
ANNO 2018

(in milioni)

Categoria economica del Bilancio dello Stato		Competenza	Cassa	Classificazione SEC2010 del Bilancio dello Stato		Competenza	Cassa
Entrate							
<i>Titolo I : entrate tributarie</i>							
CAT I	Imposte sul patrimonio e sul reddito	262.614	258.279	D5	Imposte dirette	212.804	208.569
CAT. II +III+IV+V	Imposte indirette totale	238.686	224.001	D2	Imposte indirette	210.281	195.456
<i>Titolo II: entrate extratributarie</i>							
CAT VI	Proventi speciali	943	939	P1	Vendita beni e servizi	9.934	8.789
CAT VII	Proventi di servizi pubblici minori	29.947	22.734				
CAT VIII	Proventi dei beni dello Stato	303	287	D4	Redditi da capitale	7.342	5.683
CAT IX	Prodotti netti di aziende autonome ed utili di gestione	2.545	2.545				
CAT X	Interessi su anticipazioni e crediti vari del Tesoro	4.450	2.806				
CAT XI	Recuperi rimborsi e contributi	47.224	29.302	D73	Trasferimenti correnti da AA.PP.	19.309	19.199
				D75	Trasferimenti correnti diversi	34.317	10.233
CAT XII	Partite che si compensano nella spesa	2.699	2.699		Poste correttive	0	0
Totale entrate correnti		589.411	543.592		Totale entrate correnti	493.987	447.929
<i>Titolo III : alienazione ed amm. beni patrimoniali e riscossione di crediti</i>							
CAT XIII	Vendita di beni ed affrancazione di canoni	43	43	D92+D99	Altri trasferimenti in conto capitale	4.648	4.650
CAT XIV	Ammortamento di beni patrimoniali	381	381	P51c	Ammortamento	381	381
				D91	Imposte in conto capitale	3.634	3.641
Totale entrate in conto capitale		424	424		Totale entrate in conto capitale	8.663	8.672
Totale entrate al netto di rimborsi di anticipazioni e crediti e accensione prestiti		589.835	544.016		Totale entrate al netto di rimborsi di anticipazioni e crediti e accensione prestiti	502.650	456.600
CAT XV	Rimborsi anticipazioni e crediti vari del Tesoro	1.777	1.695		Rimborsi anticipazioni e crediti vari del Tesoro	1.777	1.695
CAT XX	Accensione di prestiti	249.066	249.066		Accensione di prestiti	249.066	249.066
Totale entrate		840.677	794.776		Totale entrate	753.492	707.361
Uscite							
<i>Titolo I spese correnti</i>							
CAT 1	Redditi da lavoro dipendente	94.291	94.948	D1	Redditi da lavoro dipendente	94.729	95.386
CAT 2	Consumi intermedi	14.228	13.951	P2	Consumi intermedi	16.006	14.658
CAT 3	Imposte pagate sulla produzione	5.185	5.182	D2	Imposte Indirette	5.185	5.182
CAT 4	Trasferimenti correnti a AA.PP.	264.041	255.909	D73	Trasferimenti correnti a AA.PP.	246.620	238.618
CAT 5	Trasferimenti correnti a famiglie ed istituzioni sociali private	17.901	17.457				
5.1	<i>Prestazioni sociali in denaro</i>	9.819	9.834	D62	Prestazioni sociali	13.225	13.090
5.2	<i>Trasferimenti sociali in natura</i>	2.731	2.230	D632	Acquisti di beni e servizi da produttori market assimil. prestazioni sociali in natura	2.866	2.511
5.3	<i>Altri trasferimenti correnti a famiglie</i>	5.350	5.393	D75	Trasferimenti diversi a famiglie, imprese e ISP	2.537	2.576
CAT 6	Trasferimenti correnti ad imprese	8.568	8.527	D3	Contributi alla produzione	3.862	3.856
CAT 7	Trasferimenti correnti ad estero	1.618	1.621	D74	Aiuti internazionali	1.746	1.622
CAT 8	Risorse proprie Unione Europea	16.243	16.243	D76	Trasferimenti correnti a UE per risorse proprie	13.956	13.956
CAT 9	Interessi passivi e redditi da capitale	69.185	69.182	D41	Interessi	69.185	69.182
CAT 10	Poste correttive e compensative	68.828	69.059		Poste correttive e compensative	0	0
CAT 11	Ammortamenti	381	381	P51c	Ammortamento	381	381
CAT 12	Altre uscite correnti	1.500	582	D75	Altre uscite correnti	24	22
Totale uscite correnti		561.969	553.041		Totale uscite correnti	470.321	461.040
<i>Titolo II: spese in conto capitale</i>							
CAT 21	Investimenti fissi lordi e acquisti di terreni	5.956	4.581	P51g	Investimenti fissi lordi	8.707	6.307
CAT 22	Contributi agli investimenti a AA. pp.	22.781	13.793	D92	Contributi agli investimenti a AA. PP.	27.240	18.254
CAT 23, 24 e 25	Contributi agli investimenti ad imprese, famiglie ed estero	14.397	11.554	D92	Contributi a imprese, famiglie ed estero	7.742	6.974
CAT 26	Altri trasferimenti in conto capitale	3.158	4.724	D99	Altri trasferimenti in conto capitale	7.065	7.703
Totale uscite in conto capitale al netto di acquisizioni attività finanziarie		46.291	34.652		Totale uscite in conto capitale al netto di acquisizioni attività finanziarie	50.754	39.238
Totale uscite al netto di rimborso passività e partite finanziarie		608.260	587.693		Totale uscite al netto di rimborso passività e partite finanziarie	521.075	500.278
Indebitamento netto		-18.425	-43.677		Indebitamento netto	-18.425	-43.677
CAT 31	Acquisizione attività finanziarie	3.337	3.949		Acquisizione attività finanziarie	3.337	3.949
Saldo netto da finanziarie		-19.986	-45.932		Saldo netto da finanziarie	-19.986	-45.932
CAT 61	Rimborso passività finanziarie	205.104	205.067		Rimborso passività finanziarie	205.104	205.067
Totale uscite		816.701	796.709		Totale uscite	729.517	709.294

Fonte: elaborazione RGS su dati di Rendiconto generale dello Stato e dati ISTAT

RACCORDO TRA RENDICONTO DELLO STATO E COMPARTO STATO DI CONTABILITÀ NAZIONALE
ANNO 2018

(in milioni)

Classificazione SEC2010 del Bilancio dello Stato		Competenza	Cassa	Ag. Fiscali, PCM, CdS, TAR, CdC	Raccordo per il passaggio al conto economico di CN	Comparto Stato (CN)
Entrate						
	Tributarie	423.085	404.025	-	-7.357	396.668
D5	Imposte dirette	212.804	208.569	-	-626	207.943
D2	Imposte indirette	210.281	195.456	-	-6.731	188.725
D612	Contributi sociali figurativi	0	0	-	2.036	2.036
D73	Trasferimenti correnti da AA.PP.	19.309	19.199	-	-6.648	12.551
	Trasferimenti da altri soggetti	34.317	10.233	-	954	11.187
D75	Trasferimenti correnti diversi	34.317	10.233	-	954	11.187
	Altre entrate correnti	17.276	14.472	-	829	15.301
D74	Aiuti internazionali	0	0	-	223	223
D4	Redditi da capitale	7.342	5.683	-	3.745	9.428
P1	Vendita beni e servizi	9.934	8.789	-	-3.139	5.650
Totale entrate correnti riclassificate Sec 2010		493.987	447.929	-	-10.186	437.743
D91	Imposte in conto capitale	3.634	3.641	-	-2.276	1.365
D92+D99	Trasferimenti in conto capitale	4.648	4.650	-	1.938	6.588
Totale entrate in conto capitale riclassificate Sec 2010		8.282	8.291	-	-338	7.953
TOTALE ENTRATE riclassificate Sec 2010		502.269	456.219	-	-10.523	445.696
Uscite						
D1	Redditi da lavoro dipendente	94.729	95.386	3.340	-2.500	96.226
	Consumi intermedi totale	18.871	17.169	1.589	2.516	21.274
P2	Consumi intermedi	16.006	14.658	1.589	1.955	18.202
D632	Acquisti di beni e servizi da produttori market assimil. prestazioni sociali in natura	2.866	2.511	-	561	3.072
D73	Trasferimenti correnti a AA.PP.	246.620	238.618	-6.050	-6.965	225.602
	Trasferimenti correnti a altri soggetti	35.326	35.100	702	2.590	38.392
D62	Prestazioni sociali	13.225	13.090	-	1.973	15.063
D75	Trasferimenti diversi a famiglie, imprese e ISP	2.537	2.576	485	-78	2.983
D3	Contributi alla produzione	3.862	3.856	217	-664	3.409
D74	Aiuti internazionali	1.746	1.622	-	47	1.669
D76	Trasferimenti correnti a UE per risorse proprie	13.956	13.956	-	1.312	15.268
D41	Interessi	69.185	69.182	-	-5.703	63.479
	Altre uscite correnti	5.208	5.204	209	77	5.489
D2	Imposte Indirette	5.185	5.182	209	70	5.460
D71	Premi di assicurazione	24	22	0	7	29
Totale uscite correnti riclassificate Sec 2010		469.940	460.658	-211	-9.985	450.462
P51	Investimenti fissi lordi	8.707	6.307	52	6.273	12.633
D92	Contributi agli investimenti a AA.PP.	27.240	18.254	139	-8.854	9.539
D92	Trasferimenti ad altri soggetti	7.742	6.974	19	2.862	9.855
D99	Altri trasferimenti in conto capitale	7.065	7.703	0	-1.403	6.300
Totale uscite in conto capitale riclassificate Sec 2010		50.754	39.238	211	-1.122	38.327
Totale uscite riclassificate Sec 2010		520.694	499.896	0	-11.107	488.789
Indebitamento netto		-18.425	-43.677	0	583	-43.093

Fonte: elaborazione RGS su dati di Rendiconto generale dello Stato e dati ISTAT provvisori

Ai fini di una sintetica illustrazione dei criteri generali adottati, deve essere sottolineato come tale esercizio di raccordo si articoli, sostanzialmente, in tre principali passaggi:

- in primo luogo, attraverso operazioni di “transcodifica”, si procede a separare le operazioni di natura finanziaria, che non rilevano per la contabilità nazionale, da quelle di tipo economico e ad effettuare la riclassificazione delle categorie economiche del bilancio statale secondo i criteri della contabilità nazionale (SEC 2010). Il tutto senza riflessi sul livello dei saldi;
- in secondo luogo, ai dati del Rendiconto, basati sulla contabilità finanziaria - competenza giuridica e cassa - si applicano i principi della contabilità nazionale, apportando correzioni che mirano ad approssimare il criterio *accrual*, alla base dei bilanci redatti secondo la competenza

economica. A tal fine, rileva la scelta del momento di registrazione delle poste di bilancio, tenendo presente che le stime di contabilità nazionale assumono come periodo di imputazione di spese ed entrate quello in cui si verificano gli eventi economici, indipendentemente dalla fase in cui si effettua la loro regolazione. Nella particolare esperienza italiana, un aspetto di rilievo riguarda la gestione di Tesoreria, le cui operazioni devono essere attentamente vagliate, al fine di valutarne l'impatto sul Conto dello Stato, ad integrazione dei flussi provenienti dalla sola gestione di bilancio.

- in terzo luogo, il raccordo deve tener conto del diverso perimetro del comparto "Stato" nel quadro della contabilità nazionale che, oltre al bilancio dello Stato, include quello di altri soggetti istituzionali (come Agenzie fiscali, Presidenza del Consiglio, Consiglio di Stato e Corte dei conti).

RIQUADRO - IL RACCORDO TRA RENDICONTO E CONTO DELLO STATO 2018

1.

Lo scostamento che, anche nel 2018, si può osservare nel confronto Rendiconto/Contabilità nazionale per le entrate tributarie dipende prevalentemente dai criteri utilizzati dalla contabilità nazionale per ottenere una rappresentazione "per competenza economica" del prelievo tributario. Questi consistono nel "nettizzare" alcuni dati di entrata registrati "al lordo" nel Rendiconto e nel ricorrere, alternativamente, ai dati di competenza giuridica (accertamenti) o a quelli sugli incassi, in relazione al grado di certezza circa l'acquisizione effettiva del gettito della tipologia di entrata considerata. Da tenere presente che gli accertamenti del bilancio dello Stato registrano, per la quasi totalità, le somme riscosse dalla struttura di gestione. Trattandosi di somme versate direttamente dal contribuente al concessionario è implicita la certezza della riscossione. Per tutte le imposte, invece, per le quali non c'è certezza della riscossione, come i ruoli o gli accertamenti per adesione, la contabilità nazionale utilizza un metodo che ricorre in larga misura ai dati di cassa del Rendiconto (talvolta, il criterio adottato può essere una via intermedia tra le due opzioni indicate). Altre differenze sono da attribuire ad ulteriori riclassificazioni contabili previste dal SEC2010: i rimborsi e le compensazioni, le regolazioni contabili tra lo Stato e le Regioni a statuto speciale, le vincite e gli aggi che nel bilancio dello Stato sono ricompresi nella registrazione del gettito lordo delle imposte sui giochi e scommesse, ad esempio, e che, invece, in contabilità nazionale sono scorporati dalle imposte indirette. Per quanto riguarda le entrate da trasferimenti, sia correnti che in conto capitale, le rilevanti differenze, di segno riduttivo rispetto al Rendiconto finanziario, sono principalmente da imputare alle operazioni di Tesoreria.

2.

Se si passa ad esaminare la spesa, il raccordo evidenzia scostamenti nel complesso contenuti per i "consumi collettivi" (una voce che comprende le categorie dei redditi da lavoro dipendente e i consumi intermedi), sia nell'ambito dell'attività di riclassificazione del bilancio sia per effetto dell'applicazione del criterio *accrual*.

Una differenza rilevante riguarda, invece, l'inclusione tra i consumi intermedi dei cosiddetti SIFIM (Servizi di intermediazione finanziaria indirettamente misurati) non registrati nel bilancio dello Stato. Il valore dei SIFIM, come stabilito nel SEC 2010, è dato dai margini di intermediazione relativi all'attività di raccolta del risparmio presso i settori istituzionali al cui interno si forma. Per quanto riguarda le amministrazioni pubbliche, tale valore rappresenta il consumo dei servizi di intermediazione da parte dell'operatore pubblico.

Sempre con riguardo alla spesa finale diretta, gli investimenti fissi lordi subiscono una variazione importante sia nella fase di transcodifica che nel passaggio alla competenza economica, con un livello di tale categoria di spesa che nella contabilità nazionale quasi raddoppia il dato di cassa della contabilità finanziaria.

La ragione principale risiede nella regola di contabilizzazione della produzione, per propri usi finali, della "ricerca e sviluppo", effettuata per l'Amministrazione pubblica soprattutto da Università ed Enti di ricerca, che secondo il SEC 2010, è riconosciuta come bene di investimento e registrata in capo allo Stato che rappresenta il principale utilizzatore dei prodotti della ricerca, ricevuti in forma di "cessione gratuita", quale soggetto che la finanzia (tale criterio stabilisce, inoltre, che a fronte della maggiore spesa per investimenti in ricerca, siano registrati in entrata

trasferimenti in conto capitale di pari importo). Da segnalare che non tutte le attività che generano nuove conoscenze rientrano tra gli investimenti per ricerca e sviluppo considerati nei conti nazionali, ma soltanto quelle che sono esercitate in maniera sistematica e che richiedono l'impiego di risorse ad essa dedicate per le quali si sostengono delle spese (ovvero spese per l'impiego di lavoro, di capitale e di beni e servizi utilizzati come input intermedi).

3.

I maggiori scostamenti tra Rendiconto finanziario e contabilità nazionale si concentrano, poi, sull'attività di intermediazione dello Stato e, in particolare, sui trasferimenti e sui contributi alle altre amministrazioni pubbliche e altri soggetti. Va osservato, in proposito, che le variazioni di spesa, in aumento o in diminuzione, imputabili alla gestione di Tesoreria (e, come tali, non registrate nella gestione del bilancio) riguardano in modo particolare tali categorie economiche.

Più nello specifico, si segnala che, nella parte corrente del bilancio, i "contributi alla produzione" rappresentano una categoria di spesa sottoposta ad un complesso trattamento contabile nel raccordo tra il Rendiconto e la contabilità nazionale. Va precisato che i contributi alla produzione sono una definizione tipica della contabilità nazionale e che, nel bilancio dello Stato, corrispondono alla somma di trasferimenti ad aziende di pubblici servizi (registrati in base agli impegni di bilancio), trasferimenti a imprese e altre spese correnti (contabilizzati per cassa).

Le riclassificazioni SEC per questa categoria di spesa si riferiscono principalmente ai "crediti d'imposta" (agevolazioni alle imprese via sistema fiscale), riclassificati come contributi agli investimenti a imprese e quindi sottratti ai contributi alla produzione.

Alla base di tale correzione classificatoria vi è la più generale modifica - richiesta dal SEC 2010 - dei criteri di registrazione delle imposte differite (*Deferred Tax Assets*) trasformate in crediti di imposta rimborsabili. La legge n. 10 del 2011 ha stabilito che le imposte anticipate, deducibili fiscalmente in esercizi successivi a quello in cui vengono imputate al conto economico, possono essere trasformate, in caso di perdita d'esercizio, in crediti d'imposta rimborsabili. Tali crediti costituiscono una passività effettiva e non potenziale per lo Stato, che, secondo il SEC, deve essere iscritta nei conti pubblici per l'intero importo nel momento in cui il debito d'imposta viene riconosciuto (e non nel momento in cui viene utilizzato a riduzione delle imposte dovute).

Un altro aggiustamento di rilievo riguarda le prestazioni sociali in denaro che, secondo la contabilità nazionale, includono le pensioni erogate direttamente dallo Stato senza l'intermediazione degli enti di previdenza e quella per altre prestazioni sociali in denaro.

A conclusione dell'analisi della parte corrente del bilancio vanno richiamati i diversi criteri di contabilizzazione utilizzati con riguardo agli interessi passivi. Infatti, per tale spesa, la contabilità nazionale adotta il criterio "*full accrual*" che richiede la quantificazione dello *stock* di debito per ciascun anno e il calcolo degli interessi nel momento in cui maturano, mentre il Rendiconto dello Stato tiene conto degli impegni e pagamenti che derivano per lo Stato alle scadenze previste.

4.

Per il conto capitale, sono già state ricordate le differenze tra Rendiconto "transcodificato" e Conto dello Stato per quanto riguarda gli investimenti fissi lordi. Scostamenti importanti, come di consueto, riguardano, invece, tanto i contributi diretti alle altre amministrazioni pubbliche, quanto i trasferimenti ad altri soggetti (soprattutto imprese).

Per entrambe le voci indicate, la traduzione dei dati finanziari in aggregati di contabilità nazionale avviene con l'utilizzo delle risultanze della gestione di cassa, ritenute la migliore approssimazione alla competenza economica. È da sottolineare che in questo caso assume particolare rilievo la considerazione non della sola gestione di bilancio, ma anche della gestione di Tesoreria.

Le risorse statali trasferite alle imprese sono classificate anche negli "Altri trasferimenti in conto capitale".

Si tratta di una categoria di spesa sulla quale, nel rispetto delle regole del SEC, finiscono per essere contabilizzate operazioni di diversa natura, spesso con caratteri di straordinarietà.

Sulla base delle regole contabili europee, tra gli "Altri trasferimenti in conto capitale" vanno registrati anche i rimborsi di tributi (o di altre somme percepite) a favore dei quali vi siano pronunce giurisdizionali, e i crediti fiscali richiesti a rimborso oltre la capienza del debito del contribuente. Al riguardo, va in particolare richiamato il trattamento delle imposte differite (DTA), che vengono registrate per gli importi che risultano dalle dichiarazioni fiscali delle imprese beneficiarie.

4.

Il Conto economico dello Stato per il 2018, presentato nella tavola 5 e derivante dal raccordo appena illustrato, costituisce una anticipazione dei conti per sottosectori istituzionali che l'ISTAT pubblicherà, nella versione completa e definitiva, nel prossimo autunno. Peraltro, la versione del conto qui presentata già incorpora – secondo quanto indicato nel Comunicato ISTAT del 9 aprile scorso – gli effetti dell'inclusione nel perimetro delle amministrazioni pubbliche di nuovi soggetti.

TAVOLA 5

IL CONTO DELLO STATO 2017-2018

Voci	in milioni		variazioni %	% Pil	
	2017	2018	18/17	2017	2018
ENTRATE					
Imposte dirette	210.273	207.943	-1,11	12,2	11,8
Imposte indirette	185.963	188.725	1,49	10,8	10,7
Trasferimenti da amministrazioni pubbliche	12.389	12.551	1,31	0,7	0,7
Altre entrate correnti	26.372	28.524	8,16	1,5	1,6
Totale entrate correnti	434.997	437.743	0,63	25,2	24,9
Imposte in conto capitale	2.209	1.365	-38,21	0,1	0,1
Altre entrate in conto capitale	7.732	6.588	-14,80	0,4	0,4
Totale entrate in conto capitale	9.941	7.953	-20,00	0,6	0,5
TOTALE ENTRATE	444.938	445.696	0,17	25,8	25,4
USCITE					
Redditi da lavoro dipendente	92.789	96.226	3,70	5,4	5,5
Consumi intermedi totali	20.541	21.274	3,57	1,2	1,2
Trasferimenti correnti ad enti pubblici	227.142	225.602	-0,68	13,2	12,8
Trasferimenti correnti diversi	3.141	2.983	-5,03	0,2	0,2
Risorse proprie dell'UE	12.099	15.268	26,19	0,7	0,9
Prestazioni sociali in denaro	14.286	15.063	5,44	0,8	0,9
Altre spese correnti	10.549	10.567	0,17	0,6	0,6
Totale spese correnti al netto degli interessi	380.547	386.983	1,69	22,0	22,0
Interessi	63.915	63.497	-0,65	3,7	3,6
Totale uscite correnti	444.462	450.462	1,35	25,7	25,6
Investimenti fissi lordi	13.111	12.633	-3,65	0,8	0,7
Contributi agli investimenti a AAPP	9.735	9.539	-2,01	0,6	0,5
Trasferimenti ad altri soggetti	5.941	9.855	65,88	0,3	0,6
Altri trasferimenti in conto capitale	17.460	6.300	-63,92	1,0	0,4
Totale uscite in conto capitale	46.247	38.327	-17,13	2,7	2,2
TOTALE USCITE	490.709	488.789	-0,39	28,4	27,8
INDEBITAMENTO NETTO	-45.771	-43.093	-5,85	-2,7	-2,5
<i>Avanzo primario</i>	<i>18.144,0</i>	<i>20.404,0</i>	<i>12,46</i>	<i>1,1</i>	<i>1,2</i>
Pil	1.727.000	1.757.000	1,74		

Fonte: ISTAT – dati provvisori

L'indebitamento netto registra nel 2018 una ulteriore riduzione di circa 2,7 miliardi rispetto al 2017, in ragione di una decelerazione delle spese totali (-0,4 per cento) che ha permesso di attenuare l'effetto negativo prodotto dall'inatteso e significativo rallentamento delle entrate (cresciute rispetto al 2017 solo dello 0,2 per cento). L'avanzo primario cresce, in quota di Pil, di poco più dello 0,1 per cento.

Va, in proposito, ricordato che, al momento di programmare gli obiettivi di finanza pubblica per il 2018, le prospettive di crescita dell'economia italiana apparivano ben più favorevoli di quanto poi registrato a consuntivo. In sede di Nota di aggiornamento al DEF 2018 (settembre 2017), il Pil nominale era previsto in aumento del 3 per cento nel 2018, mentre un anno più tardi lo stesso "preconsuntivo" esposto nella Nota di aggiornamento al DEF 2019 attenuava solo di poco, al 2,5 per cento, la crescita prevista. Il consuntivo segna, invece, un Pil nominale dell'1,7 per cento, con evidenti riflessi negativi sulle basi imponibili e, dunque, sul

gettito delle imposte che, complessivamente, risulta inferiore per quasi 12 miliardi alle previsioni del settembre 2017.

La tenuta del gettito, in particolare, è da riferire all'andamento delle imposte indirette cresciute nel 2018 di circa l'1,5 per cento (comunque al di sotto dell'aumento del Pil nominale, pari all'1,7 per cento), mentre in flessione risultano le imposte dirette (-1,1 per cento).

Nel primo caso, si registra un incremento del gettito IVA, da ricondurre all'ampliamento dello *split payment*, esteso dal 2018 alle operazioni di tutte le Pubbliche amministrazioni inserite nel conto economico della PA, delle società controllate dalle Pubbliche amministrazioni centrali e locali, nonché delle società quotate (d.l. n. 50/2017). La crescita del prezzo del petrolio ha poi determinato un aumento del gettito sulle importazioni.

Quanto alle imposte dirette, il calo riflette la riduzione di 3,5 punti percentuali dell'aliquota IRES e della proroga a metà 2018 dei benefici fiscali per gli investimenti in beni strumentali nuovi e ad alto contenuto tecnologico. Nell'esercizio si sono esauriti, poi, gli effetti della rottamazione delle cartelle esattoriali contabilizzati nel 2017, mentre sono in flessione anche le entrate in conto capitale per il venir meno dell'emersione delle attività finanziarie e patrimoniali detenute all'estero.

Sul fronte delle spese, sempre rispetto al 2017, il calo degli interessi (per il sesto anno consecutivo anche se il dato non riflette ancora pienamente l'aumento dello spread registrato nella seconda metà dell'anno), l'esaurirsi degli interventi *una tantum* a favore delle banche in difficoltà e l'ulteriore flessione della spesa per investimenti hanno consentito di compensare in parte gli aumenti delle altre voci di spesa.

I risultati dell'ultimo biennio mettono in evidenza il progredire del processo di riassorbimento del disavanzo dello Stato: l'indebitamento si riduce di due decimi di punto in termini di Pil passando dal 2,7 al 2,5 per cento, di cui circa la metà è dovuta alla riduzione dell'incidenza della spesa per interessi.

Risultati, di per sé positivi, che vanno tuttavia letti con attenzione, poiché fortemente legati a fenomeni contabili particolari più che a solide tendenze di controllo della spesa. Giova, a tal fine, considerare gli andamenti che, nell'anno, hanno caratterizzato i trasferimenti dallo Stato alle altre amministrazioni pubbliche e la dinamica della categoria "Altri trasferimenti in conto capitale" che, come già ricordato nelle Relazioni degli anni passati, include, in ossequio alle regole del Sistema europeo dei conti, la contabilizzazione di operazioni di diversa natura, ma che hanno in comune un elevato carattere di straordinarietà e di non ripetibilità, in grado di alterare significativamente il giudizio sulle tendenze effettive della spesa.

Nel caso dei trasferimenti statali alle altre amministrazioni pubbliche, sia correnti che in conto capitale, va poi sottolineato come le risultanze del rendiconto finanziario si discostino, non infrequentemente, dal dato di contabilità nazionale, soprattutto per l'intervento della gestione di Tesoreria, che consente di adattare la regolazione dei flussi in funzione dei target programmati. Nel 2018, in particolare, le risultanze di cassa del Rendiconto sono corrette in diminuzione per importi rilevanti, con riguardo sia ai trasferimenti correnti ad AA.PP. (quasi 7 miliardi in meno per il dato di contabilità nazionale) che a quelli in conto capitale (quasi 9 miliardi in meno).

Con riguardo agli "Altri trasferimenti in conto capitale", il 2018 segna una forte caduta, di quasi il 64 per cento, per effetto del venir meno delle operazioni straordinarie dovute al salvataggio degli istituti bancari e per il minor peso, rispetto al 2017, dei *Deferred Tax Assets* (1,5 miliardi a fronte dei 5,9 miliardi).

Se si scorporano dalla spesa statale queste operazioni straordinarie i risultati del 2018 appaiono meno rassicuranti. È vero, infatti, che la spesa primaria conferma nell'anno una seppur lieve flessione (0,1 per cento), ma, ove ridefinita con tali esclusioni, segnerebbe un aumento di oltre il 6 per cento, per gli andamenti sia della spesa corrente che di quella in conto capitale.

Più precisamente, sono in crescita i redditi da lavoro dipendente (+3,7 per cento), su cui incide la stagione dei rinnovi contrattuali, i consumi intermedi (+3,6 per cento), le prestazioni sociali in denaro (+5,4 per cento) e le risorse proprie UE (+26,2 per cento), che peraltro, dopo la flessione del 2017, ritornano su valori simili agli esercizi precedenti.

Nel conto capitale, nonostante il nuovo calo degli investimenti fissi lordi (-3,7 per cento), l'accelerazione dei contributi agli investimenti alle imprese (oltre 3 miliardi in più rispetto al 2017, in parte per l'aumento delle "agevolazioni fiscali") fa sì che anche la spesa in conto capitale totale aumenti in misura considerevole.

5.

Il Conto dello Stato 2018 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 (tavola 6).

Al riguardo, si deve sottolineare come, ormai da alcuni anni, l'indebitamento netto del conto delle Amministrazioni pubbliche (37,5 miliardi nel 2018) è per intero imputabile alle amministrazioni centrali - e, quindi, allo Stato - poiché sia i conti delle Amministrazioni locali che quelli degli Enti di previdenza presentano un saldo attivo, che in parte va a compensare il saldo negativo delle Amministrazioni centrali. Ciò significa che la gestione del bilancio dello Stato e della sua traduzione anche nei termini della contabilità nazionale riveste un ruolo decisivo nel controllo degli obiettivi di saldo programmati.

Con riguardo alla spesa pubblica, il 2018, pur nel quadro di una generale tenuta dei conti pubblici, pone in luce come, a differenza di quanto rilevato per il 2017, i flussi di spesa dello Stato (non ricalcolati come descritto nel paragrafo 5) abbiano segnato un andamento più contenuto rispetto a quello rilevato per l'intera Amministrazione pubblica: le spese totali sono infatti diminuite dello 0,4 per cento (nel Conto delle A.P. vi è invece una crescita dell'1 per cento), mentre la spesa corrente aumenta, ma ad un ritmo ancora inferiore a quello rilevabile per l'intera Amministrazione pubblica (1,3 contro 2,2 per cento).

Più precisamente, nel 2018, la pur limitata dinamica espansiva della spesa pubblica è attribuibile al sottosettore degli Enti di previdenza e, in minor misura, al comparto delle Amministrazioni locali.

TAVOLA 6

LO STATO NEL QUADRO DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE: PRINCIPALI INDICATORI

Voci	Amministrazioni pubbliche			Stato		
	<i>(milioni)</i>		<i>Var. %</i>	<i>(milioni)</i>		<i>Var. %</i>
	2017	2018		2017	2018	
Spesa corrente	775.400	792.500	2,2	444.462	450.462	1,3
Interessi passivi	65.500	64.900	-0,9	63.915	63.479	-0,7
Spesa corrente primaria	709.900	727.600	2,5	380.547	386.983	1,7
Investimenti fissi lordi	34.400	33.000	-4,1	13.111	12.633	-3,6
Spesa in conto capitale	66.900	57.900	-13,5	46.247	38.327	-17,1
Spesa totale primaria	776.800	785.500	1,1	426.794	425.310	-0,3
Spesa complessiva	842.300	850.400	1,0	490.709	488.789	-0,4
Indebitamento netto	-41.500	-37.500	-9,2	-45.771	-43.093	-5,9

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati ISTAT – dati provvisori

6.

Il consuntivo offerto dal Conto dello Stato dovrebbe consentire, infine, il confronto tra i risultati conseguiti e gli obiettivi programmatici per il 2018, definiti in occasione dell'approvazione della legge di bilancio e successivamente riaggiornati in sede di "preconsuntivo" con la Nota di aggiornamento al DEF (ma pubblicati solo all'inizio del 2019 nella Nota tecnico-illustrativa al disegno di legge di bilancio 2019). Tali obiettivi, che sostanzialmente assumono a principale riferimento l'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche, si articolano nei quadri programmatici dei sottosectori delle Amministrazioni centrali (e, in particolare, dello Stato), delle Amministrazioni locali e degli Enti di previdenza.

Per lo Stato, naturalmente, l'impostazione del bilancio finanziario programmatico deve essere tale che stanziamenti, impegni e pagamenti (per limitarsi al lato della spesa) siano calibrati in misura da permettere la realizzazione dei traguardi fissati, in vista degli obiettivi di finanza pubblica, nel Conto dello Stato, anche alla luce della prevista evoluzione delle poste di raccordo tra contabilità finanziaria e contabilità nazionale.

È già stato ricordato che, a corredo della legge di bilancio, la Nota tecnico-illustrativa espone, oltre ai dati del bilancio di previsione dello Stato, così come approvato dal Parlamento, il raccordo del bilancio stesso con il Conto dello Stato, che assume pertanto il carattere di un quadro programmatico per l'anno ed il triennio di riferimento.

Così, sulla base delle informazioni contenute nella Nota tecnico-illustrativa alla legge di bilancio 2018-2020, pubblicata all'inizio del 2018, è possibile effettuare il confronto tra il Conto programmatico dello Stato e il consuntivo, sempre in termini di contabilità nazionale, qui presentato.

Per il 2018, tuttavia, tale confronto è reso più difficile a motivo delle modifiche del perimetro delle Amministrazioni pubbliche, in precedenza ricordate, che vanno ad incidere prevalentemente sui livelli di alcune categorie della spesa (trasferimenti e contributi alle altre amministrazioni pubbliche e ad altri soggetti), ma solo con riguardo ai dati di consuntivo 2017 e 2018, poiché la decisione di includere tra le AP alcuni soggetti istituzionali è stata assunta in epoca successiva alla pubblicazione delle previsioni della Nota di aggiornamento al DEF 2018.

Nella tavola 7 il confronto tra consuntivo e previsioni/obiettivi è proposto con riferimento sia al Conto dello Stato pubblicato nella Nota tecnico-illustrativa alla legge di bilancio 2018 che a quello contenuto nella Nota tecnico-illustrativa alla legge di bilancio 2019.

In via preliminare, è opportuno ribadire che gli scostamenti, talvolta rilevanti, che possono emergere da tale confronto sono riconducibili a cause molto diverse (variazioni del quadro macroeconomico, revisioni di serie storiche, miglioramento della qualità delle basi informative, contabilizzazione di poste straordinarie).

A differenza di quanto era stato rilevato in sede di parificazione del Rendiconto per il 2017, il 2018, come già ricordato, è segnato da uno scostamento molto ampio nelle stime del tasso di crescita dell'economia: nella Nota di aggiornamento del DEF del settembre 2017 (il documento più aggiornato che predispone il quadro macroeconomico per la successiva legge di bilancio) il Pil nominale era previsto aumentare nel 2018 del 3,0 per cento, mentre nel dato di consuntivo la crescita è dell'1,7 per cento.

È già stato anche evidenziato come tale condizione macroeconomica meno favorevole del previsto si sia inevitabilmente riflessa sull'andamento delle entrate, che registrano uno scarto, rispetto alle previsioni della Nota di aggiornamento del DEF, di oltre 12 miliardi (circa 8 miliardi in meno per le imposte indirette e poco meno di 4 miliardi per le imposte dirette).

Sul fronte delle spese, il confronto tra consuntivo e previsioni "iniziali" indica una differenza più contenuta: circa 2,2 miliardi in meno per le uscite totali.

Guardando alla composizione della spesa si segnalano, soprattutto:

- la forte accelerazione rispetto alle previsioni della spesa per consumi intermedi, che risulta nel consuntivo più elevata del previsto di oltre 3 miliardi;
- la riduzione dei trasferimenti correnti ad altre Amministrazioni pubbliche (per un importo di quasi 3 miliardi inferiore alle previsioni);
- la più contenuta dinamica delle prestazioni sociali in denaro (che segnalano una minor spesa di circa 1,5 miliardi rispetto alle previsioni);
- il rallentamento nella discesa della spesa per interessi (quasi 1 miliardo di oneri in più nel confronto con le previsioni);
- l'ulteriore caduta degli investimenti fissi, rispetto non solo al 2017 (-3,6 per cento) ma anche alle previsioni iniziali (-2,6 miliardi);
- l'aumento superiore al previsto (per 1,3 miliardi) dei contributi agli investimenti alle altre Amministrazioni pubbliche; una voce di spesa, tuttavia, influenzata dalla ridefinizione del perimetro delle Amministrazioni pubbliche.

7.

Se il confronto viene effettuato tra i dati di consuntivo e quelli di “preconsuntivo” resi noti con la NTI al disegno di legge di bilancio 2019-2021, nel gennaio di quest’anno, si colgono più chiaramente le implicazioni della variazione di perimetro delle AP, non ancora incorporata nelle analisi della NTI.

Infatti, le differenze maggiori tra il Conto dello Stato 2018 e il consuntivo provvisorio che aveva proposto la NTI (ultima colonna della tavola 7), - oltre ad evidenziare un ulteriore peggioramento del dato relativo alle entrate correnti (quasi 2,5 miliardi) legato ancora alle diverse stime del Pil alle due date confrontate – si concentrano sulle spese, correnti ed in conto capitale, per trasferimenti e contributi.

In particolare, i trasferimenti correnti ad Enti pubblici e i contributi agli investimenti ad AA.PP appaiono nel consuntivo superiori al dato di preconsuntivo rispettivamente per oltre 4,5 e per quasi 3,5 miliardi. Allo stesso tempo si riducono per circa 1,4 miliardi i trasferimenti in conto capitale ad altri soggetti. In una ancora misura non precisata ciò potrebbe derivare dagli effetti dell’ampliamento del perimetro AP, che produce, allo stesso tempo, un maggiore onere per trasferimento di risorse pubbliche ai nuovi soggetti inclusi nell’elenco AP e, specularmente, un alleggerimento delle voci di spesa per contributi e trasferimenti ad imprese.

TAVOLA 7

IL CONTO DELLO STATO NEL 2018: OBIETTIVI PROGRAMMATICI E CONSUNTIVI

Voci	Nota tecnico-illustrativa alla legge di bilancio 2018-20 (gennaio 2018)			Nota tecnico-illustrativa alla legge di bilancio 2019-2021 (gennaio 2019)			Conto dello Stato			Differenze previsionali-consuntivo	
	2017	2018	Δ % 18/17	2017	2018	Δ % 18/17	2017	2018	Δ % 18/17	2018	
	a			b			c			c-a	c-b
ENTRATE											
Imposte dirette	211.579	211.842	0,1	211.502	210.672	-0,4	210.273	207.943	-1,1	-3.899	-2.729
Imposte indirette	190.753	196.824	3,2	186.279	188.741	1,3	185.963	188.725	1,5	-8.099	-16
Trasferimenti da amministrazioni pubbliche	12.683	13.056	2,9	12.322	12.213	-0,9	12.389	12.551	1,3	-505	338
Altre entrate correnti	28.708	28.532	-0,6	26.338	28.593	8,6	26.372	28.524	8,2	-8	-69
Totale entrate correnti	443.723	450.254	1,5	436.441	440.219	0,9	434.997	437.743	0,6	-12.511	-2.476
Imposte in conto capitale	1.767	832	-52,9	2.208	1.253	-43,3	2.209	1.365	-38,2	533	112
Altre entrate in conto capitale	8.151	7.273	-10,8	6151	6098	-0,9	7.732	6.588	-14,8	-685	490
Totale entrate in conto capitale	9.918	8.105	-18,3	8.359	7.351	-12,1	9.941	7.953	-20,0	-152	602
TOTALE ENTRATE	453.641	458.359	1,0	444.800	447.570	0,6	444.938	445.696	0,2	-12.663	-1.874
USCITE											
Redditi da lavoro dipendente	93.741	96.602	3,1	92.515	96.389	4,2	92.789	96.226	3,7	-376	-163
Consumi intermedi totali	19.441	18.102	-6,9	20.543	21.319	3,8	20.541	21.274	3,6	3.172	-45
Trasferimenti correnti ad enti pubblici	231.915	228.545	-1,5	225.862	221.021	-2,1	227.142	225.602	-0,7	-2.943	4.581
Trasferimenti correnti diversi	3.466	3.165	-8,7	2.766	2.677	-3,2	3.141	2.983	-5,0	-182	306
Risorse proprie dell'UE	13.699	15.250	11,3	12.100	14.450	19,4	12.099	15.268	26,2	18	818
Prestazioni sociali in denaro	14.832	16.581	11,8	14.515	15.397	6,1	14.286	15.063	5,4	-1.518	-334
Altre spese correnti	12.120	12.290	1,4	11.391	11.919	4,6	10.549	10.567	0,2	-1.723	-1.352
Totale spese correnti al netto degli interessi	389.214	390.535	0,3	379.692	383.172	0,9	380.547	386.983	1,7	-3.552	3.811
Interessi	64.620	62.587	-3,1	63.872	63.234	-1,0	63.915	63.497	-0,7	910	263
Totale uscite correnti	453.833	453.121	-0,2	443.564	446.406	0,6	444.462	450.462	1,3	-2.659	4.056
Investimenti fissi lordi	14.335	15.219	6,2	12.933	12.649	-2,2	13.111	12.633	-3,6	-2.586	-16
Contributi agli investimenti a AAPP	7.699	8.258	7,3	5.517	6.072	10,1	9.735	9.539	-2,0	1.281	3.467
Trasferimenti ad altri soggetti	10.671	9.012	-15,5	10.239	11.212	9,5	5.941	9.855	65,9	843	-1.357
Altri trasferimenti in conto capitale	8.414	5.355	-36,4	17.698	7.221	-59,2	17.460	6.300	-63,9	945	-921
Totale uscite in conto capitale	41.120	37.844	-8,0	46.387	37.154	-19,9	46.247	38.327	-17,1	483	1.173
TOTALE USCITE	494.952	490.965	-0,8	489.951	483.560	-1,3	490.709	488.789	-0,4	-2.176	5.229
INDEBITAMENTO NETTO	-41.312	-32.606	-21,1	-45.151	-35.990	-20,3	-45.771	-43.093	-5,9	-10.487	-7.103
Pil	1.717.000	1.769.000	3,0	1.725.000	1.768.000	2,5	1.727.000	1.757.000	1,7		

Fonte: elaborazione Corte dei conti dei dati NTI, gennaio 2017 e gennaio 2018 e dati ISTAT provvisori

I RISULTATI DELL'ESERCIZIO

LE ENTRATE DELLO STATO

Considerazioni generali e di sintesi

1. La gestione delle entrate dello Stato nel 2018: 1.1. *Gli andamenti generali;* 1.2. *Le entrate finali da accertamento e controllo;* 1.3. *Le entrate ricorrenti e non ricorrenti;* 1.4. *Le entrate riassegnabili e le entrate eventuali e diverse;* 1.5. *Le entrate da sanzioni non tributarie;* 1.6. *La gestione dei residui e la loro classificazione per grado di esigibilità*

2. L'attività di accertamento e di controllo tributario: 2.1. *I controlli dell'Agenzia delle entrate;* 2.2. *I controlli dell'Agenzia delle entrate relativi al settore Territorio;* 2.3. *I controlli dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli;* 2.4. *I controlli della Guardia di finanza;* 2.5. *L'attività antifrode;* 2.6. *I reati tributari*

3. Analisi specifiche e principali criticità emerse: 3.1. *L'andamento dell'IVA in Italia e nei principali paesi europei;* 3.2. *Le compensazioni e i rimborsi;* 3.3. *Le misure per favorire la tax compliance: "fatturazione elettronica", gestione adempimenti tributari e i nuovi servizi ai contribuenti;* 3.4. *Profili di carattere internazionale: il ruling internazionale, gli accordi preventivi, cooperative compliance, patent box e regime di favore per soggetti che stabiliscono la residenza in Italia;* 3.5. *Il contenzioso tributario e la mediazione;* 3.6. *I proventi da giochi;* 3.7. *La fiscalità petrolifera*

Considerazioni generali e di sintesi

Nel 2018 la gestione delle entrate dello Stato si caratterizza per un incremento delle risorse complessivamente affluite all'Erario.

Le entrate finali accertate nel 2018 (591,6 miliardi) hanno fatto registrare un aumento dell'1,5 per cento rispetto al 2017, a fronte della sostanziale stabilità che si era registrata nel 2017 rispetto all'anno precedente (+0,29 per cento) e dei più significativi aumenti registrati nel 2015 (+3,52 per cento) e nel 2016 (+2,06 per cento).

Determinante è stato l'apporto delle entrate tributarie, che nel 2018 costituiscono l'84,7 per cento delle entrate finali accertate, con un incremento dello 0,4 rispetto al 2017. Tra le principali entrate tributarie segnano un incremento l'IRPEF (+5,8 per cento), le sostitutive (+2,7 per cento) e l'IVA (+4,6 per cento). Al contrario, in flessione, l'accertato IRES (-6,4 per cento) a seguito della intervenuta riduzione dell'aliquota prevista con la legge n. 208 del 2015. In aumento rispetto al 2017 l'accertato per "imposta di registro, bollo e sostitutive" (+6,6 per cento) mentre risulta in flessione quello di accise e imposte di consumo su gas e oli minerali (-1,32 per cento). Sostanzialmente stabile l'accertamento relativo ai "Generi di monopolio" (+0,49 per cento) e in aumento quello delle "Altre imposte indirette" (+4,70 per cento).

Sul versante della riscossione, il riscosso totale del 2018 (poco più di 585 miliardi) appare in crescita rispetto al 2017 (+2 per cento), a conferma di una tendenza che dal 2014 ha visto incrementare il gettito di oltre l'11 per cento. Si tratta di un risultato in buona parte riconducibile all'aumento delle riscossioni in conto residui.

Permane lo scostamento, rispetto all'esercizio precedente, degli accertamenti dalle previsioni definitive di entrata. Un fenomeno determinato dalla sottostima delle entrate extratributarie (+14 rispetto alle previsioni definitive) e delle entrate del Titolo III (+20,7 per cento rispetto alle previsioni definitive). Al contrario, per le entrate tributarie si registra un fenomeno inverso (-0,6 per cento rispetto alle previsioni definitive).

Le entrate da accertamento e controllo (definite al netto degli introiti riferibili a forme di "condono" e comprensive delle sanzioni e degli interessi) ammontano a 17 miliardi in termini di riscossioni, con un aumento del 7,2 per cento rispetto all'anno precedente, pur confermando il rilievo che l'attività di controllo ha nella dinamica complessiva del gettito.

Anche nel 2018 le entrate di natura ricorrente costituiscono il 98 per cento delle entrate finali totali: un risultato positivo riconducibile pressoché interamente alle entrate tributarie, nell'ambito delle quali la quota delle entrate ricorrenti costituisce la quasi totalità del titolo (99 per cento).

Quanto al fenomeno delle riassegnazioni di entrata (quasi 7,8 miliardi nel 2018), pur dovendosi dare atto dei miglioramenti conseguiti, anche per effetto di quanto stabilito dall'art. 6, comma 1, del d.lgs. n. 90 del 2016, permangono le problematiche più volte segnalate in passato, tra le quali la loro utilizzazione per coprire quote anche consistenti di spese inderogabili e la difficoltà di individuare una puntuale correlazione tra le entrate "riassegnabili" e quelle effettivamente riassegnate.

Quanto alle entrate da sanzioni non tributarie, alla crescita degli accertamenti (+4 per cento rispetto all'esercizio precedente) continuano a non corrispondere le riscossioni, che costituiscono poco più del 10 per cento degli stessi, nonostante l'incremento rispetto al 2017 (+8,3 per cento).

Stabile rispetto all'anno precedente la massa dei residui attivi, che nel 2018 si è attestata a 204 miliardi. Il fenomeno si concentra sulle entrate da ruoli e da attività di accertamento tributarie, riconducibili alle funzioni di controllo svolte dall'Agenzia delle entrate, alla quale compete anche la gestione.

Determinante rilievo assume, pertanto, la valutazione del grado di esigibilità dei residui ai fini della loro riscuotibilità, classificando i resti da riscuotere per grado di esigibilità. Anche per il 2018 la quantificazione dei residui al 31 dicembre, riportata nell'Allegato 24 al Rendiconto, è il risultato di un processo di successive rettifiche ed aggiustamenti, sulla scorta di presunzioni e di apprezzamenti prudenziali che, partendo dall'importo totale di residui rilevato dalle contabilità finali delle amministrazioni (936,3 miliardi), ha consentito di determinare in 203,9 miliardi l'importo da iscrivere nel Rendiconto.

Anche per il 2018, infatti, è stato abbattuto drasticamente (96,7 per cento) l'ammontare dei residui contabili da ruoli, ritenendo di poter circoscrivere la presumibile riscuotibilità nella misura del 3,5 per cento dell'intera massa lorda.

Nel 2018 l'attività di controllo fiscale si è sviluppata in modo articolato, da un lato attraverso le ordinarie direttrici dei controlli sostanziali, dei controlli formali, delle verifiche esterne e della liquidazione automatizzata delle imposte risultanti dalle dichiarazioni, dall'altro attraverso l'utilizzazione di nuove modalità comunicative per la segnalazione preventiva ai contribuenti di irregolarità ed omissioni suscettibili di autocorrezione da parte dei contribuenti (ravvedimento).

Va ancora una volta rilevato come le modalità operative e gli strumenti di cui l'Amministrazione fiscale ha finora potuto disporre per la gestione del rapporto con i contribuenti, al di là delle specifiche *performance* annuali realizzate dagli apparati di controllo, non sono state tali da determinare una significativa riduzione dell'anomalo livello di evasione fiscale che continua a caratterizzare la situazione italiana, in particolare nel settore dell'IVA e dell'imposizione sul reddito.

In sostanza può affermarsi che i livelli di evasione sono rimasti nel corso degli anni particolarmente elevati rispetto a quelli esistenti nei principali Paesi europei e che l'effetto generato dalla normativa e dall'azione dell'amministrazione non è fino ad oggi riuscito a modificare la condotta di quella parte di contribuenti ove più si concentrano le irregolarità.

Le aspettative di future sanatorie, le criticità in cui versa l'amministrazione, le difficoltà esistenti nella riscossione dei crediti pubblici, sono tutti elementi che incidono sul corretto funzionamento del sistema, il quale, è bene sottolinearlo, continua a fondarsi sul principio dell'adempimento spontaneo degli obblighi fiscali.

Più volte la Corte ha rilevato l'esigenza di una più articolata e coordinata strategia, basata su un impianto procedimentale più avanzato, sull'uso intenso della tecnologia per favorire e semplificare l'adempimento e sull'azione di supporto e di controllo dell'amministrazione, attraverso la quale innalzare significativamente il livello di *tax compliance*.

Esaminando più direttamente l'attività di controllo sostanziale svolta dall'Agenzia delle entrate, alla quale fa capo la gestione della quota maggiore di tributi erariali, il dato di consuntivo del 2018 (introiti per 5.581 milioni di euro) si caratterizza per una notevole flessione rispetto al risultato degli anni precedenti (-23,8 per cento sui 7.324 milioni del 2017 e -9 per cento rispetto ai 6.133 milioni del 2016) nonché da quelli conseguiti nelle annualità 2014 e 2015, i quali ultimi erano del tutto esenti da attività finalizzata alla gestione della "collaborazione volontaria".

La flessione è attribuibile a diversi fattori, tra i quali anche il crescente ricorso all'istituto del ravvedimento operoso, che consente ai contribuenti di emendare le dichiarazioni anche successivamente alla conclusione dei controlli prima della notifica dell'accertamento, beneficiando di significative riduzioni delle somme dovute.

Va considerato, inoltre, che il 2018 è stato caratterizzato dall'attesa dell'emissione dell'annunciata definizione agevolata, poi concretizzatasi con il d.l. n. 119 del 2018 che ha consentito, tra l'altro, di definire in modo particolarmente agevolato il contenuto dei processi verbali di constatazione consegnati fino al 24 ottobre 2018.

Anche il numero degli accertamenti ordinari realizzati (poco meno di 263 mila) risulta in flessione nel 2018 rispetto all'anno precedente (-11,5 per cento) e, dopo la drastica flessione del 2016 (quando il numero degli accertamenti ordinari non aveva raggiunto i 200 mila), si allontana nuovamente dai livelli ante 2016 (in media poco più di 310 mila accertamenti all'anno).

All'interno di tale tipologia di controlli, gli accertamenti da studi di settore diminuiscono ulteriormente (-28,3 per cento, passando da 2.529 nel 2017 a 1.814 nel 2018), confermando la assoluta marginalità assunta dagli studi ai fini della diretta rettifica delle basi imponibili dichiarate.

In relativa flessione (-19,9 per cento) anche il numero degli accertamenti parziali automatizzati, che passa da 266.443 nel 2017 a 251.907 nel 2018, valori questi sensibilmente lontani da quelli raggiunti negli anni anteriori al 2016.

Si rinnova l'auspicio che un'evoluzione degli strumenti di acquisizione e di incrocio delle informazioni aventi rilievo fiscale possa consentire di sottoporre le stesse ai contribuenti tempestivamente e, comunque, prima dell'adempimento dichiarativo, allo scopo di accrescere l'attendibilità delle relative basi imponibili esposte, in coerenza con le disposizioni contenute nell'art. 1, commi 634 e segg., della legge 23 dicembre 2014, n. 190 (legge di stabilità 2015). In particolare, ci si riferisce all'acquisizione dei dati relativi alle fatture e ai corrispettivi, la cui conoscenza, insieme a quella dei relativi flussi finanziari, deve considerarsi avere rilievo strategico per una effettiva riduzione dei fenomeni evasivi di massa.

Continua la flessione del numero di accertamenti nel settore del Registro, passati da 22.056 nel 2017 a 19.060 nel 2018 (-13,6 per cento), con un drastico ridimensionamento dell'attività rispetto ai livelli che aveva nel 2014 (43.660 accertamenti realizzati).

Quanto alla maggiore imposta accertata, il risultato del 2018 (17,4 miliardi di euro) risulta in sensibile costante flessione rispetto al quadriennio precedente (negli anni 2014 e 2015 la maggiore imposta aveva superato i 20 miliardi di euro).

Anche nel 2018 si rileva l'elevata concentrazione numerica dei controlli effettuati nelle fasce di minore importo: su un totale complessivo di 558.800 controlli, ben 283.338, pari al 50,7 per cento del totale, hanno dato luogo ad un recupero (potenziale) di maggiore imposta ricompreso tra 0 e 1.549 euro.

In flessione il numero di istruttorie esterne. Quanto all'entità finanziaria dei rilievi, diminuisce quella del settore delle imposte sui redditi e aumenta quella del settore IVA.

In merito alla frequenza dei controlli sostanziali eseguiti in rapporto alla numerosità dei contribuenti, l'analisi dei dati aggiornati fa emergere un peggioramento del rapporto rispetto al 2017. Le probabilità di essere sottoposti a controllo continuano, dunque, a restare alquanto marginali: i controlli eseguiti nel 2018 costituiscono mediamente il 2,4 per cento del totale dei soggetti considerati.

Marginali, anche se in lieve ripresa, risultano l'utilizzazione dell'accertamento sintetico del reddito delle persone fisiche e il ricorso alle indagini finanziarie.

Come più volte messo in rilievo dalla Corte in passato, l'attuale sostanziale mancata utilizzazione dell'Anagrafe dei rapporti ai fini dell'innalzamento della *tax compliance* contraddice la generalizzata utilizzazione della stessa, dopo l'entrata in operatività del dPCM n. 159 del 2013 ai fini della determinazione dell'indicatore ISEE per l'accesso alle prestazioni sociali agevolate.

Permangono la marginalità complessiva e il forte squilibrio territoriale dell'apporto fornito dai comuni all'attività di accertamento dell'Agenzia delle entrate ai sensi dell'art. 1 del d.l. n. 203 del 2005 e dell'art. 83, commi 16 e 17, del d.l. n. 112 del 2008.

Relativamente all'applicazione delle sanzioni accessorie previste dalla normativa tributaria, i dati riferiti evidenziano la marginalità dell'attività svolta in materia e fanno emergere l'esigenza di un attento monitoraggio dell'attività, anche allo scopo di poter valutare gli effettivi esiti derivanti dall'applicazione delle suddette sanzioni quando la stessa sia demandata ad organismi esterni.

Deve comunque osservarsi che in generale l'esecuzione delle sanzioni accessorie è possibile solo dopo che il provvedimento di irrogazione si sia reso definitivo (e ciò, in caso di ricorso proposto dal contribuente, può avvenire anche con numerosi anni di distanza dalla data di emissione dell'atto), ed è comunque esclusa in caso di definizione agevolata.

Quanto alle diverse modalità di definizione degli accertamenti, i dati confermano l'anomala frequenza degli accertamenti che si definiscono per inerzia del contribuente. Tenuto conto dei controlli i cui esiti non sono stati ancora validati, si può ritenere che anche per il 2018 la quota di tali accertamenti, sia in termini numerici che finanziari, sia prossima o superiore al 45 per cento.

Ciò rivela che una quota rilevante dell'attività di controllo sostanziale si indirizza verso posizioni sostanzialmente patologiche (irreperibili, falliti, ecc.), che non hanno interesse né a definire bonariamente l'accertamento, usufruendo della riduzione delle sanzioni prevista dalla legge, né a contestarlo nella sede contenziosa. Tutto ciò induce inevitabilmente ad un giudizio prognostico ampiamente negativo sull'esito delle relative procedure di riscossione e suggerisce un mutamento delle tradizionali strategie di contrasto dell'evasione, sia attraverso un'accurata programmazione dell'azione di controllo fiscale, evitando per quanto possibile di impegnarla su posizioni prevedibilmente non proficue in termini di esigibilità del credito erariale, sia sviluppando strumenti di controllo preventivo quali, ad esempio, l'obbligo di pagamento tracciato con effettuazione della ritenuta a cura dell'intermediario finanziario o l'applicazione di sanzioni amministrative diverse da quelle meramente pecuniarie.

Complessivamente, nel corso dell'anno 2018 il ravvedimento operoso spontaneo e quello indotto dalle comunicazioni "cambia verso" hanno determinato versamenti riferiti ai periodi d'imposta dal 2014 al 2018 per 2.295,4 milioni di euro.

Il solo ravvedimento indotto, a fronte di oltre 2.213.724 comunicazioni inviate ai contribuenti, ha determinato 669.925 ravvedimenti per un importo complessivo di 1.478 milioni di euro.

Particolarmente rilevanti sono i risultati delle lettere inviate ai contribuenti in relazione alle liquidazioni periodiche IVA. A fronte di complessivi 1,1 milioni di comunicazioni relative ai

periodi d'imposta 2017 e 2018 sono stati conseguiti oltre 193 mila ravvedimenti con un introito di 1.170 milioni di euro. Va tenuto presente come tale attività anticipi la liquidazione dell'imposta prevista dall'art. 54-*bis* del d.P.R. n. 633 del 1972 a seguito della presentazione della dichiarazione annuale IVA. Di fatto, con tale azione si è estesa alla generalità dei contribuenti la particolare fattispecie prevista dal comma 2-*bis* del suddetto articolo, applicabile in caso di pericolo per la riscossione.

Tra le attività poste in essere dall'Agenzia delle entrate un ruolo finanziariamente rilevante ha la liquidazione delle imposte risultanti dalle dichiarazioni e dagli atti. Nel valutare i risultati di tale attività occorre tenere presente come gli stessi conseguano, in modo sostanzialmente automatico, al comportamento non corretto tenuto da una parte dei contribuenti in sede di autoliquidazione (quantificazione e versamento) dei tributi dovuti sulla base delle dichiarazioni fiscali e degli atti presentati.

Dopo un periodo di costante riduzione successivo al picco raggiunto nel 2014, nell'anno 2018 il numero di comunicazioni di irregolarità emesse a seguito delle procedure di liquidazione automatizzata delle imposte emergenti dalle dichiarazioni dei redditi e dell'IVA risulta in crescita rispetto all'anno precedente. Si è passati, infatti, da 4,8 milioni nel 2017 a 5,8 milioni (+21 per cento). Al netto della parte di comunicazioni non ancora esitate (cioè non pagate né iscritte a ruolo) risulta, pressoché stazionario, il numero delle comunicazioni incassate (+0,9 per cento). Va segnalato il numero di comunicazioni annullate in autotutela, nel 2018 pari all'11,9 per cento del totale di quelle esitate a fronte dell'8,8 per cento nel 2017 e dell'12,8 per cento nel 2016.

L'introito complessivo conseguito nell'anno 2018 per effetto della suddetta attività di liquidazione ammonta, sulla base dei dati di preconsuntivo forniti dall'Agenzia, a 11.177 milioni, con un incremento di 380 milioni rispetto al 2017 (+3,5 per cento). Non concorrono a tale aumento le entrate derivanti dai controlli svolti su campione unico, passate da 244 milioni nel 2017 a 239 milioni nel 2018 (-2,0 per cento), né le entrate da ruoli conseguenti alla liquidazione automatizzata, che fanno registrare una diminuzione pari al 1,5 per cento, passando da 5.094 nel 2017 a 3.997 nel 2018; decisivo per l'incremento complessivo è stato l'aumento delle entrate da versamenti diretti F24, passato da 5.459 milioni nel 2017 a 6.941 milioni nel 2018 (+27,1 per cento).

Particolarmente elevato e in aumento nel 2018 il numero di comunicazioni di irregolarità che hanno generato un ruolo, con una incidenza sulle comunicazioni esitate che passa dal 51 al 59,1 per cento.

Gli esiti della liquidazione automatizzata delle imposte risultanti dalle dichiarazioni confermano l'anomala dimensione che continua ad avere il fenomeno del mancato versamento delle imposte dichiarate (IVA, ritenute, imposte proprie), divenuto da tempo una impropria modalità di finanziamento e in non pochi casi una modalità di arricchimento illecito, attraverso condotte preordinate all'insolvenza.

In lieve miglioramento rispetto all'annualità precedente, la situazione rilevata per il 2015, ultima annualità completa disponibile, che ha fatto registrare omissioni per 14,3 miliardi di euro, a fronte dei 14,5 miliardi del 2014.

Relativamente all'annualità 2016 il confronto effettuato con il 2015 per l'IVA evidenzia un modesto miglioramento dei mancati versamenti, che passano da 6,7 a 6,6 miliardi; più rilevante risulta essere il miglioramento nel settore delle imposte proprie, per il quale i mancati versamenti scendono da 4,5 a 2,5 miliardi.

Elevata risulta essere la concentrazione degli omessi versamenti nella fascia da 20.000 a 100.000 euro, circostanza questa che fa ritenere limitate le possibilità di effettivo recupero dei crediti da parte dell'Erario.

Quanto al numero di posizioni coinvolte, esso si aggira ormai stabilmente su circa 3 milioni, con una lieve riduzione nel 2015, ultimo anno per il quale si dispone dei dati complessivi.

Come più volte segnalato dalla Corte, la rilevanza del fenomeno richiederebbe, oltre alla massima efficacia ed incisività nell'azione di recupero dei tributi non spontaneamente versati, la ricerca di nuove strategie finalizzate a salvaguardare efficacemente gli interessi dell'Erario già nella fase dell'adempimento spontaneo, per esempio con soluzioni analoghe a quelle già adottate

per le spese per ristrutturazioni edilizie e simili, assoggettate all'obbligo di pagamento tracciato con effettuazione della ritenuta a cura della banca.

L'attività di riscossione mediante ruoli è stata fortemente influenzata negli ultimi anni dalle ripetute possibilità di definizione agevolata dei carichi iscritti previste dal legislatore (c.d. "rottamazione delle cartelle").

Con riferimento alle misure agevolative dei carichi iscritti a ruolo previste dal d.l. n. 193 del 2016 e dal d.l. n. 148 del 2017 (rispettivamente prima e seconda edizione della rottamazione), al 31 dicembre 2018 erano state presentate istanze di adesione per un importo pari a circa 37 miliardi di euro di carico residuo iscritto a ruolo, al netto degli interessi di mora delle somme aggiuntive nonché degli oneri di riscossione maturati a favore dell'agente della riscossione dopo l'affidamento del carico.

Al netto dell'importo affidato dall'ente impositore a titolo di "sanzioni", l'importo del carico iscritto a ruolo che i contribuenti avrebbero dovuto corrispondere, secondo il piano di pagamento prescelto per il perfezionamento della definizione agevolata, risultava pari a 26,3 miliardi di euro.

Escludendo le rate della rottamazione-*bis*, originariamente in scadenza nei mesi di novembre 2018 e di febbraio 2019, i cui termini di versamento sono stati differiti a seguito dell'entrata in vigore del d.l. n. 119 del 2018, l'importo dovuto entro il 31 dicembre 2018, per le rottamazioni in argomento, si riduce a circa 21,8 miliardi di euro.

A fronte di tale importo atteso, al 31 dicembre 2018 risultano incassati a titolo di definizione agevolata 10,4 miliardi di euro, di cui 6,5 miliardi nel corso del 2017 e 3,9 miliardi nel corso del 2018. Ciò a fronte di crediti lordi originari per oltre 45 miliardi e, come detto, di un'aspettativa di introito alla fine del 2018 pari a 21,8 miliardi di euro.

Con l'art. 4 del d.l. n. 119 del 2018 è stato previsto anche l'annullamento automatico dei debiti (c.d. "partita di ruolo") di importo residuo fino a mille euro, calcolato alla data del 24 ottobre 2018 (data di entrata in vigore del decreto) e comprensivo di capitale, interessi di ritardata iscrizione a ruolo e sanzioni, risultanti dai singoli carichi affidati agli agenti della riscossione dal 1° gennaio 2000 al 31 dicembre 2010.

La misura ha interessato circa 12,5 milioni di contribuenti i quali, alla data del 24 ottobre 2018, risultavano intestatari di almeno un carico con debito residuo inferiore a mille euro, per un complessivo valore "nominale" dei crediti di circa 32 miliardi di euro (pari, all'incirca, al 3,5 per cento del valore "nominale" complessivo del magazzino residuo ruoli da riscuotere). Va segnalato come per effetto del riferimento alla singola partita contenuto nella norma, ben sette milioni di contribuenti abbiano beneficiato della misura pur rimanendo debitori per altre partite di entità superiore a mille euro.

Quanto all'ordinaria attività di riscossione i carichi affidati nell'ultimo quinquennio risultano in flessione, prevalentemente per riduzione dei ruoli formati dall'Agenzia delle entrate, passati dai 63.014 milioni di euro del 2014 ai 54.556 del 2018 (-13,5 per cento) e che costituiscono nel 2018 il 72,1 per cento dell'intero ammontare affidato. Appare, invece, sostanzialmente stabile il volume di carico affidato e posto in riscossione rispetto all'anno precedente (+0,2 per cento). In diminuzione rispetto al 2014 il carico di ruoli affidato nel 2018 da parte degli enti previdenziali, che segna un -23,6 per cento, ma che presenta un lieve aumento rispetto all'anno 2017 per effetto dell'apporto dell'INPS.

In sensibile aumento rispetto all'anno precedente, ma pur sempre marginale rispetto all'ammontare complessivo dei carichi affidati nell'anno, l'ammontare dei ruoli formati dai comuni nel 2018 (2,5 per cento del totale affidato nell'anno). Si registra, infine, un recupero delle iscrizioni a ruolo da parte degli altri enti non statali diversi dai comuni (+19,6 per cento).

Il 51,2 per cento delle riscossioni conseguite nel 2018 è relativo a ruoli formati dall'Agenzia delle entrate, il 30,6 per cento consegue a ruoli degli enti previdenziali e il 12,3 per cento afferisce a ruoli degli enti non statali (comuni e altri enti).

Dal confronto tra i carichi affidati, distinti per tipologia di ente impositore, con le riscossioni conseguite, risulta evidente la maggiore difficoltà di riscossione che incontrano i ruoli formati dalle agenzie fiscali (Entrate e Dogane) rispetto a quelli formati dall'INPS e a quelli

riferibili agli enti non statali, tra i quali i comuni. Il differenziale riflette, evidentemente, le diverse tipologie di crediti che sono alla base dei ruoli, che, almeno nel caso dei ruoli delle Entrate e delle Dogane si riconnettono a presupposti in buona parte privi di contropartite patrimoniali idonee a salvaguardare le posizioni creditorie pubbliche.

Il volume del riscosso totale a mezzo ruoli fra il 2000 e il 2018 è stato di 123,6 miliardi, a fronte di un carico netto di 957,1 miliardi (il 12,9 per cento). Il tasso di riscossione totale per ogni anno di affidamento del carico, nonostante l'effetto delle "rottamazioni", si colloca al di sotto del 28 per cento per le due annualità più remote e scende rapidamente per gli anni più recenti.

Dai dati emergono evidenti i limiti dell'attuale sistema di riscossione non spontanea dei crediti pubblici e la dilatata tempistica che caratterizza le procedure.

Al riguardo va tenuto presente quanto già in passato evidenziato in merito alla limitata riscuotibilità di buona parte dei crediti, concernenti soggetti interessati da procedure concorsuali, soggetti estinti, ecc.

La marcata stratificazione storica dei carichi da riscuotere è un riflesso del farraginoso accertamento dell'inesigibilità. La normativa prevede che periodicamente l'Agente della riscossione, con la c.d. "comunicazione di inesigibilità", chieda all'ente creditore il "discarico" delle partite non riscosse, dimostrando di aver svolto l'attività di recupero nel rispetto delle disposizioni di legge.

L'essersi formata una consistente mole di arretrati, l'obbligo di effettuare più tentativi di recupero coattivo nel termine triennale, le difficoltà insorte nello svolgimento delle procedure di controllo sulle comunicazioni di inesigibilità in capo agli enti impositori e le stesse vicende che hanno determinato la concentrazione in un unico operatore pubblico delle attività di riscossione dei tributi erariali, hanno indotto a differire reiteratamente i termini di presentazione delle comunicazioni di inesigibilità, rimodulando, in parallelo, quelli assegnati al controllo da parte degli enti impositori.

La soluzione è stata così rinviata di anno in anno, facendo lievitare la massa di crediti iscritti nei bilanci, riferibili in gran parte a quote in concreto non esigibili o riscuotibili.

Il meccanismo a scalare previsto a partire dall'annualità più recente, definito dalla legge per la presentazione delle comunicazioni di inesigibilità, comporterà il mantenimento, all'interno del magazzino residuo dei ruoli da riscuotere, di quote vetuste e difficilmente riscuotibili (le quote residue consegnate nell'anno 2000 - 19 anni fa - rimarranno nel magazzino da riscuotere per complessivi 38 anni).

Quanto alle rateazioni dei crediti tributari, esse sono in gran parte gestite da Agenzia delle entrate-Riscossione e in misura minore dall'Agenzia delle entrate.

Relativamente alle rateazioni che fanno capo a quest'ultima, i dati del 2018, pur parziali, sembrano confermare la flessione pressoché costante delle rateazioni già in atto da diversi anni (939,9 milioni di euro nel 2018 a fronte di 1.512,7 milioni nel 2017 e di 2.767,7 nel 2012). La tendenza rispecchia la sensibile flessione che si è registrata nell'attività di accertamento.

Quanto alle rateazioni gestite da Agenzia delle entrate-Riscossione, le rateazioni (lorde) concesse a fine 2018 ammontano a 35 miliardi di euro con un decremento di -1,5 miliardi rispetto alla situazione a fine 2017 (-4,0 per cento), mentre le rateazioni revocate alla stessa data ammontano a 93,9 miliardi, con un incremento di 10,8 miliardi (+13,0 per cento) rispetto all'anno precedente.

Rispetto a circa 3,6 milioni di istanze di rateazione concesse e non revocate al 1° gennaio 2019, circa 2 milioni di istanze, per un carico di 8,2 miliardi di euro, sono sostanzialmente estinte avendo i contribuenti provveduto al pagamento delle somme dovute. Per le restanti 1,6 milioni di istanze in essere, per un carico di 27,6 miliardi, il piano di ammortamento non è concluso o non è completamente onorato. Gli incassi da rateazione conseguiti nel 2018 ammontano a 2.812 milioni a fronte dei 3.275 del 2017 (-14,1 per cento).

Nel corso del 2018, considerando anche le richieste di rinegoziazione per proroga e l'accesso a piani straordinari o eccezionali e al netto delle istanze annullate, sono state presentate complessivamente 787.097 istanze di rateazione per un totale di circa 11,3 miliardi di euro; le

istanze accolte sono 735.899, mentre 52.254 (pari al 6,6 per cento delle lavorate), sono state respinte per mancanza dei requisiti richiesti.

Con riguardo all'attività di controllo dell'Agenzia delle entrate-settore Territorio, nel 2018 il numero dei classamenti delle unità immobiliari urbane verificati nel merito è aumentato a 505,3 mila a fronte dei 459 mila dell'anno precedente (+10,1 per cento). I controlli svolti in sopralluogo sulle unità immobiliari urbane presentate con DOCFA hanno avuto una leggera contrazione, passando da 63.872 a 63.084 (-1,2 per cento).

In diminuzione gli esiti finanziari, in termini di variazioni di rendita, dei suddetti controlli, passati da 145 milioni nel 2017 a 114 milioni nel 2018 (-21,1 per cento).

In netta riduzione il numero di controlli su particelle trattate a seguito degli elenchi pubblicati in G.U. al 31 dicembre 2009, relative a fabbricati non presenti in catasto o ad adempimenti non registrati, passato da oltre 16 mila nel 2016 a meno di 12 mila nel 2018, con una diminuzione del 28 per cento e del 60 per cento rispetto al quinquennio.

Anche nel 2018 è in flessione il numero di revisioni puntuali del classamento (*ex art. 1, comma 336, legge finanziaria 2005*), che passa da 4 mila nel 2017 a 3 mila circa nel 2018 (-21,7 per cento). Tali revisioni nel 2013 erano state 11.011.

In sintesi, nel 2018, l'attività di controllo delle strutture preposte al settore del Territorio dell'Agenzia delle entrate presenta un incremento del numero di prodotti realizzati al quale tuttavia corrisponde una notevole flessione dei corrispondenti esiti finanziari.

Permane del tutto immutata l'esigenza, finora insoddisfatta, dopo il mancato esercizio della delega prevista dall'art. 2 della legge 11 marzo 2014, n. 23, di una revisione strutturale della disciplina relativa al sistema estimativo del Catasto fabbricati, oggi fortemente disallineato e sperequato rispetto ai valori di mercato esistenti nelle varie realtà locali.

Quanto all'attività svolta dall'Agenzia delle dogane e dei monopoli nel 2018, il numero complessivo dei controlli, pari a 1,2 milioni, è rimasto pressoché costante rispetto al 2017. Nell'ambito di tale attività di controllo si evidenzia una riduzione nei controlli doganali sul *plafond* scambi extra-comunitari (-16,2 per cento), su scambi intra-comunitari (-16,8 per cento) e su scambi *ex post* (-14 mila, pari a -10,7 per cento). I controlli su esportazioni diminuiscono da 198 mila a 192 mila (-6.169, pari a -3 per cento) ed anche le verifiche nel settore delle accise (-1.460, pari al -3 per cento). Aumentano, invece, i controlli su importazioni che passano da 287 mila a 305 mila (+6,2 per cento) ed anche i controlli mediante gli *scanner* (+691).

Relativamente all'attività della Guardia di finanza nel settore delle imposte sui redditi e dell'IVA, in termini numerici emerge nel 2018 una riduzione delle attività di controllo rispetto all'anno precedente. In contenuta diminuzione il numero delle "verifiche e controlli", passati da 108.655 a 106.798 (-1,7 per cento) e in lieve diminuzione anche il numero dei "controlli strumentali", passati da 522.522 a 520.879 (-0,3 per cento).

Complessivamente emerge una sostanziale stabilità dei volumi di attività che nell'ultimo quinquennio sono stati destinati al contrasto dell'evasione.

Quanto alle indagini finanziarie eseguite, il ricorso a tale mezzo investigativo risulta in sensibile aumento (+24,5 per cento) facendo rilevare anche un incremento degli imponibili (+6 per cento) determinati a seguito di tali indagini.

Il loro numero complessivo, tuttavia, pur integrato delle analoghe indagini svolte dall'Agenzia delle entrate (complessivamente il numero di contribuenti nei confronti dei quali è stata attivata l'indagine finanziaria nell'ultimo quadriennio è stato sempre sensibilmente inferiore ai diecimila per anno) resta ben lontano da quanto sarebbe auspicabile, considerata la dimensione e la gravità dei fenomeni evasivi esistenti.

Quanto alla possibile valutazione della proficuità potenziale delle indagini svolte nell'anno, in termini di esiti finanziari più direttamente misurabili, dai dati forniti dal Corpo emerge nel 2018 un limitato aumento, rispetto all'anno precedente, della proficuità potenziale delle "verifiche e controlli" nel settore dell'imposizione diretta, che costituiscono l'attività finanziariamente più rilevante.

In sensibile flessione risultano gli esiti finanziari in materia di IVA evasa, passati da 7.643 milioni nel 2017 a 5.219,5 milioni nel 2018 (-31,7 per cento). La flessione, che riallinea il risultato

a quelli degli anni 2016 e precedenti, è da attribuirsi tuttavia ad un'attività di servizio di eccezionale rilievo svolta da un Reparto del Corpo nel 2017.

Relativamente al contrasto al contrabbando di tabacchi, dal confronto tra i risultati del 2018 e quelli dell'anno precedente emerge un decremento del quantitativo dei tabacchi lavorati esteri (Tle) sequestrati, passati da 271.918 kg nel 2017 a 267.600 kg nel 2018.

In merito al contrasto delle attività di contraffazione i risultati operativi del 2018 mettono in evidenza una flessione del numero degli interventi, passati da 12.055 del 2017 a 11.227 nel 2018, e del numero delle persone denunciate all'A.G., passate da 7.919 nel 2017 a 7.291 nel 2018.

In aumento, invece, il numero di prodotti contraffatti sequestrati, passato da 171,4 milioni circa nel 2017 a 311,2 milioni nel 2018.

Quanto alle attività di contrasto alle frodi in materia di IVA, l'Agenzia delle dogane e dei monopoli, l'Agenzia delle entrate e la Guardia di finanza hanno riferito sugli esiti dell'attività svolta, indirizzata in particolare, al contrasto alle "frodi carosello" e alle false fatturazioni interne (violazioni della normativa comunitaria e nazionale in materia di IVA), nonché ai controlli connessi alla collaborazione internazionale o intracomunitaria.

In aumento nel 2018 il numero dei soggetti denunciati dalla Guardia di finanza e dalle Agenzie fiscali per violazioni penali tributarie rispetto al 2017, anno che aveva fatto registrare un'inversione di tendenza dopo la drastica flessione del 2016.

Gli elementi disponibili relativamente all'IVA confermano la gravità del *gap* stimato per l'Italia (circa 36 miliardi di euro in valore assoluto) che la colloca al terzo posto tra i paesi dell'Unione europea, preceduta solo dalla Grecia e dalla Romania, con una percentuale vicina al 26 per cento. Gli altri grandi paesi presentano dei valori molto più contenuti: al di sotto del 12 per cento la Francia e il Regno Unito, sotto il 10 per cento la Germania e poco meno del 3 per cento la Spagna; la media europea (EU a 28 paesi) è di poco superiore al 12 per cento mentre la mediana è del 10 per cento.

Sul piano storico, dopo il picco del 2013, con una quota di poco superiore al 30 per cento, si è registrata una riduzione negli anni successivi di circa 4 punti percentuali. Un contributo rilevante alla riduzione del *tax gap* è derivato dall'estensione del *reverse charge* e dall'introduzione, a partire da gennaio 2015, dell'istituto dello *split payment*.

Nell'anno 2018 i crediti portati in compensazione (dei debiti tributari e contributivi) hanno superato i 58 miliardi complessivi, con una crescita del 83 per cento rispetto ai 31,6 miliardi segnati nel 2010 e del 6 per cento rispetto al 2017. La crescita rispetto all'anno precedente risulta determinata principalmente dalle agevolazioni (+2.052 milioni), dalle imposte dirette (+2.053 milioni) e dall'IVA (+953 milioni) rispettivamente +51, +10 e +6 per cento, e in misura minore per recupero del *bonus* di 80 euro erogato dai sostituti d'imposta (+293 milioni, +3,5 per cento). Diminuiscono, invece, le compensazioni da crediti per imposte anticipate iscritte in bilancio (-2.055; -41 per cento).

Anche la dinamica dei rimborsi erogati dall'amministrazione fa registrare complessivamente nel 2018 un aumento di 1,3 miliardi rispetto all'anno precedente. Tale risultato deriva da un incremento di 1,7 miliardi nei rimborsi erogati ai fini IVA e in minima parte nei rimborsi erogati per le agevolazioni, mentre si riducono i rimborsi erogati ai fini dell'imposizione sul reddito (-10,5 per cento).

Gli incrementi che si sono verificati nel 2018 attengono, in particolare, ai rimborsi IVA (+14,6 per cento) e alle compensazioni del settore imposte dirette (+9,72 per cento). A determinarli hanno concorso misure quali il "*bonus* 80 euro", nel settore delle compensazioni, e lo *split payment* nell'area dei rimborsi.

Quanto alle compensazioni nel settore dell'IVA vanno ricordate le misure restrittive adottate da ultimo con l'art. 3 del d.l. n. 50 del 2017.

Una specifica osservazione è stata dedicata alle iniziative per favorire la *tax compliance*, tra le quali, in particolare, la fatturazione elettronica, il cui rilievo appare strategico per la semplificazione degli adempimenti e la riduzione dell'evasione.

Al riguardo vanno segnalati i rischi che l'attuale impianto normativo presenta per l'efficace funzionamento di un sistema finalizzato alla prevenzione e repressione basato su tali misure. Ci

si riferisce, in particolare, agli effetti che ha sul sistema della fatturazione elettronica l'estensione del regime forfetario fino a 65.000 euro di ricavi e compensi introdotto dal gennaio del 2019. L'adesione a tale regime, infatti, comporta l'esclusione dalla fatturazione elettronica. Ciò ha determinato una vasta zona d'ombra nel sistema appena avviato, data la numerosità dei contribuenti interessati (stimati in circa due milioni), inducendo al nero e facendo venire meno l'interesse a documentare le componenti passive del reddito.

Un completamento del sistema si avrà con l'introduzione, dal prossimo luglio per le imprese con ricavi superiori a 400 mila euro e dal gennaio 2020 per la generalità delle altre imprese, della trasmissione telematica dei corrispettivi: anche in tal caso, la scelta del legislatore è stata in linea con i suggerimenti forniti dalla Corte con la Relazione al rendiconto dello Stato dell'anno 2017.

Nell'ottica di dare sempre maggior sviluppo alle azioni di prevenzione piuttosto che di repressione dei fenomeni evasivi e fraudolenti, con conseguente riduzione e semplificazione degli adempimenti fiscali nonché sviluppo di servizi a valore aggiunto offerti dall'Amministrazione fiscale, la Corte ha più volte segnalato in passato l'importanza di affiancare ai predetti processi informatici strategie volte a contenere l'uso del contante e a incentivare la diffusione dei pagamenti elettronici.

Una specifica analisi è stata dedicata ai profili di carattere internazionale: il *ruling* internazionale, gli accordi preventivi, la *cooperative compliance*, il *patent box* e il regime di favore per soggetti che stabiliscono la residenza in Italia.

Le analisi svolte sull'andamento del contenzioso tributario confermano la diminuzione dei ricorsi pendenti presso le Commissioni tributarie provinciali anche nel 2018 per effetto della diminuzione sia di quelli che riguardano l'Agenzia delle entrate che di quelli relativi all'Agenzia delle dogane. Continua il *trend* decrescente delle sentenze emesse, con una diminuzione del 12 per cento rispetto all'esercizio precedente.

Seppure in maniera meno marcata rispetto all'anno precedente (un migliaio di ricorsi pervenuti in meno per l'insieme delle agenzie fiscali), la diminuzione del numero dei ricorsi pendenti va messa in relazione alla costante riduzione dei nuovi ricorsi avverso atti dell'Agenzia delle entrate pervenuti nell'anno, stante invece una flessione del numero delle sentenze emesse.

Uno specifico approfondimento ha riguardato gli esiti finanziari derivanti dal contenzioso tributario, in particolare per quanto riguarda il giudizio di primo e secondo grado per l'intero settore delle amministrazioni pubbliche coinvolte (agenzie fiscali, enti locali e altre tipologie di enti).

Nel 2018 l'evoluzione delle entrate da giochi, dopo una crescita nel triennio 2014-2016 e una sostanziale stabilizzazione nel 2017, ha fatto registrare una leggera flessione, attestandosi sui 10 miliardi (-3 per cento) nonostante "la raccolta lorda" (il volume d'affari del settore) sia passata da 101,8 a 104,9 miliardi.

Anche nel 2018 il gettito delle accise sui prodotti petroliferi è stato di poco inferiore ai 26 miliardi, allineandosi al valore degli ultimi anni (-281 milioni, -1,1 per cento rispetto al 2017). Tale gettito costituisce poco meno del 12 per cento delle imposte indirette e il 5,5 per cento del totale delle entrate tributarie.

I consumi totali mostrano un'ulteriore flessione per la benzina e per il GPL (molto contenuta per la prima, dell'ordine del 2,5 per cento per il secondo), mentre inverte la tendenza avviata a partire dal 2015 il gasolio, superando i 28.000 miliardi di litri, con un incremento superiore al 2 per cento.

Dai dati relativi agli ultimi due anni emerge come il prezzo medio annuale al consumo di tutti e tre i carburanti sia aumentato. Considerando che le accise sono rimaste stabili, tale aumento è da imputarsi sostanzialmente all'incremento del prezzo industriale: dell'11 per cento nel caso della benzina, del 16 per cento per il gasolio e del 9 per cento nel caso del GPL.

Rispetto agli altri grandi paesi europei l'Italia si caratterizza per l'incidenza della componente fiscale sul prezzo industriale fra le più elevate. Nel caso della benzina, infatti, questa risulta pari a circa due volte il prezzo base, rispetto ad un valore di 1,9 per Francia e Regno Unito;

nel caso del gasolio, invece, è il Regno Unito a presentare il rapporto più elevato (1,8) con l'Italia e la Francia al secondo e terzo posto (circa 1,5).

1. La gestione delle entrate dello Stato nel 2018

1.1. Gli andamenti generali

Con oltre 592 miliardi (+1,5 per cento), le entrate finali accertate nel 2018 continuano la crescita già ripresa nel 2015 dopo la breve flessione registrata nel 2014.

Dall'analisi per titoli emerge il ruolo determinante delle entrate tributarie (pari all'84,7 per cento delle entrate finali).

Le imposte dirette ammontano, in termini di accertato, a 262.221 milioni, rimanendo pressoché costanti rispetto al 2017 (+0,03). Tra le principali, l'IRPEF presenta un gettito pari a 195.800 milioni che ricopre il 75 per cento delle stesse e un totale incassi pari a 194.467 (+5,8 per cento rispetto all'anno precedente). L'IRES, al contrario, mostra un andamento decrescente sia in termini di accertato che di incassi, passando rispettivamente da 40.964 e 36.906 milioni nel 2017 a 38.352 e 35.541 milioni nel 2018 (-6,4 e -3,7 per cento). Effetto probabilmente dovuto alla riduzione dell'aliquota IRES dal 27,5 per cento al 24 per cento in vigore per i periodi successivi a quello in corso al 31 dicembre 2016 (legge n. 208 del 2015, art. 1 comma 61).

Tra le altre imposte dirette si rilevano le imposte sostitutive delle imposte sui redditi che passano da 17.494 milioni nel 2017 a 17.975 nel 2018 (+2,7 per cento) e rappresentano il 7 per cento delle imposte dirette.

Le imposte indirette sono state accertate per un ammontare pari a 230.586 milioni e hanno generato incassi pari a 216.169 milioni, dei quali il 65 per cento è rappresentato dal gettito IVA (141.526 milioni, +4,6 per cento rispetto al 2017). Circa l'86 per cento degli incassi IVA derivano dalla componente sugli scambi interni: di cui 12.430 milioni dai versamenti delle Pubbliche amministrazioni a titolo di *split payment* e 14.294 milioni affluiscono dal prelievo sulle importazioni. L'imposta di registro, bollo e l'imposta sostitutiva rappresentano il 6 per cento delle imposte indirette e ammontano a 12.436 milioni (+6,3 rispetto al 2017), mentre l'accisa sui prodotti energetici, l'imposta di consumo sui gas e sugli oli minerali, che rappresentano il 12 per cento del totale delle imposte indirette, si attestano sui 26.307 milioni, facendo registrare un lieve decremento pari allo 0,3 per cento. Contribuiscono alla crescita totale degli incassi le entrate derivanti dal settore dei generi di monopolio all'interno del quale spicca il gioco del lotto con incassi che ammontano a 7.481 milioni facendo registrare un aumento rispetto all'anno precedente pari al 4 per cento. Infine, contribuiscono ad alimentare i versamenti delle entrate, seppur ciascuna in minima parte, le altre imposte indirette che complessivamente rappresentano il 12 per cento e fanno registrare un aumento del +4,7 per cento.

TAVOLA 1.1

LE PRINCIPALI IMPOSTE DIRETTE E INDIRETTE

(in milioni)

		Accertato			Versato		
		2017	2018	Variazione %	2017	2018	Variazione %
Imposte dirette	IRPEF	192.748,75	195.799,10	1,58	183.832,11	194.467,00	5,79
	IRES	40.964,36	38.351,70	- 6,38	36.906,01	35.541,40	- 3,70
	SOSTITUTIVE	17.720,59	17.949,60	1,29	17.493,71	17.974,50	2,75
	ALTRE DIRETTE	10.707,10	10.121,10	- 5,47	10.519,33	9.897,10	- 5,92
	<i>Totale</i>	<i>262.140,80</i>	<i>262.221,50</i>	<i>0,03</i>	<i>248.751,16</i>	<i>257.880,00</i>	<i>3,67</i>

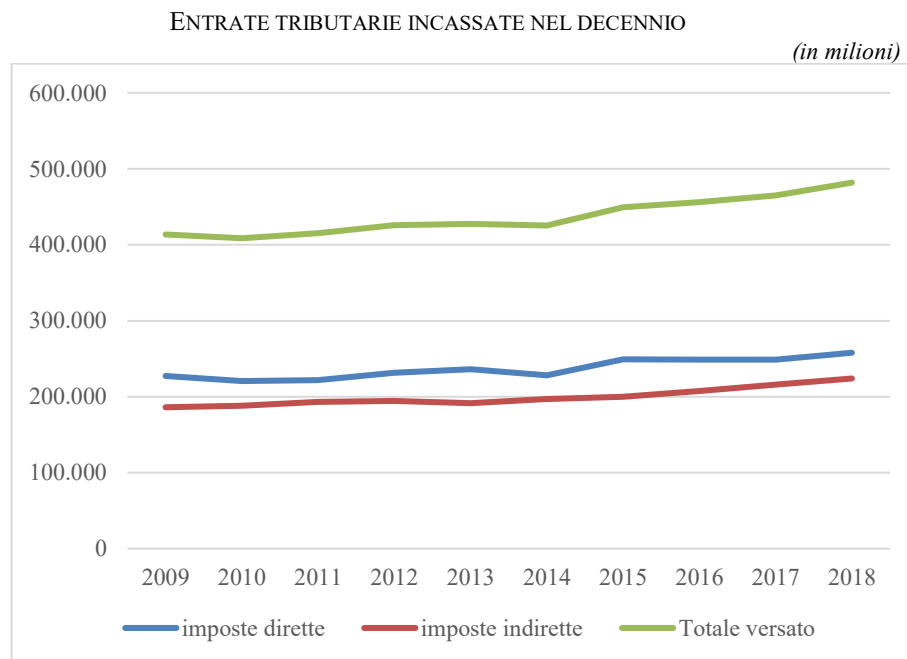
		Accertato			Versato		
		2017	2018	Variazione %	2017	2018	Variazione %
Imposte indirette	IVA	147.298,16	155.452,80	5,54	135.292,16	141.525,80	4,61
	REGISTRO, SOSTITUTIVE, BOLLO	11.926,23	12.716,00	6,62	11.701,15	12.435,90	6,28
	ACCISA E OLI MINERALI	26.505,44	26.155,10	- 1,32	26.378,92	26.307,20	- 0,27
	GENERE MONOPOLIO	10.564,45	10.615,72	0,49	10.572,75	10.586,75	0,13
	ALTRE INDIRETTE	24.495,72	25.646,56	4,70	24.398,86	25.312,52	3,74
	<i>Totale</i>	<i>220.790,00</i>	<i>230.586,18</i>	<i>4,44</i>	<i>208.343,84</i>	<i>216.168,17</i>	<i>3,76</i>
Totale complessivo		482.930,80	492.807,68	2,05	457.095,00	474.048,17	3,71

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Emerge un andamento crescente delle entrate tributarie accertate. Tale aumento è il risultato di elementi contrastanti in quanto all'aumento dell'IRPEF e dell'IVA si contrappone la contrazione dell'IRES, delle altre dirette e delle accise sui prodotti energetici e oli minerali.

Nel grafico seguente si riporta l'andamento degli incassi nel quinquennio:

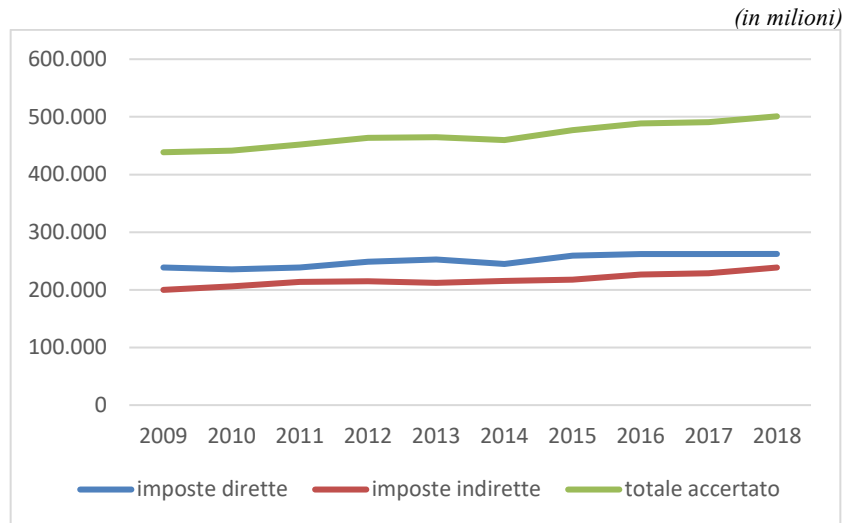
GRAFICO 1.1



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

GRAFICO 1.2

ENTRATE ACCERTATE NEL DECENNIO



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Il Titolo II “Entrate extratributarie” registra un decremento a livello di somme accertate passando da 89.082 milioni a 88.111 milioni (-1,1 per cento), ma una lieve crescita in termini di incassi (+0,6 per cento, +15,1 per cento nell’ultimo quinquennio), passando da 60.922 milioni del 2017 a 61.312 milioni nel 2018.

Infine, per il Titolo III “Alienazione ed ammortamento di beni patrimoniali e riscossione di crediti” continua la consistente diminuzione, sia in termini di somme accertate che di somme incassate, iniziata nel 2016 facendo registrare accertamenti per 2.200 milioni (-11 per cento) e incassi per 2.119 milioni (-13 per cento), portandosi al di sotto dei livelli del 2013.

TAVOLA 1.2

LE ENTRATE FINALI

(in milioni)

	2014	2015	2016	2017	2018
Previsioni Iniziali Competenza	545.411	544.156	567.417	567.953	579.462
Previsioni Definitive Competenza	557.936	559.157	571.605	578.033	584.434
Previsioni Iniziali Cassa	491.037	495.703	519.114	523.170	537.944
Previsioni Definitive Cassa	503.561	510.641	523.362	533.197	542.665
Accertato	550.187	569.566	581.315	582.974	591.612
Riscosso Competenza	478.547	501.957	518.750	523.057	531.859
Da Riscuotere Competenza	71.640	67.608	62.565	59.917	59.753
Versamenti Competenza	453.622	474.213	490.681	494.711	503.512
Da Versare Competenza	24.925	27.744	28.069	28.345	28.347
Riscosso Residui (lordo da versare)	47.268	47.319	44.152	50.686	53.145
Da Riscuotere Residui	95.978	103.362	108.945	99.344	104.894
Versamenti Residui	30.684	37.773	31.493	34.216	42.199
Da Versare Residui	16.584	9.546	12.659	16.469	10.946
Riscosso Totale	525.815	549.276	562.902	573.742	585.003
Da Riscuotere Totale	167.618	170.970	171.510	159.261	164.647
Versamenti Totali	484.306	511.987	522.174	528.928	545.711
Da Versare Totale	41.509	37.289	40.728	44.815	39.293
Riscosso Residui (netto)	7.927	5.810	6.863	9.957	8.330
Riscossioni dell’anno	486.474	507.767	525.613	533.014	540.189
Δ Accertamenti (in %)		3,52%	2,06%	0,29%	1,48%
Δ Riscossioni competenza (in %)		4,89%	3,35%	0,83%	1,68%
Δ Versamenti competenza (in %)		4,54%	3,47%	0,82%	1,78%

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

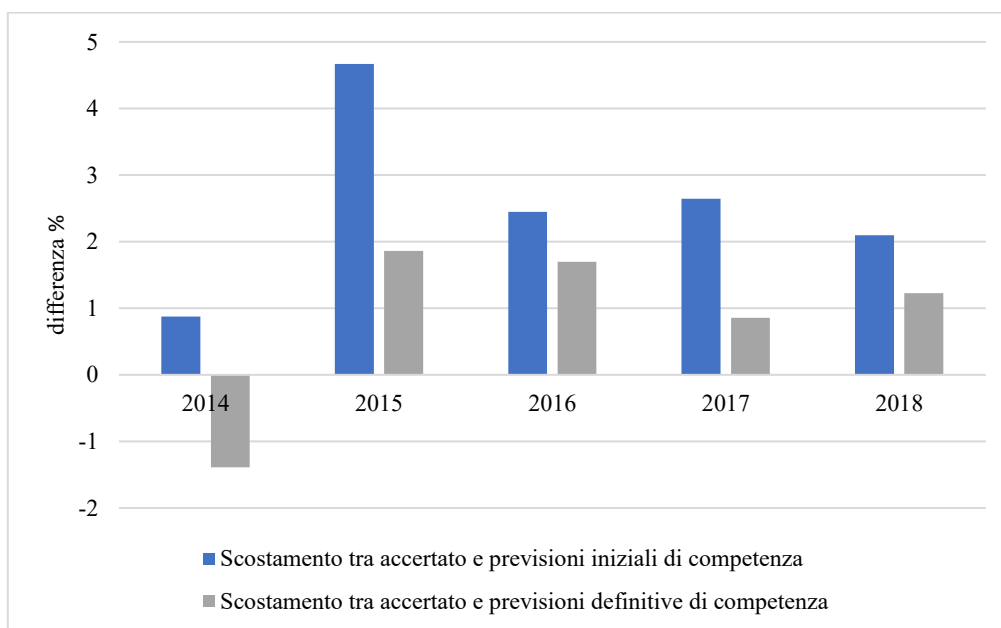
Va considerato che sull'accertato hanno influito le insussistenze che complessivamente, fra il 2017 e il 2018, passano da 62.209 milioni a 46.037 milioni (-26 per cento). Un fenomeno, questo, che si è distribuito in misura pressoché equivalente fra le entrate extratributarie (23.451 milioni) e quelle tributarie (22.580 milioni).

Permangono pressoché costanti, anche nel 2018, gli scostamenti tra le previsioni definitive di entrata e gli accertamenti. Si registrano, infatti, a fronte di previsioni pari a 584.434 milioni somme accertate pari a 591.612 milioni (+1,2 per cento nel 2018, +0,85 per cento nel 2017). Tali risultati, segnalano il permanere di una difficoltà di previsione che si concretizza in una sottostima dell'evoluzione attesa delle poste di entrata.

Il dato di sintesi sottintende esiti di dimensioni diverse per i tre titoli di bilancio. Da un lato, per le entrate tributarie, in coerenza con l'anno precedente, continua il fenomeno sofferto da anni di sovrastima delle previsioni, infatti si registrano accertamenti inferiori alle previsioni iniziali dell'1,4 per cento ed anche, seppur in misura inferiore, rispetto alle previsioni definitive (0,6 per cento). Dall'altro lato, le extratributarie, mostrano un grado di sottostima delle previsioni iniziali pari al 28 per cento e delle previsioni definitive pari al 14 per cento.

GRAFICO 1.3

ENTRATE FINALI: LO SCOSTAMENTO FRA PREVISIONI E ACCERTAMENTI



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Infine, il Titolo III è segnato da scostamenti accertamenti/previsioni di dimensioni notevoli soprattutto in riferimento alle previsioni definitive (sovrastimate le previsioni iniziali per 312 milioni e quelle definitive per 573 milioni, rispettivamente del 12,4 e del 20,7 per cento).

Sul fronte della riscossione, il risultato del 2018 (pari a 585 miliardi) segnala un incremento rispetto al 2017 (+2,0 per cento), a conferma di un *trend* che dal 2013 ha visto crescere il gettito del 12 per cento. L'aumento riguarda sia le riscossioni in conto competenza che passano da 523 milioni nel 2017 a 532 milioni nel 2018 (+1,7 per cento), mentre le riscossioni in conto residui passano da 50,7 milioni a 53,1 milioni (+4,9 per cento).

Come già evidenziato negli anni passati, la riscossione in conto residui richiama una criticità già segnalata dalla Corte nelle precedenti relazioni: la scarsa trasparenza di una rappresentazione di bilancio che non offre la possibilità di distinguere quanto delle riscossioni sui

residui afferisca alla riscossione nell'esercizio di resti che risultavano da riscuotere all'inizio dell'anno e quanto attenga, invece, al versamento di somme che erano rimaste da versare alla fine del precedente esercizio finanziario e che, quindi, rientravano già fra le riscossioni di quell'esercizio o di altri ancora precedenti. La mancata separata esplicitazione degli addendi che concorrono a formare l'importo totale esposto per la riscossione residui comporta che le riscossioni lorde dell'esercizio siano sopravvalutate, rispetto a quelle effettive, di un importo pari a quello delle somme rimaste da versare alla fine del precedente esercizio¹.

Un'analisi più attendibile, dunque, renderebbe necessario prendere in considerazione la riscossione totale netta, cioè la riscossione dell'anno andrebbe contabilizzata quale somma dei versamenti totali e del "da versare totale", al netto del "da versare dell'esercizio precedente"; proprio per sterilizzare le duplicazioni.

TAVOLA I.3

LA RISCOSSIONE TOTALE

(in milioni)

Entrate finali	2014	2015	2016	2017	2018	Δ 2018/2017	NI (2014-100)
Riscosso Competenza	478.547	501.957	518.750	523.057	531.859	1,7%	111
Tit I	422.760	442.890	456.532	462.736	471.008	1,8%	111
Tit II	50.362	50.316	58.462	57.897	58.735	1,4%	117
Tit III	5.425	8.751	3.757	2.424	2.115	-12,7%	39
Riscosso Residui (loro da versare)	47.268	47.319	44.152	50.686	53.145	4,9%	112
Tit I	41.223	41.244	38.091	44.661	47.320	6,0%	115
Tit II	6.030	6.065	6.054	6.021	5.821	-3,3%	97
Tit III	15	9	8	4	4	16,8%	28
Riscosso Residui (netto)	7.927	5.810	6.863	9.957	8.330	-16,3%	105
Tit I	4.924	2.848	3.743	6.855	5.502	-19,7%	112
Tit II	2.990	2.954	3.113	3.100	2.824	-8,9%	94
Tit III	14	8	7	3	3	0,0%	21
Riscosso Totale	525.815	549.276	562.902	573.742	585.003	2,0%	111
Tit I	463.984	484.134	494.623	507.396	518.328	2,2%	112
Tit II	56.392	56.382	64.515	63.919	64.556	1,0%	114
Tit III	5.440	8.761	3.764	2.427	2.119	-12,7%	39
Riscossioni dell'anno	486.474	507.767	525.613	533.014	540.189	1,3%	111
Tit I	427.684	445.738	460.275	469.591	476.511	1,5%	111
Tit II	53.351	53.270	61.574	60.997	61.559	0,9%	115
Tit III	5.439	8.759	3.764	2.427	2.119	-12,7%	39

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

L'analisi della cassa evidenzia la crescita dei versamenti totali: pari al 3,2 per cento rispetto al 2017, ma del 12,7 per cento nel più ampio arco quinquennale (2014-2018). Se, però, si depura dell'importo dei rimborsi IVA e degli introiti connessi al "Fondo ammortamento titoli di Stato", il versato totale passa da 545.711 a 515.876 con un incremento del 2,4 per cento rispetto al 2017.

Le entrate tributarie fanno registrare un aumento dei versamenti totali (+3,6 per cento, +13,3 per cento nel quinquennio), da imputarsi per il 92,2 per cento ai versamenti in conto competenza che aumentano rispetto al 2017 dell'1,9 per cento (pari a 444.573 milioni); e per il +7,8 per cento ai versamenti in conto residui che fanno registrare un aumento rispetto all'anno precedente del 28 per cento e ammontano a 37.707 milioni.

Le entrate extratributarie mettono in luce un lieve aumento dei versamenti totali (+0,6 per cento) rispetto all'anno precedente, mentre tale aumento diventa rilevante se confrontato con il quinquennio (+15,1 per cento). Tali somme sono imputabili soprattutto ai versamenti in conto competenza che passano da 56.160 nel 2017 a 56.824 nel 2018, mentre *subiscono* una riduzione i versamenti in conto residui che passano da 4.762 a 4.488 (-5,8 per cento).

¹ Problematica più diffusamente descritta nel capitolo "Relazione sugli esiti delle verifiche sui dati del Rendiconto dell'entrata", Volume III.

1.2. Le entrate finali da accertamento e controllo

Le entrate da accertamento e controllo sono definite al netto degli introiti riferibili a forme di “condono” e comprendono gli importi delle sanzioni e degli interessi relativi, nella misura recata dagli specifici capitoli del Titolo II. Queste “correzioni” consentono di rendere omogenea la serie storica, escludendo il concorso di fattori contingenti e superando le diverse classificazioni intervenute nel tempo (fino a tutto il 1999 le entrate da sanzioni e interessi erano contabilizzate fra le entrate tributarie).

I risultati conseguiti (Tavola 1.4) offrono le seguenti indicazioni: gli accertamenti, pari a 59,5 miliardi, segnalano una ripresa, dopo la flessione rilevata nel 2017, (+3,4 per cento), confermando una linea di tendenza in cui l'attività di controllo svolge un ruolo non secondario nella dinamica del gettito.

TAVOLA 1.4

LE ENTRATE DA ACCERTAMENTO E CONTROLLO

	<i>(in milioni)</i>				
	2014	2015	2016	2017	2018
Residui al 31/12	103.649	105.859	104.171	93.424	95.797
Residui Iniziali	153.059	103.649	105.859	104.171	93.424
Previsioni Iniziali Competenza	54.506	50.993	52.002	53.757	51.450
Previsioni Definitive Competenza	54.111	50.673	53.284	52.942	51.324
Previsioni Iniziali Cassa	10.662	10.816	11.845	16.598	15.122
Previsioni Definitive Cassa	10.267	10.496	13.188	15.783	14.764
Accertato	66.907	66.178	64.549	57.528	59.500
Riscosso Competenza	9.401	9.809	13.215	10.962	10.935
Da Riscuotere Competenza	57.506	56.369	51.334	46.566	48.565
Versamenti Competenza	8.794	9.234	12.586	10.292	10.315
Da Versare Competenza	607	575	629	669	620
Riscosso Residui (lordo da versare)	3.960	4.357	4.687	7.324	6.033
Da Riscuotere Residui	44.777	48.118	51.414	45.026	45.574
Versamenti Residui	3.201	3.560	3.892	6.162	4.995
Da Versare Residui	759	797	795	1.163	1.038
Riscosso Totale	13.361	14.166	17.902	18.286	16.969
Da Riscuotere Totale	102.283	104.487	102.747	91.592	94.139
Versamenti Totali	11.995	12.794	16.478	16.454	15.311
Da Versare Totale	1.366	1.372	1.424	1.832	1.658

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Tuttavia, risultano lievemente diminuite le riscossioni di competenza, che si attestano sui 10,9 miliardi, mentre i versamenti di competenza, pari a oltre 10,3 miliardi, risultano lievemente aumentati (rispettivamente -0,2 e +0,2 per cento). In entrambi i casi, si segnala un'accelerazione (dell'ordine del 25 per cento) registrata nell'ultimo quinquennio.

L'indice di riscuotibilità di competenza (rapporto fra il riscosso di competenza e l'accertato) presenta un livello (pari al +18 per cento) che segnala un peggioramento rispetto al 2017 di un punto percentuale ma che mantiene un andamento positivo rispetto al primo anno del quinquennio (+13,3 per cento).

La riscossione in conto residui, dopo l'accelerazione dello scorso anno, presenta una diminuzione passando da 7,3 miliardi nel 2017 a 6 nel 2018 (-17,6 per cento), un risultato che riflette un aumento nella formazione dei residui, nonostante il processo di smaltimento effettuato

con i sostenuti abbattimenti operati dall'Amministrazione. Si rileva, infatti, un "da riscuotere totale" che passa da 91.592 milioni nel 2017 a 94.139 milioni nel 2018 (+2,8 per cento)².

La riscossione totale inverte la tendenza al rialzo manifestatasi negli anni precedenti, collocandosi a poco meno 17 miliardi, con una diminuzione del 7,2 per cento, pur mantenendo un volume di introiti maggiore rispetto a quelli conseguiti all'inizio del quinquennio (+27 per cento).

1.3. Le entrate ricorrenti e non ricorrenti

Nel 2018 le entrate di natura ricorrente rappresentano il 98 per cento delle entrate finali totali. Tale risultato è riconducibile in larga parte alla componente "entrate tributarie", nel cui ambito la quota delle entrate ricorrenti esprime la quasi totalità del titolo (99 per cento) (Tavola 1.4).

Per contro, le entrate tributarie non ricorrenti che, nell'insieme, registrano una rilevante diminuzione rispetto al 2017 (-23,7 per cento), rappresentano appena l'1 per cento delle entrate tributarie complessive.

Per quanto riguarda le entrate extratributarie di natura ricorrente, si rileva una concentrazione pari al 77,3 per cento della previsione definitiva di competenza 2018 per l'intero Titolo II e rappresentano il 92 per cento del totale riscosso, a causa anche di imputazioni di capitoli che almeno in parte riguardano proventi di natura chiaramente non ricorrente.

I descritti andamenti riflettono i criteri di classificazione adottati.

Va chiarito che il criterio seguito dalla Ragioneria generale dello Stato prevede l'imputazione alle entrate ricorrenti di tutti gli introiti per i quali la normativa sottostante ha previsto un afflusso al bilancio dello Stato a regime, senza limitazioni temporali, a prescindere dall'entità del gettito che si realizza e dalla sua eventuale aleatorietà.

Allo stesso modo, occorre però anche sottolineare che in passato la stessa Ragioneria aveva adottato un diverso criterio di classificazione a proposito di una particolare tipologia di entrate: in sostanza, nel caso delle entrate eventuali e diverse, classificate fra le entrate ricorrenti, tale caratteristica è stata valutata in base alla continuità del gettito nel tempo, anche se composto da singoli elementi, alcuni dei quali possono configurarsi come *una tantum*³.

TAVOLA 1.5

ENTRATE RICORRENTI E NON RICORRENTI: RISCOSSIONI PER TITOLO DI ENTRATA

(in milioni)

	Entrate ricorrenti	Entrate non ricorrenti	Totale Titolo	Entrate ricorrenti/Totale	Entrate Non ricorrenti/Totale
I	514.495	3.833	518.328	99%	1%
II	59.623	4.933	64.556	92%	8%
III		2.119	2.119	0%	100%
<i>Entrate Finali</i>	<i>574.117</i>	<i>10.886</i>	<i>585.003</i>	<i>98%</i>	<i>2%</i>
IV	249.066		249.066	100%	0%
Totale	823.183	10.886	834.069	99%	1%

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

² In questo fenomeno ci potrebbe essere l'effetto annuncio del condono (alias "pace fiscale"); annunciato da giugno 2018 e introdotto con il d.l. n. 119 del 2018 emanato alla fine di ottobre, ha sostanzialmente frenato la riscossione da ruolo, risultando più conveniente attendere la misura "perdonistica".

³ Queste scelte sono state oggetto di osservazioni da parte della Corte che, in occasione di specifiche indagini aveva avuto modo di osservare come la distinzione operata per ciò che attiene alla natura del gettito - ricorrente e non ricorrente - non consentisse di apprezzare compiutamente l'evoluzione della componente strutturale e di quella non strutturale: Referto della Corte dei conti su "Revisione dello stato di previsione dell'entrata nella legge di bilancio 2008" (Deliberazione n. 15/2008/G del 25 giugno 2008); indagine appositamente svolta sulla revisione dello stato di previsione dell'entrata introdotta dalla legge di bilancio 2008.

A seguito delle osservazioni formulate dalla Corte, la Ragioneria ha provveduto, attraverso l'analisi delle quietanze di versamento, a suddividere in articoli, non solo il capitolo delle entrate eventuali e diverse di pertinenza del Dipartimento del tesoro (capitolo 2368), ma anche l'analogo capitolo di pertinenza del Dipartimento delle finanze (capitolo 2319). Pur apprezzando lo sforzo compiuto, il contenuto degli articoli risulta ancora spesso indeterminato e richiede un'ulteriore, più analitica e più chiara articolazione. In proposito, giova rammentare che il Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato già in passato ha convenuto che, in presenza della distinzione tra entrate "ricorrenti" e "non ricorrenti", l'aggregato "entrate eventuali e diverse" potrebbe rivelarsi fuorviante, essendo le "eventuali" di fatto solo "non ricorrenti", mentre le "diverse" possono rientrare in entrambe le partizioni.

1.4. Le entrate riassegnabili ed entrate eventuali e diverse

Nella configurazione del bilancio, le entrate riassegnabili e quelle eventuali e diverse sono accomunate dalla casualità e dall'imprevedibilità.

Le prime, come è noto, identificano risorse provenienti dalla prestazione di beni e servizi da parte dell'Amministrazione che, prive di specifica appostazione in sede di bilancio di previsione (dove risulta indicato "zero" o "per memoria"), acquistano evidenza contabile in corso d'anno ed offrono dimensione compiuta solo a consuntivo. Solo successivamente alla loro effettiva acquisizione in entrata, infatti, si creano i presupposti per la riassegnazione su capitolo di spesa (mediante l'adozione di appositi decreti di variazione di bilancio del MEF): nel medesimo esercizio, se versate entro il 31 ottobre dell'esercizio finanziario in gestione o anche nell'esercizio successivo se invece sono versate nell'ultimo bimestre dell'anno.

Per il 2018, la Ragioneria ha rilevato riassegnazioni di entrata per un importo pari a oltre 7,8 miliardi, di cui 5,9 miliardi sono stati riassegnati alla spesa, mentre 1,9 miliardi sono stati destinati al rimborso prestiti (Tavola 1.5).

TAVOLA 1.6

ENTRATE RIASSEGNATE PER MINISTERI E DESTINAZIONI DI SPESA

(in milioni)

Amministrazione	Spese correnti	Spese in c/capitale	Rimborso spese passività finanziarie	Totale
Ministero dell'economia e delle finanze	714,0	309,3	1.874,6	2.898,0
Ministero dello sviluppo economico	48,8	480,9		529,7
Ministero del lavoro e delle politiche sociali	34,1			34,1
Ministero della giustizia	134,9			134,9
Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale	12,1	0,1		12,2
Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca	707,7			707,7
Ministero dell'interno	2.021,3	22,7		2.044,0
Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare	6,2	209,2		215,4
Ministero delle infrastrutture e dei trasporti	75,4	24,1		99,5
Ministero della difesa	731,1	1,8		732,9
Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali	9,2	25,0		34,1
Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo	87,3	141,0		228,3
Ministero della salute	61,8	20,0		81,8
Totale generale	4.643,8	1.234,2	1.874,6	7.752,6

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Ragioneria generale dello Stato

In ordine all'utilizzo delle risorse riassegnate, gli elementi forniti dalla RGS offrono le seguenti indicazioni:

- la quota maggiore è stata riassegnata al Ministero dell'economia e delle finanze (2.898 milioni), seguito dal Ministero dell'interno (2.044 milioni), dal Ministero della Difesa

(733 milioni) e dal Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca (con 708 milioni). Restano marginali, invece, le risorse assegnate agli altri Ministeri;

- le riassegnazioni al Ministero dell'economia e delle finanze sono state destinate, per la maggior parte, al rimborso dei prestiti (64,7 per cento) e registrano un aumento rispetto allo scorso anno del 65 per cento, passando da 1.645 milioni nel 2017 a 2.898 nel 2018, ciò nonostante l'effetto delle attribuzioni dirette previste dalla legge di bilancio per il triennio 2017-2019 in attuazione dell'art. 6 del d.lgs. n. 90 del 2016, per *“favorire la piena operatività delle Amministrazioni già da inizio anno⁴”*;
- fra le spese correnti, prevalgono le riassegnazioni per “Redditi da lavoro dipendente” (2.156 milioni, 46 per cento), per “Trasferimenti correnti ad amministrazioni pubbliche” (1.415 milioni, 30 per cento) e per “Consumi intermedi” (467 milioni, 10 per cento). Fra le spese in conto capitale, invece, spicca la categoria “Investimenti fissi lordi e acquisti di terreni” (escludendo i rimborsi delle passività finanziarie che occupano il 60 per cento del totale delle riassegnazioni di parte capitale), rappresentando il 15 per cento del totale complessivo, con importi riassegnati pari a 476 milioni (+76 per cento rispetto al 2017).

Pur dando atto dei miglioramenti conseguiti, la Corte ha da tempo richiamato l'attenzione sul fenomeno delle riassegnazioni di entrata segnalando talune problematiche.

La prima attiene al prodursi di una vera e propria sottostima delle previsioni di entrata, trattandosi di voci di bilancio per le quali, di norma, sono formulate previsioni solo per memoria o comunque per importi ben al di sotto dei risultati che vengono poi conseguiti. Tale problematica come già rilevato, sembra in via di parziale soluzione.

La seconda attiene alla consuetudine di prevedere l'utilizzo di entrate riassegnabili - per loro natura aleatorie - per coprire quote anche consistenti di spese inderogabili, oltre che certe nel loro ammontare quali, in particolare, il rimborso di passività finanziarie (1,9 miliardi nel 2018) e il pagamento dei relativi interessi (20 milioni). Si tratta di una scelta che, trova spiegazione nella necessità di assicurare gli equilibri della finanza pubblica e che, d'altra parte, non ha riflessi sotto il profilo della copertura di spesa, se non per quanto attiene alla limitata efficacia temporale. Altre sarebbero le conclusioni ove si ritenesse più opportuno destinare entrate provenienti dalla prestazione di determinati servizi pubblici al miglioramento qualitativo e quantitativo dell'offerta.

Una terza problematica riguarda la conoscibilità del fenomeno nel caso di entrate versate successivamente al 31 ottobre dell'esercizio finanziario precedente e riassegnate a capitoli di spesa dell'esercizio in gestione. In tali circostanze, infatti, le funzionalità del sistema informativo non permettono di collegare le somme riassegnate alla spesa ai capitoli dell'entrata su cui è stato effettuato il versamento e l'unica soluzione disponibile, per tracciare la provenienza delle somme a copertura delle spese su capitoli che hanno registrato riassegnazioni, consiste nella consultazione del singolo decreto di variazione.

Va richiamata, infine, una quarta problematica: l'inadeguatezza dei sistemi informativi a disposizione della RGS di fronte all'esigenza – manifestata dalla Corte – di individuare una puntuale correlazione fra le entrate “riassegnabili” e quelle effettivamente “riassegnate”.

Va rilevato, tuttavia, che l'esigenza di rendere di immediata percezione il legame fra entrate riassegnabili ed entrate riassegnate è affermata dalla stessa Amministrazione allorquando dirama istruzioni per garantire il monitoraggio delle entrate (riassegnabili) oggetto di stabilizzazione⁵.

D'altra parte, le singole Amministrazioni non hanno avuto in genere particolari difficoltà a corrispondere alle puntuali richieste della Corte in materia.

Nella Tavola 1.7 si riportano le entrate provenienti dalla prestazione dei servizi pubblici delle Amministrazioni con le relative riassegnazioni alla spesa comunicate dalle stesse Amministrazioni.

⁴ Come si sottolinea nella Circolare MEF-RGS n. 6 del 26 gennaio 2017.

⁵ Nella citata Circolare n. 1 del 19 gennaio 2016, il MEF-Ragioneria generale dello Stato sottolinea che: *“al fine di assicurare un corretto ed efficace processo di monitoraggio dei versamenti effettivamente affluiti in entrata per le somme oggetto di stabilizzazione, deve essere garantita l'affluenza delle predette somme in appositi capitoli/articoli di entrata e la loro corrispondenza con capitoli/piani gestionali di spesa. È necessario, quindi, che le entrate riassegnabili siano versate sul corretto capitolo/articolo di entrata”*.

Si tratta di informazioni che presentano alcune criticità⁶, a conferma della diversità dei criteri e delle procedure seguiti da ciascuna Amministrazione in ossequio a specifiche disposizioni normative. Un altro problema sta nel fatto che, talvolta, le entrate vengono riassegnate in esercizi successivi, il che, se da un lato corrisponde alla destinazione per legge, dall'altro lato crea partite sospese che travalicano l'annualità e portano ad un miglior saldo nel primo anno, pareggiato da un peggior saldo nell'anno di riassegnazione, senza considerare il principio di annualità.

Tali problematiche continuano a sussistere nonostante la procedura cosiddetta di "stabilizzazione" che rende disponibili già a inizio anno gli stanziamenti corrispondenti a entrate finalizzate per legge i cui versamenti hanno assunto un carattere stabile e monitorabile nel tempo. Gli importi stabilizzati con legge di bilancio 2018-2020 ammontano a 12 milioni e comprendono la revisione delle previsioni relative alle entrate di scopo individuate precedentemente con la legge di bilancio 2017-2019, nonché le previsioni relative ad ulteriori entrate di scopo considerate a partire dal disegno di legge di bilancio 2018-2020. Le entrate di scopo già stabilizzate con la legge di bilancio 2017-2019 ammontano a 1.696 milioni, arrivando così a un totale di entrate stabilizzate pari a 1.708 milioni a fronte di importi stabilizzati in capitoli di spesa pari a 1.655 milioni. Tale importo risulta essere inferiore a quello previsto sul lato entrata in quanto a volte la normativa di riferimento prevede una riassegnazione parziale delle entrate oppure per il fatto che lo stanziamento sconta l'effetto di norme di riduzione della spesa.

TAVOLA 1.7

ENTRATE PROVENIENTI DALLA PRESTAZIONE DI SERVIZI PUBBLICI E RIASSEGNAZIONI ALLA SPESA

Amministrazione di Spesa	Versato derivante da servizi resi dall'Amministrazione			Entrate riassegnate ai capitoli di spesa	
	Versato 2018	Riassegnabile	Versato 2017, riassegnabile nel 2018, co. 2	Variazione a seguito di riassegnazione	di cui co. 2
Economia e finanze (Guardia di finanza)	8,0	4,0	1,0	4,0	1,0
Sviluppo economico	21,7	16,0	5,2	9,3	0,1
Lavoro e politiche sociali	29,7	20,0	6,2	-	-
Giustizia	5,9	3,6	0,2	0,8	0,1
Affari esteri e della cooperazione Internazionale	1,6	1,3	0,2	1,4	0,2
Istruzione, università e ricerca	2,6	1,2	0,3	11,5	0,4
Interno	385,6	271,8	57,6	142,2	51,0
Ambiente, tutela del territorio e del mare	620,2	213,4	1,4	212,8	1,3
Infrastrutture e trasporti	595,7	8,5	12,9	8,5	12,4
Difesa	174,7	166,6	26,0	752,4	543,2
Politiche agricole alimentari e forestali	9.078,0	8.776,7	1.131,0	2.347,0	7,6
Beni e attività culturali e turismo	74,9	65,6	6,3	71,9	6,3
Salute	34,2	29,9	3,2	18,3	0,3
Totale	11.032,6	9.578,5	1.251,6	3.580,0	624,0

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati e informazioni delle Amministrazioni dello Stato

Le "entrate eventuali e diverse" identificano un ulteriore limite nell'articolazione del bilancio.

Come è noto, la revisione delle unità elementari di entrata, per assicurare che la denominazione richiami esplicitamente l'oggetto e la ripartizione delle unità promiscue in articoli, onde rendere più chiaramente e univocamente individuabile la fonte di gettito, è prevista dall'art.

⁶ Non di rado, ad esempio, entrate rivenienti da servizi resi non sono classificate nell'apposito capitolo delle Entrate extratributarie (2.1.2) ma, in ragione della loro aleatorietà, sono fatte rientrare fra le entrate non ricorrenti e di carattere straordinario. Altre volte, è emerso che talune amministrazioni, nel computo dei proventi da riassegnare, includono capitoli di entrata di pertinenza del MEF. Senza considerare, poi, che non sempre è ravvisabile una corrispondenza puntuale definita tra provenienza dell'entrata e destinazione alla spesa: come nel caso in cui l'entrata riassegnata su un capitolo di spesa provenga da più capitoli di entrata o, viceversa, quello in cui un capitolo di entrata destini risorse a più capitoli di spesa.

40, comma 2, lettera d), della legge di contabilità e finanza pubblica (legge 31 dicembre 2009, n. 196), fra i principi e criteri direttivi per l’emanazione dei decreti legislativi di completamento della riforma della struttura del bilancio⁷.

Il Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato ha dichiarato in passato di porre specifica attenzione, in sede di istituzione di nuovi capitoli, alla denominazione degli stessi. Nel 2018 i capitoli con denominazione “Eventuale e diversi” presentano un accertato pari a 5,8 miliardi, (-41 per cento rispetto al 2017). Per il Titolo II gli accertamenti sono stati pari a 4,7 miliardi (-47,5 per cento) e si sono registrate riscossioni di competenza per 5,5 miliardi. Si evidenzia, inoltre, una tendenza alla concentrazione nel MEF di tale tipologia di entrate (pari a 3,3 miliardi accertati, ovvero il 56,5 per cento del totale delle entrate “eventuali e diverse”), pur se in diminuzione del 43 per cento rispetto all’anno precedente. Ulteriormente rilevante, seppur in misura inferiore rispetto al Ministero dell’economia e delle finanze, è la quota accertata, per tali tipologie di entrate, dal Ministero dell’istruzione, università e ricerca, pari a 0,65 miliardi (11 per cento del totale delle stesse) e dal Ministero dello sviluppo economico, pari a 0,56 miliardi (9,7 per cento).

Dall’analisi emerge come le amministrazioni responsabili abbiano limitata conoscenza dell’incidenza delle diverse fonti di entrata e, in molti casi, non ne conoscono la composizione neppure in termini meramente qualitativi.

Pur riconoscendo lo sforzo compiuto per individuare il contenuto di questo segmento di entrate, va tuttavia sottolineato che appare ancora troppo aggregata la massa di proventi di cui non si conosce la fonte e troppo elevato è il peso delle entrate *una tantum* e delle componenti più aleatorie dell’entrata. Rimangono, in tal modo, sconosciute le componenti di una parte di gettito che si presenta, peraltro, con un carattere straordinario ed occasionale, o quanto meno del tutto indeterminato, sebbene il fenomeno sia ridimensionato rispetto al passato. La Ragioneria ha nel tempo evidenziato che la denominazione riguarda entrate che non trovano un preciso finanziamento in altrettanti capitoli esistenti in bilancio. La realizzazione degli introiti in questione, pur apparendo di carattere occasionale, per alcune fattispecie può presentarsi in maniera ripetitiva, facendo assumere al fenomeno un carattere ricorrente. Diversamente, per le voci di entrata fissate da specifiche disposizioni normative, che determinano versamenti imputati ai predetti capitoli di entrata, si ravvisa più concretamente una natura non ricorrente, in quanto le stesse assumono la caratteristica di *una tantum*.

1.5. Le entrate da sanzioni non tributarie

Le entrate da sanzioni non tributarie identificano gli esiti dell’attività amministrativa svolta per contrastare e reprimere le violazioni di legge in materia non tributaria. Si articolano nelle seguenti tipologie:

- 2.1.5.1: multe, ammende, sanzioni (al netto dei capitoli 3312 e 3313, riguardanti, rispettivamente, le sanzioni tributarie relative alle imposte dirette ed indirette);
- 2.1.5.2: altre entrate correlate ad illeciti;
- 2.1.5.3: entrate correlate a multe, ammende, sanzioni e illeciti da riassegnare ai competenti stati di previsione.

Tra le tipologie aggregate, la 2.1.5.1. (multe, ammende, sanzioni) esprime la quota più rilevante dell’aggregato (i 4/5), mentre la seconda vi concorre in misura marginale.

I dati di consuntivo 2018 evidenziano, al netto dei capitoli 3312 e 3313, un accertato pari a 26.690 milioni superiore alle previsioni iniziali e definitive di competenza (rispettivamente 17.214 e 17.483 milioni), con uno scostamento rispettivamente del 61 e 59 per cento. Ciò mette in luce un’intensa attività di irrogazione delle sanzioni, con un accertato maggiore del 4 per cento rispetto all’anno precedente. A tale sforzo, tuttavia, non corrispondono le riscossioni che rappresentano una percentuale minima dell’accertato (poco più del 10 per cento), limitate a poco più di 2,8 miliardi, nonostante l’aumento registrato rispetto al 2017 dell’8,3 per cento. I

⁷ Cfr. d.lgs. n. 90 del 2016 e d.lgs. n. 116 del 2018.

versamenti di competenza (pari a 2.700 milioni) raffigurano la quasi totalità delle riscossioni di competenza (95 per cento). Anche lo *stock* dei residui, nel complesso pari a 73,2 miliardi, fa registrare una crescita del 4,7 per cento rispetto al 2017.

Al di là delle criticità gestionali, il dato più preoccupante che emerge è il permanere di una insufficiente capacità di riscossione.

Si rinnova, come già evidenziato nelle precedenti relazioni al Parlamento, la raccomandazione alla Ragioneria generale di compiere un'opera di revisione dei capitoli che compaiono in bilancio con previsioni pari a zero, o "per memoria" e che presentino, invece, costantemente un gettito.

Il monitoraggio della Ragioneria generale, pur non esaustivo, consente con l'attività svolta annualmente di individuare, relativamente ai Titoli I e II, le somme rimaste da riscuotere in conto residui iscritte a ruolo, considerando anche alcune di quelle relative alle entrate sanzionatorie. Tale individuazione, come noto è propedeutica alla determinazione della percentuale di abbattimento dei resti da riscuotere operata, in consuntivo, dall'Agenzia delle entrate.

1.6. La gestione dei residui e la loro classificazione per grado di esigibilità

Pressoché costante permane, rispetto al 2017, la massa complessiva dei residui attivi attestandosi a 203,9 miliardi (-0,1 per cento). All'ammontare hanno concorso sia i residui da versamento sia, in maggior misura, quelli da riscossione che ammontano rispettivamente a 39,3 miliardi e 164,6 miliardi.

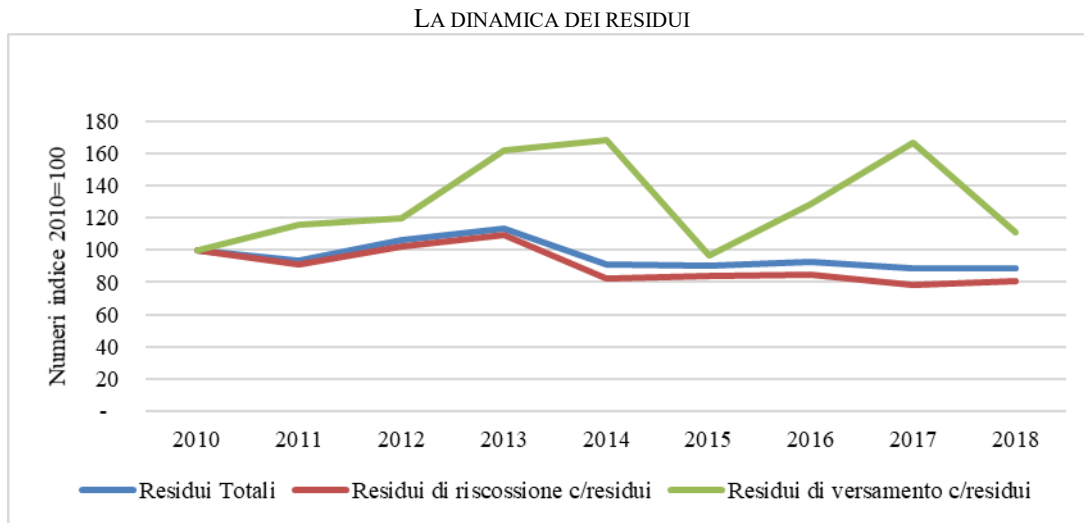
Il 50,7 per cento dei residui da riscossione totali è relativo al comparto delle entrate extratributarie, mentre il 49 per cento è relativo a quelle tributarie e in entrambi i casi la quota maggiore è riferita a residui derivanti da esercizi precedenti (33.491 milioni per il Titolo I e 70.801 per il Titolo II).

La restante quota è determinata dalle somme rimaste da versare, che è pari a 36.048 milioni per le entrate tributarie e 3.244 milioni per quelle extratributarie, di cui rispettivamente 9.613 e 1.333 milioni derivanti da esercizi precedenti mentre 26.435 e 1.911 milioni sono generati dall'esercizio di consuntivazione. I residui di versamento relativi alle entrate tributarie registrano una diminuzione rispetto al 2017 pari a 5.769 milioni ascrivibile alle regolazioni contabili effettuate nell'esercizio 2018 con riferimento ai resti da versare formati negli esercizi dal 2015 al 2017 ed a recuperi dei crediti di imposta, a carico delle Regioni a statuto speciale e Province autonome, compensati dai contribuenti e delle somme dovute allo Stato a titolo di concorso al riequilibrio della finanza pubblica, nonché a titolo di riserve di gettito erariale.

La correlazione che lega i residui totali, residui da riscossione in conto residui e i residui da versamento in conto residui è ravvisabile nell'andamento del fenomeno dei residui attivi negli ultimi anni (Grafico 1.4).

Il fenomeno, come è noto, 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.

GRAFICO 1.4



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Determinante rilievo assume la valutazione del grado di esigibilità dei residui ai fini della loro riscuotibilità. Da ciò l'obbligo per le Amministrazioni (ai sensi dell'art. 268 del r.d. n. 827 del 1924, "Regolamento per l'amministrazione del patrimonio e per la contabilità generale dello Stato") di procedere alla classificazione dei resti da riscuotere, per grado di esigibilità.

L'esito di tale operazione è annualmente esposto nell'Allegato 24 al Rendiconto, in cui la quantificazione dei residui al 31 dicembre è il risultato di un processo di successive rettifiche ed aggiustamenti, sulla scorta di presunzioni e di apprezzamenti prudenziali. Partendo dall'importo totale di residui rilevato alla fine del 2018 dalle contabilità finali delle Amministrazioni (936.281 milioni), si perviene a determinare l'importo da iscrivere nel Rendiconto in 203.940 milioni. Il procedimento seguito, illustrato dettagliatamente nel volume sull'attendibilità delle scritture contabili, consta di diversi passaggi che possono essere sintetizzati nei termini seguenti:

- rettifica in aumento, per 2.103 milioni, a seguito dell'applicazione della procedura di compensazione che automaticamente azzerava gli importi negativi;
- variazioni generate dal caricamento "Allegati 23 e 24" per -6,5 milioni;
- ulteriori correttivi che includono l'aumento IPO2 (informazioni contabili ritardatarie), la cancellazione, dai resti da riscuotere, dell'importo di 56.143 milioni (come per gli anni precedenti), relativo ai vecchi condoni e ad accertamenti infondati e/o inesigibili dell'ex Ufficio IVA Napoli;
- abbattimenti, crescenti negli anni⁸, richiesti dall'Agenzia delle entrate a titolo di riclassificazione dei resti da riscuotere per grado di esigibilità (riduzioni Allegato 24 al Rendiconto), che nel 2018 sono risultati pari a 677,6 miliardi.

Per quanto riguarda le modalità di elaborazione dell'Allegato 24 che, come si è anticipato, determina una riclassificazione dei resti da riscuotere per grado di esigibilità, la metodologia seguita dall'Agenzia delle entrate si basa su una valutazione delle partite creditorie cui viene applicata una percentuale di presunta "incassabilità" sulla base di una distinzione tra (Tavola 1.7):

- posizioni relative a soggetti sottoposti a procedure concorsuali e ditte fallite, per le quali il valore di rettifica, per stimata irrecuperabilità, è stato fissato pari al 96,5 per cento;
- soggetti deceduti o ditte cessate, per le quali il valore di presunto realizzo del credito è stato stimato in circa 2.445,6 milioni, ossia il 2,5 per cento del carico netto, con una percentuale di abbattimento del credito residuo dell'ordine del 97,5 per cento;

⁸ Gli abbattimenti di resti da riscuotere, pari a -64.226 milioni nel 2003, erano cresciuti fino a -212.070 nel 2010, collocandosi nel 2015 a -534.196, nel 2016 a -583.030 milioni e nel 2017 a -605.110.

- nullatenenti e soggetti verso i quali sono state esperite, invano, azioni esecutive/cautelari, per le quali il valore di rettifica, per stimata irrecuperabilità, è stato fissato pari al 100 per cento;
- soggetti effettivamente solvibili (70.021 milioni di carico netto), per i quali il valore di presunto realizzo del credito relativo ai ruoli emessi a carico risulta essere pari a 9.787 milioni, con una percentuale di abbattimento pari al 79,6 per cento.

Nel complesso, dunque, il valore di presunto realizzo del credito relativo al carico affidato al 31 dicembre 2018 dall’Agenzia delle entrate si commisurerebbe a 23.162,5 miliardi, pari al 3,5 per cento dello stesso carico, con una corrispondente quota di abbattimento pari al 96,7 per cento⁹.

La metodologia adottata dall’Agenzia ha notevolmente corretto quanto si verificava in passato, quando la svalutazione dei crediti raggiunse il suo minimo nel 2003 con la percentuale del 50 per cento, rendendo il dato attuale più prudente e certamente anche più corretto.

TAVOLA 1.7

RESIDUI DA RISCOSSIONE SUI RUOLI EMESSI DALL’AGENZIA DELLE ENTRATE:
RIDUZIONI E INCASSI FUTURI

(in milioni)

Carico netto	Totale	Falliti	Deceduti o Ditte cessate	Altri soggetti			Rate a scadere su dilazioni non revocate
				Esecutiva/cautelare e Solo cautelare	Anagrafe tributaria negativa	Posizioni solvibili	
Totale complessivo carico ruoli affidato	957.283	159.092	117.519	437.623	114.922	128.127	
(-) Sgravi per indebitato	193.443	20.308	17.942	78.376	18.712	58.106	
Carico netto	763.841	138.784	99.577	359.248	96.210	70.021	
(-) Riscosso	50.243	4.838	2.579	25.993	2.535	14.298	
(-) Quote annullate	9.221	575	1.136	4.102	1.412	1.997	
Residuo lordo	704.376	133.372	95.862	329.152	92.264	53.726	
(-) Sospensioni	28.616	3.310	1.344	18.855	1.657	3.450	
(-) Rateazioni	6.392	40	92	3.635	278	2.348	
RESIDUO NETTO	669.368	130.022	94.426	306.662	90.329	47.929	6.392
Incassi futuri stimati	23.163	4.538	2.446	-	-	9.787	6.392
in %	3,5	3,5	2,6	-	-	20,4	100,0
Riduzioni	646.206	125.483	91.980	306.662	90.328	38.141	-
in %	96,5	96,5	97,4	100,0	100,0	79,6	-

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Agenzia delle entrate e RGS

2. L’attività di accertamento e di controllo tributario

2.1. I controlli dell’Agenzia delle entrate

Come per il passato, per procedere alla corretta valutazione dell’attività di controllo posta in essere dall’Agenzia delle entrate nel 2018 è necessario distinguere i risultati riferibili all’attività di accertamento e controllo sostanziale da quelli conseguiti a seguito dell’invio delle lettere volte a evidenziare possibili irregolarità ed omissioni, nonché da quelli derivanti dalla liquidazione automatizzata delle somme risultanti dalle dichiarazioni e dagli atti, gestita sulla base di procedure informatiche centralizzate. Soltanto la prima riflette, infatti, in modo specifico e diretto l’attività di contrasto all’evasione sostanziale svolta dagli uffici dell’Agenzia, anche avvalendosi del rilevante apporto istruttorio fornito dai reparti della Guardia di finanza, mentre gli introiti derivanti dall’invio delle lettere conseguono alla capacità del Sistema Informativo di monitorare gli adempimenti posti in essere dai contribuenti, inducendoli al ravvedimento, e quelli derivanti dalla gestione automatizzata delle dichiarazioni e degli atti discendono direttamente dal comportamento non corretto tenuto dai contribuenti in sede di “autoliquidazione” e versamento dei tributi corrispondenti alle stesse dichiarazioni e atti presentati.

⁹ Dato fornito dal Direttore dell’Agenzia delle entrate con nota n. 142658 del 21 maggio 2018.

Per una valutazione dell'andamento dell'attività di controllo e accertamento sostanziale svolta dall'Agenzia delle entrate nel 2018 e per il suo confronto con quella svolta negli anni precedenti, è necessario considerare che nel risultato complessivo rendicontato per il triennio 2016-2018 l'Amministrazione ha incluso - adottando un criterio che già nelle relazioni precedenti è stato ritenuto alquanto opinabile - anche gli introiti (4.113 milioni di euro per il 2016 e 399,8 milioni per il 2017 e 275 milioni per il 2018) conseguiti a seguito del controllo delle istanze presentate nel 2015 ai fini della collaborazione volontaria per l'emersione delle illecite disponibilità possedute all'estero (c.d. *voluntary disclosure*)¹⁰, istanze che hanno dato luogo a 323.861 atti di accertamento/adesione nel 2016, a 7.582 atti nel 2017 e a 43.960 atti nel 2018. Tale specifica attività operativa, di carattere straordinario, si è caratterizzata per modalità esecutive molto diverse dalla tradizionale attività di controllo e accertamento pur avendo comportato, evidentemente, un elevato assorbimento di risorse operative per il trattamento delle istanze¹¹.

Appare pertanto necessario, nel confrontare i risultati finanziari ed operativi dell'attività di controllo sostanziale svolta nel corso del 2018 con quelle degli anni 2016 e 2017, enucleare i dati che riguardano detta specifica attività, come evidenziato nella Tavola che segue.

Precisato ciò, i risultati finanziari dell'ordinaria attività di accertamento e controllo sostanziale del 2018 (5.581 milioni) si caratterizzano per una notevole flessione rispetto a quelli degli anni precedenti (-23,8 per cento rispetto ai 7.324 milioni del 2017 e -9 per cento rispetto ai 6.133 milioni del 2016) nonché da quelli conseguiti nelle annualità 2014 e 2015, del tutto esenti da attività finalizzata alla gestione della collaborazione volontaria.

La flessione è attribuibile a diversi fattori, tra i quali va considerato il crescente (vedi successiva Tavola 2.1) ricorso all'istituto del ravvedimento operoso, che consente ai contribuenti di emendare le dichiarazioni anche successivamente alla conclusione dei controlli, beneficiando di significative riduzioni in termini sanzionatori e nella determinazione degli interessi dovuti, ma imponendo il pagamento immediato (non rateizzabile) delle somme pretese. Poiché tale operazione viene effettuata senza l'emissione di avvisi di accertamento da parte dell'Agenzia, le somme vengono attribuite al ravvedimento operoso e non alle entrate da controlli sostanziali.

Va considerato, inoltre, che il 2018 è stato caratterizzato dall'attesa dell'emissione dell'annunciata definizione agevolata, poi concretizzatasi con il d.l. n. 119 del 2018 che ha consentito, tra l'altro, di definire il contenuto dei processi verbali di constatazione consegnati fino al 24 ottobre 2018 senza corresponsione di interessi e sanzioni e con possibilità di rateizzare le imposte pretese con un orizzonte particolarmente lungo (20 rate trimestrali)¹².

Stabili nel 2018 rispetto all'anno precedente gli introiti da controlli documentali *ex art. 36-ter* del d.P.R. n. 600 del 1973. La riduzione che si è verificata rispetto al triennio 2014-2016 è da ritenersi coerente con l'ampliamento delle fonti informative che concorrono ad alimentare la

¹⁰ La collaborazione volontaria (c.d. *voluntary disclosure*) è uno strumento dichiarativo finalizzato a favorire la regolarizzazione delle disponibilità detenute all'estero che ha fatto leva sui più efficaci strumenti di contrasto del riciclaggio adottati e sull'introduzione di scambi di informazioni automatici tra gli Stati per scopi fiscali. La procedura di collaborazione volontaria è stata prevista dagli artt. 1 e 2 della legge 15 dicembre 2014, n. 186, ripercorrendo, con modalità diverse, alcune delle finalità in passato perseguite con l'esperienza degli *scudi fiscali* di cui al d.l. n. 350/2001 (*scudo fiscale-uno*), al d.l. n. 12/2002 (*scudo fiscale bis*) e al d.l. n. 194/2009 (*scudo fiscale ter*).

Con l'art. 7 del d.l. n. 193 del 2016, convertito dalla legge n. 225/2016 è stata prevista una ulteriore opportunità di collaborazione volontaria (c.d. *voluntary disclosure bis*), che prevede modalità operative parzialmente diverse dalla precedente, per la quale l'originario termine del 31 luglio 2017 previsto per la presentazione delle relative istanze, con dPCM 28 luglio 2017 è stato prorogato al 30 settembre 2017 (di fatto al 2 ottobre 2017).

¹¹ Secondo quanto già rilevato nella Relazione al Rendiconto 2016, l'Agenzia non ha fornito i richiesti elementi informativi in ordine alle risorse umane dedicate all'attività in tale anno "in quanto le Direzioni regionali e le correlate Direzioni provinciali hanno adottato modelli organizzativi differenti in funzione del numero delle richieste di accesso di rispettiva competenza la cui numerosità ha investito in materia non omogenea le diverse realtà territoriali".

¹² La possibilità di definizione non veniva preclusa dall'eventuale emissione di avvisi di accertamento successivamente al 24 ottobre 2018, e doveva essere esercitata entro il 31 maggio 2019, con la trasmissione di dichiarazioni "correttive" e la corresponsione della prima rata. Allo stesso modo, gli avvisi di accertamento emessi al 24/10/2018 e le adesioni anche già firmate entro la stessa data, potevano essere definiti/perfezionati, mediante il pagamento delle sole imposte accertate/definite (senza aggravio di interessi e sanzioni) e fruendo della rateizzazione in 5 anni.

precompilazione delle dichiarazioni, limitando gli errori e le incongruenze derivanti da detrazioni ed oneri che in precedenza davano luogo ai controlli da 36-ter.

TAVOLA 2.1

ATTIVITÀ DI ACCERTAMENTO E DI CONTROLLO SOSTANZIALE
(INTROITI)

	<i>(in milioni)</i>				
	2014	2015	2016	2017	2018
Entrate da “ controlli documentali ” (art. 36-ter)	368	356	342	318	319
Entrate da “ controlli sostanziali ” (da versamenti diretti e da ruolo)	7.697	7.403	6.133	7.324	5.581
Entrate da controlli <i>voluntary disclosure</i>			4.113	399,8	275
<i>Totale</i>	8.065	7.759	10.588	8.042	6.175

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Agenzia delle entrate

Anche con riguardo alla numerosità degli accertamenti sostanziali effettuati nel 2018 ai fini delle Imposte sui redditi, dell’IVA e dell’IRAP e ai relativi confronti con gli anni precedenti, è necessario enucleare le adesioni alla *voluntary disclosure* dagli accertamenti ordinari e da quelli parziali automatizzati.

Escludendo le adesioni da *voluntary disclosure* (323.861 nel 2016, 7.582 nel 2017 e 43.960 nel 2018), il numero di accertamenti ordinari realizzati (poco meno di 263 mila) risulta in flessione nel 2018 rispetto all’anno precedente (-11,5 per cento) e, dopo la drastica flessione del 2016 (quando il numero degli accertamenti ordinari non aveva raggiunto i 200 mila), si allontana nuovamente dai livelli ante 2016 (in media poco più di 310 mila accertamenti all’anno).

All’interno di tale tipologia di controlli, gli accertamenti da studi di settore diminuiscono ulteriormente (-28,3 per cento, passando 2.529 nel 2017 a 1.814 nel 2018), confermando la assoluta marginalità assunta dagli studi ai fini della diretta rettifica delle basi imponibili dichiarate. In flessione anche il numero dei controlli sui crediti di imposta indebitamente compensati mediante mod. F24 che passano da 7.857 nel 2017 a 7.032 nel 2018 (-10,5 per cento).

In relativa flessione (-19,9 per cento) anche il numero degli accertamenti parziali automatizzati, che passa da 266.443 nel 2017 a 251.907 nel 2018, valori questi sensibilmente lontani da quelli raggiunti negli anni anteriori al 2016. Tali controlli, basati direttamente su incroci dei dati presenti nell’Anagrafe tributaria, sono in genere di agevole esecuzione anche se di minore rilevanza e significatività. In sede di esame dei risultati dell’attività di controllo degli anni precedenti si era ipotizzato che il loro decremento potesse essere in parte correlato anche alle numerose comunicazioni che l’Agenzia delle entrate ha inviato ormai da diversi anni per segnalare ai contribuenti omissioni riscontrate in via automatizzata. Ciò è solo parzialmente vero in quanto tali comunicazioni, tuttavia, come si riferisce più avanti (si veda la Tavola 2.2), solo in parte danno luogo a ravvedimento operoso. Pure deve essere tenuto presente che alcune delle situazioni che in passato davano luogo ad accertamento parziale oggi vengono segnalate ai contribuenti attraverso la precompilazione della dichiarazione. Si deve ritenere, pertanto, che il numero di accertamenti parziali automatizzati possa in futuro stabilizzarsi sul risultato del biennio 2017-2018.

Come già fatto in passato, si rinnova l’auspicio che un’evoluzione degli strumenti di acquisizione e di incrocio delle informazioni aventi rilievo fiscale possa consentire di sottoporre le stesse ai contribuenti tempestivamente e, comunque, prima dell’adempimento dichiarativo, allo scopo di accrescere l’attendibilità delle relative basi imponibili esposte, in coerenza con le disposizioni contenute nell’art. 1, commi 634 e segg., della legge 23 dicembre 2014, n. 190 (legge di stabilità 2015)¹³. In particolare, ci si riferisce all’acquisizione dei dati relativi alle fatture e ai

¹³ Secondo le quali “Al fine di introdurre nuove e più avanzate forme di comunicazione tra il contribuente e l’amministrazione fiscale, anche in termini preventivi rispetto alle scadenze fiscali, finalizzate a semplificare gli adempimenti, stimolare l’assolvimento degli obblighi tributari e favorire l’emersione spontanea delle basi imponibili,

corrispettivi, la cui conoscenza, insieme a quella dei relativi flussi finanziari, deve considerarsi avere rilievo strategico per una effettiva riduzione dei fenomeni evasivi di massa¹⁴.

Continua la flessione del numero di accertamenti nel settore del Registro, passati da 22.056 nel 2017 a 19.060 nel 2018 (-13,6 per cento), con un drastico ridimensionamento dell'attività rispetto ai livelli che aveva nel 2014 (43.660 accertamenti realizzati).

TAVOLA 2.2

ATTIVITÀ DI CONTROLLO DELL'AGENZIA DELLE ENTRATE
(NUMERO DI INTERVENTI ESEGUITI)

ATTIVITA'	2014	2015	2016	2017	2018
Accertamenti Imposte dirette- IRAP- IVA-REGISTRO	650.213	631.985	781.240	591.805	585.065
<i>di cui:</i>					
Adesioni <i>voluntary disclosure</i>			323.861	7.582	43.960
Imposte dirette, IRAP e IVA ordinari	309.319	301.996	199.990	295.267	262.933
<i>di cui:</i>					
controlli sui crediti d'imposta (incremento occupazionale - investimenti)	989	576	511	182	173
controlli dei crediti d'imposta indebitamente utilizzati in compensazione nel mod. F24	6.968	10.195	7.606	7.857	7.032
accertamenti da studi di settore	12.277	8.149	3.765	2.529	1.814
accertamenti sintetici	11.091	5.827	2.812	2.024	2.784
Accertamenti parziali automatizzati (41-bis/600)	289.277	286.015	222.217	266.443	251.907
Accertamenti Registro	43.660	33.203	27.055	22.056	19.060
Altro	7.957	10.771	8.117	457	7.205

Fonte: Agenzia delle entrate

I limitati risultati conseguiti nell'ordinaria attività di accertamento nel corso degli ultimi anni vanno correlati, oltre che alla gestione di ricorrenti adempimenti di carattere straordinario quali, da ultimo, la *voluntary disclosure*, la "rottamazione delle cartelle" e la "rottamazione delle liti", anche alla cronica insufficienza di funzionari¹⁵ e di personale dirigenziale¹⁶ (stante anche

l'Agenzia delle entrate mette a disposizione del contribuente, ovvero del suo intermediario, anche mediante l'utilizzo delle reti telematiche e delle nuove tecnologie, gli elementi e le informazioni in suo possesso riferibili allo stesso contribuente, acquisiti direttamente o pervenuti da terzi, relativi anche ai ricavi o compensi, ai redditi, al volume d'affari e al valore della produzione, a lui imputabili, alle agevolazioni, deduzioni o detrazioni, nonché ai crediti d'imposta, anche qualora gli stessi non risultino spettanti. Il contribuente può segnalare all'Agenzia delle entrate eventuali elementi, fatti e circostanze dalla stessa non conosciuti (comma 634), sempre in base alle quali "l'Agenzia delle entrate mette, altresì, a disposizione del contribuente ovvero del suo intermediario gli elementi e le informazioni utili a quest'ultimo per una valutazione in ordine ai ricavi, compensi, redditi, volume d'affari e valore della produzione nonché relativi alla stima dei predetti elementi, anche in relazione ai beni acquisiti o posseduti" (comma 635).

¹⁴ A questo riguardo va tenuto presente che, nonostante l'obbligo di emissione e ricezione delle fatture elettroniche relative alla generalità delle operazioni di cessioni di beni e prestazioni di servizi sia operativo dal 1° gennaio 2019, l'esonero previsto per i soggetti in regime forfetario ha determinato una vasta zona d'ombra nel sistema appena avviato, data la numerosità dei contribuenti interessati, che costituiscono la parte maggioritaria di coloro che svolgono attività indipendenti in forma individuale.

¹⁵ Al 31 dicembre 2018, a fronte di una dotazione organica di 43.744 funzionari, quelli presenti erano 36.585 con una carenza sulla dotazione organica del 16 per cento.

¹⁶ Va tenuto presente che fino al 2015 la cronica indisponibilità di dirigenti di II fascia aveva trovato parziale risposta nella possibilità di attribuire incarichi dirigenziali a personale della III area. Dopo la sentenza n. 37 del 2015 della Corte costituzionale, che ha precluso tale possibilità, sono venuti meno circa 800 incarichi dirigenziali. Va, inoltre segnalato che, a seguito della riorganizzazione ancora in corso di completamento, il numero di dirigenti in pianta organica è stato dimezzato, portandolo a regime a 466 unità e sono state istituite 1.477 posizioni organizzative, parte delle quali temporanee (POT). Le posizioni organizzative, speciali e temporanee, istituite nel 2016 sono state assegnate fino al 30 aprile del 2019, data dalla quale sono state abrogate le norme istitutive delle stesse. La legge 205/2018 ha dato la possibilità di attivare ulteriori posizioni organizzative, finanziate con parte dei risparmi di spesa derivanti dalla riduzione della dotazione dirigenziale (le posizioni dirigenziali di seconda fascia previste a regime sono 465), che sono state in parte assegnate dal mese di giugno 2019, e in parte sono tuttora in corso di assegnazione. Complessivamente la riorganizzazione dell'Agenzia delle entrate prevede l'attivazione di 1481 posizioni organizzative. Nonostante la riduzione operata sulla dotazione organica, la carenza di dirigenti è attualmente superiore al 50 per cento.

l'incomprimibilità di molte attività diverse dal controllo), alle complesse vicende conseguenti all'integrazione della struttura con l'Agenzia del territorio, nonché all'elevata età media dei dipendenti, ampiamente superiore ai 50 anni, e alla distribuzione territoriale del personale, spesso non coerente con il differenziato impegno operativo richiesto nelle diverse zone del Paese.

Sempre relativamente agli aspetti numerici, pure in flessione (-13,5 per cento) sono le attività di controllo documentale ex art. 36-ter del d.P.R. n. 600 del 1973. L'attività relativa al periodo d'imposta 2015 ha comportato l'emanazione di 365.092 comunicazioni a fronte di 421.938 comunicazioni per il periodo d'imposta precedente. Le comunicazioni incassate sono passate da 340.364 per il 2014 a 199.103 per il periodo d'imposta 2015 (-41,5 per cento). In questo caso, tuttavia, come già evidenziato in sede di commento alla Tavola 2.1, a proposito della parallela progressiva riduzione degli introiti derivanti da tale tipologia di controlli, va segnalato che, almeno in termini prospettici, la diminuzione dei controlli debba ritenersi coerente con la precompilazione delle dichiarazioni e con l'ampio patrimonio informativo a disposizione dell'amministrazione, considerato che i controlli da 36-ter concernono essenzialmente detrazioni IRPEF correlate ad oneri oggi quasi del tutto interessati alla precompilazione delle dichiarazioni dei redditi delle persone fisiche.

TAVOLA 2.3

ENTRATE DA CONTROLLI DOCUMENTALI (ART. 36-TER, D.P.R. N. 600/1973)

Attività relativa ai "controlli documentali" (art. 36-ter)	Periodo d'imposta				
	2011	2012	2013*	2014	2015*
Numero comunicazioni degli esiti dei controlli emesse nel quinquennio 2011-2015	572.288	516.383	461.208	421.938	365.092
<i>di cui incassate</i>	396.766	352.233	313.455	340.364	199.103

* L'attività di controllo sulle dichiarazioni presentate per l'anno d'imposta 2015 è tuttora in corso.

Fonte: Agenzia delle entrate

Nella tavola che segue sono riassunti gli accertamenti eseguiti ai fini delle imposte sui redditi e dell'IVA, distinti per tipologia di contribuente o di metodologia adottata e per fasce di maggiore imposta accertata (MIA), i risultati numerici dell'attività di accertamento e controllo sostanziale realizzata dall'Agenzia delle entrate nel 2018, inclusi gli atti di adesione alle istanze per *voluntary disclosure* perfezionati nell'anno.

Anche nel 2018 si rileva l'elevata concentrazione numerica dei controlli effettuati nelle fasce di minore importo: su un totale complessivo di 558.800 controlli ben 283.338, pari al 50,7 per cento del totale, hanno dato luogo ad un recupero (potenziale) di maggiore imposta ricompreso tra 0 e 1.549 euro. Come già segnalato in passato, si tratta di un dato che richiederebbe un'ulteriore analisi da parte dell'Agenzia delle entrate, ricomprendendo, oltre agli accertamenti con esito effettivamente negativo e agli accertamenti annullati in autotutela, situazioni diverse quali accertamenti per il recupero di perdite riportabili a carico di soggetti IRES, accertamenti a carico di società di persone o società di capitali tassate "per trasparenza". In mancanza di tale analisi si può solo rilevare che il dato del 2018 risulta lievemente migliorato rispetto a quello che si è registrato per il 2017, quando il numero di controlli ricompreso in tale fascia era stato pari al 51,5 per cento del totale, ma sempre superiore al 49 per cento del 2016. Si può presumere che nella fascia tra 0 e 1.549 della voce "altri" possano essere ricompresi anche accertamenti conseguenti alle lettere precedentemente inviate ai contribuenti per segnalare presumibili irregolarità ed omissioni.

Tra i controlli che hanno comportato un recupero fino a 1.549 euro, la massima incidenza si rileva tra gli accertamenti parziali automatizzati (189.532 su 251.907, pari al 75,2 per cento). Notevole rilievo hanno pure in questa fascia gli accertamenti riguardanti gli altri contribuenti (43,4 per cento). Viceversa, si contrae rispetto al passato l'incidenza di questa fascia di minore valore per la tipologia piccole imprese-professionisti (13,7 per cento).

TAVOLA 2.4

DISTRIBUZIONE DEL NUMERO DI ACCERTAMENTI, IMPOSTE DIRETTE E IVA
ESEGUITI NEL 2018 PER FASCIA DI MIA

FASCIA DI MIA	GRANDI CONTRIBUENTI	IMPRESE DI MEDIE DIMENSIONI	IMPRESE DI PICCOLE E PROFESSIONISTI	ENTI NON COMMERCIALI	DETERMINAZIONE SINTETICA DEL REDDITO	ALTRI	VOLUNTARY DISCLOSURE	TOTALE ACCERTAMENTI ORDINARI	ACCERTAMENTI PARZIALI AUTOMATIZZATI	Totale accertamenti I.LDD, IVA e IRAP
0*	195	730	7.456	133	275	10.015	119	18.923	44.210	63.133
0,01 - 516	20	112	3.258	268	13	13.709	2.060	19.440	29.094	48.534
516,01 - 1.549	34	272	7.793	483	52	34.671	1.290	44.595	132.895	177.490
1.549,01 - 2.582	32	246	7.458	370	85	15.914	650	24.755	36.645	61.400
2.582,01 - 5.164	64	548	16.076	632	252	17.871	833	36.276	18.394	54.670
5.164,01 - 10.329	92	794	23.260	786	505	12.595	701	38.733	4.226	42.959
10.329,01 - 15.494	87	639	15.083	540	241	5.247	366	22.203	593	22.796
15.494,01 - 25.823	104	999	18.568	723	256	4.598	359	25.607	281	25.888
25.823,01 - 36.152	96	689	10.534	387	103	2.076	230	14.115	63	14.178
36.152,01 - 51.646	91	769	9.121	358	93	1.686	200	12.318	28	12.346
51.646,01 - 103.291	212	1.414	11.869	460	83	2.041	341	16.420	12	16.432
103.291,01 - 154.937	159	717	4.435	134	30	678	140	6.293	2	6.295
154.937,01 - 185.925	71	260	1.584	32	6	239	57	2.249		2.249
185.925,01 - 309.874	192	684	3.203	60	18	435	103	4.695		4.695
309.874,01 - 413.165	98	285	1.292	15	2	159	51	1.902		1.902
413.165,01 - 516.457	83	217	836	10	4	92	22	1.264		1.264
516.457,01 - 1.549.371	315	827	2.323	20	5	214	46	3.750		3.750
1.549.371,01 - 2.582.284	116	267	436	3	-	38	9	869		869
2.582.284,01 - 5.164.569	96	199	201	7	1	25	3	532		532
5.164.569,01 - 15.493.707	85	97	80	1	-	11	2	276		276
15.493.707,01 - 25.822.845	12	10	8	-	-	3	-	33		33
OLTRE 25.822.845,01	10	1	3	-	-	5	-	19		19
Totale	2.264	10.776	144.877	5.422	2.024	122.322	7.582	295.267	266.443	561.710

* Compresi gli accertamenti con esito negativo e gli accertamenti annullati in autotutela.

Fonte: Agenzia delle entrate

Nella Tavola 2.5 si riportano, distintamente per settore impositivo, le maggiori imposte complessivamente accertate (MIA) negli anni dal 2014 al 2018, incluse, per il triennio 2016-2018, le imposte dovute per le adesioni alle istanze presentate ai fini della collaborazione volontaria. Gli accertamenti ai fini delle Imposte sui redditi, dell'IVA e dell'IRAP sono del tutto prevalenti quanto al potenziale rilievo finanziario. Anche nel 2018 la MIA risulta in sensibile flessione rispetto agli anni precedenti. Particolarmente rilevante risulta il calo rispetto al risultato conseguito nel biennio 2014-2015, quando la stessa MIA aveva sempre ampiamente superato i 20 miliardi di euro.

In particolare, in costante flessione rispetto all'esercizio precedente e all'intero quadriennio precedente 2014-2017 risulta la MIA relativa agli accertamenti ai fini delle imposte dirette, dell'IVA e dell'IRAP (-6,1 per cento rispetto al 2017 e -19,7 rispetto alla media del quadriennio). Anche per la MIA del settore registro si rileva una diminuzione rispetto all'esercizio precedente (-23,4 per cento), mentre si registra un lieve aumento della MIA relativa agli accertamenti parziali (+1,6 per cento rispetto al 2017).

TAVOLA 2.5

MAGGIORE IMPOSTA ACCERTATA

	<i>(in milioni)</i>				
	2014	2015	2016*	2017*	2018*
MIA accertamenti ai fini imposte dirette, IVA e IRAP	25.373	20.817	18.525	18.023	16.919
MIA accertamenti parziali imposte dirette	440	412	325	314	319
MIA accertamenti in materia di imposte di registro e altre imposte correlate	307	258	347	256	196
Totale MIA	26.120	21.487	19.197	18.593	17.434

*inclusa la *voluntary disclosure*
Fonte: Agenzia delle entrate

Ritornando agli aspetti quantitativi dell'attività di controllo sostanziale, si segnala, dopo la lieve ripresa dello scorso anno, un calo dell'attività istruttoria esterna (nella quale rientrano gli accessi brevi, i controlli mirati e le verifiche fiscali). I controlli esterni passano complessivamente da 34.479 nel 2017 a 31.970 nel 2018 con una diminuzione del -7,5 per cento. La riduzione è imputabile soprattutto agli "accessi brevi" (-9,8 per cento), mentre è da rilevare un incremento del numero di verifiche e controlli nei confronti dei soggetti di grandi dimensioni (+8,2 per cento).

TAVOLA 2.6

L'ATTIVITÀ DI CONTROLLO DELL'AGENZIA DELLE ENTRATE
ATTIVITÀ ISTRUTTORIA ESTERNA

ATTIVITA'	Numero controlli eseguiti				
	2014	2015	2016	2017	2018
Attività istruttoria esterna	52.876	36.551	32.940	34.479	31.907
Verifiche e controlli mirati nei confronti di soggetti di grandi dimensioni	344	306	314	281	304
Verifiche e controlli mirati nei confronti di altri soggetti	9.222	8.778	6.956	8.418	8.339
Accessi brevi ¹	43.310	27.467	25.670	25.780	23.264
<i>di cui:</i>					
<i>Accessi brevi per il controllo dei dati per gli studi di settore</i>	<i>33.518</i>	<i>21.096</i>	<i>19.107</i>	<i>17.481</i>	<i>14.264</i>

¹ Macroprocesso "Riscontrare la conformità delle dichiarazioni fiscali e degli atti"
Fonte: Agenzia delle entrate

Considerata la maggiore incisività e proficuità che l'attività di verifica esterna di regola presenta rispetto alle indagini interne, ampiamente confermata anche per il 2018 dai dati riportati nella Tavola 2.7, risulta evidente l'insufficienza delle attuali risorse umane attualmente impiegabili. In tale anno, infatti, n. 8.643 verifiche e controlli esterni mirati hanno fatto emergere rilievi per 5.440,3 milioni ai fini della determinazione delle basi imponibili delle "imposte sui redditi" e per 1.187,4 milioni di maggiore IVA.

TAVOLA 2.7

RILIEVI DA VERBALI DI CONSTATAZIONE IN MATERIA DI IMPOSTE SUL REDDITO E DI IVA
AGENZIA ENTRATE

(in milioni)

Imposte sui redditi*		
Descrizione rilievo	Importo	
	2017	2018
Totale	6.859,8	5.440,3
di cui:		
<i>Minori ricavi da operazioni inesistenti/non dichiarati constatati/non dichiarati</i>	59,0	63,6
<i>Maggiori costi da operazioni non esistenti/non constatati/non inerenti/non documentati</i>	440,0	382,2
<i>Altro</i>	6.360,8	4.994,4
IVA*		
Descrizione rilievo	Imposta	
	2017	2018
Totale	960,0	1.187,4
di cui:		
<i>Omessa/infedele dichiarazione di operazioni attive constatate</i>	249,5	331,0
<i>IVA da fatture emesse per operazioni inesistenti</i>	70,6	57,0
<i>Indebita detrazione d'imposta</i>	497,9	654,7
<i>Altro</i>	142,0	144,8

*Attività istruttoria esterna svolta nel 2018 mediante la modalità istruttoria della verifica o del controllo mirato.

Fonte: Agenzia delle entrate

Nella Tavola 2.8 sono riportati, distintamente per Amministrazione verbalizzante, gli introiti conseguiti nell'ultimo quinquennio a seguito di controlli basati anche su indagini esterne. Gli introiti sono naturalmente decrescenti, essendo condizionati dalla tempistica connessa alle relative riscossioni (contenzioso, rateazioni, ecc.).

TAVOLA 2.8

INTROITI CUMULATI AL 31/12/2018 CONSEGUITI A SEGUITO DI CONTROLLI DELL'AGENZIA DELLE ENTRATE
CHE INCLUDONO INDAGINI ESTERNE*

(in milioni)

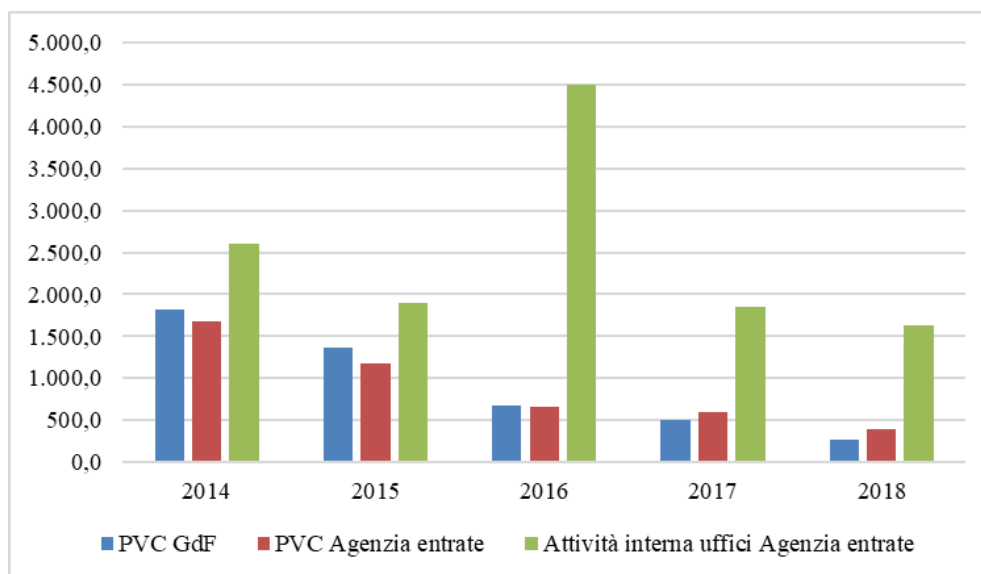
Controlli esterni	2014	%	2015	%	2016	%	2017	%	2018	%
PVC GdF	1.818,9	51,9	1.370,0	53,4	674,0	50,1	506,8	45,8	259,7	23,5
PVC Agenzia entrate	1.676,8	47,8	1.181,0	46,1	660,5	49,1	592,2	53,6	388,6	35,1
PVC Dogane	8,5	0,2	11,1	0,4	8,7	0,6	3,8	0,3	2,0	0,2
PVC SIAE	0,9	0,0	1,1	0,0	1,9	0,1	3,0	0,3	1,0	0,1
Totale	3.505,1	100,0	2.563,2	100,0	1.345,1	100,0	1.105,8	100,0	651,3	58,9

*Gli importi comprendono imposte, sanzioni e interessi

Fonte: Agenzia delle entrate

Nel Grafico sono posti a confronto gli introiti da accertamento alla data del 31 dicembre 2018 basati su indagini esterne (distintamente per verbali GdF e verbali Agenzia entrate) con quelli derivanti da attività esclusivamente interna dell'Agenzia delle entrate.

GRAFICO 2.1

CONFRONTO INTROITI DA ACCERTAMENTI BASATI SULLE INDAGINI ESTERNE E SU ATTIVITÀ INTERNA
ANNO DI ESECUZIONE DELL'INDAGINE - DATI CUMULATI AL 31 DICEMBRE 2018

Fonte: Agenzia delle entrate

Nella Tavola seguente sono riportati gli introiti conseguenti ad atti di accertamento supportati da controlli interni o controlli esterni. Gli introiti, pur essendo cumulati, si caratterizzano per risultati non omogenei con un picco di quelli derivanti dai controlli esterni effettuati nel 2014 e di quelli derivanti dai controlli interni effettuati nel 2016¹⁷.

TAVOLA 2.9

DISTRIBUZIONE DELLE ENTRATE CUMULATE AL 31 DICEMBRE 2018 DISTINTE PER MEZZO ISTRUTTORIO
UTILIZZATO PER L'ACCERTAMENTO*

Anno di esecuzione	2014		2015		2016		2017		2018	
		%		%		%		%		%
Totale controlli esterni	3.505,1	57,4	2.563,2	57,4	1.345,1	23,0	1.105,8	37,4	651,3	28,5
Attività interna uffici Agenzia entrate**	2.606,6	42,6	1.905,1	42,6	4.504,8	77,0	1.847,0	62,6	1.635,4	71,5
Totale	6.111,7	100	4.468,3	100	5.849,9	100	2.952,8	100	2.286,7	100,0

*Gli importi comprendono imposte, sanzioni e interessi.

**Inviti, questionari, indagini finanziarie, ecc.

Fonte: Agenzia delle Entrate

Sempre escludendo le posizioni esaminate ai fini della *voluntary*, la distribuzione tra le diverse tipologie di contribuenti del numero di accertamenti e della relativa maggiore imposta accertata (MIA), confrontata con i risultati dell'anno precedente (si veda la Tavola 2.10) mette in luce, per i grandi contribuenti, una flessione sia in termini numerici (-1,8 per cento) che in termini di MIA (-12,4 per cento).

Pure in flessione rispetto all'anno precedente si presentano i risultati numerici e finanziari concernenti i controlli nei confronti delle imprese di medie dimensioni delle imprese di piccole dimensioni e professionisti.

¹⁷ Picco presumibilmente riconducibile alla gestione delle istanze relative alla *voluntary disclosure*.

TAVOLA 2.10

DISTRIBUZIONE ACCERTAMENTI ORDINARI PER TIPOLOGIA
ANNO 2018

	Numero accertamenti 2017	Numero accertamenti 2018	MIA 2017 (milioni)	MIA 2018 (milioni)	Valore mediano MIA 2017 (migliaia)	Valore mediano MIA 2018 (migliaia)
Grandi contribuenti	2.264	2.224	2.701	2.367	139	142
Imprese di medie dimensioni	10.776	9.986	3.714	3.646	43	49
Imprese di piccole dimensioni e professionisti	144.877	140.238	9.437	8.920	13	12
Determinazione sintetica del reddito	2.024	2.784	45	53	8	7
Enti non commerciali	5.422	4.797	190	144	11	10
Altri acc. diversi da quelli su redditi di impresa e lavoro autonomo	122.322	102.904	1.715	1.511	2	2
Accertamenti <i>voluntary disclosure</i>	7.582	43.960	221	278	2	1
Totale	295.267	306.893	18.023	16.919	6	6

Fonte: Agenzia delle entrate

Particolare importanza nella strategia di contrasto dell'evasione e nella valutazione dell'effettiva deterrenza che l'azione di accertamento sostanziale è effettivamente in grado di esercitare sul comportamento dei contribuenti, riveste il rapporto tra la numerosità dei contribuenti e il numero dei controlli effettivamente eseguiti dall'Amministrazione fiscale.

A tal fine si è posto a raffronto il dato numerico dei contribuenti inclusi nei diversi studi di settore¹⁸, con il numero di accertamenti, di tutte le tipologie, eseguiti nel quinquennio 2014-2018 per i medesimi aggregati.

Nella Tavola che segue sono evidenziati i dati relativi ai contribuenti inclusi nelle dieci attività che includono il maggior numero di soggetti.

TAVOLA 2.11

FREQUENZA DEI CONTROLLI SOSTANZIALI IN RAPPORTO ALLA NUMEROSITÀ DEI CONTRIBUENTI

Descrizione studio	N. contribuenti a cui si applicano*	Anno di esecuzione dei controlli					Incidenza % su platea				
		2014	2015	2016	2017	2018	2014	2015	2016	2017	2018
Locazione, valorizzazione, compravendita di beni immobili propri	185.733	3.146	2.936	2.175	2.805	2.190	1,7	1,6	1,2	1,5	1,2
Intermediari del commercio (varie categorie)	160.361	3.874	4.214	3.120	3.996	3.178	2,4	2,6	1,9	2,5	2,0
Costruzioni	148.254	7.588	7.021	5.462	6851	5.592	5,1	4,7	3,7	4,6	3,8
Attività degli studi legali	128.423	1.436	1.373	1.308	1.634	1.350	1,1	1,1	1,0	1,3	1,1
Installazione di impianti elettrici e idraulici-sanitari	125.493	2.971	2.727	2.229	2.834	2.775	2,4	2,2	1,8	2,3	2,2
Studi medici	122.628	1.508	1.194	837	1.280	1.261	1,2	1,0	0,7	1,0	1,0
Intonacatura, rivestimento e tinteggiatura	117.731	3.962	3.478	2.438	4.394	3.857	3,4	3,0	2,1	3,7	3,3
Bar e caffè', gelaterie	101.674	3.895	3.500	3.021	4.389	4.519	3,8	3,4	3,0	4,3	4,4
Servizi di ristorazione	96.557	3.664	3.860	2.700	3.637	2.778	3,8	4,0	2,8	3,8	2,9
Servizi contabili e consulenze del lavoro	91.772	1.388	1.288	1.251	1.601	1.776	1,5	1,4	1,4	1,7	1,9
Totale soggetti interessati agli studi di settore	3.229.428	88.148	84.299	65.492	91.064	78.322	2,7	2,6	2,0	2,1	2,4

* Contribuenti a cui si applicano gli studi di settore riferiti al periodo d'imposta 2016

Fonte: Agenzia delle entrate

¹⁸ Tale dato, tenendo conto dei soggetti effettivamente attivi nel settore e non di quelli complessivamente censiti nel relativo codice Ateco, risulta più significativo ai fini della valutazione.

I dati evidenziano un generalizzato peggioramento nel 2018 del già molto critico rapporto registrato nell'anno precedente. Risulta del tutto evidente come le probabilità di essere sottoposti a controllo siano molto limitate: a livello complessivo, per le categorie economiche indicate, i controlli eseguiti nel 2018 costituiscono il 2,4 per cento del totale dei soggetti considerati.

Si può, dunque, ribadire come le frequenze dei controlli effettuati non possano essere ritenute idonee ad esercitare una adeguata deterrenza rispetto ai comportamenti evasivi di massa che caratterizzano la realtà fiscale italiana. Ciò anche in considerazione della misura delle sanzioni che in concreto vengono applicate nei casi di definizione bonaria delle violazioni.

D'altro canto, alla luce della sostanziale stabilità della misura dell'evasione fornita annualmente dai rapporti emanati dall'apposita Commissione ministeriale¹⁹, risulta evidente come l'azione di controllo dell'Amministrazione fiscale, per intensità e per modalità attuative, non sia riuscita finora a mutare i comportamenti fiscali e a ridimensionare il fenomeno evasivo.

Si ribadisce, pertanto, l'esigenza di una diversa modalità realizzativa dell'attività di controllo fiscale che dovrebbe costituire il naturale complemento del pur auspicato utilizzo preventivo e persuasivo dei dati in possesso del sistema informativo (primi fra tutti quelli relativi alle fatture emesse e ricevute e ai corrispettivi conseguiti).

Nella Tavola che segue si riportano, distintamente per le diverse tipologie di atti e procedimenti, i risultati finanziari conseguiti a seguito dell'attività di accertamento e controllo sostanziale, inclusa in essa - per il triennio 2016-2018 - l'esito dell'attività relativa alla gestione delle dichiarazioni di collaborazione volontaria.

TAVOLA 2.12

ENTRATE DA ATTIVITÀ DI ACCERTAMENTO SOSTANZIALE PER TIPO DI DEFINIZIONE

(in milioni)

Entrate da Attività di Controllo Sostanziale (Accertamento)		2014	2015	2016	2017	2018
Totale		7.697	7.515	10.376	7.857	6.012
<i>di cui:</i>	Ravvedimento operoso a seguito di attività istruttoria interna o esterna*		112	132	133	156
	Adesione ai verbali	524	548	275	100	30
	Adesione all'accertamento*	2.432	2.172	1.755	2.076	1.992
	% adesione su totale	38%	36%	20%	28%	34%
	Acquiescenza	1.616	1.265	974	840	692
	Conciliazione giudiziale	350	511	619	424	399
	Registro	442	218	368	257	254
	% registro su totale	6%	3%	4%	3%	4%
	Ruoli	1.674	1.767	1.589	2.206	1.597
	Voluntary disclosure - Atti di adesione		136	3.077	324	275
	Voluntary disclosure - Atti di contestazione		84	1.035	76	
	Altre modalità di definizione e altre tipologie di controllo	659	702	552	1.421	617

* Esercizio 2018 dati provvisori. Attività istruttoria interna (questionari e inviti) o esterna (pvc) - Tali ravvedimenti vengono tenuti distinti da quelli innescati dalle comunicazioni "cambia verso" di cui si riferisce più avanti.

Fonte: Agenzia delle entrate

Il complesso degli introiti da accertamento conseguiti nel 2018 presenta una sensibile flessione rispetto a quelli del 2017. Pur escludendo gli introiti da gestione della *voluntary disclosure*, trattandosi di attività per gran parte non riconducibile ad un'attività di controllo sostanziale in senso proprio, la flessione risulta generalizzata, interessando tutte le tipologie di attività.

Oltre alle entrate da azione di accertamento in senso proprio, vanno pure riferite all'azione dell'Agenzia le entrate da "ravvedimento indotto", che nell'anno 2018 ammontano a 1.478

¹⁹ Si vedano le relazioni annuali sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale e contributiva redatte dalla Commissione prevista dall'art. 10-bis, comma 3, legge 31 dicembre 2009, n. 196.

milioni, per la gran parte (1.170 milioni, pari al 79,1 per cento) riferibili alle segnalazioni concernenti omissioni o irregolarità nelle comunicazioni periodiche IVA degli anni d'imposta 2017 e 2018. Si tratta questa di una nuova attività che anticipa l'intervento rispetto al controllo *ex post* delle dichiarazioni e che dovrebbe contribuire a ridurre le omissioni e il fenomeno delle imposte dichiarate e non versate.

Nella Tavola 2.13 sono riportati i dati numerici e finanziari relativi alle diverse modalità di definizione degli accertamenti. Si tratta di un'analisi particolarmente significativa ai fini di una valutazione complessiva della proficuità ed efficacia dell'azione di accertamento sostanziale.

Dalla Tavola, nella quale non sono considerati i prodotti realizzati a seguito dei controlli effettuati sulle istanze di collaborazione volontaria, emerge la perdurante anomala frequenza degli accertamenti che si sono definiti per inerzia del contribuente, pari al 30 per cento dei controlli eseguiti nel 2018 (nell'anno precedente l'incidenza era stata pari al 45 per cento). In termini di entità finanziaria l'incidenza degli accertamenti definiti per inerzia del contribuente nel 2018 è pari al 34 per cento (nel 2017 era stata pari al 50 per cento). Va, inoltre, considerato che la parte prevalente dei controlli inclusi nella voce "altro" dell'anno 2018 è relativa a controlli non ancora classificati molti dei quali andranno poi ad incrementare il numero e la maggiore imposta accertata (MIA) dei controlli definiti per inerzia. Si può, pertanto, ragionevolmente ritenere che anche per il 2018, la quota di questi accertamenti, sia in termini numerici che finanziari, è prossima o superiore al 45 per cento. Ciò rivela che una quota rilevante dell'attività di controllo sostanziale si indirizza verso posizioni sostanzialmente patologiche (irreperibili, falliti, ecc.), che non hanno interesse né a definire bonariamente l'accertamento, usufruendo della riduzione delle sanzioni prevista dalla legge, né a contestarlo nella sede contenziosa. Tutto ciò comporta un giudizio prognostico negativo sull'esito delle relative procedure di riscossione e suggerisce un mutamento delle tradizionali strategie di contrasto dell'evasione, sia attraverso un'accurata programmazione dell'azione di controllo fiscale, evitando per quanto possibile di impegnarla su posizioni prevedibilmente non proficue in termini di esigibilità del credito erariale, sia sviluppando strumenti di controllo preventivo quali, ad esempio, l'obbligo di pagamento tracciato con effettuazione della ritenuta a cura dell'intermediario finanziario o l'applicazione di sanzioni amministrative diverse da quelle meramente pecuniarie.

TAVOLA 2.13

ACCERTAMENTI ESEGUITI PER MODALITÀ DI DEFINIZIONE*

Accertamenti eseguiti	2014		2015		2016		2017		2018	
Totale numero controlli	308.111		301.996		199.990		287.685		262.933	
di cui:										
definiti mediante istituti deflativi	131.190	(43%)	141.783	(47%)	73.769	(37%)	104.013	(36%)	60.347	(23%)
impugnati	40.707	(13%)	35.341	(12%)	17.469	(9%)	30.780	(11%)	11.996	(5%)
definiti per inerzia del contribuente	113.718	(37%)	102.188	(34%)	68.031	(34%)	129.024	(45%)	77.783	(30%)
altro	22.496	(7%)	22.684	(8%)	40.721	(20%)	23.868	(8%)	112.807	(43%)
MIA complessiva	24.703.388.248		20.265.399.634		16.231.456.611		17.479.736.718		16.640.164.576	
di cui:										
definiti mediante istituti deflativi	6.912.631.144	(28%)	4.765.553.527	(24%)	3.128.958.466	(19%)	3.477.743.277	(20%)	2.330.023.846	(14%)
impugnati	7.688.730.905	(31%)	6.154.042.484	(30%)	3.902.041.698	(24%)	5.039.172.863	(29%)	2.415.944.757	(15%)
definiti per inerzia del contribuente	9.905.134.925	(40%)	9.038.896.638	(45%)	6.206.737.067	(38%)	8.822.678.804	(50%)	5.691.432.545	(34%)
altro	196.891.274	(1%)	306.906.985	(2%)	2.993.719.380	(18%)	140.141.774	(1%)	6.202.763.428	(37%)

*Dati esclusi i controlli da *voluntary disclosure*

Fonte: Agenzia delle entrate

TAVOLA 2.14

Nelle Tavole 2.14 e 2.15 che seguono si riporta, rispettivamente, il numero e l'entità finanziaria degli accertamenti eseguiti distinguendo le modalità di definizione (definizione mediante istituti deflativi, impugnati, definiti per inerzia, altro) in ragione della dimensione economica e della natura giuridica del soggetto controllato (grandi contribuenti, imprese di medie dimensioni, ecc.).

NUMERO DEGLI ACCERTAMENTI ORDINARI PER TIPOLOGIA PRODUTTIVA,
NATURA GIURIDICA E MODALITÀ DI DEFINIZIONE DEL CONTROLLO - ANNO 2017-18*

Soggetti accertati	Numero	SOCIETÀ DI CAPITALI		SOCIETÀ DI PERSONE		PERSONA FISICA		ALTRO		TOTALE	
		2017	2018	2017	2018	2017	2018	2017	2018	2017	2018
GRANDI CONTRIBUENTI	n. soggetti accertati	999	894	3	3	3	3	65	121	1.067	1.021
	numero accertamenti	2.164	2.059	5	3	-	3	95	159	2.264	2.224
	di cui:										
	definiti mediante istituti deflativi	1.342	999	5	1			54	49	1.401	1.049
	impugnati	646	331	-	1			33	32	679	364
	definiti per inerzia del contribuente	50	24	-	-			8	1	58	25
	altro	126	705	-	1			77	126	126	786
	n. soggetti accertati	5.995	5.563	185	146	82	68	535	450	6.797	6.227
	numero accertamenti	9.682	9.121	242	184	106	92	746	589	10.776	9.986
	di cui:										
definiti mediante istituti deflativi	5.247	3.337	155	54	52	21	354	181	5.808	3.593	
impugnati	2.855	1.518	52	27	32	22	92	92	3.175	1.659	
definiti per inerzia del contribuente	938	661	21	10	18	10	124	66	1.101	747	
altro	642	3.605	14	93	4	39	32	250	692	3.987	
IMPRESE DI MINORI DIMENSIONI	n. soggetti accertati	27.804	26.927	13.767	12.764	60.563	63.479	4.867	4.851	107.301	108.021
	numero accertamenti	39.262	37.255	17.281	15.645	81.760	81.266	6.574	6.072	144.877	140.238
	di cui:										
	definiti mediante istituti deflativi	9.693	5.923	7.094	4.135	21.513	14.405	1.911	1.043	40.211	25.506
	impugnati	6.489	2.563	1.896	684	6.591	2.302	942	357	15.918	5.906
	definiti per inerzia del contribuente	20.389	11.954	7.054	3.714	49.082	30.626	3.222	1.853	79.747	48.147
	altro	2.691	16.815	1.237	7.112	4.574	33.933	499	2.819	9.001	60.679
	n. soggetti accertati	36	45	6	7	6	5	4.005	3.643	4.053	3.700
	numero accertamenti	50	65	8	7	6	8	3.538	4.717	5.422	4.797
	di cui:										
definiti mediante istituti deflativi	14	14	6	1	1	1	2.176	1.230	2.197	1.246	
impugnati	13	5	-	-	2	4	1.005	388	1.020	397	
definiti per inerzia del contribuente	20	7	2	1	3	1	1.955	1.134	1.980	1.143	
altro	3	39	-	5	-	2	222	7.965	225	2.011	
ENTI NON COMMERCIALI	n. soggetti accertati										
	numero accertamenti										
	di cui:										
	definiti mediante istituti deflativi										
	impugnati										
	definiti per inerzia del contribuente										
	altro										
	n. soggetti accertati										
	numero accertamenti										
	di cui:										
definiti mediante istituti deflativi											
impugnati											
definiti per inerzia del contribuente											
altro											
CON DETRIMINAZIONE SINTETICA DEL REDDITO	n. soggetti accertati										
	numero accertamenti										
	di cui:										
	definiti mediante istituti deflativi										
	impugnati										
	definiti per inerzia del contribuente										
	altro										
	n. soggetti accertati										
	numero accertamenti										
	di cui:										
definiti mediante istituti deflativi											
impugnati											
definiti per inerzia del contribuente											
altro											
DIVERSI DA QUELLI SU REDDITI D'IMPRESA E LAVORO AUTONOMO	n. soggetti accertati	1.774	1.294	360	256	101.043	85.242	1.370	1.522	104.547	88.314
	numero accertamenti	2.056	1.626	413	309	118.275	99.352	1.578	1.617	122.322	102.904
	di cui:										
	definiti mediante istituti deflativi	380	220	84	40	52.938	27.831	447	276	53.849	28.367
	impugnati	310	104	18	15	9.214	3.374	253	108	9.795	3.601
	definiti per inerzia del contribuente	1.235	675	206	91	43.003	25.789	745	426	45.189	26.981
	altro	131	627	105	163	13.120	42.358	133	807	13.489	43.955
	n. soggetti accertati	36.608	34.723	14.321	13.176	163.969	151.492	10.842	10.587	225.740	209.978
	numero accertamenti	53.214	50.126	17.949	16.148	202.171	183.505	14.351	13.154	287.685	262.933
	di cui:										
definiti mediante istituti deflativi	16.676	10.493	7.344	4.231	75.051	42.844	4.942	2.779	104.013	60.347	
impugnati	10.313	4.521	1.966	727	16.032	5.771	2.469	977	30.780	11.996	
definiti per inerzia del contribuente	22.632	13.321	7.283	3.816	93.055	57.166	6.054	3.480	129.024	77.783	
altro	3.593	21.791	1.356	7.374	18.033	77.724	886	5.918	23.868	112.807	

* esclusi i controlli da voluntary disclosure

Fonte: Agenzia delle entrate

TAVOLA 2.15

IMPORTI DEI CONTROLLI PER TIPOLOGIA PRODUTTIVA, NATURA GIURIDICA E MODALITÀ DI DEFINIZIONE - ANNO 2017-18*

Soggetti accertati	Valore	SOCIETÀ DI CAPITALI		SOCIETÀ DI PERSONE		PERSONA FISICA		ALTRO		TOTALE	
		2017	2018	2017	2018	2017	2018	2017	2018	2017	2018
GRANDI CONTRIBUENTI	importo accertamenti	2.569.165.248	2.129.367.994	2.579.246	16.887.574	-	1.750.266	49.269.887	218.882.189	2.62.101.440	2.366.888.023
	<i>di cui:</i>										
	definiti mediante istruiti, deflativi	1.261.263.992	955.071.027	2.579.246	2.607.608			28.429.758	46.193.417	1.292.272.796	1.001.232.212
	impugnati	1.221.064.386	395.523.867	-	16.445.228			18.118.701	28.454.917	1.239.183.087	440.424.012
	definiti per merzia del contribuente	61.916.851	22.098.524	-	-			2.721.428	8.400	64.638.279	22.106.924
IMPRESE DI MEDIE DIMENSIONI	altro	24.920.239	756.674.576	-	181.578		1.750.266	-	144.225.455	24.920.239	902.831.875
	<i>di cui:</i>										
	importo accertamenti	3.233.419.833	3.293.352.285	13.949.945	391.159.364	36.123.415	39.898.673	400.883.802	273.574.416	3.684.376.995	3.645.984.738
	definiti mediante istruiti, deflativi	726.470.193	568.152.168	3.433.441	2.049.378	3.869.971	1.348.948	106.647.892	46.557.289	840.421.497	618.107.783
	impugnati	1.416.635.861	792.660.075	7.612.950	26.423.866	23.220.999	5.764.401	179.628.855	64.375.632	1.627.098.665	889.232.974
IMPRESE DI MINORI DIMENSIONI	definiti per merzia del contribuente	1.077.860.881	756.138.644	2.892.029	3.828.556	9.001.396	12.537.030	114.587.653	65.882.618	1.204.341.959	838.386.848
	altro	12.452.898	1.176.401.398	11.525	6.857.564	13.049	20.248.294	19.402	97.758.877	12.514.874	1.300.266.133
	<i>di cui:</i>										
	importo accertamenti	5.331.394.168	5.385.727.718	376.781.386	320.104.377	2.867.096.880	2.634.907.406	698.872.391	579.170.177	9.274.144.825	8.919.909.678
	definiti mediante istruiti, deflativi	399.085.521	222.776.379	33.969.321	32.969.321	337.209.305	176.769.957	39.500.077	18.533.783	829.745.519	451.049.440
ENTI NON COMMERCIALI	impugnati	969.556.825	505.499.890	80.156.043	65.117.363	46.425.178	179.683.207	113.946.246	65.448.962	1.627.910.892	812.749.422
	definiti per merzia del contribuente	3.904.642.556	2.807.986.133	232.227.392	105.227.479	2.047.433.197	1.234.890.379	541.791.039	276.940.765	6.726.094.384	4.425.044.756
	altro	58.139.466	1.849.463.316	10.416.935	119.790.214	18.202.600	1.043.563.863	3.635.029	218.246.667	90.394.030	3.231.066.060
	<i>di cui:</i>										
	importo accertamenti	1.430.405	2.307.070	34.2756	281.984	82.858	422.172	185.660.959	140.594.982	185.517.078	143.606.208
ENTI NON COMMERCIALI CON DETERMINAZIONE SINTETICA DEL REDDITO	definiti mediante istruiti, deflativi	417.042	301.759	91.075	15.767	4.477	71.69	45.838.929	24.377.814	46.351.323	24.702.509
	impugnati	390.899	453.946	41.163	48.114	65.564.958	32.536.566	65.997.020	33.038.626	74.535.483	34.653.194
	definiti per merzia del contribuente	622.564	1.500.035	251.681	1.830	37.218	17.436	73.624.020	34.483.873	74.535.483	51.211.879
	altro	0	1.401.330	0	264.367	0	349.453	633.052	491.967.729	633.052	52.679.694
	<i>di cui:</i>										
importo accertamenti	200.426.576	70.791.780	2.094.979	1.346.801	1.394.672.861	1.387.648.962	71.911.136	51.308.692	1.669.105.352	1.511.096.235	
DIVERSI DA QUELLI SU REDDITI D'IMPRESA E LAVORO AUTONOMO	definiti mediante istruiti, deflativi	163.486.380	35.645.029	281.440	174.846	249.650.385	177.811.061	46.503.357	13.484.610	459.921.562	227.115.546
	impugnati	19.986.143	11.245.042	236.823	287.059	434.250.994	208.089.074	15.027.374	12.504.020	469.501.334	232.125.195
	definiti per merzia del contribuente	16.571.331	13.664.090	1.357.707	598.287	700.664.348	327.227.859	10.104.512	10.395.252	728.697.898	351.885.468
	altro	382.522	10.237.619	219.009	286.609	10.107.134	674.520.988	275.893	14.924.810	10.984.538	699.970.026
	<i>di cui:</i>										
importo accertamenti	11.335.836.150	10.881.546.847	395.748.312	377.801.100	4.341.554.001	4.117.310.713	1.406.598.175	1.263.530.456	17.479.736.718	16.640.164.576	
Totale soggetti accertati	definiti mediante istruiti, deflativi	2.550.692.228	1.781.946.362	60.365.818	35.470.080	599.764.518	363.460.491	266.920.013	149.146.013	3.477.743.277	2.330.023.846
	impugnati	3.627.654.114	1.705.382.820	88.005.816	105.273.516	931.246.799	401.968.324	392.286.134	203.320.097	5.039.172.863	2.415.944.757
	definiti per merzia del contribuente	5.061.613.983	3.600.037.426	236.729.289	109.656.172	2.781.506.960	1.594.028.039	742.828.652	387.710.908	8.822.678.804	5.691.432.545
	altro	95.895.125	3.794.180.239	10.647.469	127.380.332	29.035.804	1.757.850.319	4.563.376	523.352.538	140.141.774	6.302.763.428
	<i>di cui:</i>										

* esclusi i controlli da voluntary disclosure

Fonte: Agenzia delle entrate

Anche nel 2018 la gran parte degli accertamenti definiti per inerzia riguarda le imprese di minori dimensioni (48.147 su 140.238 accertamenti complessivamente eseguiti nei confronti di tali imprese, pari al 34,3 per cento, con un valore di 4.425 milioni su 8.920 milioni pari al 49,6 per cento). Sul totale delle maggiori imposte accertate nei confronti di tutte le tipologie di soggetti, quelle definite per inerzia relative alle imprese minori costituiscono quasi il 26,6 per cento.

Sempre con riferimento agli accertamenti definiti per inerzia, non meno preoccupanti appaiono i dati relativi alle società di capitali: 13.321 accertamenti definiti con tale modalità su 50.126 accertamenti complessivamente eseguiti su tale tipologia di contribuenti (26,6 per cento), con una entità finanziaria di 3.600 milioni su un totale di 10.881 milioni accertati complessivamente (33 per cento). Addirittura, nel caso delle società di capitali classificate “imprese minori”, gli accertamenti definiti per inerzia sono 11.954 per un importo complessivo di 2.808 milioni (pari al 25,8 per cento del totale accertato per questa tipologia e dimensione).

Stante la continuità del fenomeno nel tempo, tali dati confermano come la veste giuridica delle società di capitali possa essere talvolta utilizzata in Italia in modo anomalo.

Dalle tavole citate si ricava anche il dato relativo al rapporto esistente tra il numero degli accertamenti eseguiti e il numero complessivo dei soggetti accertati. Per ogni contribuente accertato risultano essere stati eseguiti 1,25 accertamenti. Tale rapporto sale al 1,44 per le società di capitali, e scende all'1,21 per le persone fisiche.

I dati riportati nella Tavola 2.16, che comprendono anche i controlli delle istanze da collaborazione volontaria perfezionati nell'anno, fanno emergere nel 2018 la prevalenza degli introiti correlati all'attività svolta nei confronti delle persone giuridiche, che costituisce il 56,6 per cento dell'introito complessivo. Quanto alla concentrazione dei risultati finanziari, si osserva che ben il 73,6 per cento dell'introito deriva da controlli che hanno comportato introiti unitari superiori a 100 mila euro e che di tale 73,6 per cento il 68,4 per cento deriva da controlli superiori a 100 mila euro su società ed enti.

Si può confermare quanto più volte rilevato in passato, sulla limitata incisività dell'azione di contrasto all'evasione diffusa delle persone fisiche, essendo evidente il maggiore scempenso esistente tra la proficuità teorica dell'azione di accertamento (importi accertati) e la proficuità reale (introiti effettivi) nelle diverse categorie.

TAVOLA 2.16

DISTRIBUZIONE DEGLI INTROITI DA CONTROLLI PER CLASSI DI RECUPERO
(INCLUSA *VOLUNTARY DISCLOSURE*) - ANNO 2018

(in milioni)

Tipologia Soggetto*	Introiti dell'anno 2018 da controlli sostanziali eseguiti nello stesso anno e negli anni precedenti						totale
	fino a 5.000€	da 5.001 a 20.000€	da 20.001 a 100.000€	da 100.001 a 1.000.000€	da 1.000.001 a 10.000.000€	oltre 10.000.000€	
Persone Fisiche e Società di Persone	190,4	114,7	142,7	195,3	174,1		817,1
di cui:							0,0
IMPOSTE DIRETTE	149,9	68,3	82,2	132,6	114,2		547,2
IVA	9,0	7,0	4,2	3,4	4,7		28,3
IRAP	3,5	2,2	1,4	1,2	0,9		9,2
Altri tributi	28,1	37,1	54,8	58,2	54,2		232,4
Persone Giuridiche	15,0	36,9	89,6	372,2	545,3	234,1	1.293,2
di cui:							0,0
IMPOSTE DIRETTE	8,7	23,3	56,6	258,0	458,7	197,9	1.003,1
IVA	4,5	8,4	16,4	49,2	20,2	15,2	113,8
IRAP	1,8	4,9	15,7	57,5	56,9	1,0	137,8
Altri tributi	0,1	0,4	0,9	7,5	9,6	20,0	38,5
Altro**	2,0	3,6	8,1	41,9	72,8	48,0	176,4
Totale	207,4	155,2	240,4	609,4	792,2	282,2	2.286,7

*Elaborazione effettuata in base al modello dichiarativo.

** Comprende mod. 770, IVA, Registro e altre imposte.

Fonte: Agenzia delle entrate

L'applicazione delle sanzioni accessorie in materia di imposizione diretta e di IVA

Le sanzioni accessorie previste dagli articoli 12²⁰ del d.lgs. n. 471 e 21²¹ del d.lgs. n. 472 del 1997 dovrebbero costituire una componente non secondaria dell'intera strategia dei controlli fiscali, completando ed integrando le conseguenze di ordine meramente finanziario previste in caso di violazione agli obblighi tributari. L'applicazione di tali sanzioni, considerati gli effetti interdittivi in capo all'autore delle violazioni, riveste, pertanto, un autonomo e specifico rilievo.

Corrispondendo alle sollecitazioni formulate dalla Corte in occasione della precedente Relazione al Rendiconto, l'Agenzia delle entrate ha fornito i dati, riportati nella Tavola che segue, sull'applicazione delle suddette sanzioni nel quinquennio 2013-2018.

TAVOLA 2.17

SANZIONI ACCESSORIE DI CUI ALL'ART. 21 DEL D.LGS. 472 DEL 1997

Tipologia di sanzione	Irrogate						Eseguite						
	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2013	2014	2015	2016	2017	2018	
Sanzioni accessorie di cui all'art. 21 del d.lgs. 472 del 1997	Interdizione, per una durata massima di sei mesi, dalle cariche di amministratore, sindaco o revisore di società di capitali e di enti con personalità giuridica, pubblici o privati	2	16	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Interdizione dalla partecipazione a gare per l'affidamento di pubblici appalti e forniture, per la durata massima di sei mesi	1	12	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Interdizione dal conseguimento di licenze, concessioni o autorizzazioni amministrative per l'esercizio di imprese o di attività di lavoro autonomo e la loro sospensione, per la durata massima di sei mesi;	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Sospensione, per la durata massima di sei mesi, dall'esercizio di attività di lavoro autonomo o di impresa diverse da quelle indicate nella lettera c).	6	18	19	52	24	30	6	17	19	29	15	20
Totale articolo 21	9	46	23	52	24	30	6	17	19	29	15	20	
Sanzioni accessorie di cui all'art. 12 del d.lgs. 471 del 1997	Provvedimenti di sospensione della licenza o dell'autorizzazione all'esercizio dell'attività ovvero dell'esercizio dell'attività medesima di cui all'art. 12 comma 2 del decreto legislativo n. 471 del 1997.	4.201	3.617	3.129	2.644	2.510	2.202	3.918	3.351	2.925	2.499	2.319	2.064
Totale (articolo 21+ articolo 12)	4.210	3.663	3.152	2.696	2.534	2.232	3.924	3.368	2.944	2.528	2.334	2.084	

Fonte: Agenzia delle entrate

²⁰ L'art. 12, comma 2, del d.lgs. n. 471, recante la disciplina della sanzioni accessorie in materia di imposte dirette ed imposta sul valore aggiunto, prevede che "Qualora siano state contestate ai sensi dell'articolo 16 del decreto legislativo 18 dicembre 1997, n. 472, nel corso di un quinquennio, quattro distinte violazioni dell'obbligo di emettere la ricevuta fiscale o lo scontrino fiscale compiute in giorni diversi, anche se non sono state irrogate sanzioni accessorie in applicazione delle disposizioni del citato decreto legislativo n. 472 del 1997, è disposta la sospensione della licenza o dell'autorizzazione all'esercizio dell'attività ovvero dell'esercizio dell'attività medesima per un periodo da tre giorni ad un mese. In deroga all'articolo 19, comma 7, del medesimo decreto legislativo n. 472 del 1997, il provvedimento di sospensione è immediatamente esecutivo. Se l'importo complessivo dei corrispettivi oggetto di contestazione eccede la somma di euro 50.000 la sospensione è disposta per un periodo da un mese a sei mesi".

²¹ L'art. 21 del d.lgs. n. 472 del 1997, recante disposizioni generali in materia di sanzioni amministrative per violazioni alle norme tributarie, prevede al comma 1 le seguenti sanzioni: a) l'interdizione, per una durata massima di sei mesi, dalle cariche di amministratore, sindaco o revisore di società di capitali e di enti con personalità giuridica, pubblici o privati; b) l'interdizione dalla partecipazione a gare per l'affidamento di pubblici appalti e forniture, per la durata massima di sei mesi; c) l'interdizione dal conseguimento di licenze, concessioni o autorizzazioni amministrative per l'esercizio di imprese o di attività di lavoro autonomo e la loro sospensione, per la durata massima di sei mesi; d) la sospensione, per la durata massima di sei mesi, dall'esercizio di attività di lavoro autonomo o di impresa diverse da quelle indicate nella lettera c).

Da quanto emerge il numero di sanzioni di cui all'art. 21 del d.lgs. n. 472 risulta estremamente esiguo, mentre il numero delle violazioni di cui all'art. 12, comma 2, del d.lgs. n. 471, pur esso molto contenuto se confrontato alla vastità dei fenomeni evasivi alla repressione dei quali la sanzione è finalizzata, risulta in pressoché costante e sensibile diminuzione negli anni considerati.

Emerge, pertanto, l'esigenza di un attento monitoraggio dell'attività in materia, anche allo scopo di poter valutare gli effettivi esiti derivanti dall'applicazione delle suddette sanzioni quando la stessa sia demandata ad organismi esterni quali Camere di Commercio, Comuni ecc.²².

Deve comunque osservarsi che in generale l'esecuzione delle sanzioni accessorie è possibile solo dopo che il provvedimento di irrogazione si sia reso definitivo (e cioè, in caso di ricorso proposto dal contribuente, può avvenire anche con numerosi anni di distanza dalla data di emissione dell'atto), ed è comunque esclusa in caso di definizione agevolata.

L'utilizzo dell'accertamento sintetico

Nella Tavola che segue si espongono i dati relativi al numero di accertamenti sintetici effettuati ai fini dell'IRPEF nel quinquennio 2014-2018, ai sensi dell'art. 38, commi dal quarto al settimo, del d.P.R. n. 600, e i correlati introiti conseguiti.

Nel 2018 sono stati eseguiti 2.784 accertamenti sintetici, con un aumento di quasi il 38 per cento rispetto al 2017 e una positiva inversione di tendenza rispetto alla costante diminuzione verificatasi negli anni precedenti.

Va, peraltro, rilevato come quasi 1/5 (19,7 per cento) di tali accertamenti abbia comportato una maggiore imposta ricompresa tra 0 e 1.549 euro, fatto questo che appare in evidente contrasto con la natura stessa dell'accertamento sintetico che presupporrebbe una rilevante divergenza tra il reddito dichiarato e quello sinteticamente accertabile.

A ciò si aggiunga che, secondo quanto emerge dalla Tavola 2.18, almeno 740 accertamenti di tale natura (27 per cento del totale)²³ si sono definiti per mera inerzia del contribuente, con prevedibili conseguenze negative in termini di introito delle somme accertate.

Alla luce dei dati riportati è possibile affermare che l'accertamento sintetico ha perso quasi completamente rilievo nella strategia dei controlli fiscali, anche oltre i limiti che un uso oculato dello strumento - basato soprattutto su informazioni di carattere finanziario espressione di rilevanti incrementi patrimoniali non giustificati - lascerebbe prevedere e nonostante le arrischiate aspettative di gettito che ad esso erano state attribuite in passato²⁴.

²² Manca allo Stato un'applicazione in grado di estendere automaticamente a tutti gli enti interessati la conoscenza della sanzione irrogata per i provvedimenti di propria competenza.

²³ Ai quali si deve aggiungere, come illustrato in sede di commento alla tavola 2.13, una quota rilevante degli accertamenti i cui esiti non sono stati ancora classificati e che, come avvenuto per gli anni precedenti, risulteranno poi definiti per inerzia.

²⁴ Ci si riferisce all'art. 83, commi 8 e 9, del d.l. n. 112 del 2008 e al d.l. n. 78 del 2010, che al nuovo accertamento sintetico aveva correlato una previsione di maggior gettito di ben 741,2 milioni nel 2011, 708,8 milioni nel 2012 e 814,7 milioni nel 2013.

TAVOLA 2.18

L'ATTIVITÀ DI CONTROLLO DELL'AGENZIA DELLE ENTRATE
ACCERTAMENTI SINTETICI IRPEF

Numero Accertamenti Sintetici IRPEF	2014	2015	2016	2017	2018
n. accertamenti eseguiti	11.091	5.827	2.812	2.024	2.784
<i>di cui (per tipologia contribuente):</i>					
Numero Accertamenti sintetici su soggetti titolari di Reddito professionale o d'impresa	2.916	1.373	707	696	867
Evasori totali o para-totali	4.520	1.653	762	800	1.115
Altre tipologie di reddito	3.655	2.801	1.343	528	802
Esiti finanziari conseguiti al 31/12/2018 *	47,0	23,6	7,7	3,2	1,2

* Importi in milioni

Fonte: Agenzia delle entrate

Il ricorso alle indagini finanziarie

Dopo la drastica riduzione delle indagini finanziarie autorizzate dall'Agenzia delle entrate che si era registrata nel 2016 (-56,4 per cento rispetto al 2015), e dopo la contenuta ripresa del 2017 (+9,2 per cento rispetto all'anno precedente) il 2018 si caratterizza per un più deciso incremento pari (+113,5 per cento rispetto al 2017). Tuttavia, secondo quanto emerge dalla Tavola che segue, il loro numero resta molto lontano da quello degli anni dal 2010 al 2014. In ripresa, sia pure contenuta, rispetto al 2017 è anche la maggiore imposta accertata per effetto delle stesse indagini (+12,2 per cento).

Complessivamente risulta confermato l'indebolimento complessivo dell'azione di controllo fiscale verificatosi nel corso degli ultimi anni e la persistente sottoutilizzazione di uno strumento di indagine particolarmente efficace quale è l'Anagrafe dei rapporti finanziari nella quale, come è noto, confluiscono tutte le informazioni sulle movimentazioni finanziarie realizzate²⁵ e che ben potrebbe essere utilizzata, con le opportune modifiche normative e fatti salvi gli indispensabili presidi in termini di riservatezza, in una logica persuasiva nella fase dell'adempimento prima ancora che nella fase dell'accertamento. Come più volte messo in rilievo dalla Corte in passato, l'attuale sostanziale mancata utilizzazione dell'Anagrafe dei rapporti ai fini dell'innalzamento della *tax compliance* contraddice la generalizzata utilizzazione della stessa, dopo l'entrata in operatività del dPCM 5 dicembre 2013, n. 159, ai fini della determinazione dell'indicatore ISEE per l'accesso alle prestazioni sociali agevolate²⁶.

A ciò si aggiunga che soltanto dal gennaio 2017, con l'art. 3 del d.l. n. 193 del 2016, è stato consentito all'Agenzia delle entrate e alla sua emanazione Agenzia delle entrate-Riscossione di utilizzare "le banche dati e le informazioni alle quali è autorizzata ad accedere sulla base di specifiche disposizioni di legge, anche ai fini dell'esercizio delle funzioni relative alla riscossione nazionale" riequilibrando in tal modo la posizione rispetto a quella dei creditori privati dopo l'emanazione dell'art. 492-bis del c.p.c., che ha reso possibile un'ampia utilizzazione dell'anagrafe anche per la ricerca dei conti da pignorare.

Vanno pure tenute presenti le modifiche apportate dall'art. 16-*quater* del d.l. n. 119 del 2018 all'art. 11 del d.l. n. 201 del 2011, che hanno tra l'altro esteso alla Guardia di finanza il potere, già attribuito all'Agenzia delle entrate, di utilizzare le informazioni presenti nell'Anagrafe dei rapporti anche per le analisi del rischio di evasione.

²⁵ Per un'approfondita analisi in materia si richiama la deliberazione 26 luglio 2017, n. 11/2017/G, concernente l'utilizzo dell'anagrafe dei rapporti finanziari ai fini dell'attività di controllo fiscale.

²⁶ L'art. 11 del dPCM n. 159 cit. reca specifiche disposizioni per il controllo, preventivo, automatico e generalizzato, con modalità telematica, dei dati finanziari contenuti nella dichiarazione sostitutiva unica (DSU) presentata dal richiedente la prestazione sociale agevolata, attraverso il confronto con i dati in possesso dell'Anagrafe dei rapporti finanziari gestita dall'amministrazione fiscale.

AGENZIA DELLE ENTRATE
INDAGINI FINANZIARIE AUTORIZZATE E MAGGIORE IMPOSTA ACCERTATA

(in milioni)

Anno	Numero contribuenti sottoposti ad indagine finanziaria autorizzata	Numero Accertamenti IIDD, IRAP, IVA assistiti da Indagini finanziarie	Maggiore Imposta Accertata (IIDD, IRAP, IVA)
2010	11.577	9.371	866
2011	16.628	10.869	1.129
2012	19.076	11.872	1.201
2013	14.773	12.069	1.134
2014	11.644	11.460	1.078
2015	4.498	5.426	409
2016	2.523	2.773	178
2017	2.755	2.393	213
2018	5.881	4.539	239

Fonte: Agenzia delle entrate

L'applicazione degli studi di settore

Il numero di contribuenti che hanno applicato gli studi di settore ha fatto registrare nel 2017, ultimo anno per il quale sono state presentate le dichiarazioni, un'ulteriore diminuzione rispetto all'anno precedente, attestandosi su circa 3,2 milioni di soggetti. Quanto ai contribuenti congrui sin dall'origine, il loro numero si è lievemente incrementato passando dal 63,9 per cento nel 2016 al 64,3 per cento nel 2017.

Relativamente agli esiti finanziari correlati all'applicazione degli studi in sede di dichiarazione, dopo la flessione del 2016, nel 2017 si registra un contenuto incremento della maggiore base imponibile emersa, passata da 2,123 miliardi nel 2016 a 2,182 miliardi nel 2017.

Va ricordato come sia in corso il progressivo superamento degli studi di settore con l'adozione dei nuovi indici sintetici di affidabilità fiscale (ISAF) per gli esercenti attività di impresa, arti o professioni. Con tali indici, previsti dall'art. 9-bis del d.l. n. 50 del 2017, la cui entrata in operatività è stata poi differita al periodo d'imposta 2018 dall'art. 1, comma 931, della legge n. 205 del 2017, si intende favorire più efficacemente l'emersione spontanea di redditi imponibili. Più specificamente, gli indici sono indicatori che, misurando attraverso un metodo statistico-economico, dati e informazioni relativi a più periodi d'imposta, forniscono una sintesi di valori tramite la quale sarà possibile verificare la normalità e la coerenza della gestione professionale o aziendale dei contribuenti, correlando ad esse specifici benefici. Con l'introduzione degli indici è stata contemporaneamente prevista la progressiva eliminazione degli effetti derivanti dall'applicazione dei parametri e degli studi di settore²⁷.

²⁷ Con il d.m. 23 marzo 2018 sono stati approvati i primi 69 indici.

TAVOLA 2.20

AGENZIA DELLE ENTRATE
APPLICAZIONE DEGLI STUDI DI SETTORE IN SEDE DI DICHIARAZIONE

Periodo d'imposta	Numero contribuenti che hanno applicato gli studi di settore	Numero contribuenti originariamente congrui a Studi di Settore	Incidenza sui contribuenti che hanno applicato gli studi di settore (%)	Contribuenti con adeguamento in dichiarazione			
				Numero	Incidenza sui contribuenti che hanno applicato gli studi di settore (%)	Maggiore base imponibile	
						(migliaia di euro)	valore medio in euro ¹
2010	3.482.862	2.402.103	69,00	412.165	11,8	3.131.352	7.597
2011	3.454.706	2.386.487	69,08	399.889	11,6	3.072	7.683
2012	3.672.836	2.693.803	73,34	334.441	9,1	2.220	6.639
2013	3.643.894	2.602.593	71,42	347.292	9,5	2.204	6.346
2014	3.613.884	2.376.808	65,77	363.729	10,1	2.320	6.379
2015	3.587.846	2.318.613	64,60	349.027	9,7	2.359	6.758
2016*	3.418.548	2.176.554	63,67	302.927	8,9	2.123	7.009
2017*	3.231.283	2.082.015	64,43	277.364	8,6	2.182	7.866

⁽¹⁾ Per contribuente con adeguamento in dichiarazione

Fonte: Agenzia delle entrate

La collaborazione dei Comuni

Nelle tavole che seguono sono illustrati i prodotti realizzati e le relative somme riconosciute ai Comuni per effetto dell'attività svolta dai Comuni ai fini dell'azione di accertamento sostanziale dei tributi erariali, ai sensi dell'art. 1 del d.l. n. 203 del 2005 e dell'art. 83, commi 16 e 17, del d.l. n. 112 del 2008. Nel 2018 gli il numero di accertamenti realizzati con il contributo dei Comuni risulta in notevole flessione (-28,7 per cento); se si considera l'intero quinquennio 2013-2017 si registra una costante diminuzione degli accertamenti realizzati con il contributo dei Comuni che nel confronto 2013/2018 raggiunge il 69,0 per cento. Nel 2018 i Comuni che hanno dato luogo al maggior numero di accertamenti sono quelli dell'Emilia-Romagna (192 controlli) seguiti da quelli della Lombardia (130 controlli), della Calabria (111 controlli) e della Liguria (108 controlli). Pur prendendo in considerazione l'intero quinquennio risulta del tutto marginale l'apporto all'azione di controllo fiscale recato dai comuni di numerose regioni quali Abruzzo, Basilicata, Campania, Lazio, Molise, Puglia, Trentino-Alto Adige.

TAVOLA 2.21

NUMERO ACCERTAMENTI REALIZZATI CON CONTRIBUTO DEI COMUNI*

Direzioni Regionali	2014	2015	2016	2017	2018
Abruzzo	27	8	4	2	0
Basilicata	3	5	0	1	0
Calabria	486	353	230	142	111
Campania	19	12	12	9	9
Emilia-Romagna	475	341	160	284	192
Friuli-Venezia-Giulia	53	36	26	17	9
Lazio	28	18	11	7	4
Liguria	406	234	153	206	108
Lombardia	453	345	161	206	130
Marche	49	48	26	8	20
Molise	1	6	5	2	0
Piemonte	109	69	42	60	63
Puglia	8	20	19	8	3
Sardegna	7	11	39	18	5
Sicilia	267	220	91	60	72
Toscana	150	140	108	84	48
Trentino-Alto Adige	8	1	6	1	1
Umbria	9	0	9	15	12
Valle D' Aosta	7	1	1	0	0
Veneto	136	102	53	42	49
Totale	2.701	1.970	1.156	1.172	836

* Ai sensi dell'art. 1 del d.l. n. 203 del 2005 e successive modificazioni e integrazioni e dell'art. 83, commi 16 e 17, del d.l. n. 112 del 2008

Fonte: Agenzia delle entrate

Sempre relativamente agli accertamenti effettuati su segnalazione dei Comuni, nella Tavola che segue sono riportati i dati degli incassi generati negli anni 2014, 2015, 2016 e 2017²⁸. Gli importi indicati rappresentano una quota delle somme complessivamente introitate dall'Erario²⁹.

Rispetto all'anno precedente, nel 2017 l'ammontare complessivamente riconosciuto ai Comuni è lievemente aumentato (+0,9 per cento, passando da 13,0 a 13,1 milioni di euro. Del tutto preminenti gli introiti assegnati nel 2017 a Comuni ubicati nelle regioni Lombardia ed Emilia-Romagna che, complessivamente considerati, assorbono nell'anno il 62,1 per cento del totale erogato.

TAVOLA 2.22

ACCERTAMENTI EFFETTUATI SU SEGNALAZIONI DEI COMUNI E SOMME LORO RICONOSCIUTE

Regione (dei Comuni segnalanti)	Numero accertamenti con contributo dei Comuni*				Somme riconosciute ai Comuni per attività svolta**			
	2014	2015	2016	2017	2014	2015	2016	2017
Abruzzo	28	16	19	12	119,4	82,3	82,5	122,2
Basilicata								
Calabria	291	402	359	296	293,2	495,2	397,2	402,6
Campania	29	23	16	8	86,4	76,4	66,4	25,2
Emilia-Romagna	1.045	901	601	454	5.910,7	4.455,0	3.080,7	3.226,3
Friuli-Venezia-Giulia	61	55	36	31	81,7	127,8	322,5	62,3
Lazio	6	12	7	6	467,8	318,6	119,4	146,4
Liguria	384	358	261	263	1.446,2	1.131,9	1.033,2	1.097,3
Lombardia	966	818	588	469	8.609,1	6.414,5	5.180,1	4.935,7
Marche	92	89	84	67	432,2	420,3	356,8	310,6
Molise	1		1		1,0		1,5	
Piemonte	172	149	105	76	1.440,8	1.275,4	847,7	621,8
Puglia				1				5,0
Sardegna	12	9	16	38	336,5	17,8	24,7	59,0
Sicilia				126				119,3
Toscana	317	246	231	200	1.322,4	961,0	877,9	1.310,5
Trentino-Alto Adige								
Umbria	13	4	1	10	56,0	14,1	1,0	41,2
Valle d'Aosta								
Veneto	190	181	140	114	1.111,4	1.023,8	645,7	662,9
Totale	3.607	3.263	2.465	2.171,00	21.714,8	16.814,0	13.037,2	13.148,7

*Ai sensi dell'art. 1 del d.l. n. 203 del 2005 e successive modificazioni e integrazioni e dell'art. 83, commi 16 e 17, del d.l. n. 112 del 2008

** Importi in migliaia di euro

Fonte: Agenzia delle entrate

Nella Tavola che segue si riportano le maggiori somme riconosciute nel periodo 2008-2017 ai Comuni che maggiormente hanno utilizzato questo strumento di finanziamento. Considerando l'intero periodo, spiccano le positive *performance* dei Comuni di Milano, Genova, Torino e Bergamo. Molto meno significativo appare il risultato conseguito dal Comune di Roma tenuto

²⁸ Si ricorda che la percentuale riconosciuta ai Comuni, originariamente fissata al 33 per cento degli incassi, è stata elevata al 50 per cento per il 2011 (art. 2, comma 10, lett. b, del d.lgs. n. 23/2011) e poi al 100 per cento per gli anni dal 2012 al 2019 (art. 1, comma 12-bis, del d.l. n. 138 del 2011 come modificato dall'art. 10, comma 12-duodecies, d.l. n. 192 del 2014 e, più recentemente, dall'art. 4, comma 8-bis, del d.l. n. 193 del 2016).

²⁹ Va anche tenuto presente che l'art. 18, comma 9, del d.l. n. 78 del 2010 ha stabilito che "gli importi che lo Stato riconosce ai Comuni a titolo di partecipazione all'accertamento sono calcolati al netto delle somme spettanti ad altri Enti ed alla Unione europea. Sulle quote delle maggiori somme in questione che lo Stato trasferisce alle Regioni a statuto ordinario, a quelle a statuto speciale e alle Province autonome di Trento e di Bolzano, spetta ai predetti Enti riconoscere ai Comuni le somme dovute a titolo di partecipazione all'accertamento".

conto della eccezionale dimensione demografica ed economica della città, superiore a quella di intere Regioni.

TAVOLA 2.23

MAGGIORI SOMME RICONOSCIUTE AI COMUNI

Comune	2008-2013	2014	2015	2016	2017	Totale
AREZZO (AR)	549.205,79	-	-	-	-	549.205,79
BARANZATE (MI)	-	-	-	-	271.438,91	271.438,91
BERGAMO (BG)	1.995.218,59	1.178.013,98	473.834,84	377.941,59	505.165,62	4.530.174,62
BOLOGNA	1.429.351,82	-	-	-	-	1.429.351,82
CAMPEGINE	87.451,70	-	-	-	-	87.451,70
CASTELFRANCO EMILIA	69.263,87	-	-	-	-	69.263,87
CASTEL SAN PIETRO TERME (BO)	935.021,24	-	-	496.462,00	-	1.431.483,24
CERNUSCO SUL NAVIGLIO (MI)	-	-	-	319.462,23	-	319.462,23
CESENA	363.309,85	-	-	-	-	363.309,85
CINISELLO BALSAMO	459.258,69	-	-	-	-	459.258,69
FLERO (BS)	-	-	-	368.784,79	-	368.784,79
FORMIGINE (MO)	1.385.113,98	-	-	-	-	1.385.113,98
GAMBETTOLA	35.149,67	-	-	-	-	35.149,67
GENOVA (GE)	1.950.433,04	1.190.140,12	1.027.740,91	989.499,79	964.366,98	6.122.180,84
LOVERE (BG)	-	-	-	-	456.856,86	456.856,86
MARANELLO	394.884,15	-	-	-	-	394.884,15
MILANO (MI)	2.554.464,06	2.135.538,24	2.350.241,87	1.746.765,92	1.307.252,13	10.094.262,22
MIRANDOLA	141.140,82	-	-	-	-	141.140,82
MODENA (MO)	907.481,32	372.068,24	492.507,49	-	-	1.772.057,05
PALAU (OT)	-	325.293,29	-	-	-	325.293,29
PRATO (PO)	535.767,92	624.224,72	532.796,75	524.140,27	751.619,89	2.968.549,55
RAVENNA (RA)	-	-	364.549,95	-	-	364.549,95
REGGIO DI CALABRIA (RC)	-	-	397.723,09	-	250.565,71	648.288,80
REGGIO NELL'EMILIA (RE)	500.786,42	712.663,83	586.274,38	594.680,19	447.166,55	2.841.571,37
RIMINI (RN)	1.137.385,33	500.527,65	269.127,66	-	-	1.907.040,64
ROMA (RM)	-	467.809,04	-	-	-	467.809,04
SAN GIOVANNI IN PERSICETO	77.512,55	-	-	-	635.455,93	712.968,48
SASSO MARCONI	127.682,93	-	-	-	-	127.682,93
SOLIERA	119.859,67	-	-	-	-	119.859,67
TORINO (TO)	1.691.238,44	1.203.070,79	989.809,41	681.634,38	504.080,67	5.069.833,69
TRIESTE (TS)	-	-	-	316.845,18	-	316.845,18
Totale	17.446.981,85	8.709.349,90	7.484.606,35	6.416.216,34	6.093.969,25	46.151.123,69
Totale nazionale	32.849.982,33	21.714.775,81	16.813.977,29	13.037.223,14	13.148.688,66	97.564.647,23

Fonte: Agenzia delle entrate

Il ravvedimento operoso

Il ricorso al ravvedimento operoso consente al contribuente di sanare spontaneamente le violazioni tributarie, beneficiando di una riduzione delle sanzioni. La disciplina dell'istituto, contenuta nell'art. 13 del d.lgs. n. 472 del 1997, è stata profondamente modificata con la legge n. 190 del 2014 (legge di stabilità 2015), ampliando le modalità e i termini per la sua applicazione e introducendo diverse e ulteriori misure di riduzione delle sanzioni.

A decorrere dal 2015, infatti, il sistema versamento/dichiarazione/controllo sul quale è strutturato l'adempimento fiscale, in particolare per l'IRPEF e l'IVA, risulta innovato, essendo consentito sia un ravvedimento "spontaneo lungo" autonomamente adottato dal contribuente sia, per i tributi amministrati dalle Agenzie delle entrate e delle dogane, un ravvedimento "indotto" dall'attività di controllo (questionari, accessi, ecc.) avviata dall'amministrazione fiscale o dalle comunicazioni collaborative che l'Agenzia delle entrate ha, ormai da diversi anni e con intensità crescente, inviato ai contribuenti per segnalare errori ed omissioni suscettibili di ravvedimento (c.d. "comunicazioni cambia verso").

Nella Tavola 2.23 che segue vengono riportati il numero di comunicazioni inviate ai contribuenti e il numero e gli importi dei versamenti effettuati nell'anno 2018 ai sensi dell'art. 13 del d.lgs. n. 472 del 1997 relativamente ai periodi d'imposta dal 2014 al 2018, distinguendo i versamenti effettuati dai contribuenti "spontaneamente" da quelli indotti dalle comunicazioni

inviata dall’Agenzia delle entrate (art. 1, commi 634 e ss., legge n. 190 del 2014) e da quelli indotti da attività istruttoria di controllo attivata dagli uffici.

Complessivamente, nel corso dell’anno 2018 il ravvedimento operoso spontaneo e quello indotto dalle comunicazioni “cambia verso” hanno determinato versamenti riferiti ai periodi d’imposta dal 2014 al 2018 per 2.295,4 milioni di euro.

Il solo ravvedimento indotto, a fronte di oltre 2.213.724 comunicazioni inviate, ha determinato 669.925 ravvedimenti per un importo complessivo di 1.478.256 milioni.

Particolarmente rilevanti risultano i risultati delle lettere inviate ai contribuenti in relazione alle liquidazioni periodiche IVA. A fronte di complessive di 1.086.173 comunicazioni per i periodi d’imposta 2017 e 2018 sono stati conseguiti 193.340 ravvedimenti con un introito di 1.170 milioni di euro. Va tenuto presente come tale attività anticipi la liquidazione dell’imposta prevista dall’art. 54-*bis* del d.P.R. n. 633 del 1972 a seguito della presentazione della dichiarazione annuale IVA. Di fatto, con tale azione anticipata si è estesa alla generalità dei contribuenti la particolare fattispecie prevista dal comma 2-*bis* del suddetto articolo applicabile in caso di pericolo per la riscossione³⁰.

Sul piano generale si osserva come, in prospettiva, il fenomeno del ravvedimento dovrebbe ridursi al crescere della capacità di gestire la posizione dei contribuenti utilizzando tempestivamente le diverse informazioni che affluiscono nel sistema informativo.

TAVOLA 2.24

IL RAVVEDIMENTO OPEROSO NEGLI ANNI DI IMPOSTA 2014-2018
ATTIVITÀ 2018

(in migliaia)

Tipologia di ravvedimento	TOTALE A.I. 2014/2018			
	N. comunicazioni inviate dall’AE	Ravvedimenti ricevuti		Accertamenti eseguiti su comunicazioni
		Numero	Importo*	
Totale versamenti da ravvedimento operoso (riscosso 2016-2017-2018)			2.295.448	
di cui:				
spontaneo			817.192	
indotto da comunicazione cambia verso	2.213.724	669.925	1.478.256	11.521
di cui relativi a:				
<i>Più criteri reddituali</i>	372.543	116.575	105.251	
Rilievi di carattere sostanziale constatati in sede di attività istruttoria esterna	8.664	841	6.486	2.886
Omessa o parziale registrazione, da parte dei fornitori, delle cessioni di beni e delle prestazioni di servizi	82.615	7.318	28.430	5.644
Omessa presentazione della dichiarazione IVA	269.399	213.752	108.630	2.682
Presentazione della dichiarazione IVA con compilazione solo quadro VA	18.498	14.421	6.210	309
Mancato invio dichiarazione	283.869	123.678	43.608	
Omessa presentazione della comunicazione dei dati delle liquidazioni periodiche IVA relativamente al primo trimestre dell’anno di riferimento, pur in presenza di dati di fatture emesse dal contribuente	42.136		3.837	
Omessa presentazione della comunicazione dei dati delle liquidazioni periodiche IVA relativamente al secondo trimestre dell’anno di riferimento, pur in presenza di dati di fatture emesse dal contribuente	49.828		5.804	
Comunicazioni periodiche IVA - Invio lettere di invito alla compliance	1.086.172	193.340	1.170.000	

* importi espressi in migliaia di euro

Fonte: dati Agenzia delle entrate

³⁰ Secondo il quale “Se vi è pericolo per la riscossione, l’ufficio può provvedere, anche prima della presentazione della dichiarazione annuale, a controllare la tempestiva effettuazione dei versamenti dell’imposta, da eseguirsi ai sensi dell’articolo 1, comma 4, del decreto del Presidente della Repubblica 23 marzo 1998, n. 100, degli articoli 6 e 7 del decreto del Presidente della Repubblica 14 ottobre 1999, n. 542, nonché dell’articolo 6 della legge 29 dicembre 1990, n. 405”.

La liquidazione delle imposte risultanti dalle dichiarazioni e dagli atti

Tra le attività poste in essere dall’Agenzia delle entrate un ruolo finanziariamente rilevante ha la liquidazione delle imposte risultanti dalle dichiarazioni e dagli atti. Nel valutare i risultati di tale attività occorre tenere presente come gli stessi conseguano, in modo sostanzialmente automatico, al comportamento non corretto tenuto da una parte dei contribuenti in sede di autoliquidazione (quantificazione e versamento) dei tributi dovuti sulla base delle dichiarazioni fiscali e degli atti presentati.

Dopo un periodo di costante riduzione successivo al picco raggiunto nel 2014, nell’anno 2018 il numero di comunicazioni di irregolarità emesse a seguito delle procedure di liquidazione automatizzata delle imposte emergenti dalle dichiarazioni dei redditi e dell’IVA risulta in crescita rispetto all’anno precedente. Si è passati, infatti, da 4,8 milioni nel 2017 a 5,8 milioni (+21 per cento). Al netto della parte di comunicazioni non ancora esitate (cioè non pagate né iscritte a ruolo) risulta, pressoché stazionario il numero delle comunicazioni incassate (+0,9 per cento). Va segnalato il numero di comunicazioni annullate in autotutela, nel 2018 pari all’11,9 per cento del totale di quelle esitate a fronte dell’8,8 per cento nel 2017 e dell’12,8 per cento nel 2016.

Al riguardo si segnala l’esigenza che l’Amministrazione approfondisca le cause di un persistente elevato numero di comunicazioni annullate a distanza di diversi anni dall’introduzione della dichiarazione IRPEF precompilata³¹.

Particolarmente elevato e in aumento nel 2018 il numero di comunicazioni di irregolarità che hanno generato un ruolo, con una incidenza sulle comunicazioni esitate che passa dal 51 al 59,1 per cento. Tale fenomeno, del quale pure l’Amministrazione dovrebbe approfondire le cause, sembrerebbe essere sintomatico di un ulteriore deterioramento del rapporto con il contribuente, che preferisce non aderire alla prima sollecitazione di pagamento, nonostante la riduzione delle sanzioni, e attendere il successivo ruolo.

Per completezza va tenuto anche presente che il numero dei controlli *ex art. 36-bis* del d.P.R. n. 600/1973 e *54-bis* del d.P.R. n. 633/1972 eseguiti in ciascun esercizio può anche essere influenzato dai diversi tempi di completamento delle procedure relative alle singole annualità di dichiarazione.

TAVOLA 2.25

ATTIVITÀ DI LIQUIDAZIONE AUTOMATIZZATA – NUMERO COMUNICAZIONI DI IRREGOLARITÀ

Attività di “liquidazione automatizzata” (art. 36-bis e 54-bis)	2014	2015	2016	2017	2018
Comunicazioni di irregolarità emesse*	7.274.137	6.654.945	5.968.026	4.772.586	5.752.735
<i>di cui:</i>					
<i>Incassate</i>	1.943.142	2.091.596	1.713.161	1.234.432	1.246.238
<i>Annullate in autotutela</i>	861.931	720.385	609.377	352.488	509.142
<i>Iscritte a ruolo</i>	1.467.000	2.092.266	2.428.150	2.426.799	2.533.181

*La differenza tra il totale delle comunicazioni emesse e la somma tra comunicazioni incassate, annullate in autotutela e iscritte a ruolo è dovuta a comunicazioni in pagamento o in attesa di iscrizione a ruolo. Tra le comunicazioni di irregolarità sono ricomprese anche quelle scaturite dal controllo automatizzato del modello Comunicazione liquidazioni periodiche IVA, effettuato ai sensi dell’art. 54-bis del d.P.R. 633 del 1972

Fonte: Agenzia delle entrate

In ordine all’entità finanziaria dell’attività di liquidazione automatizzata, nella Tavola che segue sono riportati i dati relativi al quinquennio 2014-2018.

L’introito complessivo conseguito nell’anno 2018 per effetto della suddetta attività di liquidazione ammonta, sulla base dei dati di preconsuntivo forniti dall’Agenzia, a 11.177 milioni, con un incremento di 380 milioni rispetto al 2017 (+3,5 per cento). Non concorrono a tale aumento le entrate derivanti dai controlli svolti su campione unico, passate da 244 milioni nel 2017 a 239

³¹ Va tenuto, comunque, presente che parte delle comunicazioni di irregolarità riguarda i modelli riportanti le liquidazioni periodiche IVA.

milioni nel 2018 (-2,0 per cento), né le entrate da ruoli conseguenti alla liquidazione automatizzata, che fanno registrare una diminuzione pari al 1,5 per cento, passando da 5.094 milioni nel 2017 a 3.997 milioni nel 2018; decisivo per l'incremento complessivo è stato l'aumento delle entrate da versamenti diretti F24, passato da 5.459 milioni nel 2017 a 6.941 milioni nel 2018 (+27,1 per cento).

TAVOLA 2.26

ATTIVITÀ DI LIQUIDAZIONE – INTROITI DA COMUNICAZIONI DI IRREGOLARITÀ

		<i>(in milioni)</i>				
		2014	2015	2016	2017	2018**
Entrate da "liquidazione automatizzata" (art. 36-bis e 54-bis) e da "liquidazione atti sottoposti a registrazione" (versamenti diretti e ruoli)		6.104	6.892	8.013	10.797	11.177
<i>di cui:</i>						
Entrate da "liquidazione automatizzata" (art. 36-bis e 54-bis)	<i>da versamenti diretti F24*</i>	3.590	4.097	4.651	5.459	6.941
	<i>da ruolo</i>	2.327	2.579	3.163	5.094	3.997
Entrate da "liquidazione atti sottoposti a registrazione"		187	216	199	244	239

* Le riscossioni da versamenti diretti, mod. F24, relative agli importi dovuti da tassazione separata, non sono contabilizzate, in quanto non sono correlate ad inadempimenti tributari dei contribuenti. Tra le riscossioni da ruolo sono invece ordinariamente contabilizzate anche quelle relative alle somme dovute da tassazione separata comunicate e non corrisposte mediante versamento diretto entro i termini di legge

** Dati 2018 di preconsuntivo

Fonte: Agenzia delle entrate

I dati esposti nella Tavola che segue confermano l'anomala dimensione che continua ad avere il fenomeno del mancato versamento delle imposte dichiarate (IVA, ritenute, imposte proprie), divenuto da tempo una impropria modalità di finanziamento e in non pochi casi una modalità di arricchimento illecito, attraverso condotte preordinate all'insolvenza.

La Tavola che segue riporta le somme dichiarate e non versate distintamente per tipologia di tributo, per numero di contribuenti e per scaglioni di ammontare delle imposte, relativamente ai periodi d'imposta dal 2010 al 2016 (per quest'ultima annualità mancano ancora i dati relativi alle ritenute non versate).

In lieve miglioramento rispetto all'annualità precedente, la situazione rilevata per il 2015, ultima annualità completa disponibile, che ha fatto registrare omissioni per 14,3 miliardi di euro, a fronte dei 14,5 miliardi del 2014.

Relativamente all'annualità 2016 il confronto effettuato con il 2015 per l'IVA evidenzia un modesto miglioramento dei mancati versamenti, che passano da 6,7 a 6,6 miliardi; più rilevante risulta essere il miglioramento nel settore delle imposte proprie, per il quale i mancati versamenti scendono da 4,5 miliardi a 2,5 miliardi.

Elevata risulta essere la concentrazione degli omessi versamenti nella fascia da 20.000 a 100.000 euro, circostanza questa che fa ritenere limitate le possibilità di effettivo recupero dei crediti da parte dell'Erario.

Quanto al numero di posizioni coinvolte, esso si aggira ormai stabilmente su circa 3 milioni, con una lieve riduzione nel 2015, ultimo anno per il quale si dispone dei dati complessivi.

Come più volte segnalato dalla Corte, la rilevanza del fenomeno richiederebbe, oltre alla massima efficacia ed incisività nell'azione di recupero dei tributi non spontaneamente versati, l'adozione di nuove strategie finalizzate a salvaguardare efficacemente gli interessi dell'erario già nella fase dell'adempimento spontaneo, per esempio con soluzioni analoghe a quelle già adottate per le spese per ristrutturazioni edilizie e simili, assoggettate all'obbligo di pagamento tracciato con effettuazione della ritenuta a cura della banca.

TAVOLA 2.27

MAGGIORI IMPOSTE RISULTANTI DALLA LIQUIDAZIONE AUTOMATIZZATA
(IMPOSTE DICHIARATE E NON VERSATE)*

Classi Periodo di imposta	Tributo		fino a 5.000		da 5.001 a 20.000		da 20.001 a 100.000		da 100.001 a 1.000.000		oltre 1.000.000		Totale	
	contribuenti	importo	contribuenti	importo	contribuenti	importo	contribuenti	importo	contribuenti	importo	contribuenti	importo	contribuenti	importo
2010	IVA	430.852	689,6	152.647	1.491,3	51.467	1.890,7	3.167	730,6	169	369,8	638.302	5.172,0	
	imposte proprie	1.160.836	1.218,7	135.921	1.261,7	27.192	997,5	2.006	411,7	54	116,5	1.326.009	4.006,2	
	ritenute	392.269	318,2	56.855	566,0	22.077	856,3	2.825	618,1	83	173,8	474.109	2.532,3	
totale	1.983.957	2.226,5	345.423	3.319,0	100.736	3.744,5	7.998	1.760,4	306	660,1	2.438.420	11.710,5		
2011	IVA	472.742	771,5	177.126	1.735,0	60.032	2.189,7	3.527	816,6	161	325,9	713.588	5.838,7	
	imposte proprie	1.377.141	1.465,8	166.774	1.547,4	33.005	1.203,2	2.366	471,2	45	83,4	1.579.331	4.771,0	
	ritenute	422.644	354,2	65.019	649,0	25.759	990,7	3.061	662,7	73	130,3	516.556	2.786,9	
totale	2.272.527	2.591,4	408.919	3.931,4	118.796	4.383,7	8.954	1.950,5	279	539,5	2.809.475	13.396,5		
2012	IVA	573.161	931,9	204.955	2.005,8	68.974	2.492,6	3.478	796,4	154	299,1	850.722	6.525,8	
	imposte proprie	1.403.613	1.532,6	168.612	1.560,0	32.474	1.179,1	2.311	480,0	48	89,4	1.607.058	4.841,1	
	ritenute	442.323	389,3	71.011	710,1	29.299	1.132,5	3.251	705,8	105	240,5	546.299	3.178,2	
totale	2.419.097	2.853,9	444.888	4.275,8	130.747	4.804,2	9.040	1.982,2	307	629,1	3.004.079	14.545,2		
2013	IVA	589.672	966,2	210.987	2.058,7	69.779	2.539,6	3.437	753,7	108	231,4	873.983	6.549,6	
	imposte proprie	1.404.515	1.539,9	170.399	1.578,0	32.969	1.196,4	2.145	419,1	49	85,7	1.610.077	4.819,0	
	ritenute	481.798	419,2	73.582	730,1	29.359	1.127,8	3.128	667,0	108	202,3	587.975	3.146,5	
totale	2.475.985	2.925,2	454.968	4.366,9	132.107	4.863,8	8.710	1.839,7	265	519,5	3.072.035	14.515,1		
2014	IVA	586.430	970,2	217.824	2.130,0	71.749	2.676,6	3.881	800,9	102	222,3	879.986	6.800,0	
	imposte proprie	1.372.428	1.517,9	169.414	1.572,3	32.133	1.161,6	1.854	365,5	45	84,2	1.575.874	4.701,5	
	ritenute	482.534	391,5	66.508	660,4	26.055	1.015,2	3.059	623,2	81	268,1	578.237	2.958,4	
totale	2.441.392	2.879,7	453.746	4.362,7	129.937	4.853,3	8.794	1.789,6	228	574,6	3.034.097	14.459,8		
2015	IVA	535.033	897,2	210.287	2.057,7	67.921	2.587,8	4.364	820,9	93	309,0	817.698	6.672,7	
	imposte proprie	1.331.095	1.471,5	164.393	1.521,5	30.698	1.104,9	1.536	299,6	32	61,4	1.527.754	4.458,9	
	ritenute	498.974	399,4	65.869	651,6	25.881	1.035,9	3.802	722,5	99	313,6	594.625	3.122,9	
totale	2.365.102	2.768,1	440.549	4.230,8	124.500	4.728,6	9.702	1.843,0	224	684,0	2.940.077	14.254,5		
2016	IVA	476.956	805,8	209.186	2.064,5	72.313	2.808,4	5.819	919,9	-	0,0	764.274	6.598,6	
	imposte proprie	802.907	835,1	86.632	804,4	17.419	641,2	1.213	207,1	-	0,0	908.171	2.487,8	
	ritenute	-	0,0	-	0,0	-	-	-	0,0	-	-	-	-	
totale	1.279.863	1.640,9	295.818	2.868,9	89.732	3.449,6	7.032	1.127,0	0,0	0,0	1.672.445	9.086,3		

*I dati relativi ai diversi anni d'imposta, con particolare riguardo a quelli più prossimi, non sono da considerare consolidati poiché il processo di controllo automatizzato delle dichiarazioni non è ancora definitivamente concluso.
Rilevazione dei dati effettuata il 28 febbraio 2019.
Fonte: Agenzia delle entrate

L'attività di riscossione

L'attività di riscossione mediante ruoli è stata fortemente influenzata negli ultimi anni dalle ripetute possibilità di definizione agevolata dei carichi iscritti previste dal legislatore (c.d. *rottamazione delle cartelle*).

Con l'art. 6 del d.l. n. 193 del 2016 è stata prevista la possibilità di definizione agevolata dei singoli carichi iscritti o affidati all'Agente della riscossione dal 2000 al 2016³², senza pagamento delle sanzioni pecuniarie amministrativo-tributarie e degli interessi di mora.

Per avvalersi della definizione la norma ha richiesto la presentazione, entro il 21 aprile 2017, di una apposita dichiarazione nella quale dovevano essere indicati i carichi da definire e il numero di rate richiesto, fino a un massimo di 5, articolate nel biennio 2017-2018. Le istanze presentate entro la suddetta data sono state circa 1,7 milioni da parte di circa 1,5 milioni di debitori.

Con l'art. 1 del d.l. n. 148 del 2017 (*rottamazione-bis*) il termine per la richiesta di definizione è stato ulteriormente prorogato al 15 maggio 2018, la sanatoria è stata estesa ai carichi esistenti fino al 30 settembre 2017 e sono stati differiti al 7 dicembre 2018 i termini di pagamento delle prime tre rate. Alla data del 15 maggio 2018 sono state presentate circa 950 mila istanze da parte di circa 840 debitori.

Successivamente, con l'articolo 3 del d.l. n. 119 del 2018 è stata introdotta una ulteriore possibilità di definizione agevolata (*rottamazione-ter*), aperta a tutti coloro che avevano uno o più debiti con Agenzia delle entrate-Riscossione dal 1° gennaio 2000 al 31 dicembre 2017. Con tale norma, infatti, è stato previsto un periodo più ampio per regolare i debiti già ricompresi nell'ambito delle precedenti possibilità di sanatoria, prevedendo l'estensione di tale facoltà anche ai carichi affidati dagli enti impositori dal 1° ottobre 2017 al 31 dicembre 2017.

Oltre all'introduzione della citata "*rottamazione-ter*", l'art. 4 del d.l. n. 119 del 2018 ha previsto l'annullamento automatico dei debiti di importo residuo fino a mille euro, calcolato alla data del 24 ottobre 2018 (data di entrata in vigore del decreto) e comprensivo di capitale, interessi di ritardata iscrizione a ruolo e sanzioni, risultanti dai singoli carichi affidati agli agenti della riscossione dal 1° gennaio 2000 al 31 dicembre 2010. Su tale misura, che ha comportato la rinuncia a crediti iscritti a ruolo per un valore nominale complessivo di circa 32 miliardi di euro, si rinvia a quanto sarà esposto più avanti.

Ancora, con l'art. 1-*bis* del d.l. n. 135 del 14 dicembre 2018 si è intervenuti sull'impianto della c.d. *rottamazione-ter* consentendo l'adesione a quest'ultima anche a coloro che non avevano corrisposto, entro il 7 dicembre 2018, le somme dovute per le rate di luglio, settembre ed ottobre previste dalla precedente *rottamazione-bis*. Il nuovo termine per il pagamento dell'unica o della prima rata è stato fissato al 31 luglio 2019³³.

Infine, con disposizione che opera nel 2019, l'art. 1, commi da 184 a 188, della legge n. 145 del 2018 (legge di bilancio 2019), fatte salve alcune eccezioni, è stato previsto il c.d. "*saldo e stralcio*" dei debiti delle persone fisiche risultanti dai singoli carichi affidati all'agente della riscossione dal 1° gennaio 2000 alla data del 31 dicembre 2017, derivanti dall'omesso versamento di imposte risultanti dalle dichiarazioni annuali e dalle attività di cui all'articolo 36-*bis* del d.P.R. n. 600 del 1973 e all'articolo 54-*bis* del d.P.R. n. 633 del 1972, a titolo di tributi e relativi interessi e sanzioni, possono essere estinti dai debitori che versano in una grave e comprovata situazione di difficoltà economica versando una somma ridotta e con esclusione delle sanzioni e degli interessi di mora. Per la individuazione della grave e comprovata difficoltà economica il valore Isee non deve superare i 20 mila euro ovvero deve essere già stata avviata la procedura di liquidazione di cui all'art. 14-*ter* della legge n. 3 del 2012.

³² Con il pagamento delle somme dovute a titolo di capitale e interessi nonché dell'aggio proporzionalmente dovuto su tali somme da pagare e delle spese dovute allo stesso Agente della riscossione per le procedure esecutive e per la notifica degli atti di riscossione; non sono dovuti, invece, le sanzioni pecuniarie amministrativo-tributarie e gli interessi di mora.

³³ Un'ulteriore proroga dovrebbe essere prevista in sede di conversione del d.l. n. 34 del 30 aprile 2019 (c.d. "decreto crescita").

Nella Tavola che segue si riportano i carichi affidati nel quinquennio 2014-2018. La flessione che si è registrata nell'ultimo quinquennio appare prevalentemente determinata dalla diminuzione dei ruoli formati dall'Agenzia delle entrate, passati dai 63.014 milioni di euro del 2014 ai 54.556 del 2018 (-13,5 per cento) e che costituiscono nel 2018 il 72,1 per cento dell'intero ammontare affidato. Appare, invece, sostanzialmente stabile il volume di carico affidato e posto in riscossione rispetto all'anno precedente (+0,2 per cento). In diminuzione rispetto al 2014 il carico di ruoli affidato nel 2018 da parte degli enti previdenziali, che segna un -23,6 per cento, ma che presenta un lieve aumento rispetto all'anno 2017 per effetto dell'apporto dell'INPS.

In sensibile aumento rispetto all'anno precedente, ma pur sempre marginale rispetto all'ammontare complessivo dei carichi affidati nell'anno, l'ammontare dei ruoli affidati dai comuni nel 2018 (2,5 per cento del totale affidato nell'anno). Si registra, infine, un recupero delle iscrizioni a ruolo da parte degli altri enti non statali diversi dai comuni (+19,6 per cento), che possono deliberare l'affidamento dell'esercizio delle funzioni relative alla riscossione spontanea e coattiva, delle entrate tributarie o patrimoniali proprie al soggetto preposto alla riscossione nazionale (art. 2 d.l. n. 193 del 2016).

TAVOLA 2.28

AGENZIA DELLE ENTRATE-RISCOSSIONE - LIVELLO E DISTRIBUZIONE DEI CARICHI AFFIDATI*

(in milioni)

	2014	2015	2016	2017	2018	2017/2016 (%)	2018/2017 (%)	2018 per creditore (%)
Enti Erariali	63.655	66.700	55.425	54.885	55.090	-1,0	0,4	72,8
Ag. Entrate	63.014	66.060	54.688	54.449	54.566	-0,4	0,2	72,1
Ag. Dogane	641	641	737	435	524	-40,9	20,3	0,7
Altri Enti Statali	3.721	3.129	3.423	6.037	3.874	76,4	-35,8	5,1
Enti Previdenziali	16.286	11.484	11.854	12.286	12.450	3,6	1,3	16,5
INPS	15.153	10.081	11.530	10.977	11.589	-4,8	5,6	15,3
INAIL	1.133	1.403	324	1.309	861	303,9	-34,2	1,1
Altri Enti non statali	3.859	3.740	4.400	3.461	4.238	-21,4	22,5	5,6
Comuni	1.741	1.723	1.684	1.487	1.877	-11,7	26,3	2,5
Altri enti	2.118	2.017	2.716	1.974	2.360	-27,3	19,6	3,1
TOTALE	87.521	85.054	75.102	76.668	75.652	2,1	-1,3	100,0

(*) il dato rappresentato rileva l'importo affidato in riscossione, senza ricomprendere gli eventuali oneri accessori (interessi di dilazione e/o compensi) e comprendendo i soli soggetti intestatari, per evitare le duplicazioni di importo in caso di coobbligazione. Nell'ambito della ripartizione tra enti impositori l'ex Agenzia del Territorio è stata ricompresa nel perimetro dell'Agenzia delle Entrate. I dati sono aggiornati al 31 dicembre 2018 e distinti per data consegna ruolo così come definita dal d.m. n. 321/1999

** Il volume affidato nel corso del 2017 beneficiava di particolari operazioni di recupero (es. ruoli emessi dalle Prefetture) e pertanto il confronto non appare significativo

Nella Tavola seguente sono riportate le riscossioni del periodo 2014-2018 distintamente per tipologia di ente impositore. Il 51,2 per cento delle riscossioni conseguite nel 2018 è relativo a ruoli formati dall'Agenzia delle entrate, il 30,6 per cento consegue a ruoli degli Enti previdenziali e il 12,3 per cento afferisce a ruoli degli enti non statali (Comuni e altri Enti).

LE RISCOSSIONI DA RUOLO PER CREDITORE - ANNI 2014-2018

(in milioni)

	Anno di riscossione					Variazione vs anno precedente				Quota per creditore
	2014	2015	2016	2017	2018	2015/2014	2016/2015	2017/2016	2018/2017	
Totale Agenzia delle Entrate - Riscossione	7.411,2	8.243,8	8.752,4	12.700,9	10.008,7	11,2%	6,2%	45,1%	-21,2%	100,0
Ruoli erariali - Ag. Entrate	3.931,8	4.253,8	4.668,4	6.953,6	5.128,6	8,2%	7,9%	49,0%	-26,2%	51,2
Ruoli erariali - Ag. Dogane	57,1	71,2	71,0	79,6	71,9	24,7%	-0,3%	12,1%	-9,6%	0,7
Ruoli previdenziali (Inps)	2.002,7	2.374,4	2.498,3	3.612,1	3.059,9	18,6%	5,2%	44,6%	-15,3%	30,6
Ruoli previdenziali (Inail)	92,5	111,5	116,8	135,2	119,2	20,5%	4,7%	15,8%	-11,9%	1,2
Ruoli altri enti statali	266,5	332,3	297,8	354,1	402,8	24,7%	11,0%	18,9%	13,8%	4,0
Ruoli altri enti non statali	1.060,5	1.100,6	1.100,1	1.566,3	1.226,4	3,8%	0,0%	42,4%	-21,7%	12,3

Fonte: Agenzia entrate-Riscossione

Nella Tavola 2.29 sono posti a confronto i carichi affidati nel quinquennio 2014-2018, distinti per tipologia di ente impositore, con le riscossioni conseguite nello stesso arco temporale. Risulta evidente la maggiore difficoltà di riscossione che incontrano i ruoli formati dalle agenzie fiscali (Entrate e Dogane) rispetto a quelli formati dall'INPS e a quelli riferibili agli enti non statali, tra i quali i comuni. Il differenziale riflette, evidentemente, le diverse tipologie di crediti che sono alla base dei ruoli, che, almeno nel caso dei ruoli delle Entrate e delle Dogane si riconnettono a presupposti in buona parte privi di contropartite patrimoniali idonee a salvaguardare le posizioni creditorie pubbliche.

CONFRONTO CARICHI RISCOSSIONI PER TIPOLOGIA DI ENTE IMPOSITORE ANNI 2014-2018

(in milioni)

	Livello e distribuzione dei carichi	Riscossioni da ruolo per creditore	Δ	%
Ruoli erariali (Ag. Entrate e Dogane)	295.755,6	25.287,0	270.468,6	8,5
Ruoli previdenziali (INPS)	59.330,8	13.547,4	45.783,4	22,8
Ruoli previdenziali (Inail)	5.029,2	575,2	4.454,0	11,4
Ruoli altri enti statali	20.184,2	1.653,5	18.530,7	8,2
Ruoli altri enti non statali	19.697,1	6.053,9	13.643,3	30,7
Totale AdER	399.996,9	47.116,9	352.880,0	11,8

Fonte: Agenzia entrate-Riscossione

Con riferimento alle misure agevolative dei carichi iscritti a ruolo previste dal d.l. n. 193 del 2016 e dal d.l. n. 148 del 2017 (rispettivamente prima e seconda edizione della c.d. rottamazione dei carichi affidati alla riscossione) si espone la situazione al 31 dicembre 2018.

Complessivamente sono state presentate istanze di adesione per un importo pari a circa 37 miliardi di euro di carico residuo iscritto a ruolo, al netto degli interessi di mora (art. 30, comma 1, del d.P.R. n. 602 del 1973), delle somme aggiuntive (art. 27, comma 1, del d.lgs. n. 46 del 1999), nonché degli oneri di riscossione maturati a favore dell'Agente della riscossione dopo l'affidamento del carico.

Al netto dell'importo affidato dall'ente impositore a titolo di "sanzione", l'importo del carico iscritto a ruolo che i contribuenti avrebbero dovuto corrispondere, secondo il piano di pagamento prescelto per il perfezionamento della definizione agevolata, risultava pari a 26,3 miliardi di euro.

Escludendo le rate della rottamazione-*bis*, originariamente in scadenza nei mesi di novembre 2018 e di febbraio 2019, i cui termini di versamento sono stati differiti a seguito

dell'entrata in vigore del d.l. n. 119 del 2018 che, nell'introdurre l'istituto della rottamazione-*ter*, ha previsto "il differimento automatico del versamento delle restanti somme, che è effettuato in dieci rate consecutive di pari importo, con scadenza il 31 luglio e il 30 novembre di ciascun anno a decorrere dal 2019", l'importo dovuto entro il 31 dicembre 2018, per le rottamazioni in argomento, si riduce a circa 21,8 miliardi di euro.

Ciò premesso, al 31 dicembre 2018, risultano incassati a titolo di definizione agevolata 10,4 miliardi di euro, di cui 6,5 miliardi nel corso del 2017 e 3,9 miliardi nel corso del 2018. Ciò a fronte di crediti lordi originari per oltre 45 miliardi e di introiti attesi alla fine del 2018 pari a 21,8 miliardi di euro.

Nella tavola che segue si riporta il dettaglio per anno di iscrizione a ruolo.

TAVOLA 2.31

ROTTAMAZIONE CARTELLE

(in milioni)

	debito lordo (¹)	di cui interessi (²)	di cui compensi (³)	carico residuo iscritto a ruolo	di cui sanzioni	Introito previsto a seguito rottamazion e (⁴)	Introito rate in scadenza a tutto il 2018 (⁵)	Riscosso nei termini (⁶)	di cui i interessi di dilazione per opzione pagamento rateale
fino al 2000	590	240	22	328	105	223	193	95	1,1
2001	483	216	16	251	55	196	181	92	0,7
2002	557	234	19	304	82	222	202	78	0,9
2003	311	124	11	176	54	122	107	72	0,5
2004	478	187	17	274	72	201	177	91	0,9
2005	531	188	20	324	99	225	192	103	1,2
2006	1.215	388	44	783	206	577	447	236	2,8
2007	1.081	332	55	694	180	514	427	215	2,4
2008	1.222	319	77	826	202	623	528	277	3,1
2009	1.624	384	138	1.103	336	767	637	309	3,8
2010	2.079	430	176	1.473	437	1.036	892	447	5,4
2011	2.539	406	211	1.922	566	1.356	1.164	539	6,6
2012	2.977	328	245	2.404	684	1.720	1.492	702	8,1
2013	4.091	371	303	3.417	1.037	2.380	2.036	968	11,7
2014	5.658	449	410	4.800	1.278	3.522	2.963	1.369	17
2015	6.952	402	497	6.053	1.780	4.272	3.616	1.649	20,1
2016	8.469	283	433	7.753	2.342	5.411	4.622	2.152	27,1
2017	4.512	114	217	4.180	1.285	2.895	1.958	1.025	7,7
Totale	45.368	5.394	2.910	37.064	10.802	26.263	21.834	10.419	121

(¹) importo dei debiti (carico, mora, aggio, diritti e spese esecutive) per i quali il contribuente ha presentato entro il 21 aprile 2017 richiesta di adesione al netto dell'importo dei debiti (carico, mora, aggio, diritti e spese esecutive) esclusi dal perimetro applicativo della definizione agevolata ai sensi del comma 10 (es. risorse proprie europee, sanzioni per violazioni di natura non tributaria/previdenziale, ecc.) o ai sensi del comma 8 (piani di rateazione con pagamenti non allineati al 31 dicembre 2017).

(²) importo degli interessi di mora di cui all'art. 30, comma 1, del d.P.R. n. 602/1973, delle somme aggiuntive di cui all'art. 27, comma 1, del d.lgs. n. 46 del 1999 (cosiddette "sanzioni civili", accessorie ai crediti di natura previdenziale) oltre che degli interessi di rateazione ex art.21 del d.P.R. n. 602/1973.

(³) importo dei compensi (aggio, diritti di notifica e rimborsi spese).

(⁴) importo del carico iscritto a ruolo da pagare per il perfezionamento della definizione agevolata.

(⁵) importo delle rate scadenti a tutto il 2018 considerando, per la rottamazione-*bis*, le modifiche introdotte dal d.l. n. 119/2018 ovvero il differimento del termine di pagamento al 7 dicembre 2018 delle rate scadenti nei mesi di luglio, settembre ed ottobre 2018 e lo slittamento delle scadenze di pagamento del restante dovuto in dieci rate con scadenza il 31 luglio e il 30 novembre di ciascun anno a decorrere dal 2019 (facendo, di fatto, venire meno le rate che il precedente d.l. n. 148/2017 fissava al 30 di novembre 2018 e al 28 febbraio 2019).

(⁶) importo del carico iscritto a ruolo riscosso (comprensivo degli interessi di dilazione previsti per l'opzione di pagamento rateale) a titolo di Definizione Agevolata al 31/12/2018. La situazione rappresentata non tiene conto della verifica puntuale delle condizioni del pagamento per l'effettivo perfezionamento della misura agevolativa (es. tardività del pagamento rispetto alle scadenze previste e/o insufficienza del pagamento rispetto all'importo della rata) e considera anche i pagamenti in unica soluzione ovvero i pagamenti effettuati in anticipo rispetto alle scadenze originarie delle rate di novembre 2018 e febbraio 2019, differite dal d.l. n. 119/2018 (art. 3 comma 21).

Fonte: Agenzia entrate-Riscossione

Come già accennato, con l'art. 4 del d.l. n. 119 del 2018 è stato previsto anche l'annullamento automatico dei debiti di importo residuo fino a mille euro, calcolato alla data del 24 ottobre 2018 (data di entrata in vigore del decreto) e comprensivo di capitale, interessi di ritardata iscrizione a ruolo e sanzioni, risultanti dai singoli carichi affidati agli agenti della riscossione dal 1° gennaio 2000 al 31 dicembre 2010³⁴.

Secondo quanto riferito da Agenzia entrate-Riscossione, sono ancora in corso approfondimenti da parte dell'INPS in merito ai corretti criteri di determinazione della soglia di mille euro per i carichi affidati dall'Istituto agli agenti della riscossione.

La misura ha interessato circa 12,5 milioni di contribuenti i quali, alla data del 24 ottobre 2018, risultavano intestatari di almeno un carico (c.d. "partita di ruolo") con debito residuo inferiore a mille euro, per un complessivo valore "nominale" dei crediti di circa 32 miliardi di euro (pari, all'incirca, al 3,5 per cento del valore "nominale" complessivo del magazzino residuo ruoli da riscuotere).

Va segnalato come il riferimento alla "partita di ruolo" adottato dal legislatore abbia comportato anche la caducazione di molte partite dovute da debitori di somme complessivamente maggiori, nei confronti dei quali la riscossione si sarebbe dovuta comunque portare avanti (circa 7 milioni di soggetti). Sotto tale profilo, dunque, la cancellazione di tutte le partite, di importo fino a mille euro, si è tradotta in un beneficio accordato anche a debitori di somme complessivamente rilevanti.

Nella Tavola che segue sono riportati gli importi dei crediti stralciati distinti per anno di consegna del ruolo.

TAVOLA 2.32

STRALCIO PARTITE FINO A 1.000 EURO
(ART. 4, D.L. N. 119 DEL 2018)⁽¹⁾

A. DISTRIBUZIONE PER ANNO

(in milioni)

Anno Ruolo	Carico residuo oggetto di stralcio
2000	4.021
2001	1.785
2002	1.374
2003	1.336
2004	1.854
2005	2.329
2006	2.979
2007	3.059
2008	3.925
2009	4.220
2010	4.637
2011 (2)	659
Totale complessivo	32.177

(1) L' "anno ruolo" è una informazione gestionale che viene attribuita in sede di creazione del ruolo ed in alcuni casi a cavallo d'anno non corrisponde all'anno della data di consegna del ruolo prevista dal d.m. 321/1999.

(2) Sono ricompresi nel perimetro dello stralcio (art. 4, d.l. 119/2018) i carichi trasmessi fino al 31/12/2010 che presentano data formale di consegna ruolo al 10/1/2011.

³⁴ La disposizione trova un precedente nell'art. 1, comma 527, della legge n. 228 del 2012, con il quale è stato disposto l'annullamento automatico dei crediti fino a duemila euro iscritti nei ruoli resi esecutivi fino al 31 dicembre 1999.

B. DISTRIBUZIONE PER REGIONE

VISTA PER PERIMETRO REGIONALE DI AFFIDAMENTO DEL CARICO

(in milioni)

Regione	Carico residuo oggetto di stralcio
Campania	5.249
Lazio	4.574
Lombardia	4.567
Toscana	2.440
Piemonte-Valle d'Aosta	2.358
Puglia	2.173
Emilia Romagna	1.995
Calabria	1.936
Veneto	1.549
Sardegna	1.262
Liguria	1.054
Abruzzo	719
Marche	690
Umbria	467
Friuli-Venezia Giulia	440
Basilicata	334
Trentino-Alto Adige	234
Molise	135
Totale complessivo	32.177

C. DISTRIBUZIONE PER ENTE IMPOSITORE

VISTA PER TIPOLOGIA ENTE IMPOSITORE

(in milioni)

Tipologia ente impositore	Carico residuo oggetto di stralcio
Agenzia delle Entrate	2.939
Altro Erario	2.028
INPS	16.388
INAIL	1.100
Altri enti	9.722
Totale complessivo	32.177

Nella Tavola 2.32, si riportano i dati consolidati dei carichi e delle riscossioni risultanti al 31 dicembre 2018. Tali dati tengono conto anche degli effetti delle istanze di definizione andate a buon fine, includendo tra le somme introitate nel 2018 anche gli importi riscossi nel corso dell'anno per le varie annualità e non includendo nel carico l'importo delle sanzioni interessate alle definizioni, in quanto non più dovute e sospese in attesa del successivo sgravio.

Dai dati emerge che il volume del riscosso totale a mezzo ruoli fra il 2000 e il 2018 è stato di 123,6 miliardi, a fronte di un carico netto di 957,1 miliardi (il 12,9 per cento). Il tasso di riscossione totale per ogni anno di affidamento del carico, nonostante l'effetto delle "rottamazioni" si colloca al di sotto del 28 per cento per le due annualità più remote e scende rapidamente per gli anni più recenti.

Dal Grafico 2.2 emergono evidenti i limiti dell'attuale sistema di riscossione non spontanea dei crediti pubblici e la dilatata tempistica che caratterizza le procedure.

Al riguardo va tenuto presente quanto già in passato evidenziato dall'Agente nazionale di riscossione in merito alla limitata riscuotibilità di buona parte dei crediti, concernenti soggetti interessati da procedure concorsuali, soggetti estinti, ecc.

TAVOLA 2.33

CARICO AFFIDATO E CARICO RISCOSSO

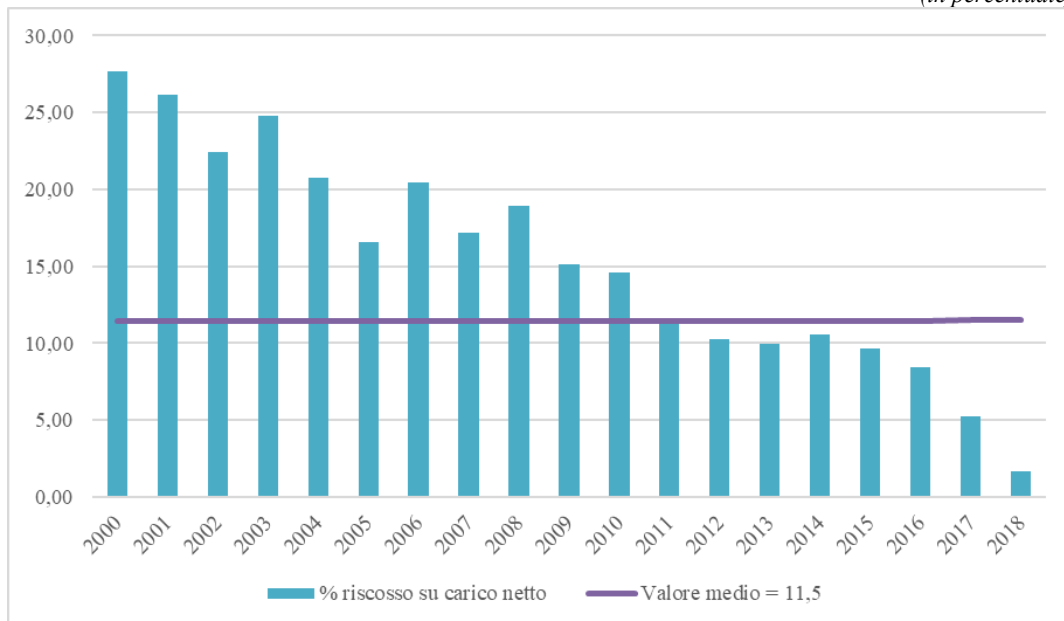
Anno affidamento del carico	Carico netto (affidato al netto di sgravi e sospensioni)	Riscosso totale per anni										% Riscosso su carico netto per anni									
		2000-2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Totale 2012-2018	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Totale 2000-2018			
2000	32.352,7	8.124,4	148,9	127,4	116,6	90,9	103,3	132,0	97,6	816,7	0,46%	0,39%	0,36%	0,28%	0,32%	0,41%	0,30%	27,64%			
2001	19.029,5	4.454,9	95,2	70,4	113,4	50,5	43,4	104,9	46,7	522,6	0,49%	0,37%	0,60%	0,27%	0,23%	0,55%	0,25%	26,16%			
2002	17.828,4	3.569,5	87,1	67,2	70,4	47,4	38,5	83,3	36,0	429,9	0,49%	0,38%	0,39%	0,27%	0,22%	0,47%	0,20%	22,43%			
2003	19.240,1	4.179,4	118,2	117,4	85,1	67,4	59,4	87,7	53,6	588,8	0,61%	0,61%	0,44%	0,35%	0,31%	0,46%	0,28%	24,78%			
2004	24.554,2	4.400,9	138,5	117,2	106,7	80,2	78,8	107,2	75,1	703,7	0,56%	0,48%	0,43%	0,33%	0,32%	0,44%	0,31%	20,79%			
2005	34.986,0	4.962,7	174,1	142,2	131,7	96,1	87,8	123,6	75,6	831,1	0,50%	0,41%	0,38%	0,27%	0,23%	0,35%	0,22%	16,56%			
2006	47.637,4	7.973,2	387,6	313,3	260,8	204,6	193,5	266,0	153,4	1.781,2	0,81%	0,66%	0,55%	0,43%	0,41%	0,56%	0,32%	20,48%			
2007	45.831,2	6.187,3	390,6	290,2	231,3	180,9	195,0	253,8	132,2	1.674,0	0,85%	0,63%	0,50%	0,39%	0,43%	0,55%	0,29%	17,15%			
2008	44.322,5	6.147,4	542,5	423,9	326,0	240,2	219,5	314,9	191,6	2.258,6	1,22%	0,96%	0,74%	0,54%	0,50%	0,71%	0,43%	18,97%			
2009	54.258,0	5.443,1	669,9	508,5	456,2	323,8	263,5	356,9	202,8	2.761,5	1,23%	0,94%	0,80%	0,60%	0,49%	0,66%	0,37%	15,12%			
2010	61.811,7	4.627,0	1.199,5	800,2	640,9	491,0	428,9	530,7	289,6	4.380,7	1,94%	1,29%	1,04%	0,79%	0,69%	0,86%	0,47%	14,57%			
2011	68.673,8	1.709,6	2.089,5	1.052,1	786,3	638,1	544,0	661,6	396,3	6.167,9	3,04%	1,53%	1,14%	0,93%	0,79%	0,96%	0,58%	11,47%			
2012	71.822,4	-	1.491,2	1.914,5	1.071,6	829,4	691,7	868,0	475,1	7.341,5	2,08%	2,68%	1,50%	1,16%	0,97%	1,21%	0,66%	10,26%			
2013	69.618,7	-	-	1.187,1	1.818,1	1.163,8	927,3	1.168,1	675,4	6.939,8	1,71%	1,71%	2,61%	1,67%	1,33%	1,68%	0,97%	9,97%			
2014	73.094,3	-	-	1.216,1	1.216,1	2.215,1	1.500,2	1.751,0	1.025,2	7.707,5	1,66%	1,66%	3,03%	2,13%	2,05%	2,39%	1,40%	10,53%			
2015	71.453,9	-	-	-	1.524,5	2.160,0	1.178,7	2.049,0	1.178,7	6.912,1	2,13%	2,13%	3,02%	2,13%	3,02%	2,87%	1,65%	9,67%			
2016	65.796,3	-	-	-	1.217,7	2.685,8	1.468,2	5.571,8	1.468,2	3.428,6	1,91%	1,91%	1,91%	1,91%	1,91%	1,76%	3,45%	8,42%			
2017	65.796,0	-	-	-	-	-	1.156,4	2.272,3	1.156,4	3.428,6	1,63%	1,63%	1,63%	1,63%	1,63%	1,63%	1,63%	5,21%			
2018	71.199,4	-	-	-	-	-	1.163,3	10.008,7	1.163,3	61.781,6	0,79%	0,75%	0,77%	0,86%	0,91%	1,33%	1,65%	12,91%			
Totale	957.106,4	61.779,4	7.530,8	7.133,6	7.411,2	8.243,9	8.752,5	12.700,8	10.008,7	61.781,6	0,79%	0,75%	0,77%	0,86%	0,91%	1,33%	1,65%	12,91%			

Fonte: Agenzia entrate riscossione

GRAFICO 2.2

INCIDENZA DEL RISCOSSO SUL CARICO NETTO – TOTALE 2000-2018

(in percentuale)



Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Agenzia entrate-Riscossione

Sempre con riferimento al carico netto, nella Tavola 2.33 sono riportati i carichi complessivamente affidati negli ultimi dieci anni suddivisi per classi di importo. Risulta evidente la elevata concentrazione dei crediti sulle classi maggiori (nel triennio 2016-2018 la percentuale del carico netto che si colloca sopra i 100 mila euro è stata del 65 per cento nel 2016, del 64 per cento nel 2017 e del 61,8 per cento nel 2018), fatto questo che riduce notevolmente le probabilità di esito positivo della procedura di riscossione.

TAVOLA 2.34

CARICO NETTO

Anno affidamento del carico	Carico netto (affidato al netto di sgravi e sospensioni)	CARICO NETTO PER CLASSI					
		fino a 5.000	da 5.001 a 20.000	da 20.001 a 100.000	da 100.001 a 1.000.000	Da 1.000.001 a 50.000.000	oltre 50.000.000
2008	48.884,8	9,7%	10,4%	13,7%	20,7%	36,9%	8,7%
2009	59.388,8	9,3%	7,6%	11,8%	19,1%	36,2%	16,1%
2010	67.645,2	8,9%	8,4%	13,3%	20,0%	35,9%	13,5%
2011	70.194,1	7,7%	7,7%	14,0%	21,1%	35,5%	14,1%
2012	73.360,8	7,9%	9,0%	11,8%	19,6%	35,8%	16,0%
2013	69.618,7	8,6%	9,0%	14,3%	22,6%	37,4%	8,2%
2014	73.194,3	6,8%	12,9%	15,4%	22,1%	35,0%	7,7%
2015	71.453,9	8,3%	8,5%	15,7%	22,7%	35,3%	9,6%
2016	63.796,3	10,3%	10,1%	14,6%	21,9%	33,9%	9,2%
2017	65.796,0	9,5%	11,0%	15,6%	21,1%	31,5%	11,4%
2018	71.199,4	8,7%	11,9%	17,6%	21,7%	33,2%	6,9%

Fonte: Agenzia entrate-Riscossione

La marcata stratificazione storica dei carichi da riscuotere è un riflesso del farraginoso accertamento dell'inesigibilità. Sul piano generale va ricordato, infatti, che la normativa in vigore dal 1999 (art. 19, comma 1, d.lgs. n. 112 del 1999) prevede che periodicamente l'Agente della riscossione, con la c.d. "comunicazione di inesigibilità", chieda all'Ente creditore il "discarico" delle partite non riscosse, dimostrando di aver svolto l'attività di recupero nel rispetto delle disposizioni di legge.

La consistente mole di arretrati, l'obbligo di effettuare più tentativi di recupero coattivo nel termine triennale, le difficoltà insorte nello svolgimento delle procedure di controllo sulle comunicazioni di inesigibilità in capo agli enti impositori e le stesse vicende che hanno determinato la concentrazione in un unico operatore pubblico delle attività di riscossione dei tributi erariali, potrebbero essere alla base del differimento dei termini di presentazione delle comunicazioni di inesigibilità e della rimodulazione, in parallelo, quelli assegnati al controllo da parte degli enti impositori.

La soluzione è stata così rinviata di anno in anno, facendo lievitare la massa di crediti iscritti nei bilanci, riferibili in gran parte a quote in concreto non esigibili o riscuotibili.

La legge n. 190 del 2014 (legge di stabilità 2015) è intervenuta in materia, al comma 684, ridefinendo i termini di presentazione delle comunicazioni di inesigibilità per i carichi affidati agli agenti della riscossione dal 1° gennaio 2000 al 31 dicembre 2014. Successivamente, il d.l. n. 193 del 2016, all'art. 6, comma 12-*bis*, ha esteso il regime di proroga anche alle quote affidate agli agenti della riscossione al 31 dicembre 2015. Ulteriori modificazioni della norma sono intervenute per effetto delle disposizioni recate dal d.l. n. 148 del 2017 e dal d.l. n. 119 del 2018 che ha ora la seguente formulazione: "Le comunicazioni di inesigibilità relative alle quote affidate agli agenti della riscossione dal 1° gennaio 2000 al 31 dicembre 2017, anche da soggetti creditori che hanno cessato o cessano di avvalersi delle società del Gruppo Equitalia ovvero dell' Agenzia delle entrate-Riscossione, sono presentate, per i ruoli consegnati negli anni 2016 e 2017, entro il 31 dicembre 2026 e, per quelli consegnati fino al 31 dicembre 2015, per singole annualità di consegna partendo dalla più recente, entro il 31 dicembre di ciascun anno successivo al 2026".

Ne consegue che i tempi di presentazione delle comunicazioni di inesigibilità sono quelli indicati nella Tavola che segue.

TAVOLA 2.35

ATTUALI SCADENZE PER LA PRESENTAZIONE DELLE COMUNICAZIONI DI INESIGIBILITÀ

Data consegna ruoli	Termini di presentazione delle comunicazioni di inesigibilità
Anno 2017	31 dicembre 2026
Anno 2016	31 dicembre 2026
Anno 2015	31 dicembre 2027
Anno 2014	31 dicembre 2028
Anno 2013	31 dicembre 2029
Anno 2012	31 dicembre 2030
Anno 2011	31 dicembre 2031
Anno 2010	31 dicembre 2031
Anno 2009	31 dicembre 2033
Anno 2008	31 dicembre 2034
Anno 2007	31 dicembre 2035
Anno 2006	31 dicembre 2036
Anno 2005	31 dicembre 2037
Anno 2004	31 dicembre 2038
Anno 2003	31 dicembre 2039
Anno 2002	31 dicembre 2040
Anno 2001	31 dicembre 2041
Anno 2000	31 dicembre 2038

Il meccanismo a scalare a partire dall'annualità più recente, definito dalla legge per la presentazione delle comunicazioni di inesigibilità, comporterà il mantenimento, all'interno del

magazzino residuo dei ruoli da riscuotere, di quote vetuste e difficilmente riscuotibili (le quote residue consegnate nell'anno 2000 - 19 anni fa - rimarranno nel magazzino da riscuotere per complessivi 38 anni).

La rateazione dei crediti tributari

In buona parte strettamente collegato al fenomeno degli omessi versamenti di imposte dichiarate, evidenziato nella precedente Tavola 2.26, è il fenomeno delle rateazioni concesse dall'ente preposto alla riscossione (Agenzia delle entrate-Riscossione già Equitalia spa), mentre per quanto attiene alle rateazioni accordate dall'Agenzia delle entrate, il loro andamento deve ritenersi prevalentemente correlato all'attività di controllo sostanziale.

Relativamente alle rateazioni accordate dall'Agenzia delle entrate, nella Tavola seguente si riportano, per ciascun esercizio finanziario, i relativi importi, distinti per classi di valore.

I dati del 2018, pur dovendosi considerarsi parziali sembrerebbero confermare la flessione delle rateazioni già in atto da diversi anni. La tendenza rispecchia la sensibile flessione che si è registrata nell'attività di accertamento.

TAVOLA 2.36

RATEAZIONI OPERATE DALL'AGENZIA DELLE ENTRATE PER CLASSI DI IMPORTO*

(in milioni)

Importi rateizzati al 31/12	fino a 5.000	da 5.001 a 20.000	da 20.001 a 100.000	da 100.001 a 1.000.000	da 1.000.001 a 50.000.000	oltre 50.000.000	Totale
2012	87,3	376,2	656,0	723,3	682,5	242,4	2.767,7
2013	87,2	350,9	602,7	689,1	558,2	0,0	2.288,1
2014	86,6	328,0	547,7	659,4	769,5	82,6	2.473,9
2015	84,7	280,6	499,3	573,5	457,8	0,0	1.895,9
2016	60,9	208,0	396,4	493,1	386,2	0,0	1.544,7
2017	66,9	213,9	398,9	460,6	372,5	0,0	1.512,7
2018	37,8	119,0	206,9	298,5	277,8	0,0	939,9

* Sono compresi solo gli atti da accertamento ordinari II.DD.- IRAP- IVA definiti con adesione ed acquiescenza.

I dati sono aggiornati per gli anni di consuntivazione 2012, 2013, 2014, 2015 e 2016, 2017 e 2018

Fonte: Agenzia delle entrate

Ben più rilevanti, sebbene anch'esse in flessione, sono le rateazioni accordate da Agenzia delle entrate-Riscossione. Le rateazioni (lorde) concesse a fine 2018 ammontano a 35 miliardi di euro con un decremento di -1,5 miliardi rispetto alla situazione a fine 2017 (-4,0 per cento), mentre le rateazioni revocate alla stessa data ammontano a 93,9 miliardi, con un incremento di 10,8 miliardi (+13,0 per cento) rispetto all'anno precedente.

TAVOLA 2.37

RATEAZIONI OPERATE DA AGENZIA ENTRATE-RISCOSSIONE – SITUAZIONE A FINE ESERCIZIO*

(carico in milioni)

STATO LAVORAZIONE	Situazione al 02/01/2015		Situazione al 1/1/2016		Situazione al 1/1/2017		Situazione al 01/01/2018		Situazione al 01/01/2019	
	N. Istanze	carico protocollato*	N. Istanze	carico protocollato*	N. Istanze	carico protocollato*	N. Istanze	carico protocollato *	N. Istanze	carico protocollato *
CONCESSE	2.581.667	31.509	3.133.794	38.445	3.483.199	42.275	3.433.611	36.382	3.592.690	34.916
NON CONCESSE	167.758	10.195	195.947	12.362	239.538	15.017	275.759	16.690	328.013	18.675
REVOCATE	1.470.906	41.456	2.098.087	54.340	2.825.164	69.376	3.459.690	83.076	4.036.510	93.906
TOTALE		83.160		105.147		126.668		136.148		147.497

*Carico protocollato: importo chiesto in rateazione

Fonte: Agenzia entrate-Riscossione

Riferisce Agenzia entrate-Riscossione che, rispetto a circa 3,6 milioni di istanze di rateazione concesse e non revocate al 1° gennaio 2019, circa 2 milioni di istanze, per un carico di 8,2 miliardi di euro, sono sostanzialmente estinte avendo i contribuenti provveduto al pagamento delle somme dovute. Per le restanti 1,6 milioni di istanze in essere, per un carico di 27,6 miliardi, il piano di ammortamento non è concluso o non completamente onorato. Gli incassi da rateazione conseguiti nel 2018 ammontano a 2.812 milioni a fronte dei 3.275 del 2017 (-14,1 per cento).

Nel corso del 2018, considerando anche le richieste di rinegoziazione per proroga e l'accesso a piani straordinari o eccezionali e al netto delle istanze annullate, sono state presentate complessivamente 787.097 istanze di rateazione per un totale di circa 11,3 miliardi di euro; le istanze accolte sono 735.899, mentre 52.254 (pari al 6,6 per cento delle lavorate), sono state respinte per mancanza dei requisiti richiesti.

Alla data del 31 dicembre 2018 l'ammontare delle dilazioni in essere è di poco inferiore ai 35 miliardi di euro.

Nella Tavola che segue è illustrato il flusso annuale delle rateazioni.

TAVOLA 2.38

FLUSSO ANNUALE DELLE RATEAZIONI PRESENTATE, LAVORATE E CONCESSE
DA AGENZIA ENTRATE-RISCOSSIONE

(in milioni)

	2014		2015		2016		2017		2018		Variazione 2018-2017	
	N. prot.	Carico	N. prot.	Carico	N. prot.	Carico	N. prot.	Carico	N. prot.	Carico	N. prot.	Carico
Dilazioni concesse 31/12 anno precedente	2.217.892	27.312	2.581.667	31.509	3.133.794	38.445	3.483.199	42.275	3.433.611	36.382	-49.588	-5.893
Dilazioni Effettivamente presentate	966.723	18.478	1.216.784	22.757	1.110.874	20.640	618.984	9.258	787.097	11.293	168.113	2.035
Dilazioni lavorate (Comprensivo delle Concesse	966.527	18.784	1.207.497	21.987	1.120.073	21.520	621.159	9.481	788.153	11.349	166.994	1.868
Non Concesse	954.536	17.194	1.179.308	19.820	1.076.482	18.865	584.938	7.808	735.899	9.364	150.961	1.556
Revocate	11.991	1.590	28.189	2.167	43.591	2.655	36.221	1.673	52.254	1.985	16.033	312
Dilazioni in essere al 31/12	590.761	12.996	627.181	12.884	727.077	15.035	634.526	13.702	576.820	10.830	-57.706	-2.872
Dilazioni in essere al 31/12	2.581.667	31.509	3.133.794	38.445	3.483.199	42.275	3.433.611	36.382	3.592.690	34.916	159.079	-1.466

Fonte: Agenzia entrate-Riscossione

Secondo quanto emerge dalla Tavola che segue, gli incassi derivanti da dilazioni in essere costituiscono nel 2017 circa il 28 per cento degli incassi totali conseguiti, ma con una variazione in meno del 14 per cento rispetto all'anno precedente.

TAVOLA 2.39

INCASSI DA RATEAZIONE CONSEGUITI DA AGENZIA ENTRATE-RISCOSSIONE

(in milioni)

	2014	2015	2016	2017	2018
Incassi Totali Da Ruoli	7.411	8.244	8.752	12.701	10.009
<i>Variazione Vs Anno Precedente</i>	<i>3,89%</i>	<i>11,24%</i>	<i>6,17%</i>	<i>45,12%</i>	<i>-21,20%</i>
Incassi Da Rateazione	3.405	4.091	4.697	3.275	2.812
<i>variazione vs anno precedente</i>	<i>2,13%</i>	<i>20,16%</i>	<i>14,81%</i>	<i>-30,27%</i>	<i>-14,14%</i>
<i>incidenza su incassi totali</i>	<i>45,94%</i>	<i>49,62%</i>	<i>53,67%</i>	<i>25,79%</i>	<i>28,09%</i>
<i>Incidenza su incassi "ordinari"</i>			<i>53,67%</i>	<i>52,93%</i>	<i>46,07%</i>

Fonte: Agenzia entrate-Riscossione

Quanto alla ripartizione per classi di importo delle somme rateizzate da Agenzia entrate-Riscossione, i dati esposti nella Tavola che segue mettono in luce l'elevata concentrazione delle rateazioni nelle fasce superiori a 20.000 euro (costantemente superiori al 75 per cento dell'ammontare delle rateazioni concesse, solo nel 2017 la percentuale si riduce al 70 per cento). Ciò, in linea di massima, non può non comportare un maggior rischio per l'esito della riscossione.

TAVOLA 2.40

IMPORTI TOTALI RATEIZZATI DA AGENZIA ENTRARE RISCOSSIONE SUDDIVISI PER CLASSI

Importi rateizzati nell'anno	fino a 5.000 €	5.000,01 - 20.000 €	20.000,01 - 100.000 €	100.000,01 - 1.000.000 €	1.000.000,01 - 50.000.000 €	oltre 50.000.000 €
2013	7,10%	15,10%	25,50%	31,00%	19,80%	1,60%
2014	8,10%	15,50%	25,60%	31,60%	18,20%	0,90%
2015	7,30%	15,80%	27,60%	32,70%	16,30%	0,30%
2016	7,10%	15,40%	28,30%	32,80%	16,40%	0,00%
2017	10,50%	18,70%	25,40%	30,40%	15,10%	0,00%
2018	10,63%	19,06%	27,46%	28,69%	14,16%	0,00%

Fonte: Agenzia entrate-Riscossione

Nella Tavola 2.40 si riporta la suddivisione degli importi rateizzati nel periodo dal 2013 al 2018. Insieme all'evidente rilievo che caratterizza la fascia oltre 100.000 euro, che costituisce il 42,8 per cento del complessivo importo rateizzato, va rilevato il forte addensamento nella fascia da 20.000 a 100.000 euro, che comprende il 27,5 per cento del totale rateizzato.

A proposito dell'entità delle rateazioni, si confermano le anomalie ormai da tempo esistenti nel sistema normativo della riscossione dei tributi erariali, che ha finito per attribuire all'Agenzia delle entrate-Riscossione, già Equitalia S.p.A., un improprio ruolo di ente di concessione di credito, su una massa di debitori caratterizzati da un elevato rischio di inesigibilità su parte delle dilazioni in essere, stante la rilevante entità delle stesse, l'assenza di garanzie e i limiti delle procedure di riscossione coattiva.

2.2. I controlli dell'Agenzia delle entrate relativi al settore Territorio

L'attività di controllo posta in essere nel 2018 dall'Agenzia delle entrate relativamente al settore Territorio è riepilogata nella Tavola 2.41.

Nel 2018 il numero dei classamenti delle unità immobiliari urbane verificati nel merito è aumentato a 505,3 mila a fronte dei 459 mila dell'anno precedente (+10,1 per cento). Mentre i controlli svolti in sopralluogo sulle unità immobiliari urbane presentate con DOCFA hanno avuto una leggera contrazione, passando da 63.872 a 63.084 (-1,2 per cento).

Analogamente, si è registrata una diminuzione degli esiti finanziari dei suddetti controlli, in termini di variazioni di rendita, passati da 145 milioni nel 2017 a 114 milioni nel 2018 (-21,1 per cento).

In netta riduzione il numero di controlli su particelle trattate a seguito degli elenchi pubblicati in G.U. al 31 dicembre 2009, relative a fabbricati non presenti in catasto o ad adempimenti non registrati, passato da oltre 16 mila nel 2016 a meno di 12 mila nel 2018, con una diminuzione del 28 per cento e del 60 per cento rispetto al quinquennio.

Anche nel 2018 è in flessione il numero di revisioni puntuali del classamento (*ex art. 1, comma 336, legge finanziaria 2005*), che passa da 4 mila nel 2017 a 3 mila circa nel 2018 (-21,7 per cento). Tali revisioni nel 2013 erano state 11.011.

TAVOLA 2.41

ATTIVITÀ DI CONTROLLO NEL SETTORE DEL TERRITORIO
NUMERO ESITI DEI CONTROLLI ESEGUITI

ATTIVITA'	2014			2015			2016			2017			2018**		
	Numero controlli eseguiti	Risorse umane impiegate (anni/uomo)	Esiti finanziari (variazioni di rendita)	Numero controlli eseguiti	Risorse umane impiegate (anni/uomo)	Esiti finanziari (variazioni di rendita)	Numero controlli eseguiti	Risorse umane impiegate (anni/uomo)	Esiti finanziari (variazioni di rendita)	Numero controlli eseguiti	Risorse umane impiegate (anni/uomo)	Esiti finanziari (variazioni di rendita)	Numero controlli eseguiti	Risorse umane impiegate (anni/uomo)	Esiti finanziari (variazioni di rendita)
Numero classamenti delle U.I.U.* verificati nel merito	792.248	749	161,5	420.234	397	134	451.407	427	122	459.013	434	145	505.318	478	114,4
Controlli in sopralluogo sulle U.I.U. presentate con docfa	111.667			63.620			63.968			63.872			63.084		
Numero di particelle trattate a seguito degli elenchi pubblicati in GU al 31/12/2009 relative a fabbricati non presenti in catasto o ad ampliamenti non registrati	29.808	11	12,7	16.755	6	3	24.301	9	10,9	16.345	6	5,6	11.776	4	5,75
Numero di particelle trattate contenute negli elenchi pubblicati in GU al 31/12/2009 relative a fabbricati che hanno perso i requisiti di ruralità	13.319	7	2,7	12.380	7	0,82	5.142	3	0,7						
Numero microzone revisionate ai sensi dell'art. 1, comma 335, LF 2005															
Revisione puntuale del classamento (Art. 1 comma 336 LF 2005)	7.984	16	9,5	5.546	11	6,7	5.424	11	3,5	4.086	9	3,2	3.198	7	2,12
Verifica all'attualità dell'appartenenza alle categorie f3/f4															

* Unità Immobiliari Urbane

**dati provvisori

In sintesi, nel 2018, l'attività di controllo delle strutture preposte al settore del Territorio dell'Agenzia delle entrate presenta un incremento del numero di prodotti realizzati al quale tuttavia corrisponde una notevole flessione dei corrispondenti esiti finanziari.

Permane del tutto immutata l'esigenza, finora insoddisfatta, di una revisione strutturale della disciplina relativa al sistema estimativo del Catasto fabbricati³⁵.

2.3. I controlli dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli

L'andamento dell'attività di controllo svolta dall'Agenzia delle dogane e dei monopoli nel 2018 è riassunto nella Tavola che segue, che riporta il totale complessivo dei controlli operati unitamente all'indicazione analitica di alcune delle attività più significative.

TAVOLA 2.42

ATTIVITÀ DI CONTROLLO DELL'AGENZIA DELLE DOGANE					
	Numero controlli eseguiti				
	2014	2015	2016	2017	2018
Controlli su importazioni	235.658	246.709	277.843	286.829	304.706
<i>di cui: visita delle merci</i>	131.628	136.090	160.262	169.159	172.428
Controlli su esportazioni	203.856	198.177	195.670	197.944	191.775
<i>di cui: visita delle merci</i>	45.755	42.623	43.387	43.573	43.359
Controlli attraverso gli <i>scanner</i>	37.762	41.442	43.531	41.009	41.700
Controlli doganali su scambi extra-comunitari a posteriori	234.274	235.775	210.031	130.209	116.279
Controlli sul <i>plafond</i> scambi extra-comunitari	650	582	519	365	306
Controlli doganali su scambi intra-comunitari	4.335	4.007	3.393	2.691	2.238
Attività di verifica nel settore accise	43.152	43.375	46.607	48.592	47.132
Altri controlli	614.915	667.064	639.436	506.718	511.387
<i>di cui:</i>					
<i>Controlli passeggeri</i>	46.224	61.699	80.009	101.321	165.353
<i>Controlli doganali di sicurezza</i>	434.634	467.358	444.087	307.414	262.590
<i>Post-clearance audits (PCA)</i>	0	0	0	131	420
<i>Controlli AEO</i>	723	748	564	577	564
<i>Controlli anticontraffazione di iniziativa</i>	22.053	21.144	18.486	15.451	12.283
<i>Verifiche ordinarie, mutua assistenza, altro</i>	111.281	116.115	96.290	81.824	70.177
Totale	1.374.602	1.437.131	1.417.030	1.214.357	1.215.523

Fonte: Agenzia delle dogane e dei monopoli

Nel 2018 è rimasto pressoché costante, rispetto al 2017, il numero complessivo dei controlli, pari a 1,2 milioni. Nell'ambito di tale attività di controllo si evidenzia una riduzione nei controlli doganali sul *plafond* scambi extra-comunitari (-16,2 per cento), su scambi intra-comunitari (-16,8 per cento) e su scambi *ex post* (-14 mila, pari a -10,7 per cento). I controlli su esportazioni diminuiscono da 198 mila a 192 mila (-6.169, pari a -3 per cento) ed anche le verifiche nel settore delle accise (-1.460, pari al -3 per cento). Aumentano, invece, i controlli su importazioni che passano da 287 mila a 305 mila (+6,2 per cento) ed anche i controlli mediante gli *scanner* (+691).

Alla sostanziale stabilità numerica dei controlli svolti corrisponde un incremento dei risultati finanziari conseguiti, che passano da 1,85 miliardi a oltre 2,1 miliardi (+13 per cento). All'aumento hanno concorso in particolare i controlli sul *plafond* scambi extra-comunitari (+43,1 per cento) e soprattutto i controlli doganali su scambi intra-comunitari che passano da 1,0 miliardo a 1,2 miliardi (20,1 per cento). Al contrario risultano in diminuzione i controlli doganali su scambi extra-comunitari a posteriori (+35,9 per cento).

³⁵ Non essendo stata esercitata la delega prevista dall'art. 2 della legge 11 marzo 2014, n. 23.

TAVOLA 2.43

ATTIVITÀ DI CONTROLLO DELL'AGENZIA DELLE DOGANE – ESITI FINANZIARI

(in milioni)

ATTIVITA'	Esiti finanziari				
	2014	2015	2016	2017	2018
Controlli doganali su scambi extra-comunitari a posteriori	58,6	39,4	25,1	49,1	31,5
Controlli sul <i>plafond</i> scambi extra-comunitari	74,9	103,8	226,2	185,9	266,0
Controlli doganali su scambi intra-comunitari	961,8	1.363,0	946,6	1.012,0	1.215,0
Attività di verifica nel settore accise	375,2	332,5	309,5	373,1	381,0
Altro (*)	189,9	392,0	208,7	230,0	201,5
Totale	1.660,5	2.230,7	1.716,0	1.850,1	2.095,0

(*) Gli importi comprendono quota parte degli esiti finanziari derivanti dai controlli allo sdoganamento sulle importazioni ed esportazioni

TAVOLA 2.44

PREVENZIONE E REPRESSIONE NEL SETTORE DELLA CONTRAFFAZIONE

	2014	2015	2016	2017	2018
Numero interventi	4.653	4.909	4.058	4.726	4.236
Numero persone denunciate all'A.G.	700	626	584	589	509
Numero prodotti sequestrati	3.526.078	4.214.371	3.812.593	3.922.013	11.131.111

Fonte: Agenzia delle dogane e dei monopoli

2.4. I controlli della Guardia di Finanza

Come per il passato, si riassumono in questa sede gli esiti dell'attività di controllo fiscale svolta dalla Guardia di Finanza nel quinquennio 2014-2018 relativamente ai settori delle Imposte sui redditi e dell'IVA.

TAVOLA 2.45

ATTIVITÀ DI CONTROLLO DELLA GUARDIA DI FINANZA
NUMERO DI INTERVENTI ESEGUITI

	2014	2015	2016	2017	2018
Verifiche e controlli	76.363	85.373	94.016	108.655	106.798
Controlli strumentali	525.928	514.308	525.567	522.522	520.879

Fonte: Guardia di Finanza

In termini numerici emerge nel 2018 una riduzione delle attività di controllo rispetto all'anno precedente: In contenuta diminuzione il numero delle "verifiche e controlli", passati da 108.655 a 106.798 (-1,7 per cento) e in lieve diminuzione anche il numero dei "controlli strumentali", passati da 522.522 a 520.879 (-0,3 per cento).

Complessivamente emerge una sostanziale stabilità dei volumi di attività che nell'ultimo quinquennio sono stati destinati al contrasto dell'evasione. Resta, comunque, l'esigenza di più approfondite valutazioni sulla diversa complessità delle verifiche e controlli eseguiti e sulle risorse assorbite in termini di ore consuntivate.

Quanto alle indagini finanziarie eseguite, il ricorso a tale mezzo investigativo risulta in sensibile aumento (+24,5 per cento) facendo rilevare anche un incremento degli imponibili (+6 per cento) determinati a seguito di tali indagini.

Il loro numero complessivo, tuttavia, pur integrato delle analoghe indagini svolte dall'Agenzia delle entrate (complessivamente il numero di contribuenti nei confronti dei quali è

stata attivata l'indagine finanziaria nell'ultimo quadriennio è stato sempre sensibilmente inferiore ai diecimila per anno) resta ben lontano da quanto sarebbe auspicabile, considerata la dimensione e la gravità dei fenomeni evasivi esistenti.

TAVOLA 2.46

INDAGINI FINANZIARIE SVOLTE DALLA GUARDIA DI FINANZA

Anno	Numero contribuenti sottoposti ad indagine fiscale	Numero altri soggetti coinvolti	Numero Indagini finanziarie completate	Maggiori imponibili determinati (in milioni)
2014	2.923	3.899	6.822	6.557
2015	2.753	4.038	6.791	5.771
2016	2.639	1.850	4.489	6.837
2017	2.324	2.000	4.324	6.849
2018	2.135	3.249	5.384	7.259

Fonte: Guardia di Finanza

Ai fini di una possibile valutazione della proficuità potenziale delle indagini svolte nell'anno, nella Tavola che segue si espongono gli esiti finanziari più direttamente misurabili³⁶ dell'attività svolta dal Corpo. Dai dati emerge nel 2018 un limitato aumento, rispetto all'anno precedente, della proficuità potenziale delle "verifiche e controlli" nel settore dell'imposizione diretta, che costituiscono l'attività finanziariamente più rilevante.

In sensibile flessione risultano gli esiti finanziari in materia di scoperta dell'IVA evasa, passati da 7.643 milioni nel 2017 a 5.219,5 milioni nel 2018 (-31,7 per cento). La flessione, che riallinea il risultato a quelli degli anni 2016 e precedenti, è da attribuirsi ad un'attività di servizio di eccezionale rilievo svolta da un Reparto del Corpo nel 2017.

TAVOLA 2.47

ATTIVITÀ DI CONTROLLO DELLA GUARDIA DI FINANZA – VERIFICHE E CONTROLLI
ESITI FINANZIARI

Anno	Imposte dirette*	Ritenute	IVA **
2014	55.560,90	315,6	5.970,40
2015	61.118,80	649,9	4.939,70
2016	55.707,40	1.328,3	5.470,90
2017	62.216,27	366,0	7.643,24
2018	62.842,87	341,6	5.219,48

* Maggiori componenti reddituali

** Maggiore imposta

Fonte: Guardia di Finanza

Relativamente al contrabbando di tabacchi, dal confronto tra i risultati del 2018 e quelli dell'anno precedente emerge un decremento del quantitativo dei tabacchi lavorati esteri (Tle) sequestrati, passati da 271.918 kg nel 2017 a 267.600 kg nel 2018.

³⁶ Gli esiti dell'attività di controllo svolta dalla Guardia di Finanza sono da intendersi quali funzioni svolte per individuare una maggiore base imponibile accertabile e riguardano l'esecuzione di verifiche sostanziali e controlli ispettivi, aventi ad oggetto le imposte dirette e l'IVA.

TAVOLA 2.48

ATTIVITÀ DI CONTROLLO DELLA GUARDIA DI FINANZA – SEQUESTRO TABACCHI LAVORATI

	2014	2015	2016	2017	2018
TLE sequestrati Kg	201.336	274.434	243.249	271.918	267.600
<i>di cui contraffatti</i>	2.067	28.628	5.445	8.538	21.581
<i>di cui Cheap white</i>	93.977	156.454	158.194	190.715	118.876

Fonte: Guardia di Finanza

In merito al contrasto delle attività di contraffazione i risultati operativi del 2018 mettono in evidenza una flessione del numero degli interventi, passati da 12.055 del 2017 a 11.227 nel 2018, e del numero delle persone denunciate all'A.G., passate da 7.919 nel 2017 a 7.291 nel 2018.

In aumento, invece, il numero di prodotti contraffatti sequestrati, passato da 171,4 milioni circa nel 2017 a 311,2 milioni nel 2018.

TAVOLA 2.49

ATTIVITÀ DI CONTROLLO DELLA GUARDIA DI FINANZA
PREVENZIONE E REPRESSIONE NEL SETTORE DELLA CONTRAFFAZIONE

	2014	2015	2016	2017	2018
Interventi	9.578	11.080	13.220	12.055	11.227
Persone denunciate all'A.G.	8.413	9.416	9.765	7.919	7.291
Prodotti sequestrati	290.652.753	393.802.147	180.354.328	171.478.833	311.195.359

Fonte: Guardia di Finanza

2.5. L'attività antifrode

Specifiche considerazioni vanno formulate relativamente all'attività che le diverse amministrazioni svolgono ai fini del contrasto alle frodi in materia di IVA, alle indagini internazionali e alle indebite compensazioni.

Quanto alle frodi in materia di IVA le Agenzie fiscali e la Guardia di finanza hanno riferito sugli esiti dell'attività antifrode indirizzata in particolare, al contrasto alle *frodi carosello* e alle false fatturazioni interne (violazioni della normativa comunitaria e nazionale in materia di IVA), nonché ai risultati finanziari dei controlli connessi alla collaborazione internazionale o intracomunitaria.

Dall'analisi degli elementi informativi forniti dall'Agenzia delle dogane, si rileva, per quanto attiene agli aspetti quantitativi, un incremento del numero dei controlli connessi a collaborazione internazionale o intracomunitaria, che passano da 719 nel 2017 a 782 nel 2018 (-64 per cento), dopo la drastica riduzione che si era registrata nel 2017 rispetto all'anno precedente.

In ulteriore, apprezzabile crescita i risultati finanziari, passati da 1.850 milioni nel 2017 a 2.095 milioni nel 2018 (+13,2 per cento).

L'incremento degli esiti finanziari è riferibile in particolare ai controlli connessi a collaborazione internazionale o intracomunitaria (+46,5 per cento), nonché al contrasto delle *frodi carosello* e delle false fatturazioni interne nonché delle altre frodi.

TAVOLA 2.50

ATTIVITÀ ANTIFRODE DELL'AGENZIA DELLE DOGANE E DEI MONOPOLI
ESITI FINANZIARI

	<i>(in milioni)</i>				
	2014	2015	2016	2017	2018
Risultati finanziari attività di accertamento, controllo e antifrode	1.660,5	2.230,7	1.716,0	1.850,1	2.094,7
<i>di cui:</i>					
Frodi carousel e false fatturazioni interne (IVA Intracomunitaria)	961,8	1.363,0	946,6	1.012,0	1.215,4
Altre frodi	698,7	867,7	769,4	838,1	879,3
Risultati finanziari dei Controlli connessi a collaborazione internazionale o intracomunitaria	347,3	154,3	333,2	621,6	910,8
Numero dei Controlli connessi a collaborazione internazionale o intracomunitaria	2.207	2.191	2.006	719	782

Fonte: Agenzia delle dogane e dei monopoli

Quanto ai più gravi fenomeni di frode individuati nell'anno e alle azioni di contrasto posta in essere L'Agenzia delle dogane e dei monopoli ha fatto presente che, nel contesto dei diversi monitoraggi nazionali inerenti ai flussi di traffico a rischio, è stata condotta una attività sulle possibili distorsioni derivanti dall'illecito utilizzo del c.d. "regime doganale 42", che consente di importare merce in uno Stato membro senza pagamento dell'IVA, da assolvere successivamente, all'atto dell'immissione in consumo della stessa merce in un diverso Stato membro, a cura del destinatario finale.

Detta attività è stata condotta sulla base del progetto di monitoraggio nazionale "APATE", avente come obiettivo il contrasto alle frodi per le merci di origine cinese dichiarate in libera pratica in Grecia (presso il Porto del Pireo), Slovenia e Slovacchia, con successiva immissione in consumo in altro Stato membro.

I risultati conseguiti, che hanno permesso di individuare numerose società fittizie e la ricostruzione del modello di frode messo in atto, ha indotto l'OLAF a proporre e realizzare, con i medesimi parametri di analisi e secondo lo stesso target, l'Operazione doganale congiunta "Poseidon", con la partecipazione delle Amministrazioni doganali di dodici Stati membri dell'Unione Europea.

Quanto alle false fatturazioni interne e intracomunitarie, l'Agenzia delle dogane ha svolto l'attività di prevenzione e contrasto in particolare attraverso il "Gruppo specialistico di intervento e supporto nazionale", che svolge investigazioni e attività di polizia giudiziaria delegate in relazione a violazioni di profilo tributario ed extra-tributario.

Relativamente alla collaborazione amministrativa³⁷, la citata Agenzia ha evidenziato che anche nel 2018 la stessa ha comportato la trattazione delle comunicazioni di mutua assistenza diramate dall'OLAF agli Stati Membri (comunicazioni AM) su operazioni per le quali sia sospettata o accertata la violazione di norme doganali, soprattutto per aggiramento di misure antidumping.

È proseguita la collaborazione bilaterale instauratasi da tempo con alcuni Stati Membri della UE (Germania, Regno Unito) e Paesi terzi (Stati Uniti d'America, Russia, Giappone, Israele), per il tramite delle rappresentanze diplomatiche, attraverso iniziative condotte con i rispettivi addetti doganali/Ufficiali di collegamento.

Relativamente all'attività di prevenzione e repressione delle violazioni accise/IVA nel settore della commercializzazione e distribuzione dei carburanti, si rinvia ai dati riportati nella Tavola che segue.

³⁷ I risultati finanziari dei controlli connessi a collaborazione internazionale o intracomunitaria coinvolgono le attività condotte dall'Agenzia ai sensi di una serie di basi giuridiche di mutua assistenza e cooperazione finalizzate alla corretta applicazione della normativa doganale, tra le quali il Reg. (CEE) 515/1997 per la collaborazione tra Stati Membri e tra questi e la Commissione Europea (con l'Ufficio Europeo Lotta alla Frode, OLAF) e la Convenzione stipulata con Atto del Consiglio 18.12.1997 ex art. K3 del Trattato, c.d. "Convenzione di Napoli II", per lo scambio di informazioni tra Autorità doganali e giudiziarie, e connesse attività di controllo, su fattispecie di violazione aventi rilievo penale.

TAVOLA 2.51

VIOLAZIONI ACCISE/IVA - COMMERCIALIZZAZIONE DISTRIBUZIONE CARBURANTI - ANNO 2018

Prodotto energetico	Nr. irregolarità	M.D.A. (Totali)	M.D.A. (Accise)
Gasolio	1.147	143.867.625	141.673.466
Benzina	155	1.322.185	1.207.043
G.P.L.	31	312.034	305.873
Oli lubrificanti	121	12.456.132	10.887.005
Altre preparazioni lubrificanti	21	183.935	146.812
Totale complessivo	1.475	158.141.911	154.220.199

Fonte: Agenzia delle dogane e dei monopoli

Quanto alle frodi nel settore IVA, che rappresentano il fenomeno fraudolento a maggiore diffusione in termini di sottrazione di gettito, esso si realizza con il sistema delle cosiddette “frodi carosello”, cioè con l’interposizione nella catena commerciale di società “cartiere”, le quali sfruttano il meccanismo degli acquisti intra-UE o l’emissione di false dichiarazioni di intento, per omettere il versamento e conseguire l’evasione di imposta. Per arginare il fenomeno è stata promossa, già dal 2014, un’attività di coordinamento dell’Agenzia delle dogane e dei monopoli con l’Agenzia delle entrate. Inoltre, nel 2016, l’attività di contrasto a questa tipologia di frode nell’ambito della “Cabina di regia operativa” di cui all’art. 83, commi 5, 6 e 7, del d.l. n. 112 del 2008. Nel 2017 è stato creato il sottogruppo prodotti petroliferi per una mappatura completa dei soggetti coinvolti nelle frodi IVA. Con la legge n. 205 del 2017 sono state adottate specifiche misure per contrastare il fenomeno.

Nell’attività di controllo finalizzata al contrasto delle frodi in materia di accise, nel periodo dal 2017 al primo quadrimestre del 2018, sono state accertate evasioni di IVA sui carburanti per circa 116 milioni di euro, la quasi totalità di rilevanza penale.

Quanto alla frode ricorrente nel settore delle accise che si realizza con l’introduzione clandestina da altri Paesi Membri dell’U.E. di prodotti energetici che presentano le caratteristiche di oli lubrificanti impiegati come gasolio per autotrazione (i cosiddetti *designer fuels*), si rinvia alla Tavola seguente.

TAVOLA 2.52

INTRODUZIONE CLANDESTINA DA PAESI UE DI PRODOTTI ENERGETICI - ANNO 2018

Prodotto energetico	Nr. irregolarità	M.D.A. (Totali)	M.D.A. (Accise)
4 Oli minerali	1.434	152.118.025	148.993.571
4.1 gasolio	1.147	143.867.625	141.673.466
4.2 benzina	155	1.322.185	1.207.043
4.7 altri oli minerali	49	957.660	955.508
4.3 G.P.L.	31	312.034	305.873
4.4 petrolio lampante	31	438	438
4.6 oli combustibili	19	453.847	453.710
4.5 prodotti sensibili	2	5.204.236	4.397.533
8 Gas metano	507	36.885.521	36.852.272
8 gas metano	507	36.885.521	36.852.272
9 Oli lubrificanti	142	12.640.067	11.033.817
9.1 oli lubrificanti	121	12.456.132	10.887.005
9.5 altri lubrificanti	14	1.045	1.045
9.2 preparazioni lubrificanti	3	54.230	17.107
9.4 bitumi	2	21.664	21.664
9.3 additivi	2	106.996	106.996
Totale complessivo	2.083	201.643.613	196.879.660

Fonte: Agenzia delle dogane e dei monopoli

La Tavola che segue concerne l'attività in materia di contrabbando penale in materia di accise sui prodotti energetici di cui alla violazione dell'art.40 del Testo Unico Accise.

TAVOLA 2.53

CONTRABBANDO PRODOTTI ENERGETICI (ART. 40 T.U. ACCISE)

Prodotto energetico	Nr. irregolarità	M.D.A. (Totali)
4 Oli minerali	56	30.519.112
8 Gas metano	6	219.422
9 Oli lubrificanti	12	10.466.918
Totale complessivo	74	41.205.452

Fonte: Agenzia delle dogane e dei monopoli

La rilevanza del fenomeno è emersa in numerose indagini che hanno dato luogo a svariati procedimenti penali che hanno fatto emergere evasioni di accisa per circa 70 milioni di euro.

Le analisi effettuate hanno fatto emergere l'interesse della criminalità organizzata al settore.

Al riguardo sono state attivate specifiche forme di cooperazione (sia amministrative che di carattere penale) con Paesi quali Austria, Ungheria, Slovenia, Slovacchia e Croazia volte ad ottenere informazioni sulle società estere coinvolte in tale meccanismo fraudolento.

Ulteriori indagini, avviate negli anni precedenti e in fase di completamento nel 2018, hanno riguardato le indebite fruizioni di agevolazioni sulle accise, a seguito delle quali sono state denunciate alla Direzione nazionale antimafia numerose aziende di trasporto.

Per quanto attiene all'attività antifrode svolta dall'Agenzia delle entrate l'azione svolta, mediante attività istruttoria esterna e attività istruttoria interna hanno portato all'individuazione di oltre 3.700 soggetti coinvolti in fenomeni fraudolenti. In particolare, in materia di contrasto alle compensazioni di crediti inesistenti, le analisi hanno portato all'individuazione e alla segnalazione di oltre 700 milioni di euro di crediti indebitamente compensati. Il dato relativo alle indebite compensazioni tiene conto altresì dell'attività di analisi relativa al fenomeno delle compensazioni inesistenti mediante accollo ("progetto coobbligati"), i cui esiti sono stati condivisi con il Comando generale della Guardia di Finanza, suddividendo le posizioni da verificare.

Le indagini in materia di frodi all'IVA hanno portato alla contestazione/segnalazione di circa 340 milioni di euro di maggiore IVA dovuta. Nell'ambito delle attività ispettive in argomento è stato altresì contestato un maggiore imponibile ai fini delle II.DD per circa 235 milioni di euro.

Nel 2018 è stato sviluppato un progetto specifico per il contrasto preventivo alle frodi IVA realizzate con false dichiarazioni d'intento. In tale ambito, è stato svolto un lavoro di analisi mediante le banche dati in uso, che ha consentito di individuare oltre 130 soggetti privi dei requisiti per essere considerati esportatori abituali. Nei confronti di tali falsi esportatori sono stati avviati controlli mirati, ad esito dei quali, al fine di bloccare tempestivamente il flusso di fatturazione senza IVA, sono state inviate 723 *warning letters* a 414 relativi cedenti, evidenziando la falsità delle lettere d'intento ricevute e la possibilità di operare la variazione delle fatture già emesse senza IVA. Il falso *plafond* indicato nelle dichiarazioni d'intento intercettato risulta pari ad oltre 1,5 miliardi di euro.

Le attività investigative e di analisi riguardo lo specifico settore degli illeciti fiscali internazionali sono state orientate verso fenomeni di residenza estera fittizia e di trasferimento o detenzione di attività finanziarie all'estero in violazione degli obblighi di monitoraggio fiscale, mediante l'utilizzo di *trust*, società di comodo, ecc. Le indagini hanno consentito di individuare, nei confronti di circa 160 soggetti, una maggiore base imponibile ai fini delle Imposte sui redditi

per circa 520 milioni di euro e accertare l'omessa indicazione di attività finanziarie ai fini del monitoraggio fiscale per oltre 1,85 miliardi di euro.

Una specifica azione di contrasto è stata avviata dall'Agenzia delle entrate (provvedimento del 28 agosto 2018) per la sospensione dell'esecuzione delle deleghe di pagamento, di cui agli articoli 17 e seguenti del d.lgs. n. 241 (modello F24), contenenti compensazioni che presentano profili di rischio, ai sensi dell'articolo 37, comma 49-ter, del d.l. n. 223 del 2006, introdotto dall'articolo 1, comma 990, della legge n. 205 del 2017. Al fine di agevolare i controlli, con detto provvedimento è stato stabilito che i modelli F24 contenenti il pagamento mediante compensazione di debiti iscritti a ruolo di cui all'articolo 31, comma 1, del d.l. n. 78 del 2010 siano presentati esclusivamente attraverso i servizi telematici dell'Agenzia delle entrate.

Nel corso del 2018, anche nelle more dell'adozione del citato provvedimento e della predisposizione delle procedure informatiche automatizzate attuative, sono state oggetto di particolare attenzione le operazioni di compensazione effettuate tramite modello F24 e in particolare quelle finalizzate al pagamento di debiti iscritti a ruolo.

Tale attività ha consentito di individuare e bloccare numerosi tentativi di utilizzo indebito di crediti in compensazione. A tal riguardo l'Agenzia delle entrate ritiene che tale attività abbia generato un effetto "indotto" di deterrenza con conseguente riduzione dei fenomeni fraudolenti. Da una rilevazione effettuata sui principali uffici coinvolti, è emerso che le operazioni intercettate direttamente sono state 555, per un importo di oltre 51 milioni di euro (oltre 90 mila euro di media).

Per stimare l'effetto "indotto" di riduzione delle compensazioni finalizzate al pagamento dei debiti iscritti a ruolo, è stato confrontato sia l'andamento annuale di tali operazioni, tra il 2017 e il 2018, sia l'andamento mensile tra le due annualità, nei mesi successivi ai periodi in cui sono state principalmente svolte le suddette attività di verifica (maggio e ottobre).

Dalla Tavola e dal grafico seguenti emerge una riduzione di tali operazioni di oltre 40 milioni di euro, che in parte può essere considerata un effetto "indotto" dell'attività di controllo effettuata.

TAVOLA 2.54

OPERAZIONI DI COMPENSAZIONE FINALIZZATE PER IL PAGAMENTO DI DEBITI ISCRITTI A RUOLO

Anno	Mese	Importi in milioni	Anno	Mese	Importi in milioni	Effetto indotto mensile	Effetto indotto annuale
2017	1	21,6	2018	1	15,9		
2017	2	25,2	2018	2	16,4		
2017	3	42,3	2018	3	27,1		
2017	4	46,6	2018	4	34,5		
2017	5	23,1	2018	5	51,6		
2017	6	26,2	2018	6	33,3		
2017	7	32,3	2018	7	24,6	7,7	
2017	8	29,5	2018	8	16,7	12,8	
2017	9	24,0	2018	9	18,2	5,8	
2017	10	22,7	2018	10	27,3		
2017	11	20,3	2018	11	11,6	8,7	
2017	12	19,4	2018	12	12,6	6,8	
Totale		333,2	Totale		289,8	41,8	43,4

Fonte: Agenzia delle entrate

Per quanto attiene all'attività antifrode posta in essere dalla Guardia di Finanza, i dati mettono in luce un notevole incremento dei risultati finanziari, che passano da 34 miliardi nel 2017 a 38,4 miliardi nel 2018 (+13 per cento). Si rileva anche un contenuto aumento dei controlli connessi a collaborazione internazionale, che passano da 1.694 nel 2017 a 1.721 nel 2018 (+1,6 per cento).

TAVOLA 2.55

RISULTATI DELL'ATTIVITÀ ANTIFRODE DELLA GUARDIA DI FINANZA

	2014	2015	2016	2017	2018
Risultati finanziari attività antifrode	16.901.998.407	18.324.132.182	32.557.192.929	33.973.334.626	38.352.111.979
Numero dei Controlli connessi a collaborazione internazionale o intracomunitaria	2.092	1.767	1.575	1.694	1.721

Fonte: Guardia di Finanza

In merito all'attività specificamente svolta dalla Guardia di finanza nel settore della lotta alle frodi all'IVA, settore ove si esprime pienamente la duplice funzione di polizia giudiziaria e di polizia tributaria, il Corpo ha operato, nell'ambito della programmazione annuale per l'attività di polizia economico-finanziaria, sulla base di un apposito piano operativo.

In tale ambito, anche nel 2018, le investigazioni sono state concentrate sulle frodi di tipo "carosello", in ragione della loro estrema lesività per l'Erario.

I soggetti giuridici interposti, sui quali si incentrano gli illeciti, sono caratterizzati da modesti, o addirittura assenti, immobilizzi di capitali fissi, e sono destinati ad avere un breve ciclo vitale, in quanto vengono costituiti e poi trasferiti o fatti cessare nel giro di pochi mesi. Da qui l'importanza dell'immediatezza degli interventi che, al di là delle analisi fondate su informazioni statistiche e su incroci di banche dati, deve far leva necessariamente sulla costante presenza delle unità investigative sul territorio.

Nell'ambito dell'attività antifrode, in attuazione del piano straordinario di controlli per il triennio 2018-2020 previsto dalla legge n. 205 del 2017 (legge di bilancio 2018), una particolare attenzione è stata rivolta al settore della commercializzazione e della distribuzione dei carburanti, con particolare riferimento ai depositi fiscali e ai destinatari registrati che estraggono prodotti senza il preventivo versamento dell'IVA, sviluppando un'analisi di rischio congiunta elaborata a livello centrale dal Nucleo Speciale Entrate e dall'Agenzia delle entrate - Divisione Contribuenti - Settore Contrasto Illeciti.

Un particolare impegno è stato dedicato, inoltre, alle frodi perpetrate attraverso l'emissione di false lettere d'intento, alle indebite compensazioni e alle frodi nel commercio di autoveicoli, che hanno coinvolto società che si sono sottratte al pagamento dell'IVA all'atto dell'immatricolazione delle autovetture acquistate da fornitori dell'Unione europea, esibendo presso gli uffici della Motorizzazione civile e del Pubblico registro automobilistico fatture materialmente false attestanti l'acquisto da parte di persone fisiche e l'assolvimento dell'IVA nel Paese di origine.

L'azione della Guardia di finanza a contrasto delle frodi all'IVA è alimentata dalle attività svolte dal Nucleo speciale entrate, cui è demandato il compito di favorire il coordinamento, a livello nazionale, dei reparti nello specifico settore e di elaborare analisi di rischio per incrementare l'efficacia del contrasto ai fenomeni fraudolenti, di concerto con l'Agenzia delle entrate. In tale contesto, oltre alla citata analisi di rischio nel settore petrolifero, ha assunto un importante rilievo l'analisi di rischio "Eurofisc 2018".

Il Nucleo speciale entrate partecipa anche ai lavori della "Cabina di Regia Operativa" che, a partire dal 2008, rappresenta la sede naturale, a livello centrale, per la condivisione dei patrimoni informativi di Guardia di finanza, Agenzia delle entrate e Agenzia delle dogane e dei monopoli, il monitoraggio delle principali esperienze operative in materia di frodi all'IVA e l'elaborazione di analisi di rischio.

Particolare rilievo assume, infine, la cooperazione internazionale, atteso che i fenomeni fraudolenti di maggiore spessore vedono coinvolti, come noto, soggetti economici che operano tra due o più Stati. E', quindi, indispensabile ricorrere con sempre maggiore frequenza alla

cooperazione amministrativa al fine di garantire il rapido scambio delle informazioni e pervenire, in maniera tempestiva, all'individuazione e alla disarticolazione dei sodalizi criminali³⁸.

2.6. I reati tributari

Già in passato si è osservato come il particolare rilievo che lo strumento penale assume nella complessiva azione di contrasto all'evasione fiscale nei diversi settori tributari e, in particolare, in quello dell'IVA e della imposizione sui redditi, renderebbe necessarie specifiche analisi per valutare gli effetti concretamente prodotti sia in termini di diretto recupero delle somme evase, sia per ciò che attiene alla deterrenza esercitata.

In assenza di tali dettagliate analisi, che auspicabilmente il Ministero della giustizia e le diverse branche dell'Amministrazione fiscale dovrebbero sviluppare quanto prima, in questa sede è possibile unicamente riassumere i dati sulle segnalazioni di reato inviate alle procure della Repubblica dagli organi di controllo, nonché alcuni dati sui reati tributari di cui al d.lgs. n. 74 del 2000 forniti dal Ministero della giustizia.

Va avvertito come la disciplina penale tributaria contenuta nel citato d.lgs. n. 74 sia stata profondamente modificata a seguito dell'emanazione dei decreti legislativi n. 128 del 5 agosto 2015 e n. 158 del 24 settembre 2015.

In particolare, con il d.lgs. n. 128 è stato depenalizzato il c.d. "abuso del diritto", stabilendo che le operazioni abusive non danno luogo a fatti punibili ai sensi delle leggi penali tributarie, ferma restando l'applicazione delle sanzioni amministrative tributarie (art. 10-*bis*, comma 13), mentre con il d.lgs. n. 158, sono state, tra l'altro, sensibilmente innalzate le soglie di punibilità previste dagli artt. 4 (dichiarazione infedele), 10-*bis* (omesso versamento di ritenute), 10-*ter* (omesso versamento di IVA) e ridotte le fattispecie che concretizzano i reati di dichiarazione fraudolenta mediante altri artifici e di infedele dichiarazione (art. 3 e 4).

Tali misure hanno portato ad una notevole riduzione delle notizie di reato segnalate alle procure penali già dagli ultimi mesi del 2015.

Non si è in grado, in questa sede, di valutare in modo compiuto quali siano i concreti effetti finanziari prodotti dai citati interventi sulla disciplina penale-tributaria. Resta, tuttavia, la preoccupazione che, al netto degli effetti positivi prodotti sul gettito IVA dall'introduzione e dall'estensione dello *split payment*, l'innalzamento della soglia di intervento penale possa aver determinato una riduzione della *compliance*. In proposito si rinvia a quanto osservato nel successivo paragrafo 3.1.

Neppure i dati disponibili consentono di valutare in modo preciso l'impatto che la depenalizzazione dell'abuso può avere avuto sulla definizione amministrativa delle imposte dovute, tenuto anche conto che il restringimento dell'intervento penale dovrebbe aver comportato un correlato ridimensionamento dell'applicazione dell'istituto del sequestro preventivo finalizzato alla confisca di cui all'art. 1, comma 143, della legge n. 244/2007, che in passato ha

³⁸ Tra i servizi di maggior rilievo conclusi dai reparti del Corpo nel 2018, si segnalano i seguenti:

- Individuazione di una associazione per delinquere finalizzata alle frodi all'IVA intracomunitaria nel settore dei carburanti. Le indagini, che hanno interessato 18 imprese fittizie e 36 persone, hanno consentito di accertare che il sodalizio delinquenziale acquistava elevate quantità di carburante (oltre 300 milioni di litri) dalla Croazia e dalla Slovenia, inserendo nel ciclo di fatturazione società "cartiere" amministrate da "prestanomi" nullatenenti. Le imprese fittiziamente interposte si sottraevano sistematicamente agli obblighi di versamento dell'IVA, al fine di abbassare il prezzo finale "alla pompa" e di ottenere un illecito vantaggio concorrenziale ai danni degli altri operatori del settore;
- Individuazione di due sodalizi criminali operanti nella commercializzazione di materiali edili, ritenuti responsabili di emissione di fatture per operazioni inesistenti, riciclaggio e autoriciclaggio. Le misure restrittive sono state disposte all'esito di indagini di polizia economico-finanziaria che hanno consentito di individuare sei società "cartiere", le quali, nel periodo dal 2009 al 2016, hanno emesso fatture per operazioni inesistenti per oltre 100 milioni di euro a favore di 643 imprese con sede in tutto il territorio nazionale;
- Esecuzione di una indagine di polizia giudiziaria nel settore dell'edilizia, coordinata dalla Procura della Repubblica che ha comportato misure cautelari nei confronti di 25 soggetti responsabili di una frode all'erario di circa 1,4 miliardi di euro;
- L'individuazione di un sodalizio di professionisti che ha consentito ad oltre 500 contribuenti di "azzerare" i propri debiti tributari utilizzando in compensazione crediti fiscali fittizi.

costituito un importante strumento di recupero delle imposte sottratte all'Erario per effetto dei comportamenti costituenti reato.

Dai dati forniti e dalla Guardia di finanza e dall'Agenzia delle entrate, emerge nel 2018 un incremento del numero dei soggetti denunciati rispetto al 2017, anno quest'ultimo che aveva fatto registrare un'inversione di tendenza dopo la drastica flessione del 2016.

Nella Tavola seguente sono riepilogate le violazioni tributarie penali relative ai settori delle Imposte sui redditi e dell'IVA, emerse dalle indagini fiscali svolte dalla Guardia di finanza nel periodo 2014-2018.

All'aumento delle persone denunciate (+12,8 per cento) si contrappone una riduzione delle violazioni accertate (-35,6 per cento). La diminuzione interessa tutte le fattispecie di reato ad eccezione dell'occultamento e distruzione di documenti contabili. Resta pur sempre elevato il numero di violazioni relative alle omissioni di versamento, pur dopo l'innalzamento delle soglie di punibilità.

TAVOLA 2.56

ATTIVITÀ DI CONTROLLO DELLA GUARDIA DI FINANZA
VIOLAZIONI PENALI TRIBUTARIE NEI SETTORI DELLE IMPOSTE SUI REDDITI E DELL'IVA

	2014	2015	2016	2017	2018	Variazione % 2018 - 2017
Soggetti denunciati	13.062	13.665	11.303	12.375	13.957	12,8
<i>di cui:</i> in stato di arresto	146	104	99	226	400	77,0
Totale violazioni accertate	17.802	14.633	11.577	18.956	12.213	-35,6
<i>di cui:</i>						
Emissione fatture per operazioni inesistenti	2.068	2.173	1.894	4.389	1.581	-64,0
dichiarazione fraudolenta	3.875	3.617	3.080	4.704	2.670	-43,2
Dichiarazione infedele	1.850	1.986	1.010	1.153	883	-23,4
Omessa dichiarazione	3.339	3.743	2.965	3.708	2.772	-25,2
Occultamento / distruzione documenti contabili	1.656	1.890	1.836	2.616	2.901	10,9
omesso versamento IVA	533	507	237	677	425	-37,2
indebita compensazione	177	214	194	774	407	-47,4
omesso versamento di ritenute certificate	239	275	160	362	231	-36,2
sottrazione fraudolenta al pagamento delle imposte	190	228	201	573	343	-40,1

Fonte: Guardia di finanza

Sempre sostenuto il numero di violazioni relative al reato di sottrazione fraudolenta al pagamento delle imposte (343 violazioni), fenomeno che può spiegarsi anche con la specifica attenzione degli organi di controllo per questo genere di reato.

Relativamente all'attività della Guardia di finanza ai fini della prevenzione e repressione dei reati tributari, si è già riferito in precedenza sull'attività svolta in tema di contrabbando di tabacchi (Tavola 2.47) e di contraffazione (Tavola 2.48). Si evidenziano in questa sede i risultati conseguiti nel settore delle frodi doganali.

Per quanto attiene alle frodi doganali, la rilevante crescita del numero degli interventi, che sono passati nel giro di un triennio dai 32.204 del 2016 ai 66.339 del 2018 (+106 per cento) va correlata all'inserimento "tra gli interventi" anche dei controlli in materia di convenzione C.I.T.E.S. (vedi nota in calce alla Tavola). In sensibile aumento, dopo la flessione del 2017, il numero dei soggetti denunciati, passato da 2.192 del 2017 a 3.176 del 2018 (+44,9 per cento). Sostanzialmente stabile il numero delle violazioni constatate, che sono passate da 4.797 nel 2017 a 4.925 nel 2018 (+2,7 per cento).

TAVOLA 2.57

ATTIVITÀ DI CONTROLLO DELLA GUARDIA DI FINANZA
FRODI DOGANALI

	2014	2015	2016	2017	2018
Numero interventi	7.040	8.411	32.204*	63.726**	66.339***
Soggetti denunciati all'A.G.	6.744	5.885	4.869	2.192	3.176
Violazioni	7.006	8.455	8.289	4.797	4.925

*Dal 2016 (32.204) il numero degli interventi include anche le visite approdi e le richieste di visite doganali pari complessivamente a 21.920. Conseguentemente gli interventi corrispondenti a quelli degli anni precedenti sono stati 10.284.

**Dal 2017 (63.726), oltre alle visite approdi e alle richieste di visite doganali (pari complessivamente a 28.213), il numero degli interventi include anche 29.914 controlli in materia di C.I.T.E.S., ossia controlli doganali, ai sensi della Convenzione di Washington sul commercio internazionale delle specie di fauna e flora minacciate di estinzione - cosiddetta Convenzione C.I.T.E.S..

Si precisa che gli interventi corrispondenti a quelli degli anni precedenti sono stati 5.712. Al riguardo, le attività di controllo sono state orientate prioritariamente al comparto C.I.T.E.S. tenuto conto dell'esigenza, nel primo anno di svolgimento delle nuove funzioni, di acquisire le relative competenze specialistiche. La flessione del numero degli interventi non ha tuttavia inciso sul rendimento essendo stata l'azione orientata a contrastare i fenomeni più pervasivi.

***Nel 2018 (66.339), come per il 2017, oltre alle visite approdi e alle richieste di visite doganali (pari complessivamente a 29.150), il numero degli interventi include anche 32.128 controlli in materia di C.I.T.E.S., ossia controlli doganali, ai sensi della Convenzione di Washington sul commercio internazionale delle specie di fauna e flora minacciate di estinzione - cosiddetta Convenzione C.I.T.E.S.. Si precisa che gli interventi corrispondenti agli anni 2014 e 2015 sono stati 5.061. La leggera flessione del numero degli interventi non ha tuttavia inciso sul rendimento essendo stata l'azione orientata a contrastare i fenomeni più pervasivi tanto da consentire di accertare un numero superiore di violazioni e di denunciare più persone all'Autorità Giudiziaria.

Fonte: Guardia di finanza

Nella Tavola che segue si espongono le violazioni penali tributarie denunciate dall'Agenzia delle entrate. I dati di sintesi prodotti dall'Agenzia evidenziano un aumento dei soggetti denunciati (+9,3 per cento) e delle violazioni accertate (+4,71 per cento). Il fenomeno è connesso allo svolgimento dell'ordinaria attività di controllo, dopo la rilevante flessione registratasi nel 2016 conseguente ai mutamenti nella disciplina penale.

TAVOLA 2.58

VIOLAZIONI PENALI TRIBUTARIE DENUNCIATE DALL'AGENZIA DELLE ENTRATE

	2014	2015	2016	2017	2018
Soggetti denunciati	920	946	582	756	826
Totale violazioni accertate	2.739	2.724	1.785	2.251	2.356

Fonte: Agenzia delle entrate

Si rileva che le principali tipologie di violazioni constatate nel 2018 sono connesse:

- ad operazioni inesistenti (n. 1.195 violazioni);
- ad omessa dichiarazione (n. 263 violazioni);
- a ricavi non dichiarati e/o costi non documentati (n. 222 violazioni);
- ad infedele dichiarazione (n. 227 violazioni);
- a omessi versamenti IVA (n. 46 violazioni);
- a crediti agevolativi indebitamente compensati (n. 33 violazioni);
- a omessi versamenti delle ritenute (n. 30 violazioni).

Nella Tavola che segue sono riportati i dati delle violazioni penali tributarie denunciate dall'Agenzia delle dogane. Le violazioni rilevate nel 2018, riprendono ad aumentare, passando da 923 nel 2017 a 1.368 nel 2018 (+48,2 per cento). Il numero dei soggetti denunciati diminuisce, passando da 627 nel 2017 a 567 nel 2018. La diminuzione delle violazioni denunciate si concentra principalmente nel settore delle accise (-30,5 per cento), mentre si registra un aumento nelle dogane (+120,7 per cento).

TAVOLA 2.59

AGENZIA DELLE DOGANE - VIOLAZIONI TRIBUTARIE PENALI CONSTATATE

	2015	2016	2017	2018
Soggetti denunciati	716	753	627	567
Totale violazioni accertate	1.185	1.386	923	1.368
<i>di cui:</i>				
Accise	204	235	203	141
Dogane	543	582	367	810
IVA Intracomunitaria e Nazionale	438	569	353	417

Fonte: dati Agenzia delle dogane e dei monopoli

Quanto alle segnalazioni di fatti penalmente rilevanti operate dall'Agenzia delle dogane, si evidenziano nella Tavola che segue le violazioni constatate nel quinquennio 2014-2018.

TAVOLA 2.60

ATTIVITÀ DI CONTROLLO DELL'AGENZIA DELLE DOGANE
FRODI RILEVATE

	2014	2015	2016	2017	2018
Frodi carosello e false fatturazioni interne (IVA Intracomunitaria) ⁽¹⁾	961,8	1.363,0	946,6	1.012,0	1.215,4
Numero false fatturazioni ⁽²⁾	4.697	2.546	4.264	3.338	4.330

⁽¹⁾ I dati in euro sono riferiti ai maggiori diritti accertati in seguito ad attività di accertamento controllo e antifrode in materia di IVA intracomunitaria e frodi carosello.

⁽²⁾ Casi di sotto fatturazione per i quali nella dichiarazione doganale e nelle fatture allegate alla bolletta sono stati riportati valori non veritieri.

Fonte: Agenzia delle dogane

Infine, sempre con riferimento ai procedimenti penali-tributari, si espongono nella Tavola che segue i dati forniti dal Ministero della giustizia concernenti il periodo 2013-2017, distintamente per i procedimenti conclusi presso gli uffici dei Gip e dei Gup e per i procedimenti trattati presso Tribunali in sede dibattimentale.

Particolarmente evidente risulta il divario esistente, con riguardo a tutte le fattispecie di reato, tra definiti e definiti con condanna.

TAVOLA 261

PROCEDIMENTI ISCRITTI E DEFINITI NEI TRIBUNALI ITALIANI - SEZIONE GIP GUP - CONTENENTI I REATI TRIBUTARI PREVISTI DAL D.LGS. N. 74 DEL 2000 NEGLI ANNI 2013-2017*

Reato	2013			2014			2015			2016			2017		
	Iscritti	Definiti	Definiti con condanna	Iscritti	Definiti	Definiti con condanna	Iscritti	Definiti	Definiti con condanna	Iscritti	Definiti	Definiti con condanna	Iscritti	Definiti	Definiti con condanna
Dichiarazione fraudolenta mediante uso di fatture o altri documenti per operazioni inesistenti (art. 2)	5.885	6.079	706	4.578	5.190	622	5.914	6.278	396	5.694	5.695	351	5.048	5.125	311
Dichiarazione fraudolenta mediante altri artifici (art. 3)	400	407	46	415	415	44	355	352	24	396	397	20	336	342	13
Dichiarazione infedele (art. 4)	3.224	3.064	115	3.176	3.451	112	4.261	3.960	84	4.437	4.762	50	3.121	3.207	35
Omessa dichiarazione (art. 5)	3.479	3.190	222	3.395	3.698	193	4.078	3.739	195	4.467	4.416	156	4.467	4.413	124
Emissione di fatture o altri documenti per operazioni inesistenti (art. 8)	3.025	3.285	303	2.768	2.890	280	2.928	3.000	214	2.993	2.951	156	2.847	2.768	103
Occultamento o distruzione di documenti contabili (art. 10)	2.324	2.487	458	2.005	2.273	359	1.867	1.882	291	2.061	1.949	223	2.371	2.162	242
Omesso versamento di ritenute dovute o certificate (art. 10 bis)	4.100	4.106	1.058	3.939	4.178	905	4.949	4.555	372	3.977	5.968	117	1.672	2.444	75
Omesso versamento di IVA (art. 10 ter)	7.799	8.148	2.261	10.678	10.727	1.720	9.793	9.368	736	7.353	11.767	168	2.337	3.862	89
Indebita compensazione (art. 10 quater)	390	376	61	485	563	115	498	439	34	566	536	23	667	622	30
Sottrazione fraudolenta al pagamento di imposte (art. 11)	376	294	18	322	329	29	412	384	20	445	433	20	388	373	15

Fonte: Ministero della Giustizia - Dipartimento dell'organizzazione giudiziaria del personale e dei servizi - Direzione generale di statistica e analisi organizzativa

TAVOLA 2.62

PROCEDIMENTI ISCRITTI E DEFINITI NEI TRIBUNALI ITALIANI - SEZIONE DIBATTIMENTO - CONTENENTI I REATI TRIBUTARI PREVISTI DAL D.LGS. N. 74 DEL 2000 NEGLI ANNI 2013-2017*

Reato	2013			2014			2015			2016			2017		
	Iscritti	Definiti	Definiti con condanna	Iscritti	Definiti	Definiti con condanna	Iscritti	Definiti	Definiti con condanna	Iscritti	Definiti	Definiti con condanna	Iscritti	Definiti	Definiti con condanna
Dichiarazione fraudolenta mediante uso di fatture o altri documenti per operazioni inesistenti (art. 2)	2.217	1.578	478	1.989	1.541	478	2.323	2.417	1.030	1.929	2.337	626	1.685	1.861	332
Dichiarazione fraudolenta mediante altri artifici (art. 3)	83	79	28	141	108	32	89	92	35	92	105	23	82	78	11
Dichiarazione infedele (art. 4)	1.349	1.014	318	1.730	1.130	341	1.491	1.423	269	1.201	1.579	238	929	972	121
Omessa dichiarazione (art. 5)	2.154	1.496	757	2.565	1.576	832	2.510	1.904	783	2.325	2.254	697	2.314	1.901	536
Emissione di fatture o altri documenti per operazioni inesistenti (art. 8)	1.138	913	301	989	822	349	1.038	944	318	952	888	265	958	885	138
Occultamento o distruzione di documenti contabili (art. 10)	1.122	807	479	1.170	832	462	1.135	1.023	590	1.012	964	472	1.010	882	353
Omesso versamento di ritenute dovute o certificate (art. 10 bis)	2.732	2.067	1.060	3.562	2.427	1.205	3.191	3.011	589	2.074	3.611	317	1.240	1.158	185
Omesso versamento di IVA (art. 10 ter)	6.513	4.481	2.608	7.446	6.800	2.351	6.444	6.416	1.166	3.427	6.519	568	1.626	1.691	381
Indebita compensazione (art. 10 quater)	285	161	82	457	292	159	313	235	88	359	311	100	345	278	90
Sottrazione fraudolenta al pagamento di imposte (art. 11)	133	85	39	184	95	43	206	124	52	191	139	53	166	145	39

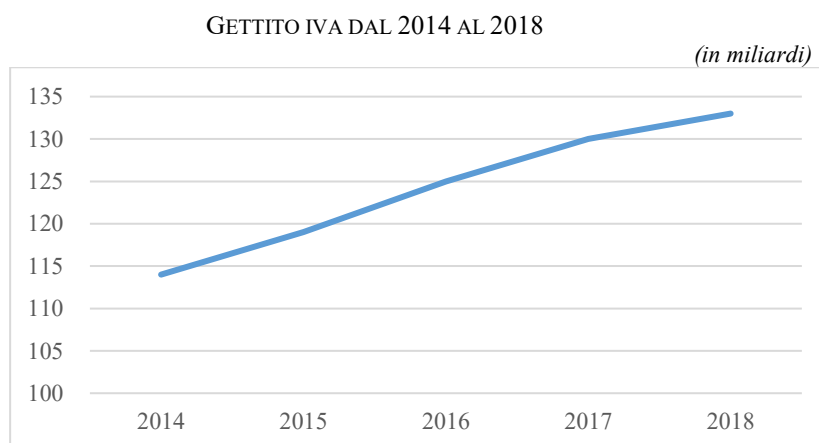
Fonte: Ministero della giustizia - Dipartimento dell'organizzazione giudiziaria del personale e dei servizi - Direzione generale di statistica e analisi organizzativa

3. Analisi specifiche e principali criticità emerse

3.1. L'andamento dell'IVA in Italia e nei principali Paesi europei

Anche nel 2018 il gettito dell'IVA³⁹ fa registrare un andamento crescente, confermando il trend individuato negli ultimi anni, dopo alcuni anni di riduzione. In termini monetari il gettito si è assestato a quasi 133,4 miliardi (rispetto al 2017, +3,9 miliardi in termini assoluti, + 3,0 in termini percentuali rispetto al 2017); l'aumento è da imputare ad entrambe le componenti essendo aumentata sia quella derivante dagli scambi interni di circa 3 miliardi, sia quella relativa alle importazioni di quasi 900 milioni. Dei 119 miliardi relativi alla domanda interna, 12 con un incremento di circa un miliardo rispetto al 2017, derivano dai versamenti delle PA a titolo di *split payment*⁴⁰ (art. 17-ter del d.P.R. n. 633 del 192 introdotto dall'art. 1, comma 629, della legge n. 190/2014). La quota del tributo derivante da questo istituto è passata dai 7,3 miliardi del 2015 (primo anno di applicazione) ai 12,1 miliardi del 2018, con un incremento rispetto al 2017 del 9 per cento. L'incremento è stato determinato dal progressivo ampliamento dell'area di operatività dell'istituto, in un primo tempo limitato alle operazioni effettuate nei confronti dello Stato e di altri enti pubblici, poi esteso (art. 1, comma 1, del d.l. n. 50 del 2017) a tutti i soggetti inclusi nel conto consolidato della Pubblica Amministrazione, le società controllate dallo Stato o da enti pubblici territoriali e, infine, con l'art. 3 del d.l. n. 148 del 2017, con effetto dal 2018, anche agli enti pubblici economici nazionali, regionali e locali, comprese le aziende speciali e le aziende pubbliche di servizi alla persona e a determinate tipologie di enti e società specificamente indicati dalla norma.

GRAFICO 3.1



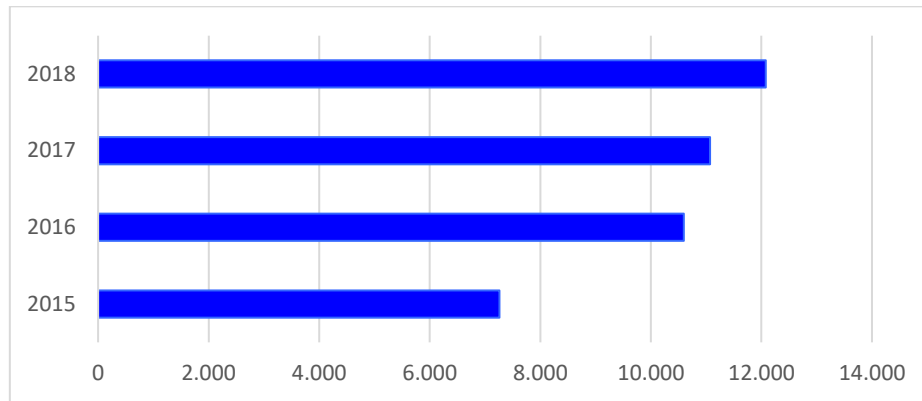
Fonte: MEF – Dipartimento delle finanze

³⁹ I dati sono relativi alle entrate da accertamento (competenza giuridica).

⁴⁰ Lo *split payment* consiste nel versamento dell'IVA da parte delle Pubbliche Amministrazioni per i beni e servizi da essa acquistati e si basa sulla stessa logica del *reverse charge*, ossia del trasferimento dell'onere di versamento dell'imposta dal fornitore all'acquirente. Questa inversione produce un incremento di gettito spontaneo nel caso in cui il soggetto acquirente è fiscalmente più *compliance* del venditore (ipotesi che si verifica nel caso l'acquirente sia una PA che, per definizione, non evade). L'applicazione dello *split payment* è stata autorizzata fino al 30 giugno 2020 dal Consiglio UE con decisione del 25 aprile 2017 n. 2017/784, pubblicata sulla G.U. dell'Unione europea del 6 maggio 2017 n. L118.

GRAFICO 3.2

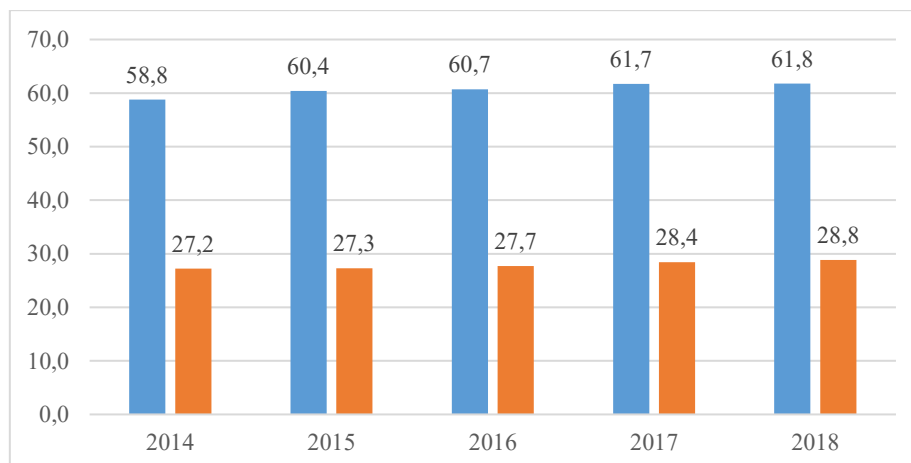
QUOTA DEL GETTITO IVA DERIVANTE DALLO *SPLIT PAYMENT*
ANNI 2015-2018



Fonte: MEF – Dipartimento delle finanze

GRAFICO 3.3

QUOTA DEL GETTITO IVA RISPETTO ALLE IMPOSTE INDIRETTE E AL TOTALE DELLE IMPOSTE
ANNI 2014 – 2018



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati MEF – Dipartimento delle finanze

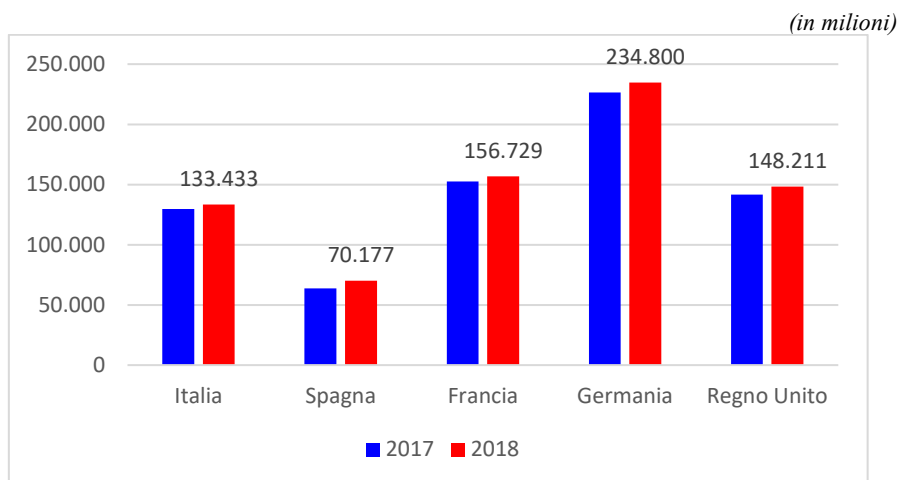
L'andamento crescente, rispetto agli anni precedenti, si riflette nell'incremento della quota dell'IVA sul totale delle imposte indirette e sul totale delle imposte: il gettito IVA vale oggi circa il 62 per cento del totale delle imposte indirette (era del 59 per cento nel 2014) e circa il 29 per cento del totale delle imposte (era poco più del 27 per cento all'inizio del periodo preso in esame)⁴¹.

Un confronto a livello europeo dell'andamento del gettito IVA vede una significativa disomogeneità tra i principali paesi: rispetto al 2017 l'imposta è cresciuta del 3 per cento in Italia, del 2,8 in Francia, del 3,7 in Germania, del 4,7 nel Regno Unito e del 10,3 per cento in Spagna. Nei paesi considerati, quindi, si evidenzia nell'incremento dell'imposta sul valore aggiunto, una forbice di 7,5 punti percentuali.

⁴¹ Si fa qui riferimento al totale delle imposte del bilancio Stato, pari nel 2017 a 455,6 miliardi e nel 2018 a 463,3 miliardi.

GRAFICO 3.4

GETTITO IVA NEI PRINCIPALI PAESI EUROPEI NEL 2017 E 2018



Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati MEF – Entrate tributarie internazionali

Significativa variabilità si riscontra anche nella struttura delle aliquote applicate nei vari paesi europei. Sulla base della direttiva 112/2006 del Consiglio relativa al sistema comune d'imposta del valore aggiunto, l'aliquota IVA normale (o ordinaria) che tutti i Paesi dell'UE devono applicare a beni e servizi deve essere non inferiore al 15 per cento.; i Paesi dell'UE possono altresì applicare una o due aliquote ridotte non inferiori al 5 per cento a beni o servizi specifici elencati nell'allegato III della direttiva stessa. Si applicano inoltre, a determinate condizioni, una serie di disposizioni che derogano tali norme (aliquote più basse, aliquote ridotte su altri beni o servizi, ecc.).

TAVOLA 3.1

ALIQUEUTE IVA APPLICATE NEI PAESI DELLA UE

Member states	Super reduced rate	Reduce rate	Standard rate
Belgium	-	6-12	21
Bulgaria	-	9	20
Czech Republic	-	10-15	21
Denmark	-	-	25
Germany	-	7	19
Estonia	-	9	20
Ireland	4,8	9-13,5	23
Greece	-	6-13	24
Spain	4,0	10	21
France	2,1	5,5-10	20
Croatia	-	5-13	25
Italy	4,0	5-10	22
Cyprus	-	5-9	19
Latvia	-	12	21
Lithuania	-	5-9	21
Luxembourg	3,0	8	17
Hungary	-	5-18	27
Malta	-	5-7	18
Netherlands	-	9	21
Austria	-	10-13	20
Poland	-	5-8	23
Portugal	-	6-13	23
Romania	-	5-9	19
Slovenia	-	9,5	22
Slovakia	-	10	20
Finland	-	10-14	24
Sweden	-	6-12	25
United Kingdom	-	5	20

Fonte: VAT rates applied in the Member States of the European Union, European Commission

La Tavola 3.1 mostra l'aliquota ridotta, intermedia e ordinaria attualmente in vigore nei paesi dell'Unione Europea, al primo gennaio 2019. Come si vede l'aliquota ordinaria presenta un range compreso tra il 17 per cento (Lussemburgo) e il 27 per cento (Ungheria). Nei principali Paesi essa è pari al 19 per cento in Germania, al 20 per cento in Francia e nel Regno Unito, al 21 per cento in Spagna; in Italia, dal primo ottobre 2013, l'aliquota standard è pari al 22 per cento.

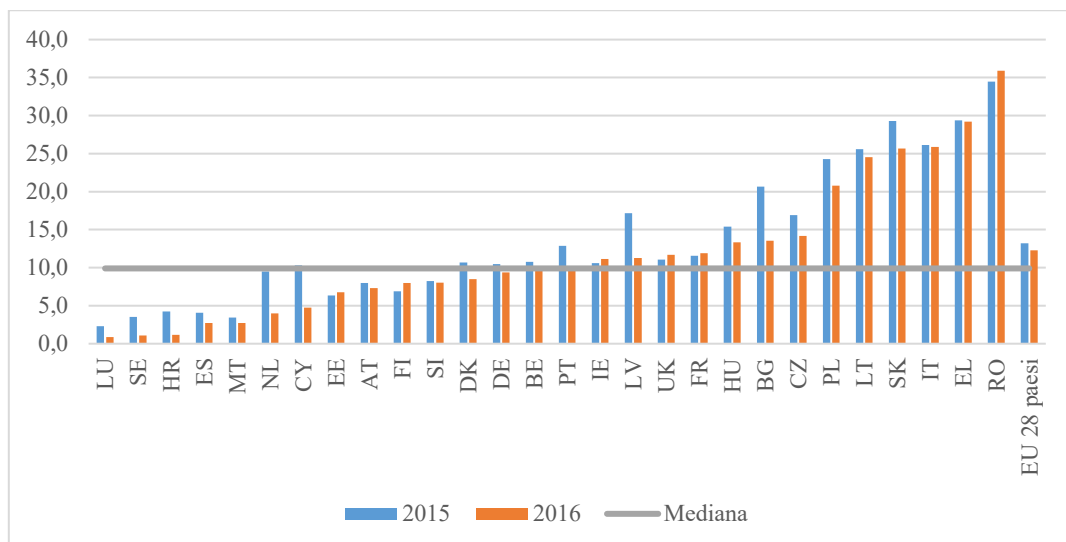
L'aliquota ridotta⁴² presenta un minimo del 2,1 per cento in Francia e un massimo del 4,8 per cento in Irlanda; non è presente in Germania ed è pari al 4 per cento in Italia e in Spagna.

L'aliquota intermedia, infine, va dal cinque per cento al 18 per cento; nel nostro Paese quella di riferimento è al 10 per cento anche se vi sono beni o scambi "tassati" al cinque per cento.

Non meno interessante risulta la variabilità del Gap IVA⁴³ tra i diversi paesi. Già nel Rendiconto Generale dello Stato per l'esercizio 2017, la Corte si era soffermata sulle stime del Gap IVA effettuate dall'Agenzia delle Entrate per gli anni 2000-2015 e sulla stima dell'elasticità dell'imposta sul valore aggiunto rispetto alle risorse interne⁴⁴; qui si fa invece riferimento al report "VAT Gap in the EU-28 Member States: 2018 Final Report"⁴⁵.

GRAFICO 3.5

GAP IVA COME QUOTA DEL GETTITO IVA TEORICO, NEI PAESI DELL'UNIONE EUROPEA
ANNI 2015-2016



Fonte: VAT Gap in the EU-28 Member States: 2018 Final Report"

Per l'Italia si è stimato un Gap IVA in valore assoluto di circa 36 miliardi che, come mostra il grafico, ci colloca al terz'ultimo posto, seguiti solo dalla Grecia e dalla Romania, con una percentuale vicina al 26 per cento. Gli altri grandi paesi presentano dei valori molto più contenuti: al di sotto del 12 per cento la Francia e il Regno Unito, sotto il dieci per cento la

⁴² Quella che in Italia viene comunemente indicata come aliquota ridotta o agevolata, in ambito internazionale viene denominata come "super reduced rate", mentre l'aliquota intermedia viene indicata come "reduced rate".

⁴³ Il tax gap IVA è la differenza tra le entrate IVA previste e l'IVA effettivamente riscossa. Esso fornisce una stima della perdita di entrate dovuta a frode fiscale, evasione ed elusione fiscale, nonché a causa di fallimenti, insolvenze finanziarie o errori di calcolo.

⁴⁴ Le risorse interne di un Paese sono date dalla somma del prodotto con le importazioni e dalla sottrazione delle esportazioni.

⁴⁵ Lo studio, del settembre 2018, si riferisce ai dati fino al 2016 ed effettua un confronto rispetto al 2015.

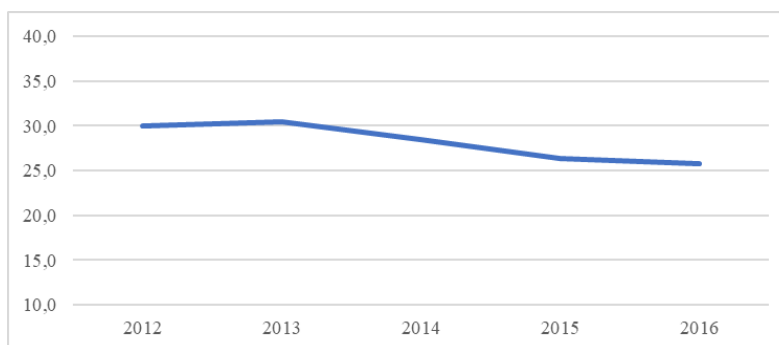
Germania e poco meno del tre per cento la Spagna⁴⁶; la media europea (EU a 28 paesi) è di poco superiore al 12 per cento mentre la mediana è del 10 per cento.

Il nostro Paese ha manifestato una minima riduzione (0,2 punti percentuali) del Gap IVA ma un peggioramento della posizione (risultava quart'ultimo nel 2015).

Di seguito si dà evidenza dell'andamento della stima del Gap IVA a partire dal 2012: nel 2013 si è registrato un picco, con una quota di poco superiore al 30 per cento, per poi avviarsi verso una riduzione, negli anni successivi, di circa quattro punti percentuali. Va considerato che un contributo rilevante a tale miglioramento è derivato dall'estensione del *reverse charge* e dall'introduzione, a partire da gennaio 2015, dell'istituto dello *split payment*.

GRAFICO 3.6

GAP IVA IN ITALIA, ANNI 2012 – 2016



Fonte: VAT Gap in the EU-28 Member States: 2018 Final Report

Un ultimo approfondimento, nel confronto con gli altri grandi paesi europei, riguarda la quota dell'IVA sulle entrate totali, oltre che rispetto alle risorse interne. Nel primo caso il nostro Paese presenta una quota dell'IVA (che ha oscillato da un minimo del 12,2 del 2013 ad un massimo del 13,4 nel 2018) uguale a quella della Francia ma di quasi due punti inferiore a quella della Germania e di circa quattro punti più bassa di quella di Spagna e Regno Unito. Nel complesso, l'Area Euro presenta una percentuale del gettito IVA corrispondente a circa il 15 per cento del totale delle entrate mentre per l'Unione Europea questa quota è pari al 16 per cento.

TAVOLA 3.2

QUOTA DEL GETTITO IVA SUL TOTALE DELLE ENTRATE PER I PRINCIPALI PAESI EUROPEI
ANNI 2010-2018

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
EU - 28 paesi	15,5	15,6	15,4	15,2	15,4	15,6	15,7	15,8	15,9
Area Euro	14,9	14,8	14,5	14,3	14,5	14,6	14,8	14,9	14,9
Germania	16,2	16,1	15,9	15,6	15,5	15,6	15,5	15,4	15,2
Spagna	14,9	14,6	14,7	15,7	16,1	16,8	17,1	17,1	17,1
Francia	13,6	13,4	13,1	12,8	13,0	13,0	13,0	13,2	13,4
Italia	13,3	13,2	12,5	12,2	12,5	12,8	13,0	13,4	13,4
Regno Unito	15,8	17,6	17,8	17,4	17,9	18,0	17,7	17,7	17,9

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Eurostat (Government revenue, expenditure and main aggregates, VAT receivable)

⁴⁶ Si rimanda al Rapporto sul coordinamento della Finanza pubblica 2019 (maggio 2019) della Corte dei conti per un approfondimento dello studio, in prospettiva di una strategia di lotta all'evasione.

TAVOLA 3.3

QUOTA DEL GETTITO IVA RISPETTO ALLE RISORSE INTERNE PER I PRINCIPALI PAESI EUROPEI
ANNI 2010-2018

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
EU - (28 paesi)	6,7	6,8	6,7	6,7	6,7	6,7	6,7	6,8	6,9
Euro area (19 paesi)	6,5	6,5	6,5	6,5	6,5	6,5	6,5	6,6	6,6
Germania	6,6	6,7	6,6	6,6	6,5	6,4	6,4	6,4	6,5
Spagna	5,5	5,3	5,5	5,9	6,1	6,3	6,3	6,3	6,5
Francia	6,9	7,0	6,9	6,9	7,0	6,9	7,0	7,1	7,3
Italia	6,2	6,1	5,9	5,7	5,8	5,9	5,9	6,1	6,1
Regno Unito	6,2	6,9	6,8	6,8	6,8	6,9	6,9	7,0	7,1

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Eurostat (Government revenue, expenditure and main aggregates, GGDP and main components)

Anche sul fronte della quota dell'imposta sul valore aggiunto rispetto alla crescita economica (in questo caso il rapporto è costruito sulla base del totale delle risorse interne) l'Italia presenta valori significativamente più bassi sia della media europea (EU a 28 paesi e Area Euro) sia degli altri grandi paesi. Tenutasi abbastanza costante nel periodo considerato, intorno al sei per cento, la differenza con gli altri paesi va da circa mezzo punto percentuale (Spagna) a un punto percentuale (Francia). Sostanzialmente, quindi, così come evidenziato anche dal report sul Gap IVA della Commissione citato in precedenza, il nostro paese non è ancora in grado (nonostante qualche lieve miglioramento dal punto di vista della *compliance*⁴⁷) di raccogliere dall'imposta sul valore aggiunto gli stessi risultati degli altri paesi europei.

3.2. Le compensazioni e i rimborsi

Le compensazioni e i rimborsi – istituiti a disposizione dei contribuenti per far valere i propri crediti d'imposta – presentano grande rilievo nel complessivo funzionamento del sistema fiscale.

Nell'anno 2018 i crediti portati in compensazione (dei debiti tributari e contributivi) hanno superato i 58 miliardi complessivi, con una crescita del 83 per cento rispetto ai 31,6 miliardi segnati nel 2010 e del 6 per cento rispetto al 2017. La crescita rispetto all'anno precedente risulta determinata principalmente dalle agevolazioni (+2.052 milioni), dalle imposte dirette (+2.053 milioni) e dall'IVA (+953 milioni) rispettivamente +51, +10 e +6 per cento, e in misura minore per recupero del *bonus* di 80 euro erogato dai sostituti d'imposta (+293 milioni, +3,5 per cento). Diminuiscono, invece, la compensazione da crediti per imposte anticipate iscritte in bilancio (-2.055; -41 per cento).

Anche la dinamica dei rimborsi erogati dall'amministrazione fa registrare complessivamente nel 2018 un aumento di 1,3 miliardi rispetto all'anno precedente. Tale risultato deriva da un incremento di 1,7 miliardi nei rimborsi erogati ai fini IVA e in minima parte nei rimborsi erogati per le agevolazioni, mentre si riducono i rimborsi erogati ai fini dell'imposizione sul reddito (-10,5 per cento).

Nonostante i differenti andamenti registrati, l'ammontare dei rimborsi erogati nel 2018 corrisponde al trenta per cento delle compensazioni effettuate nello stesso anno (Tavola 3.1).

⁴⁷ La Corte ha approfondito l'aspetto relativo al miglioramento della *compliance*, sulla base delle analisi effettuate dall'Agenzia delle entrate, sul Rendiconto Generale dello Stato per l'esercizio 2017.

COMPENSAZIONI E RIMBORSI: 2010-2018

(in milioni)

Compensazioni F24						
Anni	IVA	Imposte dirette	Crediti per imposte anticipate iscritte in bilancio	Recupero <i>bonus</i> 80 euro erogato dai sostituti d'imposta ⁽²⁾	Agevolazioni	Totale
2010	13.040,10	8.686,60			3.891,30	25.618,00
2011	13.097,30	8.863,30	162,8		1.285,00	23.408,40
2012	14.054,60	9.225,60	2.672,10		1.664,40	27.616,60
2013	13.644,00	10.866,80	2.706,40		2.067,70	29.284,90
2014	13.917,00	9.988,40	3.979,60	3.681,50	2.173,40	33.739,90
2015	14.290,90	18.725,80	4.292,50	7.575,70	2.149,50	47.034,40
2016	15.499,30	20.536,40	3.022,70	8.163,70	2.787,70	50.009,80
2017	16.053,30	21.115,80	5.028,20	8.468,20	4.041,30	54.706,80
2018	17.006,30	23.168,40	2.973,60	8.760,90	6.092,90	58.002,10

Rimborsi					
Anni	IVA ⁽¹⁾	Imposte dirette	Agevolazioni ⁽²⁾	Totale	di cui: rimborsi in conto fiscale
2011	6.146,60	2.415,60	25,3	8.587,50	5.851,80
2012	7.162,70	1.772,60	11,6	8.946,80	6.943,50
2013	11.456,40	1.822,60	4,6	13.283,60	10.916,00
2014	8.458,50	4.301,80	2,6	12.762,80	7.888,00
2015	8.741,00	6.984,60	10	15.735,60	8.222,10
2016	10.701,47	3.464,76	1,30	14.167,53	10.201,25
2017	11.906,47	4.182,23	1,03	16.089,73	11.411,92
2018	13.645,30	3.741,45	1,19	17.387,94	13.172,73

⁽¹⁾ Comprende: rimborsi erogati mediante conto fiscale, rimborsi erogati dagli uffici territoriali, interessi maturati, rimborsi "IVA auto", rimborsi IVA ai soggetti non residenti

⁽²⁾ Comprende: rimborsi canone RAI; "bonus incapienti"; "bonus famiglia"

Nelle tabelle non sono inclusi i rimborsi di Imposte Indirette che ammontano a euro 189.002.898,62

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Agenzia delle entrate

Gli incrementi che si sono verificati nel 2018 attengono, in particolare, ai rimborsi IVA (+14,6 per cento) e alle compensazioni del settore imposte dirette (+9,72 per cento). A determinarli hanno concorso misure quali il "bonus 80 euro", nel settore delle compensazioni, e lo *split payment* nell'area dei rimborsi.

Quanto alle compensazioni nel settore dell'IVA vanno ricordate le misure restrittive adottate da ultimo con l'art. 3 del d.l. n. 50 del 2017 IVA⁴⁸.

⁴⁸ Numerosi sono i provvedimenti adottati nell'ultimo decennio volti a contenere gli abusi nelle compensazioni. Fra i più importanti si ricordano: a) il d.l. n. 78 del 2009, (convertito dalla legge 3 agosto 2009, n. 102), che ha introdotto alcuni vincoli alla possibilità di compensazione in materia di IVA che hanno trovato applicazione a partire dal 1° gennaio 2010. In particolare, i crediti IVA, annuali o infrannuali, di importo superiore a 10.000 euro annui, possono essere compensati con altri tributi, contributi previdenziali e assistenziali o altre somme (cosiddetta compensazione "orizzontale") solo a decorrere dal giorno 16 del mese successivo a quello di presentazione della dichiarazione IVA (o dall'istanza da cui il credito risulta); per l'utilizzo in compensazione "orizzontale" di crediti di importo superiore a 15.000 euro è anche richiesta l'apposizione del visto di conformità alla dichiarazione da cui risulta il credito; b) la legge n. 122 del 2010, che ha stabilito che dal 1° gennaio 2011 la compensazione tra crediti e debiti erariali non è consentita nel caso di presenza di debiti iscritti a ruolo scaduti di importo superiore a 1.500 euro; c) l'art. 8, comma, 18 del d.l. n. 16 del 2012, che ha ridotto la soglia di compensazione orizzontale del credito IVA, da 10.000 euro a 5.000 euro; d) la legge di stabilità 2014, che ha reso obbligatorio richiedere l'applicazione del visto di conformità alle dichiarazioni dalle quali emergano crediti che il contribuente voglia utilizzare in compensazione per un importo superiore a 15.000 euro; e) il d.l. n. 35 dell'8 aprile 2013 (convertito dalla legge 6 giugno 2013, n. 64), che ha aumentato, a decorrere dal 2014, il limite annuale per l'utilizzo di crediti in compensazione da 516.000 euro a 700.000 euro; il d.l. n. 50 del 2017, che all'art. 3 ha, tra l'altro, ridotto da 15.000 euro a 5.000 euro il limite oltre il quale la compensazione è subordinata all'apposizione del visto di conformità previsto dall'articolo 35, comma 1, lett. a), del d.lgs. n. 241 del 1997, ovvero, in alternativa, per i contribuenti di cui all'articolo 2409-bis c.c., alla dichiarazione rilasciata dai soggetti che esercitano il controllo contabile e ha modificato l'articolo 37, comma 49-bis, del d.l. n. 223 del 2006, prevedendo, per i soggetti titolari di partita IVA, l'obbligo di utilizzare i servizi telematici messi a disposizione dall'Agenzia delle entrate qualora essi intendano compensare, per qualsiasi importo, crediti IVA (annuali o relativi a periodi inferiori), ovvero crediti relativi alle imposte sui redditi e alle relative addizionali, alle ritenute alla fonte, alle imposte sostitutive delle imposte sul reddito, all'imposta regionale sulle attività produttive e dei crediti d'imposta da indicare nel quadro RU della dichiarazione dei redditi.

TAVOLA 3.5

COMPENSAZIONI DI CREDITI IVA EFFETTUATE TRAMITE MODELLO F24:
DISTRIBUZIONE PER FASCIA DI IMPORTO

(in milioni)

Fascia d'importo	anno 2014		anno 2015		anno 2016		anno 2017		anno 2018		2014	2018
	n° soggetti	Importo compensazioni	n° soggetti	Importo compensazioni	n° soggetti	Importo compensazioni	n° soggetti	Importo compensazioni	n° soggetti	Importo compensazioni	Importo medio (in migliaia)	
da 0,01 a 5.000	1.144,640	1.473,24	1.087,303	1.402,77	1.111,078	1.461,98	1.055,059	1.393,29	1.167,506	1.739,27	1	1
da 5.000,01 a 10.000	98,099	700,45	98,098	700,02	107,127	765,47	110,764	786,44	65,775	464,63	7	7
da 10.000,01 a 15.000	61,986	812,34	62,981	826,27	70,179	920,78	72,489	953,44	30,417	375,98	13	12
da 15.000,01 a 50.000	53,187	1.479,29	53,712	1.494,74	58,002	1.622,29	58,110	1.618,63	68,176	1.892,64	28	28
da 50.000,01 a 100.000	20,036	1.415,38	20,537	1.454,17	22,781	1.609,17	23,197	1.644,86	24,685	1.745,81	71	71
da 100.000,01 a 200.000	13,097	1.839,61	13,529	1.905,94	14,700	2.064,28	15,177	2.138,97	16,353	2.308,89	140	141
da 200.000,01 a 300.000	5,181	1.267,69	5,267	1.288,07	5,710	1.390,61	5,869	1.435,18	6,406	1.566,39	245	245
da 300.000,01 a 400.000	2,629	910,12	2,841	983,02	3,030	1.047,18	3,195	1.105,72	3,493	1.208,15	346	346
da 400.000,01 a 516.000	1,970	896,45	1,987	905,45	2,141	971,66	2,281	1.040,02	2,529	1.150,56	455	455
da 516.000,01 a 700.000	4,150	2.702,00	4,313	2.813,14	4,676	3.048,55	5,062	3.298,22	5,745	3.739,36	651	651
> 700.000	441	420,42	467	517,26	556	597,3	610	637,49	720	814,6	953	1.131
Totale	1.405,416	13,917	1.351,035	14,291	1.399,980	15,499,27	1.351,813	16,052,26	1.391,805	17,006,28	10	12

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Agenzia delle entrate

Nella Tavola che precede sono riportate le compensazioni effettuate ai fini dell'IVA nei cinque anni, distintamente per fasce d'importo. Si può osservare la sostanziale stabilità del numero di contribuenti interessati negli ultimi anni (circa 1,4 milioni di soggetti, con un incremento nel 2018 rispetto all'anno precedente del 3,0 per cento). Più significativo l'incremento nelle somme compensate (complessivamente +5,9 per cento), incremento che interessa tutte le fasce ad eccezione della prima fascia (fino a 5.000 euro), con una punta del 27,8 per cento nella fascia superiore a 700 mila euro.

L'importo medio delle compensazioni è stato di 12 mila euro, con un picco di 1.131 mila euro per la fascia superiore a 700 mila.

Come già segnalato in passato, il sistema di utilizzazione dei crediti di imposta assume il massimo rilievo nel caso dell'IVA, in cui l'estensione della facoltà di compensazione (a quella verticale si è venuta ad aggiungere la compensazione orizzontale⁴⁹) determina un ampio ricorso all'istituto, incidendo direttamente sulla canalizzazione dei versamenti effettuati dai contribuenti e sui relativi flussi informativi. Per tale ragione i flussi dei versamenti vengono centralizzati presso la Tesoreria, mentre i flussi informativi sono indirizzati verso l'apposita *Struttura di Gestione* istituita presso l'Agenzia delle entrate.

Tale Struttura provvede alla gestione dei processi necessari per l'attribuzione delle somme definitivamente spettanti ai diversi enti creditori, una volta rilevata la compensazione dei rapporti di debito/credito realizzata con la presentazione del modello unico di pagamento (F24).

Nella Tavola 3.3 sono riportati i dati relativi all'attività svolta dalla Struttura di Gestione nell'anno 2018 ed il ruolo esercitato dal sistema delle contabilità speciali nell'acquisizione delle entrate e nella loro redistribuzione fra i diversi enti, ad integrazione del versamento netto effettuato dai contribuenti.

⁴⁹ La compensazione è chiamata "verticale" se il credito IVA, riportato nelle liquidazioni successive, è utilizzato solo per la riduzione di debiti IVA. È "orizzontale" se il credito IVA è utilizzato (con il modello F24) per compensare tutti i debiti (e non solo quello IVA) inclusi nella delega di pagamento (altre imposte erariali e territoriali, contributi sociali).

EVIDENZE CONTABILI DELL'ATTIVITÀ SVOLTA NEL 2018
DALLA STRUTTURA DI GESTIONE DELL'AGENZIA DELLE ENTRATE

(in milioni)

	Fondi della riscossione	Fondi di Bilancio	Fondi INPS	Fondi Inail	Totale
	C.S. 1777	C.S. 1778	C.S. 1779	C.S. 1789	
Saldo iniziale 2018	2.147,6	21.740,5	27,8	0,5	23.916,4
Entrate 2018 (+)	607.888,1	74.681,8	0,0	0,0	682.569,9
Uscite 2018 (-)	608.392,2	89.347,0	1,6	0,0	697.740,8
<i>di cui:</i>					
- Bilancio dello Stato	376.856,4	48.606,5	0,0	0,0	425.462,9
- Regioni ed EE.LL.	58.640,7	14.692,6	0,0	0,0	73.333,3
- INPS	157.400,1	105,3	1,6	0,0	157.507,0
- Inail	7.225,3	17,0	0,0	0,0	7.242,3
Saldo al 31/12/2018	1.643,5	7.075,3	26,2	0,5	8.745,5

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Struttura di Gestione dell'Agenzia delle entrate

In particolare:

- la contabilità speciale 1777 accoglie i saldi dei modelli F24 per il tramite degli intermediari (banche, poste e agenti della riscossione);
- la contabilità speciale 1778 è alimentata con i fondi del bilancio dello Stato e degli enti pubblici, per fornire alla Struttura di Gestione le risorse occorrenti per la regolazione contabile delle minori entrate derivanti dai crediti d'imposta compensati tramite modello F24.
- le contabilità speciali 1779 e 1789 sono alimentate, rispettivamente, dall'INPS e dall'Inail, con i fondi necessari per la regolazione contabile dei crediti verso detti Istituti utilizzati in compensazione tramite modello F24. Come emerge dalle informazioni di dettaglio contenute nella relazione trasmessa alla Corte dei conti dalla Struttura di gestione i fondi provengono da 44 capitoli di spesa, tre dei quali (nn. 3813, 3814 e 3888) esprimono circa l'80 per cento del totale (55 miliardi su 68,8 miliardi).

Va ricordato come gli elementi forniti dall'Agenzia delle entrate in materia di compensazioni IVA rispondono a una delle raccomandazioni espresse dalla Corte in occasione dell'*Audit*⁵⁰ svolto in passato – 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”.

⁵⁰ Corte dei conti, *Audit per la riconciliazione delle poste del bilancio dello Stato relative ai rimborsi IVA di annualità pregresse*, febbraio 2015. In particolare, si riteneva “auspicabile assicurare maggiore trasparenza e ufficialità alla complessiva attività della SG dell'Agenzia delle entrate, sia attraverso un sistematico monitoraggio delle risorse gestite e delle funzioni presidiate, sia riportando – con adeguato dettaglio e non solo per macroaggregati - la consuntivazione annuale dei rimborsi e delle compensazioni IVA al Rendiconto generale dello Stato”.

3.3. Le misure per favorire la tax compliance: “fatturazione elettronica”, gestione adempimenti tributari e i nuovi servizi ai contribuenti

Nella Tavola che segue si riportano i principali dati concernenti gli adempimenti tributari e l'attività di assistenza ai contribuenti svolta dall'Agenzia delle entrate nel quinquennio 2013-2017.

TAVOLA 3.7

ADEMPIMENTI TRIBUTARI E ASSISTENZA AI CONTRIBUENTI

		2014	2015	2016	2017	2018
Numero PIN rilasciati a contribuenti attivi al 31/12	<i>tramite internet</i>	466.820	1.857.834	863.124	772.062	1.219.630
	<i>presso uffici*</i>	135.553	526.263	376.493	556.760	778.978
	totale	602.373	2.384.097	1.239.617	1.328.822	1.998.608
Numero dichiarazioni tributarie presentate in via diretta tramite Uniconline e Unicoweb		546.398	2.131.731	2.576.140	3.814.293	4.364.192
Numero dichiarazioni tributarie presentate tramite intermediario		39.686.382	39.193.559	39.146.707	41.914.948	41.933.607
Numero modelli F24 presentati direttamente dai contribuenti tramite F24online e F24 web		43.999.692	53.851.899	54.222.087	58.246.008	60.969.555
Numero contratti di locazione e affitto di immobili registrati telematicamente direttamente dai contribuenti		125.903	176.373	202.934	218.965	182.918
Numero dichiarazioni compilate presso strutture territoriali dell'AE*		54.977	155	556	427	231
Numero dichiarazioni con richiesta di trasmissione a cura degli Uffici*		246.437	6.237	4.786	3.004	1.242
Numero comunicazioni di irregolarità a seguito di "liquidazione automatizzata art. 36-bis e 54-bis" annullate o rettifiche	<i>tramite call center telematica</i>	319.851	267.856	221.509	159.073	199.639
	<i>presso uffici*</i>	825.846	702.231	596.648	406.682	493.896
	totale	1.145.697	970.087	818.157	565.755	693.535

*attività svolta da strutture territoriali. Tale attività, svolta da strutture territoriali, si sta progressivamente riducendo per effetto della messa a disposizione della dichiarazione precompilata per tutti i contribuenti che ne hanno titolo

Fonte: Agenzia delle entrate

Secondo quanto emerge dai dati riportati nella Tavola, il numero complessivo di PIN rilasciati ai contribuenti, dopo il forte incremento del 2015, dovuto presumibilmente alla novità costituita dalla dichiarazione precompilata, si è drasticamente ridotto nel 2016 e risulta in ripresa nel 2017 e, in misura maggiore, nel 2018: tale forte incremento è presumibilmente dovuto agli innovativi servizi online messi a disposizione dall'Agenzia delle entrate per la gestione del processo di fatturazione elettronica di cui si dirà più avanti. L'incremento del 2018 è relativo sia ai PIN ottenuti via internet che a quelli rilasciati presso le strutture territoriali dell'Agenzia.

Quanto al numero di dichiarazioni presentate in via diretta dai contribuenti, si conferma la crescita costante nell'ultimo quinquennio (da 546 mila nel 2014 a 4,4 milioni nel 2018). Andrebbe verificato quanto di questo incremento corrisponda ad una raggiunta autonomia dei contribuenti e quanto sia solo apparente.

Appare, comunque, certo che la gran parte delle dichiarazioni presentate da dipendenti e pensionati venga predisposta con l'assistenza dei CAF.

Come già rilevato in passato, mancano precisi riscontri in ordine alla effettiva capacità di “autocompilazione” delle dichiarazioni da parte dei contribuenti che formalmente hanno operato in proprio, essendo presumibile che un numero rilevante di soggetti, in possesso delle credenziali telematiche, si avvalga in concreto della collaborazione non formalizzata di terzi. Sarebbe, pertanto, necessario che l'Amministrazione svolgesse specifici approfondimenti in merito, anche attraverso interviste e indagini campionarie, allo scopo di valutare quanto la complessità del sistema fiscale sostanziale precluda a molti contribuenti il raggiungimento di una effettiva autonomia nell'effettuazione degli adempimenti.

Nonostante tali difficoltà, va valutata in modo certamente positivo la semplificazione indotta dalla precompilazione, grazie soprattutto al costante incremento – in termini quantitativi ma anche qualitativi – dei flussi informativi provenienti da soggetti esterni, che coprono ormai gran parte delle deduzioni e detrazioni previste ai fini dell’IRPEF.

Grande rilievo assume, tra le iniziative volte alla semplificazione degli adempimenti e all’innalzamento della *tax compliance*, l’impiego delle tecnologie e in primo luogo l’adozione della fatturazione elettronica avviata nel gennaio 2019⁵¹.

Si tratta di una scelta, da tempo condivisa dalla Corte, che – sulla scorta di primi dati ufficiali dall’Agenzia delle entrate e dei dati del rapporto sulle entrate tributarie e contributive del primo trimestre 2019 – sembra stia portando ad una naturale crescita del gettito IVA e ad un ridimensionamento dei fenomeni evasivi e fraudolenti in ambito IVA⁵².

Va ricordato, peraltro, come la fatturazione elettronica non rappresenti unicamente uno strumento finalizzato a potenziare le attività di analisi del rischio e controllo dell’Amministrazione finanziaria ma, prima di questo, abbia concretamente spinto le imprese e i professionisti ad automatizzare i propri processi contabili risparmiando tempo e riducendo errori rispetto alla gestione dei documenti analogici, nonché abbia semplificato gli adempimenti fiscali facendo venire meno dal 1° gennaio 2019 l’obbligo di invio trimestrale (opzionalmente semestrale) dei dati delle fatture previsto dall’art. 21 del d.l. n. 78 del 2010 (c.d. spesometro)⁵³. Al fine di rendere il processo di fatturazione elettronica più semplice e meno oneroso tanto per gli operatori IVA che per i loro intermediari, l’Agenzia delle entrate ha messo a disposizione di tutti i soggetti una serie di servizi telematici gratuiti: una procedura web e una App per la predisposizione e la trasmissione delle fatture, una procedura per predisporre le fatture anche in assenza di connessione di rete, una procedura per registrare un indirizzo telematico dove il SdI recapita di *default* tutte le fatture destinate al cessionario/committente, una procedura di generazione di un QRCode che contiene i dati anagrafici IVA dell’operatore e che permette al cedente/prestatore – inquadrandolo – di acquisire in automatico i predetti dati del cliente con una precompilazione dei campi della fattura; un servizio di conservazione elettronica di tutte le fatture emesse e ricevute attraverso il SdI; servizi di verifica anche massiva della esistenza e correttezza dei numeri di partita IVA e dei codici fiscali; servizi di download massivo dei file delle fatture elettroniche specificatamente rivolti agli intermediari per supportarli nell’automazione dei processi contabili. Tutti i servizi descritti sono raggiungibili da un’apposita area riservata del sito web dell’Agenzia dove sono ricercabili, consultabili e acquisibili sia i dati rilevanti ai fini IVA contenuti nelle fatture che un duplicato dei file di tutte le fatture correttamente trasmesse e ricevute, nel pieno rispetto delle disposizioni del Regolamento n. 679/2016 UE (GDPR).

Sulla base di quanto dichiarato pubblicamente dall’Agenzia delle entrate, nei primi 5 mesi del 2019 sono state veicolate dal Sistema di Interscambio circa 800 milioni di fatture elettroniche, emesse da oltre 3,1 milioni di operatori IVA, con una percentuale di scarto del 3,10 per cento. Questi dati evidenziano che il processo è stato rapidamente assimilato dagli operatori ed è entrato a pieno regime in tempi contenuti, risultato certamente dovuto anche ad un’azione sinergica tra Amministrazione finanziaria, ordini professionali e associazioni di categoria che si è sviluppata sia nella fase di predisposizione della regolamentazione tecnica attuativa delle disposizioni normative sia nella fase di costante e immediata assistenza e supporto degli operatori.

⁵¹ Con la legge di bilancio 2018 e la deroga concessa dal Consiglio europeo nel mese di aprile 2018, è stato introdotto l’obbligo di fatturazione elettronica utilizzando il Sistema di Interscambio per tutte le operazioni di cessioni di beni e prestazioni di servizi effettuate - a partire dal 1° gennaio 2019 - tra soggetti residenti e stabiliti sul territorio dello Stato.

⁵² Va ricordato come l’obbligo di fatturazione elettronica costituisca l’ultima tappa di un travagliato e discontinuo percorso avviato negli anni 2006 e 2007 con la comunicazione degli elenchi “clienti e fornitori”, cui ha fatto seguito dopo anni di vuoto lo spesometro e successivamente la trasmissione dei “dati fattura”. Lo “spesometro integrato” - o comunicazione polivalente in vigore sino al periodo d’imposta 2016 - prevedeva l’invio di informazioni non immediatamente disponibili per il contribuente - o il suo intermediario - e dovevano essere elaborate utilizzando diverse fonti contabili (i dati delle fatture dai registri IVA, quelli dei corrispettivi superiori a 3.600 euro dal registro dei corrispettivi, quelli delle operazioni di leasing dai contratti, ecc.).

Vanno, tuttavia, segnalati i rischi che l'attuale impianto normativo presenta per l'efficace funzionamento di un sistema finalizzato alla prevenzione e repressione basato su tali misure. Ci si riferisce, in particolare, agli effetti che ha sul sistema della fatturazione elettronica l'estensione del regime forfetario fino a 65.000 euro di ricavi e compensi introdotto dal gennaio del 2019. L'adesione a tale regime, infatti, comporta l'esclusione dalla fatturazione elettronica. Ciò ha determinato una vasta zona d'ombra nel sistema appena avviato, data la numerosità dei contribuenti interessati (stimati in circa due milioni), inducendo al nero e facendo venire meno l'interesse a documentare le componenti passive del reddito.

Un completamento del sistema si avrà con l'introduzione, dal prossimo luglio per le imprese con ricavi superiori a 400 mila euro e dal gennaio 2020 per la generalità delle altre imprese, della trasmissione telematica dei corrispettivi: anche in tal caso, la scelta del legislatore è stata in linea con i suggerimenti forniti dalla Corte con la relazione al rendiconto dello Stato dell'anno 2017.

Nell'ottica di dare sempre maggior sviluppo alle azioni di prevenzione piuttosto che di repressione dei fenomeni evasivi e fraudolenti, con conseguente riduzione e semplificazione degli adempimenti fiscali nonché sviluppo di servizi a valore aggiunto offerti dall'Amministrazione fiscale, la Corte ha più volte segnalato in passato l'importanza di affiancare ai predetti processi informatici strategie volte a contenere l'uso del contante e a incentivare la diffusione dei pagamenti elettronici⁵⁴.

3.4. Profili di carattere internazionale: il ruling internazionale, gli accordi preventivi, cooperative compliance, patent box e regime di favore per soggetti che stabiliscono la residenza in Italia

Nell'ambito degli strumenti previsti dal legislatore nazionale per razionalizzare il rapporto con le grandi imprese multinazionali e attrarre gli investimenti, un ruolo importante è rivestito dagli accordi di *ruling* internazionale, oggi qualificati accordi preventivi.

L'originaria norma sul *ruling* internazionale contenuta nell'art. 8 del d.l. n. 269 del 2003, dopo le modifiche apportate con l'art. 7 del d.l. n. 145 del 2013, con l'art. 1 del d.lgs. n. 147 del 2015 è stata abrogata e sostituita dall'art. 31-ter del d.P.R. n. 600 del 1973⁵⁵ che fa ora riferimento agli *accordi preventivi*.

⁵⁴ Sulla base di statistiche ufficiali, l'Italia si trova tra le ultime 35 economie mondiali per il livello di circolazione del contante rispetto al PIL, elemento che evidentemente favorisce non solo l'evasione ma anche altre forme di illegalità. La diffusione dei pagamenti elettronici, peraltro, non si limiterebbe a far emergere basi imponibili occultate e innalzare il livello complessivo della legalità economica, ma accelererebbe il processo di digitalizzazione delle imprese e dei cittadini accrescendo la competitività del Paese.

⁵⁵ Il testo dell'art. 31-ter del d.P.R. n. 600 del 1973 (Accordi preventivi per le imprese con attività internazionale) è il seguente: 1. Le imprese con attività internazionale hanno accesso ad una procedura finalizzata alla stipula di accordi preventivi, con principale riferimento ai seguenti ambiti: a) preventiva definizione in contraddittorio dei metodi di calcolo del valore normale delle operazioni di cui al comma 7, dell'articolo 110 del testo unico delle imposte sui redditi approvato con decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917, e dei valori di uscita o di ingresso in caso di trasferimento della residenza, rispettivamente, ai sensi degli articoli 166 e 166-bis del medesimo testo unico. Le imprese che aderiscono al regime dell'adempimento collaborativo hanno accesso alla procedura di cui al periodo precedente anche al fine della preventiva definizione in contraddittorio dei metodi di calcolo del valore normale delle operazioni di cui al comma 10 dell'articolo 110 del citato decreto del Presidente della Repubblica n. 917 del 1986; b) applicazione ad un caso concreto di norme, anche di origine convenzionale, concernenti l'attribuzione di utili e perdite alla stabile organizzazione in un altro Stato di un'impresa o un ente residente ovvero alla stabile organizzazione in Italia di un soggetto non residente; c) valutazione preventiva della sussistenza o meno dei requisiti che configurano una stabile organizzazione situata nel territorio dello Stato, tenuti presenti i criteri previsti dall'articolo 162 del testo unico delle imposte sui redditi approvato con decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917, nonché dalle vigenti Convenzioni contro le doppie imposizioni stipulate all'Italia; d) applicazione ad un caso concreto di norme, anche di origine convenzionale, concernenti l'erogazione o la percezione di dividendi, interessi e royalties e altri componenti reddituali a o da soggetti non residenti. 2. Gli accordi di cui al comma 1 vincolano le parti per il periodo d'imposta nel corso del quale sono stipulati e per i quattro periodi d'imposta successivi, salvo mutamenti delle circostanze di fatto o di diritto rilevanti ai fini degli accordi sottoscritti e risultanti dagli stessi. Tuttavia, qualora conseguano ad altri accordi conclusi con le autorità competenti di Stati esteri a seguito delle procedure amichevoli

Secondo quanto ha riferito l’Agenzia delle entrate, gli accordi preventivi previsti dalla norma (ad esclusione delle istanze relative al “*patent box*”) hanno ad oggetto prevalentemente metodi e criteri per la determinazione del prezzo di libera concorrenza di transazioni infragruppo tra soggetti residenti e soggetti non residenti. Le altre fattispecie previste dalla medesima norma presentano carattere marginale.

Come risulta dalla Tavola 3.8, il numero dei soggetti che hanno presentato istanze di *ruling* internazionale e il numero delle istanze complessivamente pervenute risulta crescente negli anni dal 2013 al 2018. In quest’ultimo anno le istanze pervenute hanno raggiunto il numero di 153 da parte di 127 soggetti.

La gran parte delle richieste riguarda la definizione del metodo di calcolo del valore normale delle operazioni soggette alla disciplina sui prezzi di trasferimento. Un più limitato numero di casi riguarda l’applicazione di norme concernenti l’attribuzione di utili e perdite alle stabili organizzazioni italiane di soggetti non residenti e la valutazione preventiva della sussistenza di stabili organizzazioni in Italia di soggetti non residenti. Benché il numero sia ancora contenuto, lo stesso è in significativo aumento (+136 per cento) rispetto all’anno precedente, probabilmente a causa delle modifiche normative introdotte con la legge di bilancio 2018 (legge n. 205/2017) nella definizione contenuta nell’art. 162 del TUIR, che ha recepito quanto già condiviso in ambito internazionale nell’ambito del progetto BEPS. Ciò potrebbe aver indotto le imprese ad addivenire ad un accordo preventivo con l’Amministrazione su tali aspetti.

Quanto agli accordi stipulati a seguito delle richieste presentate, il loro numero risulta sensibilmente inferiore, come emerge dalla Tavola 3.9. Gran parte di essi riguarda la definizione dei prezzi di trasferimento.

Infine, relativamente alla conoscibilità degli elementi dimensionali, che erano stati richiesti in sede istruttoria (entità dei ricavi, IRES corrente dichiarata, entità delle *royalties*, interessi o dividendi, ricavi consolidati dei membri del gruppo internazionale in Italia, ecc.) l’Agenzia delle entrate si è dichiarata sostanzialmente non in grado di fornire risposta.

Al riguardo, richiamando gli scarni dati contenuti nella Tavola 3.10 si segnala l’esigenza che l’Agenzia delle entrate sviluppi un adeguato sistema di conoscenza e rendicontazione degli effetti dell’attività svolta in questo specifico, delicato settore, onde poter consentire una più compiuta valutazione degli effetti dell’azione svolta.

previste dalle convenzioni internazionali contro le doppie imposizioni, gli accordi di cui al comma 1 vincolano le parti, secondo quanto convenuto con dette autorità, a decorrere da periodi di imposta precedenti purché non anteriori al periodo d’imposta in corso alla data di presentazione della relativa istanza da parte del contribuente. 3. Qualora le circostanze di fatto e di diritto a base dell’accordo di cui al comma 1 ricorrano per uno o più dei periodi di imposta precedenti alla stipula ma non anteriori a quello in corso alla data di presentazione dell’istanza, relativamente a tali periodi di imposta è concessa la facoltà al contribuente di far valere retroattivamente l’accordo stesso, provvedendo, ove si renda a tal fine necessario rettificare il comportamento adottato, all’effettuazione del ravvedimento operoso ovvero alla presentazione della dichiarazione integrativa ai sensi dell’articolo 2, comma 8, del decreto del Presidente della Repubblica 22 luglio 1998, n. 322, senza l’applicazione, in entrambi i casi, delle relative sanzioni. [4. In base alla normativa comunitaria, l’Amministrazione finanziaria invia copia dell’accordo all’autorità fiscale competente degli Stati di residenza o di stabilimento delle imprese con le quali i contribuenti pongono in essere le relative operazioni.] 5. Per i periodi d’imposta di validità dell’accordo, l’Amministrazione finanziaria esercita i poteri di cui agli articoli 32 e seguenti soltanto in relazione a questioni diverse da quelle oggetto dell’accordo medesimo. 6. La richiesta di accordo preventivo è presentata al competente Ufficio della Agenzia delle entrate, secondo quanto stabilito con provvedimento del Direttore della medesima Agenzia. Con il medesimo provvedimento sono definite le modalità con le quali il competente Ufficio procede alla verifica del rispetto dei termini dell’accordo e del sopravvenuto mutamento delle condizioni di fatto e di diritto su cui l’accordo si basa. 7. Qualunque riferimento all’articolo 8 del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 novembre 2003, n. 326, ovunque presente, deve intendersi effettuato al presente articolo.

TAVOLA 3.8

ACCORDI PREVENTIVI (*RULING INTERNAZIONALE*) – ISTANZE PRESENTATE PER TIPOLOGIA

	2014	2015	2016	2017	2018
Numero totale di soggetti che hanno presentato istanze di <i>ruling</i> internazionale nell'anno	62	99	92	105	127
Numero istanze di <i>ruling</i> internazionale pervenute nell'anno	75	109	107	122	153
<i>di cui relative a:</i>					
definizione del metodo di calcolo del valore normale delle operazioni soggette alla disciplina sui prezzi di trasferimento	71	94	93	107	122
determinazione del valore in uscita in caso di trasferimento all'estero della residenza			1		2
determinazione del valore in entrata in caso di trasferimento in Italia della residenza					2
definizione del metodo di calcolo del valore normale delle operazioni con paesi black list					
applicazioni di norme concernenti l'attribuzione di utili e perdite alle S.O. estere di soggetti residenti				1	
applicazioni di norme concernenti l'attribuzione di utili e perdite alle S.O. italiane di soggetti non residenti	2	13	3	9	13
valutazione preventiva della sussistenza di S.O. in Italia di soggetto non residente			8	3	12
applicazioni di norme concernenti l'erogazione di dividendi, interessi e royalties	2	2	2	2	
applicazioni di norme concernenti la percezione di dividendi, interessi e royalties					
altre questioni					2

Fonte: Agenzia delle entrate

TAVOLA 3.9

ACCORDI PREVENTIVI (*RULING INTERNAZIONALE*) – ACCORDI STIPULATI PER TIPOLOGIA

	2014	2015	2016	2017	2018
Numero totale di soggetti con cui sono stati siglati accordi di <i>ruling</i> internazionale nell'anno	10	18	28	34	40
Numero di accordi di <i>ruling</i> internazionale stipulati nell'anno	11	23	34	37	45
<i>di cui relativi a:</i>					
Definizione del metodo di calcolo del valore normale delle operazioni soggette alla disciplina sui prezzi di trasferimento	11	22	33	32	41
Determinazione del valore in uscita in caso di trasferimento all'estero della residenza					
Determinazione del valore in entrata in caso di trasferimento in Italia della residenza					
Definizione del metodo di calcolo del valore normale delle operazioni con paesi <i>black list</i>					
Applicazioni di norme concernenti l'attribuzione di utili e perdite alle S.O. estere di soggetti residenti					1
Applicazioni di norme concernenti l'attribuzione di utili e perdite alle S.O. italiane di soggetti non residenti		1	1	3	2
Valutazione preventiva della sussistenza di S.O. in Italia di soggetto non residente					
Applicazioni di norme concernenti l'erogazione di dividendi, interessi e royalties				1	1
Applicazioni di norme concernenti la percezione di dividendi, interessi e royalties					
Altre questioni				1	

Fonte: Agenzia delle entrate

TAVOLA 3.10

ACCORDI PREVENTIVI (*RULING INTERNAZIONALE*)
DATI ECONOMICI E TRIBUTARI

	2014	2015	2016	2017	2018
Numero di soggetti che nel periodo di imposta hanno determinato la base imponibile IRES, in presenza di ruling di standard internazionale relativo alla determinazione della stessa	43	47	68	106	107
Totale ricavi rilevanti per la determinazione del reddito	ND	ND	ND	ND	ND
Totale IRES corrente dichiarata	ND	ND	ND	ND	ND
Totale maggiore imposta IRES accertata o definita	ND	ND	ND	ND	ND
Totale IRES dovuta	ND	ND	ND	ND	ND
Numero di soggetti che nel periodo di imposta hanno corrisposto flussi in uscita oggetto di accordo di ruling di standard internazionale	0	0	0	1	1
Totale dei flussi in uscita (interessi, dividendi, royalties o altro) soggetti all'accordo				ND	
Totale ritenute applicate				ND	
Totale maggiori ritenute accertate o definite				ND	
Totale ritenute dovute				ND	
Numero di soggetti con cui nel periodo di imposta erano validi accordi volti a definire la sussistenza o meno di S.O. in Italia di soggetti non residenti	0	0	0	0	
Totale dei ricavi consolidati realizzati dai membri del gruppo internazionale in Italia					
Totale dei ricavi rilevanti ai fini della determinazione della base imponibile IRES dei soggetti appartenenti al gruppo					
Totale IRES corrente dichiarata					
Totale maggiore imposta IRES accertata o definita					
Totale IRES dovuta					

Fonte: Agenzia delle entrate

Nella successiva Tavola 3.11, sono riportati i dati trasmessi dall'Agenzia delle entrate in merito alle istanze di *patent box* presentate nel biennio 2015-2016 che alla data del 31 dicembre 2018 non sono state escluse dal beneficio e per le quali lo stesso contribuente non ha rinunciato; per le istanze presentate nel corso del 2017 è stato fornito esclusivamente il dato delle istanze valutate come ammissibili.

TAVOLA 3.11

OPZIONI PATENT BOX NON INAMMISSIBILI RICEVUTE

	2015*	2016*	2017
Numero di contribuenti che hanno comunicato di voler esercitare l'opzione per il patent box e che non vi hanno successivamente rinunciato o che non siano stati successivamente esclusi dal beneficio	1.663	1.637	394
<i>di cui, con competenza in:</i>			
Ufficio (centrale) Accordi preventivi e controversie internazionali	197	70	53
Abruzzo	16	30	3
Basilicata	2	19	9
Calabria	4	8	0
Campania	37	46	2
Emilia-Romagna	187	239	55
Friuli-Venezia Giulia	40	237	12
Lazio	80	95	17
Liguria	19	67	7
Lombardia	331	349	90
Marche	72	43	16
Molise	0	3	0
Piemonte	145	78	33
Puglia	34	26	12
Sardegna	3	4	0
Sicilia	21	27	3
Toscana	115	104	26
Trento	26	7	4
Bolzano	12	14	3
Umbria	30	11	11
Valle d'Aosta	1	1	0
Veneto	291	159	38

Fonte: Agenzia delle entrate

La norma istitutiva del regime opzionale agevolativo, prevedeva che i contribuenti oltre a comunicare l'esercizio dell'opzione, presentassero un'istanza di *ruling* in tutti i casi in cui i beni immateriali che si intendeva agevolare fossero oggetto di "utilizzo diretto" da parte dell'impresa, da individuarsi in tutti i casi in cui la stessa realizzasse e/o distribuisse prodotti o servizi che incorporano beni immateriali.

L'istanza di *ruling* era invece facoltativamente prevista negli altri casi. Tuttavia, la presentazione di istanza facoltativa inibiva l'autonoma determinazione del reddito agevolato da parte del contribuente, nelle more della definizione dell'accordo con l'Agenzia delle entrate.

Alla luce dei dati rappresentati, appare evidente come l'Amministrazione non fosse pronta a gestire l'elevato numero di istanze prodotte, anche a causa dei confini estremamente ampi della disciplina e della difficoltà intrinseca della stessa, che ha comportato il protrarsi dell'interlocuzione.

Deve inoltre prevedersi come l'assenza di un termine legale per la stipula dell'accordo e l'assenza di certezze in merito alle conseguenze legali in caso di mancato accordo, possano aver contribuito al ritardo registrato nella gestione dell'agevolazione.

Per porre fine a tale situazione è recentemente intervenuto il legislatore con l'articolo 4 del d.l. 30 aprile 2019, n. 34, che ha previsto la possibilità per le imprese di applicare autonomamente, a partire dal 2019, l'agevolazione con una diluizione del beneficio in 3 anni, predisponendo autonomamente idonea documentazione da esibire in caso di controllo al fine di evitare l'eventuale applicazione di sanzioni. La scelta sarà esercitabile anche dai soggetti che abbiano già presentato istanza di *ruling*, senza che l'accordo sia ancora stato perfezionato, e che conseguentemente rinuncino alla stessa procedura di *ruling*.

Ad oggi non è possibile stimare gli effetti che la disposizione di legge avrà sullo stock di istanze già trasmesse, ma deve tuttavia prendersi atto di come, a distanza di 5 anni, il legislatore abbia dovuto accettare l'impossibilità di gestire con accordi diretti tra amministrazione e singolo contribuente un'agevolazione rivolta all'intera platea delle imprese operanti in Italia, ritornando su schemi già noti (si tratta, in sostanza, di replicare il regime previsto per la determinazione dei prezzi di trasferimento) che prevedono l'autoliquidazione delle imposte da parte dei contribuenti interessati dalla disposizione agevolativa e la previsione di una serie di controlli successivi da parte dell'Amministrazione finanziaria (le cui risorse non sono, evidentemente, illimitate) che saranno necessariamente mirati a verificare le situazioni più significative e/o a più alto rischio, corredati da un regime di "*penalty protection*" legato alla predisposizione di idonea informazione da esibire in caso di controlli.

Anche i dati trasmessi dall'Agenzia in relazione al numero di soggetti ammessi al regime di *cooperative compliance* vedono un progressivo aumento del numero di soggetti che hanno presentato istanze di adesione (complessivamente 40 al 31 dicembre 2018) e, si ritiene, un progressivo aumento delle risorse dedicate dall'Amministrazione finanziaria alla gestione delle stesse. In base a quanto riferito dall'Agenzia delle entrate, a fine esercizio 2018 risultano ammesse al programma complessivamente 19 società di cui 5 nel 2016, 5 nel 2017 e 9 nel 2018; le denominazioni di tali società sono pubblicate sul sito internet dell'Agenzia.

Complessivamente al 31 dicembre 2018 la platea dei soggetti aderenti, tra società ammesse e società che hanno presentato istanza, consta di 40 società, con un incremento rispetto alla platea dei soggetti aderenti al 31 dicembre 2017 (23 unità) di oltre il 73 per cento.

SOGGETTI ADERENTI AL REGIME DI ADEMPIMENTO COLLABORATIVO

	2016	2017	2018
Soggetti aderenti al regime di adempimento collaborativo ¹	9	23	40
Soggetti potenzialmente interessati	74	74	82

¹ Il dato contiene le società ammesse e le società istanti

Fonte: Agenzia delle entrate

Va ricordata in materia di scambio automatico di informazioni tra i paesi dell'Unione europea la relazione approvata con deliberazione n. SCCGAS/6/2019/GEST del 1° aprile 2019 con la quale sono state esaminate le relative problematiche e le modalità di contrasto all'evasione e all'elusione fiscale, nonché alle strategie di pianificazione aggressiva con cui le imprese possono trasferire gli utili in Paesi a minore imposizione fiscale producendo effetti sulla base imponibile di altri Stati membri.

Pure va segnalata la relazione approvata con deliberazione n. SCCGAS/8/2018/ GEST del 24 maggio 2018 concernente l'e-commerce e il sistema fiscale.

Da ultimo, in tema di fiscalità internazionale è opportuno riferire in merito all'andamento delle adesioni al regime opzionale di imposizione sostitutiva sui redditi prodotti all'estero realizzati da persone fisiche che trasferiscono la propria residenza fiscale in Italia, di cui all'articolo 24-*bis* del testo unico delle imposte sui redditi⁵⁶.

Il citato regime ha trovato applicazione con riferimento all'anno di imposta 2017, che rappresenta anche l'anno per il quale sono, attualmente, disponibili i dati relativi ai soggetti che hanno manifestato in dichiarazione l'opzione per lo stesso e che hanno provveduto a versare le relative imposte nella misura forfetaria di 100.000 euro nel caso di contribuente principale e di 25.000 euro, in caso di familiare, indipendentemente dall'ammontare dei redditi di fonte estera che non sono oggetto di dichiarazione.

In base a quanto riferito dall'Agenzia delle entrate, complessivamente l'opzione è stata esercitata da 98 contribuenti e ha generato un gettito per il 2017 pari a euro 8,3 milioni (78 contribuenti principali e 20 familiari).

⁵⁶ L'articolo 1, commi da 152 a 159, della Legge 11 dicembre 2016 n. 232 ha introdotto, al fine di favorire gli investimenti in Italia da parte di soggetti non residenti, in alternativa alla disciplina ordinaria, un regime fiscale speciale applicabile a talune categorie di soggetti in presenza di specifiche condizioni.

In particolare, il comma 152 ha introdotto, nell'ambito del Testo unico delle imposte sui redditi di cui al decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917 (TUIR), l'articolo 24-*bis* prevede, in deroga al principio della tassazione mondiale di cui all'articolo 3, comma 1, del TUIR, che le persone fisiche che trasferiscono la propria residenza in Italia possono optare per l'assoggettamento ad imposta sostitutiva dei redditi prodotti all'estero, individuati secondo i criteri di cui all'articolo 165, comma 2 del citato TUIR, sempreché non siano state residenti in Italia, ai sensi dell'articolo 2 comma 2 del TUIR, in almeno nove dei dieci periodi d'imposta che precedono l'inizio del periodo di validità dell'opzione.

Per effetto dell'esercizio dell'opzione, relativamente ai redditi prodotti all'estero, il soggetto interessato deve versare un'imposta sostitutiva dell'imposta sui redditi delle persone fisiche calcolata in via forfetaria, a prescindere dall'importo dei redditi esteri percepiti. Tale imposta è quindi sostitutiva delle imposte sui redditi di fonte non italiana e non si applica alle plusvalenze da partecipazioni qualificate realizzate nei primi cinque periodi di imposta di validità del regime speciale.

La misura dell'imposta dovuta è pari a euro centomila per ciascun anno d'imposta cui si riferisce la predetta opzione e a euro venticinquemila per ciascuno dei familiari ai quali sono estesi gli effetti dell'opzione medesima ed è versata in un'unica soluzione, entro la data prevista per il versamento del saldo delle imposte sui redditi. L'opzione è revocabile e, comunque, non produce più effetti decorsi quindici anni dal primo periodo d'imposta di validità dell'opzione.

Ai sensi del comma 153 dell'articolo 1 della legge 11 dicembre 2016 n. 232 i soggetti che esercitano l'opzione per l'applicazione del regime fiscale speciale di cui all'articolo 24-*bis* del citato TUIR e i familiari ai quali gli stessi hanno chiesto di estendere gli effetti dell'opzione, non sono tenuti al versamento delle imposte sugli immobili situati all'estero (IVIE) e sul valore dei prodotti finanziari, dei conti correnti e dei libretti di risparmio detenuti all'estero di cui all'articolo 19, commi 13 e 18 del decreto-legge n. 201 del 2011, convertito in legge, con modificazioni, dall'articolo 1 della legge 22 dicembre 2011, n. 214.

Le scarse informazioni disponibili non consentono, tuttavia, una verifica dell'ammontare dei redditi esteri sui quali agisce l'imposta sostitutiva, né sulle imposte ordinarie che si sarebbero effettivamente prelevate su tali redditi. Conseguentemente, appare anche di difficile valutazione la rispondenza della misura introdotta alla finalità della stessa, così come dichiarata nella relazione illustrativa alla legge di bilancio per il 2017, "di favorire gli investimenti in Italia da parte di soggetti non residenti". La disciplina, infatti, appare principalmente indirizzata a favorire soggetti che possono ritrarre fonti di reddito da più paesi e che trasferiscono la propria residenza in Italia per finalità lavorative (come nel caso, probabilmente frequente, degli sportivi professionisti) o per altre ragioni, senza tuttavia pretendere un collegamento con la realizzazione di investimenti produttivi nel Paese.

3.5. Il contenzioso tributario e la mediazione

L'andamento del contenzioso tributario conferma, anche se in modo meno significativo, le tendenze manifestate negli ultimi anni e già evidenziate dalla Corte nelle relazioni sul rendiconto degli ultimi esercizi, pur mostrando caratteristiche differenziate sia per la tipologia di amministrazione coinvolta che per il grado di giudizio. I dati approfonditi nella presente analisi si riferiscono al triennio 2016-2018 e fanno riferimento all'andamento del contenzioso che vede coinvolte le amministrazioni pubbliche che sono parte nei giudizi tributari. Per l'analisi dei dati relativi al contenzioso di primo e secondo grado la fonte principale utilizzata è il Dipartimento delle finanze mentre per i dati relativi ai ricorsi presso la Corte di cassazione delle agenzie fiscali la fonte sono le agenzie stesse⁵⁷.

La Tavola che segue evidenzia i dati relativi ai ricorsi presso le Commissioni tributarie provinciali che riguardano le agenzie fiscali (Agenzia delle entrate e Agenzia delle dogane e dei monopoli).

TAVOLA 3.13

RICORSI PRESSO LE COMMISSIONI TRIBUTARIE PROVINCIALI - AGENZIE FISCALI

	2016	2017	2018
Numero di ricorsi pervenuti	71.717	62.954	61.921
<i>di cui:</i>			
Agenzia delle entrate	69.821	60.872	60.076
Agenzia delle dogane	1.896	2.082	1.845
Numero di ricorsi in carico al 31/12	110.405	113.448	92.186
<i>di cui:</i>			
Agenzia delle entrate	108.016	110.451	89.881
Agenzia delle dogane	2.389	2.997	2.305
Totale sentenze	119.973	94.878	83.273
Completamente favorevoli all'Amm.ne	52.181	42.967	38.701
Completamente sfavorevoli all'Amm.ne	35.754	26.878	21.828

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati MEF – Dipartimento delle finanze

Alla data del 31 dicembre 2018, il carico dei ricorsi pendenti presso le Commissioni tributarie provinciali ammontava a circa 92 mila, con un decremento, rispetto al 2017, del 19 per cento dovuto alla diminuzione dei ricorsi che riguardano sia l'Agenzia delle entrate che quella

⁵⁷ La precisazione si rende necessaria poiché Dipartimento finanze del MEF (Direzione della giustizia tributaria) e agenzie fiscali fanno riferimento a banche dati differenti, costruite in base a esigenze e prospettazioni della propria struttura. Il primo guarda al momento del deposito presso le Commissioni tributarie mentre le seconde effettuano la rilevazione dei ricorsi in base alla notifica. Analoga differenza si riscontra nella rilevazione delle sentenze emesse, considerando che per il Dipartimento il ricorso si considera definito con il deposito della sentenza mentre per le Agenzie fiscali questo avviene con il suo passaggio in giudicato.

delle dogane. Continua il trend decrescente delle sentenze emesse, con una diminuzione del 12 per cento rispetto all'esercizio precedente.

Seppure in maniera meno marcata rispetto all'anno precedente (un migliaio di ricorsi pervenuti in meno per l'insieme delle agenzie fiscali), la diminuzione del numero dei ricorsi pendenti va messa in relazione alla costante riduzione dei nuovi ricorsi avverso atti dell'Agenzia delle entrate pervenuti nell'anno, stante invece una flessione del numero delle sentenze emesse.

Sulle cause della contrazione dei nuovi ricorsi, esse dipendono soprattutto dalla riduzione dei volumi di produzione realizzati a monte, in conseguenza della naturale correlazione tra atti emessi e ricorsi proposti, ma anche, in parte, dagli effetti deflativi derivanti dall'introduzione dell'istituto della mediazione-reclamo, di cui all'art. 39, comma 9, del d.l. n. 98 del 2011.

Guardando agli esiti del contenzioso dinnanzi alle Commissioni tributarie provinciali, si rileva che nel 2018 le Agenzie fiscali sono risultate vittoriose nel 47 per cento dei casi, confermando la tendenza all'aumento degli esiti positivi, laddove le ragioni dei ricorrenti hanno invece prevalso nel 26 per cento dei casi. La differenza (27 per cento) afferisce alla quota di sentenze parzialmente favorevoli ad entrambi le parti, (Tavola 3.13).

TAVOLA 3.14

ESITI DEI GIUDIZI PER IL TOTALE DELLE AGENZIE

	2016	2017	2018
Incidenza sentenze completamente favorevoli all'Amministrazione	43,5	45,3	46,5
Incidenza sentenze completamente sfavorevoli all'Amministrazione	29,8	28,3	26,2

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati MEF – Dipartimento delle finanze

Sul fronte delle vertenze presso le Commissioni tributarie provinciali che vedono coinvolti gli enti locali e gli altri enti (tra i quali l'Agenzia delle entrate-Riscossione, ex Equitalia) si rileva, invece, un aumento del numero dei ricorsi di circa sei mila unità dovuto, sostanzialmente, alla quota di competenza degli enti locali, che è aumentata del 23 per cento. Il numero delle sentenze emesse è rimasto sostanzialmente stabile (-1 per cento), ma significativamente maggiore del numero di nuovi ricorsi pervenuti, così che il carico pendente, al 31 dicembre 2018, si è ridotto di circa 15 mila unità (-11 per cento).

Per questa tipologia di ricorsi si riscontra, per le Amministrazioni pubbliche, una percentuale di vittoria pari al 44 per cento delle sentenze emesse, con un andamento costante nel triennio considerato, contro una quota di esiti sfavorevoli del 34 per cento.

TAVOLA 3.15

RICORSI PRESSO LE COMMISSIONI TRIBUTARIE PROVINCIALI – ENTI LOCALI E ALTRI ENTI

	2014	2015	2016	2017	2018
Numero di ricorsi pervenuti	78.765	91.440	92.222	85.758	91.391
<i>di cui:</i>					
Enti Locali	35.702	33.596	26.998	26.880	33.057
Altri Enti	43.063	57.844	65.224	58.878	58.334
Numero di ricorsi in carico al 31/12	207.559	188.527	170.799	148.571	133.131
<i>di cui:</i>					
Enti Locali	84.760	72.272	58.359	47.834	42.914
Altri Enti	122.799	116.255	112.440	100.737	90.217
Totale sentenze	88.659	97.729	112.227	107.986	106.831
Completamente favorevoli all'Amm.ne	48.396	51.948	50.961	47.413	47.279
Completamente sfavorevoli all'Amm.ne	32.820	35.683	36.377	36.188	36.250

(1) ENTI LOCALI: dati relativi a contenziosi contro le Regioni, le Province e i Comuni

(2) Altri ENTI: dati relativi a contenziosi contro AE-Riscossione (già Equitalia), Consorzi di bonifica, Camere di commercio, Università ed altri enti impositori locali.

Fonte: elaborazione corte dei conti su dati MEF - Dipartimento delle Finanze

Per quanto riguarda l'andamento del contenzioso presso le Commissioni tributarie regionali (secondo grado di giudizio), si può evidenziare una significativa riduzione dei nuovi ricorsi (-15 per cento) imputabile a quelli di competenza dell'Agenzia delle entrate. Scende notevolmente il carico alla fine dell'anno (circa dieci mila unità in meno) anche in virtù di un marcato aumento delle sentenze emesse (circa 45 mila, + 8 per cento).

In questo grado di giudizio le percentuali di vittoria e di sconfitta dell'amministrazione sono sostanzialmente bilanciate, risultando la parte pubblica "vittoriosa" nel 42 per cento e "perdente" nel 39 per cento.

TAVOLA 3.16

RICORSI PRESSO LE COMMISSIONI TRIBUTARIE REGIONALI - AGENZIE FISCALI			
	2016	2017	2018
Numero di ricorsi pervenuti	48.882	42.085	35.633
<i>di cui:</i>			
Agenzia delle entrate	47.518	40.876	34.425
Agenzia delle dogane	1.364	1.209	1.208
Numero di ricorsi in carico al 31/12	110.405	111.105	101.240
<i>di cui:</i>			
Agenzia delle entrate	108.016	108.108	98.454
Agenzia delle dogane	2.389	2.997	2.786
Totale sentenze	44.183	41.791	45.092
Completamente favorevoli all'Amm.ne	18.597	17.718	19.040
Completamente sfavorevoli all'Amm.ne	17.781	17.046	17.549

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati MEF – Dipartimento delle finanze

Relativamente ai provvedimenti che vedono coinvolti gli enti locali e gli altri enti, il numero di ricorsi in secondo grado pervenuti nel 2018 segna un leggero incremento (due per cento), soprattutto a causa di quelli verso enti diversi dagli enti locali. Nonostante il numero di sentenze emesse sia aumentato di poco più di mille unità (+ 7 per cento), risulta ancora sensibilmente più basso del numero dei nuovi ricorsi, quindi il carico a fine 2018 risulta in aumento di circa 3 mila unità. Stabile, intorno al 53 per cento, la quota di sentenze completamente favorevoli alla parte pubblica.

TAVOLA 3.17

RICORSI PRESSO LE COMMISSIONI TRIBUTARIE REGIONALI – ENTI LOCALI E ALTRI ENTI

	2016	2017	2018
Numero di ricorsi pervenuti	19.012	20.973	21.377
<i>di cui:</i>			
Enti Locali	7.702	7.875	7.372
Altri Enti	11.310	13.098	14.005
Numero di ricorsi in carico al 31/12	40.090	43.994	47.128
<i>di cui:</i>			
Enti Locali	17.528	17.771	17.926
Altri Enti	22.562	26.223	29.202
Totale sentenze	16.926	17.069	18.243
Completamente favorevoli all'Amm.ne	9.766	8.974	9.712
Completamente sfavorevoli all'Amm.ne	5.275	5.778	5.750

⁽¹⁾ ENTI LOCALI: dati relativi a contenziosi contro le Regioni, le Province e i Comuni

⁽²⁾ Altri ENTI: dati relativi a contenziosi contro Agenzia della Riscossione (ex Equitalia), Consorzi di bonifica, Camere di commercio, Università ed altri enti impositori locali

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati MEF - Dipartimento delle Finanze

Infine, per quanto riguarda i giudizi presso la Corte di cassazione, essi aumentano di quasi un migliaio di unità⁵⁸, invertendo il trend dell'anno precedente, mentre aumenta il numero di sentenze emesse, comunque in misura notevolmente minore rispetto ai nuovi ricorsi; di conseguenza il carico al 31 dicembre 2018 risulta in aumento (+4 per cento). Il terzo grado di giudizio vede l'Amministrazione prevalere nel 31 per cento dei casi, confermando l'evidenza che la percentuale di vittorie dell'amministrazione sembra diminuire all'aumentare del grado di giudizio.

TAVOLA 3.18

RICORSI PRESSO LA CORTE DI CASSAZIONE – AGENZIE FISCALI			
	2016	2017	2018
Numero di ricorsi pervenuti	9.732	9.572	10.319
<i>di cui:</i>			
Agenzia delle entrate	9.355	9.141	9.847
Agenzia delle dogane	377	431	472
Numero di ricorsi in carico al 31/12	53.345	54.402	56.692
<i>di cui:</i>			
Agenzia delle entrate	51.346	52.464	54.014
Agenzia delle dogane	1.999	1.938	2.678
Totale sentenze	6.173	6.891	7.966
Completamente favorevoli all'Amm.ne	2.356	2.184	2.501
Completamente sfavorevoli all'Amm.ne	1.251	1.300	1.840

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Agenzia delle entrate e Agenzia delle dogane e dei monopoli.

TAVOLA 3.19

ESITI FINANZIARI DEL CONTENZIOSO TRIBUTARIO PER I PRIMI DUE GRADI DI GIUDIZIO

Amministrazione parte nel giudizio			2016		2017		2018	
			I grado	II grado	I grado	II grado	I grado	II grado
AGENZIA DELLE ENTRATE		tot.	17.163.995.525	9.367.063.955	14.568.935.550	8.515.058.744	13.448.754.135	10.015.654.382
	<i>di cui:</i>	vittorie	8.049.195.403	3.837.750.761	5.700.346.646	4.067.022.814	6.016.897.764	4.020.463.913
		vittorie parziali	5.036.797.498	2.197.131.682	5.357.299.485	1.875.271.610	3.964.882.285	2.838.426.359
		soccombenze	4.078.002.624	3.332.181.512	3.511.289.420	2.572.764.320	3.466.974.086	3.156.764.110
AGENZIA DELLE DOGANE		tot.	571.814.369	308.560.419	516.981.786	238.032.566	734.913.094	408.074.028
	<i>di cui:</i>	vittorie	259.562.416	153.279.280	202.622.385	134.029.599	609.516.584	177.860.743
		vittorie parziali	118.719.280	24.697.614	192.595.405	28.565.421	62.706.947	55.521.434
		soccombenze	193.532.672	130.583.525	121.763.997	75.437.547	62.689.563	174.691.851
ENTI LOCALI		tot.	482.137.377	203.379.178	503.037.829	184.008.862	602.028.523	717.368.821
	<i>di cui:</i>	vittorie	188.190.672	90.236.837	208.966.536	84.409.441	212.800.737	604.337.745
		vittorie parziali	187.554.982	52.273.865	170.677.656	43.276.036	243.829.316	62.802.305
		soccombenze	106.391.722	60.868.475	123.393.637	56.323.385	145.398.470	50.228.771
Altri ENTI		tot.	3.589.230.964	601.153.153	5.285.075.454	743.730.609	4.178.399.483	1.157.765.954
	<i>di cui:</i>	vittorie	1.975.469.404	307.221.471	2.498.046.066	428.272.227	1.941.376.485	638.647.198
		vittorie parziali	933.729.618	49.229.451	2.060.416.281	128.764.467	1.568.693.982	233.159.669
		soccombenze	680.031.943	244.702.231	726.613.108	186.693.916	668.329.016	285.959.087

Fonte: dati MEF – Dipartimento delle finanze

Un approfondimento riguarda gli esiti finanziari derivanti dal contenzioso tributario, in particolare per quanto riguarda il giudizio di I e II grado per l'intero settore delle Amministrazioni pubbliche coinvolte (Agenzie fiscali, Enti locali e altre tipologie di Enti).

⁵⁸ Si fa qui riferimento solo alle agenzie fiscali. Secondo quanto comunicato dall'Ufficio statistica della Corte di Cassazione nel 2018 i ricorsi complessivamente iscritti presso la Sezione tributaria sono stati 12.475.

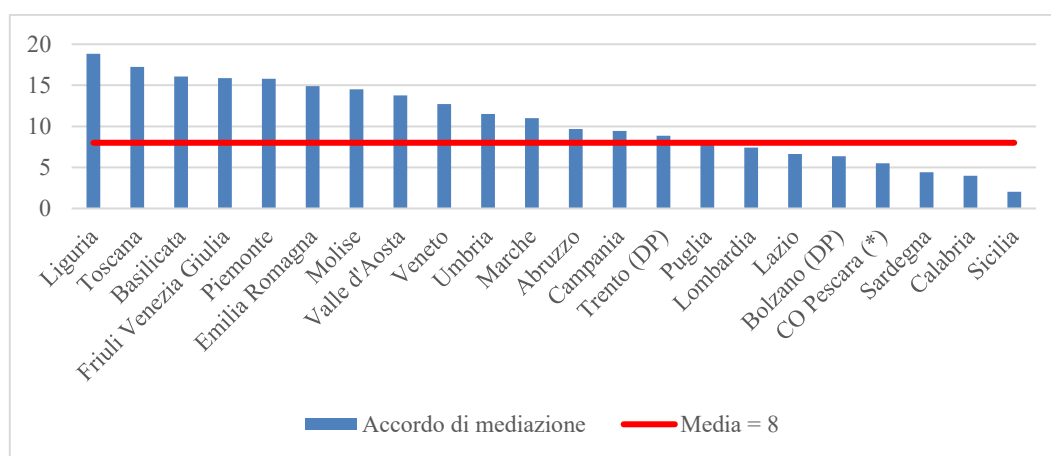
Nel complesso, nel 2018, le somme corrispondenti alle sentenze completamente favorevoli alla parte pubblica, ammontano a circa 8,8 miliardi per il I grado di giudizio (erano 8,6 miliardi nel 2017) e a 5,4 miliardi nel II grado (erano 4,7 nel 2017). Di queste, quasi la metà afferisce all’Agenzia delle entrate mentre poco più di un quinto è di competenza degli altri enti. Se si guarda il numero di sentenze favorevoli all’amministrazione emesse nell’anno, si ricava un importo medio per sentenza di circa 103 mila euro nel giudizio di primo grado e di circa 189 mila nel giudizio di II grado. In particolare, per quanto riguarda le vertenze relative alle agenzie fiscali il valore medio degli esiti completamente favorevoli in primo grado è pari a circa 171 mila euro, mentre per la tipologia degli altri enti inclusi gli enti locali, questo valore scende a circa 46 mila euro, relativamente ai giudizi di II grado il valore medio degli esiti completamente favorevoli è rispettivamente di 221 mila e 128 mila euro.

L’analisi effettuata in precedenza fa ritenere che la diminuzione del flusso dei nuovi ricorsi presso le commissioni provinciali (riscontrabile sia nei ricorsi avverso gli atti delle agenzie fiscali che avverso gli atti degli enti locali e degli altri enti) possa derivare, oltreché dalla riduzione dei flussi “prodotti” a monte, anche dagli effetti deflativi degli istituti del reclamo e della mediazione disciplinati dall’art. 39, comma 9, del d.l. n. 98 del 2011⁵⁹.

Un’analisi storica del reclamo-mediazione (circa 110 mila istanze nel 2018) ne conferma una distribuzione territoriale differenziata, con la punta massima in Sicilia (quasi 22 mila istanze) e seguita dalla Campania (circa 18 mila istanze), dati che risultano incoerenti con la consistenza demografica e fiscale delle regioni, ove si consideri che in Lombardia sono state presentate meno di 10 mila istanze.

GRAFICO 3.7

LA MEDIAZIONE TRIBUTARIA NEL 2018
(% DEGLI ACCORDI DI MEDIAZIONE SUL TOTALE DELLE ISTANZE PRESENTATE)



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Agenzia delle entrate.

In termini di esiti la percentuale di accordi di mediazione sul totale delle istanze presentate è di circa l’8 per cento (grafico 3.7). Sei regioni si collocano al di sotto della media nazionale (Sicilia, Calabria, Sardegna, Alto Adige, Lazio e Lombardia). Si tratta di una situazione che può anche spiegarsi con una maggiore litigiosità dei contribuenti.

Nel complesso, le istanze che si sono concluse con un accordo di mediazione sono state poco meno di 9 mila (l’8 per cento, in diminuzione di mezzo punto percentuale rispetto al 2017),

⁵⁹ Tale provvedimento ha inserito nel corpo normativo del d.lgs. n. 546 del 1992, riguardante il contenzioso tributario, il nuovo articolo 17-bis, il quale prevede che per le controversie di valore non superiore a ventimila euro (cinquantamila per gli atti notificati dal 1° gennaio 2018, in relazione a quanto stabilito dall’art. 10, comma 1, del d.l. n. 50 del 2017) relative ad atti emessi dall’Agenzia delle entrate chi intende proporre ricorso è tenuto preliminarmente a presentare reclamo alla stessa Agenzia.

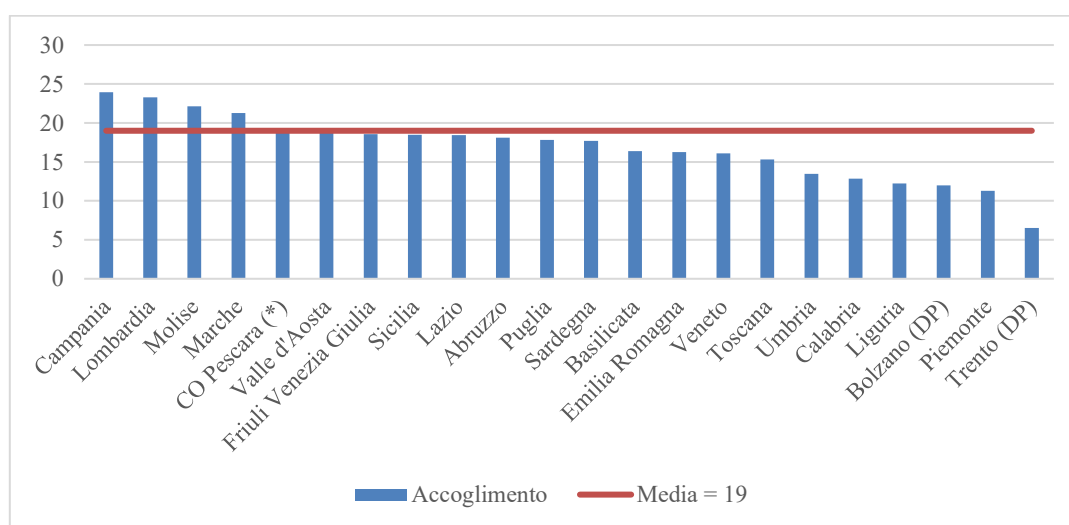
con una distribuzione territoriale che vede quasi tre quarti delle regioni collocarsi su un valore superiore alla media nazionale, ma Lombardia, Lazio e Sicilia, ossia tre di quelle con il numero più elevato di domande, si collocano al di sotto di tale valore.

Le restanti istanze possono invece concludersi attraverso strumenti di autotutela, ossia con accoglimento (parziale o totale) oppure con diniego dell'Amministrazione.

Le prime, che coprono una quota di circa un quinto del totale, presentano una distribuzione per struttura territoriale che evidenzia valori superiori alla media nazionale (19 per cento) in quattro zone, fra le quali anche in Lombardia e Campania, ossia in due delle regioni in cui risulta più elevato il numero delle istanze presentate.

GRAFICO 3.8

LA MEDIAZIONE TRIBUTARIA NEL 2018
(% DEI PROVVEDIMENTI DI ACCOGLIMENTO SUL TOTALE DELLE ISTANZE)



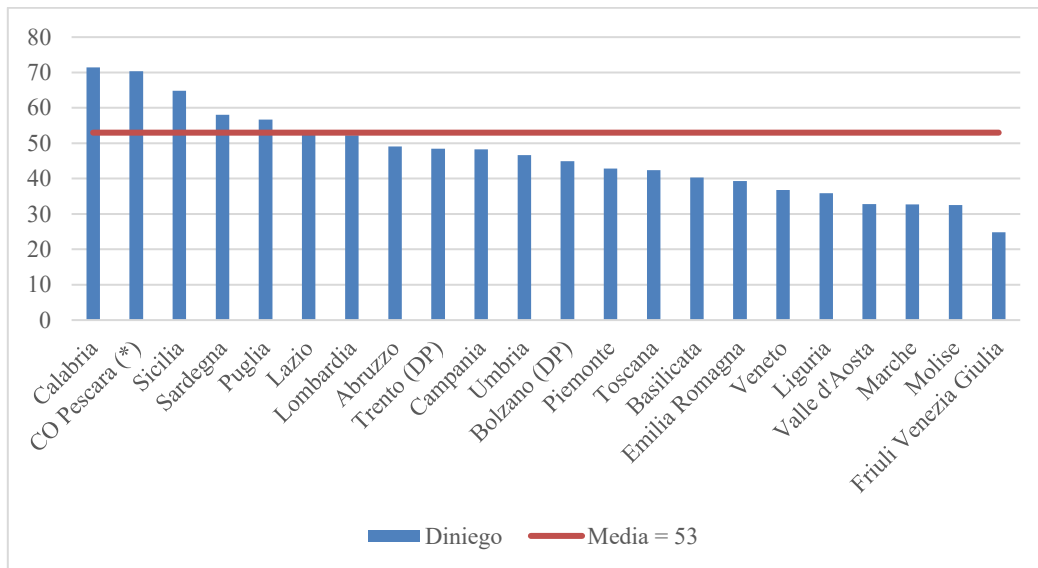
Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Agenzia delle entrate.

Infine, per quanto riguarda la conclusione dell'istanza attraverso il diniego del provvedimento, questa casistica si evidenzia, a livello nazionale, nel 53 per cento dei casi (in linea con l'anno precedente), con valori superiori alla media nazionale soprattutto nel sud (con l'esclusione della Campania) e nelle isole⁶⁰.

⁶⁰ La quota restante fa riferimento alle istanze concluse con proposta tempestivamente comunicata al Contribuente (14 per cento), a quelle improponibili (4 per cento) e a quelle non esaminate tempestivamente (2 per cento).

GRAFICO 3.9

LA MEDIAZIONE TRIBUTARIA NEL 2018
(% DEI PROVVEDIMENTI DI DINIEGO SUL TOTALE DELLE ISTANZE)

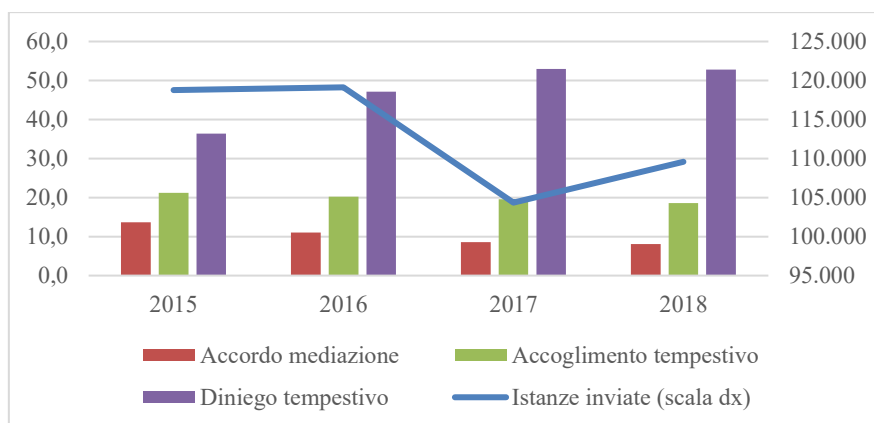


Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Agenzia delle entrate.

Un'analisi della dinamica del fenomeno attraverso l'andamento dei tassi di mediazione, di accoglimento e di diniego nel periodo 2015-2018, evidenzia un aumento delle domande (110 mila) del 5 per cento, dopo il calo del 2017; la continua contrazione del tasso di mediazione, passato nel quadriennio dal 14 per cento all'8 per cento (rispetto al 2014 si è praticamente dimezzato); una lieve ma costante diminuzione delle istanze che si concludono con un accoglimento tempestivo; una stabilizzazione intorno al 53 per cento di quelle per le quali si ha un diniego tempestivo. Dopo i primi anni sembra evidente che l'azione deflattiva della mediazione si stia ridimensionando, non tanto in termini assoluti (istanze inviate), quanto in termini di risultati (minori quote di mediazioni raggiunte e istanze con accoglimento tempestivo), suggerendo un utilizzo dello strumento più in chiave "temporeggiatrice" quando non sostitutiva delle altre soluzioni deflative.

GRAFICO 3.10

LA MEDIAZIONE TRIBUTARIA NEL PERIODO 2015-2018 - NUMERO ISTANZE (VALORE ASSOLUTO) E ACCORDI DI MEDIAZIONE, ACCOGLIMENTO TEMPESTIVO E DINIEGO TEMPESTIVO (%)



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Agenzia delle entrate e Agenzia delle dogane

3.6. I proventi da giochi

Nel corso del 2018 le aliquote di prelievo nel settore dei giochi hanno subito una duplice variazione in aumento. Infatti il d.l. 12 luglio 2018, n. 87 (convertito dalla legge n. 96/2018), all'articolo 9, comma 6, prevede che *“La misura del prelievo erariale unico sugli apparecchi di cui all'art. 110, comma 6, lettera a) e lettera b), del testo unico di cui al regio decreto 18 giugno 1931, n. 773, è fissata, rispettivamente, nel 19,25 per cento e nel 6,25 per cento dell'ammontare delle somme giocate a decorrere dal 1° settembre 2018, nel 19,6 per cento e nel 6,65 per cento a decorrere dal 1° maggio 2019, nel 19,68 per cento e nel 6,68 per cento a decorrere dal 1° gennaio 2020, nel 19,75 per cento e nel 6,75 per cento a decorrere dal 1° gennaio 2021 e nel 19,6 per cento e nel 6,6 per cento a decorrere dal 1° gennaio 2023”*.

Successivamente, su tali misure, è intervenuto l'art. 1, comma 1051, della legge 30 dicembre 2018, n. 145, che ha previsto che *“Le misure del prelievo erariale unico sugli apparecchi di cui all'articolo 110, comma 6, lettere a) e b), del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza, di cui al regio decreto 18 giugno 1931, n. 773, previste dall'articolo 9, comma 6, del decreto- legge 12 luglio 2018, n. 87, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 agosto 2018, n. 96, sono incrementate, rispettivamente, di 1,35 per gli apparecchi di cui alla lettera a) e di 1,25 per gli apparecchi di cui alla lettera b) a decorrere dal 1° gennaio 2019”*.

Un ulteriore aumento è previsto dall'art. 27, comma 2, del d.l. 28 gennaio 2019, n. 4, il quale, modificando il comma 1051 dell'articolo 1 della legge 30 dicembre 2018, n. 145, ha ulteriormente incrementato il prelievo per gli apparecchi di cui alla lettera a) da 1,35 a 2,00.

Sulla base di tali modificazioni, quindi, il prelievo erariale unico sugli apparecchi da intrattenimento di cui all'articolo 110, comma 6, lett. a) e b) del TULPS è, attualmente quello riassunto nella Tavola che segue:

TAVOLA 3.20

PRELIEVI SUGLI APPARECCHI AWP E VLT

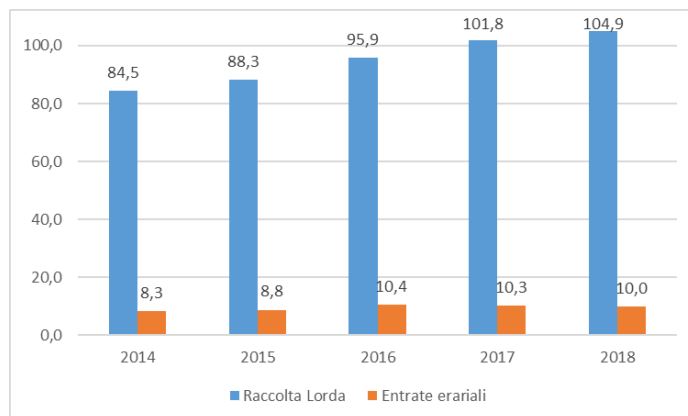
	PREU AWP	PREU VLT
01-set-18	19,25	6,25
01-01-19	20,60	7,50
29-gen-19	21,25	7,50
01-mag-19	21,60	7,90
01-gen-20	21,68	7,93
01-gen-21	21,75	8,00
01-gen-23	21,60	7,85

Fonte: Agenzia delle dogane e monopoli

Nel 2018 l'evoluzione delle entrate da giochi, dopo una crescita nel triennio 2014-2016 e una sostanziale stabilizzazione - nel 2017 -, fa registrare una leggera flessione, attestandosi sui 10 miliardi (-3 per cento) nonostante *“la raccolta lorda”* (il volume d'affari del settore) sia aumentata di una percentuale analoga, passando da 101,8 a 104,9 miliardi.

GRAFICO 3.11

PROVENTI DA GIOCHI: L'ANDAMENTO DELLA RACCOLTA LORDA E DELLE ENTRATE ERARIALI
ANNI 2014-2018



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Agenzia delle dogane e dei monopoli

La “spesa” netta totale degli italiani per il gioco, che si ottiene sottraendo l’importo delle vincite (86,2 miliardi) alla raccolta lorda, è risultato nel 2018 pari a 18,7 miliardi, inferiore di quasi 500 milioni al valore dell’esercizio precedente. Si rileva quindi, oltre all’aumento della raccolta lorda, un incremento (+4 per cento) anche dell’ammontare relativo alle vincite; di conseguenza la tassazione complessiva del settore (10,0 miliardi, pari a circa lo 0,6 per cento del Pil, al 2,2 per cento delle entrate tributarie e al 4,7 per cento di quelle indirette) risulta pari a circa il 53,7 per cento della spesa netta, in linea con la quota dell’anno precedente.

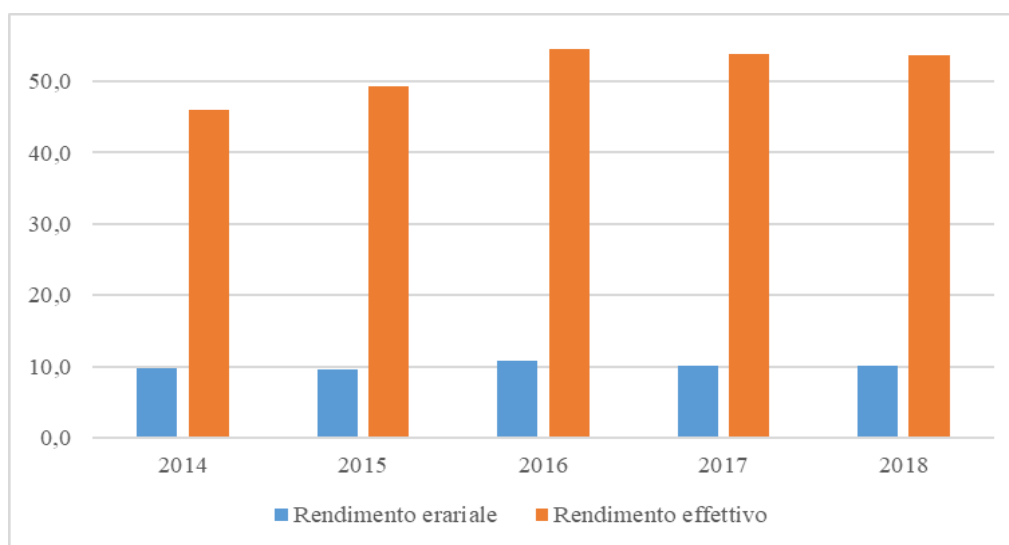
La Tavola successiva illustra, per il quinquennio 2014-2018, la raccolta lorda, le vincite, la raccolta netta (spesa dei giocatori), le entrate erariali e il rendimento erariale. L’incidenza della tassazione complessiva del settore sulla raccolta netta costituisce il rendimento effettivo che, secondo quanto precisa l’Agenzia delle dogane e dei monopoli, consente di valutare in maniera più corretta l’incidenza della tassazione la quale, se commisurata alla raccolta lorda, può apparire modesta.

TAVOLA 3.21

RACCOLTA, VINCITE ED ENTRATE ERARIALI NEL SETTORE DEI GIOCHI –
ANNI 2014-2018

	2014	2015	2016	2017	2018
Raccolta lorda	84.486	88.249	95.971	101.835	104.876
Vincite	66.468	71.150	76.804	82.697	86.178
Raccolta netta	18.018	17.093	19.167	19.138	18.698
Entrate erariali	8.291	8.450	10.472	10.294	10.032
Rendimento erariale	9,8	9,6	10,9	10,1	9,6
Rendimento effettivo	46,0	49,4	54,6	53,8	53,7
Distribuzione dei proventi da giochi					
Vincite	78,7	80,6	80,0	81,2	82,2
Entrate erariali	11,5	9,8	9,1	8,7	8,3
Vincite non ritirate	9,8	9,6	10,9	10,1	9,6

Fonte: dati Agenzia delle dogane e dei monopoli

RENDIMENTO ERARIALE E RENDIMENTO EFFETTIVO
ANNI 2014-2018

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Agenzia delle dogane e dei monopoli

Le categorie di giochi con la maggiore raccolta lorda, ossia apparecchi e *slot machine* e i giochi di abilità a distanza, presentano un rendimento effettivo rispettivamente del 63 per cento e del 20 per cento (Tavola 3.22). Come si evince dalla Tavola, la macro-categoria degli Apparecchi contribuisce da sola a quasi metà della raccolta lorda (46 per cento) e al 65 per cento delle entrate erariali ed è la tipologia di gioco sulla quale si sono concentrate maggiormente le modifiche normative, sia negli anni precedenti, che a partire da settembre 2018. Ciò in ragione del fatto che il settore dei giochi si caratterizza per logiche di gestione imprenditoriali e che la domanda dei consumatori si orienta maggiormente verso tipologie di gioco che assicurano un'elevata percentuale di redistribuzione ai giocatori della raccolta lorda (c.d. *payout*), e prevedono un breve intervallo temporale tra la giocata e il corrispondente evento/partita (come nel caso delle *new slot* e delle *video lottery*). Sulla categoria, inoltre, si applica un'aliquota dello 0,3 per cento della raccolta a titolo di canone concessorio.

TAVOLA 3.22

RACCOLTA LORDA E NETTA, VINCITE, ENTRATE ERARIALI E RENDIMENTI PER CATEGORIE DI GIOCHI

Macro categorie di giochi	Raccolta lorda	Vincite	Raccolta netta (spesa dei giocatori)	Entrate erariali	Rendimento erariale %	Rendimento effettivo %
Lotto	7.832	5.535	2.297	1.097	14,0%	47,8%
Giochi numerici a totalizzatore naz.	1.546	940	606	439	28,4%	72,4%
Lotterie	9.242	6.832	2.410	1.310	14,2%	54,4%
Giochi a base sportiva	10.903	9.414	1.489	297	2,7%	20,0%
Giochi a base ippica	536	398	138	22	4,1%	15,9%
Bingo	1.508	1.060	448	181	12,0%	40,4%
Apparecchi	48.599	38.412	10.187	6.461	13,3%	63,4%
Giochi di abilità a distanza (skill games)	22.966	22.109	857	172	0,8%	20,1%
Scommesse virtuali	1.744	1.478	266	53		
Scommesse virtuali	1.744	1.478	266	53	3,0%	19,9%
Totale	104.876	86.178	18.698	10.032	9,6%	53,7%

Fonte: dati Agenzia delle dogane e dei monopoli

La macro-categoria degli apparecchi da intrattenimento con vincita in denaro è quella maggiormente soggetta a fenomeni di evasione fiscale, gioco clandestino e riciclaggio.

In particolare, la lotta al fenomeno del gioco clandestino, e quindi all'evasione fiscale che ne deriva, concerne prevalentemente:

- le scommesse (sia mediante rete fisica che mediante siti on line illegali);
- il gioco mediante rete fisica attraverso apparecchiature che si collegano ai siti illegali (i cd. Totem);
- la manomissione/alterazione di apparecchi da gioco con vincita in denaro.

Come riferisce l'Agenzia delle dogane e dei monopoli, il fenomeno dell'evasione totale si verifica solo nel caso di gioco a distanza su siti esteri illegali anche attraverso l'utilizzo di apparecchi illeciti (i totem, appunto) che si collegano ai predetti siti. Nella fattispecie si riscontra una doppia violazione in quanto si gioca con un concessionario non autorizzato tramite l'intermediazione di qualcuno, vietata per il gioco on line.

Un ulteriore fenomeno che sta acquisendo un rilievo sempre maggiore è quello relativo all'alterazione delle schede degli apparecchi da intrattenimento. Al riguardo, considerando il crescente livello di complessità tecnologica delle modalità di alterazione, l'Agenzia ha costituito un gruppo tecnico insieme al partner tecnologico Sogei e alla Guardia di Finanza per attuare un programma di controlli mirati con l'intento di scoraggiare questa pratica illegale.

In tale ambito, l'Agenzia nel 2018 ha effettuato 47.860 controlli soprattutto sugli apparecchi e sul divieto di gioco ai minori (Tavola 4).

TAVOLA 3.23

CONTROLLI EFFETTUATI NEL SETTORE DEI GIOCHI	
TIPOLOGIA CONTROLLO	N. controlli effettuati
Controlli su apparecchi	31.051
Controlli su scommesse	3.790
Controlli sul gioco online	117
Controllo su altri ambiti di gioco	12.902
TOTALE	47.860

Fonte: dati Agenzia delle dogane e dei monopoli

Nell'ambito dei controlli eseguiti sugli esercizi che effettuano la raccolta delle scommesse e/o dotati di apparecchi da divertimento e intrattenimento, la quota degli esercizi controllati almeno una volta l'anno è stata, nel 2018, di circa il 37 per cento (pari a quasi 32 mila esercizi controllati, rispetto al numero complessivo di esercizi gestiti (circa 86 mila).

Rispetto all'anno 2017, nell'ambito dei controlli sugli apparecchi, sulle scommesse e sul divieto di gioco ai minori nelle vicinanze dei luoghi sensibili si è registrato un aumento, rispettivamente, del 3 per cento, del 15 per cento e del 63 per cento.

Per quanto concerne l'efficacia delle attività di controllo messe in atto dall'Agenzia, relativamente alle somme derivanti dall'accertamento di violazioni tributarie e amministrative, nel 2018, si registra un valore di euro 193,2 milioni, sensibilmente più elevato rispetto all'anno precedente (+103 per cento). In particolare, l'imposta accertata è stata pari a circa 98 milioni di euro (rispetto ai 32 circa del 2017), le sanzioni amministrative irrogate ammontano a circa 21 milioni di euro (rispetto ai 20 circa del 2017), quelle tributarie a circa 74 milioni di euro (rispetto ai 44 circa dell'anno precedente). Tale risultato, secondo quanto riferisce l'Agenzia delle dogane e dei monopoli, è da ricondurre soprattutto all'attività di accertamento, effettuata anche in collaborazione con le forze dell'ordine.

In generale si è riscontrato un aumento delle violazioni nel settore dei giochi, in parte grazie al maggiore presidio e alla maggiore efficacia dei controlli, anche in virtù della messa a punto di indicatori di rischio. La riduzione del numero degli apparecchi da intrattenimento

stabilita dalle norme nazionali, unita all'inasprimento delle limitazioni di distanze da luoghi sensibili e degli orari di gioco da parte di norme regionali e locali, ha determinato una contrazione del mercato legale e un probabile incremento dei fenomeni illegali.

L'azione di contrasto dell'Agenzia è stata orientata anche allo sviluppo di strumenti interattivi che aiutano l'analisi investigativa per l'individuazione di attività illecite nell'ambito del settore delle scommesse gestite da *bookmakers* stranieri non regolarizzati.

Sono stati attivati, altresì, i sistemi di "*fraud management*": in base al riscontro tra i dati dei sistemi operazionali e quelli forniti dai concessionari ai fini dell'antiriciclaggio, è possibile evidenziare possibili fenomeni di illeciti.

Un'ulteriore attività, con un incremento del 50 per cento rispetto all'esercizio precedente, ha riguardato controlli a campione su 15 piattaforme di giochi online e di scommesse sportive, nonché di sistemi di gioco delle Videolotteries, per verificarne il corretto funzionamento e il rispetto delle regole in tema di restituzione in vincite, l'osservanza delle regole tecniche di produzione e gestione e la conformità tecnica degli apparecchi.

Un'ulteriore attività ha riguardato l'attività di controllo sugli istituti assicurativi o bancari presso i quali i concessionari di giochi hanno stipulato le fidejussioni, evidenziando le eventuali criticità conseguenti a ridotte coperture in termini di valori patrimoniali ed individuando parametri ed indici di bilancio in grado di fornire indicazioni sulla salute degli istituti.

Inoltre, nel corso del 2018, con l'obiettivo di prevenire infiltrazioni criminali nella filiera del gioco, è stato effettuato uno screening su 23 soggetti considerati a rischio, su un totale di 303 soggetti mappati e di circa 9.300 schede informative raccolte. L'efficacia di tale attività è stata rinforzata grazie allo sviluppo di un flusso di informativo tra gli uffici dell'Agenzia e gli organi di polizia giudiziaria.

Per ultimo, l'Agenzia ha fatto presente che è stato completato il processo di integrale automazione della procedura di inibizione dei siti che offrono gioco senza autorizzazione e, in seguito a un costante coordinamento con la Guardia di finanza e la Polizia postale, sono state perfezionate le procedure e metodologie di controllo successivo all'emanazione di provvedimenti di inibizione. Nel 2018 sono stati inibiti più di 1.000 siti (il totale dei siti inibiti è salito a quasi 8.000), facendo registrare un notevole incremento rispetto al 2017.

Un ulteriore approfondimento riguarda la valutazione, in base alla struttura del settore dei giochi, degli aspetti relativi ai costi e ai benefici dei giochi in concessione. Il modello italiano di esercizio del gioco pubblico con vincite in denaro si basa, da un lato, sulla riserva a favore dello Stato in materia di giochi e scommesse e, dall'altro, sulla concessione di servizio, mediante la quale l'Amministrazione affida, nel rispetto della normativa comunitaria, l'esercizio del gioco a un soggetto privato, prescelto sulla base di selezioni a evidenza pubblica, ampliando la sfera giuridica del destinatario e mantenendo sull'attività idonei e stringenti poteri di controllo.

L'istituto della concessione consente, sul piano organizzativo, di attuare una forma di partenariato con i privati nella gestione dei servizi e, nello stesso tempo, di contenere e ridurre i costi. Mediante la collaborazione con i soggetti privati, infatti, si perseguono le finalità istituzionali volte all'affermazione del gioco legale su quello illegale e al rigoroso controllo dell'Amministrazione a garanzia dell'ordine pubblico e della sicurezza, trasferendo al concessionario il c.d. "rischio operativo" (rischio economico) connesso alla organizzazione e gestione della raccolta del gioco affidato in concessione.

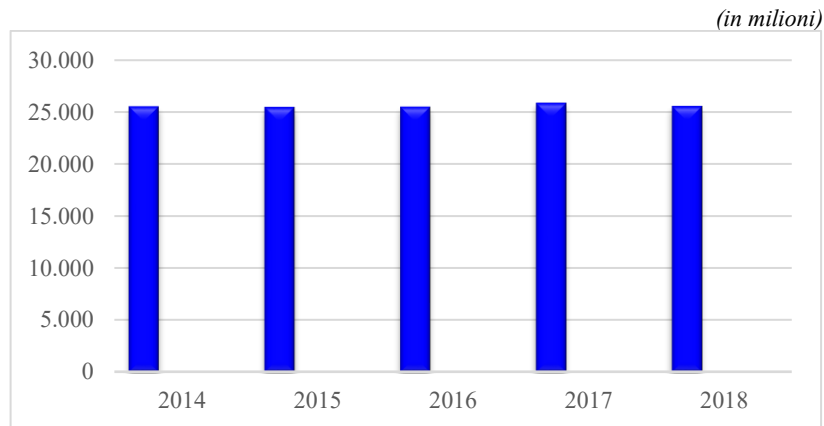
3.7. La fiscalità petrolifera

Anche nel 2018 il gettito delle accise sui prodotti petroliferi è stato di poco inferiore ai 26 miliardi, allineandosi al valore degli ultimi anni (-281 milioni, -1,1 per cento rispetto al 2017). Il gettito rappresenta poco meno del 12 per cento delle imposte indirette e il 5,5 per cento del totale delle entrate tributarie⁶¹.

⁶¹ I dati si riferiscono alle imposte relative al Bilancio dello Stato.

GRAFICO 3.13

L'ANDAMENTO DELL'ACCISA PER GLI OLI MINERALI, ANNI 2014-2018



Fonte: MEF dipartimento delle finanze – Entrate tributarie 2018

I consumi totali mostrano un'ulteriore flessione per la benzina e per il GPL (molto contenuta per la prima, dell'ordine del 2,5 per cento per il secondo), mentre inverte la tendenza avviata a partire dal 2015 il gasolio, superando i 28.000 miliardi di litri, con un incremento superiore al 2 per cento.

TAVOLA 3.24

1: CONSUMI DEI PRODOTTI PETROLIFERI UTILIZZATI COME CARBURANTE PER MOTORI (MLD DI LITRI – KG PER IL GPL) - ANNI 2014-2018

Anno	Consumi benzina	Consumi gasolio	Consumi GPL autotrazione
2014	10.677	27.329	1.564
2015	10.570	27.843	1.648
2016	10.235	27.790	1.696
2017	9.822	27.584	1.667
2018	9.758	28.280	1.625

Fonte: Agenzia delle dogane e dei monopoli – I dati del 2018 sono provvisori

TAVOLA 3.25

PREZZO INDUSTRIALE, ACCISA, IVA E PREZZO AL CONSUMO (EURO/LIT)¹⁾

	Prezzo industriale	Accisa	IVA	Prezzo al consumo
Benzina	0,490	0,728	0,268	1,486
Gasolio autotrazione	0,554	0,617	0,258	1,429
GPL autotrazione	0,393	0,147	0,119	0,659
Accise vigenti al 7/1/2019				

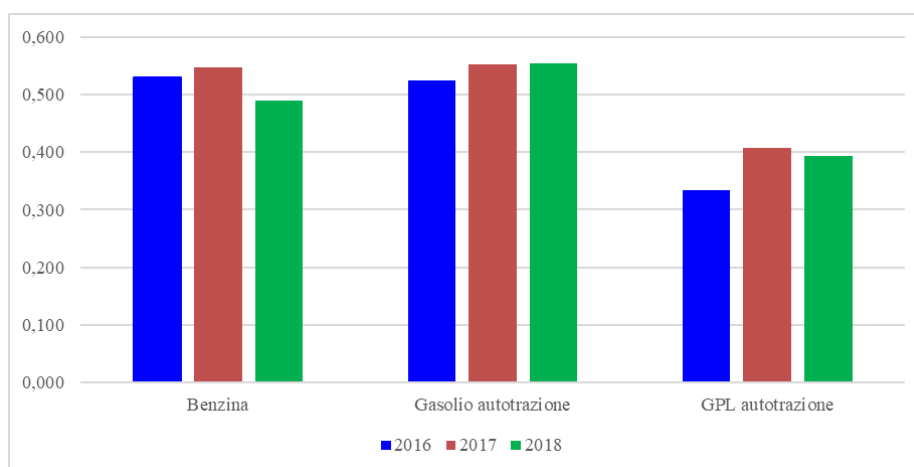
⁽¹⁾ Comprensivo dei margini di raffinazione e distribuzione

Fonte: Ministero dello sviluppo economico

Il Grafico 3.14 illustra l'andamento del prezzo industriale delle tre tipologie di carburante nel triennio 2016 - 2018.

GRAFICO 3.14

PREZZO INDUSTRIALE DEI PRINCIPALI PRODOTTI PETROLIFERI (€/LIT)



Fonte: Ministero dello sviluppo economico

TAVOLA 3.26

ACCISE RELATIVE ALLA BENZINA E AL GASOLIO AUTO

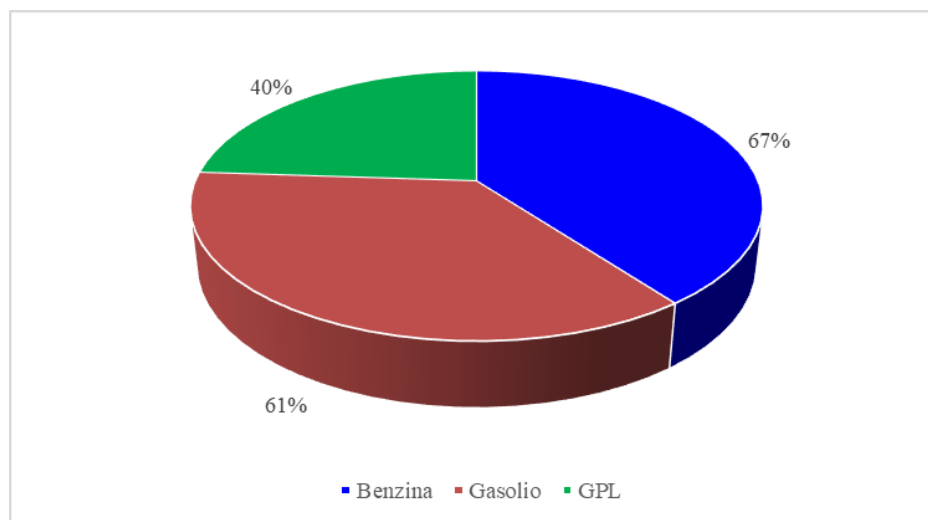
Provvedimento				Benzina	Gasolio autotrazione
Tipo	Data	Numero	Decorrenza	€/1.000 litri	€/1.000 litri
Dpcm	15.01.1999		16.01.1999	541,84	403,21
Decreto-legge	24.12.2003	355	29.12.2003	558,64	
Decreto-legge	21.02.2005	16	22.02.2005	564,00	413,00
Decreto-legge	03.10.2006	262	03.10.2006		416,00
Decreto legislativo	02.02.2007	26	01.06.2007		423,00
Determinazione direttoriale	05.04.2011	41102	06.04.2011	571,30	430,30
Determinazione direttoriale	28.06.2011	77579	28.06.2011	611,30	470,30
Determinazione direttoriale	28.06.2011	77579	01.07.2011	613,20	472,20
Determinazione direttoriale	28.10.2011	127505	01.11.2011	622,10	481,10
Decreto-legge	06.12.2011	201	07.12.2011	704,20	593,20
Determinazione direttoriale	07.06.2012	69805	08.06.2012	724,20	613,20
Determinazione direttoriale	09.08.2012	88789	11.08.2012	728,40	617,40
Legge di stabilità	24.12.2012	228	01.01.2013	728,40	617,40
Determinazione direttoriale	23.12.2013	145733	01.03.2014	730,80	619,80
		dal	01.01.2015	728,40	617,40

Fonte: Agenzia delle dogane e dei Monopoli

Come si rileva dai dati rilevati dal Ministero dello sviluppo economico concernenti i prezzi medi alla pompa registrati nell'anno 2018, l'incidenza della fiscalità è stata pari al 67 per cento per la benzina, al 61 per cento per il gasolio e al 40 per cento sul GPL (Grafico 3.15). Ponderando l'incidenza fiscale di ogni carburante con il relativo consumo si riscontra che la fiscalità media sui prodotti petroliferi nel 2018 ha inciso per circa il 60 per cento del prezzo finale (era pari a quasi il 62 per cento nel 2017).

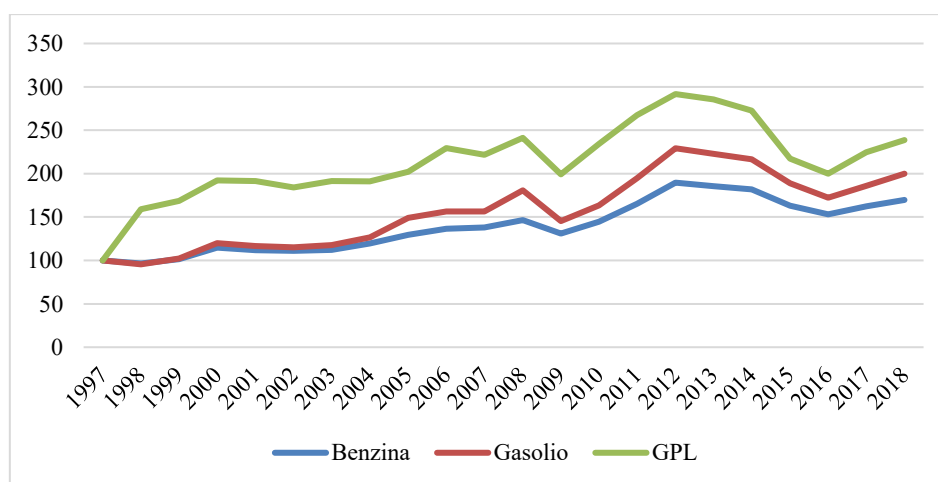
GRAFICO 3.15

L'INCIDENZA FISCALE SUI PRODOTTI PETROLIFERI



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Ministero dello sviluppo economico, valori medi annuali

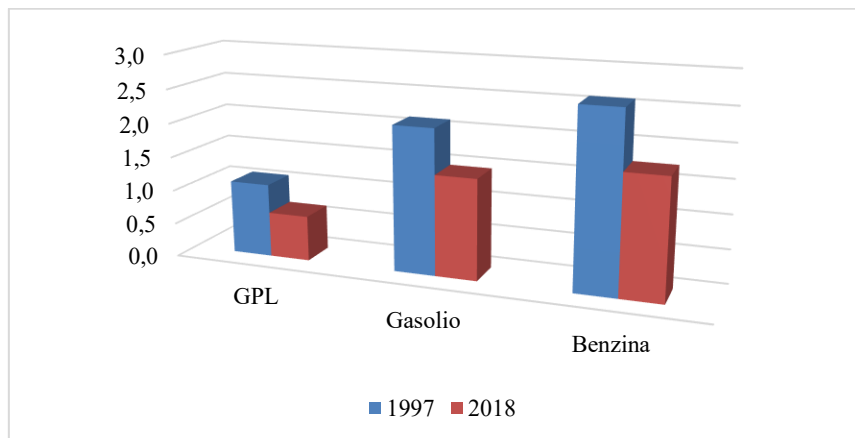
GRAFICO 3.16

L'ANDAMENTO DEL PREZZO FINALE DI BENZINA, GASOLIO E GPL
ANNO 1997 = BASE 100

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Ministero dello sviluppo economico, valori medi annuali

Il grafico 3.16 illustra l'andamento del prezzo finale delle tre tipologie di carburante nel periodo 1997–2018, considerato uguale a 100 il primo anno di riferimento. Si riscontra un aumento di circa il 70 per cento della benzina, del 100 per cento del gasolio e del 139 per cento del GPL. Interessante rilevare che all'inizio del periodo considerato il rapporto fra il prezzo del gasolio e quello del GPL rispetto alla benzina era rispettivamente del 79 per cento e del 30 per cento, mentre a fine 2018 risulta pari rispettivamente al 93 per cento e al 45 per cento. Dai dati relativi agli ultimi due anni, si vede come il prezzo medio annuale al consumo di tutti e tre i carburanti sia aumentato ma, considerando che le accise sono rimaste stabili, tale aumento è da imputarsi sostanzialmente all'incremento del prezzo industriale: dell'11 per cento nel caso della benzina, del 16 per cento per il gasolio e del 9 per cento nel caso del GPL.

GRAFICO 3.17

RAPPORTO TRA COMPONENTE FISCALE E PREZZO INDUSTRIALE DI BENZINA GASOLIO E GPL
ANNI: 1997 e 2018

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Ministero dello sviluppo economico, valori medi annuali

Analoga analisi effettuata sull'incidenza fiscale evidenzia che dal 1997 al 2018 il rapporto tra la componente fiscale e il prezzo industriale è passato da 2,6 a 1,7 per la benzina, da 2,1 a 1,5 per il gasolio e da 1,1 a 0,7 per il GPL⁶².

Il quadro relativo alla tassazione gravante sui prodotti petroliferi si può completare tenendo presente che le Regioni a statuto ordinario hanno la facoltà di introdurre un'imposta regionale sulla benzina erogata dai distributori situati nel loro territorio entro un massimo di 2,6 centesimi al litro, valore che può essere alzato fino a cinque centesimi per far fronte a spese relative a stati di emergenza. Il gettito di tale imposta, contrariamente all'IVA afferente che è di competenza dell'erario, viene versato direttamente alle Regioni interessate. Nella tabella che segue si evidenzia che solo sette Regioni applicano tale imposta, la quale oscilla tra i 3 e i 6 centesimi di euro a litro (IVA compresa).

TAVOLA 3.27

L'IMPOSTA REGIONALE SULLA BENZINA

Valori in euro/litro	IMPOSTA REGIONALE SULLA BENZINA
	Aliquota applicata
Calabria	0,02582
Campania	0,02582
Lazio	0,02580
Liguria	0,05000
Marche*	0,02000
Molise	0,02582
Piemonte	0,02600

Fonte: Agenzia delle dogane e dei monopoli

(*) L'imposta regionale sulla benzina per autotrazione è stata soppressa a partire dal 1 novembre 2018 dall'art.7 della legge regionale n.43 del 24 ottobre 2018.

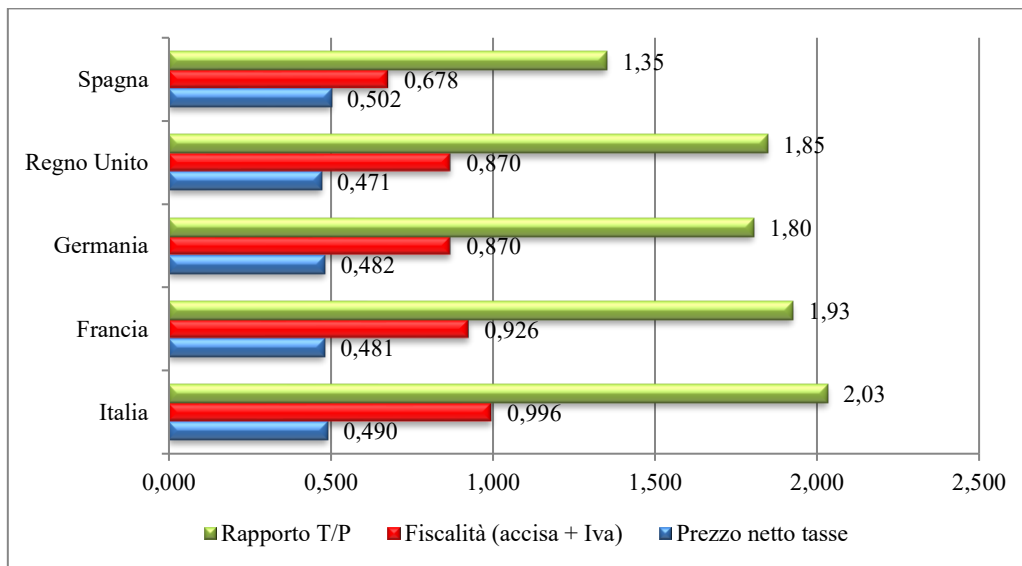
⁶² Un rapporto pari ad 1 indica che a fronte di un prezzo industriale di un euro, corrisponde un euro di prelievo fiscale (accisa + Iva).

Rispetto agli altri grandi paesi europei l'Italia si caratterizza per l'incidenza della componente fiscale sul prezzo industriale fra le più elevate. Nel caso della benzina, infatti, questa risulta pari a circa due volte il prezzo base, rispetto ad un valore di 1,9 per Francia e Regno Unito; nel caso del gasolio, invece, è il Regno Unito a presentare il rapporto più elevato (1,8) con l'Italia e la Francia al secondo e terzo posto (circa 1,5).

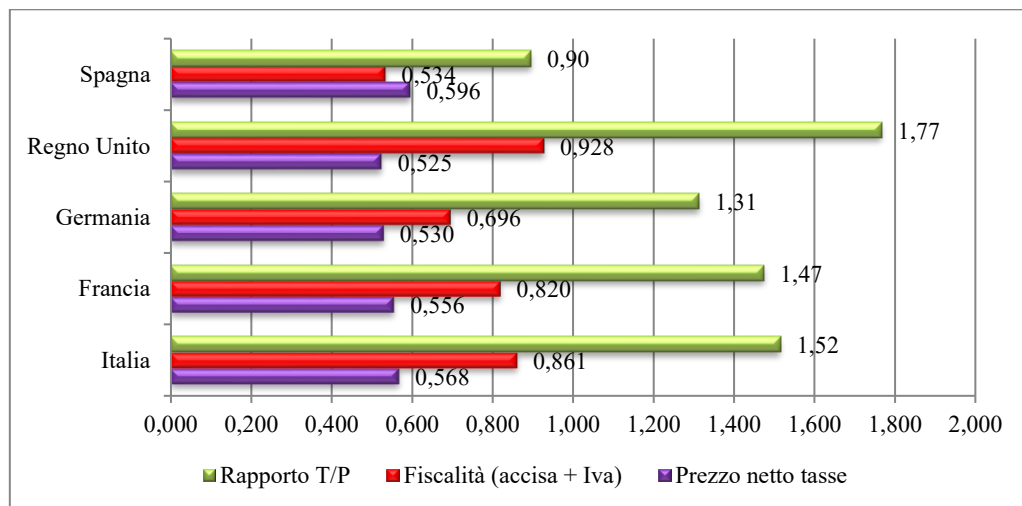
GRAFICO 3.18

L'INCIDENZA DELLE IMPOSTE SUL PREZZO BASE DEI PRODOTTI PETROLIFERI: L'ITALIA
E I PRINCIPALI PAESI EUROPEI (€/LITRO) PREZZI AL 07/01/2019

BENZINA



GASOLIO



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Commissione europea (ec.europa.eu/taxation/excise-duties/energy_products)

LE SPESE DELLO STATO

Considerazioni di sintesi

- 1. Le spese dello Stato nel 2018:** 1.1. I risultati del 2018; 1.2. I risultati al netto delle regolazioni contabili e di poste correttive e compensative e acquisizioni di attività finanziarie; 1.3. La spesa diretta dello Stato; 1.4. L'allocazione delle risorse nelle leggi di bilancio 2018 e 2019: un confronto.
- 2. Gli obiettivi economico finanziari della gestione: i risultati:** 2.1. I tagli di spesa imputati agli stati di previsione dei Ministeri: 2.1.1. La composizione dei tagli per categoria economica e missione; 2.1.2. Il rilievo dei tagli; 2.1.3. I tagli nella gestione; 2.1.4. Una valutazione dei risultati; 2.2. Le misure di razionalizzazione degli acquisti di beni e servizi: 2.2.1. Acquisti Consip ed extra Consip per beni e servizi; 2.2.2. Acquisti Consip ed extra Consip per investimenti fissi lordi; 2.2.3. Spese per *Facility management*, pulizia e manutenzione degli immobili; 2.2.4. Spese per immobili in locazione passiva; 2.3. I tempi di pagamento: 2.3.1. I tempi di pagamento delle Amministrazioni pubbliche; 2.3.2. I tempi di pagamento dell'Amministrazione statale; 2.3.3. L'indicatore annuale per singola Amministrazione ministeriale; 2.3.4. Raffronto con i dati di rendiconto; 2.4. I debiti fuori bilancio: 2.4.1. I debiti al 31 dicembre 2018; 2.4.2. Una ripartizione per categoria economica; 2.4.3. I debiti di tesoreria. Gli speciali ordini di pagamento (Sop); 2.5. La spesa dello Stato per investimenti.
- 3. L'ecorendiconto dello Stato:** 3.1. Campo di osservazione, definizioni e classificazioni; 3.2. La spesa primaria per l'ambiente

Considerazioni di sintesi

Nel 2018 gli stanziamenti iniziali del bilancio dello Stato ammontavano a circa 852 miliardi contro gli 861 del 2017, in riduzione dell'1 per cento. La spesa finale, al netto delle somme stanziare per la missione "Debito pubblico", presentava invece un aumento significativo di poco inferiore al 3 per cento e ciò nonostante la contrazione della spesa per interessi, prevista ancora in riduzione dell'1 per cento. In crescita sia la spesa corrente primaria (+2,2 per cento), sia, soprattutto, quella in conto capitale, che era attesa aumentare del 19,4 per cento. Nel complesso, la spesa primaria raggiungeva i 546 miliardi, +3,6 per cento rispetto al 2017.

In termini di prodotto, gli stanziamenti iniziali di bilancio confermavano una buona tenuta dei conti. Si riduceva l'incidenza della spesa finale sul Pil prodotto di 3 decimi di punto come risultato di una flessione della spesa corrente di poco meno di 7 decimi di punto e di una crescita di quella in conto capitale di 4 decimi. Il bilancio di previsione, quindi, pur incorporando una dinamica della spesa corrente in ripresa (ma con tassi inferiori a quelli attesi per il prodotto nominale), segnalava una attenzione crescente ad una ricomposizione a favore della spesa in conto capitale.

Nelle previsioni definitive, la spesa complessiva si riduce del 3,2 per cento, quella finale primaria dello 0,2 per cento. Un risultato che è a sintesi di un incremento del 2,1 per cento della spesa corrente primaria, di una flessione più accentuata di quella per interessi (-2,6 per cento) e

di un decremento degli stanziamenti in conto capitale del 18 per cento. Una variazione su cui ha inciso, in particolare, il venir meno nel 2018 dell'operazione straordinaria sul settore finanziario resasi necessaria nel corso del precedente esercizio.

La sostanziale conferma nel 2018 sia della spesa finale che del rimborso prestiti sui livelli iniziali (diversamente dal 2017 in cui la spesa finale era cresciuta rispetto alle previsioni iniziali di circa 25 miliardi) consente di confermare la flessione della spesa complessiva in termini di prodotto di 2,5 punti rispetto al 2017, nonostante un andamento dello stesso prodotto significativamente inferiore alle attese (1.754 miliardi contro i 1.770 miliardi stimati per l'anno al momento dell'impostazione del bilancio). In flessione il peso sia della spesa corrente che di quella in conto capitale (-0,8 punti), mentre la spesa corrente primaria cresce di un decimo di punto. La riduzione della spesa per interessi, maggiore delle attese di circa 3 miliardi, è più che compensata dall'aumento dei redditi e dei consumi intermedi. Rispetto al 2017 l'incremento è, rispettivamente, del 2,7 e dell'8,5 per cento. In crescita, anche se in misura più contenuta, i trasferimenti correnti alle imprese.

Sul versante delle spese in conto capitale, crescono rispetto alle previsioni iniziali gli investimenti (+1,3 miliardi), confermando l'aumento rispetto al 2017 di poco inferiore al 29 per cento e, soprattutto, i "Contributi alle imprese" per circa 2,5 miliardi (+37,8 per cento rispetto al 2017). Il venir meno delle acquisizioni di attività finanziarie per oltre 20 miliardi, in ragione delle somme destinate al Fondo per il finanziamento delle operazioni di acquisto azioni e della concessione di garanzie dello Stato a favore di banche e gruppi bancari comporta che la spesa in conto capitale, tuttavia, si riduce nelle previsioni definitive del 18 per cento rispetto al 2017.

La lettura muta se il confronto tra i due esercizi è condotto al netto di tale posta straordinaria: la spesa in conto capitale cresce del 19,4 per cento, quella finale segna un aumento del 2,7 per cento e quella primaria del 3,5 per cento, mezzo punto in più in termini di prodotto, dal 31 al 31,5 per cento.

L'esame della gestione di competenza e di quella di cassa (sempre al netto della posta riferita al fondo) conferma con qualche diversa accentuazione quanto previsto negli stanziamenti.

I risultati in termini di impegni totali indicano una spesa finale primaria che cresce del 4,2 per cento, mentre la spesa in conto capitale pur rallentando rispetto alle previsioni, si mantiene in aumento del 14,9 per cento. La spesa corrente cresce del 2,6 per cento come risultante di una spesa primaria in aumento del 3,2 per cento e di quella per interessi in flessione di poco meno del 2 per cento.

Tra le spese correnti, oltre a quella per redditi da lavoro, in crescita del 6,2 per cento e delle imposte sulla produzione (+5,2 per cento), l'aumento è concentrato sui consumi intermedi, i trasferimenti a famiglie e istituzioni sociali (soprattutto per l'incremento del Fondo per la lotta all'esclusione sociale) e i trasferimenti alle imprese (principalmente per l'aumento dei crediti di imposta alle banche).

La crescita degli impegni in conto capitale riguarda gli investimenti, e prevalentemente 4 amministrazioni (Beni culturali, Difesa, Interno e Infrastrutture) e i contributi agli investimenti ad imprese, in particolare, per i crediti di imposta per adeguamento tecnologico, beni strumentali e per ricerca e sviluppo.

In termini di pagamenti (totali), i segnali di crescita si confermano sul fronte della spesa corrente, mentre si ridimensionano significativamente in termini di spesa in conto capitale.

Il totale degli esborsi per spesa finale aumenta rispetto al 2017 del 2,5 per cento. La spesa corrente primaria cresce del 3,3, incrementando di più di 15,6 miliardi il livello raggiunto nel 2017. Crescono i "Redditi da lavoro dipendente" di oltre 4,8 miliardi, i "Consumi intermedi" di 1 miliardo e crescono soprattutto le poste correttive e compensative di oltre 6,5 miliardi. Di minor rilievo assoluto ma non di minore importanza gli aumenti dei trasferimenti alle imprese (+1,7 miliardi, +26 per cento rispetto al 2017) e quelli per risorse proprie all'Unione europea.

Sul fronte della spesa in conto capitale, invece, il ribasso nel tasso di crescita complessivo (rispetto agli impegni totali) è frutto soprattutto della forte flessione dei contributi alle Amministrazioni pubbliche (-7,1 per cento), alle imprese (-5,9 per cento), oltre che delle

acquisizioni di attività finanziarie. Si confermano in crescita solo gli investimenti fissi e gli altri trasferimenti in conto capitale per gli esborsi del Fondo di risoluzione unico per il settore bancario (2,5 miliardi).

L'esame della gestione, quindi, conferma, almeno sul fronte della spesa corrente, l'impostazione iniziale del bilancio 2018: una ripresa della spesa legata al rinnovo dei contratti di lavoro e al pagamento degli arretrati che si estende, tuttavia, ad altre componenti della spesa. Sia in termini di impegni che di pagamenti totali, di rilievo è la crescita dei consumi intermedi, forte quella dei trasferimenti alle imprese, significativo anche l'incremento dei trasferimenti alle famiglie. Ciò, unito al "rimbalzo" delle somme per le Risorse proprie all'Unione europea, particolarmente ridotte nell'esercizio 2017, porta ad una spesa corrente primaria in crescita del 3,2 per cento in termini di impegni totali, del 3,3 in termini di pagamenti.

Sul versante della spesa in conto capitale, invece, permane l'impegno ad una accelerazione degli interventi. Tuttavia, se gli impegni totali crescono del 14,9 per cento, i pagamenti registrano solo un +1,1 per cento.

La spesa finale primaria cresce nel complesso del 4,1 per cento in termini di impegni e del 3,1 in termini di pagamenti. Valori ben superiori, è bene ricordarlo, all'aumento del Pil nominale cresciuto nell'anno dell'1,7 per cento. Ove si consideri, tuttavia, anche l'incidenza sul 2017 (e indirettamente sul 2018) dell'operazione straordinaria sulle banche, il risultato muta in misura rilevante: gli impegni per spesa primaria crescono del 2,5 per cento e i pagamenti aumentano del solo 0,4 per cento. Un risultato contabile certamente più positivo, ma di cui appare limitata la significatività economica.

Anche guardando alla gestione della spesa al netto delle partite finanziarie e delle regolazioni contabili si hanno alcune conferme ed accentuazioni.

Si confermano le tensioni sul fronte della spesa corrente primaria (+3,3 per cento gli impegni totali, +2,7 per cento i pagamenti) e il contributo che a tale risultato è venuto da altre voci oltre a quelle da redditi per il rinnovo dei contratti; si conferma anche lo sforzo esercitato per accelerare la spesa in conto capitale; una spinta, tuttavia, che stenta a tradursi in realizzazioni effettive: la crescita delle somme stanziata del 22 per cento si attenua negli impegni totali (+16,3 per cento) per tradursi in pagamenti in aumento solo del 3,4 per cento.

Si accentua la percezione che il problema di una ripresa della spesa per investimenti non risieda solo nella disponibilità di risorse. I rapporti tra impegni e massa impegnabile e pagamenti su massa spendibile peggiorano in tutte le categorie economiche e missioni.

Dopo alcuni anni di continua riduzione, nel 2018 la spesa diretta dello Stato (al netto dei trasferimenti ad altre Amministrazioni pubbliche), riprende a crescere. Nel bilancio iniziale la spesa primaria diretta era prevista in aumento del 4,6 per cento rispetto al 2017 (il dato è sempre al netto di "Poste correttive" e "Acquisizione di attività finanziarie"). Un dato a sintesi di una crescita di quella corrente primaria del 3,1 per cento e di quella in conto capitale del 16,4 per cento. Gli stanziamenti definitivi accentuano tale quadro: nel complesso, la crescita sale al 7,4 per cento, soprattutto per l'aumento del 31,4 per cento di quella capitale. Cresce, tuttavia, anche la spesa corrente primaria del 4,4 per cento.

Nella gestione tali andamenti si accentuano ulteriormente: gli impegni per spesa primaria crescono del 9,8 per cento, +7,1 quelli correnti, +31,6 quelli in conto capitale. Pur attenuati, i segnali di accelerazione trovano conferma nei pagamenti: il dato complessivo (+6,8 per cento la variazione dei primari) è il risultato di un aumento del 6,2 dei pagamenti correnti e del +11,7 per cento di quelli in conto capitale.

Si conferma, quindi, una inversione della tendenza che negli scorsi anni segnalava una contrazione della spesa. Questa variazione è da ricondurre sia ad interventi occasionali come quelli che riguardano, nei consumi intermedi, la chiusura di posizioni debitorie del passato, sia allo sviluppo di nuovi strumenti di spesa con la crescita di stanziamenti destinati ad avere ulteriore sviluppo nei prossimi anni. Rimane, tuttavia, ancora rilevante la concentrazione in poche missioni della "specializzazione" dello Stato. Andrà compreso quanto i segnali legati non solo al rinnovo

dei contratti ma anche al potenziamento delle strutture centrali incideranno sul mantenimento dei risultati ottenuti in questi anni. E come questa tendenza si confronterà con le richieste di ampliamento delle funzioni decentrate.

Il cambio di legislatura intervenuto nel corso dell'esercizio ha fatto del 2018 un anno di passaggio, dove le modifiche nella composizione del bilancio operate "in corsa" poco possono aiutare a cogliere eventuali differenze nell'impostazione e nel rilievo degli obiettivi perseguiti. Di qui l'interesse ad un primo esame delle variazioni intervenute nel bilancio 2019, il primo della nuova legislatura, guardando sia alla composizione degli stanziamenti per missioni e programmi, sia a quella per categorie, per cogliere primi elementi di cambiamento nelle "priorità".

Pur nei limiti entro cui si è dovuto muovere, sono evidenti alcuni tratti che hanno caratterizzato le scelte assunte con il bilancio 2019. Scelte che, pur considerando la difficile manovrabilità degli aggregati, almeno nel breve periodo, segnalano differenze significative nella allocazione delle risorse. Oltre ai due interventi di maggior rilievo attuati con il d.l. 4/2019, ciò che caratterizza la gestione corrente è la crescita delle risorse per il personale e le strutture dell'Amministrazione. La destinazione delle risorse aggiuntive è stata, inoltre, in alcuni casi rafforzata da rivalutazioni negli indirizzi che hanno interessato stanziamenti preesistenti.

Sul fronte della spesa in conto capitale il bilancio di previsione per il 2019 segna una netta discontinuità con quello degli ultimi anni: la crescita degli stanziamenti è dell'1,3 per cento, contro il 19,4 per cento del 2018 e il 3,2 per cento del 2017. Su tale profilo hanno probabilmente inciso tre fattori: l'avvio di interventi di notevole impatto finanziario in tema di previdenza e lotta alla povertà che hanno assorbito gli spazi di manovra disponibili; la necessità emersa durante l'esame della legge di bilancio di rivedere la dimensione del disavanzo e il conseguente ricorso a rimodulazioni di precedenti autorizzazioni di spesa in conto capitale per circa 2,2 miliardi; la consapevolezza che il ritardo accusato nel processo di attuazione di precedenti interventi consentiva di puntare ad una crescita delle realizzazioni anche entro una dimensione finanziaria di competenza più contenuta. Ciò sembra alla base della netta riduzione rispetto al 2018 degli stanziamenti in alcune delle missioni con maggior "vocazione" all'accumulazione e/o al sostegno degli investimenti: è il caso delle "Infrastrutture pubbliche e logistica (che registra un calo del 40,5 per cento), di "L'Italia in Europa e nel mondo" (-59 per cento), del "Diritto alla mobilità e sviluppo dei sistemi di trasporto" (-32,2 per cento) e della "Difesa e sicurezza del territorio (-18,7 per cento). Riduzioni accompagnate da interventi di potenziamento che riguardano, ad esempio, la "Tutela della salute" con investimenti sui sistemi informativi, le "Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali" volte a riattivare gli investimenti degli Enti territoriali (+1,2 miliardi), la "Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali" (circa +400 milioni), il "Soccorso civile" (+1,4 miliardi) per accelerare le ricostruzioni, la "Ricerca e innovazione" (+300 milioni) destinati in prevalenza agli enti e alle istituzioni di ricerca e "Competitività e sviluppo delle imprese" (+900 milioni). Una riduzione degli stanziamenti complessivi che si accompagna ad una crescente attenzione alle procedure su cui incidere per recuperare tempi di realizzazione più adeguati.

Anche nel 2018 il contributo delle Amministrazioni centrali alla manovra di finanza pubblica si è tradotto in tagli agli stanziamenti di dimensione rilevante: si tratta nel complesso di oltre 4,5 miliardi di minori spese in termini di saldo netto da finanziare, disposti in tre momenti principali: con la prima attuazione dell'articolo 22-*bis* della legge n. 196 del 2009, in materia di programmazione finanziaria e accordi tra Ministeri; con altre misure della legge di bilancio; con un provvedimento assunto nel corso dell'esercizio, il d.l. 119/2018, che ha previsto, sul finire dell'anno, un ulteriore taglio di risorse per circa 600 milioni.

Dei circa 4,5 miliardi di tagli programmati, 3,4 miliardi sono di spesa corrente e la restante quota (1,1 miliardi) è di parte capitale. Le riduzioni riguardano prevalentemente 4 Amministrazioni e si presentano concentrati in poche missioni (alle prime sei è imputato poco meno del 74 per cento delle riduzioni): "Fondi da ripartire", "Diritto alla mobilità" e "Politiche

economiche e finanziarie”, “Politiche previdenziali”, “Politiche del lavoro” e “Relazioni finanziarie con le autonomie”

La verifica dei risultati conseguiti nell’anno conferma il sostanziale mantenimento nella gestione delle misure assunte in attuazione del dPCM e delle ulteriori riduzioni previste con la legge di bilancio e il successivo d.l. 119/2018. Anche se certamente non risolutivo, si tratta di un aspetto importante, ove ci si voglia interrogare sulla tenuta delle misure di controllo della spesa e, soprattutto, sull’efficacia della scelta assunta con l’articolo 22-*bis* della 196 di rendere la revisione della spesa elemento organico della gestione di bilancio. La conferma della riduzione è, quindi, un primo elemento a supporto della significatività della scelta adottata.

Anche al netto delle variazioni che riguardano i fondi, per loro natura destinati a ridursi nella gestione per alimentare altri capitoli di spesa, le riduzioni programmate sono state sostanzialmente confermate. Scostamenti significativi hanno riguardato solo alcuni capitoli di contributi in c/capitale alle imprese, redditi da lavoro e spese per consumi intermedi, più che compensati dalle maggiori riduzioni.

Più difficile è valutare quanto tale risultato si sia tradotto in un effettivo miglioramento dei conti di finanza pubblica. I risultati conseguiti nel 2018 sono, sotto questo profilo, in chiaro scuro. Positivi ove è evidente il collegamento con il recupero di efficienza della spesa e i risparmi sono connessi al miglioramento delle procedure. È il caso, ad esempio, particolarmente rilevante della riduzione degli oneri per ritardato rimborso ai contribuenti, almeno per la parte che prefigura un miglioramento dei tempi di esecuzione. Più incerti quelli riferibili ad alcuni tagli guardando alle caratteristiche dei capitoli interessati: come nel passato, in alcuni casi, si tratta di stanziamenti relativi a interventi non operativi da tempo, di cui risulta difficile valutare quanta parte fosse scontata nel tendenziale di finanza pubblica e, quindi, quale sia l’effetto sulla spesa in termini di contabilità economica nazionale, o tagli quali quelli operati sul Fondo politiche di coesione che presenta rilevanti somme rimaste da pagare nell’anno.

Per quello che riguarda infine i fondi da ripartire, più volte la Corte ha sollevato dubbi sul rilievo effettivo di tali riduzioni, che rappresentano una sorta di spesa “potenziale”.

I risultati conseguiti nel 2018 primo anno di operatività dell’articolo 22-*bis* appaiono incoraggianti. La riduzione della spesa ha trovato nelle scelte assunte esplicitamente nella fase di programmazione dell’anno (e nella risposta data a nuove esigenze) una conferma nella gestione, evidenziando un buon funzionamento dell’attività di monitoraggio ed, in generale, una buona riuscita di questa prima applicazione.

Il programma di razionalizzazione degli acquisti delle pubbliche Amministrazioni è ancora un importante punto di riferimento per le politiche di contenimento della spesa e di efficientamento dei servizi delle Amministrazioni dello Stato. Dopo le criticità registrate nel corso del 2017, il sistema centralizzato mostra segnali di ripresa. I dati comunicati dal Ministero dell’economia e delle finanze segnalano, infatti, per il 2018, che il numero dei contratti ed il loro valore risulta complessivamente aumentato (220.909 contratti nel 2018 contro i 204.747 del 2017, per un valore di oltre 2 miliardi nel 2018 rispetto agli 1,7 miliardi circa del 2017), anche se la sostanziale tenuta del sistema è dovuta quasi esclusivamente al consistente aumento degli ordinativi di fornitura emessi sul Mercato elettronico della Pubblica amministrazione - MePA (200.498 nel 2018 rispetto ai 178.962 del 2017), mentre si registra una flessione nel numero dei contratti e dei corrispondenti valori economici per le convenzioni e gli accordi quadro.

Secondo i dati forniti dal MEF per l’insieme delle Pubbliche amministrazioni, il risparmio diretto (quello cioè conseguito direttamente a seguito dell’attivazione degli strumenti messi a disposizione dalla Consip), valutato in 155 milioni nel 2017, aumenta fino a 179 milioni nel 2018 con un incremento del 15 per cento. A sua volta il risparmio indiretto (determinato dal confronto con i prezzi di riferimento delle convenzioni Consip), stimato in 506 milioni nel 2017, raggiunge i 605 milioni nel 2018 con un aumento quasi del 20 per cento. Tuttavia, i contratti attivati sulle convenzioni sono scesi a 20.243 per un valore di 518 milioni rispetto ai 25.644, con un valore di quasi 800 milioni, del 2017.

La rilevazione effettuata presso i Ministeri mostra, invece, risultati meno favorevoli e, talvolta, di segno contrario. Nel 2018 gli acquisti centralizzati, diminuiscono del 7,3 per cento, principalmente per una flessione del Mercato elettronico mentre quelli al di fuori del sistema accentrato aumentano del 2,4 per cento rispetto al 2017.

Pur tenendo conto che si tratta di una rilevazione parziale dovuta alle mancate indicazioni delle Amministrazioni su parte della spesa, tale andamento non può non destare perplessità considerati gli obblighi stringenti di adesione alla centrale acquisti e la necessità di una specifica e motivata autorizzazione per poter operare al di fuori del sistema.

Per la categoria in questione, gli strumenti del Programma non riescono, dunque, a conquistare una quota maggiore della spesa per consumi intermedi e hanno anzi perso terreno rispetto all'anno precedente. D'altra parte, la gestione diretta degli acquisti da parte delle Amministrazioni non sembra essere andata nella direzione del risparmio considerato che la quota di spesa "extra Consip" è aumentata, sia pure leggermente.

Per quanto riguarda gli "Investimenti fissi lordi", invece, la spesa effettuata dalle Amministrazioni centrali al di fuori degli strumenti Consip diminuisce del 26,1 per cento, a fronte di un sensibile aumento di quella effettuata con gli strumenti messi a disposizione da Consip (+45 per cento). Nel complesso, tuttavia, anche in questa categoria, la spesa effettuata al di fuori del sistema accentrato resta assolutamente predominante.

Ciononostante, l'aggregazione degli acquisti mantiene concettualmente una sua validità, sia ai fini di una più efficiente gestione delle risorse finanziarie (economie di scala, riduzione dei costi di processo, contenimento e determinazione dei prezzi di riferimento), sia in termini organizzativi (potenziale riduzione del numero delle stazioni appaltanti). La Corte si è già più volte pronunciata su questi temi rilevando, tra l'altro, come i sistemi centralizzati degli acquisti, siano stati utilizzati soprattutto per l'acquisizione di grandi forniture (come ad es. energia, calore, pulizia ecc.), mentre la maggior parte delle amministrazioni non si è dimostrata in grado di gestire autonomamente procedure di gara ordinarie sopra la soglia di rilievo comunitario. Peraltro, i dati raccolti hanno anche evidenziato come le convenzioni per servizi di gestione integrata degli immobili non abbiano dato una risposta adeguata alle esigenze delle amministrazioni e sia preferibile indirizzarsi verso procedure di gara specifiche. Nel 2018, infatti, le attività per il settore del *facility management*, pulizia e manutenzione degli immobili equivalevano nell'insieme ad oltre 229 milioni di acquisti sui sistemi centralizzati (convenzioni + MePA) e a circa 105 milioni al di fuori di questi ultimi, per un totale di quasi 335 milioni, ma la spesa aggregata (che in questo caso supera quella effettuata al di fuori degli strumenti di centralizzazione) risultava composta per circa il 98 per cento esclusivamente dalle due categorie merceologiche pulizia e manutenzione.

Per rispondere a tali esigenze il MEF e la Consip hanno attivato alcune iniziative sul Sistema Dinamico di Acquisizione della PA (SDAPA) per settori merceologici specifici e hanno previsto di avviare tre diverse iniziative di gara aventi ad oggetto Servizi di Pulizia, Servizi di *facility management* per i grandi immobili e Servizi di Manutenzione. Si tratta di una impostazione dichiaratamente più flessibile che va nella direzione auspicata. Come rilevato negli anni scorsi, tuttavia, è anche necessaria una più ampia revisione del modello che vada oltre le nuove linee abbozzate dal Programma di razionalizzazione. Non si dovrebbe, infatti, intervenire solo sul disegno delle gare, ma occorrerebbe riorganizzare le stazioni appaltanti riducendo il numero dei centri titolari del potere di spesa e valutare l'ipotesi dell'istituzione di più centrali di acquisto specializzate per tipologie di prodotto e/o per settori/gruppi di amministrazioni.

Un discorso a parte va fatto, infine, per la razionalizzazione della spesa per immobili condotti in locazione passiva, che nel 2018, in termini di costo (dato dall'ammontare dei fitti, degli oneri condominiali, delle indennità di occupazione e dei canoni ed oneri FIP) è rimasta stabile per un ammontare di poco più di 682 milioni, con una lieve diminuzione dello 0,92 per cento nei confronti del 2017 e una riduzione di poco più del 4 per cento rispetto al 2014 (anno base di riferimento per l'attuazione del piano di razionalizzazione degli immobili) quando la spesa per locazioni passive in termini di costo superava i 711 milioni. Il risultato del 2018 si pone, quindi, in sostanziale continuità con i risparmi realizzati negli anni precedenti. Si è rilevato,

peraltro, che la dismissione delle sedi in locazione passiva può determinare anche la riduzione delle spese di funzionamento sostenute per la conduzione degli immobili, che sono risultate pari a circa i due terzi del costo dei corrispondenti canoni di locazione.

Il tema dei tempi di pagamento delle Amministrazioni pubbliche è stato oggetto di particolare attenzione negli ultimi anni sia da parte del legislatore nazionale che dell'Unione europea e resta ancora oggi in primo piano. Un ruolo centrale risulta assegnato alla Piattaforma elettronica dei Crediti Commerciali (PCC), che si connota quale strumento di monitoraggio permanente e continuo di tutti i debiti delle Pubbliche amministrazioni (circa 22.000 Enti), non solo dunque di quelli scaduti. Inoltre, dal 2018 è operativo il sistema SIOPE Plus, deputato a integrare le informazioni presenti sull'attuale sistema SIOPE (sistema di rilevazione telematica degli incassi e dei pagamenti effettuati dai tesoriери di tutte le Amministrazioni pubbliche) con quelle delle fatture passive registrate dalla Piattaforma elettronica.

Secondo le stime fornite da Banca d'Italia, i debiti commerciali delle Amministrazioni pubbliche sarebbero ulteriormente diminuiti passando dal 3,2 per cento del PIL stimato per il 2017 al 3 per cento nel 2018 (all'incirca 53 miliardi) e i tempi medi effettivi di pagamento avrebbero continuato a ridursi, attestandosi a circa 85 giorni. Tuttavia, nonostante il dimezzamento rispetto al picco registrato nel 2012, l'incidenza delle passività commerciali rimane la più elevata in Europa.

Conseguentemente, lo scorso anno la Commissione europea ha deferito l'Italia alla Corte di giustizia dell'Unione europea (procedura di infrazione UE n. 2014/2143), per non aver garantito il pagamento dei fornitori nei termini. Inoltre, sempre nel 2018 la Commissione ha inviato all'Italia un parere motivato sulla non conformità del codice dei contratti pubblici (d.lgs. n.50/2016) alla direttiva europea sui tempi di pagamento, a seguito della quale è stata aperta una nuova procedura (procedura di infrazione UE n.2017/2090). Entrambe le procedure non sono ancora state definite.

Il Ministero dell'economia e delle finanze, dall'analisi svolta sui dati disponibili sulla PCC, aggiornati al 9 maggio 2019, ha potuto rilevare, per il 2018, pagamenti relativi a circa 28 milioni di fatture, per un importo totale dovuto pari a circa 163,3 miliardi, di cui effettivamente liquidabili circa 148,6 corrispondenti a circa il 91 per cento delle fatture pervenute nel periodo considerato. Secondo quanto riportato dal Ministero, il tempo medio di pagamento si attesta, per l'insieme delle Pubbliche amministrazioni, sui 46 giorni nel 2018 (erano 56 nel 2017 e 61 nel 2016), mentre il tempo medio di anticipo si attesta ad 1 giorno sulla scadenza della fattura (dagli 8 giorni di ritardo del 2017 e i 15 giorni del 2016).

L'Amministrazione statale nel suo complesso, nel corso del 2018, ha trattato poco meno di 4 milioni di fatture per un importo complessivo di circa 17 miliardi e ne ha pagate 2,3 milioni corrispondenti all'importo di circa 11 miliardi. L'insieme delle fatture è stato pagato in media in 47 giorni che si riducono a 45 quando si tiene conto della media ponderata. Entrambi gli indicatori nel 2018 risultano in diminuzione: il tempo medio semplice è passato da 55 giorni nel 2017 a 47 giorni nel 2018, quello ponderato si riduce di 8 giorni, passando da 53 giorni nel 2017 a 45 giorni nel 2018 le fatture di importo maggiore sono generalmente pagate nei termini, i ritardi invece si accumulano per le fatture di importo meno elevato. In ogni caso, l'analisi effettuata mostra un generale miglioramento dei tempi medi di pagamento delle fatture commerciali per l'Amministrazione statale, pur a fronte di una difficoltà di alcuni Dicasteri a rispettare i tempi legislativamente previsti.

Nel 2018, dunque, il fenomeno dei ritardi nei pagamenti da parte delle Pubbliche amministrazioni, pur se ancora distante da una soluzione definitiva, risulta essersi attenuato. Sembrano essere state determinanti molte delle misure adottate negli ultimi anni, come l'introduzione dell'obbligo della fatturazione elettronica (che ha imposto alle Amministrazioni una tempistica rigida e controllata), il piano finanziario (cronoprogramma) dei pagamenti e lo stesso obbligo di pubblicazione degli indici di tempestività sui siti delle Amministrazioni, che hanno indotto negli operatori maggiore sensibilità ed attenzione nella definizione delle procedure di spesa.

Non sembra, tuttavia, per quanto riguarda nello specifico l'Amministrazione dello Stato, che abbiano ancora trovato una soluzione le cause di ritardo "di tipo strutturale" già rilevate negli scorsi anni. Sotto questo profilo, mentre pare essersi attenuato il peso derivante dalla scarsità di risorse pubbliche generato da sopravvenute manovre di contenimento della spesa (e tuttavia risulta ancora incidere in modo significativo la momentanea mancanza della cassa) restano ferme numerose criticità, sia di tipo procedurale che di natura contabile, esistenti nella gestione del ciclo passivo delle Amministrazioni che richiederebbero la reingegnerizzazione di alcuni processi e ulteriori interventi normativi per poter essere superate.

A conferma, comunque, della costante attenzione al tema in esame, il legislatore nazionale è intervenuto con la legge 30 dicembre 2018, n.145 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019 – 2021) innovando la disciplina previgente e prevedendo tra l'altro obblighi di pubblicazione ulteriori rispetto a quelli già presenti e introducendo l'obbligo, a carico delle Amministrazioni locali, di comunicare annualmente in aprile l'ammontare dei propri debiti commerciali scaduti e non ancora pagati alla fine dell'anno precedente. Qualora il debito così rilevato non si sia ridotto di almeno il 10 per cento o nel caso di ritardi nei pagamenti, a partire dal 2020 dovrà essere stanziato un accantonamento al Fondo di garanzia debiti commerciali.

Dal 2013 l'importo dei debiti fuori bilancio afferenti ai Ministeri è quasi triplicato (+138 per cento), passando da 930 a 2.210 milioni. L'incremento è concentrato nel primo biennio alla luce delle disposizioni di cui all'art 5 del d.l. 35/2013, che prevedevano una ricognizione delle posizioni debitorie e la reiscrizione in bilancio di parte dei debiti accertati. Nel corso dell'ultimo quadriennio, il debito si è sostanzialmente stabilizzato su un importo di circa 2 miliardi. Nonostante le ingenti risorse stanziare, non si è ottenuta l'auspicata riduzione del debito preesistente né il superamento delle criticità di bilancio che determinano il formarsi di nuovi debiti.

Per quanto riguarda il 2018, a fronte dei 2283 milioni iniziali, ne sono stati accertati 1550 e smaltiti 1624. Il debito residuo pertanto si è ridotto di circa 74 milioni attestandosi a 2.210 milioni (-3,2 per cento rispetto al 2017).

La quasi totalità (circa il 90 per cento) del debito residuo a fine anno fa capo a sole tre amministrazioni (il MIT il MIUR e il Ministero della giustizia), il MIUR detiene circa la metà del debito (48,4 per cento) mentre la quota residua è, in prevalenza, di competenza del MIT (21,9 per cento) e del Ministero della giustizia (19,3 per cento).

Il Ministero dell'interno presenta una situazione in netto miglioramento rispetto al precedente esercizio, la quota del debito residuo presenta una riduzione del 78 per cento, legata in gran parte alla flessione dei flussi migratori.

Anche nel 2018 i debiti si formano prevalentemente in alcune categorie di spesa: i consumi intermedi, i trasferimenti correnti alle famiglie, le altre uscite correnti e gli investimenti fissi lordi. A tali categorie è riferibile il 50 per cento (75 per cento nel 2017) del debito residuo.

Nell'anno 2018 il debito pesa per circa il 4 per cento sia in termini di impegni (6,1 per cento nel 2017) che di pagamenti (6,2 per cento nel 2017) delle quattro categorie indicate.

L'analisi dei debiti fuori bilancio è stata completata dall'esame dei debiti di tesoreria delle Amministrazioni centrali sorti a seguito dell'emissione di Speciali Ordini di Pagamento (SOP).

Al 31 dicembre 2017 i Ministeri presentavano un debito di tesoreria di 603 milioni a cui si sono aggiunti in corso d'anno 265 milioni. L'importo smaltito risulta superiore (146 milioni) rispetto a quello di nuova formazione, ciò determina a fine anno una riduzione del debito da smaltire a 457 milioni, un calo del 24,2 per cento rispetto a inizio anno.

La spesa per investimenti, intesa come aggregato corrispondente agli investimenti fissi lordi e ai contributi agli investimenti, al netto ad Amministrazioni pubbliche e estero, accresce nel 2018 il peso sulla spesa in conto capitale, arrivando a rappresentare oltre il 40 per cento sia come risorse stanziare che pagate e il 36 per cento in termini di impegni totali. Nonostante ciò l'incremento significativo rispetto al 2017 sia delle risorse stanziare (da 16 miliardi a 21,6) che

degli impegni totali (da 15,2 a 18,8 miliardi), non si è ancora tradotto in un aumento anche dei pagamenti complessivi, pari a 15,7 miliardi, in flessione del 2,5 per cento.

Un ruolo fondamentale nella strategia di rilancio e accelerazione degli investimenti, finalizzata a stimolare la crescita economica e migliorare la dotazione infrastrutturale del Paese, è stato attribuito dal legislatore al Fondo istituito dal comma 140 della legge n. 232 del 2016.

Le risorse di bilancio appostate sui capitoli/piani gestionali destinatari del Fondo sono risultate nel 2018 pari a 2,65 miliardi a fronte di poco più di 1 miliardo del 2017. Ad esse si sono aggiunti oltre 800 milioni di residui. La gestione delle risorse è risultata più dinamica rispetto all'anno precedente con impegni totali che hanno raggiunto i 2,6 miliardi e pagamenti totali per oltre 1 miliardo.

Quindi un risultato positivo se confrontato con il 2017, ma comunque caratterizzato da ampi margini di miglioramento considerando che il coefficiente di realizzazione della spesa si attesta poco sopra il 30 per cento; indicatore su cui incide in misura significativa, tuttavia, la tipologia di spesa, la complessità delle procedure e i livelli di governo coinvolti nell'erogazione della spesa finale.

Guardando alle finalità indicate dal legislatore come prioritarie, la quota più consistente di risorse è stata assorbita, come nell'anno precedente, dagli interventi relativi all'edilizia pubblica compresa quella scolastica e sanitaria (26 per cento), alle attività industriali ad alta tecnologia e sostegno alle esportazioni (24,4 per cento), a trasporti e viabilità (16,4 per cento).

I finanziamenti attivati dal Fondo appaiono oggettivamente rilevanti e con profilo crescente: il rifinanziamento disposto con la legge di bilancio per il 2018, infatti, non ripartito nell'anno, va ad aggiungersi alla competenza per il 2019; un ulteriore rafforzamento sotto il profilo finanziario è poi rimesso al nuovo Fondo per il rilancio degli investimenti delle Amministrazioni centrali dello Stato previsto dalla legge di bilancio per il 2019, anche se ancora non attivato. Non pare sussistere, quindi, un problema legato al livello di finanziamento, anzi, la crescita delle risorse via via disponibili, potrebbe rendere particolarmente ambizioso l'obiettivo di miglioramento dell'indice di realizzazione della spesa.

Piuttosto, l'incremento della dotazione finanziaria dovrebbe andare di pari passo con un incremento di efficienza nelle procedure di attribuzione della stessa e di gestione, superando quegli elementi critici che al momento sembrano condizionare fortemente la realizzazione della spesa.

A tal fine lo sforzo dell'Amministrazione, sia quando rivesta la qualità di soggetto attuatore degli investimenti, sia quando rivesta quella di mero finanziatore, dovrebbe essere orientato all'utilizzo di strumenti amministrativi e modalità gestionali atte ad accelerare le fasi di spesa e ad accertare altresì che all'erogazione finanziaria corrisponda anche un avanzamento concreto degli interventi. Già nella fase di selezione degli obiettivi dovrebbe essere posta attenzione particolare alla necessità di avvicinare il momento del reperimento delle risorse a quello del loro effettivo impiego, dal quale, solo, può scaturire la percezione degli effetti positivi da parte della collettività.

Allo scopo di rendere più efficace la rappresentazione della spesa del bilancio dello Stato, già esposta attraverso l'articolazione per missioni e programmi, la Ragioneria generale dello Stato ha dedicato, da alcuni anni, un maggiore dettaglio alle risorse mirate a specifiche finalità: tra queste vi sono le spese per l'ambiente. L'obiettivo è quello di dare evidenza alle risorse economiche impiegate per proteggere l'ambiente da fenomeni di inquinamento (emissioni atmosferiche, scarichi idrici, rifiuti, inquinamento del suolo) e di degrado (perdita di biodiversità, erosione del suolo) e, in un'ottica di sostenibilità, le spese sostenute per usare e gestire le risorse naturali, come le acque interne, le risorse energetiche, le risorse forestali, la fauna e la flora selvatiche.

Le informazioni trasmesse dalle Amministrazioni sulle risultanze delle spese ambientali sono pubblicate dal 2011, per ciascun esercizio finanziario, in una sezione dedicata della Relazione illustrativa del conto del bilancio e rappresentate in forma aggregata. Ciò consente di conoscere puntualmente la destinazione finale della spesa effettuata dallo Stato applicando la

classificazione definita in sede europea - in coerenza con le classificazioni economiche e funzionali adottate nell'ambito dei regolamenti comunitari in materia di contabilità nazionale - per la costruzione dei conti satellite delle spese ambientali (SERIEE - *Système Européen de Rassemblement de l'Information Economique sur l'Environnement*).

I dati rilevati a partire dai piani gestionali in cui sono articolati i capitoli del bilancio dello Stato, consentono di determinare la spesa ambientale primaria, definita come "la spesa depurata dalla componente degli interessi passivi, dei redditi da capitale e del rimborso delle passività finanziarie". Tale aggregato, inoltre, considera le risorse per la protezione dell'ambiente e l'uso e gestione delle risorse naturali che vanno ad esclusivo beneficio delle collettività e non per il proprio consumo.

Una prima ricognizione dei dati pubblicati, a partire dall'esercizio finanziario 2013 fino alle risultanze del 2018, allo scopo di comprendere la dimensione e il peso della spesa primaria ambientale sulla spesa primaria totale e la variazione nel tempo dei suoi maggiori aggregati, mostra che le risorse finanziarie che lo Stato ha destinato nel 2018 alla spesa primaria per la protezione dell'ambiente e l'uso e gestione delle risorse naturali ammontano a circa 4,7 miliardi, in termini di massa spendibile, pari allo 0,7 per cento della spesa primaria complessiva del bilancio dello Stato. Rispetto al 2013, che riportava una spesa primaria ambientale di circa 3 miliardi, pari allo 0,5 per cento della spesa primaria complessiva del bilancio statale, l'impegno finanziario dello Stato mostra un incremento significativo segnalando che la spesa primaria ambientale, nei sei anni osservati, è stata segnata da una crescita pressoché costante.

Se si guarda, inoltre, alla spesa primaria ambientale per settore di destinazione, nei sei anni osservati la spesa media per la "protezione e risanamento del suolo, delle acque del sottosuolo e di superficie" (che rappresenta oltre il 30 per cento della spesa ambientale primaria complessiva), espone valori intorno a 1,3 miliardi, in alcuni anni anche superandoli come nel 2016 (1,5 miliardi) e sottolinea la particolare rilevanza dello specifico ambito di spesa. Questo ricade, infatti, in un settore che include - secondo la classificazione utilizzata - "tutte le attività e azioni finalizzate a prevenire e a ridurre l'inquinamento del suolo e dei corpi idrici, nonché a difendere il suolo da altre forme di degrado fisico (...) purché non effettuate per scopi economici" e al di fuori delle aree protette. Rientrano in questa area, inoltre, tutte quelle attività amministrative connesse agli ambiti d'intervento descritti, nonché le azioni di monitoraggio, controllo e regolamentazione delle materie ambientali in essi comprese.

Lo sforzo intrapreso per rappresentare, attraverso l'ecorendiconto, la dimensione finanziaria ed economica della spesa primaria ambientale, potrebbe in sostanza, con un progressivo ampliamento degli strumenti di valutazione, portare ad un affinamento dell'attività ricognitiva degli interventi di spesa da analizzare, così da approfondire ulteriormente le questioni metodologiche sottostanti alla rappresentazione del settore e prevedere, in seguito, anche l'introduzione di parametri e indicatori statistici per l'analisi dei risultati.

L'"Ambiente", del resto, rientra tra i domini che rientrano nell'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile adottata il 25 settembre 2015 dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite nella quale sono state delineate le direttrici delle attività per i successivi 15 anni. I 17 *Sustainable Development Goals* che rappresentano il piano di azione globale per sradicare la povertà, proteggere il pianeta e garantire la prosperità chiedono a tutte le maggiori istituzioni nazionali di concorrere allo sforzo informativo richiesto.

1. Le spese dello Stato nel 2018

Anche quest'anno nel primo capitolo della Relazione, in base alle informazioni e alle metodologie di stima concordate in sede Eurostat ed utilizzate dall'ISTAT, si dà conto di come i dati di consuntivo del Rendiconto generale dello Stato vengono riclassificati e corretti per pervenire ad una rappresentazione coerente con le esigenze poste dalla contabilità nazionale. La Corte in questi anni ha sentito, infatti, la necessità di offrire, in apertura della relazione che accompagna la parificazione del bilancio, una analisi che consenta di valutare il contributo che nell'esercizio lo Stato ha dato ai conti pubblici. Un risultato importante per valutare la coerenza con gli obiettivi economici complessivi.

La traduzione dei risultati della gestione in termini di contabilità economica non esaurisce, tuttavia, l'utilità che è possibile trarre dai dati contabili. Ciò, specie oggi in cui la revisione e la sottoposizione ad una continua verifica delle ragioni sottostanti alle spese sono indispensabili sia per eliminare le misure inefficaci o non più attuali, contribuendo così al miglioramento dei conti e alla riduzione del debito, sia per aiutare il recupero di più significativi livelli di crescita orientando la spesa sui fattori in grado di migliorare la produttività del sistema.

L'obiettivo di recuperare all'esame del Parlamento l'intero bilancio dello Stato consentendo di confermare o meno le scelte in termini di allocazione delle risorse ha guidato le riforme degli ultimi anni. È un obiettivo che ha mosso tutte le istituzioni, ed in primo luogo la Ragioneria generale dello Stato, nel miglioramento dei dati e nella modifica delle regole contabili di tutte le Amministrazioni, processo a cui la Corte ha attivamente contribuito.

In questo capitolo generale sulla spesa è in tale ottica che si analizzano i dati di Rendiconto, guardando alle modifiche intervenute rispetto al progetto iniziale, al rilievo delle diverse missioni e dei programmi, anche enucleando di volta in volta le voci contabili e le tipologie di spese che possono incidere sulla leggibilità del bilancio in termini di coerenza con gli obiettivi di contenimento e di riqualificazione della spesa, nonché delle misure adottate e degli obiettivi perseguiti dallo Stato. Un esame che trova il suo naturale completamento nelle analisi dei singoli dicasteri raccolte nel secondo volume

Il Rendiconto per il 2018, dal lato della spesa, si articola in tredici consuntivi. In questa prima parte del lavoro, si presenta un quadro dell'andamento complessivo, facendo riferimento ai diversi momenti della gestione e considerando differenti articolazioni (per categorie economiche, per missioni e programmi ecc.). Anche quest'anno, confermando l'impostazione già sperimentata nelle scorse relazioni, seguono alcune analisi di approfondimento volte a monitorare i risultati ottenuti nei principali obiettivi che caratterizzano l'impostazione della gestione finanziaria dell'anno.

Il capitolo è quindi organizzato in due parti.

Nella prima parte, i dati di Rendiconto vengono esaminati guardando innanzitutto ai risultati complessivi dell'anno. Si ripercorrono, per tipologia di spesa e categoria economica, i diversi passi della programmazione e della gestione 2018. L'obiettivo è mettere in evidenza le principali variazioni intercorse rispetto al quadro iniziale e ai risultati del 2017, sia in termini assoluti che in percentuale del Prodotto interno lordo. Per rendere più agevole il confronto tra i due ultimi esercizi, dopo un primo sguardo ai dati che si traggono dal rendiconto nel suo complesso, l'esame è ripetuto escludendo gli esiti del capitolo 7612 che riguarda il Fondo per il finanziamento delle operazioni di acquisto delle azioni e delle concessioni di garanzie dello Stato a favore delle banche e dei gruppi bancari italiani. La considerazione di tale misura straordinaria, resa necessaria durante la gestione 2017 per affrontare le difficoltà di alcuni enti creditizi, ha comportato un aumento degli stanziamenti per l'acquisizione di attività finanziarie per oltre 20 miliardi, impegni e pagamenti per 14,2. Nel 2018 lo stanziamento è pari a soli 157 milioni mentre sono ancora disponibili in conto residui risorse per circa 6 miliardi. Il rilievo di questa misura, che ha comportato un corrispondente ricorso al mercato, riduce la leggibilità degli andamenti dell'anno appena concluso.

Con l'esame dei risultati per categoria economica si mira, inoltre, a fornire primi elementi che consentano di comprendere le ragioni sottostanti agli andamenti rilevati e, facendo riferimento ai capitoli di bilancio di maggior rilievo, le direzioni che ha assunto la gestione della spesa.

Completa l'analisi una valutazione delle variazioni intervenute nella gestione dei residui e delle economie.

Per guardare all'andamento della gestione dal punto di vista più strettamente economico l'esame è ripetuto distinguendo l'incidenza sui risultati delle regolazioni contabili e, poi, delle due categorie (le poste correttive e compensative e le acquisizioni di attività finanziarie) che più rispondono a logiche finanziarie e contabili. Considerando la spesa al netto di tali fenomeni, l'analisi per categorie economiche è completata da una seppur rapida lettura per missioni, come nel passato dedicata ai risultati dell'anno in rapporto a quelli dell'esercizio precedente. Ciò consente una valutazione degli esiti dell'esercizio per politiche pubbliche, rendendone possibile una valutazione unitaria. Un'analisi necessariamente semplificata, che rinvia agli approfondimenti contenuti nel secondo volume della Relazione dedicato alle singole Amministrazioni. Tali approfondimenti, infatti, espongono i risultati dell'esercizio per missione e per i principali programmi e si soffermano sulle problematiche emerse a seguito dell'attività istruttoria.

Questa prima parte del capitolo dedicato ai risultati della gestione si conclude con due analisi che offrono un'ulteriore prospettiva con cui guardare al rendiconto del 2018. Una prima dedicata ad un esame dell'andamento della spesa diretta delle Amministrazioni centrali, cioè al netto di quanto trasferito dallo Stato ad altre Amministrazioni pubbliche. L'obiettivo è quello di avere una misura, seppur imperfetta, del controllo esercitato dall'Amministrazione centrale sulla dinamica della spesa di più stretta competenza statale.

La seconda punta a spostare lo sguardo dai risultati del 2018 alle scelte alla base della gestione in corso, quella del 2019. L'obiettivo è infatti evidenziare le modifiche nella allocazione delle risorse tra missioni e programmi intervenute con il cambio di legislatura. Una prima analisi del bilancio approvato con la manovra per il 2019 che non può che far riferimento ai due bilanci iniziali degli esercizi.

Nella seconda parte del capitolo, ci si sofferma, come si diceva, sui risultati ottenuti su alcuni aspetti cardine della gestione finanziaria.

Anche nella legge di bilancio per il 2018 e, poi, in un provvedimento varato nel corso dell'esercizio sono stati disposti tagli di spesa dello Stato di rilievo: si tratta di riduzioni che nel complesso hanno raggiunto i 4,5 miliardi. Il 2018 ha visto, inoltre, la prima sperimentazione della inclusione dell'attività di revisione della spesa all'interno del ciclo di bilancio secondo quanto previsto dall'articolo 22-*bis* della legge 196/2009. Si tratta di interventi per un miliardo di euro, in termini di indebitamento netto, ripartiti per Ministero con il dPCM del 28 giugno 2017. Tale misura è stata oggetto di attento monitoraggio da parte della Ragioneria generale dello Stato, i cui risultati, come previsto dalla norma, sono stati raccolti in una apposita relazione allegata al Documento di economia e finanza 2019. A fronte di nuove occorrenze, le riduzioni di spesa incidenti sugli stati di previsione dei Ministeri sono state poi rafforzate nella legge di bilancio per il 2018 e incrementate a fine esercizio con il d.l. 119/2018. Del complesso di tali interventi si mira a fornire primi elementi di valutazione, guardando sia alla composizione dei tagli per missione, programmi e categoria economica, sia alla funzionalità e coerenza della procedura prescelta.

Dalla centralizzazione degli acquisti erano (e sono), poi, attesi risparmi consistenti in termini di spesa per beni e servizi. La valutazione dei progressi ottenuti su questo fronte e delle ragioni alla base del permanere di sistemi di acquisto differenziati è una ulteriore chiave di lettura del risultato del 2018.

Continua poi il monitoraggio, già avviato da alcuni anni, su alcuni fenomeni particolari: la velocità di pagamento e il fenomeno dei debiti fuori bilancio. A partire dal d.l. 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. Anche sotto questo profilo, l'esame della Corte mira a valutare i risultati conseguiti dallo Stato. Negli ultimi anni l'intreccio gestionale tra bilancio e Tesoreria, il ricorso ai pagamenti in conto sospeso e il frequente emergere di debiti fuori bilancio hanno messo in discussione il principio di annualità e

la stessa rappresentatività del Rendiconto. L'istruttoria condotta dalla Corte sulla situazione al 31 dicembre 2018 consente di fare il punto del processo in corso.

A fianco di queste due analisi sulle caratteristiche della gestione 2018 e sulla capacità dimostrata di uscire dagli squilibri del passato, se ne inseriscono due ulteriori sui risultati ottenuti con le misure per accelerare la realizzazione degli investimenti e su quelli che emergono dall'“ecorendiconto”. Anche in questo caso gli obiettivi sono duplici: monitorare l'attuazione delle misure guardando alla destinazione effettiva degli interventi traendone indicazioni sulla funzionalità della procedura adottata; fornire una prima analisi della spesa per l'ambiente e delle caratteristiche che questa assume per categorie economiche, settori ambientali e missioni.

1.1. I risultati del 2018

Nel 2018¹ gli stanziamenti iniziali del bilancio dello Stato ammontavano a circa 852 miliardi contro gli 861 del 2017, in riduzione quindi dell'1 per cento. La spesa finale, al netto delle somme stanziare per la missione “Debito pubblico”, presentava invece un aumento significativo di poco inferiore al 3 per cento (+2,97 per cento) e ciò nonostante la contrazione della spesa per interessi, prevista ancora in riduzione dell'1 per cento. In crescita sia la spesa corrente primaria (+2,2 per cento), sia, soprattutto, quella in conto capitale che era attesa aumentare del 19,4 per cento. Nel complesso la spesa primaria raggiungeva i 546 miliardi, +3,6 per cento rispetto al 2017.

Le autorizzazioni di cassa presentavano un andamento nel complesso coerente con il quadro di previsione di competenza: solo marginalmente più ridotta la dinamica della spesa finale (+2,5 per cento) sia per una più consistente flessione degli esborsi per interessi, sia per una variazione della spesa corrente primaria più contenuta.

In termini di Prodotto, gli stanziamenti iniziali di bilancio confermavano una buona tenuta dei conti. Si riduceva l'incidenza della spesa finale sul Prodotto di 3 decimi di punto come risultato di una flessione della spesa corrente di poco meno di 7 decimi di punto di Pil e di una crescita di quella in conto capitale di 4 decimi. La flessione di 2,4 punti della spesa complessiva era da ricondurre al calo dei rimborsi di prestiti di 2,1 punti in termini di prodotto. Il bilancio di previsione, quindi, pur incorporando una dinamica della spesa corrente in ripresa (ma con tassi inferiori a quelli attesi per il prodotto nominale), segnalava una attenzione crescente ad una ricomposizione a favore della spesa in conto capitale.

TAVOLA 1
(in milioni)

Voci	Stanziamenti iniziali			Stanziamenti iniziali (%Pil)			Autorizzazioni iniziali		
	2017	2018	var %	2017	2018	var	2017	2018	var %
spesa corrente	565.457,2	575.506,5	1,78	33,18	32,51	-0,67	581.825,1	588.920,4	1,22
interessi	79.287,2	78.490,9	-1,00	4,65	4,43	-0,22	79.209,2	77.491,2	-2,17
spesa corrente primaria	486.170,0	497.015,7	2,23	28,53	28,08	-0,45	502.615,9	511.429,2	1,75
spesa in c/capitale	41.094,5	49.047,5	19,35	2,41	2,77	0,36	43.931,6	52.453,1	19,40
spesa finale	606.551,7	624.554,1	2,97	35,59	35,28	-0,31	625.756,7	641.373,5	2,50
spesa finale primaria	527.264,5	546.063,2	3,57	30,94	30,85	-0,10	546.547,5	563.882,3	3,17
rimborso di prestiti	254.495,6	227.815,8	-10,48	14,93	12,87	-2,07	253.924,6	227.945,8	-10,23
spesa complessiva	861.047,4	852.369,8	-1,01	50,53	48,15	-2,38	879.681,3	869.319,3	-1,18

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

La lettura per categoria economica consente di acquisire elementi ulteriori. Sul fronte della spesa corrente primaria, oltre all'aumento rispettivamente del 2 e del 1,7 per cento dei “Redditi da lavoro” e dei “Trasferimenti ad altre Amministrazioni”, che rappresentavano oltre il 71 per cento del dato complessivo, sono in crescita quasi tutte le voci di spesa con accentuazioni

¹ Come lo scorso anno, i dati relativi all'esercizio finanziario 2017 sono quelli riclassificati dalla Ragioneria Generale dello Stato sulla base della struttura del bilancio 2018, per consentire una corretta comparazione dei risultati.

particolari in relazione ai “Consumi intermedi” (+6 per cento), ai “Trasferimenti alle famiglie” (+9,1 per cento) e alle “Imprese” (+24,7 per cento). Aumenti solo marginalmente compensati dalle flessioni di “Trasferimenti all'estero” e “Altre uscite correnti”.

Sul fronte della spesa in conto capitale, il bilancio di previsione evidenziava una concentrazione degli incrementi sugli “Investimenti fissi” (+28,7 per cento), sui “Contributi agli investimenti di Amministrazioni pubbliche” (in aumento nel complesso di 4 miliardi) e quelli a “imprese” (+37,7 per cento, +3,5 miliardi). In riduzione sia i “Contributi a famiglie” (che sono di importo limitato) e, soprattutto, gli “Altri trasferimenti in conto capitale” (-31,6 per cento).

TAVOLA 2
(in milioni)

Categorie di spesa	Stanzamenti iniziali		
	2017	2018	Var %
Redditi da lavoro dipendente	89.916,9	91.703,6	2,0
Consumi intermedi	12.000,5	12.716,7	6,0
Imposte pagate sulla produzione	4.791,0	4.848,0	1,2
Trasferimenti correnti ad amministrazioni pubbliche	258.797,6	263.205,4	1,7
Trasferimenti correnti a famiglie e istituzioni sociali private	15.706,1	17.133,1	9,1
Trasferimenti correnti a imprese	6.683,9	8.334,0	24,7
Trasferimenti correnti a estero	1.600,8	1.442,4	-9,9
Risorse proprie unione europea	17.800,0	17.850,0	0,3
Interessi passivi e redditi da capitale	79.287,2	78.490,9	-1,0
Poste correttive e compensative	69.621,1	71.535,7	2,7
Ammortamenti	1.021,0	1.105,0	8,2
Altre uscite correnti	8.231,2	7.141,7	-13,2
Spesa corrente primaria	486.170,0	497.015,7	2,2
Spesa corrente	565.457,2	575.506,5	1,8
Investimenti fissi lordi e acquisti di terreni	3.953,2	5.088,5	28,7
Contributi agli investimenti ad amministrazioni pubbliche	17.546,8	21.531,4	22,7
Contributi agli investimenti ad imprese	9.336,3	12.860,7	37,7
Contributi agli investimenti a famiglie e istituzioni sociali private	103,5	84,0	-18,9
Contributi agli investimenti a estero	468,0	484,7	3,6
Altri trasferimenti in conto capitale	7.040,7	5.810,1	-17,5
Acquisizioni di attivita' finanziarie	2.646,0	3.188,1	20,5
Spesa c/capitale	41.094,5	49.047,5	19,4
Spesa finale primaria	527.264,5	546.063,2	3,6
Spesa finale	606.551,7	624.554,1	3,0
Rimborso passivita' finanziarie	254.495,6	227.815,8	-10,5
Spesa complessiva	861.047,4	852.369,8	-1,0

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Nelle previsioni definitive la spesa complessiva si riduce del 3,2 per cento, quella finale primaria dello 0,2 per cento. Un risultato che è a sintesi di un incremento dello 2,1 per cento della spesa corrente primaria, di una flessione più accentuata di quella per interessi (-2,6 per cento) e di un decremento degli stanziamenti in conto capitale del 18 per cento. Una variazione su cui ha inciso in particolar il venir meno nel 2018 dell'operazione straordinaria sul settore finanziario resasi necessaria nel corso del precedente esercizio.

TAVOLA 3
(in milioni)

Voci	Stanzamenti definitivi			Stanzamenti definitivi (%Pil)			Autorizzazioni di cassa		
	2017	2018	var%	2017	2018	var	2017	2018	var%
spesa corrente	568.027,3	576.117,6	1,4	32,9	32,8	-0,1	582.804,8	590.179,3	1,3
interessi	77.384,8	75.350,6	-2,6	4,5	4,3	-0,2	76.922,6	75.388,1	-2,0
spesa corrente primaria	490.642,6	500.766,9	2,1	28,5	28,6	0,1	505.882,2	514.791,2	1,8
spesa in c/capitale	63.713,6	52.234,5	-18,0	3,7	3,0	-0,7	70.548,7	57.031,1	-19,2
spesa finale	631.740,9	628.352,1	-0,5	36,6	35,8	-0,8	653.353,5	647.210,5	-0,9
spesa finale primaria	554.356,1	553.001,4	-0,2	32,2	31,5	-0,6	576.430,9	571.822,4	-0,8
rimborso di prestiti	251.227,4	225.940,4	-10,1	14,6	12,9	-1,7	250.858,7	226.320,9	-9,8
spesa complessiva	882.968,3	854.292,5	-3,2	51,2	48,7	-2,5	904.212,3	873.531,4	-3,4

Al netto del capitolo Fondo garanzie a favore di banche e gruppi bancari italiani

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

La sostanziale conferma nel 2018 sia della spesa finale che del rimborso prestiti sui livelli iniziali (diversamente dal 2017 in cui la spesa finale era cresciuta rispetto alle previsioni iniziali di circa 25 miliardi) consente di confermare la flessione della spesa complessiva in termini di prodotto di 2,5 punti rispetto al 2017 nonostante un andamento dello stesso prodotto significativamente inferiore alle attese (1.754 miliardi contro i 1.770 miliardi stimati per l'anno al momento di costruzione del bilancio). In flessione il peso sia della spesa corrente che di quella in conto capitale (-0,8 punti). Solo marginale la crescita della spesa corrente primaria (+0,1 punti di Pil).

TAVOLA 4
(in milioni)

Categorie economiche	Stanzamenti definitivi		
	2017	2018	var%
Redditi da lavoro dipendente	92.863,6	95.326,0	2,7
Consumi intermedi	13.752,5	14.921,7	8,5
Imposte pagate sulla produzione	5.043,3	5.266,1	4,4
Trasferimenti correnti ad amministrazioni pubbliche	263.081,8	264.421,8	0,5
Trasferimenti correnti a famiglie e istituzioni sociali private	16.631,5	18.094,8	8,8
Trasferimenti correnti a imprese	7.156,3	8.739,1	22,1
Trasferimenti correnti a estero	1.746,7	1.740,3	-0,4
Risorse proprie unione europea	17.200,0	16.950,0	-1,5
Interessi passivi e redditi da capitale	77.384,8	75.350,6	-2,6
Poste correttive e compensative	69.535,3	71.592,7	3,0
Ammortamenti	1.027,4	1.105,0	7,6
Altre uscite correnti	2.604,0	2.609,4	0,2
Spesa corrente primaria	490.642,6	500.766,9	2,1
Spesa corrente	568.027,3	576.117,6	1,4
Investimenti fissi lordi e acquisti di terreni	4.960,6	6.372,8	28,5
Contributi agli investimenti ad amministrazioni pubbliche	20.329,4	22.944,1	12,9
Contributi agli investimenti ad imprese	10.974,6	15.126,4	37,8
Contributi agli investimenti a famiglie e istituzioni sociali private	105,7	85,0	-19,6
Contributi agli investimenti a estero	568,1	555,3	-2,2
Altri trasferimenti in conto capitale	3.131,0	3.800,6	21,4
Acquisizioni di attività finanziarie	3.529,6	3.193,3	-9,5
Spese c/capitale	43.599,1	52.077,5	19,4
Spesa finale primaria	534.241,6	552.844,4	3,5
Spesa finale	611.626,4	628.195,0	2,7
Rimborso passività finanziarie	251.227,4	225.940,4	-10,1
Spesa complessiva	862.853,8	854.135,4	-1,0

Al netto del capitolo Fondo garanzie a favore di banche e gruppi bancari italiani
Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Anche in questo caso l'esame per categoria economica consente di meglio valutare tali modifiche: a fronte di una maggiore spesa corrente rispetto alle previsioni iniziali di poco più di 610 milioni (la variazione rispetto al 2017 è dell'1,4 per cento inferiore a quella prevista inizialmente - 1,8 per cento), significativa è la ricomposizione interna: la riduzione della spesa per interessi, maggiore delle attese di circa 3 miliardi, è più che compensata dall'aumento sia dei redditi che dei consumi intermedi. Rispetto al 2017 l'incremento è rispettivamente del 2,7 e dell'8,5 per cento. In crescita, anche se in misura più contenuta, le spese per trasferimenti correnti alle imprese.

Il risultato delle spese in conto capitale è, come si diceva, superiore alle attese per oltre 3 miliardi: il riparto dei fondi inclusi tra gli "Altri trasferimenti in conto capitale" spiega una variazione delle singole voci superiore ai 5 miliardi. Crescono rispetto alle previsioni iniziali gli investimenti (+1,3 miliardi), confermando l'aumento rispetto al 2017 di poco inferiore al 29 per cento. Superiori alle attese anche i "Contributi agli investimenti ad amministrazioni pubbliche" anche se, rispetto al quadro iniziale, si riduce la crescita rispetto all'esercizio precedente. Sono soprattutto i "Contributi alle imprese" a registrare l'incremento più significativo: circa 2,5 miliardi che portano lo stanziamento dell'anno a 15,1 miliardi, in crescita del 37,8 per cento rispetto al 2017. Una variazione riconducibile soprattutto alle maggiori somme attribuite alla Ferrovie dello

Stato S.p.A. (circa 750 milioni), alla compensazione per crediti di imposta per ricerca superiori al dato iniziale per 750 milioni, alle somme destinate al fondo di garanzia e a quelle per il FREMM (superiori alle previsioni di circa 180 milioni). In ragione del venir meno delle acquisizioni di attività finanziarie per oltre 20,1 miliardi, la spesa in conto capitale, tuttavia, si riduce nelle previsioni definitive del 18 per cento rispetto al 2017.

La lettura dei risultati di esercizio in rapporto a quelli 2017 muta se si escludono dall'analisi le somme destinate al fondo per il finanziamento delle operazioni di acquisto azioni e della concessione di garanzie dello Stato a favore di banche e gruppi bancari: la spesa in conto capitale cresce del 19,4 per cento, quella finale segna una crescita del 2,7 per cento e quella primaria del 3,5 per cento aumentando di mezzo punto in termini di Prodotto dal 31 al 31,5 per cento.

Come si è detto nell'introduzione la particolarità della misura e la sua straordinarietà spingono a guardare ai risultati della gestione di competenza e di cassa al netto di tale particolare voce.

La gestione di competenza. L'esame della gestione di competenza e di quella di cassa conferma con qualche diversa accentuazione quanto previsto negli stanziamenti.

I risultati in termini di impegni (sulla competenza) indicano una spesa complessiva che si riduce del 2,2 per cento; la spesa finale primaria cresce del 3,3 per cento, mentre la spesa in conto capitale pur rallentando rispetto alle previsioni, si mantiene in aumento del 12,6 per cento. La spesa corrente cresce del 2,7 per cento come risultante di una spesa primaria in aumento del 3,4 per cento e di quella per interessi in flessione di poco meno del 2 per cento.

Maggiore la crescita che registrano gli impegni totali da ricondurre soprattutto alla spesa in conto capitale (+15 per cento): gli impegni sui residui crescono dai 6,5 miliardi del 2017 agli 8,3 miliardi del 2018. Si tratta, principalmente, di "Contributi ad Amministrazioni pubbliche" (3,7 miliardi), "Investimenti fissi" (circa 800 milioni), "Contributi agli investimenti ad imprese (circa 900 milioni e "Altri trasferimenti in conto capitale" (2,6 miliardi).

Nel caso della spesa corrente gli impegni su residui riguardano, pressoché esclusivamente, "Trasferimenti correnti a Amministrazioni pubbliche" (+0,8 miliardi derivanti da disponibilità residue del Fondo sociale per l'occupazione) e "Trasferimenti a imprese" (343 milioni relativo alla quota del 5 per mille dell'imposta sul reddito da assegnare agli Enti per il volontariato ...).

TAVOLA 5
(in milioni)

Voci	Impegni sulla competenza		var %	Impegni totali		var %
	2017	2018		2017	2018	
spesa corrente	545.402,5	560.012,5	2,7	548.468,3	562.543,5	2,6
interessi	70.579,9	69.184,9	-2,0	70.579,9	69.184,9	-2,0
spesa corrente primaria	474.822,6	490.827,6	3,4	477.888,4	493.358,6	3,2
spesa in c/capitale	33.685,7	37.939,6	12,6	40.258,2	46.269,4	14,9
spesa finale	579.088,2	597.952,1	3,3	588.726,5	608.812,9	3,4
spesa finale primaria	508.508,3	528.767,2	4,0	518.146,6	539.628,0	4,1
rimborso di prestiti	242.072,4	204.892,1	-15,4	242.072,4	204.892,1	-15,4
spesa complessiva	821.160,6	802.844,2	-2,2	830.798,8	813.705,0	-2,1

Al netto del capitolo Fondo garanzie a favore di banche e gruppi bancari italiani

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Guardando alla spesa corrente, oltre alla spesa per redditi da lavoro, in crescita del 6,2 per cento e delle imposte sulla produzione (+5,2 per cento), l'aumento è concentrato sui "Consumi intermedi", i "Trasferimenti a famiglie e istituzioni sociali" e "Trasferimenti alle imprese". Nel caso dei "Trasferimenti alle famiglie", l'aumento (+1,5 miliardi) è da ricondurre in primo luogo al Fondo per la lotta all'esclusione sociale (un miliardo) e ai rimborsi delle spese per cure all'estero (da 158 ad oltre 303 milioni). Incrementi di minor rilievo assoluto sono poi registrati

per la equa-riparazione per ingiusta detenzione e processi troppo lunghi, per i patronati, per il bonus 80 euro e quello per i 18enni.

TAVOLA 6
(in milioni)

Categorie di spesa	Impegni di competenza			Impegni totali		
	2017	2018	var %	2017	2018	var %
Redditi da lavoro dipendente	89.111,2	93.562,3	5,0	89.404,0	94.902,5	6,2
Consumi intermedi	13.370,8	14.222,7	6,4	13.445,9	14.242,3	5,9
Imposte pagate sulla produzione	4.925,9	5.183,5	5,2	4.926,7	5.183,7	5,2
Trasferimenti correnti ad amministrazioni pubbliche	262.039,3	263.725,8	0,6	263.130,6	264.519,0	0,5
Trasferimenti correnti a famiglie e istituzioni sociali private	16.383,1	17.875,2	9,1	16.718,1	18.217,1	9,0
Trasferimenti correnti a imprese	6.974,9	8.568,3	22,8	7.046,6	8.604,0	22,1
Trasferimenti correnti a estero	1.670,2	1.617,9	-3,1	1.670,2	1.617,9	-3,1
Risorse proprie unione europea	15.250,4	16.242,9	6,5	15.250,4	16.242,9	6,5
Interessi passivi e redditi da capitale	70.579,9	69.184,9	-2,0	70.579,9	69.184,9	-2,0
Poste correttive e compensative	64.145,4	68.828,1	7,3	64.347,5	68.828,1	7,0
Ammortamenti	387,4	381,0	-1,7	387,4	381,0	-1,7
Altre uscite correnti	563,9	619,9	9,9	1.561,1	619,9	-60,3
Spesa corrente primaria	474.822,6	490.827,6	3,4	477.888,4	493.358,6	3,2
Spesa corrente	545.402,5	560.012,5	2,7	548.468,3	562.543,5	2,6
Investimenti fissi lordi e acquisti di terreni	3.887,2	4.669,4	20,1	4.692,0	5.524,0	17,7
Contributi agli investimenti ad amministrazioni pubbliche	13.702,8	15.004,2	9,5	18.487,3	18.678,9	1,0
Contributi agli investimenti ad imprese	9.922,6	12.389,6	24,9	10.460,9	13.205,4	26,2
Contributi agli investimenti a famiglie e istituzioni sociali private	101,8	77,4	-23,9	101,8	77,4	-23,9
Contributi agli investimenti a estero	492,0	462,7	-6,0	664,5	531,0	-20,1
Altri trasferimenti in conto capitale	2.388,5	2.221,0	-7,0	2.456,8	4.844,4	97,2
Acquisizioni di attivita' finanziarie	3.190,8	3.115,3	-2,4	3.394,9	3.408,2	0,4
Spesa c/capitale	33.685,7	37.939,6	12,6	40.258,2	46.269,4	14,9
Spesa finale primaria	508.508,3	528.767,2	4,0	518.146,6	539.628,0	4,1
Spesa finale	579.088,2	597.952,1	3,3	588.726,5	608.812,9	3,4
Rimborso passivita' finanziarie	242.072,4	204.892,1	-15,4	242.072,4	204.892,1	-15,4
Spesa complessiva	821.160,6	802.844,2	-2,2	830.798,8	813.705,0	-2,1

I dati sono al netto del capitolo Fondo garanzie a favore di banche e gruppi bancari italiani

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Nel caso dei "Trasferimenti alle imprese", l'aumento di 1,6 miliardi è sostanzialmente dovuto alle occorrenze per il Fondo crediti di imposta alle banche (da 1,5 del 2017 a 3 miliardi nel 2018), alla compensazione degli oneri gravanti sui trasportatori per gli incrementi delle accise sul gasolio da 1,3 a 1,4 miliardi e alle somme da corrispondere alle Ferrovie dello Stato per obblighi tariffario e per il servizio pubblico via mare (da 1,3 miliardi a 1,4 nel 2018).

La crescita degli impegni per spesa di investimento si distribuisce prevalentemente tra quattro Amministrazioni (Beni culturali, Difesa, Interno e Infrastrutture). Dei 120 milioni relativi ai Beni culturali, 40 vanno agli interventi per il restauro del patrimonio artistico, circa 27 per progetti sperimentali e manutenzione, a cui si aggiungono gli importi destinati ai lavori socialmente utili (7,7 milioni) e quelli destinati alla città di Matera in preparazione dell'anno come capitale della cultura.

Con 250 milioni è la Difesa che vede crescere le risorse in misura più significativa: sono dedicati alla costruzione ed acquisto di sistemi (+120 milioni), a maggiori occorrenze per le missioni internazionali (+60 milioni) e ad interventi antinfortunistici dell'Arma dei Carabinieri (30 milioni).

Nel caso del Ministero delle infrastrutture l'incremento è di poco più di 110 milioni. Si tratta di fondi destinati principalmente ai trasporti pubblici locali (43,3 milioni), alla razionalizzazione e al recupero dell'edilizia pubblica (19 milioni) alla manutenzione (9 milioni). Sempre dedicati al miglioramento delle dotazioni dell'Amministrazione anche gli interventi riconducibili al Ministero dell'interno che crescono di 95 milioni di cui quelli di maggior rilievo sono gli interventi per i mezzi dei Vigili del fuoco 35 milioni, impianti ed armamenti che passano da 66 a 85 milioni e quelli per l'informatica per la pubblica sicurezza 20,5 milioni. Nel caso dei "Consumi intermedi", il risultato 2018 è il frutto di rilevanti ricomposizioni sia all'interno delle Amministrazioni che tra missioni e programmi. Sono quattro quelle che presentano, in termini assoluti, gli incrementi maggiori: il Ministero dell'economia (+550 milioni), concentrato

principalmente nei Servizi istituzionali e in particolare nel programma Servizi generali delle strutture pubbliche in aumento di 575 milioni oltre a quello per servizi della PA e nel programma “Oneri per il servizio del debito statale (+252 milioni); quella della Giustizia, soprattutto per l’Amministrazione penitenziaria e i servizi di gestione (con una variazione netta di 146 milioni); quelle della Difesa e dell’Interno. Nella Difesa si tratta della crescita delle risorse assorbite dal programma “Difesa e sicurezza del territorio”, in parte compensato dalla flessione nella Pianificazione generale; nel caso dell’Interno, il programma è quello dell’“Ordine pubblico e sicurezza” e, in particolare, del programma dedicato al “Contrasto al crimine”

La gestione di cassa. In termini di pagamenti (totali), i segnali di crescita si confermano sul fronte della spesa corrente, mentre si ridimensionano significativamente in termini di spesa in conto capitale.

Il totale degli esborsi per spesa finale aumenta rispetto al 2017 del 2,5 per cento. La spesa corrente primaria cresce del 3,3, incrementando di più di 15,6 miliardi il livello raggiunto nel 2017. Crescono i “Redditi da lavoro dipendente” di oltre 4,8 miliardi e crescono soprattutto le “Poste correttive e compensative” di oltre 6,5 miliardi soprattutto per i rimborsi IVA e per le somme da accreditare alla contabilità speciale 1778 per essere riversate all’entrata per regolazione contabile di recuperi tributari effettuati nei confronti delle Regioni a statuto speciale. Di minor rilievo assoluto ma non di minore importanza gli aumenti dei “Trasferimenti alle imprese” (+1,7 miliardi, +26 per cento rispetto al 2017) e quelli per “Risorse proprie all’Unione europea”.

Nel caso dei “Trasferimenti alle imprese” si tratta, pressoché esclusivamente, della forte crescita nell’anno dei riversamenti alle entrate per i crediti fruiti dalle aziende di credito.

TAVOLA 7
(in milioni)

Voci	Pagamenti su competenza			Pagamenti totali		
	2017	2018	var %	2017	2018	var%
spesa corrente	502.433,6	516.748,9	2,8	538.866,3	553.041,1	2,6
interessi	70.373,0	68.996,3	-2,0	70.544,7	69.181,8	-1,9
spesa corrente primaria	432.060,6	447.752,6	3,6	468.321,5	483.859,4	3,3
spesa in c/capitale	25.671,2	26.963,8	5,0	38.082,4	38.486,7	1,1
spesa finale	528.104,8	543.712,8	3,0	576.948,7	591.527,9	2,5
spesa finale primaria	457.731,8	474.716,4	3,7	506.403,9	522.346,1	3,1
rimborso di prestiti	241.701,8	204.687,5	-15,3	241.946,5	205.067,2	-15,2
spesa complessiva	769.806,6	748.400,3	-2,8	818.895,2	796.595,0	-2,7

Al netto del capitolo Fondo garanzie a favore di banche e gruppi bancari italiani

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Sul fronte della spesa in conto capitale, invece, il ribasso nel tasso di crescita complessivo (rispetto agli impegni totali) è frutto della forte flessione dei contributi alle Amministrazioni pubbliche (-7,1 per cento), alle imprese (-5,9 per cento) oltre che delle acquisizioni di attività finanziarie. Si confermano in crescita solo gli investimenti fissi per poco più di 310 milioni e, soprattutto, gli altri trasferimenti in conto capitale per oltre 2,6 miliardi raggiungendo i 4,7 miliardi. Un risultato dovuto quasi esclusivamente agli esborsi del fondo di risoluzione unico per il settore bancario (2,5 miliardi).

La decelerazione dei pagamenti per contributi alle imprese è il risultato netto di andamenti diversi: un rallentamento nei versamenti al Fondo di garanzia per le PMI in parte compensato da una accelerazione degli interventi tramite la fiscalità (aumentati di 1,5 miliardi) e di altri crediti di imposta.

In calo anche i trasferimenti a PA, un andamento che si accompagna ad una consistente revisione della spesa: la riduzione di quelli alle Regioni e Enti produttori di servizi a fronte di una crescita di quelli per Comuni e Province. Nel caso delle Regioni si tratta del venir meno di interventi specifici: in calo rispetto al 2017, i contributi alla Regione Sardegna per lo sviluppo

economico (90 milioni), quelli destinati alla Terra dei fuochi (147 milioni), quello per l'abbattimento delle barriere architettoniche (80 milioni), quello per la Pedemontana (182,1); variazioni prevalenti rispetto ad interventi per le calamità naturali in crescita per 60 milioni, alle somme per l'edilizia sanitaria (+28 milioni), per l'edilizia scolastica e per il contrasto del dissesto idrogeologico. Infine, è la riduzione del Fondo sviluppo e coesione (per 1,4 miliardi) e quella delle politiche comunitarie che spiega la variazione negativa degli Enti produttori di servizi.

TAVOLA 8
(in milioni)

Categorie di spesa	Pagamenti su competenza			Pagamenti totali		
	2017	2018	var %	2017	2018	var %
Redditi da lavoro dipendente	89.686,4	93.283,3	4,0	90.197,0	94.947,7	5,3
Consumi intermedi	9.673,8	10.908,2	12,8	12.933,0	13.951,2	7,9
Imposte pagate sulla produzione	4.939,6	5.173,2	4,7	4.944,7	5.181,6	4,8
Trasferimenti correnti ad amministrazioni pubbliche	229.657,3	229.984,4	0,1	255.193,2	255.909,0	0,3
Trasferimenti correnti a famiglie e istituzioni sociali private	15.429,6	16.399,1	6,3	16.860,7	17.456,7	3,5
Trasferimenti correnti a imprese	6.028,5	7.800,8	29,4	6.769,1	8.527,2	26,0
Trasferimenti correnti a estero	1.595,3	1.563,5	-2,0	1.636,1	1.621,2	-0,9
Risorse proprie unione europea	15.250,4	16.242,9	6,5	15.250,4	16.242,9	6,5
Interessi passivi e redditi da capitale	70.373,0	68.996,3	-2,0	70.544,7	69.181,8	-1,9
Poste correttive e compensative	58.962,8	65.549,0	11,2	62.517,9	69.059,0	10,5
Ammortamenti	387,4	381,0	-1,7	387,4	381,0	-1,7
Altre uscite correnti	449,5	467,1	3,9	1.632,1	582,0	-64,3
Spesa corrente primaria	432.060,6	447.752,6	3,6	468.321,5	483.859,4	3,3
Spesa corrente	502.433,6	516.748,9	2,8	538.866,3	553.041,1	2,6
Investimenti fissi lordi e acquisti di terreni	2.244,8	2.679,4	19,4	4.266,0	4.581,4	7,4
Contributi agli investimenti ad amministrazioni pubbliche	10.152,7	10.020,4	-1,3	14.851,8	13.793,3	-7,1
Contributi agli investimenti ad imprese	8.484,8	9.572,1	12,8	11.757,4	11.057,9	-5,9
Contributi agli investimenti a famiglie e istituzioni sociali private	95,7	76,1	-20,5	98,4	81,2	-17,5
Contributi agli investimenti a estero	327,0	315,1	-3,6	441,1	414,6	-6,0
Altri trasferimenti in conto capitale	1.378,5	1.298,7	-5,8	2.106,3	4.723,6	124,3
Acquisizioni di attività finanziarie	2.987,6	3.002,0	0,5	4.561,3	3.834,7	-15,9
Spese in conto capitale	25.671,2	26.963,8	5,0	38.082,4	38.486,7	1,1
Spesa finale primaria	457.731,8	474.716,4	3,7	506.403,9	522.346,1	3,1
Spesa finale	528.104,8	543.712,8	3,0	576.948,7	591.527,9	2,5
Rimborso passività finanziarie	241.701,8	204.687,5	-15,3	241.946,5	205.067,2	-15,2
Spesa complessiva	769.806,6	748.400,3	-2,8	818.895,2	796.595,0	-2,7

Al netto del capitolo Fondo garanzie a favore di banche e gruppi bancari italiani

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Per quello che riguarda i Comuni e le Province, l'incremento registrato nell'anno è diffuso su più capitoli tra cui i più importanti riguardano la manutenzione e la riqualificazione degli Enti colpiti dal sisma, le somme trasferite al Comune di Roma per il piano di rientro e quelle, sempre assegnate al Comune, derivanti dall'introito dell'addizionale sui diritti d'imbarco e dall'aumento dell'addizionale IRPEF, quelle per la messa in sicurezza degli edifici e delle strade del Po, quelle per la costruzione di metropolitane

La gestione dei residui. Nel 2018, quale esito della gestione, i residui passivi crescono di solo l'1,8 per cento (contro il 2,6 per cento dello scorso anno) e passano da 132 a 134,4 miliardi. Sono in gran parte relativi alle spese finali: pur rimanendo in prevalenza di parte corrente, essi si riducono del 5,6 per cento, passando da 87,2 a 82,3 miliardi; quelli in conto capitale registrano, invece, una crescita del 16,4 per cento, raggiungendo i 51,6 miliardi.

Sulla flessione dei residui finali correnti ha inciso la riduzione rispetto al 2017 di quelli di nuova formazione (-2,7 per cento) e la sostanziale costanza di quelli pagati. Le economie sui residui passano dai 15,1 del 2017 ai 13,8 miliardi del 2018.

TAVOLA 9
(in milioni)

Voci	residui definitivi iniziali			pagato residui			residui nuova formazione			economie sui residui			residui finali		
	2017	2018	var %	2017	2018	var %	2017	2018	var %	2017	2018	var %	2017	2018	var %
spesa corrente	92.313,3	87.211,4	-5,5	36.432,7	36.292,2	-0,4	46.456,3	45.220,3	-2,7	15.125,5	13.820,4	-8,6	87.211,4	82.319,0	-5,6
interessi	181,5	214,0	17,9	171,8	185,4	8,0	207,0	188,6	-8,9	2,7	4,0	46,9	214,0	213,1	-0,4
spesa corrente primaria	92.131,9	86.997,5	-5,6	36.260,9	36.106,8	-0,4	46.249,3	45.031,7	-2,6	15.122,8	13.816,5	-8,6	86.997,5	82.105,9	-5,6
spesa in c/capitale	41.760,4	44.279,4	6,0	12.411,2	11.522,9	-7,2	17.394,9	22.507,2	29,4	2.464,7	3.709,6	50,5	44.279,4	51.554,1	16,4
spesa finale	134.073,7	131.490,8	-1,9	48.843,9	47.815,1	-2,1	63.851,2	67.727,5	6,1	17.590,2	17.530,1	-0,3	131.490,8	133.873,1	1,8
spesa finale primaria	133.892,2	131.276,8	-2,0	48.672,1	47.629,7	-2,1	63.644,2	67.538,9	6,1	17.587,5	17.526,1	-0,3	131.276,8	133.660,0	1,8
rimborso di prestiti	349,5	475,3	36,0	244,7	379,7	55,1	370,6	416,7	12,5	0,0	3,0	nc	475,3	509,4	7,2
spesa complessiva	134.423,2	131.966,1	-1,8	49.088,6	48.194,8	-1,8	64.221,7	68.144,2	6,1	17.590,2	17.533,1	-0,3	131.966,1	134.382,5	1,8

Al netto del capitolo Fondo garanzie a favore di banche e gruppi bancari italiani

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

La flessione dei residui finali correnti deriva, soprattutto, da tre categorie economiche della spesa: si tratta dei “Redditi da lavoro”, delle “Poste correttive e compensative” e dei “Trasferimenti ad Amministrazioni pubbliche”.

Quelli da “Redditi da lavoro” passano da 2,2 miliardi a 1,3 miliardi (-38,1 per cento) soprattutto per l’utilizzo di quelli relativi al Fondo per l’attuazione dei rinnovi contrattuali del personale delle amministrazioni statali.

Elevata la riduzione anche guardando alle “Poste correttive e compensative” (-39,6 per cento). Il mantenimento sui livelli del 2017 di quelli pagati nell’anno, il forte calo di quelli di nuova formazione e oltre 2 miliardi di economie consentono di abbattere di più di un terzo l’importo residuo. Tre le voci principali: come lo scorso anno, i riversamenti alle entrate degli importi relativi alle piccole vincite trattenute dai concessionari (893 milioni), quello delle spese relative al lotto (712 milioni), a cui si aggiungono nel 2018 le somme relative a rimborsi di importi iscritti a ruolo riconosciuti indebiti.

I “Trasferimenti correnti ad Amministrazioni pubbliche” registrano una flessione solo del 2,9 per cento che in valore assoluto si traduce in una riduzione di più di 2 miliardi. Tali residui continuano a costituire la voce più rilevante dell’aggregato e, a fine esercizio, rappresentavano poco meno dell’84 per cento del totale dei residui correnti; nell’anno ne vengono pagati 25,9 miliardi (con un andamento in linea con il precedente esercizio). Nonostante quelli di nuova formazione crescano del 4 per cento, contribuendo alla crescita per circa 1,3 miliardi, la riduzione complessiva è ottenuta grazie ad economie su residui per circa 10,4 miliardi. Si tratta di economie relative a capitoli destinati al finanziamento del sistema sanitario (per circa 4,5 miliardi) o che alimentano gestioni previdenziali o regimi contributivi agevolati. I capitoli interessati per importi superiori ai 500 milioni sono quelli relativi alle erogazioni alle regioni a statuto ordinario a titolo di compartecipazione IVA (3,1 miliardi), a copertura di agevolazioni contributive, sottocontribuzioni ed esoneri (1,4 miliardi), al fondo sanitario nazionale (989 milioni) e ai pensionamenti anticipati (616 milioni).

Anche per quelli in conto capitale la quota prevalente dei residui è rappresentata da “Contributi agli investimenti di Amministrazioni pubbliche” (69,2 per cento); quelli relativi a “Trasferimenti ad imprese” sono il 12,5 per cento, mentre agli “Investimenti” è riconducibile solo il 10,5 per cento dei residui totali.

In parte diverso il contributo delle componenti nel caso della spesa in conto capitale: si riducono rispetto al 2017 i pagamenti sui residui (-7,2 per cento), crescono di oltre il 29 per cento quelli di nuova formazione, mentre le economie, seppur in crescita, non mutano il risultato

complessivo. In crescita i residui per tutte le principali componenti, fatta eccezione per gli “Altri trasferimenti in conto capitale” che riducono la consistenza finale del 45,5 per cento. I contributi agli “Investimenti ad Amministrazioni pubbliche” vedono aumentare i residui del 27 per cento; ancora più forte la crescita di quelli ad imprese (+40 per cento): in entrambi i casi oltre al rallentamento nello smaltimento di quelli degli scorsi anni, netta è la crescita di quelli di nuova formazione in aumento rispettivamente del 27 e del 77,3, che un consistente aumento delle economie non riesce ad annullare. Più limitato, ma in ogni caso significativo, è anche la crescita di quelli per investimenti (+15,4 per cento).

TAVOLA 10
(in milioni)

Voci	residui definitivi iniziali			pagamenti sui residui			residui nuova formazione			economie sui residui			residui finali		
	2017	2018	var %	2017	2018	var %	2017	2018	var %	2017	2018	var %	2017	2018	var %
Redditi da lavoro dipendente	1.024	2.168	111,6	511	1.664	226,0	1.679	1.008	-40,0	40	178	345,6	2.153	1.333	-38,1
Consumi intermedi	4.474	4.356	-2,6	3.259	3.043	-6,6	3.704	3.319	-10,4	583	595	2,1	4.336	4.037	-6,9
Imposte pagate sulla produzione	7	11	71,5	5	8	64,6	11	12	5,0	1	0	-77,1	11	14	25,3
Trasferimenti correnti ad AP	75.768	71.251	-6,0	25.536	25.925	1,5	32.775	34.057	3,9	11.977	10.396	-13,2	71.030	68.987	-2,9
Trasferimenti correnti a famiglie e ISP	1.839	1.564	-15,0	1.431	1.058	-26,1	953	1.502	57,5	131	78	-40,2	1.230	1.930	56,8
Trasferimenti correnti a imprese	1.195	1.325	10,9	741	726	-1,9	926	768	-17,2	112	215	92,0	1.268	1.151	-9,3
Trasferimenti correnti a estero	60	90	49,3	41	58	41,2	75	54	-27,4	4	12	177,1	90	74	-17,5
Risorse proprie unione europea	0	0	nc	0	0	nc	0	0	nc	0	0	nc	0	0	nc
Interessi passivi e redditi da capitale	181	214	17,9	172	185	8,0	207	189	-8,9	3	4	46,9	214	213	-0,4
Poste correttive e compensative	6.445	5.846	-9,3	3.555	3.510	-1,3	5.183	3.279	-36,7	2.226	2.083	-6,4	5.846	3.532	-39,6
Ammortamenti	0	0	nc	0	0	nc	0	0	nc	0	0	nc	0	0	nc
Altre uscite correnti	1.320	388	-70,6	1.183	115	-90,3	943	1.033	9,6	47	258	445,0	1.033	1.048	1,4
Spesa corrente primaria	92.132	86.997	-5,6	36.261	36.107	-0,4	46.249	45.032	-2,6	15.123	13.816	-8,6	86.997	82.106	-5,6
Spesa corrente	92.313	87.211	-5,5	36.433	36.292	-0,4	46.456	45.220	-2,7	15.126	13.820	-8,6	87.211	82.319	-5,6
Investimenti fissi lordi e acquisti di terreni	4.661	4.768	2,3	2.021	1.902	-5,9	2.616	3.276	25,2	547	718	31,1	4.700	5.424	15,4
Contributi agli investimenti ad AP	23.777	28.557	20,1	4.699	3.773	-19,7	10.078	12.761	26,6	944	1.702	80,3	28.212	35.843	27,0
Contributi agli investimenti ad imprese	5.913	4.657	-21,2	3.273	1.486	-54,6	2.374	4.209	77,3	409	922	125,6	4.615	6.458	39,9
Contributi agli investimenti a famiglie e ISP	9	9	1,5	3	5	90,3	8	3	-60,0	5	2	-56,1	9	5	-47,9
Contributi agli investimenti a estero	512	358	-30,0	114	99	-12,9	233	221	-5,4	273	0	-99,9	358	479	33,8
Altri trasferimenti in conto capitale	4.659	4.791	2,8	728	3.425	370,6	1.588	1.859	17,1	274	364	33,1	5.246	2.861	-45,5
Acquisizioni di attività finanziarie	2.230	1.140	-48,9	1.574	833	-47,1	497	178	-64,2	13	1	-94,6	1.140	484	-57,5
Spesa in conto capitale	41.760	44.279	6,0	12.411	11.523	-7,2	17.395	22.507	29,4	2.465	3.710	50,5	44.279	51.554	16,4
Spesa finale primaria	133.892	131.277	-2,0	48.672	47.630	-2,1	63.644	67.539	6,1	17.587	17.526	-0,3	131.277	133.660	1,8
Spesa finale	134.074	131.491	-1,9	48.844	47.815	-2,1	63.851	67.727	6,1	17.590	17.530	-0,3	131.491	133.873	1,8
Rimborso passività finanziarie	349	475	36,0	245	380	55,1	371	417	12,5	0	3	nc	475	509	7,2
Spesa complessiva	134.423	131.966	-1,8	49.089	48.195	-1,8	64.222	68.144	6,1	17.590	17.533	-0,3	131.966	134.383	1,8

Al netto del capitolo Fondo garanzie a favore di banche e gruppi bancari italiani

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

In conclusione, l'esame della gestione ha confermato, almeno sul fronte della spesa corrente, l'impostazione iniziale del bilancio 2018: una ripresa della spesa legata al rinnovo dei contratti di lavoro e al pagamento degli arretrati che si estende, tuttavia, ad altre componenti. Sia in termini di impegni che di pagamenti totali, di rilievo è la crescita dei consumi intermedi, forte quella dei trasferimenti alle imprese, significativo anche l'incremento dei trasferimenti alle famiglie. Ciò, unito al “rimbalzo” delle somme per le “Risorse proprie all'Unione europea”,

particolarmente ridotte nell'esercizio 2017, porta ad una spesa corrente primaria in crescita del 3,2 per cento in termini di impegni totali, del 3,3 in termini di pagamenti.

Sul versante della spesa in conto capitale l'analisi svolta ha messo in rilievo (anche grazie all'aver "isolato", per il confronto tra esercizi, gli effetti derivanti dall'operazione straordinaria sulle banche) il permanere dell'impegno ad una accelerazione degli interventi. Tuttavia, se gli impegni totali crescono del 14,9 per cento, i pagamenti registrano solo un +1,1 per cento.

La spesa finale primaria cresce nel complesso del 4,1 per cento in termini di impegni e del 3,1 in termini di pagamenti. Valori ben superiori, è bene ricordarlo, all'aumento del Pil nominale cresciuto nell'anno dell'1,7 per cento. Ove si consideri, tuttavia, anche l'incidenza sul 2017 (e indirettamente sul 2018) dell'operazione straordinaria sulle banche il risultato muta in misura rilevante: gli impegni per spesa primaria crescono del 2,5 per cento e i pagamenti aumentano del solo 0,4 per cento. Un risultato contabile certamente più positivo, ma di cui appare limitata la significatività economica.

1.2. I risultati al netto delle regolazioni contabili e di "Poste correttive e compensative" e "Acquisizioni di attività finanziarie"

Finora i risultati della gestione 2018 del bilancio dello Stato sono stati letti guardando alla spesa nel suo complesso ed evidenziando le principali modifiche intervenute nella gestione rispetto sia alla programmazione iniziale dell'anno, sia a quella dell'esercizio 2017. Per rendere più agevole la lettura complessiva, soprattutto in rapporto alla composizione per missioni e categorie economiche, come si è detto i dati sono stati esaminati al netto della gestione del capitolo 7612, la cui "straordinarietà" rischiava di nascondere gli sforzi compiuti per imprimere una accelerazione alla spesa in conto capitale. Ma per una lettura più attenta alle caratteristiche economiche della gestione non si possono non considerare altre voci di spesa che incidono sulla leggibilità delle scelte operate nell'anno. Si tratta, innanzitutto, delle regolazioni contabili.

Nel 2018 esse hanno raggiunto dal lato della spesa, i 34,6 miliardi contro i 33,5 miliardi del 2017. In termini di impegni, la differenza tra i due esercizi cresce: si tratta di impegni (totali) per 32,8 miliardi, 2,3 miliardi in più del 2017; i pagamenti sono solo di poco inferiori: 31,9 miliardi a fronte dei 29,1 miliardi del 2017. Sono quattro i capitoli interessati: tre relativi a "Poste correttive e compensative", di cui due riguardano restituzioni e rimborsi IVA ed uno restituzioni e rimborsi IRPEF, IRES o IRAP. Ad essi sono riferibili impegni per 32,3 miliardi (contro 27,4 nel 2017). Un capitolo ha per oggetto i trasferimenti a Enti territoriali e riguarda il finanziamento del FSN: si tratta di 500 milioni in termini di impegni e di pagato totale.

Al netto delle regolazioni contabili, gli stanziamenti definitivi per spesa finale sono pari a 593,6 miliardi e si confermano in aumento del 2,7 per cento rispetto al 2017 così come quelli primari complessivi, in crescita del 3,5 per cento. Il profilo crescente delle regolazioni nel 2018 porta a correggere, nella valutazione al netto di tali voci, il risultato corrente. Le correzioni apportate con le regolazioni non incidono sulla spesa in conto capitale. Oltre agli stanziamenti definitivi per spesa corrente (in flessione di un decimo di punto rispetto al risultato lordo), più netta è la flessione in termini di impegni totali: al netto delle regolazioni contabili, nel 2018 si registra una crescita del 2,9 per cento della spesa corrente primaria invece del 3,2. Anche in termini di pagamenti totali, l'incremento segnato nei dati complessivi (+3,3 per cento) si riduce al 2,3 per cento.

TAVOLA 11
(in milioni)

Voci	Stanziamenti iniziali			Stanziamenti definitivi		
	2017	2018	var%	2017	2018	var %
spesa corrente	531.672,2	540.942,0	1,7	534.483,3	541.567,6	1,3
interessi	79.287,2	78.490,9	-1,0	77.384,8	75.350,6	-2,6
spesa corrente primaria	452.385,0	462.451,2	2,2	457.098,6	466.216,9	2,0
spesa in c/capitale	41.094,5	49.047,5	19,4	43.599,1	52.077,5	19,4
spesa finale	572.766,7	589.989,6	3,0	578.082,4	593.645,0	2,7
spesa finale primaria	493.479,5	511.498,7	3,7	500.697,6	518.294,4	3,5
rimborso di prestiti	254.495,6	227.815,8	-10,5	251.227,4	225.940,4	-10,1
spesa complessiva	827.262,4	817.805,3	-1,1	829.309,8	819.585,4	-1,2

Al netto delle regolazioni debitorie e del Fondo garanzie a favore di banche e gruppi bancari italiani
Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

TAVOLA 12
(in milioni)

Voci	Impegni sulla competenza			Impegni totali		
	2017	2018	var %	2017	2018	var %
spesa corrente	515.949,0	527.216,7	2,18	518.019,7	529.747,6	2,26
interessi	70.579,9	69.184,9	-1,98	70.579,9	69.184,9	-1,98
spesa corrente primaria	445.369,1	458.031,8	2,84	447.439,8	460.562,7	2,93
spesa in c/capitale	33.685,7	37.939,6	12,63	40.258,2	46.269,4	14,93
spesa finale	549.634,7	565.156,3	2,82	558.277,9	576.017,1	3,18
spesa finale primaria	479.054,8	495.971,4	3,53	487.698,0	506.832,2	3,92
rimborso di prestiti	242.072,4	204.892,1	-15,36	242.072,4	204.892,1	-15,36
spesa complessiva	791.707,1	770.048,4	-2,74	800.350,2	780.909,1	-2,43

Al netto delle regolazioni debitorie e del Fondo garanzie a favore di banche e gruppi bancari italiani
Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

TAVOLA 13
(in milioni)

Voci	Pagamenti sulla competenza			Pagamenti totali		
	2017	2018	var %	2017	2018	var%
spesa corrente	475.695,8	485.353,0	2,0	512.272,9	521.145,2	1,7
interessi	70.373,0	68.996,3	-2,0	70.544,7	69.181,8	-1,9
spesa corrente primaria	405.322,9	416.356,7	2,7	441.728,2	451.963,5	2,3
spesa in c/capitale	25.671,2	26.963,8	5,0	38.082,4	38.486,7	1,1
spesa finale	501.367,0	512.316,8	2,2	550.355,3	559.631,9	1,7
spesa finale primaria	430.994,0	443.320,5	2,9	479.810,6	490.450,2	2,2
rimborso di prestiti	241.701,8	204.687,5	-15,3	241.946,5	205.067,2	-15,2
spesa complessiva	743.068,8	717.004,4	-3,5	792.301,8	764.699,1	-3,5

Al netto delle regolazioni debitorie e del Fondo garanzie a favore di banche e gruppi bancari italiani
Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Per guardare alle caratteristiche più strettamente economiche della spesa è necessario escludere, poi, anche quelle voci, come le “Poste correttive e compensative” e le “Acquisizioni di attività finanziarie”, che rispondono a logiche finanziarie e contabili e che, in alcuni casi, per la straordinarietà dei provvedimenti che ne sono alla base, rischiano di incidere sulla leggibilità dell’andamento “di fondo” della gestione.

Gli importi relativi a tali categorie presentano negli ultimi anni, infatti, caratteristiche e andamenti particolari. Come si riporta in dettaglio nel riquadro qui di seguito, nel caso delle “poste correttive e compensative”, oltre il 99 per cento degli importi è relativo a due programmi “Regolazione giurisdizione e coordinamento del sistema della fiscalità” e “Accertamento e riscossione delle entrate e gestione dei beni immobili dello Stato”, che hanno prevalentemente come destinatario finale il conto delle entrate o contabilità speciali.

Le "Poste correttive e compensative"

Nella tavola che segue sono riportate le principali voci della categoria X, "Poste correttive e compensative". Gli importi evidenziati sono relativi a stanziamenti definitivi, impegni totali e pagamenti totali, distinti per le principali missioni e i relativi programmi.

programmi	Stanziamenti definitivi		Impegni totali		Pagamenti totali	
	2017	2018	2017	2018	2017	2018
029005.Regolazioni contabili, restituzioni e rimborsi d'imposte	67.126,0	69.314,9	61.763,0	66.596,7	59.966,1	66.848,4
029010.Accertamento e riscossione delle entrate e gestione dei beni immobiliari dello Stato	1.967,4	1.812,9	2.154,6	1.777,6	2.154,6	1.777,6
Altri programmi	442,0	464,9	429,9	453,8	397,2	433,0
totale poste correttive e compensative	69.535,3	71.592,7	64.347,5	68.828,1	62.517,9	69.059,0

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Si tratta di 94 capitoli e 191 piani gestionali. Anche nel 2018 oltre il 99 per cento degli importi (il 99,4 per cento) è riconducibile a due programmi: "Regolazioni contabili, restituzioni e rimborsi d'imposta" (il 96,8 per cento degli importi) e "Accertamento e riscossioni delle entrate e gestione dei beni immobiliari dello Stato" (il 2,5 per cento). Tra questi, ricadono anche tre dei capitoli che sono stati inseriti nelle regolazioni contabili: si tratta, in particolare, del 3810, del 3811 e del 3814 relativi a compensazioni di imposte. Ad essi si aggiungono le somme per rimborsi di imposte dirette relativi a esercizi pregressi e le somme da versare in relazione ai giochi e alle lotterie.

Le poste correttive, nel complesso, raggiungono i 68,8 miliardi in termini di impegni totali (64,3 miliardi nel 2017) e i 69,1 miliardi (62,5 nel 2017) in termini di pagamenti totali.

Nel 2017 si conferma, il rilievo oltre che dei capitoli dell'IVA, di quello "Rimborsi delle imposte dirette effettuati dai concessionari anche mediante compensazioni operate sull'IVA, sulle somme spettanti alle Regioni, all'INPS e agli altri Enti previdenziali (cap. 3813) per 15,5 miliardi, delle somme da riversare alle entrate per le piccole vincite trattenute dai concessionari per 8,5 miliardi (cap. 3927), oltre alle spese relative alle vincite del lotto (cap. 3928) per 5,3 miliardi.

La tavola riporta gli importi pagati nell'anno distribuiti per soggetto beneficiario. Si tratta, pressoché esclusivamente, di versamenti all'amministrazione finanziaria. Solo il capitolo 3836 prevede un versamento di 1,7 miliardi quale "Quota sui canoni di abbonamento alle radio e alla televisione spettanti alla società concessionaria e alla accademia di Santa Cecilia".

beneficiari pagamenti - 2018	pagamenti in milioni	% comp
Agenzia entrate - fondi bilancio	50.704,9	73,9
Dogane	11.880,8	17,3
Quote canoni di abbonamento	1.747,4	2,5
Tesoro dello Stato	1.051,9	1,5
Creditori vari	981,6	1,4
Agenzia delle entrate	860,7	1,3
Giochi sportivi tot ippica	463,2	0,7
Agenzia entrate	362,6	0,5
MEF	265,6	0,4
Cauzioni versate ai concessionari di giochi	245,4	0,4
Riscossione sicilia	36,7	0,1
Banche ed istituti di credito	10,8	0,0
Altri soggetti	10,4	0,0
Poste italiane	1,8	0,0
Agenzia demanio	1,5	0,0
Banca d'Italia	0,3	0,0
AMA SPA ROMA	0,2	0,0
Comuni e province	0,1	0,0
Carabinieri	0,0	0,0
Avvocatura dello stato	0,0	0,0
Guardia di finanza	0,0	0,0
Poste correttive PRG 29005 -29010	68.626,0	100,0

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Nel 2018 si ridimensiona, poi, considerevolmente la categoria delle “acquisizioni di attività finanziarie”, che nel 2017 aveva avuto stanziamenti particolarmente rilevanti: dai 23,6 miliardi del 2017 gli stanziamenti definitivi scendono ai 3,4 miliardi. Di questi, si traducono in impegni 9,5 miliardi (17,6 nel 2017) e in pagamento 3,9 miliardi (18,7 nel 2017). Come si diceva in apertura, si trattava delle somme affluite al Fondo per il finanziamento delle operazioni di acquisto azioni e delle concessioni di garanzie dello Stato a favore delle banche (cap. 7612) per 20,1 miliardi, di cui si è sterilizzato l’effetto per consentire un più significativo confronto tra i due esercizi. Al netto di tale intervento, le somme relative alla categoria si ridimensionano considerevolmente e soprattutto limitate sono le differenze nei due esercizi.

Le “Acquisizioni di attività finanziarie”

Come si diceva, la crescita del 2017 era legata soprattutto al programma “Regolazione e vigilanza sul settore finanziario” a cui erano affluite le risorse destinate al Fondo per il finanziamento delle operazioni di acquisto azioni e delle concessioni di garanzie dello Stato a favore delle banche (cap. 7612) per 20,1 miliardi. Nel 2018 gli stanziamenti per tale finalità si sono ridotti a 157 milioni. Nell’esercizio precedente le somme impegnate erano state 14,2 miliardi, 6,1 sono stati quelli del 2018. I pagamenti dopo il picco di 14,2 miliardi nel 2017, nel 2018 sono risultati pari a 114,5 milioni.

Degli altri 3 programmi di rilievo ha continuato a crescere quello degli incentivi alle imprese per interventi di sostegno: da 1,2 miliardi nel 2017 a 1,6 miliardi nel 2018. In crescita soprattutto il Fondo per l’integrazione delle risorse per la concessione di garanzie rilasciate dalla Stato (da 905 milioni del 2017 a 1510 nel 2018). In flessione, invece, quello destinato alla vigilanza sugli Enti e le cooperative, cui fanno riferimento nel 2018 solo i finanziamenti a favore di Alitalia per 300 milioni (nel 2017 vi erano oltre a 600 milioni per Alitalia, 200 milioni per l’ILVA). In calo anche quelli di incentivazione del sistema produttivo a cui afferiscono i Fondi per la crescita sostenibile (dai 677 milioni 2017 ai 504 del 2018) che segnano tuttavia una accelerazione dei pagamenti, e quelli relativi agli oneri derivanti dalla partecipazione a banche e organizzazioni internazionali e per gli aumenti di capitale di banche multilaterali di sviluppo, che rientrano nel programma “Politica economica e finanziaria in ambito internazionale”, che si riducono dai 594 milioni del 2017 a 532 milioni del 2018.

Rimangono sostanzialmente stabili gli apporti (202 milioni) al Fondo rotativo per la concessione di anticipazioni agli Enti locali in situazione di grave squilibrio finanziario.

(in milioni)

Programmi	Stanziamenti definitivi			Impegni totali			Pagamenti totali		
	2017	2018	var %	2017	2018		2017	2018	
011008.Incentivi alle imprese per interventi di sostegno	1.175,5	1.550,5	31,9	945,0	1.740,0	84,1	1.175,0	1.510,0	28,5
011007.Incentivazione del sistema produttivo	723,2	561,7	-22,3	824,7	612,6	-25,7	657,7	729,5	10,9
004011.Politica economica e finanziaria in ambito internazionale	594,2	532,3	-10,4	571,2	520,5	-8,9	571,2	516,1	-9,6
011006.Vigilanza sugli enti, sul sistema cooperativo e sulle gestioni commissariali	800,0	300,0	-62,5	800,0	300,0	-62,5	600,0	834,0	39,0
003010.Elaborazione, quantificazione e assegnazione delle risorse finanziarie da attribuire agli enti locali	201,2	202,3	0,5	201,2	202,3	0,5	201,2	202,3	0,5
029004.Regolamentazione e vigilanza sul settore finanziario	20.114,5	157,0	-99,2	14.175,0	6.096,5	-57,0	14.175,0	114,5	-99,2
032004.Servizi generali delle strutture pubbliche preposte ad attività formative e ad altre attività trasversali per le pubbliche amministrazioni	32,8	32,8	-	32,8	32,8	-	32,8	32,8	-
Altri programmi	2,7	13,7	407,4	20,0	0,0	-100,0	1.323,4	10,0	-99,2
Totale Acquisizione di attività finanziarie	23.644,1	3.350,3	-85,8	17.569,9	9.504,7	-45,9	18.736,4	3.949,2	-78,9

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

TAVOLA 14
(in milioni)

Capitolo di spesa		Stanzamenti definitivi		Impegni competenza		Impegni totali		Pagamenti competenza		Pagamenti totali		Residui finali		di cui stanziamento	
		2017	2018	2017	2018	2017	2018	2017	2018	2017	2018	2017	2018	2017	2018
MEF															
7590	Fondo da ripartire per l'integrazione delle risorse destinate alla concessione di garanzie rilasciate dallo Stato	905	1.510	675	1.510	675	1.740	675	1.510	675	1.510	230	230	230	0
7175	Oneri derivanti dalla partecipazione a banche, fondi ed organismi internazionali	433	422	433	422	433	422	432	417	433	417	1	5	0	0
7612	Fondo per il finanziamento delle operazioni di acquisto azioni e delle concessioni di garanzie dello stato a favore delle banche e dei gruppi bancari italiani	20.114	157	14.175	157	14.175	6.096	14.175	0	14.175	114	5.939	5.982	5.939	0
7179	Oneri derivanti dalla partecipazione italiana agli aumenti di capitale nelle banche multilaterali di sviluppo	161	110	119	99	138	99	119	99	138	99	0	0	0	0
MISE															
7483	Fondo rotativo per la crescita sostenibile	667	504	604	492	768	555	602	431	602	720	354	139	63	12
7500	Somme da destinare ad Alitalia in amministrazione straordinaria per far fronte alle indilazionabili esigenze gestionali	600	300	600	300	600	300	600	300	600	300	0	0	0	0
7400	Finanziamenti statali a favore del gruppo ILVA in amministrazione straordinaria per far fronte alle indilazionabili esigenze finanziarie	200	0	200	0	200	0	0	0	0	534	534	0	0	0
INTERNO															
7030	Fondo di rotazione per la concessione di anticipazioni agli enti locali in situazione di grave squilibrio finanziario	201	202	201	202	201	202	201	202	201	202	0	0	0	0
Capitoli rilevanti		23.282	3.206	17.007	3.182	17.191	9.414	16.804	2.959	16.824	3.896	7.058	6.356	6.232	12
Altri capitoli di spesa		362	145	359	90	379	90	359	43	1.912	53	21	110	1	53
Totale acquisizioni di attività finanziarie		23.644	3.350	17.366	3.272	17.570	9.505	17.163	3.002	18.736	3.949	7.079	6.466	6.233	65

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

I risultati complessivi letti al netto di regolazioni contabili, poste correttive e compensative e acquisizioni di attività finanziarie finiscono per accentuare i caratteri già evidenziati in precedenza. In termini di stanziamenti la spesa finale cresce del 3,1 per cento nel 2018; in aumento la spesa corrente primaria del 2,3 per cento, è soprattutto quella in conto capitale a registrare gli incrementi maggiori (+22 per cento)

TAVOLA 15
(in milioni)

Voci	Stanzamenti iniziali			Stanzamenti definitivi		
	2017	2018	var %	2017	2018	var %
spesa corrente	493.516,1	503.470,8	2,0	496.321,5	504.024,9	1,6
interessi	79.287,2	78.490,9	-1,0	77.384,8	75.350,6	-2,6
spesa corrente primaria	414.228,9	424.980,0	2,6	418.936,7	428.674,3	2,3
spesa in c/capitale	38.448,5	45.859,4	19,3	40.069,4	48.884,2	22,0
spesa finale	531.964,7	549.330,2	3,3	536.390,9	552.909,1	3,1
spesa finale primaria	452.677,4	470.839,4	4,0	459.006,1	477.558,5	4,0
rimborso di prestiti	254.495,6	227.815,8	-10,5	251.227,4	225.940,4	-10,1
spesa complessiva	786.460,3	777.146,0	-1,2	787.618,3	778.849,5	-1,1

Al netto delle regolazioni debitorie, delle Poste correttive e compensative e delle Acquisizioni di attività finanziarie
Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Nella gestione, sia guardando agli impegni sulla competenza che a quelli totali di parte capitale si conferma l'impegno ad accelerare su questo fronte l'attività dell'amministrazione, ma si riscontrano anche le difficoltà incontrate. Gli impegni totali passano dai 36,8 miliardi del 2017 ai 42,9 del 2018, cresce il contributo che viene dal riassorbimento di residui di competenza degli anni precedenti: rispetto ai 6,8 miliardi del 2017, nel 2018 provengono da residui oltre 8 miliardi di impegni. Se si considerano, tuttavia, sia il rapporto tra impegni di competenza e stanziamenti dell'anno sia gli impegni totali su massa impegnabile, i risultati segnalano un significativo peggioramento nel biennio.

Il primo indicatore passa dal 76,1 per cento del 2017 al 71,2 del 2018. Anche gli impegni totali su massa impegnabile segnano un seppur limitato peggioramento: dal 59,5 per cento del 2017 al 58,4 dell'esercizio appena concluso.

Per quanto riguarda la spesa corrente, si conferma la crescita superiore al 3 per cento sia degli impegni sulla competenza che di quelli totali. Nel caso della spesa corrente, diversamente da quella in conto capitale, gli indicatori di bilancio rivelano una accelerazione della spesa: gli impegni su massa impegnabile superano il 98,1 per cento. Inferiori, anche se comunque elevati, i pagamenti su massa impegnabile (81,7 per cento) e i pagamenti sulla competenza, superiori al 90 per cento ma in riduzione.

TAVOLA 16
(in milioni)

Voci	Impegni competenza			Impegni totali		
	2017	2018	var %	2017	2018	var %
spesa corrente	479.257,1	490.684,4	2,4	481.125,7	493.215,3	2,5
interessi	70.579,9	69.184,9	-2,0	70.579,9	69.184,9	-2,0
spesa corrente primaria	408.677,2	421.499,5	3,1	410.545,7	424.030,4	3,3
spesa in c/capitale	30.494,9	34.824,3	14,2	36.863,3	42.861,2	16,3
spesa finale	509.752,0	525.508,7	3,1	517.988,9	536.076,6	3,5
spesa finale primaria	439.172,1	456.323,8	3,9	447.409,0	466.891,7	4,4
rimborso di prestiti	242.072,4	204.892,1	-15,4	242.072,4	204.892,1	-15,4
spesa complessiva	751.824,4	730.400,8	-2,8	760.061,3	740.968,6	-2,5

Al netto delle regolazioni debitorie, delle Poste correttive e compensative e delle Acquisizioni di attività finanziarie
Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

TAVOLA 17
(in milioni)

Voci	Pagamenti competenza			Pagamenti totali		
	2017	2018	var %	2017	2018	var %
spesa corrente	443.323,3	451.199,9	1,8	473.840,4	483.482,1	2,0
interessi	70.373,0	68.996,3	-2,0	70.544,7	69.181,8	-1,9
spesa corrente primaria	372.950,3	382.203,5	2,5	403.295,7	414.300,4	2,7
spesa in c/capitale	22.683,6	23.961,9	5,6	33.521,1	34.652,0	3,4
spesa finale	466.006,9	475.161,7	2,0	507.361,5	518.134,1	2,1
spesa finale primaria	395.633,9	406.165,4	2,7	436.816,8	448.952,4	2,8
rimborso di prestiti	241.701,8	204.687,5	-15,3	241.946,5	205.067,2	-15,2
spesa complessiva	707.708,7	679.849,2	-3,9	749.308,0	723.201,3	-3,5

Al netto delle regolazioni debitorie, delle Poste correttive e compensative e delle Acquisizioni di attività finanziarie
Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Elementi ulteriori emergono da una lettura per missione dei risultati dell'ultimo biennio.

Si conferma la forte concentrazione degli stanziamenti in poche missioni di rilievo. Al netto delle risorse stanziare per il rimborso del debito pubblico, circa il 90 per cento della spesa corrente è riconducibile a dieci missioni. Una concentrazione che rimane sostanzialmente invariata tra il 2017 e il 2018.

Poco più del 27 per cento della spesa corrente in termini di stanziamenti definitivi è destinata agli interventi ricompresi nelle "Relazioni finanziarie con le Autonomie territoriali". Si tratta di importi che crescono rispetto al 2017 soprattutto per l'aumento della compartecipazione IVA (+380 milioni), per il contributo ai Comuni per le modifiche normative disposte in relazione alla IMU, TASI e TARI (+300 milioni), per il contributo alle funzioni fondamentali delle Regioni a statuto ordinario (+245 milioni) e per le regolazioni contabili con le RSS (+811 milioni). Importi in parte compensati dalla flessione del Fondo di solidarietà comunale (-420 milioni) e da quello sperimentale di riequilibrio delle Province (-207 milioni).

SPESA CORRENTE*

(in milioni)

missioni	Stanzamenti iniziali			Stanzamenti definitivi		
	2017	2018	var %	2017	2018	var %
001.Organi costituzionali, a rilevanza costituzionale e Presidenza del Consiglio dei ministri	2.345,8	2.234,1	-4,8	2.537,9	2.277,3	-10,3
002.Ammministrazione generale e supporto alla rappresentanza generale di Governo e dello Stato sul territorio	570,2	572,2	0,4	618,9	620,0	0,2
003.Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali	111.131,3	114.011,4	2,6	114.330,3	115.350,8	0,9
004.L'Italia in Europa e nel mondo	20.677,4	20.769,6	0,4	20.356,0	20.246,7	-0,5
005.Difesa e sicurezza del territorio	17.387,0	17.789,3	2,3	18.960,6	19.641,1	3,6
006.Giustizia	8.087,5	8.146,1	0,7	8.480,8	8.734,0	3,0
007.Ordine pubblico e sicurezza	9.893,3	10.260,9	3,7	10.681,7	11.027,8	3,2
008.Soccorso civile	1.903,7	2.062,3	8,3	2.274,7	2.439,6	7,2
009.Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca	560,8	571,4	1,9	615,5	600,3	-2,5
010.Energia e diversificazione delle fonti energetiche	82,5	57,8	-30,0	145,7	151,3	3,8
011.Competitività e sviluppo delle imprese	12.224,4	14.172,5	15,9	12.457,0	14.190,8	13,9
012.Regolazione dei mercati	15,5	16,2	4,0	35,5	43,8	23,3
013.Diritto alla mobilità e sviluppo dei sistemi di trasporto	7.248,8	7.499,8	3,5	7.348,8	7.656,4	4,2
014.Infrastrutture pubbliche e logistica	133,1	138,7	4,2	142,4	161,0	13,0
015.Comunicazioni	731,6	556,4	-24,0	746,5	604,7	-19,0
016.Commercio internazionale ed internazionalizzazione del sistema produttivo	110,3	113,4	2,9	110,5	114,3	3,4
017.Ricerca e innovazione	398,1	416,5	4,6	474,9	454,2	-4,4
018.Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	883,5	697,5	-21,1	731,4	830,0	13,5
019.Casa e assetto urbanistico	116,3	164,7	41,6	96,1	175,6	82,8
020.Tutela della salute	2.028,5	2.072,1	2,2	2.144,0	2.341,1	9,2
021.Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali e paesaggistici	1.474,4	1.520,3	3,1	1.587,4	1.679,9	5,8
022.Istruzione scolastica	45.760,8	45.554,2	-0,5	46.397,9	48.549,1	4,6
023.Istruzione universitaria e formazione post-universitaria	7.851,7	8.173,6	4,1	7.839,6	8.206,8	4,7
024.Diritti sociali, politiche sociali e famiglia	32.363,1	33.947,2	4,9	32.258,8	34.095,2	5,7
025.Politiche previdenziali	93.673,6	93.511,8	-0,2	92.295,9	93.010,6	0,8
026.Politiche per il lavoro	9.909,9	10.706,5	8,0	11.429,9	10.600,1	-7,3
027.Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti	3.129,8	3.637,4	16,2	3.898,7	4.303,5	10,4
028.Sviluppo e riequilibrio territoriale	21,3	23,6	10,8	22,6	24,0	6,3
029.Politiche economico-finanziarie e di bilancio e tutela della finanza pubblica	12.286,9	12.729,1	3,6	12.994,1	13.238,1	1,9
030.Giovani e sport	555,9	631,6	13,6	605,7	656,4	8,4
031.Turismo	45,4	45,8	0,9	45,4	47,1	3,7
032.Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	2.399,9	2.951,3	23,0	2.593,3	3.400,8	31,1
033.Fondi da ripartire	7.431,7	8.154,6	9,7	2.933,0	2.152,2	-26,6
034.Debito pubblico	795,0	1.070,0	34,6	745,0	1.050,0	40,9
Totale spesa corrente primaria	414.228,9	424.980,0	2,6	418.936,7	428.674,3	2,3

* al netto delle regolazioni debitorie, degli Interessi, delle Poste correttive e compensative e delle Acquisizioni di attività finanziarie
Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

TAVOLA 18 SEGUE

SPESA CORRENTE*

(in milioni)

Missioni	Impegni competenza			Impegni totali		
	2017	2018	var %	2017	2018	var %
001.Organi costituzionali, a rilevanza costituzionale e Presidenza del Consiglio dei ministri	2.537,2	2.276,5	-10,3	2.537,2	2.276,5	-10,3
002.Ammministrazione generale e supporto alla rappresentanza generale di Governo e dello Stato sul territorio	594,2	602,5	1,4	594,9	602,5	1,3
003.Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali	113.822,1	115.301,3	1,3	113.837,5	115.316,6	1,3
004.L'Italia in Europa e nel mondo	18.200,0	19.219,2	5,6	18.204,1	19.222,7	5,6
005.Difesa e sicurezza del territorio	18.751,2	19.497,0	4,0	18.751,3	19.497,1	4,0
006.Giustizia	8.121,9	8.461,7	4,2	8.218,2	8.492,9	3,3
007.Ordine pubblico e sicurezza	10.460,5	10.794,0	3,2	10.465,0	10.801,8	3,2
008.Soccorso civile	2.185,7	2.387,4	9,2	2.197,8	2.450,3	11,5
009.Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca	596,8	592,2	-0,8	597,2	592,4	-0,8
010.Energia e diversificazione delle fonti energetiche	122,1	148,5	21,6	122,1	148,5	21,6
011.Competitività e sviluppo delle imprese	12.274,0	14.008,3	14,1	12.274,0	14.008,3	14,1
012.Regolazione dei mercati	32,6	38,6	18,5	32,6	38,6	18,5
013.Diritto alla mobilità e sviluppo dei sistemi di trasporto	7.331,5	7.619,3	3,9	7.333,2	7.619,3	3,9
014.Infrastrutture pubbliche e logistica	130,2	143,7	10,4	130,2	143,8	10,4
015.Comunicazioni	745,8	602,4	-19,2	845,2	681,5	-19,4
016.Commercio internazionale ed internazionalizzazione del sistema produttivo	110,4	114,0	3,3	110,4	114,0	3,3
017.Ricerca e innovazione	470,3	448,8	-4,6	598,4	576,9	-3,6
018.Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	695,2	816,6	17,5	695,2	816,6	17,5
019.Casa e assetto urbanistico	95,8	170,7	78,1	118,1	170,7	44,5
020.Tutela della salute	2.110,3	2.305,6	9,3	2.115,4	2.305,6	9,0
021.Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali e paesaggistici	1.537,6	1.605,2	4,4	1.540,0	1.607,4	4,4
022.Istruzione scolastica	45.100,5	48.194,7	6,9	45.100,5	48.194,7	6,9
023.Istruzione universitaria e formazione post-universitaria	7.791,2	8.195,1	5,2	7.791,2	8.195,1	5,2
024.Diritti sociali, politiche sociali e famiglia	32.069,3	33.912,7	5,7	32.415,5	34.259,6	5,7
025.Politiche previdenziali	92.230,8	92.813,4	0,6	92.230,8	92.813,4	0,6
026.Politiche per il lavoro	11.006,4	10.259,5	-6,8	11.850,5	10.825,2	-8,7
027.Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti	3.873,4	4.249,0	9,7	3.873,4	4.249,2	9,7
028.Sviluppo e riequilibrio territoriale	22,6	24,0	6,3	22,6	24,0	6,3
029.Politiche economico-finanziarie e di bilancio e tutela della finanza pubblica	12.033,2	11.943,8	-0,7	12.034,0	11.943,8	-0,8
030.Giovani e sport	605,7	656,4	8,4	618,2	669,9	8,4
031.Turismo	44,7	46,4	3,9	44,7	46,4	3,9
032.Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	2.303,2	3.122,3	35,6	2.452,6	3.308,1	34,9
033.Fondi da ripartire	0,5	7,0	1.336,9	123,5	1.095,4	787,2
034.Debito pubblico	670,4	922,0	37,5	670,4	922,0	37,5
Totale spesa corrente primaria	408.677,2	421.499,5	3,1	410.545,7	424.030,4	3,3

* al netto delle regolazioni debitorie, degli Interessi, delle Poste correttive e compensative e delle Acquisizioni di attività finanziarie
Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

SPESA CORRENTE*

(in milioni)

Missioni	Pagamenti competenza			Pagamenti totali		
	2017	2018	var %	2017	2018	var %
001.Organi costituzionali, a rilevanza costituzionale e Presidenza del Consiglio dei ministri	2.536,3	2.275,8	-10,3	2.537,0	2.275,8	-10,3
002.Ammministrazione generale e supporto alla rappresentanza generale di Governo e dello Stato sul territorio	592,4	596,1	0,6	612,4	597,9	-2,4
003.Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali	101.724,0	104.296,3	2,5	114.445,0	116.917,5	2,2
004.L'Italia in Europa e nel mondo	18.080,7	19.106,3	5,7	18.129,5	19.225,1	6,0
005.Difesa e sicurezza del territorio	18.257,2	18.969,7	3,9	18.615,2	19.403,1	4,2
006.Giustizia	7.531,0	7.852,4	4,3	7.993,3	8.316,2	4,0
007.Ordine pubblico e sicurezza	10.200,3	10.495,4	2,9	10.490,8	10.755,6	2,5
008.Soccorso civile	2.116,0	2.303,4	8,9	2.221,6	2.440,3	9,8
009.Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca	465,5	449,4	-3,5	572,2	561,4	-1,9
010.Energia e diversificazione delle fonti energetiche	28,3	87,1	207,4	320,8	145,0	-54,8
011.Competitività e sviluppo delle imprese	12.243,9	13.985,8	14,2	12.265,9	14.016,4	14,3
012.Regolazione dei mercati	16,1	15,3	-5,4	27,3	29,8	9,3
013.Diritto alla mobilità e sviluppo dei sistemi di trasporto	6.675,5	7.003,3	4,9	6.876,5	7.436,4	8,1
014.Infrastrutture pubbliche e logistica	121,5	118,4	-2,5	128,0	128,0	-0,1
015.Comunicazioni	646,1	505,3	-21,8	750,8	614,9	-18,1
016.Commercio internazionale ed internazionalizzazione del sistema produttivo	108,4	110,1	1,6	119,4	110,6	-7,3
017.Ricerca e innovazione	353,3	333,9	-5,5	567,4	566,1	-0,2
018.Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	624,4	748,0	19,8	750,7	819,8	9,2
019.Casa e assetto urbanistico	67,9	141,7	108,7	90,9	169,0	86,0
020.Tutela della salute	769,0	1.910,9	148,5	1.154,1	3.219,4	179,0
021.Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali e paesaggistici	1.194,7	1.175,6	-1,6	1.555,4	1.464,7	-5,8
022.Istruzione scolastica	44.891,0	47.323,6	5,4	45.621,6	48.267,8	5,8
023.Istruzione universitaria e formazione post-universitaria	7.224,1	7.740,4	7,1	7.790,1	8.329,3	6,9
024.Diritti sociali, politiche sociali e famiglia	29.998,8	31.551,8	5,2	31.309,6	33.070,3	5,6
025.Politiche previdenziali	79.623,8	77.365,2	-2,8	86.840,6	85.015,6	-2,1
026.Politiche per il lavoro	9.519,0	7.159,3	-24,8	11.192,8	8.160,2	-27,1
027.Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti	3.683,3	3.525,6	-4,3	4.534,1	3.693,2	-18,5
028.Sviluppo e riequilibrio territoriale	22,6	24,0	6,3	22,6	24,0	6,3
029.Politiche economico-finanziarie e di bilancio e tutela della finanza pubblica	10.492,0	10.821,9	3,1	11.659,0	12.588,3	8,0
030.Giovani e sport	605,7	643,4	6,2	765,4	656,9	-14,2
031.Turismo	39,8	40,3	1,3	60,1	45,1	-24,9
032.Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	1.914,8	2.755,9	43,9	2.439,1	3.288,1	34,8
033.Fondi da ripartire	0,5	7,0	1.336,9	123,5	1.095,4	787,2
034.Debito pubblico	582,6	765,1	31,3	713,2	853,0	19,6
Totale spesa corrente primaria	372.950,3	382.203,5	2,5	403.295,7	414.300,4	2,7

* al netto delle regolazioni debitorie, degli Interessi, delle Poste correttive e compensative e delle Acquisizioni di attività finanziarie
Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Limitata la crescita delle politiche previdenziali (+0,9 per cento) a cui è riconducibile circa il 22 per cento della spesa corrente, aumentano del 5,7 per cento le risorse destinate ai “Diritti sociali politiche sociali e famiglia” che assorbe l’8 per cento della spesa corrente. L’aumento è legato prevalentemente alla crescita delle somme destinate al Fondo per la lotta alla povertà e all’esclusione sociale (+1 miliardo) e per le somme da riconoscere all’Inps per gli assegni per gli invalidi civili (+420 milioni). Si conferma, poi, che su 34 miliardi riferiti alla missione, oltre 23 sono destinati a invalidi civili e ciechi e a pensioni sociali e vitalizi.

Particolarmente pronunciata è poi la crescita degli importi riferiti alla “Competitività e sviluppo delle imprese” (+13,9 per cento) cui vanno oltre 14 miliardi. Va ricordato che in tale missione sono ricomprese le compensazioni fruite dai datori di lavoro per il Bonus 80 euro (poco meno di 9 miliardi). La crescita nell’esercizio è principalmente da ricondurre al raddoppio degli importi a compensazione di crediti di imposta fruiti dagli istituti di credito (3 miliardi).

Tra le prime dieci missioni, in forte riduzione le risorse destinate alle politiche del lavoro: la riduzione degli stanziamenti del 7,3 per cento, che si conferma nella gestione, e che è dovuta al calo degli stanziamenti per gli oneri per la cassa integrazione straordinaria passata dai circa 3 a 1,6 miliardi, in parte compensata dalla crescita dei fondi destinati alle Regioni per i centri per l’impiego e da quelli destinati all’ANPAL.

Tra le altre si confermano in crescita gli importi destinati a due ulteriori missioni di rilievo quanto a volume di finanziamenti: si tratta della missione “Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti” (+10,4 per cento) e di quella per “Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche” (+31,1 per cento). La prima per un aumento di circa 200 milioni dei servizi di accoglienza e di 150 milioni destinati ai Comuni per i richiedenti protezione internazionale. Si tratta di aumenti che confermati in termini di impegni non lo sono come pagamenti. La seconda, invece, soprattutto per la regolazione di spese da eseguirsi da parte del Poligrafico dello Stato.

Anche sul fronte della spesa in conto capitale, le risorse sono riconducibili a poche missioni: alla “Competitività e sviluppo delle imprese”, al “Diritto alla mobilità”, a “Infrastrutture e logistica”, allo “Sviluppo e riequilibrio territoriale”, a “L’Italia in Europa e nel mondo”, al Soccorso civile”, alla “Difesa e sicurezza del territorio” e “Ricerca e innovazione” va l’83 per cento degli stanziamenti (che si traduce in circa il 78 per cento degli impegni e il 76 per cento dei pagamenti totali). Tutte le missioni vedono aumentare le risorse stanziare ad eccezione di quella relativa a “L’Italia in Europa e nel mondo” che registra una flessione del 5 per cento.

Crescono del 40 per cento gli stanziamenti per la “Competitività e lo sviluppo delle imprese”, cui va il 18 per cento delle somme stanziare. L’incremento è riferibile soprattutto a tre programmi: quello “Incentivi al sistema produttivo” (+450 milioni) principalmente per gli aumenti stanziati per il fondo di garanzia PMI (+320 milioni), per i contributi per nuovi macchinari (+90 milioni) e per le agevolazioni a favore delle imprese delle aree franche urbane; quello “Incentivi alle imprese per interventi di sostegno (+376 milioni) dovuto sostanzialmente alle somme destinate al Fondo SIMEST; e, soprattutto, a quello relativo al “Sostegno alle imprese tramite la fiscalità” (+1,6 miliardi). Si tratta principalmente di crediti di imposta per la ricerca (+750 milioni), per il mezzogiorno (+393 milioni) e per le imprese danneggiate dal sisma (+100 milioni).

Di rilievo gli aumenti delle risorse assorbite dalla missione “Diritto alla mobilità” (+41 per cento) e “Infrastrutture pubbliche e logistica” (+24 per cento).

Nel primo caso crescono prevalentemente gli importi di due programmi: “Sostegno allo sviluppo del trasporto” il cui stanziamento cresce di circa 1,4 miliardi destinati quasi esclusivamente alle Ferrovie dello Stato come contributi in conto impianti o come contributi quindicennali per la prosecuzione dell’alta velocità; “Sistemi ferroviari, sviluppo e sicurezza del trasporto ferroviario (+501,3 milioni) in particolare per l’alta velocità Torino-Lione (+191 milioni), il tunnel del Brennero (+270 milioni), la linea ferroviaria Lucca-Pistoia (+180 milioni) al netto della riduzione riferita all’alta velocità Milano-Genova, (-110 milioni).

SPESA IN CONTO CAPITALE*

(in milioni)

Missioni	Stanzamenti iniziali			Stanzamenti definitivi		
	2017	2018	var %	2017	2018	var %
001.Organi costituzionali, a rilevanza costituzionale e Presidenza del Consiglio dei ministri	4,7	4,2	-10,7	4,5	4,2	-8,4
002.Amministrazione generale e supporto alla rappresentanza generale di Governo e dello Stato sul territorio	0,7	0,7	-	3,2	4,7	45,5
003.Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali	975,1	1.148,1	17,7	1.212,7	1.157,4	-4,6
004.L'Italia in Europa e nel mondo	4.811,8	4.576,1	-4,9	4.827,8	4.591,6	-4,9
005.Difesa e sicurezza del territorio	2.216,4	2.451,5	10,6	2.444,2	2.699,2	10,4
006.Giustizia	118,8	319,9	169,2	247,0	392,2	58,8
007.Ordine pubblico e sicurezza	316,6	453,6	43,3	488,6	573,9	17,5
008.Soccorso civile	2.268,7	3.228,1	42,3	3.088,0	3.964,7	28,4
009.Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca	281,7	233,2	-17,2	411,6	316,7	-23,1
010.Energia e diversificazione delle fonti energetiche	143,7	142,5	-0,9	254,0	287,5	13,2
011.Competitività e sviluppo delle imprese	5.630,7	7.589,3	34,8	6.376,4	8.902,9	39,6
012.Regolazione dei mercati	0,1	0,0	-52,1	1,2	0,0	-96,0
013.Diritto alla mobilità e sviluppo dei sistemi di trasporto	3.948,7	5.821,2	47,4	4.763,6	6.729,3	41,3
014.Infrastrutture pubbliche e logistica	5.024,1	5.792,2	15,3	5.033,4	6.240,8	24,0
015.Comunicazioni	9,2	2,2	-75,8	9,4	4,0	-57,7
016.Commercio internazionale ed internazionalizzazione del sistema produttivo	161,3	141,2	-12,5	171,4	143,3	-16,4
017.Ricerca e innovazione	2.363,1	2.561,2	8,4	2.517,5	2.675,2	6,3
018.Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	318,1	489,5	53,9	780,7	740,7	-5,1
019.Casa e assetto urbanistico	160,5	157,9	-1,6	318,8	197,4	-38,1
020.Tutela della salute	0,4	37,5	9.992,1	125,6	69,4	-44,8
021.Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali e paesaggistici	436,6	700,5	60,4	710,9	864,4	21,6
022.Istruzione scolastica	145,7	758,3	420,5	502,0	782,9	56,0
023.Istruzione universitaria e formazione post-universitaria	52,9	33,2	-37,1	52,9	35,8	-32,2
024.Diritti sociali, politiche sociali e famiglia	8,0	32,8	309,3	7,8	32,8	320,0
025.Politiche previdenziali	70,0	0,0	-100,0	70,0	0,0	-100,0
026.Politiche per il lavoro	29,5	30,7	4,1	35,0	27,3	-21,9
027.Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti	54,2	21,0	-61,2	58,9	23,8	-59,5
028.Sviluppo e riequilibrio territoriale	3.468,0	4.879,0	40,7	4.123,1	4.781,7	16,0
029.Politiche economico-finanziarie e di bilancio e tutela della finanza pubblica	596,4	729,3	22,3	874,7	919,5	5,1
030.Giovani e sport	231,4	170,2	-26,4	246,4	190,2	-22,8
031.Turismo	0,9	0,9	10,5	1,0	1,6	62,6
032.Servizi istituzionali e generali delle Amministrazioni pubbliche	105,2	199,2	89,3	135,2	176,2	30,4
033.Fondi da ripartire	4.495,4	3.154,2	-29,8	172,0	1.352,8	686,6
Totale spese in conto capitale	38.448,5	45.859,4	19,3	40.069,4	48.884,2	22,0

* al netto delle regolazioni debitorie, degli Interessi, delle Poste correttive e compensative e delle Acquisizioni di attività finanziarie
Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

TAVOLA 19 SEGUE

SPESA IN CONTO CAPITALE*

(in milioni)

Missioni	Impegni competenza			Impegni totali		
	2017	2018	var %	2017	2018	var %
001.Organi costituzionali, a rilevanza costituzionale e Presidenza del Consiglio dei ministri	4,5	4,2	-8,4	4,5	4,2	-8,4
002.Amministrazione generale e supporto alla rappresentanza generale di Governo e dello Stato sul territorio	0,9	2,2	130,7	4,9	3,7	-24,9
003.Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali	1.195,0	1.094,0	-8,4	1.196,0	1.105,4	-7,6
004.L'Italia in Europa e nel mondo	4.813,4	4.576,7	-4,9	4.819,1	4.589,0	-4,8
005.Difesa e sicurezza del territorio	2.306,0	2.541,9	10,2	2.359,3	2.603,5	10,4
006.Giustizia	164,2	203,3	23,8	283,8	280,5	-1,2
007.Ordine pubblico e sicurezza	297,3	370,0	24,4	376,1	536,0	42,5
008.Soccorso civile	1.616,5	1.952,2	20,8	2.780,0	3.399,1	22,3
009.Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca	293,8	220,0	-25,1	393,4	326,8	-16,9
010.Energia e diversificazione delle fonti energetiche	244,1	225,8	-7,5	274,1	242,7	-11,4
011.Competitività e sviluppo delle imprese	5.839,6	7.332,3	25,6	6.050,0	7.559,7	25,0
012.Regolazione dei mercati	1,0	0,0	-100,0	1,0	0,2	-78,6
013.Diritto alla mobilità e sviluppo dei sistemi di trasporto	3.821,0	5.382,8	40,9	4.173,7	6.208,9	48,8
014.Infrastrutture pubbliche e logistica	4.235,8	5.244,3	23,8	5.524,8	5.873,1	6,3
015.Comunicazioni	7,2	2,4	-67,3	7,4	3,5	-53,1
016.Commercio internazionale ed internazionalizzazione del sistema produttivo	171,0	136,8	-20,0	171,0	137,0	-19,9
017.Ricerca e innovazione	2.361,2	2.425,0	2,7	2.544,7	2.573,5	1,1
018.Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	505,1	313,0	-38,0	979,3	577,2	-41,1
019.Casa e assetto urbanistico	268,8	170,8	-36,4	268,8	220,7	-17,9
020.Tutela della salute	89,7	69,0	-23,0	89,9	105,0	16,9
021.Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali e paesaggistici	581,9	664,3	14,1	607,5	789,5	30,0
022.Istruzione scolastica	59,8	561,4	838,8	188,6	953,4	405,4
023.Istruzione universitaria e formazione post-universitaria	45,8	29,8	-34,9	45,8	36,8	-19,6
024.Diritti sociali, politiche sociali e famiglia	7,2	10,9	51,4	7,2	10,9	51,4
025.Politiche previdenziali	70,0	0,0	-100,0	70,0	0,0	-100,0
026.Politiche per il lavoro	28,6	27,2	-5,0	28,6	32,6	13,7
027.Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti	9,8	5,4	-44,6	35,9	27,6	-23,2
028.Sviluppo e riequilibrio territoriale	435,1	228,8	-47,4	2.315,1	928,8	-59,9
029.Politiche economico-finanziarie e di bilancio e tutela della finanza pubblica	689,4	709,7	3,0	915,4	3.361,6	267,2
030.Giovani e sport	234,5	187,9	-19,8	234,5	187,9	-19,8
031.Turismo	0,1	0,9	894,0	0,9	1,4	65,5
032.Servizi istituzionali e generali delle Amministrazioni pubbliche	96,4	131,3	36,2	112,1	157,1	40,1
033.Fondi da ripartire	0,0	0,0	nc	0,0	23,9	nc
Totale spesa in conto capitale	30.494,9	34.824,3	14,2	36.863,3	42.861,2	16,3

* al netto delle regolazioni debitorie, degli Interessi, delle Poste correttive e compensative e delle Acquisizioni di attività finanziarie
Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

SPESA IN CONTO CAPITALE*

(in milioni)

missioni	Pagamenti competenza			Pagamenti totali		
	2017	2018	var %	2017	2018	var %
001.Organi costituzionali, a rilevanza costituzionale e Presidenza del Consiglio dei ministri	4,5	4,2	-7,8	4,5	4,2	-7,1
002.Amministrazione generale e supporto alla rappresentanza generale di Governo e dello Stato sul territorio	0,9	2,1	133,3	4,3	3,6	-15,3
003.Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali	842,5	992,1	17,8	887,9	1.354,9	52,6
004.L'Italia in Europa e nel mondo	4.813,4	4.576,7	-4,9	4.821,3	4.596,4	-4,7
005.Difesa e sicurezza del territorio	1.459,1	1.539,7	5,5	2.452,0	2.252,3	-8,1
006.Giustizia	59,0	74,6	26,4	166,7	201,5	20,9
007.Ordine pubblico e sicurezza	113,6	144,2	26,9	391,7	403,0	2,9
008.Soccorso civile	1.563,4	1.829,7	17,0	2.534,5	2.745,4	8,3
009.Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca	175,9	156,1	-11,3	323,2	377,8	16,9
010.Energia e diversificazione delle fonti energetiche	243,5	209,8	-13,9	243,6	211,2	-13,3
011.Competitività e sviluppo delle imprese	5.177,4	6.307,7	21,8	7.013,0	6.968,5	-0,6
012.Regolazione dei mercati	0,9	0,0	-100,0	1,0	0,1	-94,2
013.Diritto alla mobilità e sviluppo dei sistemi di trasporto	2.974,6	3.032,6	1,9	4.469,4	3.871,1	-13,4
014.Infrastrutture pubbliche e logistica	965,9	1.133,5	17,4	2.545,6	3.121,9	22,6
015.Comunicazioni	6,2	1,0	-83,5	27,0	30,3	12,2
016.Commercio internazionale ed internazionalizzazione del sistema produttivo	74,1	63,5	-14,3	100,5	85,0	-15,4
017.Ricerca e innovazione	2.259,7	2.216,2	-1,9	2.552,0	2.445,4	-4,2
018.Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	198,9	255,4	28,4	688,2	533,9	-22,4
019.Casa e assetto urbanistico	224,2	166,6	-25,7	268,8	192,7	-28,3
020.Tutela della salute	39,6	11,9	-69,9	39,8	12,3	-69,1
021.Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali e paesaggistici	477,4	610,2	27,8	565,3	806,1	42,6
022.Istruzione scolastica	27,5	33,4	21,4	128,1	250,7	95,6
023.Istruzione universitaria e formazione post-universitaria	34,3	20,7	-39,6	34,4	23,9	-30,7
024.Diritti sociali, politiche sociali e famiglia	6,7	7,1	5,8	8,8	8,2	-6,7
025.Politiche previdenziali	70,0	0,0	-100,0	70,0	0,0	-100,0
026.Politiche per il lavoro	20,1	25,8	27,9	21,4	36,7	71,5
027.Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti	4,6	2,5	-46,1	17,5	23,3	33,3
028.Sviluppo e riequilibrio territoriale	435,1	228,8	-47,4	2.315,1	928,8	-59,9
029.Politiche economico-finanziarie e di bilancio e tutela della finanza pubblica	168,0	87,0	-48,2	469,4	2.826,1	502,0
030.Giovani e sport	199,3	162,2	-18,6	203,2	172,7	-15,0
031.Turismo	0,0	0,7	9.064,4	48,9	1,5	-96,9
032.Servizi istituzionali e generali delle Amministrazioni pubbliche	42,9	65,9	53,6	103,9	138,6	33,5
033.Fondi da ripartire	0,0	0,0	nc	0,0	23,9	nc
Totale spesa in conto capitale	22.683,6	23.961,9	5,6	33.521,1	34.652,0	3,4

* al netto delle regolazioni debitorie, degli Interessi, delle Poste correttive e compensative e delle Acquisizioni di attività finanziarie
Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

TAVOLA 19 SEGUE

SPESA IN CONTO CAPITALE*

Missioni	%impegni totali/massa impegnabile		%pagato totale/massa spendibile	
	2017	2018	2017	2018
001.Organi costituzionali, a rilevanza costituzionale e Presidenza del Consiglio dei ministri	100,0	100,0	99,3	100,0
002.Amministrazione generale e supporto alla rappresentanza generale di Governo e dello Stato sul territorio	66,4	52,8	50,9	42,2
003.Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali	98,5	94,5	59,3	81,6
004.L'Italia in Europa e nel mondo	99,6	99,6	99,3	99,5
005.Difesa e sicurezza del territorio	94,5	94,6	61,1	55,3
006.Giustizia	78,2	59,2	30,0	26,6
007.Ordine pubblico e sicurezza	65,3	70,6	42,2	37,1
008.Soccorso civile	65,4	62,6	53,2	45,0
009.Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca	76,8	76,7	48,1	59,1
010.Energia e diversificazione delle fonti energetiche	96,5	81,6	78,8	45,4
011.Competitività e sviluppo delle imprese	91,5	81,1	77,2	65,1
012.Regolazione dei mercati	82,3	81,8	76,6	17,0
013.Diritto alla mobilità e sviluppo dei sistemi di trasporto	81,2	81,0	51,4	36,0
014.Infrastrutture pubbliche e logistica	87,5	83,7	22,2	22,1
015.Comunicazioni	77,3	67,9	42,2	87,7
016.Commercio internazionale ed internazionalizzazione del sistema produttivo	99,8	95,4	40,7	30,1
017.Ricerca e innovazione	94,2	91,1	83,3	77,9
018.Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	77,8	57,4	36,8	29,0
019.Casa e assetto urbanistico	84,3	89,2	54,1	50,1
020.Tutela della salute	71,3	99,6	31,3	7,9
021.Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali e paesaggistici	82,4	79,5	63,5	68,0
022.Istruzione scolastica	29,8	81,1	13,9	17,0
023.Istruzione universitaria e formazione post-universitaria	80,6	86,0	25,0	19,6
024.Diritto sociali, politiche sociali e famiglia	91,7	32,9	20,7	12,6
025.Politiche previdenziali	100,0	43,4	100,0	43,4
026.Politiche per il lavoro	81,2	96,5	57,3	85,4
027.Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti	41,8	37,8	18,4	23,5
028.Sviluppo e riequilibrio territoriale	12,3	4,3	12,0	4,3
029.Politiche economico-finanziarie e di bilancio e tutela della finanza pubblica	25,4	93,4	10,1	62,0
030.Giovani e sport	95,2	98,8	73,4	70,7
031.Turismo	50,0	59,2	65,5	53,5
032.Servizi istituzionali e generali delle Amministrazioni pubbliche	71,3	73,3	43,2	46,0
033.Fondi da ripartire	0,0	1,7	0,0	1,7
Spesa in conto capitale	59,6	58,4	42,1	37,7

* al netto delle regolazioni debitorie, degli Interessi, delle Poste correttive e compensative e delle Acquisizioni di attività finanziarie

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Nel caso delle “Infrastrutture ..” la crescita, +1,2 miliardi, è spiegata dall’aumento degli stanziamenti per la sanità (+155 milioni), ma soprattutto dal programma “Sistemi stradali, autostradali e intermodali (+961 milioni) destinati al Fondo per gli investimenti dell’ANAS (+660 milioni circa, al netto del Fondo per la continuità dei cantieri, non rifinanziato nel 2018) e altri interventi minori come, ad esempio la somma destinata alla Società autostrade dei Parchi per il ripristino e la messa in sicurezza delle tratte interessate dagli eventi sismici 2009, 2016 e 2017.

Eguale in crescita gli importi per lo “Sviluppo e riequilibrio territoriale” e “Soccorso civile” (7,7 per cento).

Per il “Soccorso civile” (876,7 milioni) si tratta di 518 milioni del programma “Interventi per le pubbliche calamità e circa 300 per il Fondo emergenze nazionali.

Per lo “Sviluppo e riequilibrio territoriale, la crescita del 16 per cento delle risorse destinate al Fondo per lo sviluppo e la coesione porta l’importo dell’anno a 4,8 miliardi di cui ne sono stati

impegnati 228 sulla competenza e 928 come impegni totali (la massa impegnabile è di circa 21,4 miliardi quella spendibile di 21,7 miliardi di cui sono stati pagati 929 milioni)

Nel caso della “Ricerca e innovazione” la crescita degli stanziamenti è di poco superiore ai 110 milioni di cui 50 destinati al Programma “Ricerca scientifica e tecnologica di base” e 106 a quello “Ricerca di base applicata” destinato in principal modo al Fondo per il finanziamento di Enti e istituzioni di ricerca

Nonostante l’impulso trasmesso in termini di stanziamenti, i risultati non sembrano in linea con le attese. Guardando agli andamenti delle otto missioni principali, di cui si è detto pocanzi, sei presentano un soddisfacente livello degli impegni, sia che si guardi a quelli di competenza sullo stanziato, sia che si consideri quelli totali sulla massa impegnabile: tutti superiori all’80 per cento, e al 90 per cento nel caso delle missioni “Difesa e sicurezza”, “Ricerca e innovazione” oltre che “L’Italia in Europa e nel mondo” (ma, in quest’ultimo caso, per caratteristiche specifiche). Solo quella relativa allo “Sviluppo e riequilibrio territoriale” presenta valori molto contenuti e in flessione: solo il 5 per cento dello stanziamento è stato impegnato nell’anno, il 4 per cento della massa impegnabile. Un risultato comunque da ricondurre alle caratteristiche dell’intervento.

Diverso è invece il risultato ove si guardi alle somme pagate sul totale della massa spendibile: fatta eccezione per la missione “Competitività e sviluppo delle imprese” (soprattutto per l’elevata componente “fiscale” automatica che la caratterizza) e “Ricerca e innovazione” che presentano un apprezzabile livello, il 65 per cento il primo e il 78 per cento il secondo, le altre missioni presentano valori nettamente inferiori. Solo il 36 per cento dell’importo che poteva essere pagato per gli interventi di mobilità e sviluppo dei sistemi di trasporto è stato effettivamente eseguito, il 22 per cento nel caso delle infrastrutture. Di poco superiore alla media nazionale (38 per cento) sono le quote del “Soccorso civile” e della “Difesa e sicurezza del territorio”.

Anche guardando, quindi, alla gestione della spesa al netto delle partite finanziarie e delle regolazioni contabili si hanno alcune conferme ed accentuazioni.

Si confermano le tensioni sul fronte della spesa corrente primaria (+3,3 per cento gli impegni totali, +2,7 per cento i pagamenti) e il contributo che a tale risultato è venuto anche da altre voci oltre a quelle da redditi per il rinnovo dei contratti; si conferma anche lo sforzo esercitato per accelerare la spesa in conto capitale, una spinta, tuttavia, che stenta a tradursi in realizzazioni effettive. La crescita delle somme stanziato del 22 per cento si attenua negli impegni totali (+16,3 per cento) per tradursi in pagamenti in aumento solo del 3,4 per cento.

Si accentua la percezione che il problema di una ripresa della spesa per investimenti non risieda solo nella disponibilità di risorse. I rapporti tra impegni e massa impegnabile e pagamenti su massa spendibile peggiorano in tutte le categorie economiche e missioni. Naturalmente questo consente di contenere l’impatto della gestione dello Stato sui risultati di finanza pubblica.

1.3. La spesa diretta dello Stato

In questo paragrafo, l’analisi si concentra sull’attività direttamente svolta dalle strutture centrali, al netto pertanto delle somme trasferite ad altre Amministrazioni pubbliche (oltre che delle spese aventi carattere meramente finanziario, quali le “Poste correttive e compensative” e le “Acquisizioni di attività finanziarie”).

Sono almeno tre gli aspetti che si punta ad evidenziare:

- quanto della spesa complessiva è riconducibile alla diretta responsabilità dello Stato e come il processo di decentramento di compiti e funzioni e il crescente ruolo di coordinamento svolto dalle strutture centrali si siano riflessi sulla spesa. Quale in particolare sia la “specializzazione” dello Stato guardando alla concentrazione delle risorse per missione;
- quale sia la dimensione e la dinamica della spesa avente un impatto diretto sul conto economico consolidato delle Pubbliche Amministrazioni. Pur non potendo considerare

in questo caso la gestione di tesoreria, il riferimento a tale aggregato fornisce una prima stima delle spese per le quali i pagamenti sono erogati direttamente dallo Stato al sistema economico;

- come si sia tradotta in atti concreti della gestione l'obiettivo di contenimento della spesa.

Dopo alcuni anni di continua riduzione, nel 2018 tale area di spesa riprende a crescere. Nel bilancio iniziale la spesa primaria diretta era prevista in aumento del 4,6 per cento rispetto al 2017 (il dato è sempre al netto di "Poste correttive" e "Acquisizione di attività finanziarie"). Un dato a sintesi di una crescita di quella corrente primaria del 3,1 per cento e di quella in conto capitale del 16,4 per cento. Gli stanziamenti definitivi accentuano tale quadro: nel complesso, la crescita sale al 7,4 per cento, soprattutto per l'aumento del 31,4 per cento di quella capitale. Cresce, tuttavia, anche la spesa corrente primaria del 4,4 per cento.

TAVOLA 20

(in milioni)

Voci	Stanziamenti iniziali			Stanziamenti definitivi		
	2017	2018	var %	2017	2018	var %
spesa corrente	236.718,5	240.765,4	1,7	235.239,7	240.103,1	2,1
interessi	79.287,2	78.490,9	-1,0	77.384,8	75.350,6	-2,6
spesa corrente primaria	157.431,3	162.274,6	3,1	157.854,9	164.752,5	4,4
spesa in c/capitale	20.901,7	24.328,0	16,4	19.740,0	25.940,1	31,4
spesa finale	257.620,2	265.093,4	2,9	254.979,7	266.043,2	4,3
spesa finale primaria	178.333,0	186.602,5	4,6	177.594,9	190.692,6	7,4

Spesa finale al netto delle regolazioni debitorie, delle Poste correttive e compensative, delle Acquisizioni di attività finanziarie e dei Trasferimenti alle Amministrazioni pubbliche

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Nella gestione di competenza si trova conferma di tali andamenti: gli impegni totali in conto capitale crescono del 31,6 per cento. Un contributo di rilievo viene dalla gestione dei residui, a cui sono attribuibili oltre 4,3 miliardi dei maggiori impegni. Sostenuta anche la crescita della spesa corrente che, con impegni superiori del 7 per cento rispetto al 2017, superano i 160 miliardi (di cui 1,8 in conto residui). Nel complesso gli impegni al netto degli interessi aumentano di poco meno del 10 per cento (184,2 miliardi).

TAVOLA 21

(in milioni)

missioni	Impegni competenza			Impegni totali		
	2017	2018	var %	2017	2018	var %
spesa corrente	219.217,8	227.458,5	3,8	219.995,1	229.196,3	4,2
interessi	70.579,9	69.184,9	-2,0	70.579,9	69.184,9	-2,0
spesa corrente primaria	148.637,9	158.273,7	6,5	149.415,2	160.011,5	7,1
spesa in c/capitale	16.792,1	19.820,2	18,0	18.376,0	24.182,3	31,6
spesa finale	236.009,9	247.278,7	4,8	238.371,1	253.378,6	6,3
spesa finale primaria	165.430,0	178.093,8	7,7	167.791,2	184.193,7	9,8

Spesa finale al netto delle regolazioni debitorie, delle Poste correttive e compensative, delle Acquisizioni di attività finanziarie e dei Trasferimenti alle Amministrazioni pubbliche

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Muta significativamente il quadro ove si guardi ai pagamenti. La spesa corrente primaria cresce in misura rilevante (+6,2 per cento), collocandosi poco al di sotto dei 159 miliardi circa, 10 miliardi oltre il livello del 2017. In crescita anche i pagamenti sui residui, che passano dai 6,2 a 6,6 miliardi. La spesa in conto capitale si conferma in aumento ma solo per l'11,7 per cento. In

valori assoluti si pone per oltre 3,6 miliardi al di sotto degli impegni complessivi dell'anno, con un conseguente aumento dei residui propri. Nel 2017 lo smaltimento di parte dei residui era stato determinante nella gestione.

TAVOLA 22
(in milioni)

Missioni	Pagamenti competenza			Pagamenti totali		
	2017	2018	var %	2017	2018	var %
spesa corrente	213.813,4	221.215,5	3,5	220.160,1	228.073,2	3,6
interessi	70.373,0	68.996,3	-2,0	70.544,7	69.181,8	-1,9
spesa corrente primaria	143.440,5	152.219,2	6,1	149.615,4	158.891,4	6,2
spesa in c/capitale	12.530,9	13.941,4	11,3	18.669,3	20.858,7	11,7
spesa finale	226.344,3	235.156,9	3,9	238.829,4	248.931,9	4,2
spesa finale primaria	155.971,4	166.160,6	6,5	168.284,6	179.750,1	6,8

Spesa finale al netto delle regolazioni debitorie, delle Poste correttive e compensative, delle Acquisizioni di attività finanziarie e dei Trasferimenti alle Amministrazioni pubbliche
Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Sulla dinamica complessiva della spesa corrente hanno inciso, naturalmente, i risultati delle voci relative ai "Redditi" e alle "Imposte pagate sulla produzione", che rappresentano oltre il 54,3 per cento della spesa diretta complessiva in termini di impegni e il 55,7 per cento dei pagamenti. Per effetto del rinnovo dei contratti del personale statale e della erogazione degli arretrati di competenza degli anni 2016 e 2017, gli impegni totali sono cresciuti nell'anno del 6,1 per cento (+5,2 per cento i pagamenti). Sulla crescita complessiva ha pesato anche l'aumento consistente del lavoro a tempo determinato, pressoché tutto relativo al settore dell'istruzione, che aumenta in termini di impegni di poco meno del 28 per cento nell'anno.

TAVOLA 22.1

LE SPESE PER IL PERSONALE

(in milioni)

Categoria economica II livello	Categoria economica III livello	Impegni Totali			Pagamenti Totali				
		2017	2018	VAR %	2017	2018	VAR %		
01. redditi di lavoro dipendente									
01	Retribuzioni lorde in denaro	01	stipendi	50.443	54.358	7,8	50.929	54.373	6,8
		02	lavoro straordinario	1.309	1.316	0,5	1.268	1.341	5,8
		03	fondo unico amministrazione	1.546	1.746	13,0	1.574	1.724	9,5
		04	incentivi per l'offerta formativa	17	16	-6,8	18	16	-12,5
		05	altri compensi al personale	3.069	2.383	-22,3	3.033	2.371	-21,8
		06	lavoro a tempo determinato	2.944	3.756	27,6	3.164	3.748	18,5
	totale		59.328	63.576	7,2	59.985	63.572	6,0	
02	Retribuzioni in natura	01	buoni pasto	110	106	-3,5	106	97	-8,6
		02	mense	326	325	-0,3	320	325	1,5
		03	vestiario	71	59	-16,1	85	58	-31,1
		04	altre	284	257	-9,4	273	269	-1,3
	totale		791	748	-5,4	783	749	-4,3	
03	Contributi sociali effettivi a carico del datore di lavoro	01	contributi sociali effettivi a carico del datore di lavoro	28.304	29.609	4,6	28.448	29.658	4,3
		02	competenze accessorie	0	0	-100,0	0	0	
	totale		28.304	29.609	4,6	28.448	29.658	4,3	
04	Contributi sociali figurativi a carico del datore di lavoro	01	contributi sociali figurativi a carico del datore di lavoro	981	970	-1,2	981	969	-1,2
totale		981	970	-1,2	981	969	-1,2		
03. imposte pagate sulla produzione									
01	Imposte pagate sulla produzione	01	imposte pagate sulla produzione	4.927	5.184	5,2	4.945	5.182	4,8
	totale		4.927	5.184	5,2	4.945	5.182	4,8	
totale Redditi e imposte pagate sulla produzione				94.331	100.086	6,1	95.142	100.129	5,2

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Di rilievo la variazione dei "Consumi intermedi", che rappresentano l'8 per cento della spesa diretta (primaria). In termini di impegni totali la crescita è del 5,9 per cento, accentuando il

dato registrato nel 2017 (+2,6 per cento). Diversi gli andamenti delle principali componenti: in aumento gli acquisti di beni (+48,4 per cento in termini di impegni, +37,8 in termini di pagamenti). Più limitata la variazione degli acquisti di servizi che crescono in impegni e pagamenti, rispettivamente, dell'1 e del 4,2 per cento.

Oltre alla crescita dei materiali e armi per usi militari legata alle missioni militari internazionali (28 milioni in impegni e 49 in pagamenti), la crescita maggiore è riconducibile ai beni di consumo (+622,4 milioni in impegni e 495 in pagamenti) in grande prevalenza per la regolazione dei debiti pregressi dell'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, derivanti dalla chiusura dei consuntivi relativi agli anni 2002-2017.

Più limitata la variazione negli acquisti di servizi. In termini di impegni, la crescita dell'1,1 per cento è il risultato di una ricomposizione interna con aggi di riscossione e commissioni su titoli in flessione così come i compensi a commissioni e comitati e canoni, a vantaggio soprattutto delle spese per manutenzione. Più consistente la variazione in termini di pagamenti (+4,2 per cento, in aumento di 480 milioni: di cui 220 milioni circa per maggiori aggi e commissioni su titoli).

In crescita anche gli esborsi per noleggi, manutenzioni, incarichi continuativi e altri servizi (si tratta di spese per uffici di rappresentanza diplomatiche in aumento di 35,1 milioni; spese di giustizia 60,8 milioni; spese per il mantenimento dei detenuti 100,6; spese da corrispondere alle Poste per lo svolgimento di servizi di tesoreria 57 milioni), in parte compensate da alcune riduzioni.

TAVOLA 22.2

LE SPESE PER CONSUMI INTERMEDI

(in milioni)

Categoria economica di II livello	Categoria economica di III livello	Impegni totali			Pagamenti totali			
		2017	2018	var%	2017	2018	var%	
01	Acquisto di beni							
	01 beni di consumo	1.224,1	1.846,5	50,8	1.306,1	1.801,8	38,0	
	02 pubblicazioni periodiche	12,2	12,8	5,2	12,0	9,6	-19,7	
	03 armi e materiale bellico per usi militari	125,1	161,1	28,8	104,0	149,2	43,4	
Totale Acquisto di beni		1.361,4	2.020,4	48,4	1.422,1	1.960,6	37,9	
02	Acquisto di servizi effettivi	01 noleggi, locazioni e leasing operativo	879,4	909,8	3,5	817,3	875,2	7,1
		02 manutenzione ordinaria e riparazioni	1.190,3	1.373,1	15,4	1.074,9	1.136,5	5,7
		03 utenze, servizi ausiliari, spese di pulizia	1.017,6	1.058,7	4,0	1.022,5	1.037,8	1,5
		04 spese postali e valori bollati	85,1	59,7	-29,8	77,7	59,3	-23,7
		05 corsi di formazione	593,6	598,4	0,8	553,1	625,7	13,1
		06 spese per accertamenti sanitari resi necessari dall'attività lavorativa	42,7	43,8	2,6	43,8	41,6	-5,1
		07 spese di rappresentanza, relazioni pubbliche, convegni e mostre, pubblicità	59,8	51,7	-13,5	53,2	51,6	-3,0
		08 commissioni, comitati, consigli	213,2	140,7	-34,0	159,5	118,9	-25,5
		09 compensi per incarichi continuativi	142,4	150,7	5,9	136,7	147,0	7,5
		10 studi, consulenze, indagini	80,8	80,2	-0,7	98,5	77,9	-20,9
		11 aggi di riscossione	3.341,8	3.029,9	-9,3	3.077,0	3.158,4	2,6
		12 commissioni su titoli	670,4	922,0	37,5	713,2	853,0	19,6
		13 indennità di missione e rimborsi spese viaggi	314,4	318,9	1,4	304,0	315,1	3,7
		14 altri servizi	3.320,6	3.355,8	1,1	3.257,4	3.356,2	3,0
		15 canoni Fip	132,4	128,3	-3,1	122,0	136,4	11,9
Totale Acquisto di servizi effettivi		12.084,5	12.221,9	1,1	11.510,9	11.990,6	4,2	
Spesa per consumi intermedi		13.445,9	14.242,3	5,9	12.933,0	13.951,2	7,9	

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

In crescita i “Trasferimenti alle famiglie” (+8,8 per cento gli stanziamenti, +9,1 per cento le somme impegnate e +3,5 per cento i pagamenti). Un aumento rispetto al precedente esercizio di poco più di 1,5 miliardi in impegni, da ricondurre, come si è visto in precedenza, prevalentemente all’aumento delle spese per il contrasto della povertà (1 miliardo), ai servizi di accoglienza dei migranti (+200 milioni), al rimborso delle spese sanitarie sostenute all’estero (+147 milioni). Si ridimensionano i pagamenti correnti a circa 600 milioni: l’accelerazione dei pagamenti per gli interventi sulla povertà (crescono di 1,2 miliardi gli importi liquidati rispetto al 2017) e l’aumento di 116 milioni per le cure all’estero è in parte compensato da una riduzione di circa 800 milioni delle erogazioni per gli interventi a favore dei migranti (solo limitata è la compensazione con la crescita degli interventi per i minori non accompagnati).

Riprendono, poi, sia gli impegni che i pagamenti relativi alle “Risorse proprie Ue” (+6,5 per cento rispetto al 2017 +1 miliardo) e ciò in conseguenza di una maggiore esecuzione del bilancio comunitario, in relazione ad un avanzamento degli interventi relativi alla programmazione 2014-2020.

L’aumento della spesa in conto capitale diretta è concentrato essenzialmente in tre categorie: gli “Investimenti fissi lordi”, i “Contributi alle imprese” e gli “Altri trasferimenti in conto capitale”.

Per quest’ultima categoria, le variazioni in aumento più significative sono riconducibili al Fondo di risoluzione unico per il settore bancario (2,5 miliardi) e quelle per le aree terremotate (+100 milioni in impegni, 250 in pagamenti), e per le emergenze (+217 milioni). Incrementi che, nell’esercizio, sono stati in parte compensati dalle riduzioni dei fondi da trasferire alla Presidenza del Consiglio per il rischio sismico e alle Regioni per i pagamenti degli oneri per mutui attivati a seguito di calamità naturali.

Per i “Contributi alle imprese”, in crescita in termini di impegni del 26,2 per cento, l’aumento deriva soprattutto dai contributi in conto impianti alle Ferrovie dello Stato in crescita di 1.730 milioni, le somme a compensazione dei crediti di imposta in ricerca (754 milioni), i crediti di imposta per beni strumentali nel Mezzogiorno (394 milioni), il reintegro dei minori versamenti per il sisma, oltre a quelli destinati al terzo valico dei Giovi (114 milioni) e dai maggiori finanziamenti relativi a due tratte dell’alta velocità (oltre 138 milioni). Anche in questo caso, le maggiori risorse attribuite sono compensate da una flessione di quelle impegnate per il settore aeronautico, per lo sviluppo e l’acquisizione delle unità navali FREMM, a cui si aggiunge una flessione per circa 295 milioni per interventi nei settori ad alta tecnologia.

Gli investimenti fissi lordi ammontano nel 2018 a 5.524 milioni, con una crescita del 17,7 per cento legata, come si diceva in precedenza, agli impegni di quattro Amministrazioni (Beni culturali, Difesa, Interno e Infrastrutture) prevalentemente destinati al restauro del patrimonio artistico e archeologico nel caso dei Beni culturali, alla costruzione ed acquisto di sistemi nel caso della Difesa, ai trasporti pubblici locali, alla razionalizzazione e al recupero dell’edilizia pubblica nelle Infrastrutture, agli interventi per i mezzi dei Vigili del fuoco, a impianti ed armamenti e all’informatica per la pubblica sicurezza per gli Interni.

Diverso l’andamento ove si guardi ai pagamenti totali. Si riducono i contributi agli investimenti ad imprese, che passano da 11,7 del 2017 a 11,1 miliardi nel 2018. In particolare, si riducono di 975 milioni le erogazioni relative al Fondo di garanzia per le piccole e medie imprese che nel 2017 avevano registrato ingenti pagamenti in conto residui (per 897 milioni). Registrano altresì un decremento i pagamenti, prevalentemente in conto residui, a favore delle Ferrovie (-542 milioni) e quelli per investimenti nel settore aeronautico (-262 milioni) e per altri interventi nei settori industriali ad alta tecnologia (-295 milioni). Tali riduzioni sono parzialmente compensate dall’incremento, per oltre 1.400 milioni, dei versamenti alla contabilità speciale² per la regolazione delle minori entrate per i crediti d’imposta. In particolare, aumentano per 754 milioni i versamenti inerenti i crediti di imposta per investimenti in attività di ricerca e sviluppo, in relazione alla modifica dei parametri sulla fruizione del credito introdotti dalla legge di bilancio

² Si tratta della contabilità 1778 intestata all’Agenzia delle entrate - fondi di bilancio.

per il 2017³ e per 394 milioni quelli relativi ai crediti d'imposta per investimenti in beni strumentali nuovi, destinati a strutture produttive ubicate nelle zone assistite del Mezzogiorno, in relazione ai rifinanziamenti della relativa autorizzazione di spesa⁴; si registrano, inoltre, versamenti pari a 245 milioni per il credito di imposta correlato all'adeguamento tecnologico finalizzato all'effettuazione delle comunicazioni dei dati delle fatture e delle comunicazioni IVA periodiche⁵.

TAVOLA 22.3
(in milioni)

Categoria di Spesa	impegni totali			pagamenti totali		
	2017	2018	var %	2017	2018	var %
Redditi di lavoro dipendente	89.404,0	94.902,5	6,2	90.197,0	94.947,7	5,3
Consumi intermedi	13.445,9	14.242,3	5,9	12.933,0	13.951,2	7,9
Imposte pagate sulla produzione	4.926,7	5.183,7	5,2	4.944,7	5.181,6	4,8
Trasferimenti correnti a famiglie e ISP	16.718,1	18.217,1	9,0	16.860,7	17.456,7	3,5
Trasferimenti correnti a imprese	7.046,6	8.604,0	22,1	6.769,1	8.527,2	26,0
Trasferimenti correnti a estero	1.670,2	1.617,9	-3,1	1.636,1	1.621,2	-0,9
Risorse proprie Unione europea	15.250,4	16.242,9	6,5	15.250,4	16.242,9	6,5
Ammortamenti	387,4	381,0	-1,7	387,4	381,0	-1,7
Altre spese correnti	566,0	619,9	9,5	637,0	582,0	-8,6
Spese correnti	149.415,2	160.011,5	7,1	149.615,4	158.891,4	6,2
Investimenti fissi lordi e acquisti di terreni	4.692,0	5.524,0	17,7	4.266,0	4.581,4	7,4
Contributi agli investimenti a imprese	10.460,9	13.205,4	26,2	11.757,4	11.057,9	-5,9
Contributi agli investimenti a famiglie e ISP	101,8	77,4	-23,9	98,4	81,2	-17,5
Contributi agli investimenti a estero	664,5	531,0	-20,1	441,1	414,6	-6,0
Altri trasferimenti in conto capitale	2.456,8	4.844,4	97,2	2.106,3	4.723,6	124,3
Spese c/capitale	18.376,0	24.182,3	31,6	18.669,3	20.858,7	11,7
Spesa finale primaria diretta*	167.791,2	184.193,7	9,8	168.284,6	179.750,1	6,8

* spesa finale al netto degli Interessi, delle Poste correttive e compensative, dei Trasferimenti alle Amministrazioni pubbliche e delle Acquisizioni di attività finanziarie nonché delle regolazioni debitorie.

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Anche nel 2018 la spesa gestita direttamente dalla Stato guardando alla classificazione per missioni risulta molto concentrata: il 90 per cento della spesa corrente è riferito a solo 10 di esse. Si tratta naturalmente dell'“Istruzione scolastica” che assorbe circa un terzo del totale degli stanziamenti correnti (47,9 miliardi), in prevalenza “Redditi da lavoro dipendente” e “Consumi intermedi”. Lo stesso si può dire per le missioni “Difesa del territorio” e “Ordine pubblico” a cui corrispondono circa il 18,6 per cento degli stanziamenti (circa il 19 per cento degli impegni e dei pagamenti) e la “Giustizia” (il 5,2 per cento degli stanziamenti). Di rilievo sono, poi, le risorse destinate alla missione “L'Italia in Europa e nel mondo” e alla “Competitività e sviluppo delle imprese (rispettivamente il 11,9 e il 8,5 per cento degli stanziamenti): si tratta, in entrambi i casi, di un dato che va letto considerando che nella prima missione sono ricomprese le risorse dovute al bilancio comunitario e nella seconda sono classificate le somme relative al bonus 80 euro per la quota anticipata dalle imprese e compensata al conto delle entrate a regolazione delle minori entrate versate. Nel caso delle “Risorse proprie Ue” si tratta di 17,2 miliardi. Lo stanziamento riferito al bonus è, invece, pari a 8,9 miliardi (8,7 miliardi nel 2017).

Più limitato il ruolo delle “Politiche previdenziali” (il 7,2 per cento delle risorse correnti sono destinate a tale missione), così come quello delle “Politiche economico finanziarie” (il 5,2 per cento degli stanziamenti).

³ Art. 1, comma 15 legge n.232/2016 (legge di bilancio per il 2017).

⁴ Art. 12, comma 1 decreto-legge n. 50/2017 e art. 1, comma 892 legge n. 205/2017 (legge di bilancio per il 2018).

⁵ Introdotto dall'articolo 4, comma 2 del decreto-legge n. 193/2016 (c.d. “decreto fiscale”).

SPESA CORRENTE PRIMARIA*

(in milioni)

Missioni	Stanzamenti iniziali			Stanzamenti definitivi		
	2017	2018	var %	2017	2018	var %
001.Organi costituzionali, a rilevanza costituzionale e Presidenza del Consiglio dei ministri	25	25	-	25	25	-
002.Ammministrazione generale e supporto alla rappresentanza generale di Governo e dello Stato sul territorio	565	567	0,4	614	612	-0,2
003.Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali	75	75	0,3	76	99	30,1
004.L'Italia in Europa e nel mondo	20.248	20.237	-0,1	19.760	19.610	-0,8
005.Difesa e sicurezza del territorio	17.386	17.787	2,3	18.959	19.638	3,6
006.Giustizia	7.832	7.909	1,0	8.215	8.496	3,4
007.Ordine pubblico e sicurezza	9.893	10.261	3,7	10.681	11.026	3,2
008.Soccorso civile	1.835	1.963	7,0	2.186	2.340	7,1
009.Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca	270	271	0,6	315	298	-5,3
010.Energia e diversificazione delle fonti energetiche	67	42	-36,9	130	135	4,3
011.Competitività e sviluppo delle imprese	12.221	14.058	15,0	12.305	14.077	14,4
012.Regolazione dei mercati	16	16	4,0	24	23	-3,2
013.Diritto alla mobilità e sviluppo dei sistemi di trasporto	2.205	2.390	8,4	2.336	2.467	5,6
014.Infrastrutture pubbliche e logistica	133	139	4,2	142	161	13,0
015.Comunicazioni	532	428	-19,5	621	531	-14,6
016.Commercio internazionale ed internazionalizzazione del sistema produttivo	19	20	6,9	19	20	6,3
017.Ricerca e innovazione	45	42	-5,4	47	47	1,7
018.Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	806	612	-24,1	653	746	14,3
019.Casa e assetto urbanistico	59	59	-0,1	60	69	14,8
020.Tutela della salute	742	715	-3,7	855	983	14,9
021.Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali e paesaggistici	1.153	1.199	4,0	1.241	1.339	7,9
022.Istruzione scolastica	45.605	45.142	-1,0	46.074	47.889	3,9
023.Istruzione universitaria e formazione post-universitaria	513	529	3,0	531	567	6,7
024.Diritti sociali, politiche sociali e famiglia	2.550	3.413	33,8	2.342	3.262	39,3
025.Politiche previdenziali	11.676	11.710	0,3	11.796	11.878	0,7
026.Politiche per il lavoro	25	28	14,4	28	36	27,6
027.Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti	2.732	3.090	13,1	3.521	3.747	6,4
029.Politiche economico-finanziarie e di bilancio e tutela della finanza pubblica	7.880	8.110	2,9	8.331	8.501	2,0
031.Turismo	4	4	5,7	5	5	10,3
032.Servizi istituzionali e generali delle Amministrazioni pubbliche	2.093	2.208	5,5	2.285	2.921	27,8
033.Fondi da ripartire	7.432	8.155	9,7	2.933	2.152	-26,6
034.Debito pubblico	795	1.070	34,6	745	1.050	40,9
Spesa corrente primaria diretta*	157.431	162.275	3,1	157.855	164.752	4,4

* al netto delle Poste correttive, delle regolazioni debitorie, dei Trasferimenti alle Amministrazioni pubbliche e delle Acquisizioni di attività finanziarie

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

TAVOLA 23 SEGUE

SPESA CORRENTE PRIMARIA*

(in milioni)

Missioni	Impegni competenza			Impegni totali		
	2017	2018	var %	2017	2018	var %
001.Organi costituzionali, a rilevanza costituzionale e Presidenza del Consiglio dei ministri	25	25	-	25	25	-
002.Ammministrazione generale e supporto alla rappresentanza generale di Governo e dello Stato sul territorio	589	595	1,0	590	595	0,9
003.Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali	74	78	6,2	74	78	6,3
004.L'Italia in Europa e nel mondo	17.624	18.601	5,5	17.629	18.605	5,5
005.Difesa e sicurezza del territorio	18.749	19.494	4,0	18.749	19.494	4,0
006.Giustizia	7.859	8.225	4,7	7.932	8.236	3,8
007.Ordine pubblico e sicurezza	10.460	10.792	3,2	10.465	10.800	3,2
008.Soccorso civile	2.097	2.288	9,1	2.109	2.351	11,5
009.Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca	301	291	-3,4	301	291	-3,4
010.Energia e diversificazione delle fonti energetiche	107	133	24,4	107	133	24,4
011.Competitività e sviluppo delle imprese	12.122	13.894	14,6	12.122	13.894	14,6
012.Regolazione dei mercati	21	18	-14,7	21	18	-14,7
013.Diritto alla mobilità e sviluppo dei sistemi di trasporto	2.319	2.436	5,0	2.321	2.436	5,0
014.Infrastrutture pubbliche e logistica	130	144	10,4	130	144	10,4
015.Comunicazioni	620	528	-14,8	670	564	-15,8
016.Commercio internazionale ed internazionalizzazione del sistema produttivo	19	20	5,5	19	20	5,5
017.Ricerca e innovazione	42	42	-0,3	42	42	-0,3
018.Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	617	733	18,8	617	733	18,8
019.Casa e assetto urbanistico	60	64	7,0	82	64	-21,9
020.Tutela della salute	824	949	15,2	824	949	15,2
021.Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali e paesaggistici	1.194	1.269	6,2	1.197	1.271	6,2
022.Istruzione scolastica	44.778	47.536	6,2	44.778	47.536	6,2
023.Istruzione universitaria e formazione post-universitaria	490	557	13,7	490	557	13,7
024.Diritti sociali, politiche sociali e famiglia	2.164	3.090	42,8	2.497	3.430	37,4
025.Politiche previdenziali	11.782	11.851	0,6	11.782	11.851	0,6
026.Politiche per il lavoro	26	32	22,2	26	32	22,2
027.Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti	3.502	3.723	6,3	3.502	3.723	6,3
029.Politiche economico-finanziarie e di bilancio e tutela della finanza pubblica	7.370	7.231	-1,9	7.371	7.231	-1,9
031.Turismo	5	5	9,0	5	5	9,0
032.Servizi istituzionali e generali delle Amministrazioni pubbliche	1.996	2.702	35,4	2.146	2.888	34,6
033.Fondi da ripartire	0	7	1.336,9	123	1.095	787,2
034.Debito pubblico	670	922	37,5	670	922	37,5
Spesa corrente primaria diretta*	148.638	158.274	6,5	149.415	160.011	7,1

* al netto delle Poste correttive, delle regolazioni debitorie, dei Trasferimenti alle Amministrazioni pubbliche e delle Acquisizioni di attività finanziarie

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

SPESA CORRENTE PRIMARIA*

(in milioni)

Missioni	Pagamenti competenza			Pagamenti totali		
	2017	2018	Var. %	2017	2018	Var. %
001.Organi costituzionali, a rilevanza costituzionale e Presidenza del Consiglio dei ministri	24	24	0,8	24	24	0,8
002.Amministrazione generale e supporto alla rappresentanza generale di Governo e dello Stato sul territorio	587	591	0,6	607	593	-2,4
003.Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali	64	68	6,3	78	71	-8,7
004.L'Italia in Europa e nel mondo	17.552	18.527	5,6	17.601	18.599	5,7
005.Difesa e sicurezza del territorio	18.256	18.968	3,9	18.614	19.400	4,2
006.Giustizia	7.292	7.631	4,6	7.705	8.048	4,4
007.Ordine pubblico e sicurezza	10.200	10.495	2,9	10.491	10.756	2,5
008.Soccorso civile	2.027	2.204	8,7	2.121	2.341	10,4
009.Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca	198	184	-6,8	277	269	-2,7
010.Energia e diversificazione delle fonti energetiche	13	72	447,4	305	129	-57,6
011.Competitività e sviluppo delle imprese	12.092	13.872	14,7	12.114	13.902	14,8
012.Regolazione dei mercati	14	14	0,5	15	16	8,4
013.Diritto alla mobilità e sviluppo dei sistemi di trasporto	1.787	1.990	11,3	1.981	2.405	21,4
014.Infrastrutture pubbliche e logistica	121	118	-2,5	128	128	-0,1
015.Comunicazioni	521	432	-17,0	625	492	-21,4
016.Commercio internazionale ed internazionalizzazione del sistema produttivo	18	19	4,6	19	20	4,1
017.Ricerca e innovazione	42	41	-1,5	43	42	-1,5
018.Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	550	668	21,3	645	723	12,1
019.Casa e assetto urbanistico	33	35	8,3	56	62	11,8
020.Tutela della salute	593	730	23,0	750	934	24,5
021.Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali e paesaggistici	890	885	-0,5	1.190	1.132	-4,8
022.Istruzione scolastica	44.821	46.907	4,7	45.548	47.611	4,5
023.Istruzione universitaria e formazione post-universitaria	492	525	6,8	501	584	16,5
024.Diritti sociali, politiche sociali e famiglia	1.921	2.871	49,4	2.381	3.385	42,2
025.Politiche previdenziali	11.752	11.772	0,2	11.752	11.803	0,4
026.Politiche per il lavoro	22	25	12,9	25	27	11,5
027.Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti	3.356	3.122	-7,0	4.073	3.264	-19,9
029.Politiche economico-finanziarie e di bilancio e tutela della finanza pubblica	5.843	6.125	4,8	6.997	7.282	4,1
031.Turismo	3	3	8,1	3	4	15,6
032.Servizi istituzionali e generali delle Amministrazioni pubbliche	1.773	2.529	42,6	2.112	2.897	37,2
033.Fondi da ripartire	0	7	1.336,9	123	1.095	787,2
034.Debito pubblico	583	765	31,3	713	853	19,6
Spesa corrente primaria diretta*	143.440	152.219	6,1	149.615	158.891	6,2

* al netto delle Poste correttive, delle regolazioni debitorie, dei Trasferimenti alle amministrazioni pubbliche e delle Acquisizioni di attività finanziarie

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Va infine sottolineato il rilievo che continua ad avere la missione “Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti”, a cui si riferisce il 2,3 per cento degli importi direttamente

gestiti, in crescita rispetto al 2017 (+6,4 per cento in termini di stanziamenti che di impegni) ma in forte flessione come pagamenti (-19,9 per cento).

TAVOLA 24

SPESE IN CONTO CAPITALE*

(in milioni)

Missioni	Stanziamenti iniziali			Stanziamenti definitivi		
	2017	2018	var %	2017	2018	var %
001.Organi costituzionali, a rilevanza costituzionale e Presidenza del Consiglio dei ministri	5	4	-10,7	5	4	-8,4
002.Ammministrazione generale e supporto alla rappresentanza generale di Governo e dello Stato sul territorio	1	1	-	3	4	19,0
003.Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali	36	63	74,2	13	70	458,7
004.L'Italia in Europa e nel mondo	62	56	-9,3	78	72	-7,9
005.Difesa e sicurezza del territorio	2.216	2.452	10,6	2.444	2.699	10,4
006.Giustizia	119	320	169,2	247	392	58,8
007.Ordine pubblico e sicurezza	314	451	43,6	479	557	16,1
008.Soccorso civile	771	1.459	89,1	1.187	1.326	11,7
009.Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca	221	143	-35,3	282	216	-23,5
010.Energia e diversificazione delle fonti energetiche	0	0	-22,0	10	77	666,2
011.Competitività e sviluppo delle imprese	5.631	7.589	34,8	6.375	8.903	39,6
012.Regolazione dei mercati	0	0	-52,08	0	0	-83,0
013.Diritto alla mobilità e sviluppo dei sistemi di trasporto	3.025	4.752	57,1	3.674	5.640	53,5
014.Infrastrutture pubbliche e logistica	2.272	1.799	-20,8	2.319	2.090	-9,7
015.Comunicazioni	9	2	-75,8	9	4	-57,7
016.Commercio internazionale ed internazionalizzazione del sistema produttivo	0	0	-64,0	2	1	-61,2
017.Ricerca e innovazione	202	212	4,5	198	212	7,1
018.Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	82	163	99,3	284	356	25,3
019.Casa e assetto urbanistico	150	152	1,6	168	153	-8,7
020.Tutela della salute	0	3	646,3	0	3	637,3
021.Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali e paesaggistici	428	692	61,6	697	855	22,6
022.Istruzione scolastica	26	26	-	26	35	35,0
023.Istruzione universitaria e formazione post-universitaria	0	0	-	0	0	-
024.Diritti sociali, politiche sociali e famiglia	8	33	309,3	8	33	320,0
025.Politiche previdenziali	70	0	-100,0	70	0	-100,0
026.Politiche per il lavoro	5	10	111,4	18	7	-63,7
027.Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti	54	21	-61,2	59	24	-59,5
029.Politiche economico-finanziarie e di bilancio e tutela della finanza pubblica	501	460	-8,0	670	548	-18,2
030.Giovani e sport	91	111	21,9	106	131	23,5
031.Turismo	1	1	10,5	1	1	-1,0
032.Servizi istituzionali e generali delle Amministrazioni pubbliche	105	199	89,3	135	176	30,4
033.Fondi da ripartire	4.495	3.154	-29,8	172	1.353	686,6
Totale spesa c/capitale	20.902	24.328	16,4	19.740	25.940	31,4

*al netto delle Poste correttive e compensative, delle Acquisizioni di attività finanziarie, delle regolazioni debitorie, dei Trasferimenti alle Amministrazioni pubbliche e della missione "Debito pubblico".

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Ancora più concentrata in poche missioni la spesa in conto capitale: oltre il 90 per cento della spesa è riconducibile a 8 missioni. Alla "Competitività e sviluppo delle imprese" va oltre il 34 per cento degli stanziamenti e il 33,4 per cento dei pagamenti. Un intervento che viene attuato attraverso un sistema di sostegno in cui ha un ruolo crescente (circa il 44 per cento nel 2018) il contributo garantito attraverso la fiscalità.

Cresce nel 2018 il peso del "Diritto alla mobilità" cui va poco meno del 22 per cento degli stanziamenti (il 18,6 per cento nel 2017). In flessione la quota assorbita dalle "Infrastrutture pubbliche e logistica" (dal'11,7 al 8,1 per cento)

A “Soccorso civile” e “Tutela e valorizzazione dei beni culturali” va poco più del 5 per cento.

Infine, alla “Difesa e sicurezza del territorio” e “all’Ordine pubblico” fa capo circa il 13 per cento della spesa.

TAVOLA 24 SEGUE

SPESE IN CONTO CAPITALE*

(in milioni)

Missione	Impegni competenza			Impegni totali		
	2017	2018	var %	2017	2018	var %
001.Organi costituzionali, a rilevanza costituzionale e Presidenza del Consiglio dei ministri	5	4	-8,4	5	4	-8,4
002.Amministrazione generale e supporto alla rappresentanza generale di Governo e dello Stato sul territorio	1	1	41,1	5	3	-42,3
003.Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali	8	8	0,7	9	8	-6,7
004.L'Italia in Europa e nel mondo	63	57	-10,5	69	69	-0,1
005.Difesa e sicurezza del territorio	2.306	2.542	10,2	2.359	2.603	10,3
006.Giustizia	164	203	23,8	284	280	-1,2
007.Ordine pubblico e sicurezza	295	353	19,5	374	512	36,9
008.Soccorso civile	1.000	1.069	6,9	1.085	1.232	13,5
009.Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca	250	154	-38,6	334	183	-45,1
010.Energia e diversificazione delle fonti energetiche	0	15	22.119,1	30	32	6,2
011.Competitività e sviluppo delle imprese	5.839	7.332	25,6	6.049	7.559	25,0
012.Regolazione dei mercati	0	0	-100,0	0	0	176,6
013.Diritto alla mobilità e sviluppo dei sistemi di trasporto	3.193	4.551	42,5	3.462	5.103	47,4
014.Infrastrutture pubbliche e logistica	1.746	1.658	-5,0	1.859	1.756	-5,5
015.Comunicazioni	7	2	-67,3	7	3	-53,1
016.Commercio internazionale ed internazionalizzazione del sistema produttivo	2	0	-88,9	2	0	-77,2
017.Ricerca e innovazione	187	184	-1,6	195	188	-3,9
018.Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	126	134	6,5	384	290	-24,4
019.Casa e assetto urbanistico	168	151	-9,9	168	151	-9,9
020.Tutela della salute	0	2	2.125,6	0	3	798,0
021.Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali e paesaggistici	569	655	15,2	592	780	31,7
022.Istruzione scolastica	4	17	379,0	46	39	-15,2
023.Istruzione universitaria e formazione post-universitaria	0	0	17,4	0	0	17,4
024.Diritto sociali, politiche sociali e famiglia	7	11	51,4	7	11	51,4
025.Politiche previdenziali	70	0	-100,0	70	0	-100,0
026.Politiche per il lavoro	12	6	-45,6	12	12	-0,7
027.Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti	10	5	-44,6	36	28	-23,2
029.Politiche economico-finanziarie e di bilancio e tutela della finanza pubblica	559	441	-21,1	713	3.019	323,1
030.Giovani e sport	106	131	23,5	106	131	23,5
031.Turismo	0	0	246,8	1	1	-4,8
032.Servizi istituzionali e generali delle Amministrazioni pubbliche	96	131	36,2	112	157	40,1
033.Fondi da ripartire	0	0	nc	0	24	nc
Totale spesa conto capitale	16.792	19.820	18,0	18.376	24.182	31,6

*al netto delle Poste correttive e compensative, delle Acquisizioni di attività finanziarie, delle regolazioni debitorie, dei Trasferimenti alle Amministrazioni pubbliche e della missione “Debito pubblico”.

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

TAVOLA 24 SEGUE

SPESE IN CONTO CAPITALE*

(in milioni)

Missione	Pagamenti competenza			Pagamenti totali		
	2017	2018	var %	2017	2018	var %
001.Organi costituzionali, a rilevanza costituzionale e Presidenza del Consiglio dei ministri	5	4	-7,8	5	4	-7,1
002.Amministrazione generale e supporto alla rappresentanza generale di Governo e dello Stato sul territorio	1	1	40,4	4	3	-35,1
003.Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali	5	6	35,0	8	9	14,7
004.L'Italia in Europa e nel mondo	63	57	-10,5	71	76	7,0
005.Difesa e sicurezza del territorio	1.459	1.540	5,5	2.452	2.252	-8,1
006.Giustizia	59	75	26,4	167	201	20,9
007.Ordine pubblico e sicurezza	111	142	27,5	389	386	-0,8
008.Soccorso civile	947	947	0,0	1.048	1.287	22,8
009.Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca	135	110	-18,5	266	264	-0,8
010.Energia e diversificazione delle fonti energetiche	0	0	-66,3	0	1	1.608,9
011.Competitività e sviluppo delle imprese	5.177	6.308	21,8	7.012	6.968	-0,6
012.Regolazione dei mercati	0	0	-100,0	0	0	8,6
013.Diritto alla mobilità e sviluppo dei sistemi di trasporto	2.714	2.766	1,9	3.915	3.333	-14,9
014.Infrastrutture pubbliche e logistica	603	682	13,2	1.597	1.597	0,0
015.Comunicazioni	6	1	-83,5	27	30	12,2
016.Commercio internazionale ed internazionalizzazione del sistema produttivo	1	0	-82,2	2	1	-30,6
017.Ricerca e innovazione	170	163	-4,4	179	164	-8,4
018.Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	77	111	43,4	198	253	27,6
019.Casa e assetto urbanistico	143	147	2,4	157	157	-0,5
020.Tutela della salute	0	0	-1,5	0	0	75,0
021.Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali e paesaggistici	469	606	29,2	552	797	44,2
022.Istruzione scolastica	1	0	-82,5	12	19	60,9
023.Istruzione universitaria e formazione post-universitaria	0	0	11,4	0	0	-33,4
024.Diritti sociali, politiche sociali e famiglia	7	7	5,8	9	8	-6,7
025.Politiche previdenziali	70	0	-100,0	70	0	-100,0
026.Politiche per il lavoro	3	5	45,9	5	16	237,5
027.Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti	5	3	-46,1	17	23	33,3
029.Politiche economico-finanziarie e di bilancio e tutela della finanza pubblica	151	84	-44,0	295	2.724	824,3
030.Giovani e sport	106	111	4,7	106	111	4,7
031.Turismo	0	0	1.084,5	0	1	94,3
032.Servizi istituzionali e generali delle Amministrazioni pubbliche	43	66	53,6	104	139	33,5
033.Fondi da ripartire	0	0	nc	0	24	nc
Totale spesa conto capitale	12.531	13.941	11,3	18.669	20.851	11,7

*al netto delle Poste correttive e compensative, delle Acquisizioni di attività finanziarie, delle regolazioni debitorie, dei Trasferimenti alle Amministrazioni pubbliche e della missione "Debito pubblico".

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

In conclusione, anche guardando alla spesa diretta dello Stato nel 2018 si conferma una inversione della tendenza che negli scorsi anni segnalava una contrazione. Questa variazione è da ricondurre sia ad interventi occasionali come quelli che riguardano, nei consumi intermedi, la chiusura di posizioni debitorie del passato, sia allo sviluppo di nuovi strumenti di spesa con la crescita di stanziamenti destinati ad avere ulteriore sviluppo nei prossimi anni.

Rimane tuttavia ancora rilevante la concentrazione in poche missioni della "specializzazione" dello Stato. Andrà compreso quanto i segnali legati non solo al rinnovo dei contratti ma al potenziamento delle strutture, inciderà sul mantenimento dei risultati ottenuti in questi anni. E come questa tendenza si confronterà con le richieste di ampliamento delle funzioni decentrate.

1.4. L'allocazione delle risorse nelle leggi di bilancio 2018 e 2019: un confronto

Quest'ultimo paragrafo è dedicato ad un primo esame delle differenze nell'allocazione delle risorse che emergono dal confronto dei bilanci di previsione 2018 e 2019.

Il cambio di legislatura è intervenuto nel corso dell'esercizio e ciò ha fatto del 2018 un anno di passaggio, dove le modifiche nella composizione del bilancio operate "in corsa" poco possono aiutare a cogliere eventuali differenze nell'impostazione e nel rilievo degli obiettivi perseguiti. Di qui l'interesse al confronto dell'impostazione del bilancio 2018 con quello 2019, il primo della nuova legislatura. Il confronto della spesa primaria nei due anni come emerge dai bilanci di previsione fornisce, naturalmente, un quadro ancora provvisorio. Le modifiche che intervengono nel corso della gestione, come si è visto anche in precedenza, sono spesso rilevanti, sia quando rispondono a cambiamenti di indirizzo politico, sia quando sono da ricondurre a difficoltà di attuazione. Tuttavia, un primo esame delle variazioni intervenute sia nella composizione degli stanziamenti per missioni e programmi, così come in quella per categorie di spesa può offrire spunti di valutazione sui cambiamenti di "priorità" sottostanti alle scelte operate.

Nella tavola che segue sono posti a confronto gli stanziamenti iniziali per missione, distinguendo le variazioni relative a spese correnti e in conto capitale⁶. Nel bilancio per il 2019 le spese correnti crescono rispetto al 2018 del 2,9 per cento. Più limitata la crescita della spesa in conto capitale (+1,3 per cento).

Dal lato della spesa corrente, le modifiche di impostazione si accompagnano ad alcune conferme di rilievo.

Ordinando le missioni per livello di variazione (e trascurando per il momento le missioni caratterizzate da importi limitati), va subito rilevata la forte caratterizzazione sul fronte della spesa per "Diritti sociali, politiche sociali" che registra la crescita più significativa (+19 per cento). Una variazione che si concentra nel programma "Trasferimenti assistenziali a enti previdenziali" e che naturalmente è connessa alla previsione dell'introduzione del Reddito di cittadinanza. La scelta operata in legge di bilancio di rinviare ad un decreto-legge successivo l'attuazione della misura (insieme a "Quota 100") è naturalmente alla base della imputazione della crescita della spesa alla categoria XII in quanto fondo da ripartire. Di rilievo è anche l'aumento delle risorse destinate ad un altro programma della missione: si tratta della Protezione sociale di particolari categorie, con l'aumento delle risorse per gli uffici del garante e del fondo per gli interventi sulle spese alimentari ed energetiche dei meno abbienti.

Si conferma, poi, la centralità della missione "Competitività e sviluppo delle imprese". L'aumento delle risorse destinate a questa missione è, rispetto al 2018, dell'11,6 per cento. Riguarda prevalentemente il programma "Interventi di sostegno tramite il sistema della fiscalità" e interessa i riversamenti alle entrate per i crediti di imposta per gli enti creditizi.

Significativo è anche l'aumento nel caso del "Soccorso civile", in particolare nella "Prevenzione del rischio" e rappresentato prevalentemente da somme destinate a spese di personale del Corpo nazionale dei Vigili del fuoco.

Superiore alla media è anche la crescita dell'"Istruzione scolastica" (+4,5 per cento) e di "L'Italia in Europa e nel mondo" (+5,1 per cento). Quest'ultima è concentrata nel programma relativo alla "Partecipazione italiana alle politiche di bilancio UE" (+5 per cento), con un aumento delle somme da versare per il finanziamento del bilancio dell'UE. Seppur di dimensioni più contenute, segnano incrementi di rilievo anche il programma "Italiani nel mondo e politiche migratorie" ed in particolare il Fondo per interventi straordinari volti a rilanciare il dialogo con i Paesi africani. Fondo che nel 2018 aveva visto ridursi fortemente le risorse (da 200 milioni del 2017 a 30 milioni).

Nel caso dell'Istruzione scolastica, la crescita è di 2,1 miliardi e si distribuisce su più programmi con accentuazioni particolari: crescono di poco meno di 900 milioni le risorse

⁶ Gli importi considerati sono al netto degli interessi, delle poste correttive e compensative, degli ammortamenti, delle acquisizioni di attività finanziarie, della missione "Debito pubblico" e del programma "Regolazioni contabili, restituzioni e rimborsi d'imposte".

destinate alla “Programmazione e coordinamento dell’istruzione, cresce di 270 milioni raggiungendo i 401 milioni quello per la “Realizzazione degli indirizzi della politica per l’istruzione”. Naturalmente l’aumento interessa anche i due cicli di istruzione, ma con variazioni più contenute.

Più limitate in termini di percentuali di crescita ma significative delle scelte allocative sono gli incrementi segnati dalle missioni “Politiche previdenziali”, “Ordine pubblico” e “Difesa”.

Nel caso delle Politiche previdenziali immutato è l’importo relativo al programma “Previdenza obbligatoria, complementare e sicurezza sociale”, in cui sono allocate le risorse per il personale delle strutture cui è affidata la gestione del sistema, (11,5 miliardi). Cresce invece il programma “Previdenza obbligatoria complementare e assicurazione sociale”, in cui sono allocati i trasferimenti agli Enti previdenziali. La crescita del 3,5 per cento è riconducibile (come nel caso del Reddito di cittadinanza) alle somme iscritte nel fondo istituito dalla legge di bilancio per l’attuazione di Quota 100. Va osservato che l’impatto delle somme previste a copertura della nuova misura è in parte compensato dalla riduzione rispetto al 2018 degli stanziamenti per Trasferimenti ad AP (in riduzione di circa 1,4 miliardi).

In crescita, infine sia “Ordine pubblico e sicurezza (+4,1 per cento) sia “Difesa e sicurezza del territorio (+3,2 per cento). Nel primo caso si tratta in prevalenza delle somme destinate al programma “Contrasto al crimine, tutela dell’ordine e della sicurezza pubblica” ed in particolare alle spese di personale; nel secondo l’aumento degli stanziamenti di 578 milioni si distribuisce tra le diverse forze con aumenti di redditi per 502 milioni e per la restante quota in consumi intermedi.

Nel complesso gli aumenti trovano parziale compensazione prevalentemente nella flessione delle missioni “Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti (-278 milioni), “Politiche del lavoro” (-251,2 milioni), “Politiche economiche e finanziarie” (-217 milioni) e soprattutto “Fondi da ripartire”, ridimensionati rispetto al 2018 di oltre 1,5 miliardi.

Sul fronte della spesa in conto capitale il bilancio di previsione per il 2019 segna una netta discontinuità con quello degli ultimi anni: la crescita degli stanziamenti è dell’1,3 per cento, contro il 19,4 per cento del 2018 e il 3,2 per cento del 2017. Su tale profilo della spesa stanziata per l’esercizio hanno probabilmente inciso tre fattori: l’avvio di interventi di notevole impatto finanziario in tema di previdenza e lotta alla povertà che hanno assorbito gli spazi di manovra disponibili; la necessità emersa durante l’esame delle legge di bilancio di rivedere la dimensione del disavanzo e il conseguente ricorso a rimodulazioni di precedenti autorizzazioni di spesa in conto capitale per circa 2,2 miliardi; la consapevolezza che il ritardo accusato nel processo di attuazione di precedenti interventi consentiva di puntare ad una crescita delle realizzazioni anche entro una dimensione finanziaria di competenza più contenuta.

Ciò sembra alla base della netta riduzione rispetto al 2018 degli stanziamenti in alcune delle missioni con maggior “vocazione” all’accumulazione e/o al sostegno degli investimenti: è il caso delle “Infrastrutture pubbliche e logistica, (che registra un calo del 40,5 per cento) del “L’Italia in Europa e nel mondo” (-59 per cento), del “Diritto alla mobilità e sviluppo dei sistemi di trasporto” (-32,2 per cento) e della “Difesa e sicurezza del territorio (-18,7 per cento).

Tali riduzioni si accompagnano ad interventi di potenziamento. I più significativi riguardano “La tutela della salute” con investimenti sui sistemi informativi, le “Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali” volte a riattivare gli investimenti degli Enti territoriali (+1,2 miliardi), la “Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali” (circa +400 milioni), “Soccorso civile”(1,4 miliardi) per accelerare le ricostruzioni, la “Ricerca e innovazione” (+1,3 miliardi) destinato in prevalenza ae “Competitività e sviluppo delle imprese” (+900 milioni).

Meno facilmente collocabili nel quadro delineato l’incremento del finanziamento per poco meno di 1,5 miliardi per “Sviluppo e riequilibrio territoriale” che presenta una massa impegnabile superiore ai 18 miliardi ed una corrispondente massa spendibile.

TAVOLA 25
(in milioni)

Missione	LB 2018			LB 2019			2019/2018		
	spese correnti	spese c/capitale	spesa finale primaria*	spese correnti	spese c/capitale	spesa finale primaria*	spese correnti	spese c/capitale	spesa finale primaria*
001.Organi costituzionali, a rilevanza costituzionale e Presidenza del Consiglio dei ministri	2.234,1	4,2	2.238,3	2.276,1	10,0	2.286,1	1,9	140,5	2,1
002.Amministrazione generale e supporto alla rappresentanza generale di Governo e dello Stato sul territorio	572,2	0,7	572,8	607,9	1,7	609,6	6,2	158,5	6,4
003.Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali	114.511,4	1.148,1	115.659,5	114.487,1	2.205,2	116.692,3	0,0	92,1	0,9
004.L'Italia in Europa e nel mondo	20.769,6	4.576,1	25.345,7	21.836,4	1.874,8	23.711,2	5,1	-59,0	-6,4
005.Difesa e sicurezza del territorio	17.789,3	2.451,5	20.240,8	18.367,2	1.992,2	20.359,4	3,2	-18,7	0,6
006.Giustizia	8.146,1	319,9	8.466,0	8.348,0	417,9	8.765,9	2,5	30,6	3,5
007.Ordine pubblico e sicurezza	10.260,9	453,6	10.714,5	10.680,4	490,9	11.171,3	4,1	8,2	4,3
008.Soccorso civile	2.062,3	3.228,1	5.290,3	2.245,6	4.968,2	7.213,8	8,9	53,9	36,4
009.Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca	571,4	233,2	804,6	593,1	250,9	843,9	3,8	7,6	4,9
010.Energia e diversificazione delle fonti energetiche	57,8	142,5	200,3	42,0	177,6	219,6	-27,2	24,6	9,7
011.Competitività e sviluppo delle imprese	14.172,5	7.589,3	21.761,8	15.813,1	8.426,9	24.239,9	11,6	11,0	11,4
012.Regolazione dei mercati	16,2	0,0	16,2	42,6	2,6	45,3	163,9	5367,1	179,4
013.Diritto alla mobilità e sviluppo dei sistemi di trasporto	7.499,8	5.821,2	13.321,0	7.426,8	3.944,8	11.371,6	-1,0	-32,2	-14,6
014.Infrastrutture pubbliche e logistica	138,7	5.792,2	5.930,9	152,3	3.448,9	3.601,2	9,8	-40,5	-39,3
015.Comunicazioni	556,4	2,2	558,6	672,7	67,9	740,6	20,9	2950,1	32,6
016.Commercio internazionale ed internazionalizzazione del sistema produttivo	113,4	141,2	254,6	113,1	151,2	264,2	-0,3	7,1	3,8
017.Ricerca e innovazione	416,5	2.561,2	2.977,8	431,3	2.885,1	3.316,4	3,5	12,6	11,4
018.Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	697,5	489,5	1.187,0	719,0	454,1	1.173,0	3,1	-7,2	-1,2
019.Casa e assetto urbanistico	164,7	157,9	322,6	163,0	150,1	313,1	-1,0	-5,0	-3,0
020.Tutela della salute	2.072,1	37,5	2.109,6	1.087,6	202,5	1.290,1	-47,5	440,4	-38,8
021.Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali e paesaggistici	1.520,3	700,5	2.220,8	1.497,6	1.098,5	2.596,1	-1,5	56,8	16,9
022.Istruzione scolastica	45.554,2	758,3	46.312,6	47.624,1	751,9	48.376,0	4,5	-0,8	4,5
023.Istruzione universitaria e formazione post-universitaria	8.173,6	33,2	8.206,8	8.308,2	37,2	8.345,4	1,6	12,0	1,7
024.Diritti sociali, politiche sociali e famiglia	33.947,2	32,8	33.980,0	40.270,4	18,0	40.288,4	18,6	-45,2	18,6
025.Politiche previdenziali	93.511,8	0,0	93.511,8	96.359,6	0,0	96.359,6	3,0	0,0	3,0
026.Politiche per il lavoro	10.706,5	30,7	10.737,2	10.455,3	37,9	10.493,2	-2,3	23,5	-2,3
027.Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti	3.637,4	21,0	3.658,4	3.359,3	20,3	3.379,7	-7,6	-3,2	-7,6
028.Sviluppo e riequilibrio territoriale	23,6	4.879,0	4.902,6	24,0	6.350,8	6.374,7	1,5	30,2	30,0
029.Politiche economico-finanziarie e di bilancio e tutela della finanza pubblica	8.701,9	729,3	9.431,2	8.484,7	1.118,1	9.602,8	-2,5	53,3	1,8
030.Giovani e sport	631,6	170,2	801,8	683,7	102,5	786,2	8,2	-39,8	-2,0
031.Turismo	45,8	0,9	46,8	44,1	0,2	44,3	-3,7	-78,5	-5,2
032.Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	2.951,3	199,2	3.150,5	2.917,9	267,9	3.185,8	-1,1	34,5	1,1
033.Fondi da ripartire	8.154,6	3.154,2	11.308,8	6.611,8	4.525,8	11.137,6	-18,9	43,5	-1,5
Totale stanziamenti	420.382,8	45.859,4	466.242,2	432.745,8	46.452,5	479.198,3	2,9	1,3	2,8

* al netto degli interessi, delle Poste correttive e compensative, degli Ammortamenti, delle Acquisizioni di attività finanziarie, della missione "Debito pubblico" e del programma "Regolazioni contabili, restituzioni e rimborsi di imposte".

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

In conclusione, pur nei limiti entro cui si è dovuto muovere, sono evidenti alcuni tratti che hanno caratterizzato le scelte assunte con il bilancio 2019. Scelte che, pur considerando la difficile manovrabilità degli aggregati, almeno nel breve periodo, segnalano differenze

significative nella allocazione delle risorse. Oltre ai due interventi di maggior rilievo attuati con il d.l. 4/2019, ciò che caratterizza la gestione corrente è la crescita delle risorse per il personale e le strutture dell'Amministrazione. La destinazione delle risorse aggiuntive è stata, inoltre, in alcuni casi rafforzata da rivalutazioni negli indirizzi che hanno interessato stanziamenti preesistenti.

Sul fronte della spesa in conto capitale la riduzione degli stanziamenti si accompagna ad una crescente attenzione alle procedure su cui incidere per recuperare tempi di realizzazione più adeguati.

2. Gli obiettivi economico finanziari della gestione: i risultati

Anche quest'anno la seconda parte del capitolo è dedicata ad alcuni aspetti della gestione finanziaria. Si tratta di temi che sono oggetto di una particolare attenzione, soprattutto a partire dal 2011 in ragione della crescente esigenza, date le difficoltà della finanza pubblica, di muovere con decisione verso una attenta revisione e razionalizzazione delle spese sia per ottenere risultati di bilancio in linea con gli obiettivi di riassorbimento del debito, sia per liberare risorse necessarie ad un recupero di adeguati tassi di crescita per il nostro Paese e consentire una riduzione del carico fiscale su famiglie e imprese.

Si tratta, innanzitutto, dei tagli alla spesa dello Stato disposti, in base al dPCM del 27 giugno 2017 dalla legge di bilancio per il 2018, sia quelli ulteriori introdotti nel testo della legge di bilancio e ulteriormente rafforzati in corso d'anno in occasione della presentazione del d.l. 119 del 2018.

Segue poi una valutazione sul processo di razionalizzazione degli acquisti, da cui erano attesi risparmi consistenti in termini di spesa per beni e servizi. L'esame riguarda i progressi ottenuti sul fronte della centralizzazione degli acquisti, la spesa per immobili e quella per *Facility management*.

Alla riduzione dei tempi di pagamento dei fornitori è dedicato il terzo paragrafo dell'analisi. Un tema centrale nella gestione finanziaria, sia per la possibilità per questa via di imprimere un impulso alla crescita incidendo sulle disponibilità finanziarie delle imprese, sia per l'effetto positivo che ne può derivare per un'ordinata programmazione della spesa delle Amministrazioni.

Negli ultimi anni, l'intreccio gestionale tra bilancio e tesoreria, il ricorso ai pagamenti in conto sospeso e il permanere di condizioni stringenti sul fronte delle dotazioni finanziarie ha fatto emergere debiti fuori bilancio che hanno messo in discussione il principio di annualità e la stessa rappresentatività del Rendiconto. Dal 2013 tali problematiche sono state affrontate a livello normativo, nell'intento di ripianare i debiti accumulati e di rivedere la posizione debitoria effettiva delle Amministrazioni. L'esame condotto dalla Corte mira ad aggiornare al 31 dicembre 2018 l'analisi del fenomeno. Chiude il capitolo un approfondimento dedicato alle spese di investimenti, con cui ci si propone di offrire elementi per una valutazione delle caratteristiche e dei risultati conseguiti nel 2018 nella difficile fase di riavvio del processo di accumulazione pubblico, fondamentale per il ritorno a più elevati livelli di crescita.

2.1. I tagli di spesa imputati agli stati di previsione dei Ministeri

Anche nel 2018 il contributo delle Amministrazioni centrali alla manovra di finanza pubblica si è tradotto in tagli agli stanziamenti di dimensione rilevante: si tratta nel complesso di oltre 4,5 miliardi di minori spese in termini di saldo netto da finanziare.

2.1.1. La composizione dei tagli per categoria economica e missione

La riduzione delle dotazioni finanziarie dei dicasteri è avvenuta in tre momenti principali

Nell'esercizio si è avuta, innanzitutto, una prima attuazione dell'articolo 22-*bis* della legge n. 196 del 2009, in materia di programmazione finanziaria e accordi tra Ministeri. La norma mira a superare gradualmente un approccio incrementale alle decisioni di allocazione delle risorse; di limitare il ricorso a tagli lineari delle dotazioni di bilancio o a strumenti di blocco della spesa; di stimolare, infine, all'interno delle Amministrazioni, attività di misurazione dei risultati e verifica dell'efficienza. Si punta inoltre a razionalizzare l'attività di "*spending review*" inquadrandola nell'ambito del processo di impostazione del bilancio di previsione⁷.

La prima applicazione è avvenuta successivamente alla predisposizione del DEF 2017. Con il dPCM del 28 giugno 2017 sono stati specificati per Ministero gli obiettivi di contenimento della spesa (1 miliardo l'anno sul triennio 2018-2020 in termini di indebitamento netto) e sono state definite le modalità attuative. Le amministrazioni hanno inserito nel disegno di legge di bilancio per il 2018 gli interventi correttivi coerenti con tali obiettivi⁸.

Ciò si è tradotto in una riduzione degli stanziamenti di bilancio (quindi in termini di saldo netto da finanziare) di 1,4 miliardi nel 2018 (1,3 miliardi nel successivo biennio) per tener conto del diverso impatto di alcune spese sui conti pubblici dovuto al passaggio da criteri di valutazione in contabilità finanziaria a regole di contabilità nazionale.

Dei 1.482 milioni di riduzioni previsti per lo scorso anno, 1.206 sono riferibili a spesa corrente e 276 a spesa in conto capitale, rispettivamente l'81,4 e il 18,6 per cento.

Tra i tagli correnti, i più consistenti riguardano somme relative a "Trasferimenti ad Amministrazioni pubbliche" e quelle per interessi. Tra questi ultimi, il ruolo maggiore era atteso proprio dai risparmi conseguiti con la riduzione degli oneri per ritardato sgravio per imposte pagate e interessi di mora corrisposti ai contribuenti. Una minor spesa che rappresenta poco meno di un terzo dei risparmi complessivi e che è da attribuire alla riduzione del livello dei tassi di interesse, ma anche al miglioramento dei tempi di esecuzione delle attività. Di rilievo sono anche i tagli ai "Trasferimenti alle amministrazioni pubbliche": oltre 284 milioni. Si tratta, soprattutto, di riduzioni che riguardano le amministrazioni centrali per 126,3 milioni e quelle locali per 93 milioni.

I tagli ai "Consumi intermedi" interessano poco meno di 150 capitoli, per un totale di 195,3 milioni, di cui circa 68 milioni relativi ad acquisti di beni (in prevalenza beni di consumo) e 127

⁷La nuova procedura prevede che, sulla base degli obiettivi programmatici indicati nel DEF, entro il 31 maggio di ciascun anno, con dPCM emanato su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, siano definiti obiettivi di spesa per ciascun Ministero. Tali obiettivi sono riferiti al successivo triennio e possono essere definiti in termini di limiti di spesa, comprendendo in essi anche eventuali risorse aggiuntive rispetto a quelle previste a legislazione vigente, e di risparmi da conseguire. Successivamente, i Ministri propongono gli interventi da adottare con il disegno di legge di bilancio. Dopo l'approvazione della legge, entro il 1° marzo di ciascun anno, con appositi decreti interministeriali sono definiti gli accordi che stabiliscono le modalità e i termini per il monitoraggio del conseguimento degli obiettivi di spesa, anche in termini di quantità e qualità di beni e servizi erogati. A tal fine, negli accordi sono indicati gli interventi che si intende porre in essere per la loro realizzazione e i relativi tempi di realizzazione. Entro il 15 luglio, il Ministro dell'economia informa il Consiglio dei ministri sullo stato di attuazione degli accordi sulla base di apposite schede trasmesse da ciascun Ministro. Entro il 1° marzo dell'anno successivo, infine, ciascun Ministro redige, con riferimento agli accordi in essere nell'esercizio precedente, una relazione che illustra il grado di raggiungimento dei risultati previsti e le motivazioni dell'eventuale mancato raggiungimento degli stessi. Tale relazione è inviata al Presidente del Consiglio dei ministri e al Ministro dell'economia.

⁸Il raggiungimento dei risultati previsti è stato affidato a tre diverse modalità di intervento: 1) una revisione di procedure amministrative o organizzative per il miglioramento dell'efficienza; 2) il definanziamento di interventi previsti da specifiche disposizioni normative; 3) la "revisione dei meccanismi o parametri che regolano l'evoluzione della spesa", determinati sia da leggi sia da altri atti normativi, ovvero la soppressione di disposizioni normative di spesa vigenti in relazione alla loro efficacia o priorità. Le prime due modalità di risparmio di spesa sono conseguite operando sul bilancio dello Stato (sezione seconda della legge di bilancio) mentre le modifiche alle disposizioni vigenti sono affidate a misure inserite nella prima sezione.

I decreti interministeriali contenenti gli accordi di monitoraggio tra i singoli ministeri e il MEF sono stati predisposti nei primi mesi del 2018. Essi contengono una descrizione delle misure previste dalle Amministrazioni (sotto forma di schede) e informazioni utili alla verifica della realizzazione degli obiettivi.

relativi ai servizi. Tra questi, viene ridotta la dotazione del capitolo per le commissioni su titoli di 20 milioni, quelli per manutenzione ordinaria e riparazioni per 12 milioni, le utenze per 8 milioni, oltre ad altri servizi per 45 milioni (in prevalenza fondi per il miglioramento del livello di efficienza della Guardia di finanza e per le esigenze di funzionamento e ammodernamento delle forze armate).

Sono 44,3 milioni i “Tagli ai trasferimenti alle imprese”: si tratta di contributi in c/interessi a Cassa depositi e prestiti su finanziamenti a carico del Fondo rotativo e sulle relative spese (per 20 milioni), delle agevolazioni per prodotti editoriali e di diversi interventi nel settore dei trasporti, tra cui quello per le imprese ferroviarie per incentivare il traffico merce.

Completano i tagli correnti quelli operati sul capitolo relativo a rimborsi e restituzioni di imposte indirette per 50 milioni e oltre 205 milioni riferiti a fondi: fondo spese obbligatorie (100 milioni), fondo rinveniente da cancellazione di residui passivi perenti (33 milioni), fondo per la copertura di debiti fuori bilancio (35 milioni) e fondo per la valorizzazione del merito del personale docente (circa 19 milioni).

Sul fronte della spesa in conto capitale, poco meno del 90 per cento delle riduzioni (circa 245 milioni) è relativa a “Contributi agli investimenti ad AP”, di cui 90,4 milioni ad Amministrazioni centrali (soprattutto destinati a investimenti dell’ANAS – 73 milioni) e 154 milioni ad Amministrazioni locali. In quest’ultimo caso, il taglio è concentrato sugli enti gestori di servizi portuali (per 109 milioni) e sui fondi alle Regioni per il trasporto locale (30 milioni).

Leggendo in base alla destinazione della spesa, i tagli si presentano concentrati in poche missioni: alle prime quattro, “Fondi da ripartire”, “Diritto alla mobilità”, “Politiche economiche e finanziarie” e “Relazioni con le autonomie”, si riferisce circa il 65 per cento delle riduzioni.

TAVOLA 26

I TAGLI DEL DPCM 28 GIUGNO 2017 (PER AMMINISTRAZIONE E CATEGORIA ECONOMICA)

(in migliaia)

categorie economiche	MEF	MISE	LAVORO	GIUSTIZIA	MACI	MUR	INTERNO	AMBIENTE	MIT	DIFESA	MIPAAFT	MIBAC	SALUTE	Totale
REDDITI DA LAVORO DIPENDENTE	0,0	0,0	0,0	-500,0	-406,6	0,0	-3.700,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-4.606,6
CONSUMI INTERMEDI	-44.815,5	0,0	0,0	-35.010,0	-7.136,5	-43.833,5	-5.832,4	-6.000,0	-10.836,1	-23.863,0	-1.040,0	-9.977,0	-6.933,9	-195.277,8
IMPOSTE PAGATE SULLA PRODUZIONE	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
TRASFERIMENTI CORRENTI AD AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE	-119.514,1	-1.500,0	-79.920,0	0,0	-21.412,9	-19.500,0	-22.600,0	0,0	-16.822,5	0,0	-2.000,0	0,0	-834,7	-284.104,1
TRASFERIMENTI CORRENTI A FAMIGLIE E ISTITUZIONI SOCIALI PRIVATE	0,0	0,0	0,0	-100,0	-1.742,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-460,0	0,0	-19.231,4	-21.533,5
TRASFERIMENTI CORRENTI A IMPRESE	-25.935,4	-500,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-15.335,0	0,0	-2.500,0	0,0	0,0	-44.270,4
TRASFERIMENTI CORRENTI A ESTERO	0,0	0,0	0,0	0,0	-499,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-499,1
RISORSE PROPRIE UNIONE EUROPEA	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
INTERESSI PASSIVI E REDDITI DA CAPITALE	-400.000,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-400.000,0
POSTE CORRETTIVE E COMPENSATIVE	-50.000,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-50.000,0
AMMORTAMENTI	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
ALTRE USCITE CORRENTI	-176.580,0	0,0	-10.000,0	-390,0	0,0	-18.770,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-205.740,0
spese correnti	-816.844,9	-2.000,0	-89.920,0	-36.000,0	-31.197,2	-82.103,5	-32.132,4	-6.000,0	-42.993,6	-23.863,0	-6.000,0	-9.977,0	-27.000,0	-1.206.031,6
INVESTIMENTI FISSI LORDI E ACQUISTI DI TERRENI	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
CONTRIBUTI AGLI INVESTIMENTI AD AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE	-35.479,8	0,0	0,0	0,0	0,0	-14.000,0	0,0	0,0	-195.320,7	0,0	0,0	0,0	0,0	-244.800,5
CONTRIBUTI AGLI INVESTIMENTI AD IMPRESE	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-1.040,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-1.040,0
CONTRIBUTI AGLI INVESTIMENTI A FAMIGLIE E ISTITUZIONI SOCIALI PRIVATE	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-3.016,5	0,0	0,0	0,0	0,0	-3.016,5
CONTRIBUTI AGLI INVESTIMENTI A ESTERO	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
ALTRI TRASFERIMENTI IN CONTO CAPITALE	-456,5	-22.000,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-5.000,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-27.456,5
ACQUISIZIONI DI ATTIVITA' FINANZIARIE	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
spese c/capitale	-35.936,2	-22.000,0	0,0	0,0	0,0	-14.000,0	0,0	0,0	-204.377,2	0,0	0,0	0,0	0,0	-276.313,4
spese finali	-852.781,2	-24.000,0	-89.920,0	-36.000,0	-31.197,2	-96.103,5	-32.132,4	-6.000,0	-247.370,8	-23.863,0	-6.000,0	-9.977,0	-27.000,0	-1.482.345,0

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Il contributo dei Ministeri soggetto a monitoraggio riflette solo una componente della manovra annuale a carico del comparto disposta con la legge di bilancio. Nell'ambito dell'articolato e della sezione seconda del provvedimento vi sono state altre misure che incidono sugli stanziamenti dei Ministeri.

Se in alcuni casi si tratta di definanziamenti di precedenti autorizzazioni di spesa (eccedenti rispetto alle necessità o riassorbite dalle norme in nuovi interventi) utilizzati a copertura di misure settoriali della stessa natura (è il caso degli interventi in campo previdenziale), per altri le riduzioni previste hanno la stessa natura degli interventi disposti con il dPCM ma senza averne carattere strutturale.

Per il 2018 si tratta di circa 2,4 miliardi di cui 1,8 miliardi di spesa corrente e 671 milioni di spesa in conto capitale. Essi sono riconducibili soprattutto a riduzioni di Fondi (per circa 720 milioni), minori trasferimenti correnti ad AP (soprattutto quelli a Enti previdenziali) per oltre 1 miliardo e tagli e riprogrammazioni di contributi agli investimenti (435 milioni). Limitato è, in questo caso, il contributo che viene da riduzioni relative a redditi e consumi intermedi poco meno di 20 milioni. L'onere è concentrato in poche Amministrazioni: il 55,7 per cento riguarda misure del Ministero dell'economia, il 31 il Ministero del lavoro e il 5 rispettivamente quello dello Sviluppo economico e dell'Istruzione università e ricerca.

TAVOLA 27

LE ALTRE RIDUZIONI IN LEGGE DI BILANCIO (PER AMMINISTRAZIONE E CATEGORIA ECONOMICA)

(in migliaia)

categorie economiche	ECONOMIA E FINANZE	SVILUPPO ECONOMICO	LAVORO E POLITICHE SOCIALI	GIUSTIZIA	AFFARI ESTERE E DELLA COOPERAZIONE INTERNAZIONALE	ISTRUZIONE UNIVERSITA' E RICERCA	INTERNO	AMBIENTE E TUTELA DEL TERRITORIO E DEL MARE	INFRASTRUTTURE E TRASPORTI	DIFESA	POLITICHE AGRICOLE ALIMENTARI, FORESTALI E DEL TURISMO	BENI E ATTIVITA' CULTURALI	SALUTE	totale
REDDITI DA LAVORO DIPENDENTE	-10.000,0	0,0	0,0	0,0	-3.734,6	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-13.734,6
CONSUMI INTERMEDI	-80,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-5.912,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-5.992,0
IMPOSTE PAGATE SULLA PRODUZIONE	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
TRASFERIMENTI CORRENTI AD AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE	-99.129,0	0,0	-756.380,0	0,0	0,0	-100.000,0	-76.320,9	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-1.031.829,9
TRASFERIMENTI CORRENTI A FAMIGLIE E ISTITUZIONI SOCIALI PRIVATE	0,0	-572,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-572,0
TRASFERIMENTI CORRENTI A IMPRESE	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
TRASFERIMENTI CORRENTI A ESTERO	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
RISORSE PROPRIE UNIONE EUROPEA	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
INTERESSI PASSIVI E REDDITI DA CAPITALE	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
POSTE CORRETTIVE E COMPENSATIVE	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
AMMORTAMENTI	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
ALTRE USCITE CORRENTI	-719.808,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-719.808,0
spese correnti	-829.017,0	-572,0	-756.380,0	0,0	-3.734,6	-105.912,0	-76.320,9	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-1.771.936,4
INVESTIMENTI FISSI LORDI E ACQUISTI DI TERRENI	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
CONTRIBUTI AGLI INVESTIMENTI AD AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE	-10.921,4	0,0	0,0	0,0	0,0	-12.400,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-5.000,0	0,0	0,0	-28.321,4
CONTRIBUTI AGLI INVESTIMENTI AD IMPRESE	-435.100,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-435.100,0
CONTRIBUTI AGLI INVESTIMENTI A FAMIGLIE E ISTITUZIONI SOCIALI PRIVATE	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
CONTRIBUTI AGLI INVESTIMENTI A ESTERO	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
ALTRI TRASFERIMENTI IN CONTO CAPITALE	-85.250,0	-122.000,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-207.250,0
ACQUISIZIONI DI ATTIVITA' FINANZIARIE	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
spese conto capitale	-531.271,4	-122.000,0	0,0	0,0	0,0	-12.400,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-5.000,0	0,0	0,0	-670.671,4
spesa finale	-1.360.288,4	-122.572,0	-756.380,0	0,0	-3.734,6	-118.312,0	-76.320,9	0,0	0,0	0,0	-5.000,0	0,0	0,0	-2.442.607,8

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Quanto disposto con la legge di bilancio è stato poi ampliato da un provvedimento assunto nel corso dell'esercizio, il d.l. 119/2018, che ha previsto, sul finire dell'anno, un ulteriore taglio di risorse per circa 600 milioni.

Anche in questo caso si tratta in prevalenza di tagli di spesa corrente (il 74,4 per cento) di cui 262 relativi ad altre uscite correnti, in prevalenza fondi (Fondo alimentato dalle risorse rinvenienti dal riaccertamento dei residui passivi perenti, 50 milioni, fondo per le esigenze indifferibili, 57 milioni, Fondo per interventi strutturali di politica economica, 80 milioni), circa 80 a "Trasferimenti ad Amministrazioni pubbliche" (tra cui il Fondo per il finanziamento della riforma degli ammortizzatori sociali, 24 milioni, i rimborsi forfettari alle Regioni per accertamenti sanitari medico legali 11 milioni, le somme per le cattedre universitarie del merito "Giulio Natta" 13 milioni), poco meno di 51 milioni a trasferimenti a famiglie (in prevalenza pensioni di guerre o onorificenza per 50 milioni) e solo 40 consumi intermedi.

Degli interventi in conto capitale (151 milioni) 120 milioni derivano dal Fondo sviluppo e coesione e 20 dal Fondo di parte capitale alimentato dal riaccertamento dei residui perenti.

TAVOLA 28

LE RIDUZIONI DISPOSTE CON IL DECRETO-LEGGE 119/2018
(PER AMMINISTRAZIONE E CATEGORIA ECONOMICA)

(in migliaia)

categorie economiche	ECONOMIA E FINANZE	SVILUPPO ECONOMICO	LAVORO E POLITICHE SOCIALI	GIUSTIZIA	AFFARI ESTERI E DELLA COOPERAZIONE INTERNAZIONALE	ISTRUZIONE, UNIVERSITA' E RICERCA	INTERNO	AMBIENTE E TUTELA DEL TERRITORIO E DEL MARE	INFRASTRUTTURE E TRASPORTI	DIFESA	POLITICHE AGRICOLE ALIMENTARI, FORESTALI E DEL TURISMO	BENI E ATTIVITA' CULTURALI	SALUTE	Totale
REDDITI DA LAVORO DIPENDENTE	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
CONSUMI INTERMEDI	-20.000,0	-1.000,0	0,0	-2.000,0	0,0	-3.000,0	0,0	-1.000,0	-2.000,0	-11.000,0	0,0	-140,0	0,0	-40.140,0
IMPOSTE PAGATE SULLA PRODUZIONE	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
TRASFERIMENTI CORRENTI AD AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE	0,0	0,0	-24.033,6	-4.000,0	-5.000,0	-26.000,0	-17.221,5	-3.000,0	0,0	0,0	0,0	-560,0	0,0	-79.815,1
TRASFERIMENTI CORRENTI A FAMIGLIE E ISTITUZIONI SOCIALI PRIVATE	-50.000,0	0,0	0,0	0,0	-650,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-50.650,0
TRASFERIMENTI CORRENTI A IMPRESE	0,0	-2.000,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-2.000,0
TRASFERIMENTI CORRENTI A ESTERO	0,0	0,0	0,0	0,0	-2.000,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-2.000,0
RISORSE PROPRIE UNIONE EUROPEA	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
INTERESSI PASSIVI E REDDITI DA CAPITALE	-1.000,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-1.000,0
POSTE CORRETTIVE E COMPENSATIVE	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
AMMORTAMENTI	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
ALTRE USCITE CORRENTI	-253.700,0	-1.000,0	0,0	-4.000,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-3.000,0	-1.000,0	0,0	0,0	-262.700,0
Spese correnti	-324.700,0	-4.000,0	-24.033,6	-10.000,0	-7.650,0	-29.000,0	-17.221,5	-4.000,0	-2.000,0	-14.000,0	-1.000,0	-700,0	0,0	-438.305,1
INVESTIMENTI FISSI LORDI E ACQUISTI DI TERRENI	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
CONTRIBUTI AGLI INVESTIMENTI AD AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE	-120.000,0	-2.000,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-122.000,0
CONTRIBUTI AGLI INVESTIMENTI AD IMPRESE	0,0	-3.000,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-3.000,0
CONTRIBUTI AGLI INVESTIMENTI A FAMIGLIE E ISTITUZIONI SOCIALI PRIVATE	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
CONTRIBUTI AGLI INVESTIMENTI A ESTERO	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
ALTRI TRASFERIMENTI IN CONTO CAPITALE	-25.000,0	0,0	0,0	-1.000,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-26.000,0
ACQUISIZIONI DI ATTIVITA' FINANZIARIE	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Spese in conto capitale	-145.000,0	-5.000,0	0,0	-1.000,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-151.000,0
Spesa finale	-469.700,0	-9.000,0	-24.033,6	-11.000,0	-7.650,0	-29.000,0	-17.221,5	-4.000,0	-2.000,0	-14.000,0	-1.000,0	-700,0	0,0	-589.305,1

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Guardando al complesso dei tagli operati nell'anno, come nel passato le riduzioni riguardano prevalentemente 4 Amministrazioni: ai Ministeri dell'economia, del lavoro, delle infrastrutture e dell'istruzione sono riferibili circa il 90 per cento dei tagli complessivi.

Dei circa 4,5 miliardi di tagli programmati, 3,4 miliardi sono di spesa corrente e la restante quota (1,1 miliardi) è di parte capitale.

Tra i tagli correnti il più consistente riguarda somme relative a “Trasferimenti ad Amministrazioni pubbliche” (1,4 miliardi), a fondi ricompresi nella categoria XII (1,2 miliardi), a “Interessi passivi” (401 milioni) e a “Consumi intermedi” (241 milioni).

Sul fronte della spesa in conto capitale dei circa 1,1 miliardi, 439 milioni sono riduzioni di “Contributi agli investimenti ad imprese”, 395 di “Contributi agli investimenti ad amministrazioni pubbliche” e 261 di “Altri trasferimenti in conto capitale”, anche in questo caso in prevalenza fondi.

TAVOLA 29

LE RIDUZIONI DI SPESA
(PER AMMINISTRAZIONE E CATEGORIA ECONOMICA)

(in migliaia)

categorie economiche	ECONOMIA E FINANZE	Sviluppo Economico	LAVORO E POLITICHE SOCIALI	GIUSTIZIA	AFFARE ESTERE E DELLA COOPERAZIONE INTERNAZIONALE	ISTRUZIONE, UNIVERSITA' E RICERCA	INTERNO	AMBIENTE E TUTELA DEL TERRITORIO E DEL MARE	INFRASTRUTTURE E TRASPORTI	DEFESA	POLITICHE AGRICOLE ALIMENTARI, FORESTALI E DEL TURISMO	BENI E ATTIVITA' CULTURALI	SALUTE	totale
REDDITI DA LAVORO DIPENDENTE	-10.000,0	0,0	0,0	-500,0	-4.141,2	0,0	-3.700,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-18.341,2
CONSUMI INTEREDI	-64.895,5	-1.000,0	0,0	-37.010,0	-7.136,5	-52.745,5	-5.832,4	-7.000,0	-12.836,1	-34.863,0	-1.040,0	-10.117,0	-6.933,9	-241.409,8
IMPOSTE PAGATE SULLA PRODUZIONE	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
TRASFERIMENTI CORRENTI AD AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE	-218.643,1	-1.500,0	-860.333,6	-4.000,0	-26.412,9	-145.500,0	-116.142,4	-3.000,0	-16.822,5	0,0	-2.000,0	-560,0	-834,7	-1.395.749,1
TRASFERIMENTI CORRENTI A FAMIGLIE E ISTITUZIONI SOCIALI PRIVATE	-50.000,0	-572,0	0,0	-100,0	-2.392,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-460,0	0,0	-19.231,4	-72.755,5
TRASFERIMENTI CORRENTI A IMPRESE	-25.935,4	-2.500,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-15.335,0	0,0	-2.500,0	0,0	0,0	-46.270,4
TRASFERIMENTI CORRENTI A ESTERO	0,0	0,0	0,0	0,0	-2.499,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-2.499,1
RISORSE PROPRIE UNIONE EUROPEA	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
INTERESSI PASSIVI E REDDITI DA CAPITALE	-401.000,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-401.000,0
POSTE CORRETTIVE E COMPENSATIVE	-50.000,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-50.000,0
AMMORTAMENTI	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
ALTRE USCITE CORRENTI	-1.150.088,0	-1.000,0	-10.000,0	-4.390,0	0,0	-18.770,0	0,0	0,0	0,0	-3.000,0	-1.000,0	0,0	0,0	-1.188.248,0
Spesa corrente	-1.970.561,9	-6.572,0	-870.333,6	-46.000,0	-42.581,8	-217.015,5	-125.674,8	-10.000,0	-44.993,6	-37.863,0	-7.000,0	-10.677,0	-27.000,0	-3.416.273,1
INVESTIMENTI FISSI LORDI E ACQUISTI DI TERRENI	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
CONTRIBUTI AGLI INVESTIMENTI AD AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE	-166.401,2	-2.000,0	0,0	0,0	0,0	-26.400,0	0,0	0,0	-195.320,7	0,0	-5.000,0	0,0	0,0	-395.121,9
CONTRIBUTI AGLI INVESTIMENTI AD IMPRESE	-435.100,0	-3.000,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-1.040,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-439.140,0
CONTRIBUTI AGLI INVESTIMENTI A FAMIGLIE E ISTITUZIONI SOCIALI PRIVATE	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-3.016,5	0,0	0,0	0,0	0,0	-3.016,5
CONTRIBUTI AGLI INVESTIMENTI A ESTERO	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
ALTRI TRASFERIMENTI IN CONTO CAPITALE	-110.706,5	-144.000,0	0,0	-1.000,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-5.000,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-260.706,5
ACQUISIZIONI DI ATTIVITA' FINANZIARIE	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Spesa in conto capitale	-712.207,6	-149.000,0	0,0	-1.000,0	0,0	-26.400,0	0,0	0,0	-204.377,2	0,0	-5.000,0	0,0	0,0	-1.097.984,8
Spese finali	-2.682.769,5	-155.572,0	-870.333,6	-47.000,0	-42.581,8	-243.415,5	-125.674,8	-10.000,0	-249.370,8	-37.863,0	-12.000,0	-10.677,0	-27.000,0	-4.514.257,9

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

I tagli di spesa si presentano concentrati in poche missioni: nelle prime sei si realizza poco meno del 74 per cento delle riduzioni: si tratta, come già nel passato, della missione “Fondi da ripartire”, di quella “Diritto alla mobilità” e “Politiche economiche e finanziarie”; a queste nel 2018 si sono aggiunte quelle dedicate alle “Politiche previdenziali”, alla “Politiche del lavoro” e alle “Relazioni finanziarie con le autonomie”. Nel caso dei “Fondi da ripartire”, il taglio rappresenta oltre il 25 per cento del totale

2.1.2. Il rilievo dei tagli

Nelle tavole che seguono le riduzioni sono esaminate guardando solo ai tagli che non riguardano fondi da ripartire. Una scelta dettata da due ragioni principali: la prima attiene al rilievo effettivo di tali riduzioni che rappresentano una sorta di spesa “potenziale”. Come spesso osservato, il taglio sui fondi ancora non intestati ad uno specifico obiettivo difficilmente esercita effetti significativi in termini di contabilità economica. Raramente, infatti, l'importo è già scontato nel tendenziale, condizione necessaria ad attribuire ad un suo ridimensionamento efficacia quale

mezzo di copertura. In secondo luogo, per le loro stesse caratteristiche proprie (Fondi da ripartire), le riduzioni operate durante la gestione non costituiscono tagli di risorse, quanto piuttosto la distribuzione di risorse ad altri capitoli. Poiché uno degli obiettivi dell'analisi è verificare quanto le riduzioni operate sono confermate nella gestione, la considerazione di tali capitoli rischia di incidere sulla leggibilità dei risultati.

Una ulteriore avvertenza è necessaria. Come gli scorsi anni per valutare la conferma nella gestione dei tagli operati si assume come importo base lo stanziamento iniziale dell'anno, ma al lordo dei tagli operati con la legge di bilancio. Una scelta semplificata che mira a concentrare l'attenzione su quanto disposto nella gestione e trascura ciò che è assunto in fase di costruzione del bilancio per considerare nella definizione degli stanziamenti nuove occorrenze o eventuali "adeguamenti al fabbisogno".

TAVOLA 30

IL "RILIEVO DEI TAGLI" PER CATEGORIE ECONOMICHE

(in milioni)

categorie economiche	stanziamenti iniziali tot ante tagli a (1)	% comp ante tagli %(1)	stanziamenti iniziali ante tagli b (2)	% comp ante tagli %(2)	% inc. stanz ini cat tagli/stanz spesa finale (2)/(1)	riduzioni 2018 LB e gestione (3)	% comp riduzioni %(3)	totale riduzioni/stanz iniz ante tagli (3)/(2)
REDDITI DA LAVORO DIPENDENTE	88.402	14,6	319	0,3	0,4	-8	0,3	-2,6
CONSUMI INTERMEDI	12.462	2,1	2.927	3,0	23,5	-241	7,6	-8,2
IMPOSTE PAGATE SULLA PRODUZIONE	4.848	0,8	0	0,0	0,0	0,0	0,0	nc
TRASFERIMENTI CORRENTI AD AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE	257.289	42,4	83.185	83,9	32,3	-1.396	44,1	-1,7
TRASFERIMENTI CORRENTI A FAMIGLIE E ISTITUZIONI SOCIALI PRIVATE	17.202	2,8	834	0,8	4,8	-73	2,3	-8,7
TRASFERIMENTI CORRENTI A IMPRESE	7.337	1,2	533	0,5	7,3	-46	1,5	-8,7
TRASFERIMENTI CORRENTI A ESTERO	1.445	0,2	44	0,0	3,0	-2	0,1	-5,7
RISORSE PROPRIE UNIONE EUROPEA	17.850	2,9	0	0,0	0,0	0,0	0,0	nc
INTERESSI PASSIVI E REDDITI DA CAPITALE	78.892	13,0	865	0,9	1,1	-401	12,7	-46,4
POSTE CORRETTIVE E COMPENSATIVE	71.586	11,8	1.340	1,4	1,9	-50	1,6	-3,7
AMMORTAMENTI	1.105	0,2	0	0,0	0,0	0,0	0,0	nc
ALTRE USCITE CORRENTI	1.843	0,3	117	0,1	6,3	-104	3,3	-89,2
spese correnti	560.262	92,4	90.164	91,0	16,1	-2.322	73,4	-2,6
INVESTIMENTI FISSI LORDI E ACQUISTI DI TERRENI	5.089	0,8	0	0,0	0,0	0,0	0,0	nc
CONTRIBUTI AGLI INVESTIMENTI AD AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE	21.821	3,6	6.944	7,0	31,8	-395	12,5	-5,7
CONTRIBUTI AGLI INVESTIMENTI AD IMPRESE	13.300	2,2	1.971	2,0	14,8	-439	13,9	-22,3
CONTRIBUTI AGLI INVESTIMENTI A FAMIGLIE E ISTITUZIONI SOCIALI PRIVATE	87	0,0	3	0,0	3,6	-3	0,1	-97,3
CONTRIBUTI AGLI INVESTIMENTI A ESTERO	485	0,1	0	0,0	0,0	0,0	0,0	nc
ALTRI TRASFERIMENTI IN CONTO CAPITALE	1.974	0,3	35	0,0	1,8	-5	0,2	-15,8
ACQUISIZIONI DI ATTIVITA' FINANZIARIE	3.188	0,5	0	0,0	0,0	0,0	0,0	nc
spese in conto capitale	45.943	7,6	8.952	9,0	19,5	-843	26,6	-9,4
spesa finale	606.205	100,0	99.116	100,0	16,4	-3.165	100,0	-3,2

(a) stanziamenti iniziali della spesa finale al netto dei fondi ripartiti in gestione

(b) stanziamenti iniziali dei soli capitoli interessati dai tagli al netto dei fondi ripartiti in gestione

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Le riduzioni (al netto di quelle operate su fondi) sono nel complesso pari a 3.165 milioni. Nella tavola 30 se ne ricostruisce la distribuzione per categoria economica: nel complesso sono interessati da riduzioni il 16,4 per cento della spesa complessiva. Un dato medio che nasconde andamenti diversi tra categorie: sono più elevate le quote relative ai "Trasferimenti correnti ad AP" (32,3 per cento), dei "Contributi agli investimenti alle amministrazioni pubbliche" (31,8 per cento), dei "Consumi intermedi" (23,5 per cento) e dei "Contributi agli investimenti ad imprese"; sotto media quelli per "Interessi", "Redditi da lavoro" e "Contributi agli investimenti della famiglie".

Il taglio proposto è in media del 3,2 per cento. Più elevate le quote per "Consumi intermedi" (circa il 8,2 per cento) e, soprattutto, nel caso dei "Trasferimenti correnti a famiglie" e dei "Contributi agli investimenti alle imprese", rispettivamente l'8,7 e il 22,3 per cento. Più limitata

l'incidenza dei tagli sui "Trasferimenti correnti" e "Contributi agli investimenti di amministrazioni pubbliche" (il 1,7 e l'5,7 per cento) ma di rilievo assoluto particolarmente rilevante rappresentando oltre la metà dei tagli (sempre al netto dei Fondi da ripartire).

La difficoltà di ottenere risparmi ulteriori è alla base del forte aumento della spesa soggetta a tagli, ancorché per importi anche limitati. Sono cinque le missioni che si vedono interessate dai tagli oltre il 40 per cento della spesa complessiva prevista. Si tratta delle missioni "Relazioni finanziarie con le autonomie" "Comunicazioni", "Ricerca e innovazione", Sviluppo e riequilibrio" e "Turismo".

TAVOLA 31

IL "RILIEVO DEI TAGLI "PER MISSIONE

(in milioni)

Missioni	stanziamenti iniziali tot ante tagli a (1)	% comp. Ante tagli %(1)	stanziamenti iniziali tot ante tagli b (2)	% comp. Ante tagli %(2)	%inc. stanz iniz cap tagli/stanz spesa finale (2)/(1)	riduzioni 2018 (3)	% comp. Riduzioni %(3)	totale riduzioni/s tanz iniz ante tagli (3)/(2)
001. Organi costituzionali, a rilevanza costituzionale e Presidenza del Consiglio dei ministri	2.244	0,4	59	0,1	2,7	-6	0,2	-9,9
002. Amministrazione generale e supporto alla rappresentanza generale di Governo e dello Stato sul territorio	573	0,1	0	0,0	0,0		0,0	nc
003. Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali	117.223	19,3	73.672	74,3	62,8	-217	6,8	-0,3
004. L'Italia in Europa e nel mondo	25.807	4,3	956	1,0	3,7	-43	1,4	-4,5
005. Difesa e sicurezza del territorio	20.456	3,4	150	0,2	0,7	-12	0,4	-7,8
006. Giustizia	8.287	1,4	566	0,6	6,8	-62	2,0	-11,0
007. Ordine pubblico e sicurezza	10.768	1,8	111	0,1	1,0	-11	0,3	-9,6
008. Soccorso civile	4.719	0,8	36	0,0	0,8	-4	0,1	-11,3
009. Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca	815	0,1	185	0,2	22,6	-11	0,3	-5,9
010. Energia e diversificazione delle fonti energetiche	201	0,0	8	0,0	4,2	-1	0,0	-13,1
011. Competitività e sviluppo delle imprese	24.366	4,0	805	0,8	3,3	-139	4,4	-17,3
012. Regolazione dei mercati	17	0,0	2	0,0	11,6	-1	0,0	-50,0
013. Diritto alla mobilità e sviluppo dei sistemi di trasporto	7.989	1,3	1.950	2,0	24,4	-576	18,2	-29,5
014. Infrastrutture pubbliche e logistica	5.906	1,0	113	0,1	1,9	-81	2,6	-71,8
015. Comunicazioni	629	0,1	252	0,3	40,1	-70	2,2	-27,8
016. Commercio internazionale ed internazionalizzazione del sistema produttivo	259	0,0	42	0,0	16,2	-4	0,1	-9,6
017. Ricerca e innovazione	3.010	0,5	2.024	2,0	67,2	-33	1,0	-1,6
018. Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	1.204	0,2	45	0,0	3,8	-10	0,3	-22,1
019. Casa e assetto urbanistico	326	0,1	3	0,0	1,1	-3	0,1	-100,0
020. Tutela della salute	2.136	0,4	204	0,2	9,6	-27	0,8	-13,0
021. Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali e paesaggistici	2.208	0,4	43	0,0	2,0	-10	0,3	-22,9
022. Istruzione scolastica	46.016	7,6	607	0,6	1,3	-63	2,0	-10,3
023. Istruzione universitaria e formazione post-universitaria	8.276	1,4	181	0,2	2,2	-134	4,2	-73,9
024. Diritti sociali, politiche sociali e famiglia	33.760	5,6	710	0,7	2,1	-56	1,8	-7,9
025. Politiche previdenziali	91.642	15,1	5.709	5,8	6,2	-468	14,8	-8,2
026. Politiche per il lavoro	11.125	1,8	1.097	1,1	9,9	-387	12,2	-35,3
027. Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti	3.658	0,6	0	0,0	0,0		0,0	nc
028. Sviluppo e riequilibrio territoriale	5.023	0,8	4.482	4,5	89,2	-120	3,8	-2,7
029. Politiche economico-finanziarie e di bilancio e tutela della finanza pubblica	89.640	14,8	3.540	3,6	3,9	-519	16,4	-14,7
030. Giovani e sport	813	0,1	191	0,2	23,5	-11	0,3	-5,6
031. Turismo	47	0,0	20	0,0	42,4	-1	0,0	-3,0
032. Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	3.191	0,5	241	0,2	7,5	-46	1,5	-19,2
034. Debito pubblico	73.869	12,2	1.110	1,1	1,5	-40	1,3	-3,6
spesa finale	606.205	100,0	99.116	100,0	16,4	-3.165	100,0	-3,2

(a) stanziamenti iniziali della spesa finale al netto dei fondi ripartiti in gestione

(b) stanziamenti iniziali dei soli capitoli interessati dai tagli al netto dei fondi ripartiti in gestione

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Di rilievo, anche in relazione alle risorse complessive destinate alla missione appaiono i tagli operati alle "Comunicazioni" che interessano il 40,1 per cento delle somme stanziare per questa finalità di cui sono previsti riduzioni di poco meno del 28 per cento. Impegnativi anche i tagli previsti per le "Politiche del lavoro" (10 per cento della spesa finale prevista di cui si riduce l'ammontare del 35,3 per cento) e per i "Servizi istituzionali..." (7,5 per cento della spesa di cui si riduce l'ammontare di circa il 20 per cento).

Per altro verso una misura della difficoltà di ottenere risparmi ulteriori rispetto alle misure disposte negli ultimi anni si ha guardando alle risorse ridotte per missione: nella "Ricerca e

innovazione”, ad esempio, la spesa interessata è di oltre il 67 per cento degli stanziamenti ma il taglio è dell’1,6 per cento; lo stesso dicasi per gli interventi per il Commercio internazionale e l’agricoltura, interessati per il 16,2 e il 22,6 per cento e tagliati rispettivamente del 9,6 e del 5,9 per cento.

2.1.3. I tagli nella gestione

Le variazioni disposte nella gestione hanno, nel complesso, più che confermato la dimensione dei tagli: i capitoli interessati, a consuntivo presentano riduzioni rispetto al bilancio iniziale di 3.671 milioni contro i 3.165 previsti.

Guardando alla classificazione economica solo nel caso dei “Redditi da lavoro” e dei “Contributi agli investimenti” i tagli operati sono stati reintegrati durante la gestione.

Se limitato è l’importo nel caso dei redditi da lavoro, più consistente è l’eccedenza di spesa nel caso dei contributi agli investimenti. Si tratta del capitolo 7211 pg. 2 dedicato ai Contributi in conto impianti destinati alle Ferrovie dello Stato.

TAVOLA 32

I TAGLI NELLA GESTIONE PER CATEGORIE ECONOMICHE

(in milioni)

Categorie economiche	riduzioni totali	stanziamenti iniziali ante tagli *	% inc. totale tagli su stanz iniziali	stanziamenti definitivi*	definitivi - iniziali	% (stanz def- stan ini)/stanz ini
	1	2	1/2	3	4=3-2	4/2
redditi da lavoro dipendente	-8	319	-2,6	335	16	5,2
consumi intermedi	-241	2.927	-8,2	2.600	-327	-11,2
trasferimenti correnti ad amministrazioni pubbliche	-1.396	83.185	-1,7	80.490	-2.695	-3,2
trasferimenti correnti a famiglie e istituzioni sociali private	-73	834	-8,7	709	-125	-15,0
trasferimenti correnti a imprese	-46	533	-8,7	486	-47	-8,8
trasferimenti correnti a estero	-2	44	-5,7	41	-3	-6,3
interessi passivi e redditi da capitale	-401	865	-46,4	463	-402	-46,5
poste correttive e compensative	-50	1.340	-3,7	1.276	-65	-4,8
altre uscite correnti	-104	117	-89,2	7	-110	-94,1
spese correnti	-2.322	90.164	-2,6	86.407	-3.757	-4,2
contributi agli investimenti ad amministrazioni pubbliche	-395	6.944	-5,7	6.180	-764	-11,0
contributi agli investimenti ad imprese	-439	1.971	-22,3	2.829	858	43,6
contributi agli investimenti a famiglie e istituzioni sociali private	-3	3	-97,3	0	-3	-97,3
altri trasferimenti in conto capitale	-5	35	-15,8	29	-5	-15,8
spese conto capitale	-843	8.952	-9,4	9.038	86	1,0
spesa finale	-3.165	99.116	-3,2	95.445	-3.671	-3,7

* stanziamenti di competenza dei soli capitoli interessati dalle riduzioni al netto dei fondi ripartiti in gestione

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Sono solo quattro le missioni che presentano nei capitoli interessati un livello di stanziamento che eccede l’importo iniziale (prima dei tagli). Si tratta della “Difesa e della sicurezza del territorio”, dell’“Ordine pubblico e sicurezza”, dell’“Italia in Europa e nel mondo” e del “Diritto alla mobilità”.

Nel caso della “Difesa e della sicurezza del territorio” i tagli di spesa, come si è visto, erano concentrati nei “Consumi intermedi”. Tutti i capitoli interessati presentano stanziamenti definitivi eccedenti gli importi previsti. Si tratta di spese per beni di consumi e servizi di manutenzione e interessano tutti i programmi della missione. Gli stanziamenti definitivi dei capitoli oggetti dei tagli sono superiori del 32,5 per cento all’importo iniziale.

Mentre nell’“Ordine pubblico” la deviazione è marginale (pari al 2,7 per cento) dello stanziamento previsto e riguarda la fornitura di approvvigionamenti, nell’“Italia in Europa e nel mondo” lo scostamento sale al 9,4 per cento. Le categorie che vedono reintegrate le risorse in misura superiore ai tagli sono i “Consumi intermedi” e i “Trasferimenti correnti ad

Amministrazioni pubbliche. Tra i primi le dotazioni finanziarie delle rappresentanze all'estero, tra le seconde le somme trasferite all'Agenzia per la cooperazione allo sviluppo.

Per quanto riguarda, infine, la missione "Diritto alla mobilità" è sostanzialmente la crescita dei contributi alle imprese di cui si diceva in apertura a spiegare il venir meno del contributo atteso dalla missione.

TAVOLA 33

I TAGLI NELLA GESTIONE PER MISSIONE

(in milioni)

missioni	riduzioni 2018	stanziamenti iniziali ante tagli *	% inc totale tagli su stanziamenti iniziali	stanziamenti definitivi *	definitivi- iniziali	% (stanz. Def- stanz. Ini)/stanz ini
	1	2	1/2	3	4=3-2	4/2
001.Organi costituzionali, a rilevanza costituzionale e Presidenza del Consiglio dei ministri	-6	59	-9,9	44	-15	-25,9
003.Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali	-217	73.672	-0,3	73.365	-307	-0,4
004.L'Italia in Europa e nel mondo	-43	956	-4,5	1.045	89	9,4
005.Difesa e sicurezza del territorio	-12	150	-7,8	199	49	32,5
006.Giustizia	-62	566	-11,0	499	-67	-11,8
007.Ordine pubblico e sicurezza	-11	111	-9,6	114	3	2,7
008.Soccorso civile	-4	36	-11,3	33	-3	-8,8
009.Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca	-11	185	-5,9	171	-14	-7,4
010.Energia e diversificazione delle fonti energetiche	-1	8	-13,1	6	-3	-32,0
011.Competitività e sviluppo delle imprese	-139	805	-17,3	654	-152	-18,8
012.Regolazione dei mercati	-1	2	-50,0	0	-2	-100,0
013.Diritto alla mobilità' e sviluppo dei sistemi di trasporto	-576	1.950	-29,5	2.661	711	36,5
014.Infrastrutture pubbliche e logistica	-81	113	-71,8	30	-84	-73,9
015.Comunicazioni	-70	252	-27,8	66	-186	-73,9
016.Commercio internazionale ed internazionalizzazione del sistema produttivo	-4	42	-9,6	35	-7	-16,7
017.Ricerca e innovazione	-33	2.024	-1,6	2.004	-20	-1,0
018.Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	-10	45	-22,1	31	-14	-31,0
019.Casa e assetto urbanistico	-3	3	-100,0	0	-3	-100,0
020.Tutela della salute	-27	204	-13,0	178	-26	-13,0
021.Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali e paesaggistici	-10	43	-22,9	34	-10	-22,4
022.Istruzione scolastica	-63	607	-10,3	489	-118	-19,4
023.Istruzione universitaria e formazione post-universitaria	-134	181	-73,9	14	-167	-92,2
024.Diritti sociali, politiche sociali e famiglia	-56	710	-7,9	604	-106	-15,0
025.Politiche previdenziali	-468	5.709	-8,2	4.132	-1.577	-27,6
026.Politiche per il lavoro	-387	1.097	-35,3	680	-418	-38,1
028.Sviluppo e riequilibrio territoriale	-120	4.482	-2,7	4.012	-470	-10,5
029.Politiche economico-finanziarie e di bilancio e tutela della finanza pubblica	-519	3.540	-14,7	2.987	-553	-15,6
030.Giovani e sport	-11	191	-5,6	180	-11	-5,7
031.Turismo	-1	20	-3,0	19	-1	-5,8
032.Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	-46	241	-19,2	111	-130	-53,8
034.Debito pubblico	-40	1.110	-3,6	1.050	-60	-5,4
spesa finale	-3.165	99.116	-3,2	95.445	-3.671	-3,7

* Stanziamenti di competenza dei soli capitoli interessati dalle riduzioni al netto dei fondi ripartiti in gestione

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

2.1.4. Una valutazione dei risultati

La verifica dei risultati conseguiti nell'anno conferma il sostanziale mantenimento nella gestione delle misure assunte in attuazione del dPCM e delle ulteriori riduzioni previsti con la legge di bilancio e con il successivo d.l. 119/2018. Anche se certamente non risolutivo, si tratta di un aspetto importante, ove ci si voglia interrogare sulla tenuta delle misure di controllo della

spesa e, soprattutto, sull'efficacia della scelta assunta con l'articolo 22-*bis* della 196 di rendere la revisione della spesa elemento organico della gestione di bilancio. La conferma della riduzione è, quindi, un primo elemento a supporto della significatività della scelta adottata dall'Amministrazione.

Come si è visto guardando ai dati relativi agli stanziamenti definitivi i capitoli interessati presentano nel complesso importi anche più contenuti rispetto a quelli previsti ad inizio anno dopo la manovra finanziaria e in seguito all'applicazione dei tagli. Anche al netto delle variazioni che riguardano i fondi, per loro natura destinati a ridursi nella gestione per alimentare altri capitoli di spesa, le riduzioni programmate sono state sostanzialmente confermate. Scostamenti significativi hanno riguardato solo alcuni capitoli di contributi in c/capitale alle imprese, redditi da lavoro e spese per consumi intermedi ma più che compensati dalle maggiori riduzioni.

Come già osservato nel passato, è difficile proporre una valutazione dei risultati di misure come quelle che prevedono tagli alla spesa apportate nel bilancio finanziario. Perché queste si traducano in effettivi risparmi di spesa rilevanti in termini economici (e di contabilità nazionale) è necessario che le riduzioni corrispondano a puntuali revisioni dei fabbisogni (come vorrebbe una *spending review* che miri a governare un processo di riduzione a carattere strutturale) e non siano semplici tagli di risorse aventi un impatto sul deficit solo nominalistico, ma non scontate nel tendenziale.

I risultati conseguiti nel 2018 sono, sotto questo profilo, in chiaroscuro. Positivi ove è evidente il collegamento con il recupero di efficienza della spesa e i risparmi sono connessi al miglioramento delle procedure. È il caso, ad esempio, particolarmente rilevante della riduzione degli oneri per ritardato rimborso ai contribuenti, almeno per la parte che prefigura un miglioramento dei tempi di esecuzione.

Più incerti quelli riferibili ad alcuni tagli guardando alle caratteristiche dei capitoli interessati: come nel passato, in alcuni casi, si tratta di stanziamenti relativi a interventi non operativi da tempo di cui risulta difficile valutare quanta parte fosse scontata nel tendenziale di finanza pubblica e, quindi, quale sia l'effetto sulla spesa in termini di contabilità economica nazionale.

Difficilmente poi i tagli che riguardino interventi finanziati con il Fondo politiche di coesione possono ritenersi efficaci dal punto di vista dei saldi guardando alla dimensione delle somme rimaste da pagare nell'anno.

Per quello che riguarda i fondi da ripartire, più volte la Corte ha sollevato dubbi sul rilievo effettivo di tali riduzioni che rappresentano una sorta di spesa "potenziale". Il taglio sui fondi ancora non intestati ad uno specifico obiettivo difficilmente esercita effetti significativi in termini economici. Non sempre, infatti, l'importo è già scontato nel tendenziale, condizione necessaria ad attribuire ad un suo ridimensionamento efficacia quale mezzo di copertura.

Va infine osservato che nonostante le misure di contenimento disposte nella legge di bilancio e rafforzate nell'esercizio, gli stanziamenti complessivi di competenza continuano a crescere: rispetto al progetto di legge di bilancio, la spesa primaria era cresciuta già nella legge di bilancio iniziale di 3,9 miliardi a consuntivo gli stanziamenti definitivi sono di circa 7 miliardi superiori a quelli iniziali. In conclusione, i risultati conseguiti nel 2018 primo anno di operatività dell'articolo 22-*bis* appaiono incoraggianti. La riduzione della spesa ha trovato nelle scelte assunte esplicitamente nella fase di programmazione dell'anno (e nella risposta data a nuove esigenze) una conferma nella gestione. Il che depone per un buon funzionamento dell'attività di monitoraggio e, in generale, per una buona riuscita di questa prima applicazione.

2.2. Le misure di razionalizzazione degli acquisti di beni e servizi

Il programma di razionalizzazione degli acquisti delle pubbliche Amministrazioni⁹ è ancora un importante punto di riferimento per le politiche di contenimento della spesa e di efficientamento dei servizi delle amministrazioni dello Stato, nonostante le criticità registrate nel corso del 2017¹⁰. La produzione normativa nel 2018 non ha ulteriormente ampliato gli obblighi di ricorso agli strumenti messi a disposizione da Consip, ma è stata più circoscritta e, per alcuni aspetti, di segno contrario. La legge di bilancio per il 2018 (legge 27 dicembre 2017, n. 205) si è, infatti, limitata a mettere ordine nel settore della pulizia per le scuole¹¹ regolando le situazioni in cui le convenzioni erano scadute e affidando contestualmente alla stessa Consip l'espletamento delle procedure di gara per i servizi di pulizia e degli altri servizi ausiliari delle scuole mediante convenzione quadro (da completare entro l'inizio dell'anno scolastico 2019/2010)¹². Parallelamente, gli stanziamenti in favore del Programma sono stati ridotti con un taglio di 4 milioni annui dei corrispettivi erogati dal MEF in favore Consip, adottato nell'ambito della revisione annuale della spesa ai sensi dell'art. 22-*bis* della legge 31 dicembre 2009, n. 196, così come integrata dall'art. 4 del d.lgs. 90/2016 ("Programmazione delle risorse finanziarie e accordi tra Ministeri")¹³. La legge di bilancio 2019 (legge 30 dicembre 2018, n. 145) ha, poi, previsto, al comma 130, l'elevazione da 1.000 a 5.000 euro della soglia al di sotto della quale non sussiste l'obbligo di fare ricorso agli strumenti Consip, al comma 760, la reinternalizzazione dei servizi di pulizia e ausiliari delle istituzioni scolastiche¹⁴, al comma 770, la riduzione delle risorse attribuite alla Consip e destinate ad attività di supporto alle Amministrazioni nel settore dell'*information technology* con un taglio di 2,7 milioni a partire dal 2019¹⁵ e al comma 776 la

⁹ Il Programma di razionalizzazione acquisti della PA è stato introdotto per le Amministrazioni dello Stato, con l'art. 26 della legge 23 dicembre 1999, n. 488.

¹⁰ Criticità che si sono sviluppate attorno alla gara indetta da Consip nel 2012 per l'affidamento di servizi di pulizia in istituti scolastici di ogni ordine e grado ed alla convenzione *Consip di Facility Management FM 4*.

¹¹ Si rammenta che le procedure di gara relative alla pulizia degli edifici scolastici sono state oggetto di indagine conclusa dall'AGCM che, con provvedimento n. 25802 del 22 dicembre 2015, ha dichiarato l'esistenza di un'intesa restrittiva della concorrenza tra taluni fornitori di servizi di pulizia.

¹² Art. 1, comma 687, legge 27.12.2017, n. 205.

¹³ Art. 1, commi 691–695, legge 27.12.2017, n. 205.

¹⁴ L'art. 58 de d.l. 21 giugno 2013, n. 9, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 agosto 2013, n. 98, è stato integrato con l'aggiunta di un comma 5-*bis* il quale prevede che "A decorrere dal 1° gennaio 2020, le istituzioni scolastiche ed educative statali svolgono i servizi di pulizia e ausiliari unicamente mediante ricorso a personale dipendente appartenente al profilo dei collaboratori scolastici.

¹⁵ In questo caso il legislatore è intervenuto su competenze attribuite alla Società molto di recente con la legge di bilancio per il 2016 (legge n. 208/2015, comma 514-*bis*), che aveva invece previsto un incremento delle dotazioni destinate al finanziamento del Programma di razionalizzazione degli acquisti della PA di 3 milioni nel 2017 e di 7 milioni a decorrere dal 2018. Tale previsione si poneva in una fase ancora "espansiva" del programma di razionalizzazione degli acquisti, in cui si era quasi identificata la razionalizzazione della spesa con un incremento delle attività della società deputata agli acquisti centralizzati, che avrebbe portato in modo quasi deterministico ad una riduzione della spesa sostenuta dalle diverse Amministrazioni per il proprio funzionamento. Tuttavia, come più volte rilevato dalla Corte negli ultimi anni in sede di relazione sul rendiconto generale dello Stato, ad una relativa espansione degli acquisti centralizzati non ha fatto riscontro una riduzione della spesa per consumi intermedi delle Amministrazioni centrali, che hanno anzi incrementato gli acquisti di beni e forniture effettuati sia direttamente che attraverso gli strumenti messi a disposizione dalla Consip. D'altro canto, considerata, l'importanza dell'innovazione tecnologica nelle Pubbliche amministrazioni, sarebbe forse stato opportuno fare chiarezza tra i soggetti pubblici che operano in tale settore (Consip, SOGEI, AGID) ed indirizzare le risorse verso una un piano organico di innovazione e supporto tecnologico alle Amministrazioni, anziché limitarsi ad operare una mera riduzione di spesa.

Peraltro, per quanto riguarda il settore dell'IT, le gare in ambito SPC (connettività, *cloud*, sistemi gestionali integrati) per servizi che supportano le Amministrazioni nell'attuazione dall'Agenda digitale, è dovuto a Consip il pagamento di un contributo, in attuazione dell'art. 18, comma 3, del d.lgs. 1° dicembre 2009, n. 177 da corrispondere a Consip, ai sensi dell'art. 4, comma 3-*quater*, del d.l. 6 luglio 2012, n. 95, convertito con modificazioni in legge 7 agosto 2012, n. 135.

Il calcolo del contributo viene effettuato conformemente all'art. 2 "Contributo dovuto con riferimento ad accordi o contratti quadro" del dPCM 23 giugno 2010:

- per i contratti esecutivi di accordi o contratti quadro di acquisizione di beni e servizi informatici e telematici, il cui corrispettivo non sia superiore ad euro 1.000.000,00: 8 per mille del valore del contratto esecutivo sottoscritto;

riduzione a non più di 1 milione del corrispettivo versato alla Consip per le attività svolte dalla ex SICOT s.r.l.¹⁶. Le attività del programma di razionalizzazione risulterebbero quindi dover subire nel complesso riduzioni pari a circa 7,7 milioni nel 2019 e di 9,25 milioni negli anni a seguire¹⁷. Infine, la legge n. 55 del 14 giugno 2019, che ha convertito il decreto-legge “sblocca-cantieri”, ha tra l’altro, sospeso, a titolo sperimentale e fino al 31 dicembre 2020, l’obbligo per i Comuni non capoluogo di provincia di centralizzare le procedure, con riferimento a quanto previsto dall’art. 37, comma 4, del Codice dei contratti.

I dati comunicati dal Ministero dell’economia e delle finanze segnalano che l’attività della società *in house* ha conosciuto nel 2018 una battuta d’arresto solo in termini relativi. Infatti, i dati pervenuti dall’Amministrazione competente mostrano una flessione nel numero dei contratti e dei corrispondenti valori economici per le convenzioni e gli accordi quadro, ma il numero dei contratti ed il loro valore risulta complessivamente aumentato (220.909 contratti nel 2018 contro i 204.747 del 2017, per un valore complessivo di oltre 2 miliardi nel 2018 rispetto agli 1,7 miliardi circa del 2017). La sostanziale tenuta del sistema è dovuta, tuttavia, quasi esclusivamente al consistente aumento degli ordinativi di fornitura emessi sul Mercato elettronico della Pubblica Amministrazione-MePA (200.498 nel 2018 rispetto ai 178.962 del 2017). Il dato conferma, in realtà, le difficoltà incontrate dal sistema delle convenzioni che rappresenta tuttora il nucleo essenziale delle politiche di centralizzazione degli acquisti. Non sembra, infatti, che l’obiettivo

- per i contratti esecutivi di accordi o contratti quadro di acquisizione di beni e servizi informatici e telematici, il cui corrispettivo sia superiore ad euro 1.000.000,00: 5 per mille del valore del contratto esecutivo sottoscritto;

- per gli atti aggiuntivi a contratti esecutivi: 3 per mille sull’incremento tra il valore del contratto esecutivo ed il valore dell’atto aggiuntivo.

Il contributo, così come previsto dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 23 giugno 2010, deve essere versato dalle Amministrazioni entro 30 giorni dalla data di sottoscrizione dei contratti. Le Amministrazioni hanno, però, manifestato un certo disagio per l’imposizione di questa ulteriore voce di spesa.

¹⁶ Società *in house* del MEF di supporto al Dipartimento del tesoro per la gestione dei processi di privatizzazione e delle partecipazioni detenute dal Ministero, assorbita dalla Consip sulla base di quanto previsto dall’art. 1, comma 330 della legge 27 dicembre 2013, n. 147 (legge di stabilità 2014), oggi integrato dal comma 10 in argomento. Da questa previsione, che limita il corrispettivo erogato alla Consip esclusivamente alla spesa lorda sostenuta per il personale impiegato su tali linee di attività, deriverebbe un risparmio annuale di 0,55 milioni a partire dal 2020. In ogni caso la riduzione appare relativamente contenuta e priva di particolari effetti sulle competenze affidate alla Consip.

¹⁷ Il comma 775, inoltre, stabilisce il passaggio all’Avvocatura Generale dello Stato dell’ingente contenzioso per il quale la Consip si è sinora rivolta a studi legali privati con un esborso stimato in circa 2 milioni l’anno. La misura in questione dovrebbe produrre un risparmio di 1 milione nel 2019 e di 2 milioni negli anni a seguire. In questo caso si è voluto intervenire su una spesa da più parti ritenuta eccessiva e non giustificata. Anche questo tema è stato toccato dalla Corte in occasione dell’ultima parifica del rendiconto generale dello Stato. In effetti, non volendosi limitare ad un’analisi del solo dato economico, gli elementi da considerare non sono univoci. Da un lato la spesa sostenuta dalla società per la difesa in giudizio sembra effettivamente eccessiva, tenuto anche conto del fatto che la Consip ha nel proprio organigramma un ufficio legale sia pure non abilitato al patrocinio, dall’altro l’attività difensiva affidata ai privati è risultata, in realtà, efficace giacché il 76 per cento delle vertenze instaurate tra il 2015 e i primi mesi del 2018 sembra essersi concluso favorevolmente per la società. Si è, inoltre, constatato che i ricorsi hanno interessato voci di spesa particolarmente sensibili per il funzionamento delle Amministrazioni come la pulizia e il *facility management* con un uso distorto degli strumenti di tutela giurisdizionale, finalizzato più a contrastare la concorrenza che non ad affermare i propri legittimi interessi; situazione che ha generato anche un danno economico derivante dalle proroghe dei vecchi contratti, in genere più onerosi rispetto alle nuove forniture, che normalmente vengono aggiudicate a prezzi inferiori. E’, dunque, questo il vero tema da affrontare rivedendo articolazione e dimensionamento delle gare e il rapporto tra la centrale di committenza e aggiudicatari. Il rispetto delle prestazioni contrattuali da parte degli assuntori andrebbe infatti seriamente monitorato in corso di esecuzione, in modo da spostare su un piano più sostanziale l’interesse delle ditte ad aggiudicarsi commesse pubbliche molto importanti. Non ultimo, occorrerebbe anche un ripensamento in merito ai ricorsi giurisdizionali in tema di appalti, eventualmente con l’introduzione di deterrenti (ad es. nel pagamento del contributo unificato) che tengano maggiormente conto del valore economico delle gare spesso elevato (solo nel 2018 la Consip ha bandito 86 gare per un valore di 5,8 milioni e ne ha aggiudicate 62 per un valore pari a 3,7 milioni), nonché meccanismi di snellimento delle procedure giurisdizionali che offrano adeguata tutela agli interessi pubblici coinvolti, che sono spesso di primissimo rango (si pensi alla tutela della salute o alla sicurezza sul posto di lavoro). Un intervento organico in questo settore produrrebbe maggiore efficienza per l’intero sistema con conseguenti minori spese. Infine, occorre evidenziare che la misura in esame potrebbe non essere indolore sul piano organizzativo. Infatti, l’Avvocatura dello Stato, a parità di organici, tenuto conto della quantità e dell’importanza economica del contenzioso in argomento, dovrebbe individuare risorse ad hoc da dedicare a questo specifico filone di attività, evidentemente a scapito di altri settori.

dell'aggregazione possa ritenersi raggiunto grazie al risultato conseguito dal MePA, essendo quest'ultimo uno strumento basato sulla gestione decentrata degli ordinativi da parte dei singoli centri di spesa, che operano sotto la soglia di rilievo comunitario¹⁸. È da dire, tuttavia, che le informazioni comunicate dalle Amministrazioni centrali, riportate nel paragrafo relativo ai consumi intermedi, sembrano smentire il dato complessivo evidenziando, per il settore dei Ministeri un incremento di Accordi quadro e Convenzioni e una minore incidenza del MePA¹⁹.

Nel 2019 il sistema sembrerebbe comunque in sostanziale ripresa rispetto al biennio 2017-2018²⁰.

I dati in questione, frutto come sempre di rilevazioni e stime della stessa società *in house* del MEF e dell'ISTAT²¹, necessitano di un'attenta verifica basata su riscontri obiettivi, considerato che negli scorsi anni i dati di consuntivo riferiti ai consumi intermedi dei ministeri non hanno fatto registrare una diminuzione della spesa, che si è al contrario accresciuta. La spesa per consumi intermedi (analizzata anche in altri paragrafi) abbraccia tutte le spese di funzionamento delle Amministrazioni statali considerate e non coincide, quindi, con le categorie merceologiche gestite attraverso gli strumenti Consip. Si tratta, tuttavia, di un indice di efficacia delle politiche di contenimento della spesa realizzate (anche) attraverso i mezzi messi a disposizione dal Programma di razionalizzazione che rivela scelte di gestione (delle Amministrazioni) non sempre in linea con i programmi di risparmio. Il costante aumento delle spese per consumi intermedi conferma, infatti, che il Programma non riesce ancora a coprire in modo soddisfacente i fabbisogni delle Amministrazioni e che le risorse finanziarie "risparmiate" non vanno a ridurre il disavanzo, ma vengono in realtà destinate a soddisfare ulteriori fabbisogni e ad acquisti al di fuori del sistema, più o meno giustificati²².

Soprattutto il sistema delle convenzioni, nonostante la sua importanza ai fini dell'aggregazione della spesa, ha mostrato di avere limiti e carenze significative che non sono stati ancora realmente superati. La Sezione centrale di controllo sulla gestione delle

¹⁸ Il MePA è senz'altro un valido strumento di organizzazione della domanda e dell'offerta, che ha modernizzato, informatizzato e reso più efficienti le procedure di acquisto da parte delle Pubbliche amministrazioni, ma – pur figurando a pieno titolo tra gli strumenti messi a disposizione da Consip – non è per sua natura (essendo destinato ad acquisti "sotto soglia") uno strumento di aggregazione, come del resto dimostrano gli 88.000 "centri di spesa" abilitati sul sistema.

¹⁹ Nel quadro, tuttavia, di una generale riduzione degli acquisti effettuati attraverso gli strumenti Consip per il settore dei ministeri.

²⁰ La Consip ha reso noto sul proprio sito che nel primo trimestre del corrente anno il valore degli acquisti complessivamente effettuati dalle Pubbliche amministrazioni attraverso gli strumenti messi a disposizione dalla società è stato pari a 3,1 miliardi di euro, con un incremento del 24 per cento rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente e un "indice di copertura, ovvero il livello di utilizzo del sistema rispetto al potenziale massimo di spesa delle amministrazioni nei settori merceologici in cui sono attivi strumenti Consip", del 33 per cento rispetto al 31 per cento registrato alla fine del 2018. Il risparmio generato dagli strumenti del Programma, valutato su base annua, dovrebbe attestarsi, alla fine del 2019, attorno ai 3,2 miliardi di euro. Inoltre, i centri di spesa abilitati al sistema hanno raggiunto il numero, ragguardevole di 88.000 ed hanno emesso circa 159.000 ordini di acquisto al 31 marzo 2019. Secondo la relazione annuale ANAC per il 2017, presentata al Senato il 14 giugno 2018, e le stazioni appaltanti sono più di 30.000, ma se "si considera che ciascuna stazione appaltante ha più centri di spesa il predetto numero quasi si triplica" coincidendo sostanzialmente con gli 88.000 centri di spesa censiti da Consip.

²¹ Da oltre 14 anni, l'ISTAT, per conto del MEF, per quanto riguarda l'economicità dei beni e dei servizi offerti per il tramite delle convenzioni, opera un raffronto fra i prezzi degli acquisti effettuati tramite gli strumenti Consip e quelli effettuati autonomamente dalle Amministrazioni evidenziando risparmi (a vantaggio delle iniziative Consip) che vanno in media dal 10 al 20 per cento. È da precisare, peraltro, che i costi considerati non sono determinati solo dal prezzo, ma anche dai costi di processo (ivi compresi i costi del personale), dai costi di gara e dai costi da contenzioso, di cui le singole Amministrazioni non devono più farsi carico e gravano esclusivamente sulla stessa Consip.

²² L'articolo 1, comma 510, della legge 298/2015 prevede che "Le Amministrazioni pubbliche obbligate ad approvvigionarsi attraverso le convenzioni di cui all'articolo 26 della legge 23 dicembre 1999, n. 488, stipulate da Consip S.p.A., ovvero dalle centrali di committenza regionali, possono procedere ad acquisti autonomi esclusivamente a seguito di apposita autorizzazione specificamente motivata resa dall'organo di vertice amministrativo e trasmessa al competente ufficio della Corte dei conti, qualora il bene o il servizio oggetto di convenzione non sia idoneo al soddisfacimento dello specifico fabbisogno dell'Amministrazione per mancanza di caratteristiche essenziali".

Amministrazioni dello Stato ha messo bene in luce pregi e difetti del sistema sottolineando, per altro verso, anche le persistenti criticità delle procedure d'acquisto tradizionali²³.

Gli elementi raccolti, tuttavia, non hanno portato ritenere che l'aggregazione della spesa avesse perso la sua validità, sia ai fini di una più efficiente gestione delle risorse finanziarie (economie di scala, riduzione dei costi di processo, contenimento e determinazione dei prezzi di riferimento), sia in termini organizzativi (soprattutto come riduzione del numero dei centri di spesa) e di lotta alla corruzione.

Il legislatore si è posto il problema della riduzione e della riqualificazione delle stazioni appaltanti in diverse occasioni. Dapprima con l'istituzione presso l'ANAC dell'Elenco dei soggetti aggregatori e del Tavolo tecnico dei soggetti aggregatori coordinato dal MEF (art. 9, comma 1 e 2 del d.l. 66/2014) che vuole concentrare esclusivamente sulle centrali di committenza che ne fanno parte (al massimo 35 secondo quanto previsto dalla norma) tutte le procedure di acquisto relative alla fornitura di beni e servizi per determinate categorie merceologiche, e successivamente con gli artt. 37 e 38 del d.lgs. n. 50/2016 (cosiddetto nuovo Codice degli appalti), che mirano a circoscrivere l'attività nel settore degli appalti alle sole stazioni appaltanti qualificate iscritte nell'apposito elenco istituito anch'esso presso l'ANAC²⁴. Secondo simulazioni effettuate dall'ANAC con il MIT, stanti le rigorose condizioni previste per ottenere la qualificazione, il numero delle stazioni appaltanti si ridurrebbe enormemente. Ad esempio, per il settore dei lavori si passerebbe da 12.000 stazioni appaltanti a un numero di poco superiore a 3.000, mentre per i servizi e le forniture si passerebbe da 25.000 stazioni appaltanti a circa 5.000²⁵.

Si osserva, tuttavia, che mentre l'attività del Tavolo tecnico è stata in concreto avviata e ha portato all'individuazione delle categorie merceologiche per le quali le stazioni appaltanti devono rivolgersi ai soggetti aggregatori e all'emanazione di linee guida²⁶, la qualificazione delle stazioni appaltanti ha incontrato una serie di difficoltà²⁷. Entrambe le iniziative, peraltro, non hanno sinora condotto ad una effettiva riduzione del numero dei centri di spesa.

Le Sezioni riunite in sede di controllo si sono già pronunciate su questi temi rilevando, nella relazione sul Rendiconto generale dello Stato dello scorso anno, come, nonostante le rilevanti criticità oggettivamente riscontrate nel sistema convenzionale, la maggior parte delle Amministrazioni non sia in grado di gestire autonomamente procedure di gara ordinarie, mentre i sistemi centralizzati degli acquisisti presentano pur sempre apprezzabili vantaggi, soprattutto

²³ Cfr. le deliberazioni n. 2/2017/G del 13 febbraio 2017 e n. 6/2017/g del 25 maggio 2017 e la più recente, deliberazione 10 luglio 2018, n. 11/2018/G concernente *“La gestione degli acquisti di beni e servizi da parte del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e del Ministero della salute”*.

²⁴ In base all'art. 37 del “nuovo Codice degli appalti” *le stazioni appaltanti, fermi restando gli obblighi di utilizzo di strumenti di acquisto e di negoziazione, anche telematici, previsti dalle vigenti disposizioni in materia di contenimento della spesa, possono procedere direttamente ed autonomamente all'acquisizione di forniture e servizi di importo inferiore a 40.000 euro e di lavori di importo inferiore ai 150.000 euro (...). Per effettuare procedure di importo superiore alle soglie indicate al periodo precedente, le stazioni appaltanti devono essere in possesso della necessaria qualificazione ai sensi dell'articolo 38.* La stessa norma precisa altresì, al terzo comma, che *“Le stazioni appaltanti non in possesso della necessaria qualificazione di cui all'articolo 38 procedono all'acquisizione di forniture, servizi e lavori ricorrendo a una centrale di committenza ovvero mediante aggregazione con una o più stazioni appaltanti aventi la necessaria qualifica”*. Dal canto suo l'art. 38, al quale si rinvia, precisa nel dettaglio i requisiti che devono essere posseduti dalle stazioni appaltanti per ottenere la qualificazione.

²⁵ Le “stazioni appaltanti”, secondo i risultati di simulazioni riportate nella relazione annuale ANAC per il 2017 (pagg. 235–238) sarebbero circa 37.000 (12.000 per il settore lavori e 25.000 per il settore servizi e forniture) e si potrebbero ridurre a 8.000 (3.000 per i lavori e 5.000 per servizi e forniture) ove si desse piena attuazione al sistema delle stazioni appaltanti qualificate previsto dall'art. 38 del “nuovo” Codice dei contratti pubblici. La relazione ANAC per il 2018, presentata al Senato il 6 giugno 2019, precisa, peraltro, che le stazioni appaltanti presenti nella BDNCP (Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici), che dal 2008 ad oggi hanno perfezionato un CIG, sono circa 32.000.

²⁶ Attraverso la diffusione di linee guida, il Comitato fornisce indicazioni alle Amministrazioni centrali e locali anche ai fini della determinazione delle fasce di valori da porre a base d'asta e delle modalità per non discriminare o escludere le micro e le piccole imprese.

²⁷ Secondo la Relazione annuale dell'ANAC per il 2017, il dPCM attraverso cui sono stabiliti i requisiti tecnico organizzativi per l'iscrizione all'elenco delle stazioni appaltanti qualificate è stato presentato al Tavolo tecnico della Conferenza Unificata che ha eccepito diverse criticità, prima fra tutte la difficoltà per le centrali di committenza ad essere qualificate per l'intero processo di gestione dell'appalto.

per quanto riguarda la gestione di procedure di selezione complesse, senza ignorare che per talune categorie merceologiche (come ad es. energia, calore, pulizia ecc.) e per le grandi forniture il modello accentrato in generale sembra tuttora quello più aderente alle esigenze di programmazione e controllo. D'altra parte, i dati raccolti suggerivano, al fine di rispondere meglio alle esigenze delle Amministrazioni, di non lasciare il modello immutato, ma di indirizzarsi verso procedure di gara specifiche senza escludere la possibilità di prevedere l'istituzione di più centrali di acquisto specializzate per tipologie di prodotto.

Considerazioni non dissimili sono state di recente riproposte dalle Sezioni riunite in sede di controllo in occasione dell'audizione al Parlamento svoltasi nell'ambito dell'"Attività conoscitiva sull'applicazione del d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50 (Codice dei contratti pubblici)" dove, in relazione alle criticità ricorrenti in tema di appalti pubblici si è rilevato come *"Tale situazione rende indifferibile un programma di rafforzamento, professionalizzazione e specializzazione delle risorse umane interne alle Pubbliche amministrazioni che operano nel settore degli appalti, in particolare per le figure tecniche. Coerentemente a quanto detto, si richiama inoltre la necessità di procedere all'aggregazione delle stazioni appaltanti (attualmente sono oltre 32.000) e di accrescerne, oltre alla dimensione, anche la competenza tecnica, per favorire rapporti di forza paritaria tra funzionari delle stazioni appaltanti e operatori economici (...)"*²⁸.

Concetti ribaditi, sempre dalle predette Sezioni riunite, anche in occasione della successiva Audizione al Parlamento sul disegno di legge (A.S. n. 1248) di *"Conversione in legge del decreto-legge 18 aprile 2019, n. 32, recante disposizioni urgenti per il rilancio del settore dei contratti pubblici, per l'accelerazione degli interventi infrastrutturali, di rigenerazione urbana e di ricostruzione a seguito di eventi sismici"*.

Il legislatore ha dimostrato di avere consapevolezza dei limiti manifestati dal Programma e della necessità di introdurre correttivi e modifiche ai modelli esistenti, ma le contromisure sinora adottate sono state timide e non hanno ancora dimostrato appieno la loro efficacia. Il ricorso agli strumenti del Programma di razionalizzazione ha, ad esempio, trovato un riscontro di non poca importanza nel d.l. n. 50 del 2017 e nel d.lgs. 19 aprile 2017, n. 56 correttivo del Codice dei contratti pubblici²⁹, che contiene anche disposizioni volte a garantire la partecipazione delle microimprese e delle piccole e medie imprese (PMI) alle iniziative di gara, attraverso un'attenta suddivisione in lotti (art. 51)³⁰. Sono state, inoltre, adottate misure volte a rivedere e ad innovare gli strumenti messi a disposizione delle Amministrazioni e degli operatori economici. Già la legge di bilancio 2017 (legge 11 dicembre 2016, n. 232), al comma 415 aveva stabilito che il MEF, in via sperimentale, divenisse acquirente unico per le merceologie dell'energia elettrica e del servizio sostitutivo di mensa mediante buoni pasto per lo stesso Ministero e per il Ministero dell'interno. Allo stato l'iniziativa – che rappresenterebbe un interessante primo passo verso la

²⁸ Deliberazione n. 5/SSRRCO/AUD/19.

²⁹ Il comma 6-bis dell'art. 36 del Codice in tema di controlli nelle procedure sotto soglia svolte attraverso mercati elettronici (come il MePA) prevede che, in caso di affidamenti di importo inferiore a 40.000 euro, sia lo stesso gestore del mercato elettronico ad effettuare i controlli sull'assenza dei motivi di esclusione di cui all'articolo 80. Invece, in base all'articolo 79, nel caso di presentazione delle offerte attraverso mezzi di comunicazione elettronici, qualora si verifici un malfunzionamento, la stessa stazione appaltante adotta i necessari provvedimenti al fine di assicurare la regolarità della procedura anche disponendo la sospensione del termine per la ricezione delle offerte. Con l'articolo 95 è stata, infine, introdotta la determinazione del limite massimo del 30 per cento entro cui può essere fissato il punteggio economico nel caso di offerta economicamente più vantaggiosa basata sul rapporto qualità/prezzo.

³⁰ In base all'art. 51 del codice, al fine di favorire l'accesso delle microimprese e delle PMI, le stazioni appaltanti suddividono gli appalti in lotti funzionali ovvero in lotti prestazionali, in conformità alle categorie o specializzazioni nel settore dei lavori, servizi e forniture. Nel caso di suddivisione in lotti, il relativo valore deve essere adeguato in modo da garantire l'effettiva possibilità di partecipazione da parte delle microimprese, piccole e medie imprese. Le stazioni appaltanti hanno l'obbligo di motivare la mancata suddivisione dell'appalto in lotti nel bando di gara o nella lettera di invito e nella relazione unica di cui agli articoli 99 e 139 del Codice. Le stazioni appaltanti possono limitare il numero di lotti che possono essere aggiudicati a un solo offerente, ma hanno altresì la facoltà di aggiudicare appalti che associano alcuni o tutti i lotti al medesimo offerente, qualora abbiano specificato, nel bando di gara o nell'invito a confermare interesse, che si riservano tale possibilità e indichino i lotti o gruppi di lotti che possono essere associati, nonché le modalità mediante cui effettuare la valutazione comparativa tra le offerte sui singoli lotti e le offerte sulle associazioni di lotti.

“reinternalizzazione” di alcune funzioni - sembra tuttavia incontrare delle difficoltà, non essendo ancora entrata nella fase operativa³¹. È d'altronde evidente come non sia semplice, anche dal punto di vista giuridico, concentrare su un unico soggetto responsabilità e gestione di capitoli di bilancio di amministrazioni diverse e come, sul piano organizzativo, sia altrettanto difficile riconvertire alla gestione di grandi commesse il personale ministeriale esistente, da anni impiegato quasi esclusivamente nell'ambito di procedure di spesa di ben più circoscritte entità.

La ricerca di iniziative e strumenti innovativi, che era stata già avviata lo scorso anno, ma con scarso successo³², è dunque proseguita nel 2018 con un taglio operativo, soprattutto per quanto riguarda il settore dell'efficientamento energetico, come previsto dalla legge di bilancio 2018, con la pubblicazione, nel mese di dicembre, dell'“*Accordo quadro Gestione ed efficientamento energetico degli impianti di illuminazione pubblica ed. I*”³³.

Sempre sulla stessa tematica, è previsto, nel corso del 2019, l'ampliamento delle tipologie merceologiche presenti sul Sistema Dinamico di Acquisizione con la pubblicazione del nuovo bando relativo alla “*Realizzazione di interventi di Manutenzione Straordinaria finalizzati al Risparmio Energetico*”³⁴. È stato, poi, predisposto da Consip uno specifico Accordo quadro per i Servizi di pulizia negli uffici della PA, che segna un'inversione di tendenza rispetto alle gare sui servizi integrati (*facility management*) definito come particolarmente innovativo dalla società, e, infine, è stata pubblicata la nuova gara per la Telefonia mobile della PA aumentando la ripartizione in lotti. Sempre nel corso del primo trimestre del 2019, sono stati infatti pubblicati 42 nuovi lotti e aggiudicati 50 lotti.

Le contromisure sinora adottate, tuttavia, non sono state sufficientemente incisive ai fini della rigenerazione di un modello che, per quanto consolidato e difficilmente sostituibile, necessita di una profonda revisione e tende invece a rimanere sostanzialmente uguale a sé stesso.

Ciò premesso, sulla base delle notizie fornite dal dicastero competente, nel 2018 il Programma di razionalizzazione, per quanto riguarda i ministeri, ha fatto registrare i valori riportati nella Tavola che segue, in cui viene anche operato un raffronto con i dati comunicati lo scorso anno.

³¹ Secondo quanto riferito dal Ministero. “*Nel corso del 2018, il gruppo di lavoro MEF-Consip ha condotto ulteriori analisi e approfondimenti finalizzati alla scelta del modello di acquirente e pagatore unico da adottare e da declinare nel Decreto ministeriale contenente le modalità e i tempi di attuazione, nonché le strutture dei Ministeri coinvolte nella relativa sperimentazione.*”

Sono inoltre state portate avanti le attività per l'elaborazione di uno studio di fattibilità finalizzato alla individuazione delle funzionalità, da implementare nell'ambito della piattaforma e-Procurement del programma, a supporto dell'Acquirente e Pagatore Unico, in base al modello individuato per la sperimentazione”.

³² In particolare nel 2017 sono state condotte le attività preliminari allo sviluppo di uno studio di fattibilità che, sulla base di quanto previsto dalla legge di bilancio 2017 (art. 1, comma 413, legge 232/2016), doveva analizzare modelli innovativi di *procurement*, basati sull'applicazione della leva finanziaria agli approvvigionamenti di beni e servizi, al fine di favorire il rinnovo delle grandi “*flotte aziendali*” pubbliche, in condizioni di scarsità di risorse economiche, senza incidere sul debito pubblico. Tuttavia, non sono state individuate evidenti condizioni di convenienza nel nuovo modello di *procurement* esaminato.

³³ Come riferito dal MEF. “*Tale iniziativa rientra nell'ambito della tematica relativa all'efficientamento prevista dalla legge di bilancio 2018, per cui “è promossa la realizzazione di interventi di efficientamento energetico e adeguamento alle normative vigenti degli impianti di illuminazione pubblica” anche attraverso il ricorso agli strumenti di acquisto e di negoziazione messi a disposizione da Consip. La realizzazione di tale Accordo Quadro - finalizzato alla gestione ed all'efficientamento energetico degli impianti di illuminazione pubblica di proprietà degli Enti locali - è stata avviata nel 2017 a seguito dell'esito positivo dello studio condotto sulla promozione dell'utilizzo di soluzioni innovative per il risparmio energetico fra le città italiane. L'iniziativa ha per oggetto la gestione, inclusa la manutenzione e l'adeguamento normativo, e l'efficientamento energetico (sostituzione apparecchi illuminanti, installazione telecontrollo, ecc.) degli impianti di illuminazione pubblica con rilevanti obiettivi di risparmio energetico”.*

³⁴ Il MEF ha fatto presente, al riguardo, che “*La realizzazione di tale bando è stata pianificata a seguito dello studio relativo agli interventi di riqualificazione energetica degli immobili, finalizzati al controllo e all'ottimizzazione delle fonti e dei consumi energetici degli edifici, quindi alla riduzione dei consumi e degli impatti ambientali. In particolare, il nuovo bando istitutivo affronta il tema della riqualificazione del sistema edificio-impianto attraverso la realizzazione di mono-interventi individuati dall'Amministrazione per importi anche sopra la soglia comunitaria. Pertanto, in tale bando rientrano sia impianti e beni per la produzione di energia da fonte rinnovabile e per l'efficienza energetica sia eventuali interventi di riqualificazione energetica dell'involucro edilizio.”*

TAVOLA 34

VALORI CONNESSI AL PROGRAMMA DI RAZIONALIZZAZIONE

(in milioni)

	2017	2018	Variazione %
Spesa presidiata Ministeri	6.788	6.859	+1,05
Valore a base d'asta Ministeri	2.870	2.870	0
Transato Ministeri (preconsuntivo)	1.688	2.291	+35,72
Erogato Ministeri (preconsuntivo)	1.720	2.008	+16,74
Risparmio indiretto Ministeri (atteso)	550	533	-3,09
Risparmio indiretto Ministeri	506	605	+19,57
Risparmio diretto Ministeri (preconsuntivo)	155	179	+15,48

Fonte: Ministero dell'economia e delle finanze

I dati raccolti evidenziano, innanzitutto, come la spesa presidiata sia cresciuta soltanto dell'1 per cento, e il valore a base d'asta, pari a 2,87 miliardi sia nel 2017 che nel 2018 (che dà l'idea del valore economico delle attività complessivamente messe a gara nel corso dell'anno) sia rimasto praticamente immutato. Al contrario l'“erogato”, valore corrispondente agli ordini/contratti stipulati, passa da circa 1,7 miliardi a 2 miliardi con un incremento di quasi il 17 per cento. Allo stesso modo il “transato” (ossia le somme effettivamente impegnate dalle Amministrazioni) cresce da quasi 1,7 miliardi a circa 2,3 miliardi. Il risparmio diretto (quello cioè conseguito dalle Amministrazioni direttamente a seguito dell'attivazione degli strumenti messi a disposizione dalla Consip) valutato in 155 milioni nel 2017 aumenta fino a 179 milioni nel 2018, con un incremento di poco più del 15 per cento. A sua volta il risparmio indiretto, stimato in 506 milioni nel 2017, raggiungerebbe i 605 milioni nel 2018 con un aumento quasi del 20 per cento.

Complessivamente, come rilevabile dalla Tavola successiva, nel 2018 il ricorso ai vari strumenti disponibili (convenzioni, accordi quadro, mercato elettronico, sistema dinamico di acquisizione, gare in ASP ³⁵) con riferimento al numero ed al valore economico dei contratti e degli ordinativi “attivati” dalle varie Amministrazioni porta ad un risultato di 2,036 miliardi con un non trascurabile incremento rispetto agli 1,68 miliardi dello scorso anno.

TAVOLA 35

RICORSO AGLI STRUMENTI DISPONIBILI

(in milioni)

Strumento	Numero contratti attivati ministeri		Valore contratti attivati ministeri	
	2017	2018	2017	2018
Convenzioni	25.644	20.243	797	518
accordi quadro	80	52	84	17
gare su delega	2	1	9	13
mercato elettronico	178.962	200.498	722	968
sistema dinamico	51	81	41	81
gare in ASP	8	34	35	438
Totale	204.747	220.909	1.688	2.0366

Fonte: Ministero dell'economia e delle finanze

Appare particolarmente significativa, la riduzione del numero dei contratti relativi alle convenzioni riportata nella Tavola che precede. Nel 2018 i contratti attivati sulle convenzioni sono scesi a 20.243 per un valore di 518 milioni rispetto ai 25.644 del 2017, che avevano un

³⁵ Application Service Provider.

valore di quasi 800 milioni. Il dato conferma dunque tutte le criticità rilevate negli ultimi anni per le convenzioni Consip.

Altrettanto significativo, a ulteriore conferma della crisi delle convenzioni, è il corrispondente aumento degli ordinativi emessi sul MePA che passano dai 178.962 del 2017 ai 200.498 del 2018, con valori economici che crescono parallelamente da 722 milioni a 968 milioni.

Mentre nel 2017 i valori economici tendevano quasi ad equivalersi, con una leggera prevalenza delle convenzioni, nel 2018 il valore economico dei contratti attivati sul MePA supera di gran lunga quello dei contratti attivati sulle convenzioni.

Ciò non tranquillizza poiché, per le ragioni esposte in precedenza, il dato va in senso contrario a quello dell'aggregazione della spesa e della riduzione delle centrali di acquisto. Inoltre, considerato che come è noto gli ordinativi tratti sul MePA si collocano al di sotto della soglia comunitaria, il consistente aumento di questi ultimi non solo rivela un malfunzionamento del sistema, ma suscita perplessità sotto il profilo della legittimità delle procedure instaurate dalle amministrazioni, lasciando supporre che forniture pluriennali e sopra la soglia comunitaria possano essere state frazionate o possano aver dato luogo ad affidamenti diretti o a proroghe senza l'esperimento di una gara pubblica.

La previsione del Ministero relativa al 2019 è riportata nella Tavola successiva, che opera anche un confronto con le previsioni formulate per il 2018. In questo caso non si tiene conto del "transato", trattandosi di una voce che viene quantificata solo a consuntivo.

TAVOLA 36

PREVISIONI PER IL 2018 E IL 2019 PER I MINISTERI

Previsioni:	<i>(in milioni)</i>	
	2018	2019
Spesa presidiata ministeri	7.034	7.078
Erogato ministeri	2.068	2.225
Risparmio indiretto ministeri	535	734

Fonte: Ministero dell'economia e delle finanze

Come è possibile notare, nel 2019 si prevede un leggero aumento della spesa cosiddetta presidiata³⁶, che resta sempre attorno ai 7 miliardi (dato che segnala una relativa staticità rispetto alle categorie merceologiche oggetto del Programma), mentre l'"erogato" supererebbe in modo significativo i 2 miliardi, con un aumento di 157 milioni rispetto a quanto previsto per il 2018. I risparmi "indiretti"³⁷ dovrebbero aumentare invece di 199 milioni passando da 535 a 734 milioni³⁸.

Se si ha riguardo alle attività globalmente considerate dal Programma con riferimento al complesso delle Pubbliche amministrazioni che sono tenute ad utilizzarne gli strumenti, si osserva che nel 2018 risultano essere stati raggiunti (ancora una volta) volumi di spesa e valori economici più elevati con aumenti non trascurabili rispetto all'anno precedente, come riportato nella Tavola che segue.

³⁶ Ossia ricompresa tra le categorie merceologiche che possono essere interessate dalle attività del Programma.

³⁷ I risparmi indiretti sono quelli riconducibili al cosiddetto *benchmark*, ovvero sia i risparmi che in base ad elaborazioni di tipo statistico si valuta che vengano conseguiti dalle Amministrazioni che effettuano acquisti al di fuori degli strumenti Consip utilizzando per determinare i prezzi d'acquisto i parametri di riferimento desumibili dalle convenzioni Consip.

³⁸ Per i Ministeri non sono state comunicate le previsioni per i risparmi diretti, cioè direttamente riferibili all'attivazione degli strumenti del programma.

VALORI CONNESSI AL PROGRAMMA DI RAZIONALIZZAZIONE
AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE

	<i>(in milioni)</i>	
Programma razionalizzazione:	2017	2018
Spesa presidiata programma	47.370	48.601
Erogato programma (preconsuntivo)	8.814	11.725
Risparmio indiretto programma	2.592	3.053
Risparmio diretto programma (preconsuntivo)	541	819

Fonte: Ministero dell'economia e delle finanze

I dati raccolti sembrano confermare l'irrinunciabilità al Programma di razionalizzazione degli acquisti e agli strumenti di aggregazione della spesa. È sempre troppo ampio, però, il divario tra le stime relative alla potenziale area di interesse (la spesa presidiata³⁹) e le somme realmente contrattualizzate dalle Amministrazioni. Altrettanto dicasi per la notevole differenza tra il risparmio indiretto (basato essenzialmente su stime di tipo statistico), i risparmi diretti (come stimati dal programma) e i risultati realmente conseguiti dalle Amministrazioni, che talvolta sono di segno opposto.

In conclusione, il Programma di razionalizzazione degli acquisti, con la conseguente aggregazione dei centri di spesa/stazioni appaltanti, resta di basilare importanza ai fini della riduzione della spesa, ma dovrebbe essere declinato e attuato in forme e modi diversi rispetto al passato, che tengano conto della necessità di offrire alle Amministrazioni utilizzatrici servizi conformati sulle loro reali esigenze e, soprattutto per le forniture di beni, con standard qualitativi più elevati. A tal fine, occorre non solo mantenere una progettualità e una governance unitaria del settore acquisti, sia per quanto riguarda le Amministrazioni centrali dello Stato che gli Enti locali, ma anche esercitare più rigorosi controlli sui prodotti e sui servizi offerti, specie in fase di esecuzione dei contratti. Questo aspetto è stato sino ad oggi abbastanza trascurato. La Consip svolge un controllo sull'esecuzione di contratti che si è rivelato di scarso effetto e mancano quasi del tutto le verifiche sulla qualità dei prodotti⁴⁰. I controlli dovrebbero essere svolti (con molta più incisività) dalle stesse centrali di committenza, che dovrebbero dotarsi di risorse specifiche in grado di garantire l'effettività e l'efficacia delle verifiche.

Contemporaneamente deve essere seriamente affrontato il tema della riduzione del numero delle stazioni appaltanti per la cui soluzione, senza ignorarne le obiettive difficoltà non solo organizzative, ma anche di ordine giuridico e contabile, si potrebbe ipotizzare la costituzione di centri di spesa unitari per più Amministrazioni/Enti spostando su questi ultimi anche la gestione dei capitoli di bilancio. Parallelamente i vari uffici delle singole Amministrazioni/Enti (corrispondenti agli attuali "punti ordinanti") dovrebbero perdere l'autonoma capacità di spesa e limitarsi a concorrere alla definizione dei fabbisogni e dei programmi di acquisto⁴¹. Con le debite differenze, si tratta di un modello simile a quello della cosiddetta la "gestione unificata" delle spese di funzionamento, che esiste già all'interno di alcuni Ministeri e potrebbe essere replicato su scala più ampia affidando ai centri di spesa unitari la gestione dell'intero fabbisogno delle stazioni appaltanti a loro aggregate, oppure creando dei centrali di committenza unitarie

³⁹ Cioè la "quota" di spesa che potenzialmente potrebbe essere coperta dagli strumenti di aggregazione nelle categorie merceologiche incluse nel Programma.

⁴⁰ Il Provveditorato generale dello Stato, soppresso con il d.P.R. 22 marzo 2001 n. 147; disponeva invece di un proprio laboratorio (Laboratorio chimico-merceologico e centro prove del MEF) per la verifica della qualità dei prodotti e dei beni oggetto di forniture ai Ministeri. Le verifiche erano condotte da tecnici della stessa Amministrazione con elevata professionalità in grado di condurre analisi merceologiche e test di tipo meccanico e chimico.

⁴¹ Senza ignorare che, in linea logica, anche una parte del personale (soprattutto quello più esperto nella definizione dei bandi di gara e gestione delle procedure di selezione dei contraenti) potrebbe dover passare dagli uffici delle singole Amministrazioni ai centri di spesa unitari. Né si può ignorare che oltre alle complessità di tipo amministrativo/contabile (come ad es. il trasferimento su un soggetto "esterno" della gestione dei capitoli di bilancio dei singoli centri di spesa con le relative responsabilità), esiste un serio problema di professionalità del personale, sia amministrativo che tecnico, e che sarebbe necessaria un'ampia iniziativa di formazione prima di affidare la gestione della spesa a nuovi soggetti unitari.

specializzate “per materia” o “gruppi di materie”. Del resto, come accennato, il legislatore si è prudentemente espresso in favore di questo secondo modello organizzativo prevedendo la sperimentazione accentrata presso il MEF degli acquisti e dei pagamenti per energia elettrica e servizio sostitutivo di mensa (buoni pasto) per lo stesso MEF e per il Ministero dell’interno, che però non ha finora avuto concreta attuazione.

2.2.1 Acquisti Consip ed extra Consip per beni e servizi

La spesa per “Consumi intermedi” ammonta, in termini di impegni di competenza, nel 2018 a circa 14,2 miliardi, come risulta dal Rendiconto presentato dalla Ragioneria generale dello Stato.

In tale ambito, attraverso un questionario specifico rivolto alle Amministrazioni centrali, si è addivenuti ad una ricostruzione dei dati relativi agli acquisti di beni e servizi, distinguendo tra le procedure espletate attraverso gli strumenti Consip ovvero quelli effettuati per mezzo di altre procedure.

I dati comunicati dalle Amministrazioni rappresentano, per il 2018, il 56 per cento dei risultati esposti nel consuntivo presentato dalla Ragioneria generale dello Stato: la spesa per Consumi intermedi al netto delle spese non direttamente ascrivibili ai beni e servizi⁴² ammonta a oltre 6,3 miliardi nel 2018 (5,4 nel 2017), mentre i dati forniti dalle Amministrazioni coprono una spesa di circa 3,5 miliardi sia nel 2018 che nel 2017.

Il disallineamento tra la spesa comunicata dalle Amministrazioni per i beni e servizi e il medesimo aggregato rilevabile dalle scritture nell’ambito della categoria dei “Consumi intermedi” è principalmente dovuto ad una non corretta imputazione di alcune voci di spesa nell’ambito della suddetta categoria: si tratta, in generale, di spese per contributi che meglio dovrebbero trovare una collocazione in categorie di spesa più aderenti alla natura delle stesse. Ulteriore difficoltà, come evidenziato dalle Amministrazioni, attiene alle spese connesse alle contabilità speciali per le quali appare complesso il controllo accentrato delle spese sostenute in sede periferica, in assenza di informazioni non reperibili direttamente da sistemi informativi a ciò predisposti. Le considerazioni che seguono si basano, pertanto, sui dati comunicati dalle Amministrazioni.

Con la presente analisi si pone l’attenzione, nel biennio considerato, sulle modalità con cui le Amministrazioni hanno comunicato di far fronte ai propri bisogni per le forniture di beni e servizi, distinguendo tra le procedure con strumenti Consip e gli acquisti avvenuti al di fuori del sistema accentrato.

TAVOLA 38

MODALITÀ DI ACQUISTO – IMPEGNI DI COMPETENZA

Modalità di acquisto	Impegni di competenza		Composizione		Var.%
	2017	2018	2017	2018	2018/2017
Acquisti extra CONSIP (1)	2.267.642,6	2.321.569,7	63,2	65,5	2,4
<i>di cui</i>					
<i> Procedure aperte e ristrette</i>	338.523,1	697.463,3	14,9	30,0	106,0
<i> Affidamento diretto</i>	586.122,4	522.291,5	25,8	22,5	-10,9
<i> Procedura competitiva con negoziazione</i>	62.897,9	28.309,7	2,8	1,2	-55,0
<i> Procedura negoziata senza previa pubblicazione di un bando di gara</i>	1.191.788,8	1.011.487,0	52,6	43,6	-15,1
<i> Partenariato per l'innovazione</i>	1.470,1	1.471,1	0,1	0,1	0,1
<i> Dialogo competitivo</i>	22.329,1	61,7	1,0	0,0	-99,7
<i> Altro</i>	65.558,2	60.485,5	2,9	2,6	-7,7
Acquisti tramite CONSIP (2)	1.319.888,6	1.222.975,7	36,8	34,5	-7,3
<i>di cui</i>					
<i> Accordi quadro e convenzioni Consip</i>	883.795,7	958.160,0	67,0	78,3	8,4
<i> Mercato elettronico (comprese le RDO)</i>	427.837,2	249.098,8	32,4	20,4	-41,8
<i> Sistema dinamico di acquisizione</i>	8.255,6	15.716,9	0,6	1,3	90,4
Totale (1+2)	3.587.531,2	3.544.545,4	100,0	100,0	-1,2

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati forniti dalle Amministrazioni centrali e Rendiconto generale dello Stato

⁴²Si tratta delle spese riferite alle categorie: Commissioni, Comitati e Consigli (Ce3-8), Agg di riscossione (11), Commissioni su titoli (12), Indennità di missione e rimborsi spese viaggi (13), Altri servizi (14) e Canoni FIP (15).

Nel 2018, la quota di spesa comunicata per l'acquisto di beni e servizi effettuata tramite gli strumenti aggregati rappresenta il 34,5 per cento del totale della spesa, a fronte del 65,5 della spesa effettuata al di fuori del Programma di razionalizzazione della spesa (nel 2017 rispettivamente pari a 36,8 per cento e 63,2 per cento). La composizione, quindi, delle modalità con cui le Amministrazioni hanno affrontato la spesa per beni e servizi muta nel 2018 a vantaggio delle procedure al di fuori del sistema accentrato.

Un primo aspetto da rilevare è la diminuzione degli acquisti tramite gli strumenti Consip (-7,3 per cento), principalmente ascrivibile ad una flessione del Mercato elettronico, comprese le RDO, che si riducono di quasi il 42 per cento. Tale flessione, però, è riconducibile prevalentemente a variazioni nei dati comunicati dal Ministero della giustizia, di cui occorrerà approfondire le cause. Nell'insieme, gli acquisti tramite Consip continuano a coprire una quota ancora molto esigua della spesa per l'acquisto di beni e servizi, pari soltanto al 34,5 per cento (circa 1,2 miliardi in termini assoluti). Ciò significa che gli acquisti al di fuori del sistema accentrato sono quasi il doppio, con una quota del 65,5 per cento (oltre 2,3 miliardi), il che non può non destare perplessità stanti gli obblighi stringenti di adesione alla centrale acquisti e la necessità di una specifica e motivata autorizzazione (da inoltrare alla Corte dei conti) per poter operare fuori dal sistema.

Sempre nell'ambito degli strumenti Consip, gli accordi quadro e le convenzioni evidenziano un aumento dell'8 per cento nei confronti del 2017, che li porta ad occupare una quota significativa del 78 per cento (958 milioni) nell'ambito degli strumenti di acquisto centralizzati. Il dato riveste un certo interesse poiché sembrerebbe testimoniare una leggera ripresa per questa tipologia di procedure, che costituiscono il *core* del Programma di razionalizzazione della spesa, a scapito degli acquisti sul MePA, che coprono una quota del 20,4 per cento (circa 250 milioni). Tra gli strumenti messi a disposizione da Consip, gli acquisti effettuati tramite il Sistema Dinamico di Acquisizione della PA (SDAPA) sono gli unici a crescere di oltre il 90 per cento, ma restano in assoluto su valori economici molto bassi (pari a 15,7 milioni).

La quota di spesa "extra Consip" registra un lieve aumento del 2,4 per cento rispetto al 2017, dovuto principalmente all'incremento alle procedure aperte e ristrette (che rappresentano il 30 per cento del totale). Ancora nel 2018 non sembra essere stato riassorbito l'effetto delle modifiche introdotte "in corso d'opera" nel 2016 a seguito dell'entrata in vigore del nuovo Codice dei contratti pubblici (d.lgs. n. 50 del 2016, come modificato dal d.lgs. 19 aprile 2017, n. 56, correttivo del Codice)⁴³, evidenziandosi spese nella categoria "Altro" in cui erano confluite le procedure negoziate e gli acquisti in economia non più previsti.

Nello specifico, si osserva che le procedure negoziate senza previa pubblicazione di un bando di gara riguardano il 43,6 per cento del totale, registrando, tuttavia, una diminuzione del 15,1 per cento rispetto al 2017. Pur riducendosi di quasi l'11 per cento, resta consistente il ricorso all'affidamento diretto che si colloca attorno al 22,5 per cento del totale⁴⁴.

La prevalenza del ricorso alle procedure extra Consip dimostra che anche nel 2018, nonostante i dati relativamente positivi forniti dal Ministero⁴⁵, gli strumenti del Programma di razionalizzazione degli acquisti non solo non riescono ancora a conquistare una quota maggiore della spesa per consumi intermedi, ma hanno perso terreno rispetto all'anno precedente.

Viceversa, gli ambiti al di fuori dell'attività Consip, sono connotati da un notevole dinamismo, di cui occorrerebbe approfondire cause e motivazioni. Il perdurante ritardo della convenzione FM4 e l'indisponibilità di convenzioni quadro nel settore del *facility management* e della pulizia hanno spinto evidentemente le Amministrazioni alla ricerca di altre soluzioni e ad accordare ancora una volta preferenza a procedure di selezione del contraente meno complesse e di più modeste dimensioni. Tuttavia, la gestione diretta degli acquisti da parte delle

⁴³ Che rivedeva le tipologie di procedure negoziate non prevedendo più il ricorso agli acquisti in economia di cui all'art. 125 del d.lgs. n. 163 del 2006.

⁴⁴ Nel 2017 gli affidamenti diretti raggiungevano quasi il 26 per cento degli acquisti "extra Consip", mentre nel 2016 gli affidamenti diretti invece risultavano cresciuti del 20,8 per cento e le "Altre procedure" addirittura del 161,4 per cento.

⁴⁵ Esposti nella prima parte di questo capitolo.

Amministrazioni non sembra essere andata nella direzione del risparmio. Anche ove si fossero spuntati prezzi unitari più bassi (anche per effetto del *benchmark* con i prezzi delle convenzioni Consip), il volume di questa tipologia di spesa risulta complessivamente aumentato.

2.2.2. Acquisti Consip ed extra Consip per investimenti fissi lordi

La spesa per “Investimenti fissi lordi” ammonta, in termini di impegni di competenza, nel 2018 a circa 4,7 miliardi, come risulta dal Rendiconto presentato dalla Ragioneria generale dello Stato (con una crescita di circa il 14 per cento). Per quanto riguarda gli investimenti fissi lordi, comunicati dalle amministrazioni⁴⁶ e che rappresentano, per il 2018, il 53 per cento dei risultati esposti nel consuntivo presentato dalla Ragioneria generale dello Stato, la quota relativa all’attività contrattuale, in termini di impegni di competenza, ammonta a circa 2,5 miliardi, con una diminuzione del 9 per cento.

In quest’ambito, il totale degli acquisti effettuati al di fuori degli strumenti Consip diminuisce (-26,1 per cento) a fronte di un aumento di quelli effettuati con gli strumenti messi a disposizione di Consip (+45 per cento). Nel complesso, tuttavia, anche in questa categoria come per gli acquisti di beni e servizi precedentemente esaminati, la spesa effettuata “extra Consip” è assolutamente predominante essendo pari al 72,6 per cento (quasi 1,4 miliardi) contro il 27,4 per cento (poco più di 518 milioni) della spesa effettuata attraverso Consip.

Si osserva, inoltre, sempre con riferimento agli acquisti non centralizzati, un aumento delle procedure aperte e ristrette molto più contenuto (solo l’1,3 per cento), mentre *l’affidamento diretto* cresce quasi del 20 per cento. Crolla invece il dato relativo alla *Procedura competitiva con negoziazione* che diminuisce quasi del 40 per cento e la *Procedura negoziata senza previa pubblicazione di un bando di gara*, che registra quasi un 34 per cento in meno. Pur occupando una quota molto modesta del totale, pari soltanto all’1 per cento, il dato concernente il *Partenariato per l’innovazione* aumenta ben del 106 per cento; al contrario, il *Dialogo competitivo* praticamente scompare.

Anche quanto riguarda gli strumenti di acquisto centralizzati non mancano gli spunti di interesse. Accordi quadro e Convenzioni crescono oltre il 65 per cento (per un ammontare di oltre 353 milioni) e il ricorso al Sistema dinamico di acquisizione della PA (SDAPA) cresce del 55 per cento (oltre 51 milioni). Il MePA, invece, resta sostanzialmente stabile con un incremento del 2,8 per cento (pari a un ammontare di oltre 113 milioni).

TAVOLA 39

INVESTIMENTI FISSI LORDI

(in migliaia)

Modalità di acquisto	Impegni di competenza		Composizione		Var. %
	2017	2018	2017	2018	2018/2017
Totale acquisti extra CONSIP (1)	1.858.147,6	1.373.172,3	83,9	72,6	-26,1
<i>di cui</i>					
<i>Procedure aperte e ristrette</i>	226.430,8	229.358,2	12,2	16,7	1,3
<i>Affidamento diretto</i>	115.763,2	138.742,4	6,2	10,1	19,9
<i>Procedura competitiva con negoziazione</i>	55.759,3	33.624,9	3,0	2,4	-39,7
<i>Procedura negoziata senza previa pubblicazione di un bando di gara</i>	1.423.485,7	943.854,9	76,6	68,7	-33,7
<i>Partenariato per l’innovazione</i>	4.855,0	13.070,9	0,3	1,0	169,2
<i>Dialogo competitivo</i>	745,4	41,8	0,0	0,0	-94,4
<i>Altro**</i>	31.108,2	27.087,2	1,7	2,0	-12,9
Totale acquisti tramite CONSIP (2)	357.358,8	518.252,2	16,1	27,4	45,0
<i>di cui</i>					
<i>Accordi quadro e convenzioni Consip</i>	213.898,6	353.494,0	59,9	68,2	65,3
<i>Mercato elettronico (comprese le RDO)</i>	110.418,7	113.548,9	30,9	21,9	2,8
<i>Sistema dinamico di acquisizione</i>	33.041,5	51.209,3	9,2	9,9	55,0
A. Totale (acquisti di beni e servizi 1+2)	2.215.506,4	1.891.424,5	80,6	76,0	-14,6
B. Altre spese (diverse da acquisti di beni e servizi)	533.697,9	598.223,7	19,4	24,0	12,1
Totale Categoria (A+B)	2.749.204,3	2.489.648,2	100,0	100,0	-9,4

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati forniti dalle Amministrazioni centrali e Rendiconto generale dello Stato

⁴⁶ Tale analisi è stata condotta seguendo la medesima metodologia utilizzata nel paragrafo precedente.

Conclusivamente, le informazioni raccolte dalle Amministrazioni confermano anche per gli investimenti fissi lordi, nelle linee di fondo le valutazioni e le considerazioni formulate nel paragrafo precedente.

2.2.3. Spesa per *facility management*, pulizia e manutenzione degli immobili

Considerata l'importanza delle categorie merceologiche incluse nei servizi di gestione degli immobili, sia sotto il profilo della centralizzazione della spesa, sia per quanto riguarda le connesse policy di risparmio dei Ministeri, anche con riferimento al 2018 si è voluto mantenere nella relazione un approfondimento sull'andamento della spesa per il *facility management* (FM), per la pulizia e per la manutenzione degli immobili in uso alle Amministrazioni dello Stato⁴⁷. Come rilevato in occasione delle precedenti relazioni sul rendiconto generale dello Stato, si tratta infatti di voci di spesa la cui gestione accentrata, soprattutto la gestione integrata dei servizi, ha incontrato negli anni scorsi non trascurabili criticità, di cui era opportuno verificare gli effetti o l'eventuale superamento attraverso l'esame obiettivo dei dati forniti dalle Amministrazioni utilizzatrici.

Ancora una volta, dunque, si è voluto operare un raffronto tra acquisti di beni e servizi effettuati attraverso gli strumenti Consip o al di fuori di essi.

La situazione appare in evoluzione rispetto agli anni scorsi. I lavori della commissione di gara per la convenzione Consip FM 4, la cui procedura di aggiudicazione si era come è noto interrotta, sono terminati e sono stati avviati gli adempimenti propedeutici alle aggiudicazioni definitive⁴⁸. Tali adempimenti sembrano, tuttavia, non poter prescindere dalla conclusione di alcuni giudizi pendenti dinanzi al TAR del Lazio e al Consiglio di Stato, i cui esiti potrebbero influire sulle attuali graduatorie e, di conseguenza, sulla tempistica di attivazione delle convenzioni.

Nel frattempo, ai fini del superamento delle problematiche connesse alla ritardata attivazione delle convenzioni FM4, in particolare per quanto riguarda il vuoto che si era venuto a creare con la conseguenza di obbligare le Amministrazioni a frequenti proroghe "tecniche" dei contratti stipulati in vigore della precedente convenzione FM3, il MEF e la Consip hanno attivato alcune iniziative sul Sistema Dinamico di Acquisizione (SDAPA) per settori merceologici specifici⁴⁹. Inoltre, secondo quanto riferito dal Ministero competente, per poter dare una risposta maggiormente strutturata e di più ampio respiro sono in corso di avvio da parte di Consip diverse gare per la gestione integrata degli immobili costruite secondo un nuovo approccio che, attraverso una più dettagliata analisi delle caratteristiche della domanda e dell'offerta, mira a conformare il disegno delle gare sulle puntuali esigenze di acquisto delle Amministrazioni, garantendo contestualmente una maggiore partecipazione alle gare da parte delle PMI. In particolare, in luogo

⁴⁷ Con il termine *facility management* (o FM) si identifica, nell'uso corrente, la gestione integrata di servizi, lavori e forniture per la conduzione degli immobili, affidata ad un unico assuntore (spesso costituito in RTI e/o consorziato con altre imprese) anziché a più fornitori specializzati in ciascun settore di intervento. L'assuntore dei servizi di FM assume su di sé anche l'onere del coordinamento delle varie attività che gli sono affidate che costituisce a sua volta un servizio aggiuntivo anch'esso specificatamente remunerato (servizio di governo). Tale tipo di contratto è una filiazione del cosiddetto *global service immobiliare*, modello organizzativo di origine anglo sassone, in linea di principio basato sulla totale esternalizzazione delle attività di gestione di un immobile e sul concetto del "servizio chiavi in mano", in cui l'unico fornitore, in sostanza, assume su di sé un'obbligazione di risultato (ad es. assicurare la perfetta pulizia dei locali) e non un'obbligazione di tipo essenzialmente quantitativo (ad es. fornire una certa quantità di ore/uomo e un numero predeterminato di interventi giornalieri per i servizi di pulizia).

⁴⁸ Effettuate ai sensi degli articoli 11 e 12 del d.lgs. n. 163/2006 ivi comprese le attività di cui all'art. 48, comma 2, del d.lgs. n. 163/2006.

⁴⁹ SDAPA "Servizi di Pulizia e igiene ambientale";

SDAPA "Servizi di Manutenzione degli Impianti Antincendio";

SDAPA "Servizi di Manutenzione degli Impianti Elettrici e Speciali";

SDAPA "Servizi di Manutenzione degli Impianti Termoidraulici e di Condizionamento";

SDAPA "Servizi di Manutenzione degli Impianti Elevatori".

di conglobare tutte le attività in un'unica gara per i servizi integrati come avveniva per il *facility management*, sono previste tre diverse iniziative aventi ad oggetto:

- Servizi di Pulizia;
- Servizi di *facility management* per i grandi immobili;
- Servizi di Manutenzione.

Si tratta, evidentemente, di procedure diversificate sulla base delle esigenze delle varie Amministrazioni e delle dimensioni degli immobili cui sono destinati i servizi. Per i grandi immobili, per i quali ha un senso mantenere la gestione integrata, viene riproposto il *facility management*. Per gli immobili di meno grandi dimensioni si attiveranno iniziative specifiche nei principali settori di intervento (Pulizia e Manutenzione). In tal modo non dovranno essere acquistati necessariamente servizi superflui o ridondanti (come ad es. il servizio di governo) come avveniva con il FM. Ci si trova quindi di fronte a una impostazione concettualmente più flessibile che va nella direzione indicata dalla stessa Corte negli anni scorsi⁵⁰. Tuttavia, il FM, che si ritrova pur sempre tra le nuove iniziative pianificate, necessita di una valutazione molto attenta. Non solo, infatti, occorrono soluzioni specifiche per gli immobili di più piccole dimensioni, ma anche per i grandi utenti, non basta definire prestazioni standard, ma occorre disegnare servizi facilmente adattabili alle singole realtà concrete e, in ogni caso, rafforzare i controlli esercitati dalla Consip in corso di esecuzione del contratto.

Nell'insieme le attività esaminate, comprese quelle al di fuori del FM, equivalgono ad oltre 229 milioni di acquisti sui sistemi centralizzati (convenzioni + MePA) e a circa 105 milioni al di fuori di questi ultimi, per un totale di quasi 335 milioni.

Ancora una volta si osserva che per le categorie merceologiche considerate, al contrario di quanto avviene nella categoria II nel suo complesso, la spesa aggregata in termini assoluti supera quella effettuata al di fuori degli strumenti di centralizzazione. Dall'esame dei dati è risultato, tuttavia, che nel 2018 la spesa per FM (in termini di impegno di competenza) è diminuita e per quanto riguarda gli strumenti Consip di circa 19,5 milioni (-2,9 per cento), mentre per gli ordinativi emessi al di fuori del sistema accentrato è aumentata di quasi 3,5 milioni (+9,5 per cento).

⁵⁰ Vale la pena di rammentare ancora una volta le criticità rilevate dalla Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato con le deliberazioni n. 2/2017/G del 13 febbraio 2017 e n. 6/2017/G del 25 maggio 2017, che spaziano dalla progettazione e al dimensionamento dei lotti di gara che penalizzano le PMI, alla necessità di una maggiore elasticità nel disegno delle convenzioni per adeguarle alle esigenze di uffici (ed immobili) con caratteristiche e dimensioni molto diverse tra loro, ad un uso sin troppo ampio del subappalto, all'eccessivo ricorso a prestazioni "extra canone", che denuncia un'inadeguata progettazione dei servizi presenti in convenzione, alla scarsa efficacia dei controlli sull'esecuzione dei contratti, ad un'insufficiente presenza della centrale di committenza nel governo dei contratti e nel contenzioso con le ditte affidatarie dei servizi e, non ultima, alla mancata disponibilità delle nuove convenzioni in continuità con le precedenti. La Sezione ha altresì evidenziato come la soddisfazione per i servizi offerti da Consip sia modesta, in quanto caratterizzata dall'attivazione tardiva delle convenzioni; dall'assenza di servizi necessari; dalla maggiore economicità dei prodotti fuori convenzioni; dalla limitata attendibilità e puntualità degli adempimenti contrattuali, e, non ultima dalla forte incidenza del contenzioso. In conclusione, sono risultati "di difficile realizzazione la definizione degli effettivi risparmi monetari conseguiti" e l'identificazione del grado di soddisfazione degli utenti ed "Emergono, quindi, (...) due profili principali di criticità: uno è quello della qualità dei servizi, l'altro quello della effettiva economicità". Peraltro, la medesima Sezione ha riscontrato nelle convenzioni Consip benefici organizzativi e operativi-gestionali e ha riscontrato, al di fuori del sistema delle convenzioni, il persistere di irrisolte criticità, che tradizionalmente caratterizzano il sistema delle forniture pubbliche, come il numero eccessivo delle strutture che gestiscono gli acquisti, la pressoché totale assenza del ricorso alle procedure ordinarie, le deroghe alla disciplina europea sull'applicazione delle procedure aperte e ristrette, il ricorso pressoché generalizzato al cottimo fiduciario, ecc.". Più di recente, con la deliberazione 10 luglio 2018, n.11/2018/G concernente "La gestione degli acquisti di beni e servizi da parte del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e del Ministero della salute" la Sezione ha posto l'accento anche sulle criticità riscontrate soprattutto nell'ambito delle forniture di beni e servizi acquisti tramite MePA, avendo le Amministrazioni interessate segnalato, tra le altre cose, il disconoscimento da parte del fornitore delle condizioni generali di contratto e il ricorso alla *phase out* (ossia alla proposta di beni equivalenti a quelli ordinati con un prolungamento dei tempi di consegna), difficoltà nell'applicazione delle penali, oltre alla ricorrente constatazione di prezzi non competitivi e svariate altre carenze attinenti ai prodotti e ai servizi forniti attraverso il Mercato elettronico.

Globalmente considerata (Consip + extra Consip) la spesa totale per FM nel 2018 è diminuita di circa 16 milioni collocandosi attorno ai 118,3 milioni (erano circa 134,3 milioni nel 2017), di cui quasi 116,7 milioni, pari ad oltre il 98 per cento per sole spese di pulizia e manutenzione⁵¹. La spesa per pulizia e manutenzione non compresa nel FM, ma effettuata sempre attraverso strumenti Consip, nel 2018 invece cresce passando da 126,7 milioni a circa 139,5 milioni. Cresce anche la spesa inclusa nei contratti di FM effettuata al di fuori del sistema accentrato per le medesime categorie merceologiche, che passa a sua volta dai circa 71 milioni del 2017 ai quasi 77 milioni del 2018.

Per quanto riguarda nello specifico la pulizia, come già avvenuto nel 2017, anche nel 2018 si osserva un consistente incremento della spesa effettuata attraverso strumenti Consip, ma al di fuori delle convenzioni di FM (essenzialmente il MePA, +20,7 per cento), che si conferma anche per i contratti di pulizia stipulati “fuori Consip” che aumentano ben del 103,2 per cento⁵².

Anche gli impegni relativi alla manutenzione risultano aumentati, ma molto lievemente, dello 0,7 per cento sugli strumenti Consip extra FM (soprattutto MePA), mentre l’aumento della spesa per la manutenzione effettuata “extra Consip” è solo del 3 per cento nel FM e del 9,8 per cento fuori dal FM. L’aumento appare estremamente contenuto rispetto ai dati riscontrati in passato e soprattutto rispetto alle ordinarie esigenze delle Amministrazioni. La differenza tra questi aumenti di spesa molto limitati e i più sensibili incrementi verificatisi nel settore della pulizia non è di facile spiegazione. Evidentemente, l’indifferibilità delle spese di pulizia, che sono quasi una preconditione necessaria per poter tenere aperti gli uffici, ha indotto le Amministrazioni a stipulare i contratti di pulizia senza attendere le nuove convenzioni, mentre le spese di manutenzione (ordinaria) hanno potuto più facilmente essere rinviate. Considerati, tuttavia, gli obblighi di adesione al MePA e la sostanziale assenza di procedure sopra la soglia comunitaria gestite direttamente dalle Amministrazioni, il fatto che quasi la metà della spesa per FM, pulizia e manutenzione, globalmente considerata, sia stata effettuata al di fuori del sistema suscita perplessità e lascia spazio a dubbi, sia in merito alla legittimità delle procedure attivate, sia in merito al rispetto dell’obbligo di trasmettere alla Corte le autorizzazioni agli acquisti fuori Consip.

TAVOLA 40

FACILITY MANAGEMENT

(in migliaia)

Tipologia di spesa	Strumenti Consip		Extra Consip	
	Impegno 2017	Impegno 2018	Impegno 2017	Impegno 2018
<i>Facility Management</i>	109.443,02	89.921,39	24.899,95	28.381,21
<i>di cui Manutenzione</i>	30.202,65	31.395,38	22.197,60	22.859,39
<i>di cui Pulizia</i>	77.350,30	56.719,89	2.797,39	5.684,53
Manutenzione (non inclusa nel <i>Facility Management</i>)	62.795,75	62.326,24	31.045,60	34.086,88
Pulizia (non inclusa nel <i>Facility Management</i>)	63.942,47	77.169,87	40.184,21	42.758,10
Totale Spesa	236.181,23	229.417,51	96.129,76	105.226,19

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati delle Amministrazioni centrali

⁵¹ Come già evidenziato in precedenti relazioni, si ribadisce che la circostanza che si tratti di spese quasi esclusivamente riferibili a manutenzione e pulizia; dovrebbe essere tenuta in considerazione in fase di progettazione di gare future tenendo adeguatamente conto dei fattori critici messi in evidenza anche dalla Corte con la citata indagine sul *Global service* immobiliare. In particolare andrebbe valutato il fatto che un’attività a basso valore aggiunto come la pulizia, che si basa quasi esclusivamente su risorse umane, richiederebbe, da un lato, un’accurata vigilanza o almeno una stringente rendicontazione sulla gestione del personale impiegato e la sua regolarità, dall’altro, dovrebbe incentrarsi su una verifica dei risultati, che tenga conto anche del grado di soddisfazione degli utenti, anziché della mera quantificazione delle prestazioni rese (ad es. numero dei passaggi giornalieri degli incaricati della pulizia) senza alcun efficace controllo di qualità. Viceversa, come reclamato dalle Amministrazioni, occorrerebbe un controllo tecnico qualificato sull’attività di manutenzione.

⁵² Il dato è in linea con quello rilevato nel 2017 nei confronti del 2016.

TAVOLA 41

FACILITY MANAGEMENT – COMPOSIZIONE %

Tipologia di spesa	Strumenti Consip		Extra Consip	
	Impegno 2017	Impegno 2018	Impegno 2017	Impegno 2018
Facility Management	46,34	39,20	25,90	26,97
<i>di cui Manutenzione</i>	27,60	34,91	89,15	80,54
<i>di cui Pulizia</i>	70,68	63,08	11,23	20,03
Manutenzione (non inclusa nel Facility Management)	26,59	27,17	32,30	32,39
Pulizia (non inclusa nel Facility Management)	27,07	33,64	41,80	40,63
Totale Spesa	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati delle Amministrazioni centrali

TAVOLA 42

FACILITY MANAGEMENT – SCOSTAMENTO %

Tipologia di spesa	Strumenti Consip	Extra Consip
	Impegno 2018/2017	Impegno 2018/2017
Facility Management	-17,84	13,98
<i>di cui Manutenzione</i>	3,95	2,98
<i>di cui Pulizia</i>	-26,67	103,21
Manutenzione (non inclusa nel Facility Management)	-0,75	9,80
Pulizia (non inclusa nel Facility Management)	20,69	6,41
Totale Spesa	-2,9	9,5

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati delle Amministrazioni centrali

I dati raccolti per queste tipologie di spesa rivelano che, nonostante le criticità riscontrate e la perdita di terreno del sistema convenzionale, la maggior parte delle Amministrazioni non appare in grado di gestire autonomamente procedure di gara complesse e in linea di massima preferisce affidarsi ai sistemi di acquisto centralizzati. In effetti, per le categorie merceologiche considerate, in cui può risultare conveniente mettere a gara lotti quantitativamente consistenti, il modello accentrato sembra pur sempre quello più aderente alle esigenze di programmazione della spesa e di risparmio. D'altro canto, oltre alle considerazioni formulate nei paragrafi che precedono, un modello basato esclusivamente sul decentramento delle procedure d'acquisto, indebolisce il mercato dal lato della domanda (priva cioè il contraente pubblico di buona parte del suo potere contrattuale) e lo frammenta eccessivamente dal lato dell'offerta.

2.2.4. Spesa per immobili in locazione passiva

L'esame relativo al 2018 si è svolto in un quadro normativo sostanzialmente immutato, al quale si fa rinvio⁵³. Resta altrettanto immutata la centralità della riduzione delle locazioni passive

⁵³ Come è noto, con il d.l. 6 luglio 2012, n. 95, convertito dalla legge 7 agosto 2012, n. 132, e del d.l. n. 66 del 24 aprile 2014, convertito dalla legge 24 giugno 2014, n. 89, accanto alle disposizioni dirette alla valorizzazione del patrimonio immobiliare di proprietà dello Stato, sono state gettate le basi per pervenire, sotto la regia e il coordinamento dell'Agenzia del demanio, ad una più articolata e funzionale attività di riduzione e razionalizzazione della spesa per locazioni passive). La norma del 2012, al comma 9, ha altresì prescritto l'adozione di piani di razionalizzazione diretti a ridurre gli spazi a 20/25 mq. per addetto (intesi come spazi lordi, comprensivi cioè di una quota delle superfici destinate a corridoi, sale riunioni, archivi ecc.). Ancora più incisivamente l'art. 24 del d.l. n. 66 del 2014 ha imposto l'adozione di un nuovo piano di razionalizzazione nazionale da presentare all'Agenzia del demanio per assicurare, oltre al rispetto del rapporto mq/addetto, la migliore utilizzazione (anche in condivisione) degli immobili pubblici

e della riorganizzazione degli spazi, che genera una stabile contrazione del fabbisogno finanziario e implica anche una diminuzione delle spese di funzionamento. Tuttavia, sulla base dei dati trasmessi direttamente dalle singole Amministrazioni, riportati nelle Tavole incluse nella presente relazione, risulta che la spesa totale per locazioni passive in termini di costo (dato dall'ammontare dei fitti, degli oneri condominiali, delle indennità di occupazione e dei canoni ed oneri FIP)⁵⁴ è rimasta assolutamente stabile con poco più di 682 milioni nel 2018, soltanto con una lieve diminuzione dello 0,92 per cento rispetto al 2017.

La contrazione dei costi sembrerebbe dovuta più che altro all'assestamento dei dati relativi al 2017 che quest'anno sono stati depurati delle somme relative a canoni e indennità di occupazione passati dai Comuni al Ministero della giustizia⁵⁵. In termini assoluti, invece, si registrano, sia nel 2017 che nel 2018, costi superiori a quelli del 2016 (quando il valore dei canoni di locazione e delle indennità di occupazione ammontava a circa 660 milioni) che riporterebbero la spesa ai livelli del 2015, quando l'ammontare dei canoni (sempre sulla base delle informazioni raccolte presso le Amministrazioni) si collocava ugualmente attorno ai 682 milioni.

Si registra comunque una riduzione di poco più del 4 per cento rispetto al 2014, anno base di riferimento per l'attuazione del piano di razionalizzazione degli immobili, in cui la spesa per locazioni passive in termini di costo superava i 711 milioni. In termini di stanziamento definitivo, in effetti, si evidenzia una leggera frenata rispetto agli anni immediatamente precedenti, poiché l'ammontare degli stanziamenti del 2018 supera quello del 2017 dell'1,36 per cento (si passa infatti da circa 630 milioni a quasi 639 milioni), con una riduzione totale di circa 239 milioni, pari a circa il 27 per cento rispetto al 2014 (anno in cui gli stanziamenti definitivi ammontavano a oltre 876 milioni). Il risultato del 2018 pur non registrando risparmi particolarmente significativi, si pone, quindi, in sostanziale continuità con i risparmi realizzati negli anni precedenti.

TAVOLA 43

CANONI

(in migliaia)

Tipologia di locazione	Canone annuo vigente o indennità di occupazione al 31/12		Stanziamento definitivo		Impegno competenza	
	2017	2018	2017	2018	2017	2018
Canoni Fip	130.931,70	128.148,21	131.226,50	143.019,17	130.780,63	128.759,04
di cui oneri condominiali	653,73	634,17	100,00	100,00	796,71	326,59
Altre locazioni passive	557.889,29	554.321,73	499.031,20	495.801,16	532.120,51	538.011,92
di cui oneri condominiali	37.196,34	39.354,95	39.171,08	39.237,92	40.144,15	43.069,98
Totale	688.715,99	682.364,93	630.152,70	638.715,32	662.796,14	666.665,95

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati delle Amministrazioni centrali

disponibili, soprattutto attraverso il rilascio di immobili condotti in locazione passiva. Poiché il rilascio dei locali è spesso subordinato al reperimento di spazi alternativi da ristrutturare, altre disposizioni del d.l. n. 66 del 2014 conferiscono all'Agenzia del demanio la possibilità di effettuare lavori di ristrutturazione e manutenzione finalizzati alla realizzazione del piano.

⁵⁴ È necessaria al riguardo una annotazione metodologica. L'impegno di competenza e gli stanziamenti definitivi risultano di entità superiore al dato di costo in quanto possono ricollegarsi al pagamento di debiti pregressi e indennità di occupazione emerse successivamente, e non di rado, comprendono anche somme erogate a seguito di contenziosi con i proprietari degli immobili. Per valutare gli effetti del piano di razionalizzazione occorre dunque considerare sia gli stanziamenti che il costo complessivo, risultante dalla somma del canone annuo o dell'indennità di occupazione corrisposta annualmente e dei relativi oneri condominiali.

⁵⁵ Il dato relativo al 2017 riportato nella relazione dello scorso anno risultava influenzato dall'inserimento di importi, molto significativi inerenti alle sedi periferiche del Ministero della giustizia, centralizzate presso il Dipartimento giustizia minorile e di comunità in base al dPCM 15 giugno 2015, n.84. Nel 2018 il Ministero ha costituito un gruppo di lavoro che sta effettuando una ricognizione dei contratti ereditati dai Comuni, da cui sono emerse occupazioni in precedenza non censite. Solo al termine dell'attività di monitoraggio sarà possibile avere un quadro completo ed attendibile delle occupazioni. I dati del 2017 sono stati quindi corretti senza tenerne conto. Peraltro, al netto di questi ultimi, tuttavia, emergerebbe al momento una riduzione dell'ammontare complessivo dei canoni e delle indennità di occupazione che passano da 58,4 milioni del 2017 a circa 56,7 milioni, con una riduzione di circa 1,7 milioni che testimonia gli sforzi che il Ministero della Giustizia sta compiendo per il contenimento della spesa e la razionalizzazione delle proprie sedi.

TAVOLA 44

CANONI – COMPOSIZIONE % SUL TOTALE

(in migliaia)

Tipologia di locazione	Canone annuo vigente o indennità di occupazione al 31/12		Stanziamiento definitivo		Impegno competenza	
	2017	2018	2017	2018	2017	2018
Canoni Fip	19,01	18,78	20,82	22,39	19,73	19,31
<i>di cui oneri condominiali</i>	0,50	0,49	0,08	0,07	0,61	0,25
Altre locazioni passive	81,00	81,24	79,19	77,62	80,28	80,70
<i>di cui oneri condominiali</i>	6,67	7,10	7,85	7,91	7,54	8,01
Totale	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati delle Amministrazioni centrali

TAVOLA 45

CANONI – SCOSTAMENTO %

Tipologia di locazione	Canone annuo vigente o indennità di occupazione al 31/12	Stanziamiento definitivo	Impegno competenza
	2018/2017			2018/2017
Canoni Fip	-2,13	8,99	-1,55
<i>di cui oneri condominiali</i>	-2,99	-	-59,01
Altre locazioni passive	-0,64	-0,65	1,11
<i>di cui oneri condominiali</i>	5,80	0,17	7,29
Totale	-0,92	1,36	0,58

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati delle Amministrazioni centrali

Analizzando i singoli macroaggregati si rileva che la composizione della spesa è praticamente invariata. Tutte le voci subiscono una lieve riduzione, ad eccezione degli oneri condominiali che aumentano di due milioni. La voce “Altre locazioni passive” che è quella più strettamente interessata dalle attività di razionalizzazione delle sedi e che, sempre in termini di costo, nel 2017 risultava in sensibile aumento rispetto ai 523 milioni circa quantificati nel 2016 si riduce questa volta leggermente (ma pur sempre di oltre 3,6 milioni in termini assoluti) registrando uno 0,64 per cento in meno nei confronti del 2017. Ben più significativo il risparmio di 30 milioni (-5,13 per cento) realizzato rispetto agli oltre 584 milioni del 2014 (anno di riferimento).

Per quel che riguarda gli immobili FIP (o relativi a precedenti iniziative di cartolarizzazione), nonostante la rigidità dei canoni già evidenziata nelle relazioni degli anni scorsi, che in passato aveva fortemente ostacolato la riduzione di questa voce di spesa, l'ammontare dei canoni FIP risulta in diminuzione anche nel 2018 di circa il 2,1 per cento, passando dai quasi 131 milioni del 2017 ai poco più di 128 milioni circa del 2018, con una riduzione di circa 2,8 milioni, che conferma ancora una volta gli sforzi che sta compiendo l'Amministrazione anche per il rilascio degli immobili cartolarizzati nonostante la loro utilità ai fini della realizzazione del piano di riduzione delle locazioni passive⁵⁶.

Pur nella necessità di una verifica più approfondita e di un riallineamento dei dati forniti dalle Amministrazioni e di una loro riconciliazione con quelli acquisiti dall'Agenzia del demanio⁵⁷, si riscontrano ancora una volta risultati positivi, ma con un rallentamento, riscontrabile soprattutto con riguardo allo stanziamento definitivo. Inoltre, rispetto al dettato normativo i risparmi conseguiti sono, sempre in termini di stanziamento, ancora distanti dal 50 per cento previsto al 31.12.2016 e i tempi di realizzazione si sono allungati in modo praticamente indefinito.

⁵⁶ Il rilascio da parte di un'Amministrazione di un immobile in locazione passiva per entrare in uno stabile FIP viene comunque considerato un risparmio nell'ambito dei piani di razionalizzazione. Ciò ha fatto sì che i costi sostenuti per canoni FIP, sia pure lievemente, siano aumentati da quasi 127 milioni nel 2014 a 132,5 milioni nel 2015 ed a circa 135 milioni nel 2016.

⁵⁷ I dati forniti dall'Agenzia del demanio non considerano nel piano di razionalizzazione né la spesa sostenuta per gli immobili occupati dagli uffici giudiziari, né le riduzioni del 10 per cento e del 15 per cento stabilite dalla legge per il rinnovo dei canoni e le indennità di occupazione.

Si ricorderà, con riferimento al 2014, che l'obiettivo fissato dal legislatore avrebbe dovuto corrispondere (in termini molto approssimativi a causa dell'instabilità dei dati forniti dalle Amministrazioni) a circa 438 milioni di riduzione in termini di stanziamento ed a circa 355 milioni in termini di costo complessivo, determinato dall'ammontare dei canoni, degli oneri condominiali e delle indennità di occupazione. Invece, come si è visto, si è ad oggi riscontrata una diminuzione di circa 237 milioni per gli stanziamenti e di poco più di 29 milioni come costi complessivi delle locazioni, pari ad una riduzione al 31.12.2018 rispettivamente del 27 per cento e di poco più del 4 per cento⁵⁸.

La riduzione delle sedi in locazione passiva può avere, come più volte ripetuto, un ulteriore effetto positivo, determinato dalla potenziale riduzione delle spese di funzionamento sostenute per la conduzione degli immobili. Come evidenziato nella tavola che segue si tratta di quasi 450 milioni, pari a circa i due terzi della spesa complessivamente sostenuta per le locazioni.

TAVOLA 46

SPESE DI FUNZIONAMENTO - IMPEGNI DI COMPETENZA*

	(in migliaia)
	2018
Energia elettrica	111.119,09
Gas	29.335,44
Acqua	52.082,81
Riscaldamento	34.656,20
Smaltimento rifiuti	56.372,44
Manutenzioni ordinarie	56.496,86
Pulizia	66.232,94
Vigilanza	23.093,62
Altro*	19.805,86
Totale	449.195,26

*Nella voce "Altro" sono inserite le spese di funzionamento non rientranti nelle voci che precedono come ad es. il giardinaggio. Sono, invece, da intendersi escluse le spese per l'acquisto e la manutenzione di impianti ed apparecchiature, arredi e manutenzioni straordinarie.

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati forniti dalle Amministrazioni

Le spese sono concentrate soprattutto nell'energia elettrica (ben 111 milioni), nella pulizia (oltre 66 milioni) e nelle manutenzioni ordinarie (56,5 milioni); voci che costituiscono, inoltre, una evidente indicazione dei settori merceologici in cui si possono sentire maggiormente anche gli effetti di un'attività di centralizzazione della spesa.

Conclusivamente, lo sforzo compiuto per ridurre la spesa e dismettere gli immobili condotti in locazione passiva, nonostante stia proseguendo con un elevato grado di priorità, ha prodotto minori risultati nel 2018; in gran parte, a causa della fisiologica riduzione che si verifica man mano che le sedi condotte in locazione vengono dismesse. Inoltre, i tempi di realizzazione si sono notevolmente allungati, soprattutto per le difficoltà connesse al reperimento e alla ristrutturazione di nuove sedi demaniali, dettagliatamente descritta dall'Agenzia del demanio che ha spostato alla fine del 2028 l'orizzonte del piano di razionalizzazione nazionale. Ne deriva che le riduzioni di spesa che si possono ottenere non solo non potranno costituire una voce di risparmio di particolare entità e rapida realizzazione, ma andranno progressivamente a diminuire. Ciononostante, l'attività di razionalizzazione delle sedi mantiene una sua intrinseca validità⁵⁹.

⁵⁸ Tali dati, che includono le riduzioni del 10 per cento e del 15 per cento di canoni e indennità di occupazione stabilite dalla legge - danno conto del reale effetto di tutte le attività finalizzate al contenimento della spesa per gli immobili, ma non sono direttamente confrontabili con quelli forniti dall'Agenzia del demanio, che hanno riguardo esclusivamente agli stabili materialmente inclusi nel piano di razionalizzazione.

⁵⁹ Non va dimenticato che i risparmi di ciascun anno si sommano a quelli degli anni precedenti e finiscono con il rappresentare una massa di denaro non trascurabile che non viene più a gravare sulle finanze pubbliche.

2.3. I tempi di pagamento

Il tema dei tempi di pagamento delle Amministrazioni pubbliche è stato oggetto di particolare attenzione negli ultimi anni sia da parte del legislatore nazionale che dell'Unione europea e resta ancora oggi in primo piano.

Come è noto, il problema è stato affrontato con decisione non solo per le sue molteplici implicazioni (l'esigenza di mettere ordine nei conti pubblici attenuando il fenomeno dei ritardi, l'impossibilità di incrementare l'indebitamento delle Amministrazioni pubbliche e, non da ultimo, la necessità, particolarmente sentita in periodi di crisi, di elidere o quantomeno ridurre gli oneri aggiuntivi a carico delle imprese derivanti dai ritardi di pagamento), ma anche per dare adempimento ad obblighi di derivazione comunitaria. Si rammenta, in proposito, che il decreto legislativo 9 novembre 2012, n. 192, modificando il decreto legislativo 9 ottobre 2002, n. 231, ha recepito la direttiva 2011/7/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 16 febbraio 2011, introducendo una nuova disciplina per i tempi di pagamento nelle transazioni commerciali⁶⁰. Ma sono numerose anche le misure introdotte negli ultimi anni dirette, da un lato ad accelerare, attraverso stanziamenti *ad hoc*, l'estinzione del volume dei debiti pubblici cumulatosi nel tempo, dall'altro a creare strumenti di carattere strutturale deputati a prevenire il cumularsi di posizioni debitorie⁶¹.

Un ruolo centrale risulta assegnato alla Piattaforma elettronica dei Crediti Commerciali (PCC) che si connota quale strumento di monitoraggio permanente e continuo di tutti i debiti delle Pubbliche amministrazioni (circa 22.000 Enti), non solo dunque di quelli scaduti. Questa Piattaforma opera in piena sinergia con il "Sistema di interscambio" creato per la fatturazione elettronica, acquisendo direttamente le fatture emesse nei confronti delle Pubbliche amministrazioni. Tuttavia l'acquisizione delle informazioni relative allo smaltimento dei debiti, non avviene attraverso un monitoraggio automatico e costante sul pagamento delle fatture emesse⁶², ma ancora su *input* delle singole Amministrazioni, che, integrando ed aggiornando i propri sistemi informativi contabili, trasmettono i dati relativi alla contabilizzazione e, in particolare, al pagamento delle fatture passive.

⁶⁰ Per i contratti tra Pubblica amministrazione e imprese il termine di pagamento è, di regola, stabilito in 30 giorni; le parti possono pattuire, in modo espresso, un diverso termine di pagamento, in ogni caso non superiore a 60 giorni, quando ciò sia giustificato dalla natura o dall'oggetto del contratto o dalle circostanze esistenti al momento della sua conclusione; per gli Enti che forniscono assistenza sanitaria il termine ordinario viene automaticamente elevato a 60 giorni; in caso di mancato pagamento nei termini prescritti, il debitore è tenuto a corrispondere interessi moratori, decorrenti senza che sia necessaria la costituzione in mora.

⁶¹ A tali finalità rispondono le norme in materia di obblighi informativi e sistemi di monitoraggio, unitamente a forme di maggiore responsabilizzazione delle Pubbliche amministrazioni. Agli obblighi già previsti a partire dal decreto-legge n. 35 del 2013, è stato associato, con l'art. 41, comma 1, del decreto-legge del 24 aprile 2014, n. 66 convertito con la legge 23 giugno 2014, n. 89, per tutte le Amministrazioni pubbliche, l'obbligo di attestare l'importo dei pagamenti relativi a transazioni commerciali effettuate dopo la scadenza dei termini, e di elaborare e pubblicare l'indicatore annuale di tempestività dei pagamenti (definito con dPCM del 22 settembre 2014). Un'importante leva al contenimento dei ritardi, è rappresentata dalla introduzione del vincolo posto alle Amministrazioni pubbliche di pagare i fornitori solo a fronte di fatture emesse in formato elettronico.

⁶² Di particolare efficacia, a partire dal mese di aprile del 2015, l'estensione obbligatoria della fatturazione elettronica a tutte le Pubbliche amministrazioni, al fine di acquisire in modalità automatica (per le Amministrazioni statali, le Agenzie fiscali e gli Enti previdenziali ed assistenziali l'acquisizione avveniva già da giugno 2014), direttamente dal Sistema di Interscambio dell'Agenzia delle entrate, tutte le fatture emesse nei confronti delle PA. L'acquisizione sulla stessa Piattaforma delle informazioni relative allo stato e allo smaltimento dei debiti avviene invece attraverso la trasmissione da parte delle singole Amministrazioni (fatta eccezione per i pagamenti disposti sul bilancio dello Stato che utilizzano il Sistema di contabilità generale - SICOGE - che, a sua volta, alimenta automaticamente, con i dati dei pagamenti, la Piattaforma). Per agevolare la trasmissione dei dati alla PCC da parte degli Enti di maggiori dimensioni, destinatari di un numero rilevante di fatture, è stato reso disponibile un canale trasmissivo tramite *web services*. Infine, si evidenzia la realizzazione, in ambito BDAP (Banca Dati Amministrazioni pubbliche) del "Cruscotto fatture e pagamenti della PA per beni e servizi", disponibile dal dicembre 2015, che ha acquisito le informazioni dei sistemi di supporto amministrativo, quali il Sistema di interscambio (SDI), la PCC e il SICOGE.

Dal 2018⁶³, è operativo il sistema SIOPE *Plus*, deputato a integrare le informazioni presenti sull'attuale sistema SIOPE (sistema di rilevazione telematica degli incassi e dei pagamenti effettuati dai tesoriери di tutte le Amministrazioni pubbliche) con quelle delle fatture passive registrate dalla Piattaforma elettronica⁶⁴.

Nel corso del 2019, saranno progressivamente coinvolte le restanti Pubbliche amministrazioni, ad eccezione delle Amministrazioni statali che utilizzano il sistema SICOGE. L'attuale collegamento tra il sistema di contabilità SICOGE e la piattaforma per i crediti commerciali, affiancato dal sistema SIOPE, consentirà di ricevere in automatico tutte le informazioni sui pagamenti, garantendo una copertura dell'universo delle Pubbliche amministrazioni pressoché totale.

2.3.1. I tempi di pagamento delle Amministrazioni pubbliche

Secondo le stime fornite da Banca d'Italia⁶⁵, i debiti commerciali delle Amministrazioni pubbliche sarebbero ulteriormente diminuiti passando dal 3,2 per cento del Pil stimato per il 2017 al 3 per cento nel 2018 (all'incirca 53 miliardi), tuttavia, rimangono elevati nel confronto internazionale e non coerenti con i tempi di pagamento normalmente stabiliti tra le parti contrattuali (c.d. componente fisiologica).

Dal confronto con gli altri Paesi dell'Unione europea emerge che, nonostante il dimezzamento rispetto al picco registrato nel 2012, l'incidenza delle passività commerciali rimane la più elevata in Europa⁶⁶. Anche nel 2018 circa la metà del totale delle passività commerciali sembrerebbe connessa con il ritardo nei pagamenti delle Amministrazioni pubbliche rispetto alle scadenze contrattualmente previste. Lo scorso anno i tempi medi effettivi di pagamento avrebbero continuato a ridursi, attestandosi a circa 85 giorni. In ogni caso, i tempi di pagamento in Italia sono superiori di quasi un mese rispetto alla media dei Paesi considerati⁶⁷.

Lo scorso anno la Commissione europea ha deferito l'Italia alla Corte di giustizia dell'Unione europea per non aver garantito il pagamento dei fornitori nei termini⁶⁸. Il 7 giugno 2018 la Commissione ha inviato all'Italia un parere motivato sulla non conformità del Codice dei contratti pubblici (d.lgs. 50/2016) alla direttiva europea sui tempi di pagamento⁶⁹, a seguito della quale è stata aperta una nuova procedura (procedura di infrazione UE n.2017/2090 di competenza del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti) per violazione del diritto dell'Unione (art. 258 TFUE). Il 14 marzo 2019 si è tenuta una riunione tra le autorità italiane e i tecnici della

⁶³ Le prime applicazioni del progetto SIOPE sono state previste dai decreti MEF del 14 giugno 2017 e del 25 settembre 2017. I decreti stabiliscono la sperimentazione e l'avvio a regime entro il 2018 presso gli Enti locali e le aziende sanitarie e ospedaliere e prevedono, tra l'altro, il venir meno dell'obbligo di comunicare alla PCC le informazioni riguardanti i pagamenti delle fatture effettuati tramite SIOPE. Inoltre, dalla data di avvio a regime, i tesoriери e i cassieri potranno accettare solo ordini di pagamento secondo lo standard OPI, trasmessi attraverso il nodo dei pagamenti SIOPE.

⁶⁴ Tale sistema, la cui implementazione è stata prevista dall'art. 1, comma 533, della legge 11 dicembre 2016 (legge di bilancio 2017), dovrebbe consentire di acquisire in modo automatico i dati necessari al monitoraggio degli incassi e dei pagamenti delle PA, che dovranno eseguirsi mediante mandati digitali trasmessi agli istituti tesoriери attraverso un nodo di smistamento. Il sistema ha il duplice scopo di indirizzare i mandati digitali agli istituti tesoriери e, contemporaneamente, di aggiornare il sistema PCC con i dati necessari al monitoraggio. Oltre a consentire di disporre di informazioni complete ed affidabili, acquisite direttamente dal sistema che gestisce la transazione (il nodo di smistamento), dovrebbe anche ridurre le attività a carico delle PA, fornendo informazioni integrate sui pagamenti delle PA per singola Amministrazione (fattura, ordine di pagamento, fornitori) e contribuendo alla tracciabilità dei relativi flussi.

⁶⁵ Banca d'Italia - Relazione annuale sul 2018 (pubblicata il 31 maggio 2019).

⁶⁶ Secondo le stime elaborate dall'Eurostat.

⁶⁷ Risultati forniti dallo *European Payment Report 2019* di *Intrum*.

⁶⁸ La Commissione europea pur riconoscendo, gli sforzi compiuti dall'Italia, ha rilevato che "le Amministrazioni pubbliche italiane necessitano ancora in media di 100 giorni per saldare le loro fatture, con picchi che possono essere nettamente superiori" (comunicato stampa del 7 dicembre 2017).

⁶⁹ La Commissione nel mese di luglio 2017 ha inviato una lettera di costituzione in mora all'Italia in relazione all'art. 11-bis del Codice, che estende sistematicamente di 45 giorni i tempi di elaborazione del pagamento di fatture relative a lavori pubblici.

Commissione europea, che si è riservata ulteriori valutazioni non appena sarà emanata la nuova normativa in materia.

In merito alla procedura relativa all'attuazione della direttiva 2011/7/UE concernente la lotta contro i ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali (procedura di infrazione UE n. 2014/2143), l'Italia, in data 16 febbraio 2018, è stata deferita dalla Commissione europea alla Corte di giustizia⁷⁰. Il 31 gennaio 2019 il Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale è stato formalmente informato che la controversia è stata attribuita alla Grande Sezione; la Corte ha deciso di statuire senza trattazione orale e senza avvalersi delle conclusioni dell'Avvocato generale.

Il Ministero dell'economia e delle finanze, dall'analisi svolta sui dati (pagamento, liquidazione, sospensione) disponibili sulla PCC aggiornati al 9 maggio 2019 ha potuto rilevare, per il 2018, pagamenti relativi a circa 28 milioni di fatture, per un importo totale dovuto pari a circa 163,3 miliardi, di cui effettivamente liquidabili circa 148,6 miliardi, corrispondenti a circa il 91 per cento delle fatture pervenute nel periodo considerato⁷¹.

Secondo quanto riportato dal Ministero, il tempo medio di pagamento si attesta, per l'insieme delle Pubbliche amministrazioni, sui 46 giorni nel 2018 (erano 56 nel 2017 e 61 nel 2016), mentre il tempo medio di anticipo si attesta ad 1 giorno sulla scadenza della fattura (dagli 8 giorni di ritardo del 2017 e 15 giorni del 2016).

2.3.2. I tempi di pagamento dell'Amministrazione statale

Concentrando l'attenzione sull'Amministrazione statale, di seguito si evidenziano gli indici medi e ponderati⁷² riferiti alle fatture emesse nel 2018 di cui, al momento della rilevazione, risulta effettuato il pagamento. Anche questi dati sono tratti dalla Piattaforma elettronica per il monitoraggio dei debiti commerciali e la data di osservazione risale al 22 febbraio 2019. L'Amministrazione ha precisato che i dati sui tempi medi di pagamento, sia semplici che ponderati, e di ritardo non tengono conto dei pagamenti relativi alle fatture emesse nel 2018 che saranno eseguiti nei mesi successivi alla data di osservazione del fenomeno. Per il 2018 l'indicatore medio si attesta a 9 giorni di ritardo, quello ponderato si annulla.

TAVOLA 47

AMMINISTRAZIONE STATALE – TEMPI MEDI DI PAGAMENTO DELLE FATTURE EMESSE NEL 2018

	<i>in migliaia</i>		<i>in milioni</i>		<i>in giorni</i>			
	Numero Fatture emesse nel 2018	Numero Fatture Pagate	Importo Fatture Emesse ***	Totale Importo Pagato	Tempo medio di pagamento	Tempo medio di pagamento ponderato	Tempo medio di Ritardo	Tempo medio di Ritardo ponderato
Totale 2018	3.960	2.256	16.837	10.781	47	45	9	0

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

In particolare, dalla tavola si evince che l'Amministrazione statale⁷³ nel suo complesso, nel corso del 2018, ha trattato poco meno di 4 milioni di fatture per un importo complessivo di circa 17 miliardi e ne ha pagate 2,3 milioni corrispondenti all'importo di circa 11 miliardi. L'insieme delle fatture è stato pagato in media in 47 giorni, che si riducono a 45 quando si tiene conto della

⁷⁰ In data 12 giugno 2018, la Commissione europea ha depositato la memoria di replica al controricorso presentato dalla Repubblica italiana, a cui ha fatto seguito la memoria di controparte da parte dell'Italia.

⁷¹ Il dato è in parte frutto di una stima, basata sulle incidenze percentuali rilevate nel 2017, circa le fatture relative al 2018 che verranno pagate nel corso dell'anno successivo.

⁷² I criteri di calcolo della media ponderata sono coerenti con quelli previsti dal dPCM 22 settembre 2014 "Definizione degli schemi e delle modalità per la pubblicazione su internet dei dati relativi alle entrate e alla spesa dei bilanci preventivi e consuntivi dell'indicatore annuale di tempestività dei pagamenti delle Pubbliche amministrazioni" di seguito riferiti.

⁷³ Nelle Amministrazioni dello Stato sono compresi gli istituti di istruzione di ogni ordine e grado.

media ponderata. Una parte dei 2,3 milioni di fatture pagate nell'anno sono state pagate in ritardo, ossia oltre la data di scadenza. Per quest'ultimo insieme di fatture sembrerebbe assumere particolare rilievo la considerazione dell'importo fatturato, in quanto il tempo medio di ritardo si azzerava nel passaggio dal ritardo medio semplice (pari a 9 giorni) e quello medio ponderato.

Contrariamente a quanto rilevato lo scorso anno, entrambi gli indicatori nel 2018 risultano in diminuzione: il tempo medio semplice è passato da 55 giorni nel 2017 a 47 giorni nel 2018, quello ponderato si riduce di 8 giorni, passando da 53 giorni nel 2017 a 45 giorni nel 2018.

Anche i tempi medi di ritardo, semplice e ponderato, manifestano un andamento omogeneo: il tempo medio di ritardo semplice si riduce, passando da 16 giorni a 9 giorni, mentre quello ponderato che nello scorso esercizio si era ridotto sensibilmente, passando da 22 giorni a soli 8 giorni, si è del tutto azzerato nell'anno in corso. La particolarità del dato in esame sembrerebbe poter essere spiegata alla luce del fatto che le fatture di importo maggiore sono generalmente pagate nei termini, i ritardi invece si accumulano per le fatture di importo meno elevato.

Viene confermato quanto rilevato nelle relazioni degli anni scorsi. Un indicatore sintetico così costruito sembra indurre le Amministrazioni ad anticipare pagamenti per importi significativi, al fine di poter compensare eventuali pagamenti tardivi in corso di gestione, con possibili effetti distorsivi: in primo luogo, il pagamento tardivo di numerose fatture di importi poco rilevanti in violazione delle prescrizioni sui tempi previste dalla legislazione nazionale ed europea; in secondo luogo, una gestione della cassa tesa a favorire le imprese fornitrici di prestazioni di beni e servizi per volumi più alti.

Quanto ipotizzato risulta confermato, anche se con alcune peculiarità, rispetto all'annualità 2018, dall'analisi svolta sui dati disaggregati per fasce di importo rappresentati nella tavola che segue⁷⁴.

Avendo riguardo ai totali, si evidenzia che fra le fatture che sono state pagate nel 2018 (che rappresentano il 57 per cento delle fatture emesse nello stesso anno), solo il 61 per cento risulta pagato entro i termini. Considerando invece gli importi, è più alta, non solo la quota complessivamente pagata nel corso dell'anno (che si attesta al 64 per cento), ma anche quella pagata nei termini, pari al 67 per cento.

Questi dati lasciano supporre quanto poi più chiaramente evidenziato dall'analisi per fasce di importo. La quota del numero di fatture pagate sul numero di fatture emesse rivela come la percentuale salga in maniera direttamente proporzionale al crescere della fascia di importo di riferimento (dal 57 per cento della fascia più bassa al 72 per cento della fascia più alta).

TAVOLA 48

AMMINISTRAZIONE STATALE – FATTURE EMESSE NEL 2018 PER FASCE DI IMPORTO

Fasce di importo	Numero Fatture emesse nel 2018 (Mgl)	Numero Fatture Pagate (Mgl)	Numero Fatture Pagate/Numero Fatture emesse nel 2018	Numero Fatture Pagate Entro Termini (Mgl)	Numero Fatture Pagate Entro Termini/Numero Fatture Pagate	Importo Fatture Emesse (Mln €)	Totale Importo Pagato (mln)	Totale Importo Pagato/Importo Fatture Emesse	di cui Importo Pagato di Parte Capitale (mln)	di cui Importo Pagato di Parte Corrente (mln)	Totale Importo Pagato Entro Termini (mln)	Totale Importo Pagato Entro Termini/Totale Importo Pagato
tra 0 e 1.000	2.642	1.504	57%	941	63%	825	399	48%	9	390	250	63%
tra 1.000 e 10.000	1.013	611	60%	363	59%	2.947	1.530	52%	68	1.462	955	62%
tra 10.000 e 100.000	158	100	63%	56	56%	4.214	2.372	56%	265	2.107	1.246	53%
superiori a 100.000	18	132	72%	7	54%	9.643	6.581	68%	1.366	5.215	4.868	74%
Totale	3.831	2.228	58%	1.367	61%	17.629	10.883	62%	1.709	9.174	7.319	67%
Note di credito	128	27	21%	13	48%	-791	-101	13%	-10	-91	-55	54%
Totale incluso le note di credito	3.960	2.255	57%	1.380	61%	16.838	10.782	64%	1.699	9.083	7.264	67%

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

⁷⁴ Si tratta sempre di dati forniti dal MEF con riferimento alle Amministrazioni statali, tratti dalla Piattaforma elettronica per il monitoraggio dei debiti commerciali.

Lo stesso andamento si verifica, prendendo a riferimento l'importo pagato delle fatture emesse (dalla fascia più bassa pari al 48 per cento alla fascia di importo superiore pari al 68 per cento). Se tuttavia si ha riguardo al diverso insieme delle fatture pagate nei termini di legge, si evince la tendenza ad assicurare il rispetto dei medesimi termini per le fatture di importo più elevato (74 per cento) e più basso (63 per cento). Per le restanti fasce, al crescere della fascia di importo, si riduce sia il numero che il peso dell'importo pagato nei termini⁷⁵.

Resta così spiegata la differenza tra il tempo medio di ritardo semplice e ponderato, pari a 9 giorni rilevata nel corso dell'esercizio 2018: il peso dell'importo fatturato di ciascuna fattura pagata ha inciso tanto da determinare una differenza notevole fra l'indice di ritardo ponderato e quello semplice che non tiene conto dell'importo della fattura.

2.3.3. L'indicatore annuale per singola Amministrazione ministeriale

Come evidenziato in precedenza il tempo medio di pagamento ponderato dell'Amministrazione statale è pari a 45 giorni e risulta in miglioramento rispetto allo scorso anno quando si attestava a 53 giorni.

Nell'ambito del dato complessivo nasce l'esigenza di individuare quali Ministeri incontrano maggiori difficoltà nel rispettare i tempi di pagamento previsti dal legislatore nazionale ed europeo. In linea di continuità con gli anni scorsi, sono stati considerati, dunque, gli indicatori annuali di tempestività dei pagamenti⁷⁶, oggetto di pubblicazione trimestrale ed annuale nell'area "amministrazione trasparente" dei siti istituzionali di ciascuna Amministrazione. Gli indicatori annuali sono inoltre riportati in un apposito prospetto delle Note integrative di ciascun Ministero allegato al rendiconto generale dello Stato⁷⁷.

La tavola che segue espone l'indicatore annuale di tempestività dei pagamenti per gli anni 2015, 2016, 2017 e 2018 di ciascuna Amministrazione.

Il Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale ha pagato i fornitori con 20 giorni di anticipo rispetto alla scadenza della fattura, migliorando ulteriormente il buon risultato dello scorso anno quando le fatture venivano mediamente pagate con 14 giorni di anticipo. Da sottolineare il costante miglioramento del Ministero dello sviluppo economico che ad oggi presenta un tempo medio di anticipo di un giorno a fronte dei 126 giorni di ritardo medio registrato nell'esercizio 2015. Il Ministero dell'ambiente ha quasi azzerato il ritardo nel pagamento delle fatture specie se confrontato con quanto registrato nell'esercizio 2017 quando il tempo medio di ritardo si attestava a 17 giorni.

Tutte le altre Amministrazioni presentano un tempo medio di ritardo che varia dagli 8 giorni circa del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca agli 84 giorni del Ministero della difesa

Dal confronto con i dati dello scorso anno si nota che alcune Amministrazioni, hanno ridotto il tempo medio di pagamento delle fatture; sembrerebbero particolarmente positive le performance del Ministero del lavoro e delle politiche sociali (da 41 a poco meno di 19 giorni), che ha recuperato in parte il peggioramento dell'indice registrato nello scorso esercizio, e del

⁷⁵ In altre parole, il 63 per cento dell'importo delle fatture appartenenti alla fascia di importo più bassa è stato pagato entro i termini, la percentuale si riduce progressivamente nel passaggio da una fascia all'altra fino a giungere alla fascia di importo superiore a 100.000 che presenta un importo pagato nei termini pari al 74 per cento dell'importo complessivamente pagato.

⁷⁶ L'indicatore annuale di tempestività dei pagamenti delle transazioni commerciali è stato definito con il dPCM del 22 settembre 2014 in termini di ritardo medio di pagamento ponderato in base all'importo delle fatture. Il calcolo del rapporto, in coerenza con quanto precisato nelle circolari applicative RGS nn. 3 e 22 del 2015, dovrebbe tenere conto di tutte le transazioni commerciali pagate nell'anno, nonché dei seguenti elementi: al numeratore, la somma dell'importo di ciascuna fattura o richiesta di pagamento di contenuto equivalente pagata, moltiplicato per la differenza, in giorni effettivi, tra la data di pagamento della fattura ai fornitori e la data di scadenza; al denominatore, la somma degli importi pagati nell'anno solare o nel trimestre di riferimento.

⁷⁷ Per quel che riguarda il MIBAC il dato è stato rilevato unicamente dalla Nota integrativa allegata al rendiconto generale dello Stato, non avendo l'Amministrazione ancora ottemperato all'obbligo di pubblicazione dell'indicatore annuo (per l'esercizio 2018), previsto dal decreto legislativo n. 33 del 2013.

Ministero della salute (da 33 a 21 giorni). Inoltre, il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca e il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti hanno dimezzato il tempo medio di ritardo rispetto al 2017.

TAVOLA 49

AMMINISTRAZIONE STATALE
INDICATORE ANNUALE DI TEMPESTIVITÀ DEI PAGAMENTI - DATI DA RENDICONTO

Ministero	Indicatore annuale di tempestività dei pagamenti delle transazioni commerciali (gg)			
	2015	2016	2017	2018
Economia e delle finanze	26,2	21,1	7,4	11,4
Sviluppo economico	125,7	29,4	20,8	-1,0
Lavoro e politiche sociali	5,2	8,0	41,3	18,6
Giustizia	27,2	26,3	35,3	27,4
Affari esteri e cooperazione internazionale	-9,83	-13,6	-13,8	-19,7
Istruzione, Università e ricerca	26,0	0,7	14,3	7,7
Interno	18,4	45,1	49,6	60,9
Ambiente, tutela del territorio e mare	3,9	25,4	17,1	0,5
Infrastrutture e trasporti	24,0	12,0	25,7	12,5
Difesa	16,8	12,9	83,2	84,1
Politiche agricole, forestali e turismo	35,5	15,6	7,6	32,8
Beni, attività culturali	38,9	20,7	27,9	28,1
Salute	6,7	11,4	33,4	20,8

Fonte: Note integrative al Rendiconto generale dello Stato per gli anni 2015, 2016, 2017 e 2018

L'indice si presenta, invece, in peggioramento rispetto a quanto riscontrato nello scorso esercizio per il Ministero dell'interno (che passa da 50 a 60 giorni di ritardo medio) e per il Ministero delle politiche agricole alimentari, forestali e del turismo (da 8 a 33 giorni di ritardo medio. In lieve peggioramento anche l'indice afferente al Ministero dell'economia e delle finanze (passato da 7 a 11 giorni di ritardo medio). Il Ministero della difesa non recupera il peggioramento registrato nell'esercizio 2017 e si attesta su un tempo medio di ritardo di 84 giorni⁷⁸.

Il Ministero dell'interno ha chiarito che uno dei motivi del ritardo dei pagamenti nell'anno 2018 è dovuto al contratto quadro stipulato con l'Istituto poligrafico e zecca dello Stato in data 21 dicembre 2015 e al successivo atto aggiuntivo del 13 dicembre 2016, aventi per oggetto le attività necessarie alla messa a regime del circuito di emissione della carta di identità elettronica.

Le risorse deputate al finanziamento del progetto sono stanziare sul capitolo di spesa 7014 afferente alla categoria "investimenti fissi lordi", gestito dalla Direzione centrale per i servizi demografici. In base all'articolo 6 del contratto l'Istituto emette fattura all'atto della consegna ed installazione delle postazioni di lavoro per l'emissione della Carta d'identità elettronica al Comune. Solo successivamente all'emissione della fattura la Commissione, prevista dal contratto con compiti di verifica della regolarità delle prestazioni contrattuali, svolge le operazioni di competenza dopo aver acquisito le relazioni e l'eventuale documentazione integrativa, oltre che la documentazione contabile. La particolarità del procedimento (prima la fatturazione, quindi le verifiche dell'Amministrazione e, infine, la liquidazione) ha determinato un sensibile ritardo nella fase dei pagamenti.

L'ufficio centrale di bilancio presente presso il Ministero delle politiche agricole alimentari, forestali e del turismo, ha precisato di aver avviato già dal 2017 un'attività di monitoraggio tesa ad individuare le cause che determinano il ritardato pagamento delle fatture

⁷⁸ Nella sezione "Amministrazione trasparente" del sito istituzionale dell'ente, il Dicastero ha precisato che il dato è influenzato negativamente dall'*iter* di finanziamento cui sono sottoposti i numerosi pagamenti riferiti a residui passivi perenti e ai connessi tempi tecnici, previsti dalla normativa di settore, che includono il necessario intervento del MEF e della Corte dei conti. Al netto dei residui perenti reiscritti l'indicatore si attesta a poco meno di 69 giorni.

commerciali. È emerso che i ritardi sono dovuti principalmente alle anomalie riscontrate dal sistema SICOGE in sede di firma e di validazione del mandato e che i tempi di pagamento sono condizionati dall'entrata in vigore di novità normative, che hanno generato una situazione di complessità gestionale (spacchettamento del pagamento tra più capitoli/piani gestionali con produzione di numerosi OO/PP), con conseguente appesantimento operativo. Inoltre, per quel che riguarda l'attività di controllo esplicita nei confronti dell'ufficio AGRET I, a cui è affidata la gestione delle spese di carattere strumentale comuni a più centri di responsabilità, risultano n. 73 pratiche aventi ad oggetto pagamento di fatture pagate in ritardo. Una parte di queste (21 pratiche) attengono a fatture sulle quali sono stati applicati interessi di mora, pertanto, si è provveduto a segnalare la fattispecie alla competente Procura regionale della Corte dei conti.

Il Ministero della difesa ha chiarito che il ritardo medio dell'intera Amministrazione è dovuto alle spese afferenti agli oneri ineludibili, con particolare riferimento alle spese per utenze e canoni. Allo stato attuale, le risorse destinate al settore non risultano adeguate, ma le richieste di integrazione sono state soddisfatte solo in parte con la legge bilancio 2019-2021 (30 milioni a fronte dei 327 milioni richiesti). Allo scopo di migliorare la tempistica dei pagamenti, l'Amministrazione ha svolto una complessa attività di analisi e studio volta a rilevare le principali criticità in merito alla tempestiva gestione di risorse e procedure, che ha condiviso con il MEF - Ufficio Centrale di Bilancio per la Difesa - allo scopo di giungere auspicabilmente ad una progressiva riduzione dei tempi di pagamento del Dicastero.

L'analisi effettuata mostra un generale miglioramento dei tempi medi di pagamento delle fatture commerciali per l'Amministrazione statale, pur a fronte di una difficoltà di alcuni Dicasteri a rispettare i tempi legislativamente previsti.

2.3.4. Raffronto con i dati di Rendiconto

Il fenomeno in esame può essere analizzato anche alla luce dei dati di Rendiconto, in particolare, confrontando la massa spendibile (che potrebbe essere assimilata anche se in senso lato alle autorizzazioni di cassa) e i pagamenti totali (intesi sia come pagamenti in conto competenza che come pagamenti in conto residui). La capacità di pagamento può essere intesa come la parte della massa spendibile effettivamente utilizzata per i pagamenti.

La tavola che segue individua l'evoluzione della capacità di pagamento nel periodo 2013-2018. L'evoluzione tendenziale evidenzia una riduzione complessiva della capacità di pagamento passata dal 61,9 per cento del 2013 al 58,7 per cento del 2018. Limitando il confronto a quanto accertato lo scorso anno la capacità di pagamento si è ridotta di un punto percentuale.

Il dato complessivo del 2018 del 58,7 per cento è influenzato positivamente dalla categoria "Consumi intermedi", che registra una capacità di pagamento del 74,3 per cento e negativamente dalla categoria "Investimenti fissi lordi" nella quale l'indicatore è passato dal 44,3 per cento del 2017 al 41,1 per cento del 2018. Nell'ambito della categoria dei "Consumi intermedi", di particolare rilievo il miglioramento della capacità di pagamento per l'acquisto di beni e servizi passata dal 72,6 per cento del 2017 al 79,5 per cento del 2018.

Il trend in riduzione della capacità di pagamento non sembra conciliarsi, dunque, con l'auspicata propensione a non accumulare passività nel tempo, e, conseguentemente, con una riduzione dei tempi di pagamento dei debiti commerciali. Tale osservazione sembra peraltro confermata da altri fenomeni contabili, quali la persistenza di debiti fuori bilancio, che al pari di quello dei ritardi nei pagamenti, sono riconducibili alla difficoltà delle Amministrazioni nell'effettuare una efficace programmazione di cassa.

CAPACITÀ DI PAGAMENTO NEL QUINQUENNIO

(in milioni)

Categoria economica	2013			2014			2015			2016			2017			2018		
	Massa Spendibile	Pagato totale	Capacità di pagamento	Massa Spendibile	Pagato totale	Capacità di pagamento	Massa Spendibile	Pagato totale	Capacità di pagamento	Massa Spendibile	Pagato totale	Capacità di pagamento	Massa Spendibile	Pagato totale	Capacità di pagamento	Massa Spendibile	Pagato totale	Capacità di pagamento
Consumi intermedi	10.159	7.711	75,9	10.183	7.519	73,8	10.849	7.615	70,2	11.584	8.243	71,2	11.758	8.530	72,6	12.602	9.359	74,3
Acquisto di beni	1.701	1.161	68,3	1.956	1.194	61	2.175	1.141	52,5	2.290	1.566	68,4	1.960	1.422	72,6	2.466	1.961	79,5
Acquisto di servizi effettivi (*)	8.458	6.549	77,4	8.227	6.325	76,9	8.674	6.474	74,6	9.294	6.677	71,8	9.798	7.108	72,5	10.136	7.398	73,0
Investimenti fissi lordi (**)	11.611	5.762	49,6	10.792	5.287	49	10.541	4.912	46,6	9.511	4.223	44,4	9.749	4.317	44,3	11.141	4.581	41,1
Totale complessivo	21.771	13.472	61,9	20.975	12.806	61,1	21.390	12.527	58,6	21.096	12.466	59,1	21.507	12.847	59,7	23.743	13.940	58,7

(*) Ai fini del calcolo non sono state considerate le spese per Commissioni, Comitati e Consigli, compensi per incarichi continuativi, aggi di riscossione, commissioni su titoli e fitti figurativi, indennità di missione e rimborsi viaggi.

(**) Ai fini del calcolo non sono state considerate le spese per acquisti di terreni e beni materiali non prodotti.

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Nel 2018 il fenomeno dei ritardi nei pagamenti da parte delle Pubbliche amministrazioni, pur se ancora distante da una soluzione definitiva, risulta essersi attenuato per il complesso delle Amministrazioni pubbliche; risulta in lieve miglioramento anche la performance dei Ministeri anche se alcuni di essi evidenziano ancora importanti criticità nella gestione dei pagamenti.

Sembrano essere state determinanti, ai fini del miglioramento, molte delle misure adottate negli ultimi anni, come l'introduzione dell'obbligo della fatturazione elettronica (che, seppur non immune da qualche criticità, ha imposto alle Amministrazioni una tempistica rigida e controllata), il piano finanziario (cronoprogramma) dei pagamenti e lo stesso obbligo di pubblicazione degli indici di tempestività sui siti delle Amministrazioni, che hanno indotto negli operatori maggiore sensibilità ed attenzione nella definizione delle procedure di spesa.

Non sembra, tuttavia, per quanto riguarda nello specifico l'Amministrazione dello Stato, che abbiano ancora trovato una soluzione le cause di ritardo "di tipo strutturale" già rilevate negli scorsi anni, che sembrano aver inciso in modo determinante sul peggioramento della tempistica di alcuni Ministeri. Sotto questo profilo, mentre pare essersi attenuato il peso derivante dalla scarsità di risorse pubbliche generato da sopravvenute manovre di contenimento della spesa (e tuttavia risulta ancora incidere in modo significativo la momentanea mancanza della cassa) restano ferme numerose criticità, sia di tipo procedurale che di natura contabile, esistenti nella gestione del ciclo passivo delle Amministrazioni.

Tra le cause che maggiormente influenzano il ritardo dei pagamenti, si registrano tuttora, secondo quanto comunicato dai Ministeri, i tempi per la reiscrizione in bilancio dei residui perenti (che notoriamente richiedono mesi e sono quindi incompatibili con il rispetto dei tempi di pagamento); la tardività delle assegnazioni di cassa; l'insufficienza degli stanziamenti iniziali di bilancio e la correlata lunghezza delle procedure di integrazione o di variazione compensativa, la sospensione delle procedure di pagamento in prossimità della chiusura dell'esercizio finanziario e in apertura del nuovo esercizio, la mancata tempestiva disponibilità delle deleghe di firma per i responsabili degli uffici a inizio d'anno; i tempi di trasferimento dei fondi con procedure a volte complesse, in particolare presso gli uffici periferici.

Inoltre, sussistono ancora criticità di tipo più prettamente procedurale, come la necessità, prima di poter procedere al pagamento, di effettuare verifiche (a volte complesse) sulle forniture e i servizi resi o sulla documentazione a corredo delle fatture che spesso risulta carente o, come nel caso dell'acquisizione del Documento Unico di Regolarità Contributiva (DURC), può

risentire di sfasature temporali⁷⁹. Molte delle criticità rilevate richiederebbero, dunque, la reingegnerizzazione di alcuni processi e interventi normativi di non scarso rilievo poter essere superate.

A conferma, comunque, dell'importanza e della costante attenzione al tema in esame, il legislatore nazionale è intervenuto con la legge 30 dicembre 2018, n.145 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019–2021) innovando la disciplina previgente e prevedendo tra l'altro obblighi di pubblicazione ulteriori rispetto a quelli già esistenti. A decorrere dal 1° gennaio 2019 i dati desunti dalla piattaforma elettronica per la gestione telematica del rilascio delle certificazioni di cui all' articolo 7, comma 1, del decreto-legge 8 aprile 2013, n. 35, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 giugno 2013, n. 64, attinenti ai tempi e ai ritardi di pagamento per le singole Amministrazioni pubbliche di cui all' articolo 1, comma 2, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, saranno pubblicati (con cadenza trimestrale e mensile) nel sito web istituzionale della Presidenza del Consiglio dei ministri.

La legge di bilancio per il 2019 ha inoltre introdotto l'obbligo, a carico delle Amministrazioni locali, di comunicare annualmente in aprile l'ammontare dei propri debiti commerciali scaduti e non ancora pagati alla fine dell'anno precedente. Qualora il debito così rilevato non si sia ridotto di almeno il 10 per cento o nel caso di ritardi nei pagamenti, a partire dal 2020 dovrà essere stanziato un accantonamento al Fondo di garanzia debiti commerciali.

2.4. I debiti fuori bilancio

2.4.1. I debiti al 31 dicembre 2018

Come noto, i debiti fuori bilancio rappresentano obbligazioni e debiti connessi a prestazioni rese in assenza di contratto perfezionato e per le quali non è stato assunto il relativo impegno nell'esercizio finanziario di riferimento. L'insorgenza di un debito fuori bilancio può essere superata con il ricorso all'istituto del "riconoscimento di debito": si tratta di un istituto del tutto eccezionale, con oneri a carico dei successivi esercizi finanziari, che consente la reiscrizione di impegni assunti in deroga alle ordinarie procedure⁸⁰. La giurisprudenza contabile⁸¹ ha chiarito che esso rappresenta uno strumento eccezionale *extra ordinem* in quanto derogatorio delle ordinarie procedure contrattuali e, come tale, non può essere adoperato in via ricorrente e sistematica.

Anche quest'anno l'analisi, per la quale ci si basa sui dati forniti dalle Amministrazioni, mira a fare il punto sul fenomeno per ciascun Dicastero, esaminando la dinamica registrata nell'anno tra i nuovi debiti e quelli smaltiti e guardando alla composizione per categorie economiche.

TAVOLA 51
(in migliaia)

Data	Importo debito	Variazione percentuale annua	Variazione percentuale periodo
31/12/2012	930.236		
31/12/2014	1.706.871	83,49	
31/12/2015	1.999.375	17,14	
31/12/2016	1.860.296	-6,96	137,53
31/12/2017	2.283.387	22,74	
31/12/2018	2.209.605	-3,23	

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati forniti dalle Amministrazioni

⁷⁹ Mentre l'Amministrazione attiva dispone di 15 giorni reali per effettuare i controlli e pagare (altri 15 giorni sono riservati ai controlli di ragioneria), i tempi di verifica del DURC da parte dell'Amministrazione finanziaria (ex Equitalia) sono fissati nel termine superiore di 30 giorni.

⁸⁰ L'articolo 34 della legge 31 dicembre 2009, n. 196 (legge di contabilità e finanza pubblica) che disciplina gli impegni di spesa nel bilancio dello Stato e, a seguito di recenti disposizioni, limita fortemente le gestioni fuori bilancio.

⁸¹ Corte dei conti, Sezione del controllo – III Collegio, Deliberazione 5 luglio 1995, n. 123.

Dal 2013 tale tipologia di debito è quasi triplicata (+138 per cento), passando da 930 a 2.210 milioni⁸².

L'incremento è concentrato nel primo biennio alla luce delle disposizioni di cui all'art. 5 del d.l. 35/2013, che prevedevano una ricognizione delle posizioni debitorie e la reiscrizione in bilancio di parte dei debiti accertati.

Nel corso del successivo quadriennio, il debito si è sostanzialmente stabilizzato su un importo di circa 2,2 miliardi. Nonostante le ingenti risorse stanziare, non si è ottenuta quindi l'auspicata riduzione del debito preesistente, né il superamento delle criticità di bilancio che determinano il formarsi di nuovi debiti.

TAVOLA 52
(in migliaia)

Ministero	Debiti fuori bilancio al 31.12.2017(*)	Debiti fuori bilancio al 31.12.2017(**)	Nuovi debiti accertati nel 2018	Debiti smaltiti nel 2018	Debiti rimasti da smaltire al 31.12.18	Comp.% del debito al 31.12.18	Var. %
MEF	0				0	0,0	n.c.
MISE	6.383	6.510	211.423	216.523	1.411	0,1	-78,3
DIFESA	0	17.427	47.337	16.271	48.492	2,2	178,3
MIBAC	15.013	20.000	4.407	8.696	15.711	0,7	-21,4
AMBIENTE	2.435	5.268	26.784	27.011	5.042	0,2	-4,3
INTERNO	695.832	704.983	156.085	702.762	158.306	7,2	-77,5
MIT	485.459	485.459	28.466	29.122	484.803	21,9	-0,1
MIPAAFT	0	0	8.051	8.051	0	0,0	n.c.
GIUSTIZIA	459.319	532.927	211.601	318.808	425.720	19,3	-20,1
SALUTE	0	0	5.410	5.410	0	0,0	n.c.
LAVORO	599	1.420	918	1.116	1.222	0,1	-13,9
MAECI	0	0	0	0	0	0,0	n.c.
MIUR	509.604	509.392	849.695	290.190	1.068.897	48,4	109,8
Totale	2.174.643	2.283.387	1.550.177	1.623.960	2.209.605	100,0	-3,2

(*) Dati forniti dall'Amministrazione con l'istruttoria relativa al rendiconto 2017.

(**) Dati forniti dall'Amministrazione con l'istruttoria relativa al rendiconto 2018.

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati forniti dalle Amministrazioni

Per quanto riguarda il 2018⁸³, a fronte dei 2.283 milioni iniziali, ne sono stati accertati 1.550 e smaltiti 1.624. Il debito residuo pertanto si è ridotto di circa 74 milioni attestandosi a 2.210 milioni (-3,2 per cento rispetto al 2017)^{84 85}.

⁸² L'importo del debito al 31.12.2017 esposto nella 2° colonna della tavola è stato comunicato dalle Amministrazioni in occasione dell'esame del rendiconto 2018 e risulta lievemente superiore rispetto a quello (1° colonna) fornito per le verifiche sul rendiconto 2017 pubblicato nella relazione dello scorso esercizio (2.283 milioni invece di 2.175). L'importo del debito al 31.12.2012 è considerato al netto dei fitti passivi.

⁸³ In particolare, a decorrere dal 1° gennaio 2018 il sistema è operativo a regime per le Regioni, le Province e le Città Metropolitane; dal 1° aprile si sono aggiunti i Comuni con più di 60.000 abitanti e dal 1° luglio i Comuni con popolazione compresa fra 10.001 e 60.000 abitanti per un totale di circa 1.400 Enti pubblici. Nel mese di ottobre SIOPE è diventato operativo per i Comuni fino a 10.000 abitanti e per le aziende sanitarie e ospedaliere, a decorrere dal 1° gennaio 2019 è stato esteso a tutti i restanti enti già soggetti alla vecchia rilevazione SIOPE e alle autorità di sistema portuale.

⁸⁴ Il debito afferente al Ministero della difesa non tiene conto di quello presente sul capitolo 1231 (istituito con la legge 3 ottobre 2017, n. 157) trattato specificamente nel volume II del presente lavoro.

⁸⁵ La tavola espone due colonne denominate "debiti fuori bilancio al 31.12.2017" la prima si riferisce ai dati forniti lo scorso anno in sede di esame del rendiconto 2017, la seconda a quelli trasmessi in occasione del rendiconto 2018. Il Ministero della difesa ha chiarito che l'ammontare dei debiti fuori bilancio al 31.12.2017 comprende 17 milioni registrati sul capitolo 1227. Detto ammontare non trova corrispondenza con quanto segnalato per il rendiconto dell'esercizio finanziario 2017. Tuttavia, nel corso della più recente istruttoria, in esito alla più incisiva opera di sensibilizzazione dei Centri di Responsabilità amministrativa del Dicastero, si è provveduto ad una ricognizione più approfondita del debito in parola, che è stato quindi censito. Il MIBAC ha specificato che i debiti comunicati includono la totalità degli importi relativi agli ordini di pagamento in conto sospeso, nonché ulteriori importi debitori relativi ad anni pregressi, non correttamente imputati in precedenza. Il Ministero dell'ambiente ha precisato che la differenza tra i valori esposti in tabella è dovuta alla fattura, a favore di ICE di ammontare pari a 4.725.548 pagata in quota parte, il cui pagamento ha originato un debito residuo di 2.833.049 erroneamente inserito tra i debiti smaltiti dello scorso anno. Per il Ministero della giustizia la differenza è dovuta al debito preesistente sul capitolo 1360 (piano gestionale 11) non censito lo scorso anno. Il Ministero del lavoro ha chiarito che la somma di 1.354.736 euro indicata nella tavola in

La quasi totalità (circa il 90 per cento) del debito residuo a fine anno fa capo a sole tre Amministrazioni (il MIT il MIUR⁸⁶ e il Ministero della giustizia), il MIUR detiene circa la metà del debito (48,4 per cento) mentre la quota residua è di competenza del MIT (21,9 per cento) e del Ministero della giustizia (19,3 per cento).

Il Ministero dell'interno presenta una situazione in netto miglioramento rispetto al precedente esercizio, la quota del debito residuo presenta una riduzione del 78 per cento. Il buon risultato è dovuto alle ingenti risorse (703 milioni) utilizzate per lo smaltimento che hanno assorbito quasi completamente il debito preesistente. Il debito residuo a fine esercizio (158 milioni) non si discosta molto dall'importo del debito di nuova formazione (156 milioni).

La gran parte delle risorse utilizzate per lo smaltimento (703 milioni) sono dovute ai pagamenti effettuati sul capitolo 2351/9, sul quale vengono pagate le spese che il Dicastero sostiene per la gestione dei flussi migratori (registrate sul capitolo 2351/2), e a quelli effettuati sul capitolo 2955/2, che registra le richieste di fondi non soddisfatte provenienti dalle Prefetture e quelle per le certificazioni commerciali autorizzate e da accreditare. La costante flessione dei flussi migratori ha permesso di riassorbire i 522 milioni di debito preesistente presenti sul capitolo 2351/9 a cui si sono aggiunti i 76 milioni pagati sul capitolo 2955/2.

Il MIUR, contrariamente a quanto registrato nell'esercizio 2017, durante il quale era stata effettuata una ricognizione delle posizioni debitorie nei confronti dell'Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro (INAIL) (cap. 2134), che aveva permesso di rivedere in riduzione lo stock del debito (da 470 a 228 milioni), presenta un debito residuo che risulta più che raddoppiato rispetto a inizio anno. Infatti, ai 509 milioni iniziali si sono aggiunti 850 milioni di debiti di nuova formazione e ne sono stati smaltiti 290. Il debito residuo, attestatosi a 1.069 milioni (+110 per cento rispetto al precedente esercizio), è interamente attribuibile all'evoluzione della situazione debitoria nei confronti dell'INAIL (*cf. infra*).

Il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti (MIT) e il Ministero della giustizia assorbono quote pressoché equivalenti dell'importo del debito residuo ma presentano situazioni diverse.

Il MIT presenta un debito residuo sostanzialmente stabile (-0,1 per cento) perché le risorse rese disponibili per lo smaltimento (29 milioni) sono state utilizzate per l'assorbimento del debito formatosi in corso d'anno.

Per il Ministero della giustizia⁸⁷ si evidenzia che le risorse deputate allo smaltimento, pur ingenti (319 milioni), sono state utilizzate in parte a copertura del debito di nuova formazione e in parte per la riduzione del debito preesistente (-20,1 per cento) che rimane comunque particolarmente importante (426 milioni).

corrispondenza del capitolo 4815 comprende anche le somme dei Sop da ripianare relativi a due direzioni generali (ex Direzione Generale per l'attività ispettiva ed alla ex Direzione Generale per le politiche attive, i servizi per il lavoro e la formazione) ora soppresse e sostituite con la creazione delle due agenzie - INL e ANPAL - di cui decreto legislativo 14 settembre 2015, n. 149 e al decreto legislativo 14 settembre 2015, n. 150.

Per le elaborazioni successive si terrà conto del debito residuo inviato dalle Amministrazioni in occasione della relazione al rendiconto dell'esercizio finanziario 2018.

⁸⁶ Per questo Dicastero, i dati relativi agli uffici scolastici regionali sono stati inviati solo dall'Amministrazione, quelli relativi all'Amministrazione centrale sia dall'Amministrazione che dall'Ufficio centrale di bilancio. I dati attinenti all'Amministrazione centrale utilizzati per le elaborazioni sono quelli forniti dall'UCB.

⁸⁷ L'Amministrazione ha precisato che risulta difficile quantificare l'importo dei debiti registrato sul capitolo 1262 poiché questo deriva da spese per liti, arbitraggi, risarcimenti ed accessori, rimborso delle spese di patrocinio legale, risultanti da sentenze decreti o ordinanze che vengono emessi via via dall'autorità giudiziaria e notificati a distanza di tempo all'Amministrazione. Sono determinabili solo i pagamenti effettuati, l'importo dei quali, così come avvenuto lo scorso anno, non è stato considerato nel complesso dei debiti di pertinenza del Ministero della giustizia.

2.4.2. Una ripartizione per categoria economica

Anche nel 2018 i debiti si formano prevalentemente in alcune categorie di spesa: i “Consumi intermedi”, i “Trasferimenti correnti alle famiglie”⁸⁸, le “Altre uscite correnti” e gli “Investimenti fissi lordi”.

A tali categorie è riferibile il 50 per cento (75 per cento nel 2017) del debito residuo⁸⁹.

TAVOLA 53

(in migliaia)

Categoria di spesa	Debiti fuori bilancio rimasti da smaltire al 31/12/2017	Nuovi debiti accertati nel 2018	Debiti smaltiti nel 2018	Debiti fuori bilancio rimasti da smaltire al 31/12/2018	Imp. totali 2018	Pag. totali 2018	Debito residuo/ imp. tot.	Debito residuo/ pag. tot.	Debito smaltito/ pag. tot.
Consumi intermedi	751.689	366.094	526.618	591.164	14.242.327	13.951.172	4,2	4,2	3,8
Trasferimenti correnti a famiglie e ISP	522.153	35.011	524.756	32.408	9.263.542	8.503.095	0,3	0,4	6,2
Altre uscite correnti	18.186	85.455	89.297	14.344	619.948	581.989	2,3	2,5	15,3
Investimenti fissi lordi	451.638	33.977	12.565	473.051	5.524.041	4.581.404	8,6	10,3	0,3
Totale	1.743.666	520.537	1.153.236	1.110.967	29.649.859	27.617.661	3,7	4,0	4,2

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati forniti dalle Amministrazioni

Nell'anno 2018 il debito pesa per circa il 4 per cento sia in termini di impegni (6,1 per cento nel 2017) che di pagamenti (6,2 per cento nel 2017) delle quattro categorie indicate.

La riduzione del peso del debito sugli impegni è dovuta in parte all'aumento degli impegni totali (passati da 26.950 a 29.650 milioni) e in parte al debito residuo (passato da 1.632 a 1.111 milioni). La minore incidenza del debito sui pagamenti invece è dovuta esclusivamente al debito pregresso, essendo i pagamenti rimasti sostanzialmente stabili rispetto allo scorso esercizio (da 26.133 a 27.618 milioni).

Nel complesso i nuovi debiti (521 milioni) sono di molto inferiori rispetto a quelli smaltiti (1.153 milioni) e soprattutto, presentano una decisa inversione di tendenza rispetto allo scorso anno quando si attestavano a 991 milioni a fronte di risorse stanziare pari a 881 milioni.

Nell'esame delle singole categorie economiche, al fine di consentire un confronto omogeneo con i risultati del 2017, nella tavola seguente si è proceduto ad una riclassificazione, spostando il capitolo 1264, afferente al Ministero della giustizia, dalla categoria “Consumi intermedi” alla categoria “Altre uscite correnti” nel quale era allocato in tale esercizio.

⁸⁸ 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.

⁸⁹ Il debito afferente alle categorie di spesa considerate, che rappresenta circa la metà del debito delle Amministrazioni centrali, risulta in netta diminuzione rispetto a quanto riscontrato nello scorso esercizio; rappresenta infatti il 50 per cento dell'importo del debito residuo (75 per cento nel 2017), il 71 per cento dell'importo del debito smaltito (78 per cento nel 2017) e il 34 per cento (63 per cento nel 2017) dell'importo complessivo dei debiti accertati nell'anno.

La gran parte della riduzione è principalmente riconducibile alla diminuzione del debito residuo nella categoria “Trasferimenti correnti a famiglie e ISP” (passato da 550 a soli 32 milioni) dovuto al miglioramento della situazione debitoria registrata per il Ministero dell'interno.

TAVOLA 54
(in migliaia)

Categoria di spesa	Debiti fuori bilancio rimasti da smaltire al 31/12/2017	Nuovi debiti accertati nel 2018	Debiti smaltiti nel 2018	Debiti fuori bilancio rimasti da smaltire al 31/12/2018	Imp. totali 2018	Pag. totali 2018	Debito residuo/imp. tot.	Debito residuo/pag. tot.	Debito smaltito/pag. tot.
Consumi intermedi	436.293	271.280	410.254	297.319	14.242.327	13.951.172	2,1	2,1	2,9
Trasferimenti correnti a famiglie e ISP	522.153	35.011	524.756	32.408	9.263.542	8.503.095	0,3	0,4	6,2
Altre uscite correnti	333.582	180.269	205.661	308.189	619.948	581.989	49,7	53,0	35,3
Investimenti fissi lordi	451.638	33.977	12.565	473.051	5.524.041	4.581.404	8,6	10,3	0,3
Totale	1.743.666	520.537	1.153.236	1.110.967	29.649.859	27.617.661	3,7	4,0	4,2

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati forniti dalle Amministrazioni

Diversi gli andamenti dell'anno per categoria economica.

Nella categoria "Consumi intermedi" i nuovi debiti sono 271 milioni (225 nel 2017). L'importo stanziato per lo smaltimento di quelli pregressi, pari a 410 milioni (263 nel 2017), supera i debiti formati nell'anno. Tali risorse sono state utilizzate per ridurre almeno in parte l'ingente importo del debito residuo che è passato da 436 a 297 milioni.

La parte più rilevante del debito pregresso afferisce al Ministero dell'interno (30,6 per cento del debito residuo), al Ministero della giustizia (44 per cento del debito residuo) e al Ministero della difesa (16,3 per cento del debito residuo).

La maggiore quota di debito di competenza del Ministero dell'interno è registrata sul capitolo 2955 (pg. 2)⁹⁰ sul quale, vengono registrate le richieste di fondi provenienti dalle Prefetture alle quali non si è potuto dare copertura per carenza di fondi e quelle per le certificazioni commerciali autorizzate e da accreditare. A fronte di un debito preesistente di 91 milioni, ne sono stati accertati 44 e smaltiti 76. Il debito residuo, in linea con quanto registrato lo scorso esercizio, si attesta a poco più di 59 milioni.

Il capitolo 1360/01 afferente al Ministero della giustizia presenta un debito residuo pari a 112 milioni (85 per cento del debito del Dicastero) in lieve diminuzione rispetto al 2017 quando si attestava a 122 milioni. All'importo del debito preesistente di 122 milioni si sono aggiunti in corso d'anno 100 milioni e ne sono stati smaltiti 110. L'Amministrazione ha precisato che il debito dell'anno 2018 è stato originato dalle richieste pervenute dai funzionari delegati alla data del 13 febbraio 2019, che comprendono le somme anticipate da Poste italiane S.p.A. per il servizio di notifica degli atti giudiziari. L'affidamento del servizio in questione è stato prorogato al gestore anche per il 2019.

Il Ministero della difesa presenta un debito residuo di poco più di 48 milioni sul capitolo 1227 non censito nello scorso esercizio.

I nuovi debiti nella categoria "Trasferimenti correnti alle famiglie" sono pari a 35 milioni, in deciso calo rispetto al 2017 quando si attestavano a 510 milioni (-93 per cento). Nel corso dell'anno sono stati smaltiti 525 milioni, il debito residuo a fine anno è pari a 32 milioni, in diminuzione del 94,2 per cento. Si annulla quasi del tutto il peso del debito rispetto agli impegni e ai pagamenti, rispettivamente allo 0,3 e allo 0,4 per cento (8,1 e 7,7 per cento nel 2017).

L'andamento della situazione debitoria della categoria in esame è influenzato dal notevole miglioramento registrato per il Ministero dell'interno. La gran parte dei debiti di questa categoria riguardano, come si è detto, le spese sostenute per i servizi di accoglienza degli stranieri, registrate sul capitolo cap. 2351/2 e pagate sul cap. 2351/9. L'Amministrazione ha chiarito che i debiti maturati nel corso dell'anno 2018 sono stati generati dalla carenza delle risorse stanziato. In ogni caso, a seguito della costante flessione dei flussi migratori è stato possibile effettuare il pagamento del debito preesistente (522 milioni) e chiudere l'esercizio 2018 con un valore stimato di 32 milioni attribuibile esclusivamente al debito di nuova formazione. Il valore di stima, in corso di

⁹⁰ Nel corso del 2017 sul capitolo in esame sono state riallocate le risorse precedentemente registrate sul capitolo 2947 (pg. 20).

consolidamento, è stato calcolato sulla base dei fabbisogni segnalati dalle Prefetture per la copertura delle spese riferite al sesto bimestre 2018.

La categoria denominata “Altre uscite correnti” si caratterizza per un importo del debito iniziale pari a 334 milioni (372 nel 2017), che si riduce nel corso dell’anno a 308 milioni (327 nel 2017).

La gran parte del debito residuo (circa il 95 per cento) è riconducibile al capitolo 1264⁹¹ afferente al Ministero della giustizia. Come rilevato nelle relazioni degli scorsi anni, si tratta del capitolo sul quale vengono registrate le spese per l’equa riparazione del danno subito a seguito dell’irragionevole durata del processo (legge n. 89 del 2001).

Al debito iniziale di 316 milioni (337 nel 2017) si sono aggiunti in corso d’anno 95 milioni (105 nel 2017), a fronte di pagamenti per 116 milioni (126 nel 2017). Il debito residuo in riduzione e pari a 294 milioni (316 nel 2017) 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.

Nel caso degli investimenti fissi lordi, il debito si presenta sostanzialmente stabile in quanto la riduzione del peso rispetto agli impegni è interamente dovuta all’aumento di questi ultimi (passati da 4.771 a 5.524 milioni) e non alla riduzione del debito residuo, in leggero aumento rispetto allo scorso esercizio (da 450 a 473 milioni).

La maggior parte dei debiti della categoria sono relativi ai capitoli 7341 e 7544 del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, che da soli rappresentano l’86 per cento del debito residuo della categoria.

Sul capitolo 7341 vengono registrate le spese per la costruzione la manutenzione e il completamento di edifici. Nel corso dell’anno il capitolo non è stato movimentato per cui è rimasto inalterato l’ingente importo del debito iniziale di 181 milioni.

Altro capitolo di interesse è il 7544, sul quale vengono registrate le somme da erogare per il trasferimento delle competenze di due enti soppressi: il Dipartimento per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno e l’Agenzia per la promozione e lo sviluppo del Mezzogiorno. Questo capitolo, non movimentato da due esercizi, presenta un debito residuo di 224 milioni.

Infine, si richiama l’attenzione sull’importo del debito registrato sul capitolo 2134 del Ministero dell’istruzione dell’università e della ricerca pur non appartenendo ad alcuna delle categorie precedentemente esaminate. Si tratta di un debito degli uffici scolastici regionali nei confronti dell’INAIL, formatosi a causa dei mancati rimborsi per prestazioni erogate agli alunni e al personale a seguito di infortuni subiti nel corso del lavoro o delle esercitazioni, che da solo rappresenta il debito residuo dell’intero dicastero.

Contrariamente allo scorso anno, quando le azioni di monitoraggio effettuate nei confronti degli uffici scolastici regionali avevano permesso di rideterminare in riduzione l’importo del debito residuo (passato da 467 a 227 milioni), le azioni di verifica effettuate nel 2018 hanno rideterminato in aumento l’importo del debito (passato da 509 a 1069 milioni), a seguito dell’emersione di posizioni debitorie afferenti agli anni 2006/2015 per 850 milioni, smaltite poi solo in parte (290 milioni).

L’Amministrazione ha chiarito che il debito residuo afferisce alle annualità 2006/2011 (560 milioni), 2012/2013 (255 milioni) e 2014/2015 (254 milioni), precisando che il debito relativo alle annualità 2006/2011 e 2012/2013 è un dato certo in quanto certificato da tutti gli uffici scolastici regionali e corrispondente alla massa debitoria iscritta nel bilancio dell’INAIL. Il debito corrispondente all’annualità 2014/2015 non può, invece, considerarsi definitivo essendo ancora in corso il necessario riscontro con gli uffici.

Con la legge 27 dicembre 2017, n. 505 (legge di bilancio 2019) sono state stanziare risorse per 795 milioni per chiudere parte delle posizioni debitorie in essere.

91 I dati riferiti al capitolo risultano dalle tabelle a consuntivo compilate sulla base dei dati inviati dalle Corti d’appello e dei dati estratti dal SICOGE.

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

Come avvenuto negli scorsi anni, l'analisi dei debiti fuori bilancio viene completata dall'esame dei debiti di tesoreria delle Amministrazioni centrali sorti a seguito dell'emissione di Speciali Ordini di Pagamento (SOP), la cui disciplina si rinvia all'art. 14 del d.l. 31 dicembre 1996, n. 669⁹².

I Sop sono pagamenti che vengono 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. 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 dispone⁹³.

Dal punto di vista contabile, i Sop vengono registrati nel conto denominato "pagamenti urgenti" che rappresenta uno dei sottoconti di cui si compone il conto sospeso⁹⁴.

Con l'entrata in vigore del decreto ministeriale 24 giugno 2015 la procedura per l'emissione e la successiva regolarizzazione contabile del Sop è stata informatizzata, 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. La nuova disciplina prevede che la sistemazione contabile del sospeso sia perfezionata entro sei mesi dall'emissione dell'ordine di pagamento informatico, compatibilmente con le risorse disponibili.

L'articolo 18 della legge 11 dicembre 2016, n. 232 (come modificato dall'art. 3, comma 1, della legge 3 ottobre 2017, n. 157) ha stanziato risorse finanziarie per la sistemazione di partite contabilizzate in conto sospeso, istituite negli stati di previsione dei Ministeri interessati in relazione all'eliminazione dei residui passivi di bilancio e alla cancellazione dei residui passivi perenti, a seguito dell'attività di ricognizione svolta in attuazione dell'articolo 49, comma 2, lettere c) e d), del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 giugno 2014, n. 89.

L'analisi che segue si basa sui dati forniti per ciascuna Amministrazione dalla Ragioneria generale dello Stato e riguarda solo la parte dell'esposizione debitoria nei confronti della tesoreria del complesso dei Ministeri, dovuta al pagamento degli Speciali Ordini di Pagamento.

TAVOLA 55
(in migliaia)

Ministero	Debiti fuori bilancio al 31.12.2017	Nuovi debiti accertati nel 2018	Somme disposte a sistemazione dei debiti di tesoreria nel 2018	Debiti rimasti da smaltire al 31.12.18	Composizione percentuale del debito al 31.12.18
MEF	33.009	15.433	34.758	13.684	3,0
MISE	3.113	7.314	3.121	7.306	1,6
DIFESA	388	21	388	21	0,0
MIBAC	11.018	2.391	1.123	12.285	2,7
AMBIENTE	675	25.016	25.069	622	0,1
INTERNO	69.371	66.375	12.997	122.749	26,9
MIT	354.705	70.403	316.046	109.062	23,9
MIPAAFT	1.773	7.178	743	8.208	1,8
GIUSTIZIA	566	4.086	927	3.724	0,8
SALUTE	2.837	3.490	541	5.787	1,3
LAVORO	1.896	544	1.224	1.216	0,3
MAECI	0	0	0	0	0,0
MIUR	123.385	63.185	14.608	171.962	37,7
Totale	602.736	265.436	411.546	456.626	100,0

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

⁹² 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.

⁹³ Per un approfondimento sul tema si rinvia alla relazione allegata al rendiconto dell'esercizio 2016 - vol. I.

⁹⁴ Le componenti sono puntualmente disciplinate dall'art. 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.

Al 31 dicembre 2017 i Ministeri presentavano un debito di tesoreria di 603 milioni a cui si sono aggiunti in corso d'anno 265 milioni. L'importo smaltito risulta superiore (146 milioni) rispetto a quello di nuova formazione, determinando a fine anno una riduzione del debito da smaltire a 457 milioni, in calo del 24,2 per cento rispetto a inizio anno. Prosegue il *trend* di diminuzione del debito iniziato nel 2017, (anno nel quale i Sop si attestavano a 603 milioni) che ha registrato una riduzione del 19,7 per cento rispetto al debito accertato nel 2016 (751 milioni).

La riduzione del debito verificatasi nel corso dell'esercizio 2018 appare riconducibile, tra l'altro, alle risorse stanziare dalla legge 11 dicembre 2016, n. 232 (bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019) per la sistemazione di partite contabilizzate in conto sospeso. Il Ministero dell'economia e delle finanze, in attuazione delle disposizioni legislative, ha emesso nel dicembre 2017 (a valere dello stanziamento sul capitolo 3035) un ordine di pagamento di 995 milioni a favore della Banca d'Italia, per la sistemazione dei Sop emessi in forma cartacea, non ancora regolati. Le successive operazioni sono state effettuate nel mese di gennaio 2018. La chiusura di alcune delle posizioni debitorie nei confronti dell'istituto tesoriere potrebbe aver contribuito alla riduzione del debito⁹⁵.

Nel corso dell'esercizio 2018 solo cinque Dicasteri hanno ridotto il debito mentre ben sette fanno registrare un aumento, in alcuni casi molto significativo.

Il Ministero della difesa

(-95 per cento), il MIT (-69 per cento) e il Ministero del lavoro (-36 per cento) presentano una decisa inversione di tendenza rispetto all'anno precedente.

Prosegue il percorso virtuoso dal MEF, che presenta una riduzione del debito iniziale del 59 per cento (-83 per cento nel 2017), così come quello del Ministero dell'ambiente (-8 per cento a fronte del -96 per cento del 2017).

Le altre Amministrazioni fanno registrare un aumento del debito alcune volte particolarmente significativo come nel caso del Ministero della giustizia, del MIPAAFT e del MISE. Di particolare rilievo anche il peggioramento della situazione debitoria del MIUR (+39 per cento), anche alla luce della percentuale di debito detenuta (+38 per cento), che incide negativamente sull'intero comparto.

Così come avvenuto lo scorso anno, il MIUR (38 per cento), il Ministero dell'interno (27 per cento) e il MIT (24 per cento) assorbono la gran parte dell'importo del debito residuo del complesso dei Ministeri anche se la percentuale del debito detenuta dalle tre Amministrazioni in esame si è leggermente ridotta, passando dal 91 per cento dello scorso anno all'88 per cento del 2018.

Il MIUR, a cui è riferibile circa il 38 per cento (20,5 per cento nel 2017) dell'intero debito presenta un debito residuo pari a circa 172 milioni a fronte di 123 milioni del 2017. L'importo a fine anno si è formato cumulando ai circa 123 milioni di debito iniziale i 63 milioni di debiti accertati in corso d'anno e detraendo i circa 15 milioni smaltiti. Così come avvenuto nel 2017, le risorse destinate allo smaltimento sono di molto inferiori rispetto all'importo del debito di nuova formazione.

Il Ministero dell'interno assorbe circa il 27 per cento (12 per cento nel 2017) del complesso del debito, con un incremento del 77 per cento circa rispetto a quello registrato nello scorso esercizio. A fronte di circa 69 milioni (48 milioni nel 2017) presenti a inizio anno, a fine esercizio il debito residuo è pari a 123 milioni (69 milioni nel 2017). Ciò è dovuto all'ingente debito formatosi nel corso dell'anno (66 milioni) che risulta smaltito solo in parte (13 milioni).

Il MIT, a cui è imputabile il 24 per cento (60 per cento nel 2017) del debito complessivo, presenta una decisa inversione di tendenza rispetto a quanto registrato nel 2017. L'Amministrazione presentava a inizio anno un debito di 355 milioni a cui si sono aggiunti 70

⁹⁵ Anche nel 2017, quando la disciplina su richiamata non aveva ancora esplicato i suoi effetti, la riduzione del debito è stata significativa (-19,7 per cento): in tal caso, parte della riduzione registrata potrebbe essere dovuta all'informatizzazione della procedura introdotta a decorrere dal 2015 (decreto ministeriale 24 giugno 2015) che dispone la regolarizzazione delle posizioni debitorie entro sei mesi dall'emissione dell'ordine di pagamento informatico.

milioni in corso d'anno e ne sono stati pagati ben 316. Le ingenti somme disposte per la sistemazione del debito sono state utilizzate non solo per lo smaltimento del debito di nuova formazione, ma anche per recuperare gran parte di quello pregresso. L'importo del debito residuo (109 milioni) si è ridotto del 69 per cento rispetto a quello iniziale⁹⁶.

2.5. La spesa dello Stato per investimenti

L'aggregato di spesa corrispondente agli investimenti fissi lordi e ai contributi agli investimenti, al netto di quelli ad Amministrazioni pubbliche e estero, raggiunge 21,6 miliardi di risorse stanziati nel 2018, a fronte dei 16 miliardi del 2017. Un incremento decisamente importante che si riflette anche sugli impegni totali (da 15,2 miliardi del 2017 a 18,8 del 2018), ma non sui pagamenti complessivi che flettono, invece, del 2,5 per cento e da 16,1 miliardi scendono a 15,7, a motivo del decremento che si è determinato sulla categoria dei contributi agli investimenti (-6 per cento), solo parzialmente compensato dall'aumento di spesa per investimenti fissi (7,4 per cento).

Si rileva che la spesa per investimenti accresce comunque il peso sulla spesa in conto capitale rispetto al 2017 e arriva a rappresentare oltre il 40 per cento sia come risorse stanziati che pagate e il 36 per cento in termini di impegni complessivi.

TAVOLA 56

LA SPESA DELLO STATO PER INVESTIMENTI

(in migliaia)

categorie di spesa	2017		
	stanziamenti definitivi competenza	impegni totali	pagamenti totali
Investimenti fissi lordi e acquisti di terreni	4.960.638	4.691.998	4.266.033
Contributi agli investimenti (al netto PPAA ed estero)	11.080.352	10.562.711	11.855.817
Totale spesa per investimenti	16.040.990	15.254.709	16.121.850
Totale spesa c/capitale	63.713.554	54.433.226	52.257.456
<i>inc % spesa per investimenti/spesa conto capitale</i>	<i>25,2</i>	<i>28,0</i>	<i>30,9</i>
	2018		
Investimenti fissi lordi e acquisti di terreni	6.372.775	5.524.041	4.581.404
Contributi agli investimenti (al netto PPAA ed estero)	15.211.418	13.282.876	11.139.134
Totale spesa per investimenti	21.584.193	18.806.917	15.720.538
Totale spesa c/capitale	52.234.492	52.365.902	38.593.638
<i>inc % spesa per investimenti/spesa conto capitale</i>	<i>41,3</i>	<i>35,9</i>	<i>40,7</i>
	var % 2018/2017		
Investimenti fissi lordi e acquisti di terreni	28,5	17,7	7,4
Contributi agli investimenti (al netto PPAA ed estero)	37,3	25,8	-6,0
Totale spesa per investimenti	34,6	23,3	-2,5

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

L'incremento dei finanziamenti si distribuisce su tutte le missioni fatta eccezione per "Regolazione dei mercati", "Commercio internazionale e internazionalizzazione del sistema produttivo", "Politiche per il lavoro" e "Immigrazione, accoglienza e garanzie dei diritti" e un ruolo fondamentale sulla generale dinamica positiva è da riconoscere sicuramente al Fondo per gli investimenti e lo sviluppo infrastrutturale del Paese, istituito con la legge di bilancio n. 232 del 2016 che è andato ad incidere trasversalmente su una pluralità di missioni.

L'incremento molto significativo della dotazione finanziaria nell'ultimo biennio, non sempre accompagnato, tuttavia, da un'analoga accelerazione sui pagamenti, ha comportato l'accumulo delle risorse complessivamente a disposizione (massa spendibile) e quindi, anche laddove si siano evidenziati progressi in termini di spesa pagata, si assiste ad un diffuso

⁹⁶ Suscita perplessità la sostanziale stabilità del debito complessivo pregresso a fronte dell'importo particolarmente ingente utilizzato per la chiusura di posizioni debitorie relative ai Sop.

deterioramento del coefficiente di realizzazione che passa dal 60,6 per cento del 2017 al 50,7 del 2018.

Nell'ambito della strategia di rilancio e accelerazione degli investimenti finalizzata a stimolare la crescita economica e migliorare la dotazione infrastrutturale del Paese, come accennato, il Fondo di cui al comma 140 della legge n. 232 del 2016 ha rivestito un ruolo fondamentale.

TAVOLA 57

COEFFICIENTE DI REALIZZAZIONE DELLA SPESA PER INVESTIMENTI

(in migliaia)

categorie di spesa	2017		
	massa spendibile	pagamenti totali	coefficiente di realizzazione
Investimenti fissi lordi e acquisti di terreni	9.637.694	4.266.033	44,3
Contributi agli investimenti (al netto PPAA ed estero)	16.986.289	11.855.817	69,8
Totale spesa per investimenti	26.623.983	16.121.850	60,6
Investimenti fissi lordi e acquisti di terreni	2018		
	massa spendibile	pagamenti totali	coefficiente di realizzazione
Investimenti fissi lordi e acquisti di terreni	11.140.731	4.581.404	41,1
Contributi agli investimenti (al netto PPAA ed estero)	19.876.900	11.139.134	56,0
Totale spesa per investimenti	31.017.632	15.720.538	50,7

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

RIQUADRO – FONDO PER GLI INVESTIMENTI

Il Fondo nasce nel 2017 con la finalità di incentivare gli investimenti in alcuni settori specifici⁹⁷. Si prevede uno stanziamento di 1.900 milioni per il primo anno, 3.150 per il 2018, 3.500 per il 2019 e 3.000 dal 2020 al 2032.

La prima ripartizione del Fondo è avvenuta con il dPCM 29 maggio 2017 per il finanziamento degli interventi inseriti nel Programma straordinario per la riqualificazione urbana e la sicurezza delle periferie delle Città metropolitane e dei Comuni capoluogo di provincia: 270 milioni annui per il 2017 e 2018, 260 milioni per il 2019. Risorse che, ai sensi del comma 141 della legge n. 232/2016, sono aggiuntive rispetto ai finanziamenti deliberati a valere sul Fondo sviluppo e coesione per il periodo di programmazione 2014-20 (con la delibera CIPE del 3 marzo 2017 sono stati assegnati al Programma 603,9 milioni in favore delle città e dei comuni del Mezzogiorno e 194,27 milioni in favore di quelli del Centro-Nord).

Una quota del Fondo, pari a 400 milioni per il 2017, è stata ripartita tra le Regioni a statuto ordinario dal d.l. 50/2017 per la realizzazione di investimenti nuovi o aggiuntivi che determinassero nell'anno una maggiore spesa pari almeno a 132,42 milioni, e sempre con il d.l. n. 50 una quota di 64 milioni nel 2017, 118 milioni nel 2018, 80 milioni nel 2019 e 44 milioni dal 2020, è stata assegnata al MIUR per il successivo riparto tra le Province per interventi relativi all'edilizia scolastica. Ulteriori 13 milioni sono stati poi utilizzati con il d.l. 13/2017 per finanziare la realizzazione dei centri di permanenza per i rimpatri.

La quota residua, pari pertanto a 1.166 milioni di risorse per il 2017, 2.762 per il 2018, 3.160 per il 2019 e 2.956 dal 2020, è stata infine ripartita con il dPCM 21 luglio 2017 sulla base delle proposte avanzate dalle Amministrazioni centrali dello Stato relativamente a programmi di spesa rientranti nei settori indicati dal comma 140 e tutti gli interventi finanziati sono soggetti – anche ai fini dell'erogazione dei finanziamenti - al monitoraggio previsto dal d.lgs. 229/2011 attraverso le informazioni della Banca Dati delle Amministrazioni Pubbliche.

⁹⁷ Trasporti, viabilità, mobilità sostenibile, sicurezza stradale, riqualificazione e accessibilità delle stazioni, infrastrutture, anche relative alla rete idrica e alle opere di collettamento, fognatura e depurazione, ricerca, difesa del suolo, dissesto idrogeologico, risanamento ambientale e bonifiche, edilizia pubblica, compresa quella scolastica, attività industriali ad alta tecnologia e sostegno alle esportazioni, informatizzazione dell'Amministrazione giudiziaria, prevenzione del rischio sismico, investimenti per la riqualificazione urbana e per la sicurezza delle periferie delle Città metropolitane e dei Comuni capoluogo di provincia, eliminazione delle barriere architettoniche.

Solo alla fine di ottobre 2017, peraltro, il capitolo Fondo 7555 del Ministero dell'economia e delle finanze è stato ripartito per andare ad alimentare i singoli capitoli di spesa di competenza delle Amministrazioni richiedenti e consentire l'effettivo utilizzo delle risorse. A marzo 2018 il comma 140 della legge n. 232 del 2016 è stato dichiarato illegittimo dalla Corte costituzionale⁹⁸ nella parte in cui non richiedeva un'intesa con gli Enti territoriali per l'adozione del decreto di ripartizione dei finanziamenti nei settori di spesa riguardanti le materie di competenza regionale. Il Fondo presenta infatti un carattere plurisettoriale ed è destinato a finanziare programmi afferenti plurimi settori alcuni dei quali caratterizzati da una competenza concorrente delle Regioni (come governo del territorio, protezione civile, grandi reti di trasporto, ricerca scientifica e tecnologica). In attuazione della sentenza l'articolo 13, comma 1 del d.l. 91/2018 ha integrato la procedura di riparto del Fondo introducendo la previa intesa con gli Enti territoriali interessati ovvero in sede di Conferenza Stato-Regioni. Con la legge di bilancio per il 2018⁹⁹ il Fondo è stato rifinanziato per un totale di 36,11 miliardi fino al 2033 ed è stata introdotta la riserva di una quota annua pari a 70 milioni per interventi riguardanti il rischio idrogeologico¹⁰⁰. Con il dPCM del 28 novembre 2018 il Fondo è stato ripartito per Amministrazione e settore di intervento dal 2018 al 2033, al netto della quota utilizzata a copertura di diversi articoli del d.l. 109/2018 (cd. Decreto-legge Genova) pari a 585 milioni per il periodo 2018-2029. Sono stati quindi ripartiti 35,53 miliardi complessivi, di cui 717 milioni per l'anno 2018 e 1.420 milioni per l'anno 2019. Le risorse vengono attribuite per le finalità di intervento già previste dal fondo del comma 140 alle quali si aggiungono "mobilità sostenibile e sicurezza stradale", "digitalizzazione delle amministrazioni statali", e "potenziamento delle infrastrutture e mezzi per l'ordine pubblico, la sicurezza e il soccorso".

Le risorse di bilancio per il 2018 complessivamente appostate sui capitoli/piani gestionali destinatari del Fondo di cui al c. 140 sono risultate pari a 2,65 miliardi a fronte di poco più di 1 miliardo del 2017¹⁰¹. Nel riparto delle risorse tra Amministrazioni si conferma anche nel 2018 il maggior peso degli stanziamenti a favore del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti (26 per cento), e Istruzione, università e ricerca (18,5 per cento); si accresce il peso delle risorse per il Ministero dell'economia e delle finanze (da 7,2 a 24,9 per cento), mentre diminuisce quello dello Sviluppo economico (da 14,9 per cento a 5,5), Amministrazione che insieme al Ministero della salute vede ridursi la dotazione sui capitoli alimentati dal Fondo (per circa 7,5 milioni la prima e 8 milioni la seconda).

⁹⁸ Sentenza Corte cost. n. 74 del 7 marzo 2018.

⁹⁹ Legge n. 205 del 2017, commi 1072-1075. Anche il comma 1072 è stato impugnato davanti alla Corte costituzionale in quanto rinviava al comma 140 della legge 232/2016 per i criteri di utilizzo del fondo e al momento della proposizione del ricorso, la Corte non si era ancora pronunciata in merito alla illegittimità dello stesso comma. Con la sentenza n. 56 del 2019 la Corte costituzionale, in ordine alla questione di illegittimità dell'art. 1 comma 1072 della legge n. 205/2017, ha dichiarato cessata la materia del contendere essendo già intervenuta una norma modificativa in senso soddisfacente delle pretese avanzate dalla Regione ricorrente della disposizione già censurata dalla Corte con la sentenza n. 74 del 2018.

¹⁰⁰ I commi 1073 e 1074 riservano una quota annua agli interventi individuati dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 15 settembre 2015 di approvazione del Piano stralcio aree metropolitane e aree urbane, e degli interventi di mitigazione del rischio idrogeologico nelle Regioni del Centro-Nord, che sono individuati nell'ambito di un programma nazionale approvato dal CIPE su proposta della Presidenza del Consiglio dei ministri - Struttura di missione contro il dissesto idrogeologico, sulla base di un accordo di programma stipulato. Con il decreto-legge n. 86 del 2018 la competenza della Struttura di missione è stata trasferita al Ministro dell'ambiente.

¹⁰¹ Al netto del cap. 7122/02 del MEF (Fondo opere: rifinanziamento art. 1, comma 84 legge n. 266/2005) alimentato dal Fondo comma 140 solo in parte.

GESTIONE DELLE RISORSE ATTRIBUITE CON IL FONDO INVESTIMENTI
(AMMINISTRAZIONE BENEFICIARIA)

(in migliaia)

amministrazione di spesa	2017				residui definitivi iniziali	2018				
	stanziamenti definitivi	impegni totali	pagamenti totali	residui finali		stanziamenti iniziali	stanziamenti definitivi	impegni totali	pagamenti totali	residui finali
Economia e finanze	74.521	69.521	69.521	5.000	5.000	340.073	660.073	632.856	455.877	186.302
Sviluppo economico	153.750	-	-	153.750	153.750	146.200	146.200	-	-	-
Giustizia	25.706	17.374	-	25.706	25.706	153.928	153.928	73.722	32.788	114.427
Esteri	1.079	-	-	1.079	1.079	8.879	8.879	920	218	9.534
Istruzione, università e ricerca	355.911	65.000	55.000	300.911	300.911	489.639	489.639	750.550	81.066	709.484
Interno	36.341	1.504	167	30.479	30.479	78.498	78.498	31.522	10.010	44.748
Ambiente	17.423	336	336	17.087	17.087	59.955	59.955	63.210	51.732	25.310
Infrastrutture	246.222	81.606	41.606	204.616	204.616	689.928	687.928	766.584	311.464	543.181
Difesa	49.500	27.121	-	34.663	34.663	199.700	199.700	86.010	16.386	108.016
Politiche agricole	8.061	-	-	-	-	30.263	30.263	8.320	658	7.662
Beni culturali	11.064	11.064	-	11.064	11.064	92.495	92.495	92.495	95.559	8.000
Salute	49.421	-	-	49.421	49.421	41.441	41.441	90.862	-	90.862
Totale complessivo	1.029.000	273.528	166.631	833.775	833.775	2.331.000	2.649.000	2.597.050	1.055.759	1.847.526

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Se, nel primo anno di istituzione del Fondo, il ritardo con cui sono state ripartite le risorse aveva comportato un forte rallentamento nella gestione delle stesse, reso evidente da impegni effettivi di poco superiori ai 270 milioni e pagamenti per 166,6 milioni, la situazione nel 2018 appare più dinamica sia perché gli stanziamenti dell'anno sono stati appostati già con legge di bilancio e ciò ha consentito di migliorare l'utilizzo dei finanziamenti, sia perché è stato possibile gestire anche le risorse non impegnate nell'anno precedente e che hanno determinato un aumento della massa spendibile di oltre 833 milioni. Ciò ha determinato un forte incremento degli impegni totali che hanno raggiunto i 2,6 miliardi e anche dei pagamenti totali, oltre 1 miliardo di spesa.

Quindi un risultato positivo se confrontato con il 2017, ma comunque caratterizzato da ampi margini di miglioramento se letto guardando alla sola gestione del 2018: considerando, infatti, che la massa spendibile a disposizione era pari a 3,5 miliardi, il coefficiente di realizzazione degli investimenti finanziati si attesta poco sopra il 30 per cento. Decisamente migliore del dato complessivo è stata la performance del Ministero per i beni culturali (92,3 per cento), di Economia e finanze (68,5 per cento) e dell'ambiente (67,1 per cento); solo di poco superiore al valore totale è risultato il grado di realizzazione del Ministero delle infrastrutture, principale protagonista sia per la quantità di risorse a disposizione che per la numerosità di capitoli alimentati dal Fondo. Per le altre Amministrazioni sono risultate evidenti delle difficoltà nell'utilizzo degli stanziamenti e dei residui di stanziamento del 2017, in particolare il Ministero della salute e il Ministero dello sviluppo economico non hanno proceduto ad alcun pagamento nell'anno¹⁰².

¹⁰² Per quanto riguarda il MISE a fine 2018 le risorse stanziare nel biennio hanno costituito economie (circa 300 milioni). Infatti, nel corso dell'anno, non sono stati assunti impegni né sui residui di stanziamento dell'esercizio precedente, né sulla competenza. Non sembrerebbe, inoltre, che l'Amministrazione abbia fatto ricorso alla procedura di cui all'art. 30, comma 2 della legge di contabilità e finanza pubblica.

TAVOLA 59

COEFFICIENTE DI REALIZZAZIONE 2018 PER AMMINISTRAZIONE

Amministrazione di spesa	massa spendibile	pagamenti totali	(in migliaia)
			coeff. realizzazione
Economia e finanze	665.073	455.877	68,5
Sviluppo economico	299.950	-	0,0
Giustizia	179.634	32.788	18,3
Esteri	9.957	218	2,2
Istruzione, università e ricerca	790.550	81.066	10,3
Interno	108.977	10.010	9,2
Ambiente	77.042	51.732	67,1
Infrastrutture	892.544	311.464	34,9
Difesa	234.363	16.386	7,0
Politiche agricole	30.263	658	2,2
Beni culturali	103.559	95.559	92,3
Salute	90.862	-	0,0
Totale complessivo	3.482.775	1.055.759	30,3

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Complessivamente dalla gestione 2018 sono risultati 1,8 miliardi di residui finali che impongono per l'anno in corso una decisa accelerazione delle Amministrazioni nelle procedure di spesa onde non perdere, per scadenza dei termini di conservazione dei residui, o per inerzia nell'attivazione del meccanismo di riscrittura delle somme nella competenza dell'esercizio successivo, risorse preziose ai fini di una politica degli investimenti efficace. Le quote più cospicue di residui appartengono a Istruzione, università e ricerca (709,5 milioni) e Infrastrutture (543 milioni).

Guardando alle finalità di spesa in base alle quali il Fondo è stato ripartito, la quota più consistente di risorse è stata assorbita nel 2018, come nell'anno precedente, dall'edilizia pubblica compresa quella scolastica e sanitaria (26 per cento), anche se in calo; seguono poi le attività industriali ad alta tecnologia e sostegno alle esportazioni (24,4 per cento) il cui peso è in aumento rispetto al 2017, e trasporti e viabilità (16,4 per cento), anch'esse in crescita. Rispetto al *plafond* complessivo, è crescente il peso delle quote assegnate per la digitalizzazione delle Amministrazioni statali, per la prevenzione del rischio sismico e per l'eliminazione delle barriere architettoniche. Mentre diminuisce ancora l'incidenza già molto contenuta nel 2017 dei finanziamenti per difesa del suolo e dissesto idrogeologico e per la riqualificazione urbana e la sicurezza delle periferie. Gli impegni totali sono per quasi la metà realizzati sugli interventi di edilizia pubblica (916,9 milioni), e seguono quelli per il trasporto e la viabilità (536 milioni) e le attività industriali ad alta tecnologia e sostegno alle esportazioni (413 milioni); i primi due sono anche i settori in cui si genera la mole più consistente di residui, oltre un terzo del totale.

Il coefficiente di realizzazione sulle risorse complessivamente disponibili nel 2018 risulta piuttosto diversificato in base al settore: per l'eliminazione delle barriere architettoniche viene conseguito il 100 per cento di realizzazione della spesa, per gli interventi di riqualificazione urbana l'81,6 per cento, per le attività industriali ad alta tecnologia oltre il 50 per cento e per le infrastrutture relative alla rete idrica il 46,4 per cento; in misura diversa ma molto più contenuta gli altri. Se si considerano solo i capitoli/piani gestionali sui quali sono stati effettuati dei pagamenti (solo 14 nel 2017, il 19,4 per cento del totale, e 44 nel 2018, il 51,1 per cento), ovviamente il coefficiente di realizzazione migliora e si attesta al 95,6 nel 2017 (si tratta quasi esclusivamente di capitoli di trasferimento che rinviando quindi a soggetti diversi l'onere della successiva ripartizione ai beneficiari finali), e al 47,8 per cento nel 2018.

RIPARTIZIONE DEL FONDO INVESTIMENTI PER SETTORE DI INTERVENTO

(in migliaia)

SETTORE DI SPESA	2017				2018					
	stanziamenti definitivi	impegni totali	pagamenti totali	residui finali	residui definitivi iniziali	stanziamenti iniziali	stanziamenti definitivi	impegni totali	pagamenti totali	residui finali
Trasporti e viabilità	148.222	28.490	28.490	119.732	119.732	436.928	434.928	535.934	70.836	469.757
Mobilità sostenibile e sicurezza stradale	-	-	-	-	-	5.000	5.000	-	-	5.000
Infrastrutture, anche relative alla rete idrica e alle opere di collettamento, fognatura e depurazione	100.431	50.094	-	92.370	92.370	217.024	217.024	183.836	143.554	114.375
Ricerca	78.704	65.000	55.000	23.704	23.704	121.738	121.738	105.442	-	145.442
Difesa del suolo, dissesto idrogeologico	14.016	7.948	5.108	8.709	8.709	44.155	44.155	29.381	10.620	37.541
Edilizia pubblica compresa quella scolastica, universitaria e sanitaria	394.429	40.473	18.282	376.148	350.641	692.342	692.342	916.868	210.443	765.390
Attività industriali ad alta tecnologia e sostegno alle esportazioni	201.550	36.953	35.000	155.750	155.750	325.200	645.200	413.044	410.000	5.000
Digitalizzazione delle amministrazioni statali	3.500	1.086	1	3.498	29.005	157.052	157.052	85.486	34.431	127.358
Prevenzione del rischio sismico	47.646	22.984	9.250	28.863	28.863	225.861	225.861	201.359	54.174	168.664
Investimenti in riqualificazione urbana e sicurezza delle periferie	20.500	20.500	15.500	5.000	5.000	44.000	44.000	44.000	40.000	9.000
Eliminazione delle barriere architettoniche	20.000	-	-	20.000	20.000	61.700	61.700	81.700	81.700	-
Totale complessivo	1.029.000	273.528	166.631	833.775	833.775	2.331.000	2.649.000	2.597.050	1.055.759	1.847.526

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Sul coefficiente di realizzazione, in realtà, incide in misura significativa la tipologia di spesa, la complessità delle procedure e i livelli di governo coinvolti nell'erogazione della spesa finale: infatti i settori con un più elevato rapporto tra pagamenti totali e massa spendibile contengono perlopiù capitoli di trasferimento (o concessione di contributi ad un unico soggetto) che comunque non rappresentano una spesa finale: così ad esempio gli interventi di eliminazione delle barriere architettoniche sono a carico di capitoli di spesa con somme da trasferire o all'Agenzia del demanio o alle Regioni, per gli investimenti per la riqualificazione urbana si tratta di trasferimenti alla Presidenza del Consiglio dei ministri e all'Agenzia del demanio, per le attività industriali ad alta tecnologia e sostegno alle esportazioni il coefficiente di realizzazione è condizionato esclusivamente dal conferimento al Fondo di sostegno finanziario all'internazionalizzazione del sistema produttivo che provvederà alla distribuzione in un momento successivo.

COEFFICIENTE DI REALIZZAZIONE 2018 PER SETTORE

(in migliaia)

SETTORE DI SPESA	massa spendibile	pagamenti totali	coeff. % realizzazione
Trasporti e viabilità	554.661	70.836	12,8
Mobilità sostenibile e sicurezza stradale	5.000	-	0,0
Infrastrutture, anche relative alla rete idrica e alle opere di collettamento, fognatura e depurazione	309.395	143.554	46,4
Ricerca	145.442	-	0,0
Difesa del suolo, dissesto idrogeologico	52.864	10.620	20,1
Edilizia pubblica compresa quella scolastica, universitaria e sanitaria	1.042.983	210.443	20,2
Attività industriali ad alta tecnologia e sostegno alle esportazioni	800.950	410.000	51,2
Digitalizzazione delle amministrazioni statali	186.057	34.431	18,5
Prevenzione del rischio sismico	254.724	54.174	21,3
Investimenti in riqualificazione urbana e sicurezza delle periferie	49.000	40.000	81,6
Eliminazione delle barriere architettoniche	81.700	81.700	100,0
Totale complessivo	3.482.775	1.055.759	30,3

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Una evidenza di questo fenomeno contabile si ha attraverso la lettura dei dati per categoria: i contributi agli investimenti a imprese e i trasferimenti presentano un livello di pagamenti sulla massa spendibile superiore al 60 per cento, mentre gli investimenti fissi realizzano il 31 per cento e i contributi agli investimenti ad AA.PP. il 13,6, di cui le Amministrazioni locali il 17 per cento e quelle centrali solo il 7,4 (in considerazione del fatto che tra i capitoli rientranti in tale categoria sono stati effettuati pagamenti solo per una quota del fondo per gli investimenti ANAS).

In termini di stanziamenti, i contributi agli investimenti presentano la quota più consistente di risorse (1,2 miliardi nel 2018, erano 565 milioni nel 2017) di cui 697 milioni per le Amministrazioni locali e 520 per le Amministrazioni centrali), mentre la quota maggiore di pagamenti riguarda i contributi alle imprese, 498 milioni (con il ruolo fondamentale dei contributi concessi a RFI), a fronte di 280 milioni di investimenti fissi e 233 milioni di contributi alle AA.PP.

TAVOLA 62

COEFFICIENTE DI REALIZZAZIONE 2018 PER CATEGORIA DI SPESA

<i>(in migliaia)</i>			
categoria di spesa	massa spendibile	pagamenti totali	coeff. % realizzazione
Investimenti fissi lordi e acquisti di terreni	902.813	279.931	31,0
Contributi agli investimenti ad AA.PP.	1.704.012	232.560	13,6
<i>Amministrazioni centrali</i>	582.496	42.836	7,4
<i>Amministrazioni locali</i>	1.121.515	189.724	16,9
Contributi agli investimenti ad imprese	805.950	498.268	61,8
<i>Imprese pubbliche</i>	135.000	88.268	65,4
<i>Imprese private</i>	670.950	410.000	61,1
Altri trasferimenti in conto capitale	70.000	45.000	64,3
Totale complessivo	3.482.775	1.055.759	30,3

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

La ripartizione del Fondo in base a finalità e Amministrazione di spesa determina la concentrazione delle risorse su tre programmi di spesa: Incentivi alle imprese per interventi di sostegno, Programmazione e coordinamento dell'istruzione scolastica e Sistemi stradali, autostradali e intermodali¹⁰³; mentre in termini di pagamenti, il 38,8 per cento della spesa afferisce al programma Incentivi alle imprese e il 16 per cento a Opere strategiche, edilizia statale e interventi speciali e per pubbliche calamità¹⁰⁴; molto polverizzate le quote sugli altri programmi.

Gli approfondimenti svolti con la collaborazione delle Amministrazioni consentono di delineare un quadro su una serie di interventi in atto e su alcune problematiche riscontrate nella gestione delle risorse.

Per il MEF le somme più consistenti sono trasferimenti all'Agenzia del demanio e riguardano sia interventi per la difesa del suolo, per l'edilizia pubblica, la prevenzione del rischio sismico e la riqualificazione urbana. L'Agenzia utilizza le risorse a disposizione secondo il Piano triennale degli investimenti, aggiornato annualmente e pubblicato nell'area Amministrazione trasparente del sito web dell'Agenzia. Il Piano prevede per il 2018 cinque interventi di *federal building*, otto per la progettazione di interventi di razionalizzazione di edifici pubblici, tre di realizzazione di edifici, nonché l'utilizzo di risorse per l'efficientamento energetico e il mantenimento del valore di specifici beni. Per portare a realizzazione le procedure relative a tale programma l'Agenzia ha chiesto di potersi dotare di un nucleo tecnico-amministrativo

¹⁰³ A tali ultimi due venivano destinate le maggiori risorse anche nel 2017, e ad essi si aggiungeva Promozione e attuazione di politiche di sviluppo.

¹⁰⁴ Nel 2017 la quota maggiore di pagamenti era stata sul programma Ricerca scientifica e tecnologica, seguito dagli Incentivi alle imprese.

specialistico formato da circa 100 unità. Nel 2018 sono state assegnate le necessarie risorse finanziarie e sono state avviate le procedure di selezione del personale.

Gli interventi di competenza del MAECI finanziati dal Fondo per il 2018 riguardano esclusivamente l'adeguamento del sistema antincendio del Palazzo della Farnesina, mentre sui residui di stanziamento del 2017 sono stati assunti impegni per l'adeguamento antincendio dell'asilo nido e della sala delle Conferenze internazionali, per il rifacimento della copertura del Comando Carabinieri e di adeguamento alla sicurezza dell'ingresso lato Ponte Milvio.

Il Ministero della giustizia ha utilizzato le risorse sia per l'edilizia pubblica che per la digitalizzazione, e al riguardo ha rappresentato procedure non agevoli e tempistiche molto dilatate che condizionano la operatività degli interventi. L'Amministrazione si avvale infatti delle competenze tecniche dell'Agenzia del demanio e dei Provveditorati alle OO.PP. già in fase di programmazione e progettazione, oltre che di affidamento dei lavori ed esecuzione. Le risorse aggiuntive per il 2018 sono destinate alla realizzazione dell'Osservatorio permanente sulla recidiva per l'elaborazione dei dati presenti su diversi sistemi gestionali, per il programma di ammodernamento e di implementazione di sistemi di sicurezza passiva, per dotare gli istituti di pena per i minorenni e le comunità di sistemi di controllo a raggi X; nel settore dell'edilizia penitenziaria è stata programmata la realizzazione di ulteriori 5000 posti detenuti e il rifacimento della rete idrica degli istituti, interventi di prevenzione del rischio sismico in taluni penitenziari e l'eliminazione delle barriere architettoniche. Infine, parte delle risorse sono destinate al programma di progettazione e risistemazione di ex caserme per la realizzazione dei Poli della giustizia in diverse città italiane e il recupero e ampliamento della città giudiziaria di Roma.

Il Ministero della difesa ha destinato le risorse del Fondo per il 2017 e 2018 in particolare su due programmi di investimento: l'acquisizione di aeromobili a pilotaggio remoto e lo sviluppo e acquisizione di una speciale munizione. Questo secondo programma è stato peraltro defanziato dal 2019 per le riduzioni di spesa poste a carico del Ministero con la legge di bilancio. Con riguardo all'utilizzo delle risorse l'Amministrazione evidenzia che l'avvio di programmi di investimento della difesa è soggetto ad un complesso iter approvativo solo in parte guidato dal Ministero; in base a quanto previsto dal Codice di Ordinamento militare, infatti, gli interventi di ammodernamento e rinnovamento dei sistemi d'arma, delle opere, dei mezzi e dei beni direttamente destinati alla difesa nazionale sono approvati con decreto del Ministro di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze previo parere espresso dalle Commissioni parlamentari competenti per materia.

Il Ministero dell'interno ha concentrato le risorse del 2017 e 2018 ad una serie di interventi relativi al Corpo nazionale dei Vigili del fuoco (rinnovamento e potenziamento della infrastruttura informatica e di telecomunicazioni mediante realizzazione di una infrastruttura ICT all'avanguardia; adeguamento antisismico delle sedi di servizio, avviato nel corso del 2018 attraverso le valutazioni preliminari del gruppo di lavoro ad hoc cui sarebbero seguite nell'anno in corso, le procedure di affidamento degli incarichi di progettazione esecutiva; realizzazione o acquisto di diverse sedi di servizio). Un progetto particolarmente complesso è la realizzazione del centro di gestione delle emergenze nazionali (GEN): nel maggio 2018 si è conclusa la predisposizione del progetto di fattibilità tecnico-economica ed è stata convocata un'apposita conferenza di servizi. Per superare le criticità connesse alla mancanza di professionalità di elevata qualificazione tecnica all'interno dell'Amministrazione, è stata stipulata una convenzione quadro con la società Invitalia per il conferimento alla stessa delle funzioni di stazione appaltante. Va ricordato inoltre che a valere sulle risorse del Fondo ex comma 140 sono state stanziare risorse da destinare alla realizzazione dei centri di permanenza per i rimpatri (13 milioni per il triennio 2017-2019). La dislocazione dei centri avviene sentito il presidente della Regione o della Provincia autonoma, privilegiando i siti e le aree esterne ai centri urbani che risultino facilmente raggiungibili e nei quali siano ubicati immobili di proprietà pubblica. Il Ministero ha condotto l'interlocuzione con tutte le Regioni a seguito della quale ha individuato al momento tre strutture (una in Friuli V.G., una in Calabria e una in Sardegna) sulle quali sono iniziati i lavori di riattamento.

Il Ministero dell'ambiente ha ricevuto risorse da destinare a programmi relativi al servizio idrico integrato, alle bonifiche e al contrasto al rischio idrogeologico. Quanto al primo settore è stato siglato il protocollo d'intesa con le Regioni Veneto e Lombardia finalizzato alla realizzazione delle nuove opere di collettamento e depurazione del lago di Garda. Al fine di dare attuazione al protocollo di intesa è stata sottoscritta una convenzione operativa che ha coinvolto anche l'Ufficio d'ambito di Brescia, il consiglio di bacino "Veronese" e l'associazione ATS "Garda Ambiente". A maggio 2018 è stata aggiunta una seconda linea di intervento a seguito della dichiarazione dello stato di emergenza in relazione alla contaminazione da sostanza perfluoro-alchiliche (PFAS) delle falde idriche nei territori delle province di Vicenza, Verona e Padova. Per quanto riguarda il settore bonifiche i fondi sono stati destinati alla messa in sicurezza e bonifica della discarica di Pescantina. Con le risorse riservate al contrasto al rischio idrogeologico si è ritenuto di dare copertura a interventi strategici localizzati nelle Regioni del Centro-nord, secondo il Piano stralcio per le aree metropolitane e urbane con alto livello di popolazione esposta al rischio alluvione approvato nel 2015. Sulla base di una istruttoria sono stati selezionati gli interventi prioritari dotati di progettazione esecutiva. Anche in questo caso le somme vengono gestite sulla base di accordi di programma con le Regioni interessate (nel 2018 è stato stipulato quello con la Regione Emilia Romagna).

Diverse incertezze, dapprima nell'interlocuzione con il MEF per l'assegnazione delle risorse poi in conseguenza della citata sentenza della Corte costituzionale, hanno condizionato l'efficiente utilizzo degli stanziamenti attribuiti al MIPAAFT per gli investimenti e lo sviluppo delle reti irrigue. Il Ministero gestisce parte delle risorse di cui al Piano stralcio aree metropolitane ed il primo atto operativo è stato adottato nel mese di maggio 2018 ed è un decreto di concessione all'Ente Acque Umbre per interventi relativi alla diga Montedoglio sul fiume Tevere, previo assenso delle Regioni Umbria e Toscana. Un secondo intervento attivato successivamente riguarda il Consorzio di bonifica Toscana sud.

Il MIBAC è stato beneficiario di risorse per i settori dell'edilizia pubblica, prevenzione del rischio sismico e riqualificazione urbana e sicurezza nelle periferie. La programmazione iniziale è stata oggetto di una rimodulazione in termini di selezione degli obiettivi in conseguenza degli eventi sismici che hanno colpito l'Italia centrale e che hanno imposto di riconsiderare le aree di intervento prioritario.

Il Ministero della salute ha adottato a gennaio 2018 il provvedimento con il quale sono stati individuati 5 interventi di edilizia sanitaria in favore delle regioni Lazio e Sicilia. Con le Regioni interessate debbono essere sottoscritte apposite convenzioni mediante le quali regolare i rapporti con l'Amministrazione in particolare i tempi per l'erogazione dei rimborsi, la documentazione da presentare a supporto e soprattutto il monitoraggio degli interventi.

Confermati anche nel 2018 i finanziamenti a rilevanti Fondi istituiti nello stato di previsione del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti (Fondo per gli investimenti ANAS, per le infrastrutture portuali, somme alle Regioni per l'abbattimento delle barriere architettoniche, fondo per l'acquisto diretto o tramite società specializzate di mezzi per il trasporto pubblico locale e regionale) e sono proseguiti alcuni interventi specifici di particolare rilevanza finanziaria come quelli sui sistemi di trasporto pubblico di massa o il sistema MOSE. Si sono inoltre aggiunti nuovi programmi di investimento tra cui la realizzazione delle ciclovie, il recupero e la razionalizzazione di immobili di edilizia residenziale e delle aree adibite a verde pubblico, l'istituzione del fondo per la progettazione di fattibilità delle infrastrutture e degli insediamenti prioritari per lo sviluppo del Paese, nonché per la *project review* delle infrastrutture già finanziate con la finalità di colmare in via prioritaria la carenza di progetti relativi a investimenti strategici e coerenti con i fabbisogni individuati nell'Allegato al DEF 2017¹⁰⁵. Il capitolo nel corso del 2018

¹⁰⁵ Istituito dall'art. 202 del d.lgs. 50/2016 - Nuovo Codice dei contratti con un finanziamento previsto di 500 milioni, di cui 110 milioni per il triennio dal 2018 al 2020, ripartiti in 25 milioni per il 2018, 35 milioni per il 2019 e 50 milioni per il 2020. Le risorse assegnate agli Enti locali devono essere destinate alla predisposizione dei Piani Urbani per la Mobilità Sostenibile o dei Piani strategici triennali del territorio metropolitano qualora non ancora adottati; per le Autorità di sistema portuale e per gli Enti locali che abbiano già predisposto i documenti di programmazione citati, le risorse sono destinate alla progettazione di fattibilità o alla *Project review* riferite a opere contenute nei PUMS e nei

non è stato impegnato ed è stato utilizzato, pro quota, per finanziare il Fondo per la progettazione degli Enti locali.

Il 2018 avrebbe dovuto giovare anche di risorse aggiuntive, pari a 800 milioni, previste con il rifinanziamento del Fondo del comma 140 operato dalla legge di bilancio per il 2018, tuttavia il dPCM di riparto è stato adottato, sulla base delle richieste avanzate dalle Amministrazioni, solo a fine novembre e pubblicato a febbraio 2019. Ciò non ha consentito ai Ministeri beneficiari di poter appostare nel bilancio le relative risorse e gestirle nel corso del 2018; queste infatti, incluse nel capitolo Fondo del MEF, non sono state movimentate nel corso dell'anno e solo nel 2019 sono state oggetto di attribuzione attraverso uno specifico decreto ministeriale di variazione con il quale sono stati assegnati gli stanziamenti di competenza 2019 e le risorse del 2018 da registrare sui singoli capitoli di destinazione come residui di stanziamento. In tal modo ponendo a carico delle Amministrazioni beneficiarie l'onere di attivarsi tempestivamente nell'anno per non perdere tali finanziamenti che, pur avendo la natura di residui, non derivano da inerzia gestionale delle stesse.

TAVOLA 63

RIPARTIZIONE FONDO COMMA 1072* PER AMMINISTRAZIONE DI SPESA

amministrazione di spesa	<i>(in migliaia)</i>			
	competenza 2019	comp %	residui lett.F 2018	comp %
Economia e finanze	422.122	29,7	234.844	32,8
Sviluppo economico	137.300	9,7	49.600	6,9
Giustizia	39.000	2,7	22.100	3,1
Affari esteri e della cooperazione internazionale	3.050	0,2	2.580	0,4
Istruzione, università e ricerca	180.600	12,7	83.500	11,6
Interno	87.000	6,1	52.308	7,3
Ambiente e tutela del territorio e del mare	49.500	3,5	19.560	2,7
Infrastrutture e trasporti	190.458	13,4	114.438	16,0
Difesa	216.530	15,2	76.900	10,7
Politiche agricole alimentari, forestali e del turismo	23.490	1,7	13.020	1,8
Beni e attività culturali	-	0,0	-	0,0
Salute	70.950	5,0	48.150	6,7
Totale complessivo	1.420.000	100,0	717.000	100,0

* Legge n. 205 del 2017

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

A seguito del decreto-legge n. 109 del 2019 (cd. Decreto Genova) il rifinanziamento del Fondo per il 2018 è stato ridotto di 83 milioni, quindi sono stati ripartiti, per le finalità di cui al comma 1072 della l. 205/2017, 717 milioni di cui il 29,7 per cento per l'edilizia pubblica, compresa quella scolastica universitaria e sanitaria, il 21,2 per cento per le attività industriali ad alta tecnologia e sostegno alle esportazioni, seguono ma con pesi molto meno significativi gli investimenti per la riqualificazione urbana, la ricerca e la nuova finalità aggiunta rispetto al Fondo del comma 140: potenziamento di infrastrutture e mezzi per l'ordine pubblico, la sicurezza e il soccorso. Le Amministrazioni che hanno ottenuto la quota più cospicua di risorse sono il Ministero dell'economia e delle finanze (32,8 per cento), Infrastrutture e trasporti (16 per cento), istruzione, università e ricerca (11,6 per cento) e Difesa (10,7 per cento). Questi pesi sia con riferimento ai settori di spesa che alle Amministrazioni si riflettono anche sulle risorse del Fondo di competenza del 2019, pari complessivamente a 1,4 miliardi.

Piani strategici, o comunque di prioritario interesse nazionale. Si tratta di un contributo a rendicontazione di cui risultano beneficiari Autorità di sistema portuale, Città Metropolitane, Comuni capoluogo di città metropolitane, Comuni capoluogo di regione o di Provincia autonoma e Comuni con popolazione superiore a 100mila abitanti.

TAVOLA 64

RIPARTIZIONE FONDO COMMA 1072* PER SETTORE DI SPESA

settore di spesa	(in migliaia)			
	competenza 2019	comp %	residui lett.F 2018	comp %
Trasporti e viabilità	69.700	4,9	46.100	6,4
Mobilità sostenibile e sicurezza stradale	40.500	2,9	10.560	1,5
Infrastrutture, anche relative alla rete idrica e alle opere di collettamento, fognatura e depurazione	77.490	5,5	17.000	2,4
Ricerca	89.480	6,3	61.860	8,6
Difesa del suolo, dissesto idrogeologico	144.000	10,1	19.000	2,6
Edilizia pubblica compresa quella scolastica, universitaria e sanitaria	329.743	23,2	212.840	29,7
Attività industriali ad alta tecnologia e sostegno alle esportazioni	340.856	24,0	152.070	21,2
Digitalizzazione delle amministrazioni statali	175.460	12,4	45.813	6,4
Prevenzione del rischio sismico	5.563	0,4	3.763	0,5
Investimenti in riqualificazione urbana e sicurezza delle periferie	10.000	0,7	65.000	9,1
Potenziamento infrastrutture e mezzi per l'ordine pubblico, la sicurezza e il soccorso	121.209	8,5	57.995	8,1
Eliminazione delle barriere architettoniche	16.000	1,1	25.000	3,5
Totale complessivo	1.420.000	100,0	717.000	100,0

* Legge n. 205 del 2017

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Gli interventi finanziati sono nella maggioranza dei casi, la prosecuzione di quelli già selezionati nel 2017 e 2018¹⁰⁶, trattandosi di investimenti con un profilo temporale medio lungo; nuovi programmi si aggiungono peraltro con riferimento alla digitalizzazione (che nel Fondo del comma 140 era circoscritta solo all'Amministrazione giudiziaria), in particolare per il sistema tessera sanitaria, fatturazione elettronica e servizi per la riscossione; aumentano gli interventi di edilizia pubblica relativi all'Amministrazione penitenziaria e alla giustizia minorile e di comunità, nell'ambito della ricerca, vengono finanziate infrastrutture di calcolo scientifico di IFIN e CINECA per la creazione di un *hub* europeo per i *big data*, nuove risorse sono destinate a programmi di disinquinamento e miglioramento della qualità dell'aria, alla messa in sicurezza della tratta autostradale A24-A25, al completamento della rete nazionale di interporti in particolare nel Mezzogiorno, alla mappatura dei prodotti agroalimentari e alla tutela del *Made in Italy*.

I finanziamenti per le finalità indicate dal legislatore come prioritarie e, in base a queste, richiesti dalle Amministrazioni, appaiono oggettivamente rilevanti: le risorse aggiuntive per il 2019, infatti, sia come competenza sia come residui (oltre 2,1 miliardi) vanno ad incrementare lo stanziamento già appostato con legge di bilancio secondo il profilo indicato dal dPCM del 29 maggio 2017, pari a 3,1 miliardi. I residui finali che la gestione 2018 ha generato (circa 1,8 miliardi) contribuiscono a determinare una massa spendibile per il 2019 che rende l'obiettivo di miglioramento dell'indice di realizzazione della spesa particolarmente ambizioso.

L'incremento delle risorse a disposizione dovrebbe infatti andare di pari passo con un incremento di efficienza nelle procedure di attribuzione delle stesse e di gestione della spesa, ma come si è potuto constatare dalla breve rassegna sull'attivazione degli interventi per il 2017 e 2018, gli elementi amministrativi e procedurali che condizionano fortemente la realizzazione della spesa finale sono molteplici e diversificati tra le varie Amministrazioni.

Da considerare inoltre che a partire dal 2019 le risorse complessive dovrebbero essere ancora più elevate per via dell'istituzione con la legge n. 145 del 2018 del nuovo Fondo per il rilancio degli investimenti delle Amministrazioni centrali dello Stato e per lo sviluppo del Paese con una dotazione complessiva di 43,6 miliardi fino al 2033 (740 milioni per il 2019); il fondo, peraltro, non è stato ancora ripartito, con la conseguenza che presumibilmente anche tali dotazioni

¹⁰⁶ La riproposizione, come nel caso dei programmi del settore aeronautico e aerospazio in ambito difesa e sicurezza nazionale e del programma di acquisizione di unità navali che erano stati beneficiari già nel 2017 e 2018 di risorse peraltro rimaste inutilizzate e andate in economia a fine 2018.

aggiuntive non potranno essere gestite nell'anno di competenza dalle Amministrazioni che saranno individuate come beneficiarie.

Non pare dunque sussistere un problema legato alle risorse finanziarie. Piuttosto sembra di fondamentale importanza che l'Amministrazione, sia quando rivesta la qualità di soggetto attuatore degli investimenti, sia quando rivesta quella di mero finanziatore, si adoperi utilizzando strumenti amministrativi e modalità gestionali atte ad accelerare le fasi di spesa e ad accertare altresì che all'erogazione finanziaria corrisponda anche un avanzamento concreto degli interventi. Già dalla fase di selezione degli obiettivi sarebbe auspicabile che l'attività amministrativa fosse guidata dalla necessità di avvicinare il momento del reperimento delle risorse a quello del loro effettivo impiego, dal quale, solo, può scaturire la percezione degli effetti positivi da parte della collettività.

Un'esigenza tenuta presente dal legislatore che nel 2011 con il d.lgs. n. 228 aveva introdotto, almeno nell'ambito delle opere pubbliche, l'obbligo di pianificazione da parte di ciascuna Amministrazione attraverso il Documento pluriennale di pianificazione, così da delineare obiettivi e strategie per la realizzazione degli investimenti in coerenza con risorse finanziarie e strumenti normativi e programmatori (tra cui la Direttiva sugli indirizzi per la programmazione strategica del Governo e la Direttiva generale del ministro sull'attività amministrativa). Il supporto tecnico alla programmazione, valutazione e monitoraggio degli investimenti pubblici dovrebbe inoltre essere assicurato dai Nuclei di valutazione e verifica degli investimenti (NuVal), previsti sin dal 1999 all'interno delle Amministrazioni, con il compito di mettere a disposizione una rete di risorse metodologiche, tecniche e informative che consentano di valutare l'intero ciclo di vita degli investimenti (ex ante, in itinere ed ex post) e di ottimizzare l'impiego delle risorse sia finanziarie che progettuali. In realtà, a distanza di diversi anni dall'introduzione di tali strumenti, non se ne riscontra l'attuazione diffusa in tutte le Amministrazioni, ancora lontane quindi dall'effettivo adeguamento al quadro valutativo designato dal legislatore.

3. L'ecorendiconto dello Stato

Allo scopo di rendere più efficace la rappresentazione della spesa del bilancio dello Stato, già esposta attraverso l'articolazione per missioni, programmi e azioni, la Ragioneria generale dello Stato ha dedicato, da alcuni anni, un maggiore dettaglio alle risorse mirate a specifiche finalità: tra queste vi sono le spese per l'ambiente. L'obiettivo è quello di dare evidenza alle risorse economiche impiegate per proteggere l'ambiente da fenomeni di inquinamento (emissioni atmosferiche, scarichi idrici, rifiuti, inquinamento del suolo) e di degrado (perdita di biodiversità, erosione del suolo, salinizzazione) e, in un'ottica di sostenibilità, le spese sostenute per usare e gestire le risorse naturali, come le acque interne, le risorse energetiche, le risorse forestali, la fauna e la flora selvatiche.

L'articolo 36, comma 6, della legge 31 dicembre 2009, n.196 ha previsto che nel Rendiconto generale dello Stato siano illustrate "le risultanze delle spese relative ai programmi aventi natura o contenuti ambientali", definite come "le risorse impiegate per finalità di protezione dell'ambiente, riguardanti attività di tutela, conservazione, ripristino e utilizzo sostenibile delle risorse e del patrimonio naturale".

Con l'obiettivo di fornire un quadro più puntuale di tale ambito di spesa, è stata pertanto avviata nel 2010 dalla Ragioneria generale dello Stato, una prima fase di sperimentazione, in collaborazione con i vari ministeri e con il supporto dell'Istituto nazionale di statistica, sui dati del bilancio di previsione 2010. In quella sede sono state messe a punto metodologie e classificazioni che permettessero di rappresentare la previsione e la spesa effettiva finalizzata alla protezione dell'ambiente e all'uso e gestione delle risorse naturali, secondo schemi classificatori coerenti con il Sistema europeo per la raccolta dell'informazione economica sull'ambiente¹⁰⁷.

¹⁰⁷ Eurostat, *Environmental expenditure statistics - General government and specialized producer data collection handbook*, Luxembourg 2007.

A tale scopo, ciascuna amministrazione ha fornito al Ministero dell'economia e delle finanze specifiche informazioni sulla base degli schemi contabili e con le modalità di rappresentazione definite con determina del Ragioniere generale dello Stato n. 39816 del 18 marzo 2011 e recepite integralmente nella circolare della Ragioneria generale dello Stato n.10 del 29 marzo 2011 relativa alle linee guida per la compilazione del rendiconto dell'esercizio finanziario del 2010. Da segnalare inoltre che, anche se non previsto espressamente dalla legge n. 196 del 2009, le nuove prescrizioni normative in materia di spesa ambientale sono state recepite, già dal 2011, anche nel documento allegato alla relazione illustrativa al disegno di legge di bilancio per gli esercizi finanziari 2012-2014.

Le informazioni trasmesse dalle amministrazioni sulle risultanze delle spese ambientali sono pubblicate in una sezione dedicata della Relazione illustrativa del conto del bilancio e rappresentate in forma aggregata consentendo, fin dal 2010, di conoscere puntualmente la destinazione finale della spesa effettuata dallo Stato per finalità di protezione e tutela dell'ambiente e del patrimonio naturale.

3.1. Campo di osservazione, definizioni e classificazioni

Secondo quanto specificato nelle linee guida, i dati rilevati a partire dai piani gestionali in cui sono articolati i capitoli del bilancio dello Stato, consentono di determinare la spesa ambientale primaria, definita come “la spesa depurata dalla componente degli interessi passivi, dei redditi da capitale e del rimborso delle passività finanziarie”. Tale aggregato, inoltre, considera le risorse per la protezione dell'ambiente e l'uso e gestione delle risorse naturali che vanno ad esclusivo beneficio delle collettività e non per il proprio consumo. Sono escluse, pertanto, anche le spese che le Amministrazioni sostengono per la produzione di servizi ambientali ad uso interno (in qualità di soggetti “produttori”) nonché per il loro acquisto (in qualità di “utilizzatori” di beni e servizi).

Non tutti i piani gestionali, tuttavia, permettono di individuare puntualmente la destinazione finale della spesa - come nel caso di capitoli o piani gestionali relativi a trasferimenti ad altri soggetti al di fuori delle Amministrazioni centrali dello Stato o di contributi agli investimenti per le imprese - con la conseguenza che l'ammontare delle spese ambientali può risultare sottostimato, in quanto la mancanza di informazioni puntuali, ne prevede l'esclusione dal calcolo degli aggregati.

Le metodologie e i criteri contabili utilizzati per l'identificazione e la classificazione delle spese ambientali, stabiliti con la citata determina del Ragioniere generale dello Stato del 2011, fanno riferimento al Sistema europeo dedicato alla contabilità satellite delle spese ambientali, SERIEE (*Système Européen de Rassemblement de l'Information Economique sur l'Environnement*)¹⁰⁸. Si tratta di un sistema definito in sede Eurostat e basato su definizioni e classificazioni coerenti con le classificazioni economiche e funzionali adottate nell'ambito dei regolamenti comunitari in materia di contabilità nazionale¹⁰⁹. Più nello specifico, i conti satellite del SERIEE rappresentano le spese sostenute dall'economia per la protezione dell'ambiente e per l'uso e la gestione sostenibile delle risorse naturali attraverso un insieme articolato di aggregati economici. Il quadro dei conti così composto permette di definire quante risorse vengono impiegate per la salvaguardia dell'ambiente rilevato nelle sue componenti fondamentali.

¹⁰⁸ United Nations, *Système Européen de Rassemblement de l'Information Economique sur l'Environnement, Central Framework*, 1994 e successive edizioni. Il sistema comprende tutti quei moduli della contabilità ambientale sui quali è stata raggiunta una convergenza sulle principali questioni metodologiche relative al settore.

¹⁰⁹ Eurostat, *Environmental expenditure statistics - General government and specialized producer data collection handbook*, Luxembourg 2007.

RIQUADRO - CLASSIFICAZIONI AMBIENTALI

La classificazione europea individua due aree di spese ambientali tra loro complementari:

- le spese per la “protezione dell’ambiente” mirate a finanziare le attività e le azioni prevalentemente mirate alla prevenzione, riduzione ed eliminazione dell’inquinamento (emissioni atmosferiche, scarichi idrici, rifiuti, inquinamento del suolo, ecc.), nonché ad altre forme di degrado ambientale (erosione del suolo, perdita di biodiversità, ecc.). Rappresentate attraverso la classificazione di tipo funzionale, generale e multiscopo, CEPA (*Classification of environmental protection activities and expenditure*), le spese statali per tali attività si collocano alla base della compilazione dei conti della spesa in materia di protezione dell’ambiente. La CEPA è altresì recepita nell’ambito della più ampia classificazione funzionale della pubblica amministrazione COFOG (*Classification of functions of Government*) adottata nell’ambito del regolamento comunitario sul Sistema europeo dei conti Sec2010;
- le spese per “l’uso e la gestione delle risorse naturali” finalizzate a sostenere le attività e le azioni mirate alla loro gestione e tutela (acque interne, risorse energetiche, risorse forestali, fauna e flora selvatiche, ecc.). Tali spese sono rappresentate attraverso la classificazione CRUMA (*Classification of Resource Use and Management Activities and Expenditures* – Classificazione delle attività e delle spese per l’uso e gestione delle risorse naturali).

Di seguito si espone uno schema riepilogativo delle classificazioni utilizzate:

Système Européen de Rassemblement de l’Information Economique sur l’Environnement (SERIEE)

Protezione dell’ambiente

Tutela dei fenomeni di inquinamento e degrado

CEPA 2000 *Classification of environmental protection activities and expenditure*

Uso e gestione delle risorse naturali

Tutela da fenomeni di esaurimento delle risorse

CRUMA *Classification of Resource Use and Management Activities and Expenditures*

Fonte: Ecorendiconto dello Stato – Ragioneria generale dello Stato

3.2. La spesa primaria per l’ambiente

L’ecorendiconto espone, attraverso una Relazione illustrativa, le risultanze delle spese ambientali in forma aggregata, a cui sono allegati sei tavole di dati.

Si propone, pertanto, in questa prima illustrazione, una ricognizione dei dati pubblicati a partire dall’esercizio finanziario 2013 fino alle “risultanze” del 2018, allo scopo di comprendere la dimensione e il peso della spesa primaria ambientale sulla spesa primaria totale e la variazione nel tempo dei suoi maggiori aggregati¹¹⁰.

Secondo l’ultima Relazione illustrativa, le risorse finanziarie che lo Stato ha destinato nel 2018 alla spesa primaria per la protezione dell’ambiente e l’uso e gestione delle risorse naturali ammontano a circa 4,7 miliardi di euro, in termini di massa spendibile¹¹¹, pari allo 0,7 per cento della spesa primaria complessiva del bilancio dello Stato¹¹². Rispetto al 2013, che riportava una spesa primaria ambientale di circa 3 miliardi di euro, pari allo 0,5 per cento della spesa primaria complessiva del bilancio statale¹¹³, l’impegno finanziario dello Stato in questo settore mostra un incremento significativo. La spesa primaria ambientale, nel corso degli anni osservati è stata segnata, infatti, da una crescita pressoché costante, collocandosi, nel 2018, poco al di sotto dei 5

¹¹⁰ Non si effettuerà, pertanto, in questa prima analisi, una valutazione della gestione delle risorse finanziarie destinate alla spesa primaria ambientale, avendo invece riguardo alla ricognizione effettuata secondo le diverse modalità classificatorie (SERIEE e MISSIONI).

¹¹¹ Per massa spendibile si intende, secondo il glossario allegato all’ecorendiconto, l’insieme delle risorse finanziarie utilizzabili dall’amministrazione durante l’esercizio. Viene calcolato come “la somma degli stanziamenti definitivi di competenza (costituiti dalla somma degli stanziamenti iniziali di competenza e delle variazioni intervenute nel corso dell’esercizio) e dei residui iniziali accertati”.

¹¹² Cfr. pagina 4 dell’ecorendiconto 2018.

¹¹³ Cfr. pagina 7 dell’ecorendiconto 2013.

miliardi di euro (Tavola 65). Se si osserva, però, il rapporto tra pagamenti totali e massa spendibile si rilevano differenze significative. I pagamenti, infatti, sia per il 2013 che per il biennio 2017-2018, rappresentano rispettivamente il 64,4, il 55,4 e 52,5 per cento della massa spendibile.

TAVOLA 65

SPESA PRIMARIA PER L'AMBIENTE PER SETTORE AMBIENTALE* - ANNI 2013-2018

Settore ambientale	<i>(in migliaia)</i>					
	2013	2014	2015	2016	2017	2018
1. Protezione dell'aria e del clima	146.211	146.435	174.864	259.167	246.142	269.119
2. Gestione delle acque reflue	142.935	147.857	191.176	267.859	208.958	232.789
3. Gestione dei rifiuti	188.201	169.210	437.295	561.227	627.913	408.980
4. Protezione e risanamento del suolo, delle acque del sottosuolo e delle acque di superficie	836.513	1.370.861	1.440.828	1.543.869	1.387.339	1.439.117
5. Abbattimento del rumore e delle vibrazioni	20.062	11.684	6.529	6.580	5.962	6.069
6. Protezione della biodiversità e del paesaggio	506.799	526.930	543.253	578.690	524.667	576.198
7. Protezione dalle radiazioni	75.436	108.840	78.145	44.092	14.374	9.262
8. Ricerca e sviluppo per la protezione dell'ambiente	91.159	138.781	99.087	84.236	119.253	130.467
9. Altre attività di protezione dell'ambiente	212.709	243.323	300.588	504.562	634.213	622.745
10. Uso e gestione delle acque interne	416.480	409.659	410.246	331.686	348.783	433.584
11. Uso e gestione delle foreste	89.646	93.988	153.385	148.083	67.754	74.226
12. Uso e gestione della flora e della fauna selvatiche	118.435	118.504	145.108	145.753	126.249	147.464
13. Uso e gestione delle materie prime energetiche non rinnovabili (combustibili fossili)	15.366	46.063	69.041	89.701	108.431	131.167
14. Uso e gestione delle materie prime non energetiche	818	4.002	6.332	1.469	1.399	1.405
15. Ricerca e sviluppo per l'uso e la gestione delle risorse naturali	80.556	137.039	133.241	96.894	120.243	113.412
16. Altre attività di uso e gestione delle risorse naturali	52.662	104.581	123.661	107.487	120.511	125.750
Totale	2.993.988	3.777.757	4.312.781	4.771.355	4.662.191	4.721.753

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dato RGS - ecorendiconto dello Stato anni 2013-2018 (*massa spendibile a consuntivo)

Osservata attraverso il sistema di classificazione CEPA, la spesa primaria ambientale, consente poi di entrare nelle classi di attività economica che rappresentano le aree in cui la spesa statale si articola per finanziare specifici interventi.

Se si guarda, infatti, alla spesa primaria ambientale per settore di destinazione emerge che, nel 2018, più del 30 per cento della spesa si colloca nell'ambito della "protezione e risanamento del suolo, delle acque del sottosuolo e di superficie", per un importo di oltre 1,4 miliardi di euro (Tavola 66).

Nei sei anni osservati la spesa media per tale funzione espone valori intorno a 1,3 miliardi, in alcuni anni anche superandoli come nel 2016 (1,5 miliardi) segnalando, pertanto, la particolare rilevanza dello specifico ambito di spesa. Questo ricade, infatti, in un settore che include - secondo la classificazione utilizzata - "tutte le attività e azioni finalizzate a prevenire e a ridurre l'inquinamento del suolo e dei corpi idrici, nonché a difendere il suolo da altre forme di degrado fisico (...) purché non effettuate per scopi economici" e al di fuori delle aree protette. Rientrano in questa area, inoltre, tutte quelle attività amministrative connesse agli ambiti d'intervento descritti, nonché le azioni di monitoraggio, controllo e regolamentazione delle materie ambientali in essi comprese.

SPESA PRIMARIA PER L'AMBIENTE PER SETTORE AMBIENTALE* - ANNI 2013-2018

Settore ambientale	<i>(composizione percentuale)</i>					
	2013	2014	2015	2016	2017	2018
1. Protezione dell'aria e del clima	4,9	3,9	4,1	5,4	5,3	5,7
2. Gestione delle acque reflue	4,8	3,9	4,4	5,6	4,5	4,9
3. Gestione dei rifiuti	6,3	4,5	10,1	11,8	13,5	8,7
4. Protezione e risanamento del suolo, delle acque del sottosuolo e delle acque di superficie	27,9	36,3	33,4	32,4	29,8	30,5
5. Abbattimento del rumore e delle vibrazioni	0,7	0,3	0,2	0,1	0,1	0,1
6. Protezione della biodiversità e del paesaggio	16,9	13,9	12,6	12,1	11,3	12,2
7. Protezione dalle radiazioni	2,5	2,9	1,8	0,9	0,3	0,2
8. Ricerca e sviluppo per la protezione dell'ambiente	3,0	3,7	2,3	1,8	2,6	2,8
9. Altre attività di protezione dell'ambiente	7,1	6,4	7,0	10,6	13,6	13,2
10. Uso e gestione delle acque interne	13,9	10,8	9,5	7,0	7,5	9,2
11. Uso e gestione delle foreste	3,0	2,5	3,6	3,1	1,5	1,6
12. Uso e gestione della flora e della fauna selvatiche	4,0	3,1	3,4	3,1	2,7	3,1
13. Uso e gestione delle materie prime energetiche non rinnovabili (combustibili fossili)	0,5	1,2	1,6	1,9	2,3	2,8
14. Uso e gestione delle materie prime non energetiche	0,0	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0
15. Ricerca e sviluppo per l'uso e la gestione delle risorse naturali	2,7	3,6	3,1	2,0	2,6	2,4
16. Altre attività di uso e gestione delle risorse naturali	1,8	2,8	2,9	2,3	2,6	2,7
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS - ecorendiconto dello Stato anni 2013-2018 (*massa spendibile a consuntivo)

Piuttosto elevata nel 2018, inoltre, la voce “altre attività di protezione dell’ambiente” (13,2 per cento del totale della spesa primaria ambientale) dove, secondo quanto indicato nella descrizione della classificazione, ricadono “le attività di amministrazione e gestione generale dell’ambiente non riferibili esclusivamente ad una delle precedenti classi, tutte le attività di istruzione, formazione e informazione per la protezione dell’ambiente, le attività che comportano spese non divisibili e le attività di protezione dell’ambiente non classificabili altrove”. La dimensione di tale settore segnala, tuttavia, la necessità di approfondire la tipologia delle spese che vi ricadono: ciò anche allo scopo di comprendere l’aderenza della scelta classificatoria effettuata dall’amministrazione rispetto alla modalità con cui il dato finanziario viene esposto nel rendiconto.

Si presentano abbastanza stabili negli anni (con una media di 546 milioni di euro) le spese per la “protezione della biodiversità e del paesaggio” che nel 2018 rappresentano il 12,2 per cento della spesa ambientale.

Importi minori si rilevano, sempre nel 2018 e con una spesa stabile negli anni osservati, per tutti gli altri settori che ricadono nel raggruppamento relativo all’uso e alla gestione delle risorse naturali. Con una distribuzione della spesa ambientale primaria media di oltre 90 milioni di euro – ad esclusione dell’uso e gestione delle acque interne che espone un importo di oltre 400 milioni - tale ambito risulta piuttosto stabile negli anni osservati.

Tra il 2013 e il 2018 il settore “protezione dell’aria e del clima” segna una lieve crescita dovuta ad un recupero rispetto al crollo rilevato da circa 3 miliardi nel 2010 a poco meno di 150 milioni nel 2013, dovuto ad un riorientamento della politica di intervento nel settore. Infatti, le ingenti risorse classificate nella “protezione dell’aria e del clima” erano connesse a specifici interventi introdotti dai governi per ridurre le emissioni atmosferiche attraverso le politiche finalizzate a soddisfare gli standard di qualità dell’aria stabiliti dalle direttive europee (a partire dalle prime due: 2004/107/CE e 2008/50/CE). Queste si sono concentrate, negli anni precedenti al 2013, prevalentemente in azioni di sostegno alle imprese destinatarie di incentivi, erogati dal Ministero dell’economia e finanze, per la riduzione dell’inquinamento, attraverso il rinnovo del ‘parco mezzi’ con veicoli meno inquinanti. Ciò è confermato anche dal dato rappresentato dalla missione “competitività e sviluppo delle imprese” che passa da più di 2,2 miliardi del 2010 a 98 milioni del 2018.

Una riduzione importante, di circa un terzo della spesa in questo caso, si rileva infine – sempre nel confronto con il 2010 - anche per la classe “uso e gestione delle acque interne”, ove ricadono “tutte le attività finalizzate a ridurre il prelievo e il consumo di acqua (...), all’incremento e/o alla ricostituzione degli stock idrici”.

Se si guarda alla distribuzione della spesa primaria ambientale per missione si osserva che, nel 2018, circa il 53 per cento delle risorse statali rientra nella missione “Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell’ambiente”, dove le spese sostenute dal Ministero dell’Ambiente e della Tutela del territorio e del mare (MATTM) sono allocate prevalentemente nei programmi relativi alla “Gestione delle risorse idriche, tutela del territorio e bonifiche” e alla “Prevenzione e gestione dei rifiuti, prevenzione degli inquinamenti” (Tavola 67).

TAVOLA 67

SPESA PRIMARIA PER L'AMBIENTE PER MISSIONE* - ANNI 2013-2018

(in migliaia)

Missioni	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca	319.163	353.331	344.018	274.957	276.694	300.787
Amministrazione generale e supporto alla rappresentanza generale di Governo e dello Stato sul territorio						
Casa e assetto urbanistico					21	19
Commercio internazionale ed internazionalizzazione del sistema produttivo	54.778	54.778	28	32	40	41
Competitività e sviluppo delle imprese	68.301	233.341	196.082	74.152	112.956	98.293
Comunicazioni			831	1.249	1.463	1.497
Debito pubblico						
Difesa e sicurezza del territorio	16.237	18.252	7.697	4.217	89.848	78.742
Diritti sociali, politiche sociali e famiglia						
Diritto alla mobilità e sviluppo dei sistemi di trasporto	35.988	35.112	35.347	7.657	9.107	4.645
Energia e diversificazione delle fonti energetiche	1.456	2.169	131.518	162.223	163.760	162.900
Fondi da ripartire	14.198	14.912	28.082	7.325		307
Giovani e sport						
Giustizia						
Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti	436	436	436	436	192	185
Infrastrutture pubbliche e logistica	192.618	517.137	635.054	736.087	552.603	631.751
Istruzione scolastica			5.000	5.000	3.556	2.537
Istruzione universitaria e formazione post-universitaria						1.000
L'Italia in Europa e nel mondo	5.017	10.802	9.731	9.995	11.284	5.708
Ordine pubblico e sicurezza	300.447	299.957	414.009	426.351	246.391	261.617
Organi costituzionali, a rilevanza costituzionale e Presidenza del Consiglio dei ministri					60.000	19.887
Politiche economico-finanziarie e di bilancio e tutela della finanza pubblica					7.295	
Politiche per il lavoro						
Politiche previdenziali						
Regolazione dei mercati						
Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali	214.975	285.947	198.368	137.035	135.461	137.739
Ricerca e innovazione	152.770	162.577	85.511	90.580	182.227	196.627
Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	24.557	24.501	25.060	24.758	29.372	34.355
Soccorso civile	292.881	305.915	393.404	393.251	242.302	265.497
Sviluppo e riequilibrio territoriale	10.940	10.305				
Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	1.283.781	1.442.602	1.799.602	2.408.636	2.525.811	2.504.799
Turismo						
Tutela della salute	5.446	5.682	3.002	2.402	1.951	2.053
Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali e paesaggistici				5.013	9.859	8.030
TOTALE	2.993.988	3.777.757	4.312.781	4.771.355	4.662.192	4.721.753

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS - ecorendiconto dello Stato anni 2011-2018 (*massa spendibile a consuntivo)

La concentrazione della spesa primaria ambientale in tale ministero appare, del resto, coerente con i compiti istituzionali dello stesso e individuabili nelle materie relative alla salvaguardia della qualità dell’aria, alla tutela delle risorse idriche, alla protezione e

conservazione dell'ambiente e della biodiversità, alla prevenzione del rischio idrogeologico, al risanamento dei siti inquinati.

Rispetto al 2013, la missione osservata espone, nel 2018, una crescita significativa, passando da circa 1,3 miliardi a quasi il doppio (2,5 miliardi). Sempre nel 2018, si rileva che poco più del 13,4 per cento della spesa primaria ambientale totale ricade nella missione "Infrastrutture pubbliche e logistica", con più di 630 milioni di euro principalmente attribuibili al programma "Opere strategiche, edilizia statale ed interventi speciali e per pubbliche calamità" e all'Azione "realizzazione del sistema Mose" del Ministero delle Infrastrutture e trasporti. Complessivamente i sei anni osservati evidenziano una spesa media, per tale missione, pari a 536 milioni di euro, sottolineando pertanto, una sostanziale continuità degli interventi nel tempo.

Stabile negli anni osservati, anche la spesa della missione "agricoltura, politiche agroalimentari e pesca" con importi medi di circa 300 milioni di euro. Ricadono nella missione principalmente i programmi relativi alla "gestione delle risorse idriche, tutela del territorio e bonifiche" e lo "sviluppo sostenibile, rapporti e attività internazionali e danno ambientale". Si tratta, in questo caso di un ambito di spesa che vede come principali soggetti attuatori gli Enti territoriali.

I dati dell'ecorendiconto permettono, infine, di osservare la spesa primaria ambientale, sempre aggregata per funzioni di spesa ambientale, per titolo e per categoria economica.

TAVOLA 68

SPESA PRIMARIA PER L'AMBIENTE PER TITOLO - ANNI 2013 E 2018*

(in migliaia)

Settore ambientale	2013			2018			Var. % 2018/2013		
	spesa corrente	spesa in conto capitale	tot. Spesa	spesa corrente	spesa in conto capitale	tot. Spesa	spesa corrente	spesa in conto capitale	tot. Spesa
1. Protezione dell'aria e del clima	47.010	99.201	146.211	47.948	221.171	269.119	2,0	123,0	84,1
2. Gestione delle acque reflue	93.071	49.864	142.935	130.431	102.358	232.789	40,1	105,3	62,9
3. Gestione dei rifiuti	53.684	134.517	188.201	86.636	322.343	408.980	61,4	139,6	117,3
4. Protezione e risanamento del suolo, delle acque del sottosuolo e delle acque di superficie	202.535	633.978	836.513	191.471	1.247.646	1.439.117	-5,5	96,8	72,0
5. Abbattimento del rumore e delle vibrazioni	6.488	13.574	20.062	5.167	902	6.069	-20,4	-93,4	-69,7
6. Protezione della biodiversità e del paesaggio	444.479	62.320	506.799	461.626	114.571	576.198	3,9	83,8	13,7
7. Protezione dalle radiazioni	9.751	65.685	75.436	6.759	2.502	9.262	-30,7	-96,2	-87,7
8. Ricerca e sviluppo per la protezione dell'ambiente	42.892	48.268	91.159	45.155	85.312	130.467	5,3	76,7	43,1
9. Altre attività di protezione dell'ambiente	103.897	108.812	212.709	106.591	516.154	622.745	2,6	374,4	192,8
10. Uso e gestione delle acque interne	23.962	392.518	416.480	20.480	413.104	433.584	-14,5	5,2	4,1
11. Uso e gestione delle foreste	78.811	10.835	89.646	63.751	10.474	74.226	-19,1	-3,3	-17,2
12. Uso e gestione della flora e della fauna selvatiche	100.449	17.987	118.435	135.139	12.324	147.464	34,5	-31,5	24,5
13. Uso e gestione delle materie prime energetiche non rinnovabili (combustibili fossili)	3.999	11.367	15.366	34.891	96.276	131.167	772,5	747,0	753,6
14. Uso e gestione delle materie prime non energetiche	818		818	1.405		1.405	71,9		71,9
15. Ricerca e sviluppo per l'uso e la gestione delle risorse naturali	23.924	56.632	80.556	35.492	77.921	113.412	48,4	37,6	40,8
16. Altre attività di uso e gestione delle risorse naturali	14.279	38.384	52.662	13.796	111.954	125.750	-3,4	191,7	138,8
Totale	1.250.046	1.743.942	2.993.988	1.386.740	3.335.013	4.721.753	10,9	91,2	57,7

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS - ecorendiconto dello Stato anni 2013 e 2018 (*massa spendibile a consuntivo)

La spesa primaria ambientale in conto capitale, (Tavola 68), tra il 2013 e il 2018, espone nel complesso una variazione percentuale pari a 57,7 per cento. Se però si confronta la dimensione di tale componente, con il 2010 viene in evidenza che nel 2018 le risorse per gli investimenti per la tutela e gestione dell'ambiente - composte prevalentemente da trasferimenti in conto capitale

ad amministrazioni pubbliche, famiglie e imprese - si dimezzano fondamentalmente per il fenomeno già rilevato sul settore “protezione dell’aria e del clima”, passando da circa 6,7 a 3,3 miliardi di euro.

La classe “protezione e risanamento del suolo, delle acque del sottosuolo e delle acque di superficie” continua ad essere, nei sei anni osservati, l’ambito di spesa in conto capitale più consistente. Gli oltre 600 milioni di euro del 2013, passano, infatti, nel 2018 a più di 1,4 miliardi e sottolineano una crescita dell’impegno finanziario statale caratterizzato da trasferimenti ad amministrazioni pubbliche, imprese, famiglie e istituzioni sociali private.

In conclusione, si può osservare che lo sforzo intrapreso per rappresentare, attraverso l’ecorendiconto, la dimensione finanziaria ed economica della spesa primaria ambientale, potrebbe, con un progressivo ampliamento degli strumenti di valutazione e di analisi, portare ad un affinamento dell’attività ricognitiva degli interventi da classificare, così da approfondire ulteriormente le questioni sottostanti ai problemi di sottostima degli aggregati di spesa. Nella prima edizione del 2011, del resto, con l’obiettivo di conseguire una migliore qualità dell’informazione, la relazione illustrativa all’ecorendiconto spiegava che l’attuazione della norma avrebbe seguito un percorso graduale prevedendo, in seguito, anche l’introduzione di parametri e indicatori per l’analisi dei risultati.

In questi anni, nell’ambito dell’attività di monitoraggio statistico della qualità della vita, considerata un complemento al lavoro di misurazione degli andamenti dell’economia, l’Istat ha avuto modo di consolidare studi e analisi statistiche sul benessere nelle sue diverse dimensioni: tra queste la tematica ambientale, che fa parte di uno dei 12 domini del Benessere equo e solidale (BES), viene documentata con un ampio numero di indicatori. Utilizzati a supporto delle analisi sulle politiche di spesa nel settore ambientale, i dati relativi, ad esempio, alla qualità dell’aria nelle città, al rischio idrogeologico del territorio o alle fonti energetiche rinnovabili, possono rappresentare, pertanto, uno strumento di grande utilità nella fase di programmazione del bilancio e analogamente nel momento della rendicontazione (Tavola 5). L’Istat, inoltre, in qualità di istituto nazionale di statistica, è chiamato (dalla Commissione statistica delle Nazioni Unite) a coordinare a livello nazionale la produzione degli indicatori relativi agli SDG (*Sustainable Development Goals*) contenuti nell’Agenda 2030 delle Nazioni Unite. Periodicamente, quindi, l’Istituto diffonde un aggiornamento e un ampliamento delle disaggregazioni degli indicatori, utili al monitoraggio dei progressi dell’Italia¹¹⁴. Gli indicatori, già consolidati da alcuni anni per il BES hanno permesso, inoltre, attraverso uno schema di raccordo con quelli degli SDG, di fornire, seppure in modo non esaustivo, alcuni importanti indicatori relativi al settore ambientale¹¹⁵. In particolare per il dominio “Ambiente”, quelli in comune con gli SDG sono:

- Goal 1 “*No poverty*” (un indicatore)
- Goal 6 “*Clean water and sanitation*”
- Goal 7 “*Affordable and clean energy*”
- Goal 8 “*Decent work and economic growth*”
- Goal 11 “*Sustainable cities and communities*”
- Goal 12 “*Responsible consumption and production*”
- Goal 15 “*Life on land*”

¹¹⁴ Analogamente a quanto fatto in documenti precedenti, il Ministro dell’economia e finanze, nel DEF 2019, ha elaborato le previsioni tendenziali e programmatiche per i primi 4 indicatori e analizzato per gli altri 8 solo l’andamento recente. L’ISTAT ha fornito gli aggiornamenti al 2018 per il set completo di indicatori di benessere equo e sostenibile inclusi nel DEF, basati prevalentemente su dati sia definitivi che provvisori per consentire stime anticipate.

¹¹⁵ Per una maggiore e più corretta comprensione del lavoro portato avanti dall’Istituto, nel rapporto BES 2017, l’ISTAT ha schematizzato in forma tabellare la correlazione esistente tra i 12 Domini BES con i 17 SDGs.

INDICATORI BES AMBIENTE PER DISTRIBUZIONE TERRITORIALE

REGIONI RIPARTIZIONI GEOGRAFICHE	Emissioni di CO ₂ e altri gas serra (a)		Consumo materiale interno (b)		Dispersione da rete idrica comunale (c)		Conferimento dei rifiuti urbani in discarica (d)		Qualità dell'aria urbana - PM ₁₀ (e)		Qualità dell'aria urbana - Biossido di azoto (f)		Coste marine balneabili (g)		Disponibilità di verde urbano (h)		Soddisfazione per la situazione ambientale (i)		Siti contaminati (l)		Popolazione esposta al rischio di alluvioni (m)		Popolazione esposta al rischio di framme (n)		Irrattamento delle acque reflue (n)		Aree protette (o)		Preoccupazione per la perdita di biodiversità (p)		Energia da fonti rinnovabili (p)		Raccolta differenziata dei rifiuti urbani (d)		Impermeabilizzazioni del suolo (o)		
	2017	2015	2017	2015	2017	2015	2017	2015	2017	2017	2015	2017	2015	2017	2017	2015	2017	2017	2015	2017	2017	2015	2017	2017	2015	2017	2017	2015	2017	2017	2015	2017	2017	2015	2017		
Piemonte	...	28,8	22,0	35,2	82,4	20,0	-	25,6	70,6	35,5	1,6	4,8	69,7	16,7	23,5	37,3	59,3	6,9	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Vale d'Aosta/Vallée	...	0,9	18,7	43,4	-	-	-	18,8	87,3	0,1	12,1	10,2	66,0	30,3	22,2	277,2	61,1	2,9	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Liguria	...	9,9	25,3	25,3	9,1	31,6	59,1	7,1	74,4	41,8	5,8	17,5	61,2	27,2	24,7	8,6	48,8	8,3	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Lombardia	...	83,8	28,7	4,9	88,5	40,0	-	28,6	68,3	0,7	0,5	4,4	62,9	16,1	22,7	23,8	69,6	13,0	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Trentino-Alto	...	14,1	29,8	9,8	-	50,0	-	227,4	90,0	...	2,2	1,4	78,9	26,4	27,0	136,8	72,0	4,6	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Bolzano/Bozen	25,9	2,7	-	50,0	-	21,5	90,9	...	1,6	2,0	99,7	24,5	29,4	183,8	69,5	4,3	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Trento	32,4	16,8	-	50,0	-	414,9	89,2	...	2,9	0,8	63,6	28,7	24,6	94,3	74,6	4,9	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Veneto	...	44,5	40,0	12,8	90,5	15,0	-	64,2	36,7	0,9	0,1	9,5	49,4	23,0	22,4	24,2	73,6	12,4	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Friuli-Venezia Giulia	...	14,5	47,8	6,3	11,1	-	-	42,2	67,3	86,6	0,9	0,4	7,3	50,7	19,3	26,1	27,0	8,9	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Emilia-Romagna	...	44,2	30,7	14,1	83,3	14,8	-	61,7	35,6	...	2,2	63,7	67,7	12,2	21,1	19,5	63,8	9,9	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Toscana	...	27,5	43,4	32,2	-	13,6	72,3	-	77,5	0,3	3,8	26,0	49,5	15,2	23,0	41,6	53,9	7,1	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Umbria	...	10,0	46,8	39,4	37,5	-	-	97,4	77,8	0,8	1,9	6,3	68,7	17,5	22,2	39,7	61,7	5,6	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Marche	...	11,9	34,1	36,5	25,0	-	-	75,2	28,6	...	2,1	4,3	48,5	18,8	23,7	26,9	63,2	7,2	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Lazio	...	37,4	52,9	11,3	5,0	40,0	-	70,6	16,2	4,2	1,6	3,5	67,0	27,9	21,1	13,5	45,5	8,4	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Abruzzo	...	9,2	47,9	41,3	-	-	-	78,9	26,7	...	5,8	6,1	63,9	36,6	19,7	45,9	56,0	5,1	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Molise	...	3,2	47,4	92,8	-	-	-	71,9	10,4	...	6,5	1,4	58,0	26,4	17,8	86,8	30,7	4,1	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Campania	...	26,7	46,7	3,3	25,0	38,5	-	71,0	14,4	...	5,3	4,6	60,5	35,3	16,4	26,8	52,8	10,4	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Puglia	...	47,9	45,9	42,8	-	4,3	74,7	9,7	60,8	5,4	1,3	2,7	68,3	24,5	20,2	49,7	40,4	8,4	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Basilicata	...	9,0	56,3	36,2	-	-	-	90,8	572,3	68,8	3,6	5,8	67,2	22,8	16,9	80,8	45,3	3,4	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Calabria	...	12,0	41,1	55,2	-	-	-	86,7	60,0	...	4,5	4,0	46,0	26,6	14,7	76,8	39,7	5,2	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Sicilia	...	42,3	50,0	72,9	-	20,0	55,4	15,6	60,1	2,9	1,1	0,1	43,9	20,2	17,1	26,2	21,7	7,2	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Sardegna	...	27,4	55,6	35,6	7,7	7,7	64,9	41,0	79,3	9,0	1,4	7,1	58,8	19,9	23,1	37,4	63,1	3,8	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Nord	...	240,7	33,2	12,3	67,8	24,4	57,8	36,2	72,8	9,7	1,3	15,6	62,4	18,8	23,0	30,6	66,2	9,3	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Centro	...	86,8	48,2	23,6	9,6	20,4	72,2	23,3	71,2	2,0	2,4	10,9	58,5	19,9	21,8	27,9	51,8	7,3	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Mezzogiorno	...	177,6	47,9	40,2	5,4	12,4	67,4	33,4	64,1	19,4	3,2	3,2	56,7	25,2	17,9	41,5	41,9	6,2	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Italia	7,2	505,5	41,4	23,4	34,0	19,7	66,9	31,7	69,5	12,2	2,2	10,4	59,6	21,6	21,0	33,1	55,5	7,7	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...

Fonte: ISTAT

(a) Tonnellate di CO₂ equivalente per abitante. Dati regionali provvisori. Sima Eurostat per l'Italia 2017 = 514,0. (c) Percentuale dei volumi immessi in rete. (d) Percentuale sul totale dei rifiuti urbani. (e) Percentuale di centraline dei comuni capoluogo di provincia con misurazioni valide che hanno registrato più di 35 giorni/anno di superamenti del valore limite giornaliero previsto per PM₁₀ (50 µg/m³). (f) Percentuale di centraline capoluogo di provincia con misurazioni valide che hanno superato il valore limite annuo previsto per NO₂ (40 µg/m³). (g) Percentuale di costa balneabile sul totale della linea di costa. (h) Metri quadri per abitante. (i) Per 100 perso più. (l) Incidenza sulla superficie territoriale. (m) Percentuale dei carichi complessivi generati. (n) Percentuale sulla superficie territoriale. (o) Percentuale sul totale dei c

TAVOLE ALLEGATE*

* Le tavole allegate (da A.1 a A.9) riportano i dati dei rendiconti approvati nei diversi esercizi finanziari.

Nelle tavole (da A.10 a A.18) i dati relativi al 2017 sono riclassificati dalla Ragioneria generale dello Stato sulla base della struttura del bilancio 2018, per consentire una corretta comparazione dei risultati. Sono al netto degli interessi, delle poste correttive e compensative, degli ammortamenti, delle acquisizioni di attività finanziarie, della missione “Debito pubblico” e del programma “Regolazioni contabili, restituzioni e rimborsi di imposte”.

PRINCIPALI AGGREGATI DI SPESA
(SERIE STORICA 2009 - 2018)

(in milioni)

SPESA CORRENTE

Anno	Impegni Consuntivo	var % es. prec.	Impegni Totali	var % es. prec.	Pagamenti Totali	var % es. prec.	var % Imp. Consuntivo. (*)	var % imp. tot. (*)	var % pagam. tot. (*)
2009	481.578,3	1,88	479.573,9	2,50	469.577,5	1,41	30,6	30,5	29,8
2010	474.662,2	-1,44	473.921,3	-1,18	452.440,8	-3,65	29,6	29,5	28,2
2011	472.319,8	-0,49	469.055,3	-1,03	471.545,1	4,22	28,8	28,6	28,8
2012	489.350,6	3,61	489.181,3	4,29	482.884,6	2,40	30,3	30,3	29,9
2013	510.835,2	4,39	507.079,0	3,66	499.799,1	3,50	31,8	31,6	31,1
2014	526.195,1	3,01	524.151,1	3,37	503.708,8	0,78	32,4	32,3	31,1
2015	569.801,1	8,29	571.343,8	9,00	555.063,1	10,20	34,5	34,6	33,6
2016	549.647,2	-3,54	547.526,5	-4,17	527.534,9	-4,96	32,5	32,4	31,2
2017	548.889,9	-0,14	548.468,3	0,17	538.866,3	2,15	31,8	31,8	31,3
2018	561.969,2	2,38	562.543,5	2,57	553.041,1	2,63	32,0	32,1	31,5

INTERESSI

Anno	Impegni Consuntivo	var % es. prec.	Impegni Totali	var % es. prec.	Pagamenti Totali	var % es. prec.	var % Imp. Consuntivo. (*)	var % imp. tot. (*)	var % pagam. tot. (*)
2009	73.238,6	-8,30	73.231,7	-8,30	73.179,2	-8,52	4,7	4,7	4,7
2010	69.522,8	-5,07	69.519,4	-5,07	69.490,4	-5,04	4,3	4,3	4,3
2011	73.747,8	6,08	73.742,0	6,07	73.593,9	5,91	4,5	4,5	4,5
2012	81.385,0	10,36	81.384,3	10,36	81.557,4	10,82	5,0	5,0	5,1
2013	81.868,7	0,59	81.869,1	0,60	81.965,7	0,50	5,1	5,1	5,1
2014	81.073,5	-0,97	81.071,1	-0,97	80.991,7	-1,19	5,0	5,0	5,0
2015	74.522,8	-8,08	74.523,1	-8,08	74.562,8	-7,94	4,5	4,5	4,5
2016	71.598,0	-3,92	71.598,0	-3,93	71.603,6	-3,97	4,2	4,2	4,2
2017	70.579,9	-1,42	70.579,9	-1,42	70.544,7	-1,48	4,1	4,1	4,1
2018	69.184,9	-1,98	69.184,9	-1,98	69.181,8	-1,93	3,9	3,9	3,9

SPESA CORRENTE PRIMARIA

Anno	Impegni Consuntivo	var % es. prec.	Impegni Totali	var % es. prec.	Pagamenti Totali	var % es. prec.	var % Imp. Consuntivo. (*)	var % imp. tot. (*)	var % pagam. tot. (*)
2009	408.339,6	3,95	406.342,2	4,73	396.398,3	3,48	25,9	25,8	25,2
2010	405.139,4	-0,78	404.401,9	-0,48	382.950,4	-3,39	25,2	25,2	23,8
2011	398.572,0	-1,62	395.313,3	-2,25	397.951,2	3,92	24,3	24,1	24,3
2012	407.965,6	2,36	407.797,0	3,16	401.327,2	0,85	25,3	25,3	24,9
2013	428.966,5	5,15	425.210,0	4,27	417.833,4	4,11	26,7	26,5	26,0
2014	445.121,6	3,77	443.080,0	4,20	422.717,1	1,17	27,4	27,3	26,1
2015	495.278,3	11,27	496.820,7	12,13	480.500,3	13,67	30,0	30,1	29,1
2016	478.049,2	-3,48	475.928,5	-4,21	455.931,3	-5,11	28,3	28,2	27,0
2017	478.309,9	0,05	477.888,4	0,41	468.321,5	2,72	27,7	27,7	27,2
2018	492.784,3	3,03	493.358,6	3,24	483.859,4	3,32	28,1	28,1	27,6

SPESA IN CONTO CAPITALE

Anno	Impegni Consuntivo	var % es. prec.	Impegni Totali	var % es. prec.	Pagamenti Totali	var % es. prec.	var % Imp. Consuntivo. (*)	var % imp. tot. (*)	var % pagam. tot. (*)
2009	58.913,3	-6,56	56.612,6	-10,56	53.669,8	-11,95	3,7	3,6	3,4
2010	52.282,3	-11,26	56.688,3	0,13	51.547,0	-3,96	3,3	3,5	3,2
2011	48.502,1	-7,23	46.117,5	-18,65	47.830,1	-7,21	3,0	2,8	2,9
2012	45.653,0	-5,87	46.291,5	0,38	47.557,9	-0,57	2,8	2,9	2,9
2013	71.174,8	55,90	64.429,7	39,18	60.812,6	27,87	4,4	4,0	3,8
2014	76.830,1	7,95	62.159,9	-3,52	59.405,8	-2,31	4,7	3,8	3,7
2015	41.309,7	-46,23	50.010,7	-19,55	45.198,9	-23,91	2,5	3,0	2,7
2016	42.794,2	3,59	37.708,8	-24,60	36.104,9	-20,12	2,5	2,2	2,1
2017	63.180,6	47,64	54.433,2	44,35	52.257,5	44,74	3,7	3,2	3,0
2018	49.628,1	-21,45	52.365,9	-3,80	38.601,2	-26,13	2,8	3,0	2,2

SPESA FINALE

Anno	Impegni Consuntivo	var % es. prec.	Impegni Totali	var % es. prec.	Pagamenti Totali	var % es. prec.	var % Imp. Consuntivo. (*)	var % imp. tot. (*)	var % pagam. tot. (*)
2009	540.491,6	0,89	536.186,5	0,95	523.247,2	-0,15	34,3	34,1	33,3
2010	526.944,4	-2,51	530.609,6	-1,04	503.987,9	-3,68	32,8	33,0	31,4
2011	520.821,9	-1,16	515.172,8	-2,91	519.375,2	3,05	31,8	31,4	31,7
2012	535.003,6	2,72	535.472,8	3,94	530.442,5	2,13	33,2	33,2	32,9
2013	582.010,0	8,79	571.508,7	6,73	560.611,7	5,69	36,3	35,6	34,9
2014	603.025,2	3,61	586.311,0	2,59	563.114,6	0,45	37,2	36,2	34,7
2015	611.110,8	1,34	621.354,5	5,98	600.262,1	6,60	37,0	37,6	36,3
2016	592.441,4	-3,06	585.235,3	-5,81	563.639,8	-6,10	35,1	34,6	33,4
2017	612.070,4	3,31	602.901,5	3,02	591.123,7	4,88	35,5	35,0	34,3
2018	611.597,3	-0,08	614.909,4	1,99	591.642,3	0,09	34,9	35,1	33,7

SPESA FINALE PRIMARIA

Anno	Impegni Consuntivo	var % es. prec.	Impegni Totali	var % es. prec.	Pagamenti Totali	var % es. prec.	var % Imp. Consuntivo. (*)	var % imp. tot. (*)	var % pagam. tot. (*)
2009	467.253,0	2,50	462.954,8	2,58	450.068,1	1,36	29,7	29,4	28,6
2010	457.421,7	-2,10	461.090,2	-0,40	434.497,5	-3,46	28,5	28,7	27,1
2011	447.074,1	-2,26	441.430,8	-4,26	445.781,3	2,60	27,3	26,9	27,2
2012	453.618,7	1,46	454.088,5	2,87	448.885,1	0,70	28,1	28,1	27,8
2013	500.141,3	10,26	489.639,6	7,83	478.646,0	6,63	31,2	30,5	29,8
2014	521.951,8	4,36	505.239,9	3,19	482.122,9	0,73	32,2	31,2	29,7
2015	536.588,0	2,80	546.831,4	8,23	525.699,2	9,04	32,5	33,1	31,8
2016	520.843,4	-2,93	513.637,3	-6,07	492.036,2	-6,40	30,8	30,4	29,1
2017	541.490,5	3,96	532.321,6	3,64	520.579,0	5,80	31,4	30,9	30,2
2018	542.412,4	0,17	545.724,5	2,52	522.460,6	0,36	30,9	31,1	29,8

SPESA COMPLESSIVA

Anno	Impegni Consuntivo	var % es. prec.	Impegni Totali	var % es. prec.	Pagamenti Totali	var % es. prec.	var % Imp. Consuntivo. (*)	var % imp. tot. (*)	var % pagam. tot. (*)
2009	716.632,8	-0,54	712.344,7	-0,50	699.350,4	-1,76	45,5	45,3	44,4
2010	715.379,9	-0,17	719.044,9	0,94	693.091,9	-0,89	44,6	44,8	43,2
2011	706.957,2	-1,18	701.296,9	-2,47	705.387,3	1,77	43,1	42,8	43,0
2012	749.337,3	5,99	749.439,5	6,86	744.376,4	5,53	46,4	46,5	46,1
2013	752.982,6	0,49	742.551,6	-0,92	731.700,5	-1,70	46,9	46,3	45,6
2014	810.587,4	7,65	794.105,1	6,94	770.732,2	5,33	50,0	49,0	47,5
2015	826.630,8	1,98	836.871,4	5,39	812.903,8	5,47	50,0	50,7	49,2
2016	788.423,1	-4,62	781.226,9	-6,65	762.611,9	-6,19	46,7	46,2	45,1
2017	854.142,8	8,34	844.973,9	8,16	833.070,2	9,24	49,5	49,0	48,3
2018	816.701,5	-4,38	819.801,4	-2,98	796.709,5	-4,36	46,6	46,7	45,4

(*) in rapporto al PIL

PIL

2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
1.573.655,1	1.605.694,4	1.638.857,3	1.613.265,0	1.604.599,0	1.621.827,0	1.652.085,4	1.689.824,0	1.724.204,6	1.753.948,5

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

SPESA FINALI - COMPETENZA
BILANCIO DELLO STATO (2009 - 2018)

(in milioni)

GESTIONE DI COMPETENZA					GESTIONE DEI RESIDUI					GEST. CASSA	
PREV. DEF.	IMPEGNI DA CONSUNTIVO (1)	PAGAMENTI	ECONOM. - MAGGIORI SPESE	RESIDUI NUOVA FORMAZ.	INIZIALI VECCHIA FORMAZ.	PAGAMENTI	ECONOMIE - MAGGIORI SPESE	FINALI VECCHIA FORMAZ.	CONSIST. FINALE	AUTORIZZ. CASSA	TOTALE PAGAMENTI
a	b	c	d	e=a-(c+d)	f	g	h	i=f-(g+h)	l=e+i	m	n

TITOLO I - SPESE DI PARTE CORRENTE

2009	497.582	481.578	444.681	16.004	36.897	42.872	24.896	4.813	13.162	50.059	511.155	469.577
2010	491.816	474.662	430.121	17.154	44.541	49.973	22.320	6.573	21.080	65.621	499.808	452.441
2011	490.490	472.320	440.524	18.171	31.796	65.652	31.021	8.843	25.788	57.584	503.924	471.545
2012	508.448	489.351	461.321	19.097	28.029	57.569	21.563	17.976	18.029	46.059	520.744	482.885
2013	528.763	510.835	473.327	17.928	37.508	51.018	26.472	11.012	13.534	51.042	543.817	499.799
2014	543.231	526.195	476.907	17.036	49.288	51.040	26.802	6.925	17.313	66.602	554.369	503.709
2015	582.392	569.801	521.708	12.591	48.093	68.057	33.355	9.058	25.643	73.736	600.135	555.063
2016	566.898	549.647	501.741	17.251	47.906	73.699	25.794	3.495	44.411	92.317	581.697	527.535
2017	568.027	548.890	502.434	19.137	46.456	92.313	36.433	15.126	40.755	87.211	582.805	538.866
2018	576.118	561.969	516.749	14.148	45.220	87.211	36.292	13.820	37.099	82.319	590.179	553.041

TITOLO II - SPESE IN CONTO CAPITALE

2009	60.706	58.913	31.864	1.793	27.049	46.465	21.806	5.841	18.817	45.867	73.193	53.670
2010	52.548	52.282	30.137	265	22.146	45.953	21.410	4.106	20.437	42.582	67.795	51.547
2011	48.813	48.502	30.433	311	18.069	42.552	17.397	7.844	17.311	35.380	56.278	47.830
2012	46.830	45.653	32.203	1.177	13.450	35.292	15.355	6.099	13.839	27.289	55.454	47.558
2013	71.280	71.175	50.563	105	20.612	24.616	10.249	2.370	11.997	32.608	74.946	60.813
2014	77.538	76.830	49.893	708	26.937	32.659	9.513	3.893	19.252	46.190	84.082	59.406
2015	42.316	41.310	26.386	1.006	14.923	44.735	18.813	4.891	21.031	35.955	60.124	45.199
2016	43.635	42.794	24.521	841	18.273	35.992	11.584	924	23.484	41.757	52.191	36.105
2017	63.714	63.181	39.846	533	23.334	41.760	12.411	2.465	26.884	50.219	70.549	52.257
2018	52.234	49.628	26.964	2.606	22.664	50.219	11.637	3.710	34.872	57.536	57.031	38.601

SPESE FINALI (TITOLO I + II)

2009	558.288	540.492	476.545	17.796	63.946	89.336	46.702	10.655	31.980	95.926	584.348	523.247
2010	544.363	526.944	460.258	17.419	66.687	95.926	43.730	10.679	41.517	108.204	567.603	503.988
2011	539.303	520.822	470.957	18.482	49.865	108.204	48.418	16.686	43.099	92.964	560.203	519.375
2012	555.277	535.004	493.524	20.274	41.479	92.861	36.918	24.075	31.868	73.347	576.198	530.442
2013	600.043	582.010	523.890	18.033	58.120	75.634	36.722	13.382	25.531	83.650	618.762	560.612
2014	620.769	603.025	526.799	17.743	76.226	83.699	36.315	10.818	36.566	112.792	638.451	563.115
2015	624.708	611.111	548.094	13.597	63.016	112.792	52.168	13.949	46.675	109.691	660.259	600.262
2016	610.533	592.441	526.262	18.092	66.179	109.691	37.378	4.419	67.894	134.074	633.888	563.640
2017	631.741	612.070	542.280	19.670	69.791	134.074	48.844	17.590	67.640	137.430	653.354	591.124
2018	628.352	611.597	543.713	16.755	67.885	137.430	47.930	17.530	71.971	139.855	647.210	591.642

(1) Somme pagate + somme rimaste da pagare (dato iscritto nel Rendiconto generale dello Stato - Spesa)

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

TAVOLA A.3

SPESE FINALI- CASSA
BILANCIO DELLO STATO (2009 - 2018)

(in milioni)

PREV.DEF. COMP.	RESIDUI INIZIALI	MASSA SPEND.	AUTOR. CASSA	PAGAMENTI			COEFFICIENTI DI REALIZZO				
				c./comp.	c./residui	TOTALE	valori %				
a	b	c= a+b	d	e	f	g=e+f	d/c	g/c	g/d	e/a	f/b

TITOLO I - SPESE DI PARTE CORRENTE

2009	497.582	42.872	540.454	511.155	444.681	24.896	469.577	94,58	86,89	91,87	89,37	58,01
2010	491.816	49.973	541.789	499.808	430.121	22.320	452.441	92,25	83,51	90,52	87,46	44,59
2011	490.490	65.652	556.142	503.924	440.524	31.021	471.545	90,61	84,79	93,57	89,81	47,25
2012	508.448	57.569	566.016	520.744	461.321	21.563	482.885	92,00	85,31	92,73	90,73	37,46
2013	528.763	51.018	579.781	543.817	473.327	26.472	499.799	93,80	86,20	91,91	89,52	51,86
2014	543.231	51.040	594.271	554.369	476.907	26.802	503.709	93,29	84,76	90,86	87,79	52,51
2015	582.392	68.057	650.449	600.135	521.708	33.355	555.063	92,26	85,34	92,49	89,58	49,37
2016	566.898	73.699	640.597	581.697	501.741	25.794	527.535	90,81	82,35	90,69	88,51	34,98
2017	568.027	92.313	660.341	582.805	502.434	36.433	538.866	88,26	81,60	92,46	88,45	39,47
2018	576.118	87.211	663.329	590.179	516.749	36.292	553.041	88,97	83,37	93,71	89,70	41,61

TITOLO II - SPESE IN CONTO CAPITALE

2009	60.706	46.465	107.171	73.193	31.864	21.806	53.670	68,30	50,08	73,33	52,49	46,97
2010	52.548	45.953	98.500	67.795	30.137	21.410	51.547	68,83	52,33	76,03	57,35	46,68
2011	48.813	42.552	91.365	56.278	30.433	17.397	47.830	61,60	52,35	84,99	62,35	40,88
2012	46.830	35.292	82.122	55.454	32.203	15.355	47.558	67,53	57,91	85,76	68,77	43,51
2013	71.280	24.616	95.896	74.946	50.563	10.249	60.813	78,15	63,41	81,14	70,94	41,68
2014	77.538	32.659	110.197	84.082	49.893	9.513	59.406	76,30	53,91	70,65	64,35	29,13
2015	42.316	44.735	87.051	60.124	26.386	18.813	45.199	69,07	51,92	75,18	62,36	41,60
2016	43.635	35.992	79.627	52.191	24.521	11.584	36.105	65,54	45,34	69,18	56,19	32,22
2017	63.714	41.760	105.474	70.549	39.846	12.411	52.257	66,89	49,55	74,07	62,54	29,72
2018	52.234	50.219	102.453	57.031	26.964	11.637	38.601	55,67	37,68	67,68	51,62	23,17

SPESE FINALI (TITOLO I + II)

2009	558.288	89.336	647.624	584.348	476.545	46.702	523.247	90,23	80,79	89,54	85,36	52,28
2010	544.363	95.926	640.289	567.603	460.258	43.730	503.988	88,65	78,71	88,79	84,55	45,59
2011	539.303	108.204	647.507	560.203	470.957	48.418	519.375	86,52	80,21	92,71	87,33	44,75
2012	555.277	92.861	648.138	576.198	493.524	36.918	530.442	88,90	81,84	92,06	88,88	39,76
2013	600.043	75.634	675.677	618.762	523.890	36.722	560.612	91,58	82,97	90,60	87,31	48,55
2014	620.769	83.699	704.468	638.451	526.799	36.315	563.115	90,63	79,93	88,20	84,86	43,39
2015	624.708	112.792	737.500	660.259	548.094	52.168	600.262	89,53	81,39	90,91	87,74	46,25
2016	610.533	109.691	720.225	633.888	526.262	37.378	563.640	88,01	78,26	88,92	86,20	34,08
2017	631.741	134.074	765.815	653.354	542.280	48.844	591.124	85,31	77,19	90,48	85,84	36,43
2018	628.352	137.430	765.782	647.210	543.713	47.930	591.642	84,52	77,26	91,41	86,53	34,88

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

SPESE FINALI - TRASFERIMENTI
BILANCIO DELLO STATO (2009 - 2018)

(in milioni)

GESTIONE DI COMPETENZA					GESTIONE DEI RESIDUI					GEST. CASSA	
PREV. DEF.	IMPEGNI DA CONSUNTIVO (1)	PAGAMENTI	ECONOMIE - MAGGIORI SPESE	RESIDUI NUOVA FORMAZ.	INIZIALI VECCHIA FORMAZ.	PAGAMENTI	ECONOMIE - MAGGIORI SPESE	FINALI VECCHIA FORMAZ.	CONSIST. FINALE	AUTORIZZ. CASSA	TOTALE PAGAMENTI
a	b	c	d	e=a-(c+d)	f	g	h	i=f+(g+h)	l=e+i	m	n

TRASFERIMENTI DI PARTE CORRENTE

2009	231.421	229.333	200.558	2.088	28.776	32.587	19.305	3.193	10.089	38.865	234.963	219.862
2010	236.567	233.595	197.399	2.971	36.196	39.292	17.041	3.770	18.481	54.677	238.959	214.440
2011	234.766	231.021	205.534	3.744	25.487	54.767	24.724	7.088	22.955	48.442	244.214	230.258
2012	246.468	244.389	221.854	2.079	22.535	48.764	16.290	15.889	16.585	39.120	250.030	238.144
2013	257.046	255.214	226.508	1.832	28.706	42.374	20.016	10.335	12.023	40.729	260.775	246.524
2014	270.561	268.217	228.410	2.344	39.808	41.193	19.373	5.609	16.211	56.018	276.842	247.783
2015	295.182	294.542	256.131	639	38.411	57.945	26.230	8.057	23.658	62.070	306.050	282.361
2016	283.304	282.482	247.372	822	35.109	62.724	18.684	996	43.044	78.153	291.159	266.057
2017	288.248	287.073	252.658	1.176	34.414	78.792	27.694	12.210	38.887	73.301	299.006	280.353
2018	292.996	292.128	255.748	868	36.380	74.229	27.766	10.702	35.761	72.142	301.683	283.514

TRASFERIMENTI IN CONTO CAPITALE

2009	49.117	47.344	26.892	1.772	20.452	37.951	18.574	5.202	14.175	34.627	61.272	45.467
2010	39.765	39.625	22.785	140	16.841	34.780	15.988	3.334	15.457	32.298	51.633	38.773
2011	37.727	37.418	22.759	308	14.659	31.772	12.505	6.013	13.253	27.913	41.580	35.264
2012	33.843	32.664	22.326	1.180	10.338	27.260	11.935	4.176	11.150	21.487	40.171	34.261
2013	37.764	37.670	22.785	94	14.885	18.672	7.216	1.852	9.604	24.489	40.352	30.001
2014	35.073	34.375	21.107	698	13.268	24.604	6.467	2.091	16.046	29.314	38.441	27.573
2015	35.215	34.393	22.793	821	11.601	29.910	10.569	3.488	15.852	27.453	41.071	33.362
2016	36.139	35.564	20.747	575	14.817	27.537	6.927	695	19.915	34.732	40.602	27.674
2017	35.090	34.703	20.475	387	14.228	34.807	8.775	1.903	24.129	38.357	39.595	29.251
2018	42.511	40.335	21.282	2.176	19.053	38.372	8.788	2.991	26.592	45.645	45.775	30.071

TOTALE TRASFERIMENTI

2009	280.538	276.678	227.450	3.860	49.228	70.538	37.879	8.395	24.264	73.492	296.235	265.329
2010	276.332	273.221	220.184	3.111	53.037	74.072	33.029	7.105	33.938	86.975	290.592	253.213
2011	272.492	268.440	228.293	4.052	40.147	86.538	37.229	13.102	36.208	76.354	285.794	265.522
2012	280.311	277.053	244.180	3.259	32.872	76.024	28.225	20.065	27.735	60.607	290.200	272.405
2013	294.810	292.884	249.293	1.926	43.591	61.046	27.232	12.188	21.627	65.218	301.128	276.525
2014	305.635	302.593	249.516	3.042	53.076	65.797	25.840	7.701	32.257	85.333	315.284	275.356
2015	330.396	328.936	278.924	1.461	50.012	87.855	36.799	11.545	39.511	89.523	347.121	315.723
2016	319.443	318.046	268.120	1.397	49.926	90.261	25.611	1.691	62.959	112.885	331.761	293.731
2017	323.338	321.776	273.133	1.562	48.643	113.599	36.470	14.113	63.016	111.658	338.601	309.603
2018	335.507	332.464	277.030	3.044	55.433	112.601	36.554	13.693	62.354	117.787	347.458	313.585

(1) Somme pagate + somme rimaste da pagare (dato iscritto nel Rendiconto generale dello Stato - Spesa)

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

TAVOLA A.5

SPESA PER MISSIONE
GESTIONE COMPETENZA - 2018

Missione	<i>in migliaia</i>						<i>valori perc. % comp.</i>
	Stanziameti definitivi	Residui di stanziamento iniziali	Impegni effettivi totali	di cui in c/competenza	di cui in c/residui	Economie o maggiori spese	Impegni/spese finali
	<i>a</i>	<i>b</i>	<i>d</i>	<i>e</i>		<i>f</i>	
001.Organi costituzionali, a rilevanza costituzionale e Presidenza del Consiglio dei ministri	2.281.420	0	2.280.626	2.280.626	0	794	0,37
002.Amministrazione generale e supporto alla rappresentanza generale di Governo e dello Stato sul territorio	624.658	2.259	606.146	604.679	1.467	17.500	0,10
003.Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali	119.431.715 <i>1.074.362</i>	11.829 <i>0</i>	119.101.373 <i>890.334</i>	119.074.715 <i>890.334</i>	26.658 <i>0</i>	354.646 <i>184.028</i>	19,22 <i>0,00</i>
004.L'Italia in Europa e nel mondo	25.405.331	18.750	24.366.961	24.351.188	15.773	1.035.787	3,96
005.Difesa e sicurezza del territorio	22.547.779	52.563	22.307.240	22.245.654	61.586	254.546	3,63
006.Giustizia	9.127.127	81.599	8.773.470	8.665.086	108.384	326.158	1,43
007.Ordine pubblico e sicurezza	11.646.168	191.839	11.382.237	11.208.363	173.874	291.516	1,85
008.Soccorso civile	6.896.824 <i>427.892</i>	1.524.710 <i>0</i>	6.329.949 <i>426.448</i>	4.820.192 <i>426.448</i>	1.509.757 <i>0</i>	63.425 <i>1.443</i>	0,96 <i>0,00</i>
009.Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca	916.947	109.930	919.208	812.134	107.074	34.383	0,15
010.Energia e diversificazione delle fonti energetiche	439.138	9.895	391.564	374.627	16.937	2.764	0,06
011.Competitività e sviluppo delle imprese	25.943.375 <i>379.512</i>	712.809 <i>0</i>	24.658.079 <i>379.512</i>	24.137.766 <i>379.512</i>	520.313 <i>0</i>	617.204 <i>0</i>	3,95 <i>0,00</i>
012.Regolazione dei mercati	43.883	218	38.818	38.600	218	5.126	0,01
013.Diritto alla mobilità e sviluppo dei sistemi di trasporto	14.386.590	939.277	13.829.167	13.002.959	826.208	1.052.064	2,25
014.Infrastrutture pubbliche e logistica	6.401.827	777.165	6.016.910	5.387.943	628.967	104.289	0,98
015.Comunicazioni	610.110	1.131	686.342	606.137	80.206	2.367	0,11
016.Commercio internazionale ed internazionalizzazione del sistema produttivo	257.583	252	250.972	250.738	234	919	0,04
017.Ricerca e innovazione	3.129.372	148.577	3.150.387	2.873.833	276.554	25.220	0,51
018.Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	1.588.849 <i>11.193</i>	265.590 <i>0</i>	1.406.943 <i>11.193</i>	1.142.753 <i>11.193</i>	264.189 <i>0</i>	12.174 <i>0</i>	0,23 <i>0,00</i>
019.Casa e assetto urbanistico	372.980	50.003	391.386	341.483	49.903	7.032	0,06
020.Tutela della salute	2.410.471	35.993	2.410.595	2.374.611	35.983	35.139	0,39
021.Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali e paesaggistici	2.601.643 <i>47.529</i>	128.239 <i>0</i>	2.453.750 <i>47.320</i>	2.326.355 <i>47.320</i>	127.395 <i>0</i>	75.600 <i>210</i>	0,39 <i>0,00</i>
022.Istruzione scolastica	49.332.009	391.954	49.148.091	48.756.144	391.948	109.517	7,99
023.Istruzione universitaria e formazione post-universitaria	8.266.783 <i>17.628</i>	61.548 <i>54.548</i>	8.255.063 <i>17.628</i>	8.248.063 <i>17.628</i>	7.000 <i>0</i>	18.719 <i>0</i>	1,34 <i>0,00</i>
024.Diritti sociali, politiche sociali e famiglia	34.128.039	7.279	34.270.423	33.923.534	346.889	175.707	5,57
025.Politiche previdenziali	93.052.583	0	92.855.374	92.855.374	0	197.205	15,10
026.Politiche per il lavoro	10.627.411	1.216.804	10.857.778	10.286.681	571.097	32.541	1,77
027.Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti	4.327.466	49.193	4.276.810	4.254.526	22.284	56.609	0,70
028.Sviluppo e riequilibrio territoriale	4.805.761	16.574.420	952.847	252.847	700.000	0	0,15
029.Politiche economico- finanziarie e di bilancio e tutela della finanza pubblica	89.039.499	8.618.588	92.790.119	84.198.819	8.591.300	4.669.328	15,09
030.Giovani e sport	846.585	0	857.834	844.308	13.526	2.277	0,14
031.Turismo	48.638	861	47.808	47.311	497	708	0,01
032.Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	3.701.176 <i>186</i>	224.047 <i>0</i>	3.586.024 <i>186</i>	3.374.420 <i>186</i>	211.604 <i>0</i>	146.562 <i>0</i>	0,58 <i>0,00</i>
033.Fondi da ripartire	3.504.943	2.335.201	1.119.391	7.000	1.112.391	1.559.276	0,18
034.Debito pubblico	295.547.769 <i>223.982.095</i>	3.000 <i>3.000</i>	269.031.759 <i>203.119.455</i>	269.031.759 <i>203.119.455</i>	0 <i>0</i>	26.303.825 <i>20.650.455</i>	10,72 <i>0,00</i>
Spese complessive	854.292.452	34.545.526	819.801.444	803.001.228	16.800.215	37.590.926	
Spese finali	628.352.055	34.487.978	614.909.368	598.109.153	16.800.215	16.754.789	100,00

in corsivo il titolo III – rimborso delle passività finanziarie

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

**SPESE PER MISSIONE
GESTIONE CASSA - 2018**

Missione	in migliaia				valori percentuali			
	Massa spendibile	Autorizzazioni di cassa	Pagamenti totali	Pagamenti competenza	Pagamenti residui	Autorizzazioni cassa/massa spendibile (%)	pag-tot/massa spendibile (%)	%pag.tot/spese finali (%)
001.Organi costituzionali, a rilevanza costituzionale e Presidenza del Consiglio dei ministri	2.282.681	2.281.450	2.280.011	2.279.973	38	99,95	99,88	0,39
002.Amministrazione generale e supporto alla rappresentanza generale di Governo e dello Stato sul territorio	630.458	626.794	601.569	598.251	3.318	99,42	95,42	0,10
003.Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali	158.031.333	123.962.036	120.952.015	107.467.760	13.484.255	78,29	76,49	20,29
	1.074.573	1.074.362	890.544	890.334	210	78,29	76,49	0,00
004.L'Italia in Europa e nel mondo	25.580.623	25.471.672	24.372.320	24.233.827	138.493	99,57	95,28	4,12
005.Difesa e sicurezza del territorio	24.587.320	22.936.712	21.862.022	20.715.963	1.146.059	93,29	88,92	3,70
006.Giustizia	10.358.066	9.428.437	8.518.021	7.927.078	590.943	91,03	82,24	1,44
007.Ordine pubblico e sicurezza	12.507.037	11.840.139	11.211.011	10.682.966	528.044	94,93	89,89	1,89
	45.497	10.000	8.930	0	8.930	94,93	89,89	0,00
008.Soccorso civile	9.177.272	7.336.226	5.666.246	4.613.633	1.052.613	78,96	59,89	0,89
	427.892	427.892	426.448	426.448	0	78,96	59,89	0,00
009.Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca	1.392.014	1.173.219	939.181	605.501	333.680	84,28	67,47	0,16
010.Energia e diversificazione delle fonti energetiche	744.733	535.718	356.420	297.167	59.253	71,93	47,86	0,06
011.Competitività e sviluppo delle imprese	28.931.555	27.013.188	24.485.894	22.971.715	1.514.179	93,28	84,43	4,07
	379.512	379.512	379.512	379.512	0	93,28	84,43	0,00
012.Regolazione dei mercati	89.788	56.771	29.871	15.271	14.600	63,23	33,27	0,01
013.Diritto alla mobilità e sviluppo dei sistemi di trasporto	19.466.701	15.311.871	11.308.890	10.036.423	1.272.467	78,66	58,09	1,91
014.Infrastrutture pubbliche e logistica	14.304.736	6.318.129	3.249.850	1.251.903	1.997.947	44,17	22,72	0,55
015.Comunicazioni	1.000.312	811.491	646.676	507.731	138.944	81,12	64,65	0,11
016.Commercio internazionale ed internazionalizzazione del sistema produttivo	401.543	312.134	195.573	173.579	21.994	77,73	48,71	0,03
017.Ricerca e innovazione	3.952.635	3.516.936	3.011.564	2.550.093	461.471	88,98	76,19	0,51
018.Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	2.812.872	2.013.369	1.366.913	1.016.577	350.336	71,46	48,39	0,23
	11.193	11.193	11.193	11.193	0	71,46	48,39	0,00
019.Casa e assetto urbanistico	601.831	425.696	361.681	308.292	53.389	70,73	60,10	0,06
020.Tutela della salute	4.029.948	3.425.899	3.231.676	1.922.802	1.308.874	85,01	80,19	0,55
021.Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali e paesaggistici	3.366.867	2.933.453	2.327.602	1.842.673	484.929	86,94	68,70	0,39
	47.529	47.529	47.320	47.320	0	86,94	68,70	0,00
022.Istruzione scolastica	51.283.694	49.738.084	48.518.538	47.356.961	1.161.577	96,99	94,61	8,20
023.Istruzione universitaria e formazione post-universitaria	9.134.183	8.410.213	8.377.906	7.784.258	593.648	92,62	92,27	1,41
	74.724	19.158	19.158	17.628	1.530	92,62	92,27	0,00
024.Diritti sociali, politiche sociali e famiglia	37.924.412	34.586.309	33.078.456	31.558.881	1.519.576	91,20	87,22	5,59
025.Politiche previdenziali	112.304.340	91.752.607	85.057.598	77.407.168	7.650.430	81,70	75,74	14,38
026.Politiche per il lavoro	17.172.236	13.071.544	8.196.957	7.185.027	1.011.930	76,12	47,73	1,39
027.Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti	4.644.761	4.581.638	3.716.489	3.528.119	188.370	98,64	80,01	0,63
028.Sviluppo e riequilibrio territoriale	21.736.824	2.652.761	952.847	252.847	700.000	12,20	4,38	0,16
029.Politiche economico-finanziarie e di bilancio e tutela della finanza pubblica	106.882.256	92.880.786	87.181.663	79.069.449	8.112.214	86,90	81,57	14,74
030.Giovani e sport	914.178	870.111	829.656	805.620	24.036	95,18	90,75	0,14
031.Turismo	61.065	54.872	46.620	41.008	5.612	89,86	76,35	0,01
032.Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	4.479.673	4.007.752	3.538.756	2.902.498	636.258	89,46	78,99	0,60
	186	186	186	186	0	89,46	78,99	0,00
033.Fondi da ripartire	5.193.795	7.224.824	1.119.391	7.000	1.112.391	139,10	21,55	0,19
034.Debito pubblico	296.216.244	295.968.519	269.119.639	268.482.268	637.371	99,66	91,61	11,13
	224.354.616	224.351.079	203.283.899	202.914.904	368.994	99,66	91,61	0,00
Spese complessive	992.197.989	873.531.364	796.709.520	748.400.281	48.309.239			
Spese finali	765.782.268	647.210.452	591.642.331	543.712.756	47.929.575			100,00

in corsivo il titolo III – rimborso delle passività finanziarie

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

SPESE PER MISSIONE
GESTIONE RESIDUI - 2018

Missione	in migliaia							
	residui iniziali (*)	residui nuova formazione		residui vecchia formazione		residui finali		residui finali
		residui propri competenza	residui stanziamento competenza	residui propri c/residui	residui stanziamento c/residui	residui propri finali	residui stanziamento finali	
001.Organi costituzionali, a rilevanza costituzionale e Presidenza del Consiglio dei ministri	1.261	653	0	850	0	1.503	0	1.503
002.Amministrazione generale e supporto alla rappresentanza generale di Governo e dello Stato sul territorio	5.800	6.428	2.480	1.661	0	8.089	2.480	10.569
003.Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali	38.599.618	11.606.955	2.354	20.624.290	0	32.231.245	2.354	32.233.599
	210	0	0	0	0	0	0	0
004.L'Italia in Europa e nel mondo	175.292	117.361	18.356	27.846	0	145.207	18.356	163.563
005.Difesa e sicurezza del territorio	2.039.541	1.529.804	47.467	743.942	0	2.273.746	47.467	2.321.213
006.Giustizia	1.230.939	740.558	133.333	486.501	0	1.227.059	133.333	1.360.392
007.Ordine pubblico e sicurezza	860.868	535.106	136.580	287.401	2.574	822.507	139.155	961.661
	45.497	0	0	36.567	0	36.567	0	36.567
008.Soccorso civile	2.280.448	207.114	2.012.653	1.169.241	0	1.376.355	2.012.653	3.389.008
	0	0	0	0	0	0	0	0
009.Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca	475.067	208.447	68.615	104.004	0	312.451	68.615	381.066
010.Energia e diversificazione delle fonti energetiche	305.595	77.486	61.721	171.200	0	248.686	61.721	310.407
011.Competitività e sviluppo delle imprese	2.988.181	1.166.134	1.188.322	997.340	0	2.163.473	1.188.322	3.351.795
	0	0	0	0	0	0	0	0
012.Regolazione dei mercati	45.905	23.437	48	22.242	0	45.679	48	45.728
013.Diritto alla mobilità e sviluppo dei sistemi di trasporto	5.080.112	2.968.652	329.451	2.598.606	0	5.567.258	329.451	5.896.709
014.Infrastrutture pubbliche e logistica	7.902.909	4.136.937	908.699	4.913.318	0	9.050.255	908.699	9.958.954
015.Comunicazioni	390.202	98.405	1.607	222.310	0	320.715	1.607	322.322
016.Commercio internazionale ed internazionalizzazione del sistema produttivo	143.960	77.168	5.917	108.142	0	185.310	5.917	191.227
017.Ricerca e innovazione	823.264	323.740	230.319	297.721	1.244	621.461	231.563	853.024
018.Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	1.224.023	128.036	432.062	725.775	0	853.811	432.062	1.285.872
	0	0	0	0	0	0	0	0
019.Casa e assetto urbanistico	228.851	33.191	24.465	136.094	0	169.285	24.465	193.751
020.Tutela della salute	1.619.477	452.162	368	265.380	0	717.542	368	717.910
021.Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali e paesaggistici	765.225	483.685	199.684	214.977	0	698.662	199.684	898.346
	0	0	0	0	0	0	0	0
022.Istruzione scolastica	1.951.685	1.414.440	451.091	608.951	0	2.023.391	451.091	2.474.482
023.Istruzione universitaria e formazione post-universitaria	867.400	463.806	0	184.044	54.548	647.850	54.548	702.398
	57.096	0	0	1.018	54.548	1.018	54.548	55.566
024.Diritti sociali, politiche sociali e famiglia	3.796.372	2.364.656	28.795	2.081.359	0	4.446.015	28.795	4.474.811
025.Politiche previdenziali	19.251.757	15.448.206	4	6.209.379	0	21.657.585	4	21.657.589
026.Politiche per il lavoro	6.544.825	3.101.654	308.189	4.697.163	784.464	7.798.817	1.092.653	8.891.470
027.Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti	317.295	726.433	16.305	85.325	0	811.758	16.305	828.063
028.Sviluppo e riequilibrio territoriale	16.931.063	0	4.552.915	0	15.874.420	0	20.427.335	20.427.335
029.Politiche economico-finanziarie e di bilancio e tutela della finanza pubblica	17.842.757	5.129.434	171.287	6.932.951	0	12.062.386	171.287	12.233.673
030.Giovani e sport	67.593	38.688	0	42.202	0	80.890	0	80.890
031.Turismo	12.427	6.303	620	4.761	0	11.063	620	11.683
032.Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	778.497	496.503	155.613	93.192	7.220	589.695	162.833	752.529
	0	0	0	0	0	0	0	0
033.Fondi da ripartire	1.688.852	0	1.938.667	0	255.822	0	2.194.490	2.194.490
034.Debito pubblico	668.476	549.491	212.184	24.777	0	574.269	212.184	786.453
	372.521	204.551	212.184	526	0	205.077	212.184	417.262
Spese complessive	137.905.537	54.661.074	13.640.171	55.082.946	16.980.293	109.744.020	30.620.464	140.364.484
Spese finali	137.430.213	54.456.523	13.427.987	55.044.834	16.925.745	109.501.357	30.353.732	139.855.089

(*) Comprensivi delle variazioni in conto residui.
in corsivo il titolo III - rimborso delle passività finanziarie
Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

REGOLAZIONI CONTABILI E DEBITORIE - (2011-2018)
COMPETENZA

(in milioni)

ENTRATE	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
CATEGORIA II - TASSE ED IMPOSTE SUGLI AFFARI	18.862	20.898	24.426	21.701	22.474	23.758	25.141	30.115
CATEGORIA XI - RICUPERI, RIMBORSI E CONTRIBUTI	0	0	0	0	0	0	0	0
CATEGORIA XIII - VENDITA DI BENI ED AFFRANCAZIONE DI CANONI	1.450	6.158	1.242	3.328	6.560	883	55	2
CATEGORIA XV - RIMBORSO DI ANTICIPAZIONI E DI CREDITI VARI DEL TESORO	0	0	0	191	491	514	569	618
ENTRATE COMPLESSIVE	20.312	27.056	25.668	25.219	29.525	25.155	25.765	30.735
SPESE								
REDDITI DA LAVORO DIPENDENTE	0	0	0	0	0	0	0	0
CONSUMI INTERMEDI	1.529	994	0	0	0	0	0	0
TRASFERIMENTI CORRENTI AD AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE	6.265	12.912	3.520	2.560	11.718	300	2.000	500
TRASFERIMENTI CORRENTI A FAMIGLIE E ISTITUZIONI SOCIALI PRIVATE	0	21	0	0	0	0	0	0
TRASFERIMENTI CORRENTI A IMPRESE	242	0	70	0	0	0	0	0
INTERESSI PASSIVI E REDDITI DA CAPITALE	0	16	0	0	0	0	0	0
POSTE CORRETTIVE E COMPENSATIVE	21.110	22.326	26.190	25.832	25.615	26.019	27.454	32.296
ALTRE USCITE CORRENTI	0	52	0	0	0	1.000	170	0
Spese correnti	29.147	36.321	29.780	28.392	37.333	27.319	29.624	32.796
INVESTIMENTI FISSI LORDI E ACQUISTI DI TERRENI	0	39	0	0	0	0	0	0
CONTRIBUTI AGLI INVESTIMENTI	0	802	0	0	2.016	0	0	0
ALTRI TRASFERIMENTI IN CONTO CAPITALE	0	0	0	0	0	0	0	0
Spese in conto capitale	0	841	0	0	2.016	0	0	0
RIMBORSO PASSIVITA' FINANZIARIE	1.451	6.158	1.242	3.518	7.051	2.020	624	620
Rimborso passività finanziarie	1.451	6.158	1.242	3.518	7.051	2.020	624	620
SPESE FINALI	29.147	37.162	29.780	28.392	39.349	27.319	29.624	32.796
SPESE COMPLESSIVE	30.598	43.320	31.022	31.910	46.400	29.339	30.248	33.416

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati del rendiconto dello Stato

CASSA

(in milioni)

ENTRATE	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
CATEGORIA II - TASSE ED IMPOSTE SUGLI AFFARI	18.157	20.162	23.719	21.006	21.732	22.935	24.277	29.215
CATEGORIA XI - RICUPERI, RIMBORSI E CONTRIBUTI	0	0	0	0	0	0	0	0
CATEGORIA XIII - VENDITA DI BENI ED AFFRANCAZIONE DI CANONI	1.450	6.158	1.242	3.328	6.560	883	55	2
CATEGORIA XV - RIMBORSO DI ANTICIPAZIONI E DI CREDITI VARI DEL TESORO	0	0	0	191	489	514	569	618
ENTRATE COMPLESSIVE	19.607	26.320	24.961	24.524	28.781	24.332	24.901	29.835
SPESE								
REDDITI DA LAVORO DIPENDENTE	0	0	0	0	0	0	0	0
CONSUMI INTERMEDI	1.312	957	0	0	0	0	0	0
TRASFERIMENTI CORRENTI AD AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE	6.090	12.910	3.140	2.560	11.385	16	1.513	500
TRASFERIMENTI CORRENTI A FAMIGLIE E ISTITUZIONI SOCIALI PRIVATE	0	21	0	0	0	0	0	0
TRASFERIMENTI CORRENTI A IMPRESE	242	0	60	0	0	0	0	0
INTERESSI PASSIVI E REDDITI DA CAPITALE	0	7	0	0	0	0	0	0
POSTE CORRETTIVE E COMPENSATIVE	20.405	21.574	25.498	25.137	24.874	25.192	26.593	31.396
ALTRE USCITE CORRENTI	0	52	0	0	0	0	995	0
Spese correnti	28.049	35.521	28.698	27.697	36.259	25.208	29.101	31.896
INVESTIMENTI FISSI LORDI E ACQUISTI DI TERRENI	0	39	0	0	0	0	0	0
CONTRIBUTI AGLI INVESTIMENTI	0	773	0	0	2.016	0	0	0
ALTRI TRASFERIMENTI IN CONTO CAPITALE	85	0	0	0	0	0	0	0
Spese in conto capitale	85	812	0	0	2.016	0	0	0
RIMBORSO PASSIVITA' FINANZIARIE	1.450	6.158	1.242	3.518	7.051	2.020	624	620
Rimborso passività finanziarie	1.450	6.158	1.242	3.518	7.051	2.020	624	620
SPESE FINALI	28.134	36.333	28.698	27.697	38.275	25.208	29.101	31.896
SPESE COMPLESSIVE	29.584	42.491	29.940	31.215	45.326	27.228	29.725	32.516

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati del rendiconto dello Stato

TAVOLA A.9

PRINCIPALI AGGREGATI DI SPESA (**)
(SERIE STORICA 2009 - 2018)

(in milioni)

SPESA CORRENTE

anno	impegni consuntivo	var % es. prec.	impegni totali	var % es. prec.	pagamenti totali	var % es. prec.	var % Imp (*)	inc % Imp. tot. (*)	var % Pagam (*)
2009	450.058,3	0,1	448.053,9	0,7	439.319,5	-0,3	28,6	28,5	27,9
2010	450.417,2	0,1	449.676,3	0,4	429.112,4	-2,3	28,1	28,0	26,7
2011	443.173,3	-1,6	439.908,8	-2,2	443.496,5	3,4	27,0	26,8	27,1
2012	453.029,5	2,2	452.860,3	2,9	447.363,6	0,9	28,1	28,1	27,7
2013	481.055,2	6,2	477.299,0	5,4	471.101,1	5,3	30,0	29,7	29,4
2014	497.803,1	3,5	495.759,1	3,9	476.011,8	1,0	30,7	30,6	29,4
2015	532.468,1	7,0	534.010,8	7,7	518.804,1	9,0	32,2	32,3	31,4
2016	522.328,2	-1,9	520.207,5	-2,6	502.326,7	-3,2	30,9	30,8	29,7
2017	519.265,9	-0,6	518.844,3	-0,3	509.764,9	1,5	30,1	30,1	29,6
2018	529.173,3	1,9	529.747,6	2,1	521.145,2	2,2	30,2	30,2	29,7

INTERESSI

anno	impegni consuntivo	var % es. prec.	impegni totali	var % es. prec.	pagamenti totali	var % es. prec.	var % Imp (*)	inc % Imp. tot. (*)	var % Pagam (*)
2009	73.238,6	-8,3	73.231,7	-8,3	73.179,2	-8,5	4,7	4,7	4,7
2010	69.522,8	-5,1	69.519,4	-5,1	69.490,4	-5,0	4,3	4,3	4,3
2011	73.747,8	6,1	73.742,0	6,1	73.593,9	5,9	4,5	4,5	4,5
2012	81.368,7	10,3	81.368,0	10,3	81.550,6	10,8	5,0	5,0	5,1
2013	81.868,7	0,6	81.869,1	0,6	81.965,7	0,5	5,1	5,1	5,1
2014	81.073,5	-1,0	81.071,1	-1,0	80.991,7	-1,2	5,0	5,0	5,0
2015	74.522,8	-8,1	74.523,1	-8,1	74.562,8	-7,9	4,5	4,5	4,5
2016	71.598,0	-3,9	71.598,0	-3,9	71.603,6	-4,0	4,2	4,2	4,2
2017	70.579,9	-1,4	70.579,9	-1,4	70.544,7	-1,5	4,1	4,1	4,1
2018	69.184,9	-2,0	69.184,9	-2,0	69.181,8	-1,9	3,9	3,9	3,9

SPESA CORRENTE PRIMARIA

anno	impegni consuntivo	var % es. prec.	impegni totali	var % es. prec.	pagamenti totali	var % es. prec.	var % Imp (*)	inc % Imp. tot. (*)	var % Pagam (*)
2009	376.819,6	1,9	374.822,2	2,7	366.140,3	1,5	23,9	23,8	23,3
2010	380.894,4	1,1	380.156,9	1,4	359.622,0	-1,8	23,7	23,7	22,4
2011	369.425,5	-3,0	366.166,8	-3,7	369.902,6	2,9	22,5	22,3	22,6
2012	371.660,9	0,6	371.492,2	1,5	365.812,9	-1,1	23,0	23,0	22,7
2013	399.186,5	7,4	395.430,0	6,4	389.135,4	6,4	24,9	24,6	24,3
2014	416.729,6	4,4	414.688,0	4,9	395.020,1	1,5	25,7	25,6	24,4
2015	457.945,3	9,9	459.487,7	10,8	444.241,3	12,5	27,7	27,8	26,9
2016	450.730,3	-1,6	448.609,5	-2,4	430.723,1	-3,0	26,7	26,5	25,5
2017	448.685,9	-0,5	448.264,4	-0,1	439.220,2	2,0	26,0	26,0	25,5
2018	459.988,5	2,5	460.562,7	2,7	451.963,5	2,9	26,2	26,3	25,8

SPESA IN CONTO CAPITALE

anno	impegni consuntivo	var % es. prec.	impegni totali	var % es. prec.	pagamenti totali	var % es. prec.	var % Imp (*)	inc % Imp. tot. (*)	var % Pagam (*)
2009	57.332,5	-3,8	55.031,7	-8,0	51.772,5	-5,6	3,6	3,5	3,3
2010	52.282,3	-8,8	56.688,3	3,0	51.058,0	-1,4	3,3	3,5	3,2
2011	48.502,1	-7,2	46.117,5	-18,6	47.745,1	-6,5	3,0	2,8	2,9
2012	44.811,8	-7,6	45.450,3	-1,4	46.746,0	-2,1	2,8	2,8	2,9
2013	71.174,8	58,8	64.429,7	41,8	60.812,6	30,1	4,4	4,0	3,8
2014	76.830,1	7,9	62.159,9	-3,5	59.405,8	-2,3	4,7	3,8	3,7
2015	39.293,8	-48,9	47.994,7	-22,8	43.183,0	-27,3	2,4	2,9	2,6
2016	42.794,2	8,9	37.708,8	-21,4	36.104,9	-16,4	2,5	2,2	2,1
2017	63.180,6	47,6	54.433,2	44,4	52.257,5	44,7	3,7	3,2	3,0
2018	49.628,1	-21,5	52.365,9	-3,8	38.601,2	-26,1	2,8	3,0	2,2

SPESA FINALE

anno	impegni consuntivo	var % es. prec.	impegni totali	var % es. prec.	pagamenti totali	var % es. prec.	var % Imp (*)	inc % Imp. tot. (*)	var % Pagam (*)
2009	507.390,7	-0,4	503.085,6	-0,3	491.091,9	-0,9	32,2	32,0	31,2
2010	502.699,4	-0,9	506.364,6	0,7	480.170,5	-2,2	31,3	31,5	29,9
2011	491.675,4	-2,2	486.026,3	-4,0	491.241,6	2,3	30,0	29,7	30,0
2012	497.841,4	1,3	498.310,6	2,5	494.109,5	0,6	30,9	30,9	30,6
2013	552.230,0	10,9	541.728,7	8,7	531.913,7	7,7	34,4	33,8	33,1
2014	574.633,2	4,1	557.919,0	3,0	535.417,6	0,7	35,4	34,4	33,0
2015	571.761,9	-0,5	582.005,5	4,3	561.987,1	5,0	34,6	35,2	34,0
2016	565.122,4	-1,2	557.916,3	-4,1	538.431,6	-4,2	33,4	33,0	31,9
2017	582.446,4	3,1	573.277,5	2,8	562.022,4	4,4	33,8	33,2	32,6
2018	578.801,4	-0,6	582.113,5	1,5	559.746,4	-0,4	33,0	33,2	31,9

SPESA FINALE PRIMARIA

anno	impegni consuntivo	var % es. prec.	impegni totali	var % es. prec.	pagamenti totali	var % es. prec.	var % Imp (*)	inc % Imp. tot. (*)	var % Pagam (*)
2009	434.152,1	1,1	429.853,9	1,2	417.912,8	0,6	27,6	27,3	26,6
2010	433.176,7	-0,2	436.845,2	1,6	410.680,1	-1,7	27,0	27,2	25,6
2011	417.927,6	-3,5	412.284,3	-5,6	417.647,7	1,7	25,5	25,2	25,5
2012	416.472,7	-0,3	416.942,6	1,1	412.558,9	-1,2	25,8	25,8	25,6
2013	470.361,3	12,9	459.859,6	10,3	449.948,0	9,1	29,3	28,7	28,0
2014	493.559,8	4,9	476.847,9	3,7	454.425,9	1,0	30,4	29,4	28,0
2015	497.239,1	0,7	507.482,4	6,4	487.424,3	7,3	30,1	30,7	29,5
2016	493.524,4	-0,7	486.318,3	-4,2	466.828,0	-4,2	29,2	28,8	27,6
2017	511.866,5	3,7	502.697,6	3,4	491.477,6	5,3	29,7	29,2	28,5
2018	509.616,5	-0,4	512.928,6	2,0	490.564,7	-0,2	29,1	29,2	28,0

SPESA COMPLESSIVA

anno	impegni consuntivo	var % es. prec.	impegni totali	var % es. prec.	pagamenti totali	var % es. prec.	var % Imp (*)	inc % Imp. tot. (*)	var % Pagam (*)
2009	682.865,8	-1,6	678.577,6	-1,6	667.178,2	-2,4	43,4	43,1	42,4
2010	691.110,9	1,2	694.775,9	2,4	668.584,3	0,2	43,0	43,3	41,6
2011	676.359,7	-2,1	670.699,3	-3,5	675.803,7	1,1	41,3	40,9	41,2
2012	706.017,0	4,4	706.119,3	5,3	701.885,4	3,9	43,8	43,8	43,5
2013	721.960,6	2,3	711.529,6	0,8	701.760,5	0,0	45,0	44,3	43,7
2014	778.677,4	7,9	762.195,1	7,1	739.517,2	5,4	48,0	47,0	45,6
2015	780.230,9	0,2	790.471,5	3,7	767.577,9	3,8	47,2	47,8	46,5
2016	759.084,1	-2,7	751.887,9	-4,9	735.383,6	-4,2	44,9	44,5	43,5
2017	823.894,8	8,5	814.725,9	8,4	803.344,9	9,2	47,8	47,3	46,6
2018	783.285,4	-4,9	786.385,4	-3,5	764.193,4	-4,9	44,7	44,8	43,6

(*) in rapporto al PIL

(**) al netto delle regolazioni debitorie

Pil

2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
1.573.655,1	1.605.694,4	1.638.857,3	1.613.265,0	1.604.599,0	1.621.827,0	1.652.085,4	1.689.824,0	1.724.204,6	1.753.948,5

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

STANZIAMENTI DI COMPETENZA PER MISSIONI E PROGRAMMI

(in migliaia)

Missione	Programma	2017		2018		var% 2018/2017		var% def/iniz	
		Stanz.ti iniziali	Stanz.ti definitivi	Stanz.ti iniziali	Stanz.ti definitivi	Stanz. Iniz.	Stanz. Def.	2017	2018
001. Organi costituzionali, a rilevanza costituzionale e Presidenza del Consiglio dei ministri	001001. Organi costituzionali	1.768.314	1.768.223	1.768.295	1.768.295	0,0	0,0	- 0,0	-
	001003. Presidenza del Consiglio dei Ministri	582.159	774.259	469.982	513.125	-19,3	-33,7	33,0	9,2
	Totale	2.350.473	2.542.482	2.238.277	2.281.420	-4,8	-10,3	8,2	1,9
002. Amministrazione generale e supporto alla rappresentanza generale di Governo e dello Stato sul territorio	002002. Attuazione da parte delle Prefetture - Uffici Territoriali del Governo delle missioni del Ministero dell'Interno sul territorio	570.817	622.092	572.813	624.635	0,3	0,4	9,0	9,0
	Totale	570.817	622.092	572.813	624.635	0,3	0,4	9,0	9,0
003. Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali	003001. Erogazioni a Enti territoriali per interventi di settore	648.366	551.004	548.251	551.012	-15,4	0,0	- 15,0	0,5
	003004. Federalismo amministrativo	427.938	320.979	348.012	310.146	-18,7	-3,4	- 25,0	- 10,9
	003005. Compartecipazione e regolazioni contabili ed altri trasferimenti alle autonomie speciali	28.318.498	27.810.757	29.373.560	28.517.277	3,7	2,5	- 1,8	- 2,9
	003006. Concorso dello Stato al finanziamento della spesa sanitaria	74.671.994	74.822.004	73.288.988	73.740.079	-1,9	-1,4	0,2	0,6
	003007. Rapporti finanziari con Enti territoriali	1.410.027	1.401.342	1.198.149	1.216.295	-15,0	-13,2	- 0,6	1,5
	003008. Gestione dell'albo dei segretari comunali e provinciali	34.487	28.981	34.403	37.074	-0,2	27,9	- 16,0	7,8
	003009. Interventi e cooperazione istituzionale nei confronti delle autonomie locali	65.035	93.263	92.691	280.212	42,5	200,5	43,4	202,3
	003010. Elaborazione, quantificazione e assegnazione delle risorse finanziarie da attribuire agli enti locali	8.530.080	12.514.620	10.775.460	12.356.059	26,3	-1,3	46,7	14,7
	Totale	114.106.425	117.542.950	115.659.515	117.008.154	1,4	-0,5	3,0	1,2
	004. L'Italia in Europa e nel mondo	004001. Protocollo internazionale	7.114	8.056	7.026	7.630	-1,2	-5,3	13,2	8,6
004002. Cooperazione allo sviluppo		949.997	1.150.899	1.049.330	1.286.218	10,5	11,8	21,1	22,6
004004. Cooperazione economica e relazioni internazionali		35.613	43.066	35.396	40.253	-0,6	-6,5	20,9	13,7
004006. Promozione della pace e sicurezza internazionale		456.175	602.638	466.015	596.215	2,2	-1,1	32,1	27,9
004007. Integrazione europea		24.152	26.583	23.710	29.059	-1,8	9,3	10,1	22,6
004008. Italiani nel mondo e politiche migratorie		231.376	185.280	63.315	64.469	-72,6	-65,2	- 19,9	1,8
004009. Promozione del sistema Paese		175.408	182.605	188.753	192.680	7,6	5,5	4,1	2,1
004010. Partecipazione italiana alle politiche di bilancio in ambito UE		22.833.841	22.160.332	22.732.540	21.749.805	-0,4	-1,9	- 2,9	- 4,3
004011. Politica economica e finanziaria in ambito internazionale		100.842	114.977	95.065	110.355	-5,7	-4,0	14,0	16,1
004012. Presenza dello Stato all'estero tramite le strutture diplomatico-consolari		76.182	98.851	72.860	132.345	-4,4	33,9	29,8	81,6
004013. Rappresentanza all'estero e servizi ai cittadini e alle imprese		574.795	574.340	586.115	593.683	2,0	3,4	- 0,1	1,3
004014. Coordinamento dell'Amministrazione in ambito internazionale		16.603	27.179	18.000	22.578	8,4	-16,9	63,7	25,4
004015. Comunicazione in ambito internazionale		3.699	4.109	3.775	4.623	2,1	12,5	11,1	22,5
004017. Sicurezza delle strutture in Italia e all'estero e controlli ispettivi.		3.411	4.897	3.750	8.404	9,9	71,6	43,6	124,1
Totale		25.489.208	25.183.812	25.345.651	24.838.315	-0,6	-1,4	- 1,2	- 2,0

Missione	Programma	2017		2018		var% 2018/2017		var% def/iniz	
		Stanz.ti iniziali	Stanz.ti definitivi	Stanz.ti iniziali	Stanz.ti definitivi	Stanz. Iniz.	Stanz. Def.	2017	2018
005.Difesa e sicurezza del territorio	005001.Approntamento e impiego Carabinieri per la difesa e la sicurezza	5.942.635	6.680.311	6.083.408	6.903.230	2,4	3,3	12,4	13,5
	005002.Approntamento e impiego delle forze terrestri	4.689.384	5.612.075	4.988.832	5.919.829	6,4	5,5	19,7	18,7
	005003.Approntamento e impiego delle forze marittime	1.926.912	2.275.370	2.017.260	2.384.061	4,7	4,8	18,1	18,2
	005004.Approntamento e impiego delle forze aeree	2.457.859	2.826.900	2.580.647	3.074.853	5,0	8,8	15,0	19,2
	005006.Pianificazione generale delle Forze Armate e approvvigionamenti militari	3.589.300	4.002.375	3.574.962	4.058.275	-0,4	1,4	11,5	13,5
	005008.Missioni internazionali	997.247	7.707	995.700	22	-0,2	-99,7	-99,2	-100,0
	Totale	19.603.338	21.404.738	20.240.809	22.340.270	3,3	4,4	9,2	10,4
006.Giustizia	006001.Amministrazione penitenziaria	2.664.182	2.878.172	2.796.576	3.036.862	5,0	5,5	8,0	8,6
	006002.Giustizia civile e penale	3.861.131	3.973.693	3.940.038	4.139.749	2,0	4,2	2,9	5,1
	006003.Giustizia minorile e di comunità	236.424	253.023	252.795	277.785	6,9	9,8	7,0	9,9
	006005.Giustizia tributaria	193.305	240.019	203.579	246.921	5,3	2,9	24,2	21,3
	006006.Servizi di gestione amministrativa per l'attività giudiziaria	1.043.446	1.165.170	1.089.038	1.232.364	4,4	5,8	11,7	13,2
	006007.Giustizia amministrativa	173.355	183.301	169.588	178.110	-2,2	-2,8	5,7	5,0
	006008.Autogoverno della magistratura	34.449	34.462	14.392	14.392	-58,2	-58,2	0,0	-
	Totale	8.206.292	8.727.840	8.466.004	9.126.183	3,2	4,6	6,4	7,8
007.Ordine pubblico e sicurezza	007004.Sicurezza democratica	634.569	707.776	679.412	711.510	7,1	0,5	11,5	4,7
	007005.Concorso della Guardia di Finanza alla sicurezza pubblica	1.475.760	1.650.476	1.548.446	1.737.767	4,9	5,3	11,8	12,2
	007007.Sicurezza e controllo nei mari, nei porti e sulle coste	719.009	790.908	723.072	813.078	0,6	2,8	10,0	12,4
	007008.Contrasto al crimine, tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica	6.339.769	7.164.763	6.711.070	7.450.011	5,9	4,0	13,0	11,0
	007009.Servizio permanente dell'Arma dei Carabinieri per la tutela dell'ordine e la sicurezza pubblica	429.364	325.009	438.276	306.733	2,1	-5,6	-24,3	-30,0
	007010.Pianificazione e coordinamento Forze di polizia	611.367	531.359	614.267	582.657	0,5	9,7	-13,1	-5,1
	Totale	10.209.838	11.170.291	10.714.542	11.601.756	4,9	3,9	9,4	8,3
008.Soccorso civile	008002.Gestione del sistema nazionale di difesa civile	5.165	5.978	4.909	12.128	-4,9	102,9	15,7	147,0
	008003.Prevenzione dal rischio e soccorso pubblico	1.895.233	2.312.009	2.095.740	2.520.499	10,6	9,0	22,0	20,3
	008004.Interventi per pubbliche calamità	1.900.140	2.671.196	2.803.304	3.186.501	47,5	19,3	40,6	13,7
	008005.Protezione civile	371.801	373.562	386.393	685.092	3,9	83,4	0,5	77,3
	Totale	4.172.339	5.362.745	5.290.346	6.404.219	26,8	19,4	28,5	21,1
009.Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca	009002.Politiche europee ed internazionali e dello sviluppo rurale	362.684	492.411	325.067	393.784	-10,4	-20,0	35,8	21,1
	009005.Vigilanza, prevenzione e repressione frodi nel settore agricolo, agroalimentare, agroindustriale e forestale	39.849	48.907	39.428	49.792	-1,1	1,8	22,7	26,3
	009006.Politiche competitive, della qualità agroalimentare, della pesca, dell'ippica e mezzi tecnici di produzione	440.008	485.751	440.064	473.370	0,0	-2,5	10,4	7,6
	Totale	842.540	1.027.069	804.558	916.947	-4,5	-10,7	21,9	14,0
010.Energia e diversificazione delle fonti energetiche	010006.Sicurezza approvvigionamento, infrastrutture gas e petrolio e relativi mercati, relazioni comunitarie ed internazionali nel settore energetico	48.649	47.811	25.744	53.706	-47,1	12,3	-1,7	108,6

Missione	Programma	2017		2018		var% 2018/2017		var% def/iniz	
		Stanz.ti iniziali	Stanz.ti definitivi	Stanz.ti iniziali	Stanz.ti definitivi	Stanz. Iniz.	Stanz. Def.	2017	2018
	010007.Regolamentazione del settore elettrico, nucleare, delle energie rinnovabili e dell'efficienza energetica, ricerca per lo sviluppo sostenibile	163.071	338.804	161.841	368.566	-0,8	8,8	107,8	127,7
	010008.Innovazione, regolamentazione tecnica, gestione e controllo delle risorse del sottosuolo	14.472	13.103	12.674	16.531	-12,4	26,2	-9,5	30,4
	Totale	226.193	399.717	200.258	438.802	-11,5	9,8	76,7	119,1
011.Competitività e sviluppo delle imprese	011005.Promozione e attuazione di politiche di sviluppo, competitività e innovazione, di responsabilità sociale d'impresa e movimento cooperativo	3.083.414	3.366.234	3.121.749	3.387.761	1,2	0,6	9,2	8,5
	011006.Vigilanza sugli enti, sul sistema cooperativo e sulle gestioni commissariali	16.315	41.318	29.926	31.218	83,4	-24,4	153,3	4,3
	011007.Incentivazione del sistema produttivo	128.921	860.114	608.449	1.269.713	372,0	47,6	567,2	108,7
	011008.Incentivi alle imprese per interventi di sostegno	159.018	182.148	254.018	578.817	59,7	217,8	14,5	127,9
	011009.Interventi di sostegno tramite il sistema della fiscalità	14.418.622	14.324.805	17.696.314	17.719.470	22,7	23,7	-0,7	0,1
	011010.Lotta alla contraffazione e tutela della proprietà industriale	48.243	58.178	50.189	105.551	4,0	81,4	20,6	110,3
	011011.Coordinamento azione amministrativa, attuazione di indirizzi e programmi per favorire competitività e sviluppo delle imprese, dei servizi di comunicazione e del settore energetico	584	603	1.182	1.193	102,5	97,8	3,4	1,0
	Totale	17.855.116	18.833.400	21.761.826	23.093.724	21,9	22,6	5,5	6,1
012.Regolazione dei mercati	012004.Vigilanza sui mercati e sui prodotti, promozione della concorrenza e tutela dei consumatori	15.638	36.765	16.208	43.883	3,6	19,4	135,1	170,7
	Totale	15.638	36.765	16.208	43.883	3,6	19,4	135,1	170,7
013.Diritto alla mobilità e sviluppo dei sistemi di trasporto	013001.Sviluppo e sicurezza della mobilità stradale	279.840	309.424	273.219	327.708	-2,4	5,9	10,6	19,9
	013002.Autotrasporto ed intermodalità	280.258	338.832	419.357	396.723	49,6	17,1	20,9	-5,4
	013004.Sviluppo e sicurezza del trasporto aereo	73.427	85.481	158.461	159.942	115,8	87,1	16,4	0,9
	013005.Sistemi ferroviari, sviluppo e sicurezza del trasporto ferroviario	545.578	544.634	1.082.065	1.087.460	98,3	99,7	-0,2	0,5
	013006.Sviluppo e sicurezza della mobilità locale	5.584.784	5.698.333	5.838.666	5.935.530	4,5	4,2	2,0	1,7
	013008.Sostegno allo sviluppo del trasporto	3.747.177	4.411.459	4.960.844	5.868.088	32,4	33,0	17,7	18,3
	013009.Sviluppo e sicurezza della navigazione e del trasporto marittimo e per vie d'acqua interne	686.517	724.261	588.404	610.221	-14,3	-15,7	5,5	3,7
	Totale	11.197.579	12.112.424	13.321.014	14.385.671	19,0	18,8	8,2	8,0
014.Infrastrutture pubbliche e logistica	014005.Sistemi idrici, idraulici ed elettrici	52.629	57.270	159.015	164.495	202,1	187,2	8,8	3,4
	014008.Opere pubbliche e infrastrutture	250.000	150.000	305.900	305.900	22,4	103,9	-40,0	-
	014009.Sicurezza, vigilanza e regolamentazione in materia di opere pubbliche e delle costruzioni	5.452	5.727	6.132	6.799	12,5	18,7	5,0	10,9
	014010.Opere strategiche, edilizia statale ed interventi speciali e per pubbliche calamità	1.963.755	2.109.563	1.901.944	2.096.499	-3,1	-0,6	7,4	10,2
	014011.Sistemi stradali, autostradali ed intermodali	2.885.325	2.853.295	3.557.907	3.828.135	23,3	34,2	-1,1	7,6

Missione	Programma	2017		2018		var% 2018/2017		var% def/iniz	
		Stanz.ti iniziali	Stanz.ti definitivi	Stanz.ti iniziali	Stanz.ti definitivi	Stanz. Iniz.	Stanz. Def.	2017	2018
	Totale	5.157.162	5.175.855	5.930.897	6.401.827	15,0	23,7	0,4	7,9
015.Comunicazioni	015003.Servizi postali	448.456	445.957	321.764	343.284	-28,3	-23,0	- 0,6	6,7
	015004.Sostegno all'editoria	227.573	161.006	155.239	106.687	-31,8	-33,7	- 29,3	- 31,3
	015005.Pianificazione, regolamentazione, vigilanza e controllo delle comunicazioni elettroniche e radiodiffusione, riduzione inquinamento elettromagnetico	11.820	12.224	10.743	12.509	-9,1	2,3	3,4	16,4
	015008.Servizi di Comunicazione Elettronica, di Radiodiffusione e Postali	12.965	93.003	28.431	97.159	119,3	4,5	617,3	241,7
	015009.Attività territoriali in materia di comunicazioni e di vigilanza sui mercati e sui prodotti	39.973	43.672	42.413	49.057	6,1	12,3	9,3	15,7
	Totale	740.787	755.862	558.590	608.695	-24,6	-19,5	2,0	9,0
016.Commercio internazionale ed internazionalizzazione del sistema produttivo	016004.Politica commerciale in ambito internazionale	6.376	6.844	5.802	6.471	-9,0	-5,4	7,3	11,5
	016005.Sostegno all'internazionalizzazione delle imprese e promozione del made in Italy	265.208	275.028	248.819	251.112	-6,2	-8,7	3,7	0,9
	Totale	271.584	281.872	254.622	257.583	-6,2	-8,6	3,8	1,2
017.Ricerca e innovazione	017003.Ricerca in materia ambientale	80.795	80.839	90.272	90.612	11,7	12,1	0,1	0,4
	017004.Ricerca educazione e formazione in materia di beni e attività culturali	24.297	24.593	24.382	26.829	0,3	9,1	1,2	10,0
	017015.Ricerca di base e applicata	109.393	107.295	213.693	213.693	95,3	99,2	- 1,9	-
	017018.Ricerca, innovazione, tecnologie e servizi per lo sviluppo delle comunicazioni e della società dell'informazione	8.494	8.960	8.484	9.776	-0,1	9,1	5,5	15,2
	017020.Ricerca per il settore della sanità pubblica	249.411	340.913	266.119	310.640	6,7	-8,9	36,7	16,7
	017021.Ricerca per il settore zooprofilattico	11.392	12.176	11.236	11.630	-1,4	-4,5	6,9	3,5
	017022.Ricerca scientifica e tecnologica di base e applicata	2.277.454	2.417.674	2.363.574	2.466.191	3,8	2,0	6,2	4,3
	Totale	2.761.236	2.992.451	2.977.761	3.129.372	7,8	4,6	8,4	5,1
018.Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	018003.Valutazioni e autorizzazioni ambientali	14.627	17.670	15.013	17.910	2,6	1,4	20,8	19,3
	018005.Sviluppo sostenibile, rapporti e attività internazionali e danno ambientale	38.080	148.812	86.887	164.593	128,2	10,6	290,8	89,4
	018008.Vigilanza, prevenzione e repressione in ambito ambientale	19.945	20.509	20.252	20.515	1,5	0,0	2,8	1,3
	018011.Coordinamento generale, informazione e comunicazione	15.431	5.238	15.292	16.492	-0,9	214,8	- 66,1	7,8
	018012.Gestione delle risorse idriche, tutela del territorio e bonifiche	228.536	359.161	378.302	408.824	65,5	13,8	57,2	8,1
	018013.Tutela e conservazione della fauna e della flora, salvaguardia della biodiversità e dell'ecosistema marino	155.023	156.235	149.366	160.914	-3,6	3,0	0,8	7,7
	018014.Sostegno allo sviluppo sostenibile	175.899	25.899	1.000	1.500	-99,4	-94,2	- 85,3	50,0
	018015.Prevenzione e gestione dei rifiuti, prevenzione degli inquinamenti	52.227	216.944	62.439	108.691	19,6	-49,9	315,4	74,1
018016.Programmi e interventi per il governo dei cambiamenti climatici, gestione ambientale ed energie rinnovabili	9.911	76.142	8.361	123.899	-15,6	62,7	668,2	1.381,9	

Missione	Programma	2017		2018		var% 2018/2017		var% def/iniz	
		Stanz.ti iniziali	Stanz.ti definitivi	Stanz.ti iniziali	Stanz.ti definitivi	Stanz. Iniz.	Stanz. Def.	2017	2018
	018017.Approntamento e impiego Carabinieri per la tutela forestale, ambientale e agroalimentare	491.956	485.531	450.103	547.360	-8,5	12,7	- 1,3	21,6
	Totale	1.201.636	1.512.142	1.187.015	1.570.698	-1,2	3,9	25,8	32,3
019.Casa e assetto urbanistico	019001.Edilizia abitativa e politiche territoriali	20.910	20.910	60.000	60.000	186,9	186,9	-	-
	019002.Politiche abitative, urbane e territoriali	255.924	393.937	262.621	312.980	2,6	-20,6	53,9	19,2
	Totale	276.834	414.847	322.621	372.980	16,5	-10,1	49,9	15,6
020.Tutela della salute	020001.Prevenzione e promozione della salute umana ed assistenza sanitaria al personale navigante e aeronavigante	133.825	139.719	130.268	144.038	-2,7	3,1	4,4	10,6
	020002.Sanità pubblica veterinaria	32.539	35.625	30.161	33.620	-7,3	-5,6	9,5	11,5
	020003.Programmazione del Servizio Sanitario Nazionale per l'erogazione dei Livelli Essenziali di Assistenza	1.177.508	1.395.104	1.269.697	1.539.825	7,8	10,4	18,5	21,3
	020004.Regolamentazione e vigilanza in materia di prodotti farmaceutici ed altri prodotti sanitari ad uso umano	14.281	17.897	13.444	16.244	-5,9	-9,2	25,3	20,8
	020005.Vigilanza, prevenzione e repressione nel settore sanitario	11.688	12.369	11.254	11.494	-3,7	-7,1	5,8	2,1
	020006.Comunicazione e promozione per la tutela della salute umana e della sanità pubblica veterinaria e attività e coordinamento in ambito internazionale	25.551	24.620	25.570	29.185	0,1	18,5	- 3,6	14,1
	020007.Vigilanza sugli enti e sicurezza delle cure	594.729	600.932	587.604	589.330	-1,2	-1,9	1,0	0,3
	020008.Sicurezza degli alimenti e nutrizione	7.669	11.361	8.358	10.331	9,0	-9,1	48,1	23,6
	020009.Attività consultiva per la tutela della salute	2.514	2.786	2.761	3.190	9,8	14,5	10,8	15,5
	020010.Sistemi informativi per la tutela della salute e il governo del Servizio Sanitario Nazionale	20.181	19.939	22.234	23.354	10,2	17,1	- 1,2	5,0
	020011.Regolamentazione e vigilanza delle professioni sanitarie	5.693	6.138	5.889	7.060	3,4	15,0	7,8	19,9
	020012.Coordinamento generale in materia di tutela della salute, innovazione e politiche internazionali	2.674	3.175	2.339	2.798	-12,5	-11,9	18,7	19,7
	Totale	2.028.851	2.269.666	2.109.578	2.410.471	4,0	6,2	11,9	14,3
	021.Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali e paesaggistici	021002.Sostegno, valorizzazione e tutela del settore dello spettacolo dal vivo	374.114	409.256	381.433	403.257	2,0	-1,5	9,4	5,7
021005.Vigilanza, prevenzione e repressione in materia di patrimonio culturale		6.355	7.321	7.213	7.213	13,5	-1,5	15,2	-
021006.Tutela dei beni archeologici		97.995	137.077	79.746	145.137	-18,6	5,9	39,9	82,0
021009.Tutela e valorizzazione dei beni archivistici		136.460	142.685	143.623	160.164	5,2	12,3	4,6	11,5
021010.Tutela e valorizzazione dei beni librari, promozione e sostegno del libro e dell'editoria		141.371	152.411	143.881	156.847	1,8	2,9	7,8	9,0
021012.Tutela delle belle arti e tutela e valorizzazione del paesaggio		128.669	128.519	128.680	132.804	0,0	3,3	- 0,1	3,2
021013.Valorizzazione del patrimonio culturale e coordinamento del sistema museale		298.603	318.693	338.983	377.557	13,5	18,5	6,7	11,4
021014.Coordinamento ed indirizzo per la		12.324	103.263	15.452	127.235	25,4	23,2	737,9	723,4

Missione	Programma	2017		2018		var% 2018/2017		var% def/iniz	
		Stanz.ti iniziali	Stanz.ti definitivi	Stanz.ti iniziali	Stanz.ti definitivi	Stanz. Iniz.	Stanz. Def.	2017	2018
	salvaguardia del patrimonio culturale								
	021015.Tutela del patrimonio culturale	572.174	577.568	713.197	747.014	24,6	29,3	0,9	4,7
	021016.Tutela e promozione dell'arte e dell'architettura contemporanea e delle periferie urbane	14.357	16.002	17.968	18.811	25,2	17,6	11,5	4,7
	021018.Sostegno, valorizzazione e tutela del settore cinema e audiovisivo	128.574	305.452	250.635	268.218	94,9	-12,2	137,6	7,0
	Totale	1.910.995	2.298.246	2.220.811	2.544.259	16,2	10,7	20,3	14,6
022.Istruzione scolastica	022001.Programmazione e coordinamento dell'istruzione scolastica	715.629	754.373	1.084.377	1.326.516	51,5	75,8	5,4	22,3
	022008.Iniziative per lo sviluppo del sistema istruzione scolastica e per il diritto allo studio	253.487	231.050	296.267	301.190	16,9	30,4	- 8,9	1,7
	022009.Istituzioni scolastiche non statali	575.873	584.911	517.251	519.028	-10,2	-11,3	1,6	0,3
	022015.Istruzione post-secondaria, degli adulti e livelli essenziali per l'istruzione e formazione professionale	13.616	13.692	24.182	23.794	77,6	73,8	0,6	- 1,6
	022016.Realizzazione degli indirizzi e delle politiche in ambito territoriale in materia di istruzione	137.845	171.244	131.333	409.822	-4,7	139,3	24,2	212,0
	022017.Istruzione del primo ciclo	28.889.450	29.487.123	28.816.356	30.247.436	-0,3	2,6	2,1	5,0
	022018.Istruzione del secondo ciclo	14.894.079	15.214.259	15.012.282	16.078.574	0,8	5,7	2,1	7,1
	022019.Reclutamento e aggiornamento dei dirigenti scolastici e del personale scolastico per l'istruzione	426.488	443.278	430.531	425.606	0,9	-4,0	3,9	- 1,1
	Totale	45.906.468	46.899.930	46.312.579	49.331.966	0,9	5,2	2,2	6,5
023.Istruzione universitaria e formazione post-universitaria	023001.Diritto allo studio nell'istruzione universitaria	291.345	296.134	298.192	301.312	2,4	1,7	1,6	1,0
	023002.Istituzioni dell'Alta Formazione Artistica, Musicale e Coreutica	439.470	457.832	454.681	492.271	3,5	7,5	4,2	8,3
	023003.Sistema universitario e formazione post-universitaria	7.173.781	7.138.478	7.453.958	7.449.067	3,9	4,4	- 0,5	- 0,1
	Totale	7.904.596	7.892.444	8.206.831	8.242.650	3,8	4,4	- 0,2	0,4
024.Diritti sociali, politiche sociali e famiglia	024002.Terzo settore (associazionismo, volontariato, Onlus e formazioni sociali) e responsabilità sociale delle imprese e delle organizzazioni	27.195	93.057	99.276	102.736	265,0	10,4	242,2	3,5
	024005.Protezione sociale per particolari categorie	411.806	542.968	372.581	554.170	-9,5	2,1	31,9	48,7
	024006.Garanzia dei diritti dei cittadini	104.562	133.317	126.168	156.535	20,7	17,4	27,5	24,1
	024011.Sostegno in favore di pensionati di guerra ed assimilati, perseguitati politici e razziali	663.638	663.640	653.457	602.557	-1,5	-9,2	0,0	- 7,8
	024012.Trasferimenti assistenziali a enti previdenziali, finanziamento nazionale spesa sociale, programmazione, monitoraggio e valutazione politiche sociali e di inclusione attiva	31.163.886	30.833.688	32.728.541	32.712.041	5,0	6,1	- 1,1	- 0,1
	Totale	32.371.088	32.266.669	33.980.024	34.128.039	5,0	5,8	- 0,3	0,4
025.Politiche previdenziali	025002.Previdenza obbligatoria e complementare, sicurezza sociale - trasferimenti agli enti ed organismi interessati	11.534.741	11.537.000	11.463.789	11.464.689	-0,6	-0,6	0,0	0,0

Missione	Programma	2017		2018		var% 2018/2017		var% def/iniz	
		Stanz.ti iniziali	Stanz.ti definitivi	Stanz.ti iniziali	Stanz.ti definitivi	Stanz. Iniz.	Stanz. Def.	2017	2018
	025003.Previdenza obbligatoria e complementare, assicurazioni sociali	82.208.876	80.828.891	82.048.044	81.545.894	-0,2	0,9	- 1,7	- 0,6
	Totale	93.743.617	92.365.891	93.511.833	93.010.583	-0,2	0,7	- 1,5	- 0,5
	026006.Politiche passive del lavoro e incentivi all'occupazione	9.203.631	10.692.394	9.904.800	9.789.434	7,6	-8,4	16,2	- 1,2
	026007.Coordinamento e integrazione delle politiche del lavoro e delle politiche sociali, innovazione e coordinamento amministrativo	92.925	70.045	81.751	52.822	-12,0	-24,6	- 24,6	- 35,4
	026008.Politiche di regolamentazione in materia di rapporti di lavoro	12.363	29.160	47.532	49.250	284,5	68,9	135,9	3,6
026.Politiche per il lavoro	026009.Contrasto al lavoro nero e irregolare, prevenzione e osservanza delle norme di legislazione sociale e del lavoro	303.258	337.001	314.887	346.909	3,8	2,9	11,1	10,2
	026010.Politiche attive del lavoro, rete dei servizi per il lavoro e la formazione	315.235	307.597	367.288	367.414	16,5	19,4	- 2,4	0,0
	026012.Sistemi informativi per il monitoraggio e lo sviluppo delle politiche sociali e del lavoro e servizi di comunicazione istituzionale	12.024	28.711	20.897	21.581	73,8	-24,8	138,8	3,3
	Totale	9.939.437	11.464.909	10.737.156	10.627.411	8,0	-7,3	15,3	- 1,0
	027002.Flussi migratori, interventi per lo sviluppo della coesione sociale, garanzia dei diritti, rapporti con le confessioni religiose	2.093.853	2.907.708	2.568.075	3.261.853	22,6	12,2	38,9	27,0
027.Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti	027006.Flussi migratori per motivi di lavoro e politiche di integrazione sociale delle persone immigrate	1.702	10.901	1.893	10.552	11,2	-3,2	540,4	457,5
	027007.Rapporti con le confessioni religiose	1.088.400	1.038.963	1.088.400	1.054.961	0,0	1,5	- 4,5	- 3,1
	Totale	3.183.955	3.957.572	3.658.367	4.327.366	14,9	9,3	24,3	18,3
	028004.Sostegno alle politiche nazionali e comunitarie rivolte a promuovere la crescita ed il superamento degli squilibri socio-economici territoriali	3.489.320	4.145.739	4.902.618	4.805.761	40,5	15,9	18,8	- 2,0
028.Sviluppo e riequilibrio territoriale	Totale	3.489.320	4.145.739	4.902.618	4.805.761	40,5	15,9	18,8	- 2,0
	029001.Regolazione e coordinamento del sistema della fiscalità	307.002	423.797	361.056	487.595	17,6	15,1	38,0	35,0
	029003.Prevenzione e repressione delle frodi e delle violazioni agli obblighi fiscali	2.663.819	2.961.113	2.800.454	3.060.382	5,1	3,4	11,2	9,3
	029004.Regolamentazione e vigilanza sul settore finanziario	184.313	196.895	180.716	198.458	-2,0	0,8	6,8	9,8
	029006.Analisi e programmazione economico-finanziaria e gestione del debito e degli interventi finanziari	177.513	286.754	97.049	107.796	-45,3	-62,4	61,5	11,1
029.Politiche economico-finanziarie e di bilancio e tutela della finanza pubblica	029007.Analisi, monitoraggio e controllo della finanza pubblica e politiche di bilancio	301.189	337.477	315.287	349.325	4,7	3,5	12,0	10,8
	029008.Supporto all'azione di controllo, vigilanza e amministrazione generale della Ragioneria generale dello Stato sul territorio	185.906	227.526	196.194	225.883	5,5	-0,7	22,4	15,1
	029009.Servizi finanziari e monetazione	127.715	127.097	125.813	130.878	-1,5	3,0	- 0,5	4,0
	029010.Accertamento e riscossione delle entrate e gestione dei beni immobiliari dello Stato	4.729.266	5.095.091	5.092.260	5.290.848	7,7	3,8	7,7	3,9

Missione	Programma	2017		2018		var% 2018/2017		var% def/iniz	
		Stanz.ti iniziali	Stanz.ti definitivi	Stanz.ti iniziali	Stanz.ti definitivi	Stanz. Iniz.	Stanz. Def.	2017	2018
	029011.Giurisdizione e controllo dei conti pubblici	262.617	262.732	262.392	282.066	-0,1	7,4	0,0	7,5
	Totale	8.939.341	9.918.482	9.431.221	10.133.230	5,5	2,2	11,0	7,4
030.Giovani e sport	030001.Attività ricreative e sport	669.473	690.504	613.147	657.993	-8,4	-4,7	3,1	7,3
	030002.Incentivazione e sostegno alla gioventu'	117.762	161.571	188.701	188.592	60,2	16,7	37,2	-0,1
	Totale	787.235	852.075	801.848	846.585	1,9	-0,6	8,2	5,6
031.Turismo	031001.Sviluppo e competitività del turismo	46.269	46.369	46.764	48.638	1,1	4,9	0,2	4,0
	Totale	46.269	46.369	46.764	48.638	1,1	4,9	0,2	4,0
032.Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	032002.Indirizzo politico	200.010	210.430	327.620	222.719	63,8	5,8	5,2	-32,0
	032003.Servizi e affari generali per le amministrazioni di competenza	1.324.895	1.350.225	1.818.336	1.544.580	37,2	14,4	1,9	-15,1
	032004.Servizi generali delle strutture pubbliche preposte ad attività formative e ad altre attività trasversali per le pubbliche amministrazioni	317.418	445.988	317.347	1.033.198	0,0	131,7	40,5	225,6
	032005.Rappresentanza, difesa in giudizio e consulenza legale in favore delle Amministrazioni dello Stato e degli enti autorizzati	131.229	178.946	155.230	161.801	18,3	-9,6	36,4	4,2
	032006.Interventi non direttamente connessi con l'operatività dello Strumento Militare	444.032	438.501	445.422	442.148	0,3	0,8	-1,2	-0,7
	032007.Servizi per le pubbliche amministrazioni nell'area degli acquisti e del trattamento economico del personale	87.483	104.419	86.509	172.612	-1,1	65,3	19,4	99,5
	Totale	2.505.068	2.728.508	3.150.463	3.577.058	25,8	31,1	8,9	13,5
	Totale	12.247.082	3.275.437	11.308.777	3.504.943	-7,7	7,0	-73,3	-69,0
033.Fondi da ripartire	033001.Fondi da assegnare	7.031.264	2.411.667	6.102.804	2.512.369	-13,2	4,2	-65,7	-58,8
	033002.Fondi di riserva e speciali	5.215.818	863.771	5.205.973	992.573	-0,2	14,9	-83,4	-80,9
	Totale	12.247.082	3.275.437	11.308.777	3.504.943	-7,7	7,0	-73,3	-69,0
Totale	450.258.358	456.481.294	466.242.197	472.984.096	3,5	3,6	1,4	1,4	

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

STANZIAMENTI DEFINITIVI DI COMPETENZA PER TITOLI, MISSIONI E PROGRAMMI

(in migliaia)

Missione	Programma	TITOLO I - SPESE CORRENTI		TITOLO II - SPESE IN CONTO CAPITALE		Var. % 2018/2017		
		2017	2018	2017	2018	titolo I	titolo II	Spesa finale
001.Organi costituzionali, a rilevanza costituzionale e Presidenza del Consiglio dei ministri	001001.Organi costituzionali	1.768.223	1.768.295			0,00	nc	0,00
	001003.Presidenza del Consiglio dei Ministri	769.721	508.967	4.538	4.158	-33,88	-8,37	-33,73
	Totale	2.537.944	2.277.262	4.538	4.158	-10,27	-8,37	-10,27
002.Amministrazione generale e supporto alla rappresentanza generale di Governo e dello Stato sul territorio	002002.Attuazione da parte delle Prefetture - Uffici Territoriali del Governo delle missioni del Ministero dell'Interno sul territorio	618.884	619.966	3.209	4.669	0,17	45,53	0,41
	Totale	618.884	619.966	3.209	4.669	0,17	45,53	0,41
003.Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali	003001.Erogazioni a Enti territoriali per interventi di settore	7.654	8.062	543.350	542.950	5,33	-0,07	0,00
	003004.Federalismo amministrativo	239.709	239.797	81.270	70.349	0,04	-13,44	-3,37
	003005.Compartecipazione e regolazioni contabili ed altri trasferimenti alle autonomie speciali	27.605.023	28.401.277	205.735	116.000	2,88	-43,62	2,54
	003006.Concorso dello Stato al finanziamento della spesa sanitaria	74.822.004	73.740.079			-1,45	nc	-1,45
	003007.Rapporti finanziari con Enti territoriali	1.268.824	1.086.247	132.518	130.048	-14,39	-1,86	-13,20
	003008.Gestione dell'albo dei segretari comunali e provinciali	28.959	36.962	22	112	27,64	401,10	27,93
	003009.Interventi e cooperazione istituzionale nei confronti delle autonomie locali	80.771	210.050	12.492	70.162	160,06	461,65	200,45
	003010.Elaborazione, quantificazione e assegnazione delle risorse finanziarie da attribuire agli enti locali	12.277.350	12.128.298	237.270	227.761	-1,21	-4,01	-1,27
	Totale	116.330.293	115.850.773	1.212.657	1.157.382	-0,41	-4,56	-0,45
	004.L'Italia in Europa e nel mondo	004001.Protocollo internazionale	8.048	7.622	8	8	-5,30	2,92	-5,29
004002.Cooperazione allo sviluppo		1.150.886	1.286.206	12	13	11,76	2,92	11,76
004004.Cooperazione economica e relazioni internazionali		43.056	40.242	10	11	-6,54	2,92	-6,53
004006.Promozione della pace e sicurezza internazionale		602.628	596.204	10	11	-1,07	2,92	-1,07
004007.Integrazione europea		26.575	29.052	8	8	9,32	2,92	9,32
004008.Italiani nel mondo e politiche migratorie		185.272	64.460	8	8	-65,21	2,92	-65,20
004009.Promozione del sistema Paese		182.587	192.662	17	18	5,52	2,92	5,52
004010.Partecipazione italiana alle politiche di bilancio in ambito UE		17.410.332	17.229.805	4.750.000	4.520.000	-1,04	-4,84	-1,85
004011.Politica economica e finanziaria in ambito internazionale		56.458	57.725	58.519	52.630	2,24	-10,06	-4,02
004012.Presenza dello Stato all'estero tramite le strutture diplomatico-consolari		79.688	113.472	19.163	18.873	42,40	-1,51	33,88
004013.Rappresentanza all'estero e servizi ai cittadini e alle imprese		574.317	593.660	22	23	3,37	2,92	3,37
004014.Coordinamento dell'Amministrazione in ambito internazionale		27.164	22.563	15	15	-16,94	2,92	-16,93

Missione	Programma	TITOLO I - SPESE CORRENTI		TITOLO II - SPESE IN CONTO CAPITALE		Var. % 2018/2017		
		2017	2018	2017	2018	titolo I	titolo II	Spesa finale
	004015.Comunicazione in ambito internazionale	4.105	4.619	4	4	12,51	1,67	12,50
	004017.Sicurezza delle strutture in Italia e all'estero e controlli ispettivi.	4.887	8.394	10	10	71,75	2,92	71,62
	Totale	20.356.005	20.246.685	4.827.807	4.591.631	-0,54	-4,89	-1,37
005.Difesa e sicurezza del territorio	005001.Approntamento e impiego Carabinieri per la difesa e la sicurezza	6.615.473	6.793.009	64.838	110.221	2,68	69,99	3,34
	005002.Approntamento e impiego delle forze terrestri	5.608.614	5.915.956	3.460	3.873	5,48	11,92	5,48
	005003.Approntamento e impiego delle forze marittime	2.273.308	2.380.363	2.062	3.698	4,71	79,36	4,78
	005004.Approntamento e impiego delle forze aeree	2.824.476	3.072.311	2.424	2.543	8,77	4,92	8,77
	005006.Pianificazione generale delle Forze Armate e approvvigionamenti militari	1.630.999	1.479.432	2.371.375	2.578.843	-9,29	8,75	1,40
	005008.Missioni internazionali	7.707	22			-99,72	nc	-99,72
	Totale	18.960.578	19.641.092	2.444.159	2.699.178	3,59	10,43	4,37
006.Giustizia	006001.Amministrazione penitenziaria	2.805.937	2.950.302	72.236	86.560	5,14	19,83	5,51
	006002.Giustizia civile e penale	3.807.378	3.845.329	166.315	294.420	1,00	77,03	4,18
	006003.Giustizia minorile e di comunità	244.735	267.783	8.288	10.003	9,42	20,69	9,79
	006005.Giustizia tributaria	239.920	245.791	99	1.130	2,45	1043,85	2,88
	006006.Servizi di gestione amministrativa per l'attività giudiziaria	1.165.085	1.232.279	85	85	5,77	0,00	5,77
	006007.Giustizia amministrativa	183.301	178.110			-2,83	nc	-2,83
	006008.Autogoverno della magistratura	34.462	14.392			-58,24	nc	-58,24
	Totale	8.480.818	8.733.985	247.023	392.197	2,99	58,77	4,56
007.Ordine pubblico e sicurezza	007004.Sicurezza democratica	707.776	709.510		2.000	0,25	nc	0,53
	007005.Concorso della Guardia di Finanza alla sicurezza pubblica	1.534.743	1.607.393	115.734	130.374	4,73	12,65	5,29
	007007.Sicurezza e controllo nei mari, nei porti e sulle coste	697.110	744.465	93.798	68.612	6,79	-26,85	2,80
	007008.Contrasto al crimine, tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica	7.009.457	7.239.672	155.306	210.339	3,28	35,44	3,98
	007009.Servizio permanente dell'Arma dei Carabinieri per la tutela dell'ordine e la sicurezza pubblica	324.070	305.828	939	905	-5,63	-3,66	-5,62
	007010.Pianificazione e coordinamento Forze di polizia	408.526	420.948	122.833	161.709	3,04	31,65	9,65
	Totale	10.681.681	11.027.816	488.610	573.940	3,24	17,46	3,86
008.Soccorso civile	008002.Gestione del sistema nazionale di difesa civile	4.457	4.012	1.521	8.117	-10,00	433,58	102,87
	008003.Prevenzione dal rischio e soccorso pubblico	2.181.193	2.336.453	130.816	184.046	7,12	40,69	9,02
	008004.Interventi per pubbliche calamità	18.300	16.000	2.652.896	3.170.501	-12,57	19,51	19,29
	008005.Protezione civile	70.749	83.096	302.813	601.996	17,45	98,80	83,39
	Totale	2.274.699	2.439.560	3.088.046	3.964.659	7,25	28,39	19,42
009.Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca	009002.Politiche europee ed internazionali e dello sviluppo rurale	138.781	143.218	353.630	250.566	3,20	-29,14	-20,03
	009005.Vigilanza, prevenzione e repressione frodi nel settore agricolo,	47.003	46.486	1.905	3.306	-1,10	73,58	1,81

Missione	Programma	TITOLO I - SPESE CORRENTI		TITOLO II - SPESE IN CONTO CAPITALE		Var. % 2018/2017		
		2017	2018	2017	2018	titolo I	titolo II	Spesa finale
	agroalimentare, agroindustriale e forestale 009006.Politiche competitive, della qualità agroalimentare, della pesca, dell'ippica e mezzi tecnici di produzione	429.699	410.555	56.051	62.816	-4,46	12,07	-2,55
	Totale	615.483	600.259	411.586	316.688	-2,47	-23,06	-10,72
010.Energia e diversificazione delle fonti energetiche	010006.Sicurezza approvvigionamento, infrastrutture gas e petrolio e relativi mercati, relazioni comunitarie ed internazionali nel settore energetico	47.665	53.624	146	82	12,50	-44,06	12,33
	010007.Regolamentazione del settore elettrico, nucleare, delle energie rinnovabili e dell'efficienza energetica, ricerca per lo sviluppo sostenibile	84.994	81.192	253.810	287.373	-4,47	13,22	8,78
	010008.Innovazione, regolamentazione tecnica, gestione e controllo delle risorse del sottosuolo	13.020	16.469	83	61	26,49	-25,71	26,16
	Totale	145.679	151.286	254.039	287.517	3,85	13,18	9,78
011.Competitività e sviluppo delle imprese	011005.Promozione e attuazione di politiche di sviluppo, competitività e innovazione, di responsabilità sociale d'impresa e movimento cooperativo	8.682	9.566	3.357.552	3.378.195	10,18	0,61	0,64
	011006.Vigilanza sugli enti, sul sistema cooperativo e sulle gestioni commissariali	41.215	31.201	103	18	-24,30	-82,70	-24,44
	011007.Incentivazione del sistema produttivo	246.720	201.908	613.394	1.067.805	-18,16	74,08	47,62
	011008.Incentivi alle imprese per interventi di sostegno	50.000	70.000	132.148	508.817	40,00	285,04	217,77
	011009.Interventi di sostegno tramite il sistema della fiscalità	12.061.619	13.827.294	2.263.186	3.892.176	14,64	71,98	23,70
	011010.Lotta alla contraffazione e tutela della proprietà industriale	48.179	49.660	9.999	55.891	3,07	458,95	81,43
	011011.Coordinamento azione amministrativa, attuazione di indirizzi e programmi per favorire competitività e sviluppo delle imprese, dei servizi di comunicazione e del settore energetico	584	1.177	20	16	101,74	-18,33	97,85
	Totale	12.456.999	14.190.805	6.376.402	8.902.918	13,92	39,62	22,62
012.Regolazione dei mercati	012004.Vigilanza sui mercati e sui prodotti, promozione della concorrenza e tutela dei consumatori	35.541	43.834	1.224	48	23,33	-96,04	19,36
	Totale	35.541	43.834	1.224	48	23,33	-96,04	19,36
013.Diritto alla mobilità e sviluppo dei sistemi di trasporto	013001.Sviluppo e sicurezza della mobilità stradale	270.015	273.265	39.408	54.443	1,20	38,15	5,91
	013002.Autotrasporto ed intermodalità	279.948	323.614	58.884	73.109	15,60	24,16	17,09
	013004.Sviluppo e sicurezza del trasporto aereo	66.461	64.677	19.020	95.264	-2,68	400,86	87,11
	013005.Sistemi ferroviari, sviluppo e sicurezza del trasporto ferroviario	106.869	112.441	437.765	975.019	5,21	122,73	99,67

Missione	Programma	TITOLO I - SPESE CORRENTI		TITOLO II - SPESE IN CONTO CAPITALE		Var. % 2018/2017		
		2017	2018	2017	2018	titolo I	titolo II	Spesa finale
	013006.Sviluppo e sicurezza della mobilità locale	4.990.962	5.166.279	707.370	769.252	3,51	8,75	4,16
	013008.Sostegno allo sviluppo del trasporto	1.421.834	1.503.257	2.989.626	4.364.831	5,73	46,00	33,02
	013009.Sviluppo e sicurezza della navigazione e del trasporto marittimo e per vie d'acqua interne	212.753	212.870	511.508	397.350	0,05	-22,32	-15,75
	Totale	7.348.844	7.656.404	4.763.581	6.729.268	4,19	41,26	18,77
014.Infrastrutture pubbliche e logistica	014005.Sistemi idrici, idraulici ed elettrici	16.230	13.494	41.040	151.001	-16,86	267,94	187,23
	014008.Opere pubbliche e infrastrutture			150.000	305.900	nc	103,93	103,93
	014009.Sicurezza, vigilanza e regolamentazione in materia di opere pubbliche e delle costruzioni	5.709	6.766	18	33	18,52	84,97	18,73
	014010.Opere strategiche, edilizia statale ed interventi speciali e per pubbliche calamità	94.026	100.001	2.015.537	1.996.498	6,35	-0,94	-0,62
	014011.Sistemi stradali, autostradali ed intermodali	26.450	40.721	2.826.845	3.787.414	53,95	33,98	34,17
	Totale	142.415	160.982	5.033.440	6.240.845	13,04	23,99	23,69
015.Comunicazioni	015003.Servizi postali	439.205	343.284	6.752	0	-21,84	-100,00	-23,02
	015004.Sostegno all'editoria	161.006	106.687			-33,74	nc	-33,74
	015005.Pianificazione, regolamentazione, vigilanza e controllo delle comunicazioni elettroniche e radiodiffusione, riduzione inquinamento elettromagnetico	11.240	12.387	984	122	10,20	-87,63	2,33
	015008.Servizi di Comunicazione Elettronica, di Radiodiffusione e Postali	92.574	97.087	429	72	4,88	-83,24	4,47
	015009.Attività territoriali in materia di comunicazioni e di vigilanza sui mercati e sui prodotti	42.470	45.285	1.202	3.773	6,63	213,74	12,33
	Totale	746.495	604.729	9.366	3.966	-18,99	-57,66	-19,47
016.Commercio internazionale ed internazionalizzazione del sistema produttivo	016004.Politica commerciale in ambito internazionale	6.662	6.436	183	36	-3,39	-80,38	-5,45
	016005.Sostegno all'internazionalizzazione delle imprese e promozione del made in Italy	103.854	107.860	171.175	143.252	3,86	-16,31	-8,70
	Totale	110.515	114.295	171.357	143.288	3,42	-16,38	-8,62
017.Ricerca e innovazione	017003.Ricerca in materia ambientale	60.991	70.764	19.848	19.848	16,02	0,00	12,09
	017004.Ricerca educazione e formazione in materia di beni e attività culturali	24.254	26.490	339	339	9,22	0,00	9,09
	017015.Ricerca di base e applicata			107.295	213.693		99,16	99,16
	017018.Ricerca, innovazione, tecnologie e servizi per lo sviluppo delle comunicazioni e della società dell'informazione	6.918	7.714	2.042	2.062	11,50	1,00	9,11
	017020.Ricerca per il settore della sanità pubblica	311.240	279.396	29.674	31.244	-10,23	5,29	-8,88
	017021.Ricerca per il settore zooprofilattico	12.173	11.627	3	3	-4,49	2,92	-4,49
	017022.Ricerca scientifica e tecnologica di base e applicata	59.333	58.176	2.358.341	2.408.015	-1,95	2,11	2,01

Missione	Programma	TITOLO I - SPESE CORRENTI		TITOLO II - SPESE IN CONTO CAPITALE		Var. % 2018/2017		
		2017	2018	2017	2018	titolo I	titolo II	Spesa finale
	Totale	474.909	454.167	2.517.542	2.675.205	-4,37	6,26	4,58
018.Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	018003.Valutazioni e autorizzazioni ambientali	15.653	16.890	2.017	1.021	7,90	-49,40	1,36
	018005.Sviluppo sostenibile, rapporti e attività internazionali e danno ambientale	37.535	34.325	111.277	130.268	-8,55	17,07	10,60
	018008.Vigilanza, prevenzione e repressione in ambito ambientale	20.509	20.515			0,03	nc	0,03
	018011.Coordinamento generale, informazione e comunicazione	4.116	3.495	1.123	12.997	-15,08	1057,47	214,83
	018012.Gestione delle risorse idriche, tutela del territorio e bonifiche	26.962	39.115	332.199	369.709	45,07	11,29	13,83
	018013.Tutela e conservazione della fauna e della flora, salvaguardia della biodiversità e dell'ecosistema marino	140.897	134.366	15.338	26.548	-4,64	73,08	2,99
	018014.Sostegno allo sviluppo sostenibile	0	500	25.899	1.000		-96,14	-94,21
	018015.Prevenzione e gestione dei rifiuti, prevenzione degli inquinamenti	4.380	34.329	212.565	74.361	683,85	-65,02	-49,90
	018016.Programmi e interventi per il governo dei cambiamenti climatici, gestione ambientale ed energie rinnovabili	4.291	4.201	71.852	119.699	-2,10	66,59	62,72
	018017.Approntamento e impiego Carabinieri per la tutela forestale, ambientale e agroalimentare	477.069	542.246	8.462	5.114	13,66	-39,56	12,73
	Totale	731.412	829.982	780.731	740.716	13,48	-5,13	3,87
019.Casa e assetto urbanistico	019001.Edilizia abitativa e politiche territoriali	20.910	60.000			186,94	nc	186,94
	019002.Politiche abitative, urbane e territoriali	75.156	115.592	318.780	197.388	53,80	-38,08	-20,55
	Totale	96.066	175.592	318.780	197.388	82,78	-38,08	-10,09
020.Tutela della salute	020001.Prevenzione e promozione della salute umana ed assistenza sanitaria al personale navigante e aeronavigante	139.682	144.000	38	39	3,09	2,92	3,09
	020002.Sanità pubblica veterinaria	35.616	33.567	10	53	-5,75	451,82	-5,63
	020003.Programmazione del Servizio Sanitario Nazionale per l'erogazione dei Livelli Essenziali di Assistenza	1.269.835	1.473.269	125.269	66.557	16,02	-46,87	10,37
	020004.Regolamentazione e vigilanza in materia di prodotti farmaceutici ed altri prodotti sanitari ad uso umano	17.885	16.232	12	12	-9,24	2,92	-9,23
	020005.Vigilanza, prevenzione e repressione nel settore sanitario	12.342	11.431	27	63	-7,38	134,40	-7,07
	020006.Comunicazione e promozione per la tutela della salute umana e della sanità pubblica veterinaria e attività e coordinamento in ambito internazionale	24.617	29.182	4	4	18,54	2,94	18,54
	020007.Vigilanza sugli enti e sicurezza delle cure	600.873	589.270	59	60	-1,93	1,76	-1,93
	020008.Sicurezza degli alimenti e nutrizione	11.358	10.328	3	3	-9,07	0,00	-9,07
	020009.Attività consultiva per la tutela della salute	2.784	3.188	1	1	14,51	0,00	14,50
	020010.Sistemi informativi per la tutela della salute e il	19.727	20.742	213	2.613	5,15	1127,90	17,13

Missione	Programma	TITOLO I - SPESE CORRENTI		TITOLO II - SPESE IN CONTO CAPITALE		Var. % 2018/2017		
		2017	2018	2017	2018	titolo I	titolo II	Spesa finale
	governo del Servizio Sanitario Nazionale							
	020011.Regolamentazione e vigilanza delle professioni sanitarie	6.133	7.054	5	5	15,02	2,92	15,01
	020012.Coordinamento generale in materia di tutela della salute, innovazione e politiche internazionali	3.165	2.796	10	3	-11,67	-71,63	-11,85
	Totale	2.144.017	2.341.058	125.650	69.413	9,19	-44,76	6,20
	021002.Sostegno, valorizzazione e tutela del settore dello spettacolo dal vivo	396.725	394.902	12.532	8.355	-0,46	-33,33	-1,47
	021005.Vigilanza, prevenzione e repressione in materia di patrimonio culturale	7.299	7.198	22	15	-1,38	-30,47	-1,47
	021006.Tutela dei beni archeologici	135.042	137.513	2.034	7.623	1,83	274,72	5,88
	021009.Tutela e valorizzazione dei beni archivistici	134.441	150.837	8.244	9.327	12,20	13,14	12,25
	021010.Tutela e valorizzazione dei beni librari, promozione e sostegno del libro e dell'editoria	142.470	148.310	9.941	8.537	4,10	-14,13	2,91
	021012.Tutela delle belle arti e tutela e valorizzazione del paesaggio	116.550	124.763	11.969	8.041	7,05	-32,81	3,33
	021013.Valorizzazione del patrimonio culturale e coordinamento del sistema museale	303.711	355.564	14.981	21.994	17,07	46,81	18,47
	021014.Coordinamento ed indirizzo per la salvaguardia del patrimonio culturale	8.288	9.384	94.975	117.852	13,22	24,09	23,21
	021015.Tutela del patrimonio culturale	326.117	334.646	251.451	412.367	2,62	64,00	29,34
	021016.Tutela e promozione dell'arte e dell'architettura contemporanea e delle periferie urbane	9.259	9.675	6.744	9.137	4,49	35,49	17,55
	021018.Sostegno, valorizzazione e tutela del settore cinema e audiovisivo	7.494	7.081	297.959	261.138	-5,51	-12,36	-12,19
	Totale	1.587.394	1.679.872	710.852	864.387	5,83	21,60	10,70
021.Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali e paesaggistici								
	022001.Programmazione e coordinamento dell'istruzione scolastica	252.878	544.136	501.495	782.379	115,18	56,01	75,84
	022008.Iniziative per lo sviluppo del sistema istruzione scolastica e per il diritto allo studio	230.960	301.100	91	91	30,37	0,00	30,36
	022009.Istituzioni scolastiche non statali	584.911	519.028			-11,26	nc	-11,26
	022015.Istruzione post-secondaria, degli adulti e livelli essenziali per l'istruzione e formazione professionale	13.692	23.794			73,77	nc	73,77
	022016.Realizzazione degli indirizzi e delle politiche in ambito territoriale in materia di istruzione	170.921	409.499	323	323	139,58	0,00	139,32
	022017.Istruzione del primo ciclo	29.487.041	30.247.354	82	82	2,58	0,00	2,58
	022018.Istruzione del secondo ciclo	15.214.235	16.078.549	25	25	5,68	0,00	5,68
022.Istruzione scolastica								

Missione	Programma	TITOLO I - SPESE CORRENTI		TITOLO II - SPESE IN CONTO CAPITALE		Var. % 2018/2017		
		2017	2018	2017	2018	titolo I	titolo II	Spesa finale
	022019.Reclutamento e aggiornamento dei dirigenti scolastici e del personale scolastico per l'istruzione	443.278	425.606			-3,99	nc	-3,99
	Totale	46.397.915	48.549.067	502.015	782.900	4,64	55,95	5,19
023.Istruzione universitaria e formazione post-universitaria	023001.Diritto allo studio nell'istruzione universitaria	263.783	280.666	32.351	20.646	6,40	-36,18	1,75
	023002.Istituzioni dell'Alta Formazione Artistica, Musicale e Coreutica	453.737	488.177	4.095	4.095	7,59	0,00	7,52
	023003.Sistema universitario e formazione post-universitaria	7.122.063	7.437.983	16.415	11.084	4,44	-32,48	4,35
	Totale	7.839.583	8.206.826	52.861	35.824	4,68	-32,23	4,44
024.Diritti sociali, politiche sociali e famiglia	024002.Terzo settore (associazionismo, volontariato, Onlus e formazioni sociali) e responsabilità sociale delle imprese e delle organizzazioni	93.055	77.734	2	25.002	-16,46	1406868,43	10,40
	024005.Protezione sociale per particolari categorie	535.332	546.329	7.635	7.840	2,05	2,68	2,06
	024006.Garanzia dei diritti dei cittadini	133.317	156.535			17,42	nc	17,42
	024011.Sostegno in favore di pensionati di guerra ed assimilati, perseguitati politici e razziali	663.459	602.557	181	0	-9,18	-100,00	-9,20
	024012.Trasferimenti assistenziali a enti previdenziali, finanziamento nazionale spesa sociale, programmazione, monitoraggio e valutazione politiche sociali e di inclusione attiva	30.833.687	32.712.040	1	1	6,09	0,00	6,09
	Totale	32.258.850	34.095.196	7.819	32.843	5,69	320,03	5,77
025.Politiche previdenziali	025002.Previdenza obbligatoria e complementare, sicurezza sociale - trasferimenti agli enti ed organismi interessati	11.467.000	11.464.689	70.000	0	-0,02	-100,00	-0,63
	025003.Previdenza obbligatoria e complementare, assicurazioni sociali	80.828.888	81.545.888	3	7	0,89	132,08	0,89
	Totale	92.295.888	93.010.576	70.003	7	0,77	-99,99	0,70
026.Politiche per il lavoro	026006.Politiche passive del lavoro e incentivi all'occupazione	10.691.808	9.789.432	586	3	-8,44	-99,52	-8,44
	026007.Coordinamento e integrazione delle politiche del lavoro e delle politiche sociali, innovazione e coordinamento amministrativo	53.653	32.406	16.391	20.417	-39,60	24,56	-24,59
	026008.Politiche di regolamentazione in materia di rapporti di lavoro	29.157	49.247	3	3	68,90	2,01	68,90
	026009.Contrasto al lavoro nero e irregolare, prevenzione e osservanza delle norme di legislazione sociale e del lavoro	336.735	346.643	266	266	2,94	0,00	2,94
	026010.Politiche attive del lavoro, rete dei servizi per il lavoro e la formazione	307.595	367.411	3	3	19,45	0,00	19,45
	026012.Sistemi informativi per il monitoraggio e lo sviluppo delle politiche sociali e del lavoro e	10.969	14.934	17.741	6.647	36,15	-62,54	-24,83

Missione	Programma	TITOLO I - SPESE CORRENTI		TITOLO II - SPESE IN CONTO CAPITALE		Var. % 2018/2017		
		2017	2018	2017	2018	titolo I	titolo II	Spesa finale
	servizi di comunicazione istituzionale							
	Totale	11.429.918	10.600.073	34.991	27.338	-7,26	-21,87	-7,30
027.Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti	027002.Flussi migratori, interventi per lo sviluppo della coesione sociale, garanzia dei diritti, rapporti con le confessioni religiose	2.848.848	3.238.028	58.859	23.825	13,66	-59,52	12,18
	027006.Flussi migratori per motivi di lavoro e politiche di integrazione sociale delle persone immigrate	10.897	10.551	3	1	-3,18	-64,16	-3,20
	027007.Rapporti con le confessioni religiose	1.038.963	1.054.961			1,54	nc	1,54
	Totale	3.898.709	4.303.539	58.863	23.827	10,38	-59,52	9,34
028.Sviluppo e riequilibrio territoriale	028004.Sostegno alle politiche nazionali e comunitarie rivolte a promuovere la crescita ed il superamento degli squilibri socio-economici territoriali	22.600	24.026	4.123.139	4.781.735	6,31	15,97	15,92
	Totale	22.600	24.026	4.123.139	4.781.735	6,31	15,97	15,92
029.Politiche economico-finanziarie e di bilancio e tutela della finanza pubblica	029001.Regolazione e coordinamento del sistema della fiscalità	319.687	382.525	104.110	105.070	19,66	0,92	15,05
	029003.Prevenzione e repressione delle frodi e delle violazioni agli obblighi fiscali	2.807.926	2.873.172	153.187	187.211	2,32	22,21	3,35
	029004.Regolamentazione e vigilanza sul settore finanziario	36.831	52.715	160.064	145.742	43,13	-8,95	0,79
	029006.Analisi e programmazione economico-finanziaria e gestione del debito e degli interventi finanziari	94.367	88.850	192.386	18.946	-5,85	-90,15	-62,41
	029007.Analisi, monitoraggio e controllo della finanza pubblica e politiche di bilancio	238.762	245.613	98.715	103.712	2,87	5,06	3,51
	029008.Supporto all'azione di controllo, vigilanza e amministrazione generale della Ragioneria generale dello Stato sul territorio	226.443	225.495	1.083	389	-0,42	-64,11	-0,72
	029009.Servizi finanziari e monetazione	127.097	130.878			2,97	nc	2,97
	029010.Accertamento e riscossione delle entrate e gestione dei beni immobiliari dello Stato	4.929.963	4.932.452	165.127	358.396	0,05	117,04	3,84
	029011.Giurisdizione e controllo dei conti pubblici	262.732	282.066			7,36	nc	7,36
	Totale	9.043.810	9.213.764	874.673	919.466	1,88	5,12	2,17
	030.Giovani e sport	030001.Attività ricreative e sport	444.150	467.779	246.355	190.215	5,32	-22,79	-4,71
030002.Incentivazione e sostegno alla gioventù		161.571	188.592			16,72	nc	16,72
Totale		605.721	656.370	246.355	190.215	8,36	-22,79	-0,64
031.Turismo	031001.Sviluppo e competitività del turismo	45.414	47.086	955	1.552	3,68	62,58	4,89
	Totale	45.414	47.086	955	1.552	3,68	62,58	4,89
032.Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	032002.Indirizzo politico	208.798	219.949	1.632	2.770	5,34	69,66	5,84
	032003.Servizi e affari generali per le amministrazioni di competenza	1.235.708	1.397.397	114.517	147.183	13,08	28,53	14,39
	032004.Servizi generali delle strutture pubbliche preposte ad attività formative e ad altre attività trasversali per le pubbliche amministrazioni	444.182	1.031.352	1.806	1.846	132,19	2,24	131,66
	Totale	1.688.688	2.349.298	1.554	1.866	132,19	2,24	131,66

Missione	Programma	TITOLO I - SPESE CORRENTI		TITOLO II - SPESE IN CONTO CAPITALE		Var. % 2018/2017		
		2017	2018	2017	2018	titolo I	titolo II	Spesa finale
	032005.Rappresentanza, difesa in giudizio e consulenza legale in favore delle Amministrazioni dello Stato e degli enti autorizzati	177.410	159.849	1.536	1.953	-9,90	27,13	-9,58
	032006.Interventi non direttamente connessi con l'operatività dello Strumento Militare	438.501	442.148			0,83	nc	0,83
	032007.Servizi per le pubbliche amministrazioni nell'area degli acquisti e del trattamento economico del personale	88.728	150.123	15.691	22.489	69,20	43,32	65,31
	Totale	2.593.326	3.400.818	135.182	176.240	31,14	30,37	31,10
033.Fondi da ripartire	033001.Fondi da assegnare	2.387.723	1.788.146	23.943	724.223	-25,11	2924,77	4,18
	033002.Fondi di riserva e speciali	715.738	364.008	148.032	628.566	-49,14	324,61	14,91
	Totale	3.103.462	2.152.154	171.975	1.352.789	-30,65	686,62	7,01
Totale		416.411.865	424.099.900	40.069.429	48.884.196	1,85	22,00	3,62

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

TAVOLA A.12

PRINCIPALI AGGREGATI FINANZIARIA PER MISSIONI E PROGRAMMI

(in migliaia)

missione	Programma	2017			2018			variazione % 2018/2017		
		Impegni lordi	Pagato CP	Pagato totale	Impegni lordi	Pagato CP	Pagato totale	Imp. lordi	Pag. CP	Pag tot
001.Organi costituzionali, a rilevanza costituzionale e Presidenza del Consiglio dei ministri	001001.Organi costituzionali	1.767.447	1.766.589	1.766.600	1.767.501	1.766.848	1.766.856	0,0	0,0	0,0
	001003.Presidenza del Consiglio dei Ministri	774.259	774.229	774.885	513.125	513.125	513.155	-33,7	-33,7	-33,8
	Totale	2.541.706	2.540.818	2.541.485	2.280.626	2.279.973	2.280.011	-10,3	-10,3	-10,3
002.Ammministrazione generale e supporto alla rappresentanza generale di Governo e dello Stato sul territorio	002002.Attuazione da parte delle Prefetture - Uffici Territoriali del Governo delle missioni del Ministero dell'Interno sul territorio	597.431	593.319	616.685	607.136	598.234	601.546	1,6	0,8	-2,5
	Totale	597.431	593.319	616.685	607.136	598.234	601.546	1,6	0,8	-2,5
003.Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali	003001.Erogazioni a Enti territoriali per interventi di settore	550.843	229.518	229.518	550.851	549.351	869.176	0,0	139,3	278,7
	003004.Federalismo amministrativo	320.015	311.306	311.520	306.654	299.445	300.469	-4,2	-3,8	-3,5
	003005.Compartecipazione e regolazioni contabili ed altri trasferimenti alle autonomie speciali	27.573.160	26.415.817	28.215.053	28.514.208	27.517.978	28.603.445	3,4	4,2	1,4
	003006.Concorso dello Stato al finanziamento della spesa sanitaria	74.817.004	63.035.518	74.291.081	73.740.079	63.610.275	74.750.423	-1,4	0,9	0,6
	003007.Rapporti finanziari con Enti territoriali	1.207.757	1.186.763	1.203.975	1.210.985	1.197.092	1.266.186	0,3	0,9	5,2
	003008.Gestione dell'albo dei segretari comunali e provinciali	28.922	27.521	30.361	26.338	23.952	25.302	-8,9	-13,0	-16,7
	003009.Interventi e cooperazione istituzionale nei confronti delle autonomie locali	87.737	30.213	44.643	210.796	186.032	206.493	140,3	515,7	362,5
	003010.Elaborazione, quantificazione e assegnazione delle risorse finanziarie da attribuire agli enti locali	12.443.489	11.477.322	12.519.612	12.337.783	11.904.262	12.750.937	-0,8	3,7	1,8
	Totale	117.028.927	102.713.979	116.845.763	116.897.695	105.288.386	118.772.431	-0,1	2,5	1,6
	004.L'Italia in Europa e nel mondo	004001.Protocollo internazionale	6.267	5.653	6.127	6.890	6.316	6.904	9,9	11,7	12,7
004002.Cooperazione allo sviluppo		1.127.730	1.080.744	1.082.475	1.225.109	1.185.742	1.232.761	8,6	9,7	13,9
004004.Cooperazione economica e relazioni internazionali		34.653	14.716	31.966	35.929	19.671	37.341	3,7	33,7	16,8
004006.Promozione della pace e sicurezza internazionale		536.391	527.889	530.264	529.404	520.700	528.973	-1,3	-1,4	-0,2
004007.Integrazione europea		20.469	17.543	24.199	27.469	22.224	22.714	34,2	26,7	-6,1
004008.Italiani nel mondo e politiche migratorie		182.375	166.842	167.092	62.181	61.605	66.623	-65,9	-63,1	-60,1
004009.Promozione del sistema Paese		162.627	151.711	160.614	177.038	162.775	170.940	8,9	7,3	6,4
004010.Partecipazione italiana alle politiche di bilancio in ambito UE		20.172.849	20.172.849	20.172.849	20.911.622	20.911.622	20.911.622	3,7	3,7	3,7
004011.Politica economica e finanziaria in ambito internazionale		114.632	99.632	99.657	109.754	100.214	115.214	-4,3	0,6	15,6
004012.Presenza dello Stato all'estero tramite le strutture diplomatico-consolari		98.604	80.433	88.380	132.255	111.889	135.247	34,1	39,1	53,0
004013.Rappresentanza all'estero e servizi ai cittadini e alle imprese		560.204	551.722	558.728	564.450	551.843	560.346	0,8	0,0	0,3
004014.Coordinamento dell'Amministrazione in ambito internazionale		21.189	18.017	21.921	19.783	17.912	21.056	-6,6	-0,6	-3,9
004015.Comunicazione in ambito internazionale		3.896	3.556	3.679	4.350	4.034	4.332	11,7	13,4	17,7

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

missione	Programma	2017			2018			variazione % 2018/2017		
		Impegni lordi	Pagato CP	Pagato totale	Impegni lordi	Pagato CP	Pagato totale	Imp. lordi	Pag. CP	Pag tot
	004017.Sicurezza delle strutture in Italia e all'estero e controlli ispettivi.	3.768	2.751	2.931	8.053	6.443	7.409	113,7	134,2	152,8
	Totale	23.045.655	22.894.059	22.950.883	23.814.286	23.682.990	23.821.482	3,3	3,4	3,8
005.Difesa e sicurezza del territorio	005001.Approntamento e impiego Carabinieri per la difesa e la sicurezza	6.617.910	6.504.535	6.621.445	6.891.909	6.748.217	6.846.791	4,1	3,7	3,4
	005002.Approntamento e impiego delle forze terrestri	5.546.281	5.452.763	5.507.152	5.857.075	5.736.975	5.792.441	5,6	5,2	5,2
	005003.Approntamento e impiego delle forze marittime	2.235.268	2.144.044	2.205.626	2.349.658	2.230.065	2.305.750	5,1	4,0	4,5
	005004.Approntamento e impiego delle forze aeree	2.803.652	2.712.983	2.778.381	3.047.999	2.901.822	2.979.502	8,7	7,0	7,2
	005006.Pianificazione generale delle Forze Armate e approvvigionamenti militari	3.910.298	2.901.988	3.954.631	3.939.282	2.892.382	3.730.954	0,7	-0,3	-5,7
	005008.Missioni internazionali	0	0	0	0	0	0	nc	nc	nc
	Totale	21.113.409	19.716.313	21.067.234	22.085.924	20.509.462	21.655.437	4,6	4,0	2,8
006.Giustizia	006001.Amministrazione penitenziaria	2.769.350	2.685.010	2.754.546	2.922.252	2.812.903	2.879.328	5,5	4,8	4,5
	006002.Giustizia civile e penale	3.786.952	3.472.165	3.670.414	3.987.728	3.621.472	3.844.758	5,3	4,3	4,7
	006003.Giustizia minorile e di comunità	221.805	203.583	214.555	243.561	220.364	234.489	9,8	8,2	9,3
	006005.Giustizia tributaria	229.277	177.031	236.238	233.061	184.302	227.596	1,7	4,1	-3,7
	006006.Servizi di gestione amministrativa per l'attività giudiziaria	1.143.213	855.448	1.038.536	1.221.742	903.418	1.103.357	6,9	5,6	6,2
	006007.Giustizia amministrativa	183.301	162.271	211.219	178.103	170.100	213.807	-2,8	4,8	1,2
	006008.Autogoverno della magistratura	34.462	34.462	34.462	14.392	14.392	14.392	-58,2	-58,2	-58,2
	Totale	8.368.360	7.589.971	8.159.971	8.800.839	7.926.950	8.517.727	5,2	4,4	4,4
007.Ordine pubblico e sicurezza	007004.Sicurezza democratica	707.776	702.569	702.569	711.510	706.510	711.716	0,5	0,6	1,3
	007005.Concorso della Guardia di Finanza alla sicurezza pubblica	1.571.789	1.468.749	1.509.948	1.655.845	1.538.765	1.600.360	5,3	4,8	6,0
	007007.Sicurezza e controllo nei mari, nei porti e sulle coste	793.788	707.323	761.392	816.877	730.899	796.071	2,9	3,3	4,6
	007008.Contrasto al crimine, tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica	7.032.246	6.754.757	7.031.730	7.236.407	6.968.374	7.211.248	2,9	3,2	2,6
	007009.Servizio permanente dell'Arma dei Carabinieri per la tutela dell'ordine e la sicurezza pubblica	324.544	311.115	347.884	306.382	279.860	293.357	-5,6	-10,0	-15,7
	007010.Pianificazione e coordinamento Forze di polizia	526.362	369.377	528.932	583.219	415.146	545.873	10,8	12,4	3,2
	Totale	10.956.504	10.313.890	10.882.456	11.310.240	10.639.554	11.158.624	3,2	3,2	2,5
008.Soccorso civile	008002.Gestione del sistema nazionale di difesa civile	5.554	3.967	5.257	11.583	3.879	5.079	108,5	-2,2	-3,4
	008003.Prevenzione dal rischio e soccorso pubblico	2.293.730	2.046.677	2.192.218	2.475.214	2.228.294	2.453.286	7,9	8,9	11,9
	008004.Interventi per pubbliche calamità	2.661.540	1.255.172	2.176.937	3.180.918	1.315.775	2.123.187	19,5	4,8	-2,5
	008005.Protezione civile	373.562	373.562	381.702	685.092	585.092	604.100	83,4	56,6	58,3
	Totale	5.334.385	3.679.379	4.756.114	6.352.806	4.133.040	5.185.652	19,1	12,3	9,0
009.Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca	009002.Politiche europee ed internazionali e dello sviluppo rurale	482.642	272.033	401.138	365.239	264.063	467.660	-24,3	-2,9	16,6
	009005.Vigilanza, prevenzione e repressione frodi nel settore agricolo, agroalimentare, agroindustriale e forestale	47.258	44.128	47.451	49.549	44.582	47.098	4,8	1,0	-0,7
	009006.Politiche competitive, della qualità	470.617	325.226	446.763	467.776	296.856	424.423	-0,6	-8,7	-5,0

missione	Programma	2017			2018			variazione % 2018/2017		
		Impegni lordi	Pagato CP	Pagato totale	Impegni lordi	Pagato CP	Pagato totale	Imp. lordi	Pag. CP	Pag tot
	agroalimentare, della pesca, dell'ippica e mezzi tecnici di produzione									
	Totale	1.000.517	641.387	895.352	882.563	605.501	939.181	-11,8	-5,6	4,9
010.Energia e diversificazione delle fonti energetiche	010006.Sicurezza approvvigionamento, infrastrutture gas e petrolio e relativi mercati, relazioni comunitarie ed internazionali nel settore energetico	25.807	3.524	71.247	53.641	18.166	18.259	107,9	415,5	-74,4
	010007.Regolamentazione del settore elettrico, nucleare, delle energie rinnovabili e dell'efficienza energetica, ricerca per lo sviluppo sostenibile	338.307	262.823	479.752	367.978	268.404	319.861	8,8	2,1	-33,3
	010008.Innovazione, regolamentazione tecnica, gestione e controllo delle risorse del sottosuolo	12.359	5.534	13.399	14.419	10.350	18.052	16,7	87,0	34,7
	Totale	376.473	271.880	564.398	436.039	296.920	356.172	15,8	9,2	-36,9
011.Competitività e sviluppo delle imprese	011005.Promozione e attuazione di politiche di sviluppo, competitività e innovazione, di responsabilità sociale d'impresa e movimento cooperativo	3.365.978	2.492.847	3.086.908	3.095.307	1.600.960	2.128.751	-8,0	-35,8	-31,0
	011006.Vigilanza sugli enti, sul sistema cooperativo e sulle gestioni commissariali	41.570	26.474	33.458	30.899	23.544	38.864	-25,7	-11,1	16,2
	011007.Incentivazione del sistema produttivo	859.872	749.352	1.892.499	1.265.570	752.855	819.006	47,2	0,5	-56,7
	011008.Incentivi alle imprese per interventi di sostegno	143.023	46.841	72.015	514.161	419.875	466.365	259,5	796,4	547,6
	011009.Interventi di sostegno tramite il sistema della fiscalità	14.066.806	14.054.532	14.118.799	17.466.042	17.445.103	17.447.376	24,2	24,1	23,6
	011010.Lotta alla contraffazione e tutela della proprietà industriale	57.836	50.553	74.533	103.817	49.977	83.370	79,5	-1,1	11,9
	011011.Coordinamento azione amministrativa, attuazione di indirizzi e programmi per favorire competitività e sviluppo delle imprese, dei servizi di comunicazione e del settore energetico	702	665	666	1.182	1.150	1.169	68,5	72,8	75,6
Totale	18.535.788	17.421.264	19.278.877	22.476.978	20.293.464	20.984.902	21,3	16,5	8,8	
012.Regolazione dei mercati	012004.Vigilanza sui mercati e sui prodotti, promozione della concorrenza e tutela dei consumatori	33.956	17.085	28.262	38.757	15.271	29.871	14,1	-10,6	5,7
	Totale	33.956	17.085	28.262	38.757	15.271	29.871	14,1	-10,6	5,7
013.Diritto alla mobilità e sviluppo dei sistemi di trasporto	013001.Sviluppo e sicurezza della mobilità stradale	296.163	223.441	276.476	300.126	244.259	301.292	1,3	9,3	9,0
	013002.Autotrasporto ed intermodalità	337.626	216.729	244.742	388.743	186.602	219.372	15,1	-13,9	-10,4
	013004.Sviluppo e sicurezza del trasporto aereo	84.685	43.500	89.388	159.609	35.341	77.215	88,5	-18,8	-13,6
	013005.Sistemi ferroviari, sviluppo e sicurezza del trasporto ferroviario	545.364	109.564	621.295	172.067	15.613	134.768	-68,4	-85,7	-78,3
	013006.Sviluppo e sicurezza della mobilità locale	5.701.132	5.037.763	5.148.094	5.838.830	5.163.667	5.378.719	2,4	2,5	4,5
	013008.Sostegno allo sviluppo del trasporto	4.411.376	3.636.485	4.380.251	5.868.003	4.061.529	4.763.669	33,0	11,7	8,8
	013009.Sviluppo e sicurezza della navigazione	719.733	382.607	585.589	606.268	328.905	432.493	-15,8	-14,0	-26,1

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

missione	Programma	2017			2018			variazione % 2018/2017		
		Impegni lordi	Pagato CP	Pagato totale	Impegni lordi	Pagato CP	Pagato totale	Imp. lordi	Pag. CP	Pag tot
	e del trasporto marittimo e per vie d'acqua interne									
	Totale	12.096.080	9.650.088	11.345.835	13.333.647	10.035.918	11.307.527	10,2	4,0	-0,3
014. Infrastrutture pubbliche e logistica	014005. Sistemi idrici, idraulici ed elettrici	55.668	22.806	31.202	163.175	24.421	33.339	193,1	7,1	6,8
	014008. Opere pubbliche e infrastrutture	150.000	5.000	247.915	305.900	35.447	275.816	103,9	608,9	11,3
	014009. Sicurezza, vigilanza e regolamentazione in materia di opere pubbliche e delle costruzioni	4.859	4.770	5.629	5.371	4.914	4.982	10,5	3,0	-11,5
	014010. Opere strategiche, edilizia statale ed interventi speciali e per pubbliche calamità	2.081.613	737.120	1.750.234	1.996.230	777.468	1.780.187	-4,1	5,5	1,7
	014011. Sistemi stradali, autostradali ed intermodali	2.852.520	317.674	638.719	3.826.862	409.653	1.155.525	34,2	29,0	80,9
	Totale	5.144.660	1.087.370	2.673.699	6.297.539	1.251.903	3.249.850	22,4	15,1	21,5
015. Comunicazioni	015003. Servizi postali	444.907	441.289	497.896	343.164	342.912	342.912	-22,9	-22,3	-31,1
	015004. Sostegno all'editoria	161.006	132.777	135.691	106.687	76.964	129.421	-33,7	-42,0	-4,6
	015005. Pianificazione, regolamentazione, vigilanza e controllo delle comunicazioni elettroniche e radiodiffusione, riduzione inquinamento elettromagnetico	13.201	11.798	12.394	12.254	11.672	12.363	-7,2	-1,1	-0,3
	015008. Servizi di Comunicazione Elettronica, di Radiodiffusione e Postali	92.697	21.723	84.836	96.669	31.416	115.073	4,3	44,6	35,6
	015009. Attività territoriali in materia di comunicazioni e di vigilanza sui mercati e sui prodotti	46.866	44.730	46.890	47.577	43.403	45.378	1,5	-3,0	-3,2
	Totale	758.677	652.317	777.707	606.350	506.367	645.147	-20,1	-22,4	-17,0
016. Commercio internazionale ed internazionalizzazione del sistema produttivo	016004. Politica commerciale in ambito internazionale	6.818	6.478	6.720	6.413	6.227	6.563	-6,0	-3,9	-2,3
	016005. Sostegno all'internazionalizzazione delle imprese e promozione del made in Italy	274.909	175.972	213.135	250.251	167.351	189.010	-9,0	-4,9	-11,3
	Totale	281.727	182.450	219.856	256.664	173.579	195.573	-8,9	-4,9	-11,0
017. Ricerca e innovazione	017003. Ricerca in materia ambientale	80.798	80.786	80.796	90.585	90.332	90.343	12,1	11,8	11,8
	017004. Ricerca educazione e formazione in materia di beni e attività culturali	21.294	20.961	21.059	23.008	22.512	22.752	8,0	7,4	8,0
	017015. Ricerca di base e applicata	106.481	96.481	176.381	212.879	93.579	100.110	99,9	-3,0	-43,2
	017018. Ricerca, innovazione, tecnologie e servizi per lo sviluppo delle comunicazioni e della società dell'informazione	9.283	7.112	9.101	9.372	7.424	9.370	1,0	4,4	3,0
	017020. Ricerca per il settore della sanità pubblica	340.311	227.183	347.673	310.306	189.634	334.641	-8,8	-16,5	-3,7
	017021. Ricerca per il settore zooprofilattico	12.113	9.710	19.126	11.518	9.452	9.832	-4,9	-2,7	-48,6
	017022. Ricerca scientifica e tecnologica di base e applicata	2.410.456	2.170.830	2.465.243	2.446.484	2.137.160	2.444.517	1,5	-1,6	-0,8
	Totale	2.980.736	2.613.064	3.119.378	3.104.152	2.550.093	3.011.564	4,1	-2,4	-3,5
018. Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	018003. Valutazioni e autorizzazioni ambientali	16.839	11.332	16.247	15.816	11.084	15.239	-6,1	-2,2	-6,2
	018005. Sviluppo sostenibile, rapporti e attività internazionali e danno ambientale	147.223	71.820	178.679	162.943	69.089	173.796	10,7	-3,8	-2,7

missione	Programma	2017			2018			variazione % 2018/2017		
		Impegni lordi	Pagato CP	Pagato totale	Impegni lordi	Pagato CP	Pagato totale	Imp. lordi	Pag. CP	Pag tot
	018008.Vigilanza, prevenzione e repressione in ambito ambientale	20.509	19.532	20.623	20.469	19.716	20.611	-0,2	0,9	-0,1
	018011.Coordinamento generale, informazione e comunicazione	4.827	3.518	24.138	15.868	3.473	4.389	228,7	-1,3	-81,8
	018012.Gestione delle risorse idriche, tutela del territorio e bonifiche	349.978	138.455	359.959	407.305	206.334	350.707	16,4	49,0	-2,6
	018013.Tutela e conservazione della fauna e della flora, salvaguardia della biodiversità e dell'ecosistema marino	153.534	103.665	141.669	158.555	106.488	145.191	3,3	2,7	2,5
	018014.Sostegno allo sviluppo sostenibile	24.258	0	1.931	1.103	500	939	-95,5	nc	-51,4
	018015.Prevenzione e gestione dei rifiuti, prevenzione degli inquinamenti	216.709	21.852	210.064	107.497	47.171	71.897	-50,4	115,9	-65,8
	018016.Programmi e interventi per il governo dei cambiamenti climatici, gestione ambientale ed energie rinnovabili	75.757	10.805	28.450	123.579	10.454	28.593	63,1	-3,3	0,5
	018017.Approntamento e impiego Carabinieri per la tutela forestale, ambientale e agroalimentare	457.183	442.305	457.158	545.389	529.118	542.401	19,3	19,6	18,6
	Totale	1.466.818	823.284	1.438.919	1.558.525	1.003.427	1.353.763	6,3	21,9	-5,9
019.Casa e assetto urbanistico	019001.Edilizia abitativa e politiche territoriali	20.910	20.910	20.910	60.000	60.000	60.000	186,9	186,9	186,9
	019002.Politiche abitative, urbane e territoriali	393.958	271.195	338.766	305.948	248.292	301.681	-22,3	-8,4	-10,9
	Totale	414.868	292.105	359.676	365.948	308.292	361.681	-11,8	5,5	0,6
020.Tutela della salute	020001.Prevenzione e promozione della salute umana ed assistenza sanitaria al personale navigante e aeronavigante	136.075	69.545	137.906	137.472	69.337	126.068	1,0	-0,3	-8,6
	020002.Sanità pubblica veterinaria	34.472	32.100	36.921	32.790	31.236	34.557	-4,9	-2,7	-6,4
	020003.Programmazione del Servizio Sanitario Nazionale per l'erogazione dei Livelli Essenziali di Assistenza	1.394.478	236.365	420.115	1.539.189	1.324.769	2.393.110	10,4	460,5	469,6
	020004.Regolamentazione e vigilanza in materia di prodotti farmaceutici ed altri prodotti sanitari ad uso umano	17.751	7.386	12.060	15.665	7.769	13.843	-11,7	5,2	14,8
	020005.Vigilanza, prevenzione e repressione nel settore sanitario	11.858	9.920	11.208	11.148	9.580	11.144	-6,0	-3,4	-0,6
	020006.Comunicazione e promozione per la tutela della salute umana e della sanità pubblica veterinaria e attività e coordinamento in ambito internazionale	23.487	21.313	22.401	25.057	21.523	23.982	6,7	1,0	7,1
	020007.Vigilanza sugli enti e sicurezza delle cure	576.954	397.635	511.511	568.775	425.691	588.683	-1,4	7,1	15,1
	020008.Sicurezza degli alimenti e nutrizione	9.485	7.213	9.542	9.932	7.332	10.110	4,7	1,6	6,0
	020009.Attività consultiva per la tutela della salute	2.747	2.683	2.747	3.057	2.988	3.034	11,3	11,4	10,5
	020010.Sistemi informativi per la tutela della salute e il governo del Servizio Sanitario Nazionale	19.849	15.812	20.551	23.263	13.731	18.032	17,2	-13,2	-12,3
	020011.Regolamentazione e vigilanza delle professioni sanitarie	5.798	5.704	5.804	6.225	6.169	6.267	7,4	8,2	8,0
	020012.Coordinamento generale in materia di tutela della salute,	3.064	2.958	3.117	2.759	2.677	2.846	-9,9	-9,5	-8,7

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

missione	Programma	2017			2018			variazione % 2018/2017		
		Impegni lordi	Pagato CP	Pagato totale	Impegni lordi	Pagato CP	Pagato totale	Imp. lordi	Pag. CP	Pag tot
	innovazione e politiche internazionali									
	Totale	2.236.017	808.634	1.193.883	2.375.332	1.922.802	3.231.676	6,2	137,8	170,7
021. Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali e paesaggistici	021002. Sostegno, valorizzazione e tutela del settore dello spettacolo dal vivo	408.878	343.474	432.427	402.775	322.411	393.843	-1,5	-6,1	-8,9
	021005. Vigilanza, prevenzione e repressione in materia di patrimonio culturale	7.317	6.840	6.926	7.213	7.167	7.643	-1,4	4,8	10,4
	021006. Tutela dei beni archeologici	140.568	134.492	154.572	143.175	136.185	140.447	1,9	1,3	-9,1
	021009. Tutela e valorizzazione dei beni archivistici	136.655	122.486	131.383	137.545	124.552	132.098	0,7	1,7	0,5
	021010. Tutela e valorizzazione dei beni librari, promozione e sostegno del libro e dell'editoria	147.508	142.515	146.849	153.866	145.511	149.455	4,3	2,1	1,8
	021012. Tutela delle belle arti e tutela e valorizzazione del paesaggio	112.432	105.486	114.600	116.712	110.211	115.636	3,8	4,5	0,9
	021013. Valorizzazione del patrimonio culturale e coordinamento del sistema museale	301.713	267.078	309.793	350.687	307.966	339.678	16,2	15,3	9,6
	021014. Coordinamento ed indirizzo per la salvaguardia del patrimonio culturale	101.830	9.348	14.523	126.253	8.679	16.918	24,0	-7,2	16,5
	021015. Tutela del patrimonio culturale	575.740	258.320	516.170	745.360	422.102	736.365	29,5	63,4	42,7
	021016. Tutela e promozione dell'arte e dell'architettura contemporanea e delle periferie urbane	14.340	10.030	12.625	18.011	12.351	16.343	25,6	23,1	29,4
	021018. Sostegno, valorizzazione e tutela del settore cinema e audiovisivo	305.342	271.981	280.850	267.584	188.681	222.318	-12,4	-30,6	-20,8
	Totale	2.252.324	1.672.049	2.120.719	2.469.181	1.785.815	2.270.744	9,6	6,8	7,1
	022. Istruzione scolastica	022001. Programmazione e coordinamento dell'istruzione scolastica	705.642	54.253	157.355	1.272.857	71.090	504.767	80,4	31,0	220,8
022008. Iniziative per lo sviluppo del sistema istruzione scolastica e per il diritto allo studio		229.385	178.799	189.270	299.489	247.160	289.332	30,6	38,2	52,9
022009. Istituzioni scolastiche non statali		584.377	523.382	574.458	518.957	499.415	527.061	-11,2	-4,6	-8,3
022015. Istruzione post-secondaria, degli adulti e livelli essenziali per l'istruzione e formazione professionale		13.822	13.283	13.731	23.450	22.940	23.403	69,7	72,7	70,4
022016. Realizzazione degli indirizzi e delle politiche in ambito territoriale in materia di istruzione		166.438	161.198	178.951	405.150	400.023	405.506	143,4	148,2	126,6
022017. Istruzione del primo ciclo		29.184.873	28.927.939	29.134.415	30.212.740	30.069.566	30.261.900	3,5	3,9	3,9
022018. Istruzione del secondo ciclo		15.140.679	14.986.285	15.094.826	16.064.745	15.928.782	16.061.708	6,1	6,3	6,4
022019. Reclutamento e aggiornamento dei dirigenti scolastici e del personale scolastico per l'istruzione		442.980	73.406	406.704	425.097	117.980	444.818	-4,0	60,7	9,4
Totale	46.468.196	44.918.545	45.749.710	49.222.485	47.356.956	48.518.495	5,9	5,4	6,1	
023. Istruzione universitaria e	023001. Diritto allo studio nell'istruzione universitaria	288.767	182.264	287.089	298.932	279.480	388.201	3,5	53,3	35,2

missione	Programma	2017			2018			variazione % 2018/2017		
		Impegni lordi	Pagato CP	Pagato totale	Impegni lordi	Pagato CP	Pagato totale	Imp. lordi	Pag. CP	Pag tot
formazione post-universitaria	023002.Istituzioni dell'Alta Formazione Artistica, Musicale e Coreutica	462.038	449.332	452.943	486.058	477.806	485.396	5,2	6,3	7,2
	023003.Sistema universitario e formazione post-universitaria	7.136.206	6.626.858	7.084.521	7.439.940	7.003.838	7.479.553	4,3	5,7	5,6
	Totale	7.887.011	7.258.454	7.824.553	8.224.931	7.761.125	8.353.149	4,3	6,9	6,8
024.Diritti sociali, politiche sociali e famiglia	024002.Terzo settore (associazionismo, volontariato, Onlus e formazioni sociali) e responsabilità sociale delle imprese e delle organizzazioni	81.910	13.237	350.130	102.216	15.530	399.401	24,8	17,3	14,1
	024005.Protezione sociale per particolari categorie	538.331	524.086	641.202	550.869	527.272	542.025	2,3	0,6	-15,5
	024006.Garanzia dei diritti dei cittadini	126.575	115.855	120.156	148.762	127.828	130.628	17,5	10,3	8,7
	024011.Sostegno in favore di pensionati di guerra ed assimilati, perseguitati politici e razziali	503.347	501.544	502.536	454.024	452.734	452.739	-9,8	-9,7	-9,9
	024012.Trasferimenti assistenziali a enti previdenziali, finanziamento nazionale spesa sociale, programmazione, monitoraggio e valutazione politiche sociali e di inclusione attiva	30.833.855	28.850.781	29.704.357	32.696.461	30.435.518	31.553.664	6,0	5,5	6,2
	Totale	32.084.018	30.005.502	31.318.380	33.952.332	31.558.881	33.078.456	5,8	5,2	5,6
025.Politiche previdenziali	025002.Previdenza obbligatoria e complementare, sicurezza sociale - trasferimenti agli enti ed organismi interessati	11.472.303	11.472.303	11.472.303	11.379.593	11.379.593	11.379.593	-0,8	-0,8	-0,8
	025003.Previdenza obbligatoria e complementare, assicurazioni sociali	80.828.491	68.221.461	75.438.313	81.433.785	65.985.575	73.636.005	0,7	-3,3	-2,4
	Totale	92.300.794	79.693.764	86.910.616	92.813.378	77.365.168	85.015.598	0,6	-2,9	-2,2
026.Politiche per il lavoro	026006.Politiche passive del lavoro e incentivi all'occupazione	10.691.068	9.103.666	10.622.424	9.787.731	6.428.738	7.180.495	-8,4	-29,4	-32,4
	026007.Coordinamento e integrazione delle politiche del lavoro e delle politiche sociali, innovazione e coordinamento amministrativo	19.994	19.866	19.921	24.595	24.518	24.622	23,0	23,4	23,6
	026008.Politiche di regolamentazione in materia di rapporti di lavoro	28.303	11.258	11.308	48.483	12.753	14.780	71,3	13,3	30,7
	026009.Contrasto al lavoro nero e irregolare, prevenzione e osservanza delle norme di legislazione sociale e del lavoro	332.628	308.042	314.865	346.909	344.598	369.183	4,3	11,9	17,3
	026010.Politiche attive del lavoro, rete dei servizi per il lavoro e la formazione	306.821	86.390	232.243	366.675	362.044	582.476	19,5	319,1	150,8
	026012.Sistemi informativi per il monitoraggio e lo sviluppo delle politiche sociali e del lavoro e servizi di comunicazione istituzionale	28.440	9.890	13.431	20.477	12.376	25.400	-28,0	25,1	89,1
	Totale	11.407.255	9.539.113	11.214.192	10.594.870	7.185.027	8.196.957	-7,1	-24,7	-26,9
027.Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti	027002.Flussi migratori, interventi per lo sviluppo della coesione sociale, garanzia dei diritti, rapporti con le confessioni religiose	2.882.640	2.645.067	3.504.259	3.205.652	2.470.232	2.655.805	11,2	-6,6	-24,2
	027006.Flussi migratori per motivi di lavoro e	10.966	3.919	8.384	10.435	3.141	5.927	-4,8	-19,9	-29,3

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

missione	Programma	2017			2018			variazione % 2018/2017		
		Impegni lordi	Pagato CP	Pagato totale	Impegni lordi	Pagato CP	Pagato totale	Imp. lordi	Pag. CP	Pag tot
	politiche di integrazione sociale delle persone immigrate									
	027007.Rapporti con le confessioni religiose	1.038.963	1.038.963	1.038.963	1.054.716	1.054.716	1.054.716	1,5	1,5	1,5
	Totale	3.932.569	3.687.949	4.551.606	4.270.802	3.528.088	3.716.448	8,6	-4,3	-18,3
028.Sviluppo e riequilibrio territoriale	028004.Sostegno alle politiche nazionali e comunitarie rivolte a promuovere la crescita ed il superamento degli squilibri socio-economici territoriali	4.145.739	457.739	2.337.739	4.805.761	252.847	952.847	15,9	-44,8	-59,2
	Totale	4.145.739	457.739	2.337.739	4.805.761	252.847	952.847	15,9	-44,8	-59,2
	029001.Regolazione e coordinamento del sistema della fiscalità	415.522	309.468	431.086	454.525	338.143	443.551	9,4	9,3	2,9
	029003.Prevenzione e repressione delle frodi e delle violazioni agli obblighi fiscali	2.829.769	2.694.506	2.754.626	2.953.507	2.819.830	2.902.963	4,4	4,7	5,4
	029004.Regolamentazione e vigilanza sul settore finanziario	186.113	23.506	26.829	190.640	53.061	2.556.916	2,4	125,7	9.430,4
	029006.Analisi e programmazione economico-finanziaria e gestione del debito e degli interventi finanziari	278.158	168.637	180.815	98.109	72.748	84.586	-64,7	-56,9	-53,2
029.Politiche economico-finanziarie e di bilancio e tutela della finanza pubblica	029007.Analisi, monitoraggio e controllo della finanza pubblica e politiche di bilancio	319.367	194.598	335.834	294.542	188.628	860.959	-7,8	-3,1	156,4
	029008.Supporto all'azione di controllo, vigilanza e amministrazione generale della Ragioneria generale dello Stato sul territorio	213.513	207.512	215.078	213.814	206.621	211.692	0,1	-0,4	-1,6
	029009.Servizi finanziari e monetazione	81.589	14.121	51.395	90.818	43.633	110.369	11,3	209,0	114,7
	029010.Accertamento e riscossione delle entrate e gestione dei beni immobiliari dello Stato	5.035.427	4.457.778	4.847.649	5.285.390	4.493.581	4.874.591	5,0	0,8	0,6
	029011.Giurisdizione e controllo dei conti pubblici	262.732	262.724	262.724	282.066	282.066	282.074	7,4	7,4	7,4
	Totale	9.622.191	8.332.850	9.106.037	9.863.410	8.498.310	12.327.700	2,5	2,0	35,4
030.Giovani e sport	030001.Attività ricreative e sport	678.619	643.474	660.725	655.716	617.028	641.064	-3,4	-4,1	-3,0
	030002.Incentivazione e sostegno alla gioventu'	161.571	161.571	307.871	188.592	188.592	188.592	16,7	16,7	-38,7
	Totale	840.190	805.045	968.596	844.308	805.620	829.656	0,5	0,1	-14,3
031.Turismo	031001.Sviluppo e competitività del turismo	45.612	39.809	108.995	47.930	41.008	46.620	5,1	3,0	-57,2
	Totale	45.612	39.809	108.995	47.930	41.008	46.620	5,1	3,0	-57,2
	032002.Indirizzo politico	185.896	177.954	184.594	184.351	176.873	182.734	-0,8	-0,6	-1,0
	032003.Servizi e affari generali per le amministrazioni di competenza	1.289.595	900.822	1.169.852	1.437.388	1.119.980	1.501.454	11,5	24,3	28,3
032.Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	032004.Servizi generali delle strutture pubbliche preposte ad attività formative e ad altre attività trasversali per le pubbliche amministrazioni	443.133	277.646	501.336	1.032.366	817.327	978.661	133,0	194,4	95,2
	032005.Rappresentanza, difesa in giudizio e consulenza legale in favore delle Amministrazioni dello Stato e degli enti autorizzati	167.876	134.794	142.014	151.153	137.199	146.351	-10,0	1,8	3,1
	032006.Interventi non direttamente connessi con l'operatività dello Strumento Militare	432.862	421.454	430.800	457.426	448.901	458.986	5,7	6,5	6,5
	032007.Servizi per le pubbliche amministrazioni	99.441	44.986	114.361	171.078	121.480	158.579	72,0	170,0	38,7

missione	Programma	2017			2018			variazione % 2018/2017		
		Impegni lordi	Pagato CP	Pagato totale	Impegni lordi	Pagato CP	Pagato totale	Imp. lordi	Pag. CP	Pag tot
	nell'area degli acquisti e del trattamento economico del personale									
	Totale	2.618.803	1.957.656	2.542.957	3.433.763	2.821.761	3.426.764	31,1	44,1	34,8
033.Fondi da ripartire	033001.Fondi da assegnare	1.878.838	487	1.118.569	1.945.667	7.000	1.119.391	3,6	1.336,9	0,1
	033002.Fondi di riserva e speciali	0	0	0	0	0	0	nc	nc	nc
	Totale	1.878.838	487	1.118.569	1.945.667	7.000	1.119.391	3,6	1336,9	0,1
Totale	449.796.234	392.871.619	435.589.101	466.370.865	402.989.730	445.512.643	3,7	2,6	2,3	

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

IMPEGNI PER TITOLI, MISSIONI E PROGRAMMI

(in migliaia)

Missione	Programma	TITOLO I - SPESE CORRENTI		TITOLO II - SPESE IN CONTO CAPITALE		Spesa finale primaria		Variazioni 2018/2017		
		2017	2018	2017	2018	2017	2018	titolo I	titolo II	Totale
001. Organi costituzionali, a rilevanza costituzionale e Presidenza del Consiglio dei ministri	001001. Organi costituzionali	1.767.447	1.767.501			1.767.447	1.767.501	0,0	nc	0,0
	001003. Presidenza del Consiglio dei Ministri	769.721	508.967	4.538	4.158	774.259	513.125	-33,9	-8,4	-33,7
	Totale	2.537.168	2.276.468	4.538	4.158	2.541.706	2.280.626	-10,3	-8,4	-10,3
002. Amministrazione generale e supporto alla rappresentanza generale di Governo e dello Stato sul territorio	002002. Attuazione da parte delle Prefetture - Uffici Territoriali del Governo delle missioni del Ministero dell'Interno sul territorio	594.222	602.466	3.209	4.669	597.431	607.136	1,4	45,5	1,6
	Totale	594.222	602.466	3.209	4.669	597.431	607.136	1,4	45,5	1,6
003. Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali	003001. Erogazioni a Enti territoriali per interventi di settore	7.493	7.901	543.350	542.950	550.843	550.851	5,4	-0,1	0,0
	003004. Federalismo amministrativo	239.578	237.139	80.437	69.516	320.015	306.654	-1,0	-13,6	-4,2
	003005. Compartecipazioni e regolazioni contabili ed altri trasferimenti alle autonomie speciali	27.367.426	28.398.208	205.735	116.000	27.573.160	28.514.208	3,8	-43,6	3,4
	003006. Concorso dello Stato al finanziamento della spesa sanitaria	74.817.004	73.740.079			74.817.004	73.740.079	-1,4	nc	-1,4
	003007. Rapporti finanziari con Enti territoriali	1.076.246	1.080.937	131.511	130.048	1.207.757	1.210.985	0,4	-1,1	0,3
	003008. Gestione dell'albo dei segretari comunali e provinciali	28.899	26.327	22	11	28.922	26.338	-8,9	-49,1	-8,9
	003009. Interventi e cooperazione istituzionale nei confronti delle autonomie locali	79.209	200.995	8.528	9.801	87.737	210.796	153,8	14,9	140,3
	003010. Elaborazione, quantificazione e assegnazione delle risorse finanziarie da attribuire agli enti locali	12.206.309	12.110.112	237.180	227.672	12.443.489	12.337.783	-0,8	-4,0	-0,8
	Totale	115.822.164	115.801.697	1.206.763	1.095.999	117.028.927	116.897.695	0,0	-9,2	-0,1
	004. L'Italia in Europa e nel mondo	004001. Protocollo internazionale	6.259	6.882	8	8	6.267	6.890	10,0	2,9	9,9
004002. Cooperazione allo sviluppo		1.127.718	1.225.096	12	13	1.127.730	1.225.109	8,6	2,9	8,6
004004. Cooperazione economica e relazioni internazionali		34.643	35.919	10	11	34.653	35.929	3,7	2,9	3,7
004006. Promozione della pace e sicurezza internazionale		536.380	529.393	10	11	536.391	529.404	-1,3	2,9	-1,3
004007. Integrazione europea		20.461	27.461	8	8	20.469	27.469	34,2	2,9	34,2
004008. Italiani nel mondo e politiche migratorie		182.367	62.172	8	8	182.375	62.181	-65,9	2,9	-65,9
004009. Promozione del sistema Paese		162.609	177.020	17	18	162.627	177.038	8,9	2,5	8,9
004010. Partecipazione italiana alle politiche di bilancio in ambito UE		15.422.849	16.391.622	4.750.000	4.520.000	20.172.849	20.911.622	6,3	-4,8	3,7
004011. Politica economica e finanziaria in ambito internazionale		56.113	57.124	58.519	52.630	114.632	109.754	1,8	-10,1	-4,3
004012. Presenza dello Stato all'estero tramite le strutture diplomatico-consolari		79.441	113.382	19.163	18.873	98.604	132.255	42,7	-1,5	34,1
004013. Rappresentanza all'estero e servizi ai cittadini e alle imprese		560.182	564.426	22	23	560.204	564.450	0,8	2,9	0,8
004014. Coordinamento dell'Amministrazione in ambito internazionale		21.175	19.768	15	15	21.189	19.783	-6,6	2,9	-6,6

Missione	Programma	TITOLO I - SPESE CORRENTI		TITOLO II - SPESE IN CONTO CAPITALE		Spesa finale primaria		Variazioni 2018/2017			
		2017	2018	2017	2018	2017	2018	titolo I	titolo II	Totale	
	004015. Comunicazione in ambito internazionale	3.892	4.346	4	4	3.896	4.350	11,7	1,7	11,7	
	004017. Sicurezza delle strutture in Italia e all'estero e controlli ispettivi.	3.758	8.043	10	10	3.768	8.053	114,0	2,9	113,7	
	Totale	18.217.848	19.222.655	4.827.807	4.591.631	23.045.655	23.814.286	5,5	-4,9	3,3	
005. Difesa e sicurezza del territorio	005001. Approntamento e impiego Carabinieri per la difesa e la sicurezza	6.553.072	6.790.281	64.838	101.628	6.617.910	6.891.909	3,6	56,7	4,1	
	005002. Approntamento e impiego delle forze terrestri	5.542.820	5.853.202	3.460	3.873	5.546.281	5.857.075	5,6	11,9	5,6	
	005003. Approntamento e impiego delle forze marittime	2.233.206	2.345.960	2.062	3.698	2.235.268	2.349.658	5,0	79,4	5,1	
	005004. Approntamento e impiego delle forze aeree	2.801.229	3.045.463	2.424	2.536	2.803.652	3.047.999	8,7	4,6	8,7	
	005006. Pianificazione generale delle Forze Armate e approvvigionamenti militari	1.625.251	1.462.262	2.285.047	2.477.020	3.910.298	3.939.282	-10,0	8,4	0,7	
	005008. Missioni internazionali	0	0			0	0	nc	nc	nc	
	Totale	18.755.579	19.497.169	2.357.831	2.588.755	21.113.409	22.085.924	4,0	9,8	4,6	
		006001. Amministrazione penitenziaria	2.697.478	2.835.910	71.872	86.342	2.769.350	2.922.252	5,1	20,1	5,5
006. Giustizia	006002. Giustizia civile e penale	3.621.186	3.754.200	165.766	233.528	3.786.952	3.987.728	3,7	40,9	5,3	
	006003. Giustizia minorile e di comunita'	213.748	233.632	8.058	9.928	221.805	243.561	9,3	23,2	9,8	
	006005. Giustizia tributaria	229.180	231.933	96	1.128	229.277	233.061	1,2	1070,0	1,7	
	006006. Servizi di gestione amministrativa per l'attivita' giudiziaria	1.143.196	1.221.686	17	57	1.143.213	1.221.742	6,9	232,9	6,9	
	006007. Giustizia amministrativa	183.301	178.103			183.301	178.103	-2,8	nc	-2,8	
	006008. Autogoverno della magistratura	34.462	14.392			34.462	14.392	-58,2	nc	-58,2	
	Totale	8.122.551	8.469.856	245.809	330.983	8.368.360	8.800.839	4,3	34,7	5,2	
		007004. Sicurezza democratica	707.776	709.510		2.000	707.776	711.510	0,2	nc	0,5
007. Ordine pubblico e sicurezza	007005. Concorso della Guardia di Finanza alla sicurezza pubblica	1.456.055	1.525.480	115.734	130.364	1.571.789	1.655.845	4,8	12,6	5,3	
	007007. Sicurezza e controllo nei mari, nei porti e sulle coste	695.845	748.268	97.942	68.609	793.788	816.877	7,5	-29,9	2,9	
	007008. Contrasto al crimine, tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica	6.882.637	7.100.104	149.609	136.303	7.032.246	7.236.407	3,2	-8,9	2,9	
	007009. Servizio permanente dell'Arma dei Carabinieri per la tutela dell'ordine e la sicurezza pubblica	323.605	305.477	939	905	324.544	306.382	-5,6	-3,7	-5,6	
	007010. Pianificazione e coordinamento Forze di polizia	403.544	421.510	122.818	161.709	526.362	583.219	4,5	31,7	10,8	
	Totale	10.469.462	10.810.349	487.043	499.891	10.956.504	11.310.240	3,3	2,6	3,2	
		008002. Gestione del sistema nazionale di difesa civile	4.035	3.548	1.519	8.035	5.554	11.583	-12,1	428,9	108,5
	008. Soccorso civile	008003. Prevenzione dal rischio e soccorso pubblico	2.162.936	2.294.427	130.793	180.786	2.293.730	2.475.214	6,1	38,2	7,9
008004. Interventi per pubbliche calamita'		18.300	16.000	2.643.240	3.164.918	2.661.540	3.180.918	-12,6	19,7	19,5	
008005. Protezione civile		70.749	83.096	302.813	601.996	373.562	685.092	17,5	98,8	83,4	
Totale		2.256.020	2.397.072	3.078.365	3.955.734	5.334.385	6.352.806	6,3	28,5	19,1	
		009002. Politiche europee ed internazionali e dello sviluppo rurale	137.075	142.703	345.567	222.535	482.642	365.239	4,1	-35,6	-24,3
009. Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca	009005. Vigilanza, prevenzione e repressione frodi nel settore agricolo,	45.368	46.247	1.889	3.302	47.258	49.549	1,9	74,8	4,8	

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

Missione	Programma	TITOLO I - SPESE CORRENTI		TITOLO II - SPESE IN CONTO CAPITALE		Spesa finale primaria		Variazioni 2018/2017		
		2017	2018	2017	2018	2017	2018	titolo I	titolo II	Totale
	agroalimentare, agroindustriale e forestale 009006.Politiche competitive, della qualita' agroalimentare, della pesca, dell'ippica e mezzi tecnici di produzione	414.586	405.044	56.032	62.732	470.617	467.776	-2,3	12,0	-0,6
	Totale	597.030	593.994	403.488	288.569	1.000.517	882.563	-0,5	-28,5	-11,8
010.Energia e diversificazione delle fonti energetiche	010006.Sicurezza approvvigionamento, infrastrutture gas e petrolio e relativi mercati, relazioni comunitarie ed internazionali nel settore energetico	25.709	53.559	98	82	25.807	53.641	108,3	-16,2	107,9
	010007.Regolamentazione del settore elettrico, nucleare, delle energie rinnovabili e dell'efficienza energetica, ricerca per lo sviluppo sostenibile	84.500	80.607	253.808	287.372	338.307	367.978	-4,6	13,2	8,8
	010008.Innovazione, regolamentazione tecnica, gestione e controllo delle risorse del sottosuolo	12.276	14.357	83	61	12.359	14.419	17,0	-25,7	16,7
	Totale	122.485	148.523	253.988	287.515	376.473	436.039	21,3	13,2	15,8
011.Competitivita' e sviluppo delle imprese	011005.Promozione e attuazione di politiche di sviluppo, competitivita' e innovazione, di responsabilita' sociale d'impresa e movimento cooperativo	9.547	9.075	3.356.431	3.086.232	3.365.978	3.095.307	-4,9	-8,1	-8,0
	011006.Vigilanza sugli enti, sul sistema cooperativo e sulle gestioni commissariali	41.467	30.882	103	18	41.570	30.899	-25,5	-82,7	-25,7
	011007.Incentivazione del sistema produttivo	246.636	199.853	613.236	1.065.716	859.872	1.265.570	-19,0	73,8	47,2
	011008.Incentivi alle imprese per interventi di sostegno	21.552	18.955	121.471	495.207	143.023	514.161	-12,1	307,7	259,5
	011009.Interventi di sostegno tramite il sistema della fiscalita'	11.908.590	13.700.522	2.158.217	3.765.520	14.066.806	17.466.042	15,0	74,5	24,2
	011010.Lotta alla contraffazione e tutela della proprieta' industriale	47.837	47.925	9.999	55.891	57.836	103.817	0,2	458,9	79,5
	011011.Coordinamento azione amministrativa, attuazione di indirizzi e programmi per favorire competitivita' e sviluppo delle imprese, dei servizi di comunicazione e del settore energetico	682	1.166	20	16	702	1.182	70,9	-18,3	68,5
	Totale	12.276.311	14.008.378	6.259.477	8.468.600	18.535.788	22.476.978	14,1	35,3	21,3
012.Regolazione dei mercati	012004.Vigilanza sui mercati e sui prodotti, promozione della concorrenza e tutela dei consumatori	32.731	38.708	1.224	48	33.956	38.757	18,3	-96,0	14,1
	Totale	32.731	38.708	1.224	48	33.956	38.757	18,3	-96,0	14,1
013.Diritto alla mobilita' e sviluppo dei sistemi di trasporto	013001.Sviluppo e sicurezza della mobilita' stradale	257.042	252.953	39.121	47.173	296.163	300.126	-1,6	20,6	1,3
	013002.Autotrasporto ed intermodalita'	278.789	315.640	58.837	73.103	337.626	388.743	13,2	24,2	15,1
	013004.Sviluppo e sicurezza del trasporto aereo	65.665	64.349	19.020	95.261	84.685	159.609	-2,0	400,8	88,5
	013005.Sistemi ferroviari, sviluppo e sicurezza del trasporto ferroviario	107.599	113.000	437.765	59.067	545.364	172.067	5,0	-86,5	-68,4

Missione	Programma	TITOLO I - SPESE CORRENTI		TITOLO II - SPESE IN CONTO CAPITALE		Spesa finale primaria		Variazioni 2018/2017		
		2017	2018	2017	2018	2017	2018	titolo I	titolo II	Totale
	013006.Sviluppo e sicurezza della mobilita' locale	4.990.957	5.161.485	710.175	677.345	5.701.132	5.838.830	3,4	-4,6	2,4
	013008.Sostegno allo sviluppo del trasporto	1.421.751	1.503.172	2.989.626	4.364.831	4.411.376	5.868.003	5,7	46,0	33,0
	013009.Sviluppo e sicurezza della navigazione e del trasporto marittimo e per vie d'acqua interne	211.208	210.243	508.525	396.026	719.733	606.268	-0,5	-22,1	-15,8
	Totale	7.333.011	7.620.841	4.763.069	5.712.805	12.096.080	13.333.647	3,9	19,9	10,2
014.Infrastrutture pubbliche e logistica	014005.Sistemi idrici, idraulici ed elettrici	14.629	12.174	41.038	151.001	55.668	163.175	-16,8	268,0	193,1
	014008.Opere pubbliche e infrastrutture			150.000	305.900	150.000	305.900	nc	103,9	103,9
	014009.Sicurezza, vigilanza e regolamentazione in materia di opere pubbliche e delle costruzioni	4.841	5.353	18	18	4.859	5.371	10,6	2,9	10,5
	014010.Opere strategiche, edilizia statale ed interventi speciali e per pubbliche calamita'	86.534	87.589	1.995.080	1.908.642	2.081.613	1.996.230	1,2	-4,3	-4,1
	014011.Sistemi stradali, autostradali ed intermodali	25.683	39.614	2.826.837	3.787.249	2.852.520	3.826.862	54,2	34,0	34,2
	Totale	131.687	144.729	5.012.973	6.152.809	5.144.660	6.297.539	9,9	22,7	22,4
015.Comunicazioni	015003.Servizi postali	439.186	343.164	5.721	0	444.907	343.164	-21,9	-100,0	-22,9
	015004.Sostegno all'editoria	161.006	106.687			161.006	106.687	-33,7	nc	-33,7
	015005.Pianificazione, regolamentazione, vigilanza e controllo delle comunicazioni elettroniche e radiodiffusione, riduzione inquinamento elettromagnetico	12.217	12.132	984	122	13.201	12.254	-0,7	-87,6	-7,2
	015008.Servizi di Comunicazione Elettronica, di Radiodiffusione e Postali	92.268	96.597	429	72	92.697	96.669	4,7	-83,2	4,3
	015009.Attivita' territoriali in materia di comunicazioni e di vigilanza sui mercati e sui prodotti	45.664	43.809	1.202	3.769	46.866	47.577	-4,1	213,6	1,5
	Totale	750.342	602.388	8.335	3.962	758.677	606.350	-19,7	-52,5	-20,1
016.Commercio internazionale ed internazionalizzazione del sistema produttivo	016004.Politica commerciale in ambito internazionale	6.636	6.377	183	36	6.818	6.413	-3,9	-80,4	-6,0
	016005.Sostegno all'internazionalizzazione delle imprese e promozione del made in Italy	103.833	107.613	171.076	142.638	274.909	250.251	3,6	-16,6	-9,0
	Totale	110.469	113.989	171.258	142.674	281.727	256.664	3,2	-16,7	-8,9
017.Ricerca e innovazione	017003.Ricerca in materia ambientale	60.950	70.737	19.848	19.848	80.798	90.585	16,1	0,0	12,1
	017004.Ricerca educazione e formazione in materia di beni e attivita' culturali	20.956	22.670	339	339	21.294	23.008	8,2	0,0	8,0
	017015.Ricerca di base e applicata			106.481	212.879	106.481	212.879	nc	99,9	99,9
	017018.Ricerca, innovazione, tecnologie e servizi per lo sviluppo delle comunicazioni e della societa' dell'informazione	7.241	7.309	2.042	2.062	9.283	9.372	0,9	1,0	1,0
	017020.Ricerca per il settore della sanita' pubblica	310.637	279.062	29.674	31.244	340.311	310.306	-10,2	5,3	-8,8
	017021.Ricerca per il settore zooprofilattico	12.110	11.515	3	3	12.113	11.518	-4,9	2,9	-4,9

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

Missione	Programma	TITOLO I - SPESE CORRENTI		TITOLO II - SPESE IN CONTO CAPITALE		Spesa finale primaria		Variazioni 2018/2017		
		2017	2018	2017	2018	2017	2018	titolo I	titolo II	Totale
	017022.Ricerca scientifica e tecnologica di base e applicata	59.087	57.519	2.351.369	2.388.965	2.410.456	2.446.484	-2,7	1,6	1,5
	Totale	470.980	448.812	2.509.755	2.655.340	2.980.736	3.104.152	-4,7	5,8	4,1
	018003.Valutazioni e autorizzazioni ambientali	14.826	14.802	2.014	1.013	16.839	15.816	-0,2	-49,7	-6,1
	018005.Sviluppo sostenibile, rapporti e attività internazionali e danno ambientale	36.128	32.684	111.095	130.259	147.223	162.943	-9,5	17,3	10,7
	018008.Vigilanza, prevenzione e repressione in ambito ambientale	20.509	20.469			20.509	20.469	-0,2	nc	-0,2
	018011.Coordinamento generale, informazione e comunicazione	3.824	2.878	1.004	12.990	4.827	15.868	-24,7	1194,5	228,7
	018012.Gestione delle risorse idriche, tutela del territorio e bonifiche	25.755	37.602	324.224	369.703	349.978	407.305	46,0	14,0	16,4
	018013.Tutela e conservazione della fauna e della flora, salvaguardia della biodiversita' e dell'ecosistema marino	138.308	132.129	15.226	26.426	153.534	158.555	-4,5	73,6	3,3
	018014.Sostegno allo sviluppo sostenibile	0	500	24.258	603	24.258	1.103	nc	-97,5	-95,5
	018015.Prevenzione e gestione dei rifiuti, prevenzione degli inquinamenti	4.149	33.214	212.560	74.284	216.709	107.497	700,5	-65,1	-50,4
	018016.Programmi e interventi per il governo dei cambiamenti climatici, gestione ambientale ed energie rinnovabili	3.905	3.881	71.852	119.699	75.757	123.579	-0,6	66,6	63,1
	018017.Approntamento e impiego Carabinieri per la tutela forestale, ambientale e agroalimentare	448.721	540.275	8.462	5.114	457.183	545.389	20,4	-39,6	19,3
	Totale	696.124	818.434	770.693	740.091	1.466.818	1.558.525	17,6	-4,0	6,3
019.Casa e assetto urbanistico	019001.Edilizia abitativa e politiche territoriali	20.910	60.000			20.910	60.000	186,9	nc	186,9
	019002.Politiche abitative, urbane e territoriali	75.178	110.673	318.780	195.275	393.958	305.948	47,2	-38,7	-22,3
	Totale	96.088	170.673	318.780	195.275	414.868	365.948	77,6	-38,7	-11,8
	020001.Prevenzione e promozione della salute umana ed assistenza sanitaria al personale navigante e aeronavigante	136.037	137.443	38	29	136.075	137.472	1,0	-23,6	1,0
	020002.Sanita' pubblica veterinaria	34.462	32.737	10	53	34.472	32.790	-5,0	451,7	-4,9
	020003.Programmazione del Servizio Sanitario Nazionale per l'erogazione dei Livelli Essenziali di Assistenza	1.269.209	1.472.632	125.269	66.557	1.394.478	1.539.189	16,0	-46,9	10,4
020.Tutela della salute	020004.Regolamentazione e vigilanza in materia di prodotti farmaceutici ed altri prodotti sanitari ad uso umano	17.739	15.653	12	12	17.751	15.665	-11,8	2,9	-11,7
	020005.Vigilanza, prevenzione e repressione nel settore sanitario	11.831	11.084	27	63	11.858	11.148	-6,3	134,4	-6,0
	020006.Comunicazione e promozione per la tutela della salute umana e della sanita' pubblica veterinaria e attivita' e coordinamento in ambito internazionale	23.484	25.054	4	4	23.487	25.057	6,7	2,9	6,7
	020007.Vigilanza sugli enti e sicurezza delle cure	576.895	568.715	59	60	576.954	568.775	-1,4	1,8	-1,4
	020008.Sicurezza degli alimenti e nutrizione	9.482	9.928	3	3	9.485	9.932	4,7	0,0	4,7

Missione	Programma	TITOLO I - SPESE CORRENTI		TITOLO II - SPESE IN CONTO CAPITALE		Spesa finale primaria		Variazioni 2018/2017		
		2017	2018	2017	2018	2017	2018	titolo I	titolo II	Totale
	020009.Attivita' consultiva per la tutela della salute	2.745	3.055	1	1	2.747	3.057	11,3	0,0	11,3
	020010.Sistemi informativi per la tutela della salute e il governo del Servizio Sanitario Nazionale	19.637	20.650	213	2.613	19.849	23.263	5,2	1127,9	17,2
	020011.Regolamentazione e vigilanza delle professioni sanitarie	5.792	6.220	5	5	5.798	6.225	7,4	2,9	7,4
	020012.Coordinamento generale in materia di tutela della salute, innovazione e politiche internazionali	3.054	2.756	10	3	3.064	2.759	-9,7	-71,6	-9,9
	Totale	2.110.368	2.305.929	125.649	69.403	2.236.017	2.375.332	9,3	-44,8	6,2
	021002.Sostegno, valorizzazione e tutela del settore dello spettacolo dal vivo	396.353	394.427	12.526	8.348	408.878	402.775	-0,5	-33,4	-1,5
	021005.Vigilanza, prevenzione e repressione in materia di patrimonio culturale	7.299	7.198	19	15	7.317	7.213	-1,4	-17,7	-1,4
	021006.Tutela dei beni archeologici	138.534	135.584	2.034	7.591	140.568	143.175	-2,1	273,2	1,9
	021009.Tutela e valorizzazione dei beni archivistici	128.449	128.258	8.207	9.287	136.655	137.545	-0,1	13,2	0,7
	021010.Tutela e valorizzazione dei beni librari, promozione e sostegno del libro e dell'editoria	137.576	145.329	9.932	8.537	147.508	153.866	5,6	-14,0	4,3
	021012.Tutela delle belle arti e tutela e valorizzazione del paesaggio	100.468	108.820	11.964	7.892	112.432	116.712	8,3	-34,0	3,8
	021013.Valorizzazione del patrimonio culturale e coordinamento del sistema museale	286.765	328.970	14.949	21.717	301.713	350.687	14,7	45,3	16,2
	021014.Coordinamento ed indirizzo per la salvaguardia del patrimonio culturale	6.870	8.402	94.960	117.851	101.830	126.253	22,3	24,1	24,0
	021015.Tutela del patrimonio culturale	324.390	333.153	251.350	412.207	575.740	745.360	2,7	64,0	29,5
	021016.Tutela e promozione dell'arte e dell'architettura contemporanea e delle periferie urbane	8.051	9.335	6.290	8.676	14.340	18.011	16,0	37,9	25,6
	021018.Sostegno, valorizzazione e tutela del settore cinema e audiovisivo	7.383	6.446	297.959	261.138	305.342	267.584	-12,7	-12,4	-12,4
	Totale	1.542.136	1.605.922	710.188	863.259	2.252.324	2.469.181	4,1	21,6	9,6
	022001.Programmazione e coordinamento dell'istruzione scolastica	254.288	490.477	451.354	782.379	705.642	1.272.857	92,9	73,3	80,4
	022008.Iniziative per lo sviluppo del sistema istruzione scolastica e per il diritto allo studio	229.351	299.466	35	24	229.385	299.489	30,6	-31,8	30,6
	022009.Istituzioni scolastiche non statali	584.377	518.957			584.377	518.957	-11,2	nc	-11,2
	022015.Istruzione post-secondaria, degli adulti e livelli essenziali per l'istruzione e formazione professionale	13.822	23.450			13.822	23.450	69,7	nc	69,7
	022016.Realizzazione degli indirizzi e delle politiche in ambito	166.177	404.890	261	260	166.438	405.150	143,6	-0,5	143,4

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

Missione	Programma	TITOLO I - SPESE CORRENTI		TITOLO II - SPESE IN CONTO CAPITALE		Spesa finale primaria		Variazioni 2018/2017		
		2017	2018	2017	2018	2017	2018	titolo I	titolo II	Totale
	territoriale in materia di istruzione									
	022017.Istruzione del primo ciclo	29.184.791	30.212.658	82	82	29.184.873	30.212.740	3,5	0,0	3,5
	022018.Istruzione del secondo ciclo	15.140.654	16.064.721	25	25	15.140.679	16.064.745	6,1	0,0	6,1
	022019.Reclutamento e aggiornamento dei dirigenti scolastici e del personale scolastico per l'istruzione	442.980	425.097			442.980	425.097	-4,0	nc	-4,0
	Totale	46.016.440	48.439.716	451.756	782.769	46.468.196	49.222.485	5,3	73,3	5,9
023.Istruzione universitaria e formazione post-universitaria	023001.Diritto allo studio nell'istruzione universitaria	256.421	278.287	32.346	20.645	288.767	298.932	8,5	-36,2	3,5
	023002.Istituzioni dell'Alta Formazione Artistica, Musicale e Coreutica	457.949	481.965	4.089	4.093	462.038	486.058	5,2	0,1	5,2
	023003.Sistema universitario e formazione post-universitaria	7.119.816	7.434.829	16.390	5.111	7.136.206	7.439.940	4,4	-68,8	4,3
	Totale	7.834.186	8.195.081	52.825	29.849	7.887.011	8.224.931	4,6	-43,5	4,3
024.Diritti sociali, politiche sociali e famiglia	024002.Terzo settore (associazionismo, volontariato, Onlus e formazioni sociali) e responsabilita' sociale delle imprese e delle organizzazioni	81.908	77.214	2	25.002	81.910	102.216	-5,7	1406868,4	24,8
	024005.Protezione sociale per particolari categorie	531.027	543.289	7.304	7.580	538.331	550.869	2,3	3,8	2,3
	024006.Garanzia dei diritti dei cittadini	126.575	148.762			126.575	148.762	17,5	nc	17,5
	024011.Sostegno in favore di pensionati di guerra ed assimilati, perseguitati politici e razziali	503.347	454.024	0	0	503.347	454.024	-9,8	nc	-9,8
	024012.Trasferimenti assistenziali a enti previdenziali, finanziamento nazionale spesa sociale, programmazione, monitoraggio e valutazione politiche sociali e di inclusione attiva	30.833.854	32.696.460	1	1	30.833.855	32.696.461	6,0	0,0	6,0
	Totale	32.076.712	33.919.750	7.307	32.583	32.084.018	33.952.332	5,7	345,9	5,8
025.Politiche previdenziali	025002.Previdenza obbligatoria e complementare, sicurezza sociale - trasferimenti agli enti ed organismi interessati	11.402.303	11.379.593	70.000	0	11.472.303	11.379.593	-0,2	-100,0	-0,8
	025003.Previdenza obbligatoria e complementare, assicurazioni sociali	80.828.488	81.433.778	3	7	80.828.491	81.433.785	0,7	132,5	0,7
	Totale	92.230.791	92.813.371	70.003	7	92.300.794	92.813.378	0,6	-100,0	0,6
026.Politiche per il lavoro	026006.Politiche passive del lavoro e incentivi all'occupazione	10.690.482	9.787.728	586	3	10.691.068	9.787.731	-8,4	-99,5	-8,4
	026007.Coordinamento e integrazione delle politiche del lavoro e delle politiche sociali, innovazione e coordinamento amministrativo	3.603	4.178	16.391	20.417	19.994	24.595	16,0	24,6	23,0
	026008.Politiche di regolamentazione in materia di rapporti di lavoro	28.300	48.480	3	3	28.303	48.483	71,3	2,0	71,3
	026009.Contrasto al lavoro nero e irregolare, prevenzione e osservanza delle norme di legislazione sociale e del lavoro	332.362	346.643	266	266	332.628	346.909	4,3	0,0	4,3

Missione	Programma	TITOLO I - SPESE CORRENTI		TITOLO II - SPESE IN CONTO CAPITALE		Spesa finale primaria		Variazioni 2018/2017		
		2017	2018	2017	2018	2017	2018	titolo I	titolo II	Totale
	026010.Politiche attive del lavoro, rete dei servizi per il lavoro e la formazione	306.819	366.672	3	3	306.821	366.675	19,5	0,0	19,5
	026012.Sistemi informativi per il monitoraggio e lo sviluppo delle politiche sociali e del lavoro e servizi di comunicazione istituzionale	10.699	13.831	17.741	6.647	28.440	20.477	29,3	-62,5	-28,0
	Totale	11.372.264	10.567.532	34.991	27.338	11.407.255	10.594.870	-7,1	-21,9	-7,1
027.Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti	027002.Flussi migratori, interventi per lo sviluppo della coesione sociale, garanzia dei diritti, rapporti con le confessioni religiose	2.823.780	3.184.326	58.859	21.325	2.882.640	3.205.652	12,8	-63,8	11,2
	027006.Flussi migratori per motivi di lavoro e politiche di integrazione sociale delle persone immigrate	10.962	10.433	3	1	10.966	10.435	-4,8	-64,2	-4,8
	027007.Rapporti con le confessioni religiose	1.038.963	1.054.716			1.038.963	1.054.716	1,5	nc	1,5
	Totale	3.873.706	4.249.476	58.863	21.327	3.932.569	4.270.802	9,7	-63,8	8,6
028.Sviluppo e riequilibrio territoriale	028004.Sostegno alle politiche nazionali e comunitarie rivolte a promuovere la crescita ed il superamento degli squilibri socio-economici territoriali	22.600	24.026	4.123.139	4.781.735	4.145.739	4.805.761	6,3	16,0	15,9
	Totale	22.600	24.026	4.123.139	4.781.735	4.145.739	4.805.761	6,3	16,0	15,9
029.Politiche economico-finanziarie e di bilancio e tutela della finanza pubblica	029001.Regolazione e coordinamento del sistema della fiscalita'	311.491	349.467	104.031	105.058	415.522	454.525	12,2	1,0	9,4
	029003.Prevenzione e repressione delle frodi e delle violazioni agli obblighi fiscali	2.676.582	2.795.235	153.187	158.272	2.829.769	2.953.507	4,4	3,3	4,4
	029004.Regolamentazione e vigilanza sul settore finanziario	26.439	44.962	159.674	145.678	186.113	190.640	70,1	-8,8	2,4
	029006.Analisi e programmazione economico-finanziaria e gestione del debito e degli interventi finanziari	85.773	81.968	192.385	16.141	278.158	98.109	-4,4	-91,6	-64,7
	029007.Analisi, monitoraggio e controllo della finanza pubblica e politiche di bilancio	226.196	204.429	93.171	90.112	319.367	294.542	-9,6	-3,3	-7,8
	029008.Supporto all'azione di controllo, vigilanza e amministrazione generale della Ragioneria generale dello Stato sul territorio	212.516	213.503	997	311	213.513	213.814	0,5	-68,8	0,1
	029009.Servizi finanziari e monetazione	81.589	90.818			81.589	90.818	11,3	nc	11,3
	029010.Accertamento e riscossione delle entrate e gestione dei beni immobiliari dello Stato	4.870.338	4.927.038	165.090	358.353	5.035.427	5.285.390	1,2	117,1	5,0
	029011.Giurisdizione e controllo dei conti pubblici	262.732	282.066			262.732	282.066	7,4	nc	7,4
	Totale	8.753.656	8.989.485	868.535	873.925	9.622.191	9.863.410	2,7	0,6	2,5
	030.Giovani e sport	030001.Attivita' ricreative e sport	444.150	467.779	234.470	187.938	678.619	655.716	5,3	-19,8	-3,4
030002.Incentivazione e sostegno alla gioventu'		161.571	188.592			161.571	188.592	16,7	nc	16,7
Totale		605.721	656.370	234.470	187.938	840.190	844.308	8,4	-19,8	0,5
031.Turismo	031001.Sviluppo e competitivita' del turismo	44.658	46.378	955	1.552	45.612	47.930	3,9	62,6	5,1
	Totale	44.658	46.378	955	1.552	45.612	47.930	3,9	62,6	5,1
	032002.Indirizzo politico	184.499	181.723	1.397	2.629	185.896	184.351	-1,5	88,2	-0,8

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

Missione	Programma	TITOLO I - SPESE CORRENTI		TITOLO II - SPESE IN CONTO CAPITALE		Spesa finale primaria		Variazioni 2018/2017		
		2017	2018	2017	2018	2017	2018	titolo I	titolo II	Totale
032.Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	032003.Servizi e affari generali per le amministrazioni di competenza	1.175.429	1.290.491	114.166	146.897	1.289.595	1.437.388	9,8	28,7	11,5
	032004.Servizi generali delle strutture pubbliche preposte ad attivita' formative e ad altre attivita' trasversali per le pubbliche amministrazioni	441.327	1.030.524	1.806	1.843	443.133	1.032.366	133,5	2,0	133,0
	032005.Rappresentanza, difesa in giudizio e consulenza legale in favore delle Amministrazioni dello Stato e degli enti autorizzati	166.359	149.204	1.517	1.950	167.876	151.153	-10,3	28,5	-10,0
	032006.Interventi non direttamente connessi con l'operativita' dello Strumento Militare	432.862	457.426			432.862	457.426	5,7	nc	5,7
	032007.Servizi per le pubbliche amministrazioni nell'area degli acquisti e del trattamento economico del personale	83.750	148.592	15.691	22.487	99.441	171.078	77,4	43,3	72,0
	Totale	2.484.226	3.257.958	134.577	175.805	2.618.803	3.433.763	31,1	30,6	31,1
033.Fondi da ripartire	033001.Fondi da assegnare	1.854.894	1.221.667	23.943	724.000	1.878.838	1.945.667	-34,1	n.s.	3,6
	033002.Fondi di riserva e speciali	0	0	0	0	0	0	nc	nc	nc
	Totale	1.854.894	1.221.667	23.943	724.000	1.878.838	1.945.667	-34,1	n.s.	3,6
Totale	410.214.630	420.079.866	39.581.604	46.290.999	449.796.234	466.370.865	2,4	17,0	3,7	

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

TAVOLA A.14

PAGAMENTI DI COMPETENZA PER TITOLI, MISSIONE E PROGRAMMA

(in migliaia)

Missione	Programma	TITOLO I - SPESE CORRENTI		TITOLO II - SPESE IN CONTO CAPITALE		spesa finale primaria		var % 2018/2017		
		2017	2018	2017	2018	2017	2018	titolo I	titolo II	spesa finale primaria
001.Organi costituzionali, a rilevanza costituzionale e Presidenza del Consiglio dei ministri	001001.Organi costituzionali	1.766.589	1.766.848			1.766.589	1.766.848	0,0	nc	0,0
	001003.Presidenza del Consiglio dei Ministri	769.721	508.967	4.508	4.158	774.229	513.125	- 33,9	- 7,8	- 33,7
	Totale	2.536.311	2.275.815	4.508	4.158	2.540.818	2.279.973	-10,3	-7,8	-10,3
002.Ammministrazione generale e supporto alla rappresentanza generale di Governo e dello Stato sul territorio	002002.Attuazione da parte delle Prefetture - Uffici Territoriali del Governo delle missioni del Ministero dell'Interno sul territorio	592.404	596.100	915	2.134	593.319	598.234	0,6	133,3	0,8
	Totale	592.404	596.100	915	2.134	593.319	598.234	0,6	133,3	0,8
003.Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali	003001.Erogazioni a Enti territoriali per interventi di settore	7.493	7.901	222.025	541.450	229.518	549.351	5,4	143,9	139,3
	003004.Federalismo amministrativo	232.416	232.535	78.890	66.910	311.306	299.445	0,1	- 15,2	- 3,8
	003005.Compartecipazione e regolazioni contabili ed altri trasferimenti alle autonomie speciali	26.210.083	27.401.978	205.735	116.000	26.415.817	27.517.978	4,5	- 43,6	4,2
	003006.Concorso dello Stato al finanziamento della spesa sanitaria	63.035.518	63.610.275			63.035.518	63.610.275	0,9	nc	0,9
	003007.Rapporti finanziari con Enti territoriali	1.055.253	1.067.044	131.511	130.048	1.186.763	1.197.092	1,1	- 1,1	0,9
	003008.Gestione dell'albo dei segretari comunali e provinciali	27.508	23.941	14	11	27.521	23.952	- 13,0	- 17,5	- 13,0
	003009.Interventi e cooperazione istituzionale nei confronti delle autonomie locali	25.535	179.708	4.678	6.324	30.213	186.032	603,8	35,2	515,7
	003010.Elaborazione, quantificazione e assegnazione delle risorse finanziarie da attribuire agli enti locali	11.277.717	11.772.897	199.604	131.365	11.477.322	11.904.262	4,4	- 34,2	3,7
	Totale	101.871.523	104.296.277	842.456	992.109	102.713.979	105.288.386	2,4	17,8	2,5
	004.L'Italia in Europa e nel mondo	004001.Protocollo internazionale	5.645	6.308	8	8	5.653	6.316	11,7	2,9	11,7
004002.Cooperazione allo sviluppo		1.080.732	1.185.734	12	8	1.080.744	1.185.742	9,7	- 38,8	9,7
004004.Cooperazione economica e relazioni internazionali		14.716	19.660	0	11	14.716	19.671	33,6	nc	33,7
004006.Promozione della pace e sicurezza internazionale		527.889	520.689	0	11	527.889	520.700	- 1,4	nc	- 1,4
004007.Integrazione europea		17.543	22.223	0	1	17.543	22.224	26,7	nc	26,7
004008.Italiani nel mondo e politiche migratorie		166.842	61.597	0	8	166.842	61.605	- 63,1	nc	- 63,1
004009.Promozione del sistema Paese		151.694	162.758	17	18	151.711	162.775	7,3	3,5	7,3
004010.Partecipazione italiana alle politiche di bilancio in ambito UE		15.422.849	16.391.622	4.750.000	4.520.000	20.172.849	20.911.622	6,3	- 4,8	3,7
004011.Politica economica e finanziaria in ambito internazionale		41.113	47.584	58.519	52.630	99.632	100.214	15,7	- 10,1	0,6
004012.Presenza dello Stato all'estero tramite le strutture diplomatico-consolari		75.623	107.891	4.810	3.998	80.433	111.889	42,7	- 16,9	39,1
004013.Rappresentanza all'estero e servizi ai cittadini e alle imprese	551.722	551.838	0	5	551.722	551.843	0,0	nc	0,0	

Missione	Programma	TITOLO I - SPESE CORRENTI		TITOLO II - SPESE IN CONTO CAPITALE		spesa finale primaria		var % 2018/2017		
		2017	2018	2017	2018	2017	2018	titolo I	titolo II	spesa finale primaria
	004014.Coordinamento dell'Amministrazione in ambito internazionale	18.007	17.897	9	15	18.017	17.912	- 0,6	62,6	- 0,6
	004015.Comunicazione in ambito internazionale	3.555	4.030	2	4	3.556	4.034	13,4	139,0	13,4
	004017.Sicurezza delle strutture in Italia e all'estero e controlli ispettivi.	2.741	6.435	10	9	2.751	6.443	134,7	- 10,7	134,2
	Totale	18.080.672	19.106.265	4.813.387	4.576.724	22.894.059	23.682.990	5,7	-4,9	3,4
005.Difesa e sicurezza del territorio	005001.Approntamento e impiego Carabinieri per la difesa e la sicurezza	6.488.734	6.725.625	15.800	22.592	6.504.535	6.748.217	3,7	43,0	3,7
	005002.Approntamento e impiego delle forze terrestri	5.452.616	5.736.782	147	193	5.452.763	5.736.975	5,2	30,8	5,2
	005003.Approntamento e impiego delle forze marittime	2.143.739	2.229.589	305	475	2.144.044	2.230.065	4,0	55,8	4,0
	005004.Approntamento e impiego delle forze aeree	2.712.939	2.901.688	44	134	2.712.983	2.901.822	7,0	207,0	7,0
	005006.Pianificazione generale delle Forze Armate e approvvigionamenti militari	1.459.151	1.376.063	1.442.837	1.516.320	2.901.988	2.892.382	- 5,7	5,1	- 0,3
	005008.Missioni internazionali	0	0			0	0	nc	nc	nc
	Totale	18.257.179	18.969.747	1.459.134	1.539.714	19.716.313	20.509.462	3,9	5,5	4,0
006.Giustizia	006001.Amministrazione penitenziaria	2.655.753	2.784.839	29.257	28.064	2.685.010	2.812.903	4,9	- 4,1	4,8
	006002.Giustizia civile e penale	3.444.240	3.577.444	27.925	44.028	3.472.165	3.621.472	3,9	57,7	4,3
	006003.Giustizia minorile e di comunita'	201.818	217.964	1.765	2.401	203.583	220.364	8,0	36,0	8,2
	006005.Giustizia tributaria	176.967	184.205	64	96	177.031	184.302	4,1	51,7	4,1
	006006.Servizi di gestione amministrativa per l'attivita' giudiziaria	855.443	903.418	5	0	855.448	903.418	5,6	- 100,0	5,6
	006007.Giustizia amministrativa	162.271	170.100			162.271	170.100	4,8	nc	4,8
	006008.Autogoverno della magistratura	34.462	14.392			34.462	14.392	- 58,2	nc	- 58,2
	Totale	7.530.955	7.852.361	59.016	74.589	7.589.971	7.926.950	4,3	26,4	4,4
007.Ordine pubblico e sicurezza	007004.Sicurezza democratica	702.569	704.510		2.000	702.569	706.510	0,3	nc	0,6
	007005.Concorso della Guardia di Finanza alla sicurezza pubblica	1.439.483	1.498.574	29.266	40.191	1.468.749	1.538.765	4,1	37,3	4,8
	007007.Sicurezza e controllo nei mari, nei porti e sulle coste	660.136	712.141	47.187	18.758	707.323	730.899	7,9	- 60,2	3,3
	007008.Contrasto al crimine, tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica	6.733.409	6.945.680	21.348	22.694	6.754.757	6.968.374	3,2	6,3	3,2
	007009.Servizio permanente dell'Arma dei Carabinieri per la tutela dell'ordine e la sicurezza pubblica	310.276	279.268	839	593	311.115	279.860	- 10,0	- 29,4	- 10,0
	007010.Pianificazione e coordinamento Forze di polizia	354.385	355.193	14.992	59.954	369.377	415.146	0,2	299,9	12,4
	Totale	10.200.258	10.495.365	113.632	144.189	10.313.890	10.639.554	2,9	26,9	3,2
008.Soccorso civile	008002.Gestione del sistema nazionale di difesa civile	3.340	3.246	627	633	3.967	3.879	- 2,8	0,9	- 2,2
	008003.Prevenzione dal rischio e soccorso pubblico	2.023.587	2.201.013	23.090	27.281	2.046.677	2.228.294	8,8	18,1	8,9
	008004.Interventi per pubbliche calamita'	18.300	16.000	1.236.872	1.299.775	1.255.172	1.315.775	- 12,6	5,1	4,8
	008005.Protezione civile	70.749	83.096	302.813	501.996	373.562	585.092	17,5	65,8	56,6
	Totale	2.115.976	2.303.355	1.563.403	1.829.684	3.679.379	4.133.040	8,9	17,0	12,3

Missione	Programma	TITOLO I - SPESE CORRENTI		TITOLO II - SPESE IN CONTO CAPITALE		spesa finale primaria		var % 2018/2017		
		2017	2018	2017	2018	2017	2018	titolo I	titolo II	spesa finale primaria
009.Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca	009002.Politiche europee ed internazionali e dello sviluppo rurale	129.644	135.115	142.389	128.948	272.033	264.063	4,2	- 9,4	- 2,9
	009005.Vigilanza, prevenzione e repressione frodi nel settore agricolo, agroalimentare, agroindustriale e forestale	43.991	44.563	137	19	44.128	44.582	1,3	- 86,0	1,0
	009006.Politiche competitive, della qualita' agroalimentare, della pesca, dell'ippica e mezzi tecnici di produzione	291.874	269.751	33.353	27.104	325.226	296.856	- 7,6	- 18,7	- 8,7
	Totale	465.509	449.429	175.879	156.072	641.387	605.501	-3,5	-11,3	-5,6
010.Energia e diversificazione delle fonti energetiche	010006.Sicurezza approvvigionamento, infrastrutture gas e petrolio e relativi mercati, relazioni comunitarie ed internazionali nel settore energetico	3.520	18.165	4	1	3.524	18.166	416,1	- 77,8	415,5
	010007.Regolamentazione del settore elettrico, nucleare, delle energie rinnovabili e dell'efficienza energetica, ricerca per lo sviluppo sostenibile	19.294	58.612	243.529	209.792	262.823	268.404	203,8	- 13,9	2,1
	010008.Innovazione, regolamentazione tecnica, gestione e controllo delle risorse del sottosuolo	5.527	10.350	6	0	5.534	10.350	87,2	- 100,0	87,0
	Totale	28.341	87.126	243.539	209.793	271.880	296.920	207,4	-13,9	9,2
011.Competitivita' e sviluppo delle imprese	011005.Promozione e attuazione di politiche di sviluppo, competitivita' e innovazione, di responsabilita' sociale d'impresa e movimento cooperativo	8.095	7.696	2.484.752	1.593.263	2.492.847	1.600.960	- 4,9	- 35,9	- 35,8
	011006.Vigilanza sugli enti, sul sistema cooperativo e sulle gestioni commissariali	26.471	23.538	3	6	26.474	23.544	- 11,1	122,7	- 11,1
	011007.Incentivazione del sistema produttivo	245.601	199.405	503.751	553.450	749.352	752.855	- 18,8	9,9	0,5
	011008.Incentivi alle imprese per interventi di sostegno	9.388	8.687	37.453	411.189	46.841	419.875	- 7,5	997,9	796,4
	011009.Interventi di sostegno tramite il sistema della fiscalita'	11.906.400	13.698.084	2.148.132	3.747.020	14.054.532	17.445.103	15,0	74,4	24,1
	011010.Lotta alla contraffazione e tutela della proprieta' industriale	47.234	47.214	3.319	2.764	50.553	49.977	- 0,0	- 16,7	- 1,1
	011011.Coordinamento azione amministrativa, attuazione di indirizzi e programmi per favorire competitivita' e sviluppo delle imprese, dei servizi di comunicazione e del settore energetico	663	1.150	2	0	665	1.150	73,4	- 100,0	72,8
	Totale	12.243.852	13.985.773	5.177.412	6.307.692	17.421.264	20.293.464	14,2	21,8	16,5
012.Regolazione dei mercati	012004.Vigilanza sui mercati e sui prodotti, promozione della concorrenza e tutela dei consumatori	16.142	15.271	943	0	17.085	15.271	- 5,4	- 100,0	- 10,6
	Totale	16.142	15.271	943	0	17.085	15.271	- 5,4	- 100,0	- 10,6
013.Diritto alla mobilita' e sviluppo dei sistemi di trasporto	013001.Sviluppo e sicurezza della mobilita' stradale	218.075	225.400	5.366	18.859	223.441	244.259	3,4	251,5	9,3
	013002.Autotrasporto ed intermodalita'	209.794	172.252	6.935	14.351	216.729	186.602	- 17,9	106,9	- 13,9

Missione	Programma	TITOLO I - SPESE CORRENTI		TITOLO II - SPESE IN CONTO CAPITALE		spesa finale primaria		var % 2018/2017		
		2017	2018	2017	2018	2017	2018	titolo I	titolo II	spesa finale primaria
	013004.Sviluppo e sicurezza del trasporto aereo	25.679	25.341	17.821	10.000	43.500	35.341	- 1,3	- 43,9	- 18,8
	013005.Sistemi ferroviari, sviluppo e sicurezza del trasporto ferroviario	100.871	10.613	8.693	5.000	109.564	15.613	- 89,5	- 42,5	- 85,7
	013006.Sviluppo e sicurezza della mobilita' locale	4.869.300	4.993.945	168.463	169.722	5.037.763	5.163.667	2,6	0,7	2,5
	013008.Sostegno allo sviluppo del trasporto	1.043.888	1.369.196	2.592.596	2.692.333	3.636.485	4.061.529	31,2	3,8	11,7
	013009.Sviluppo e sicurezza della navigazione e del trasporto marittimo e per vie d'acqua interne	207.846	206.550	174.761	122.356	382.607	328.905	- 0,6	- 30,0	- 14,0
	Totale	6.675.454	7.003.298	2.974.634	3.032.621	9.650.088	10.035.918	4,9	1,9	4,0
014.Infrastrutture pubbliche e logistica	014005.Sistemi idrici, idraulici ed elettrici	14.062	11.754	8.744	12.667	22.806	24.421	- 16,4	44,9	7,1
	014008.Opere pubbliche e infrastrutture			5.000	35.447	5.000	35.447	nc	608,9	608,9
	014009.Sicurezza, vigilanza e regolamentazione in materia di opere pubbliche e delle costruzioni	4.761	4.896	9	18	4.770	4.914	2,8	112,0	3,0
	014010.Opere strategiche, edilizia statale ed interventi speciali e per pubbliche calamita'	83.606	84.045	653.514	693.423	737.120	777.468	0,5	6,1	5,5
	014011.Sistemi stradali, autostradali ed intermodali	19.056	17.701	298.618	391.952	317.674	409.653	- 7,1	31,3	29,0
	Totale	121.485	118.396	965.885	1.133.507	1.087.370	1.251.903	-2,5	17,4	15,1
015.Comunicazioni	015003.Servizi postali	435.568	342.912	5.721	0	441.289	342.912	- 21,3	- 100,0	- 22,3
	015004.Sostegno all'editoria	132.777	76.964			132.777	76.964	- 42,0	nc	- 42,0
	015005.Pianificazione, regolamentazione, vigilanza e controllo delle comunicazioni elettroniche e radiodiffusione, riduzione inquinamento elettromagnetico	11.762	11.654	37	18	11.798	11.672	- 0,9	- 51,9	- 1,1
	015008.Servizi di Comunicazione Elettronica, di Radiodiffusione e Postali	21.719	31.416	4	0	21.723	31.416	44,6	- 100,0	44,6
	015009.Attivita' territoriali in materia di comunicazioni e di vigilanza sui mercati e sui prodotti	44.255	42.391	476	1.012	44.730	43.403	- 4,2	112,9	- 3,0
	Totale	646.080	505.337	6.237	1.030	652.317	506.367	-21,8	-83,5	-22,4
016.Commercio internazionale ed internazionalizzazione del sistema produttivo	016004.Politica commerciale in ambito internazionale	6.463	6.227	15	0	6.478	6.227	- 3,6	- 100,0	- 3,9
	016005.Sostegno all'internazionalizzazione delle imprese e promozione del made in Italy	101.896	103.861	74.075	63.490	175.972	167.351	1,9	- 14,3	- 4,9
	Totale	108.359	110.088	74.091	63.490	182.450	173.579	1,6	-14,3	-4,9
017.Ricerca e innovazione	017003.Ricerca in materia ambientale	60.938	70.484	19.848	19.848	80.786	90.332	15,7	-	11,8
	017004.Ricerca educazione e formazione in materia di beni e attivita' culturali	20.841	22.491	120	21	20.961	22.512	7,9	- 82,3	7,4
	017015.Ricerca di base e applicata			96.481	93.579	96.481	93.579	nc	- 3,0	- 3,0
	017018.Ricerca, innovazione, tecnologie e servizi per lo sviluppo delle comunicazioni e della societa' dell'informazione	6.982	6.973	131	451	7.112	7.424	- 0,1	245,0	4,4

Missione	Programma	TITOLO I - SPESE CORRENTI		TITOLO II - SPESE IN CONTO CAPITALE		spesa finale primaria		var % 2018/2017		
		2017	2018	2017	2018	2017	2018	titolo I	titolo II	spesa finale primaria
	017020.Ricerca per il settore della sanità pubblica	224.259	182.881	2.924	6.753	227.183	189.634	- 18,5	131,0	- 16,5
	017021.Ricerca per il settore zooprofilattico	9.710	9.452	0	0	9.710	9.452	- 2,7	nc	- 2,7
	017022.Ricerca scientifica e tecnologica di base e applicata	30.592	41.653	2.140.238	2.095.507	2.170.830	2.137.160	36,2	- 2,1	- 1,6
	Totale	353.322	333.933	2.259.742	2.216.160	2.613.064	2.550.093	-5,5	-1,9	-2,4
018.Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	018003.Valutazioni e autorizzazioni ambientali	9.762	10.660	1.570	424	11.332	11.084	9,2	- 73,0	- 2,2
	018005.Sviluppo sostenibile, rapporti e attività internazionali e danno ambientale	20.140	15.991	51.680	53.097	71.820	69.089	- 20,6	2,7	- 3,8
	018008.Vigilanza, prevenzione e repressione in ambito ambientale	19.532	19.716			19.532	19.716	0,9	nc	0,9
	018011.Coordinamento generale, informazione e comunicazione	3.132	2.355	385	1.118	3.518	3.473	- 24,8	190,2	- 1,3
	018012.Gestione delle risorse idriche, tutela del territorio e bonifiche	25.480	37.035	112.975	169.299	138.455	206.334	45,3	49,9	49,0
	018013.Tutela e conservazione della fauna e della flora, salvaguardia della biodiversità e dell'ecosistema marino	100.173	102.602	3.493	3.886	103.665	106.488	2,4	11,3	2,7
	018014.Sostegno allo sviluppo sostenibile	0	500	0	0	0	500	nc	nc	nc
	018015.Prevenzione e gestione dei rifiuti, prevenzione degli inquinamenti	3.255	28.279	18.597	18.892	21.852	47.171	768,7	1,6	115,9
	018016.Programmi e interventi per il governo dei cambiamenti climatici, gestione ambientale ed energie rinnovabili	2.634	3.173	8.171	7.280	10.805	10.454	20,5	- 10,9	- 3,3
	018017.Approntamento e impiego Carabinieri per la tutela forestale, ambientale e agroalimentare	440.274	527.677	2.032	1.442	442.305	529.118	19,9	- 29,0	19,6
	Totale	624.382	747.988	198.902	255.439	823.284	1.003.427	19,8	28,4	21,9
019.Casa e assetto urbanistico	019001.Edilizia abitativa e politiche territoriali	20.910	60.000			20.910	60.000	186,9	nc	186,9
	019002.Politiche abitative, urbane e territoriali	46.978	81.695	224.217	166.597	271.195	248.292	73,9	- 25,7	- 8,4
	Totale	67.888	141.695	224.217	166.597	292.105	308.292	108,7	-25,7	5,5
020.Tutela della salute	020001.Prevenzione e promozione della salute umana ed assistenza sanitaria al personale navigante e aeronavigante	69.543	69.332	2	5	69.545	69.337	- 0,3	106,7	- 0,3
	020002.Sanita' pubblica veterinaria	32.100	31.230	0	6	32.100	31.236	- 2,7	nc	- 2,7
	020003.Programmazione del Servizio Sanitario Nazionale per l'erogazione dei Livelli Essenziali di Assistenza	196.821	1.312.924	39.544	11.845	236.365	1.324.769	567,1	- 70,0	460,5
	020004.Regolamentazione e vigilanza in materia di prodotti farmaceutici ed altri prodotti sanitari ad uso umano	7.386	7.769	0	0	7.386	7.769	5,2	nc	5,2
	020005.Vigilanza, prevenzione e repressione nel settore sanitario	9.899	9.563	21	17	9.920	9.580	- 3,4	- 17,1	- 3,4
	020006.Comunicazione e promozione per la tutela della salute umana e della sanità pubblica veterinaria	21.313	21.523	0	0	21.313	21.523	1,0	nc	1,0

Missione	Programma	TITOLO I - SPESE CORRENTI		TITOLO II - SPESE IN CONTO CAPITALE		spesa finale primaria		var % 2018/2017		
		2017	2018	2017	2018	2017	2018	titolo I	titolo II	spesa finale primaria
	e attivita' e coordinamento in ambito internazionale									
	020007.Vigilanza sugli enti e sicurezza delle cure	397.589	425.644	46	47	397.635	425.691	7,1	1,4	7,1
	020008.Sicurezza degli alimenti e nutrizione	7.213	7.332	0	0	7.213	7.332	1,6	nc	1,6
	020009.Attivita' consultiva per la tutela della salute	2.683	2.988	0	0	2.683	2.988	11,4	nc	11,4
	020010.Sistemi informativi per la tutela della salute e il governo del Servizio Sanitario Nazionale	15.812	13.731	0	0	15.812	13.731	- 13,2	nc	- 13,2
	020011.Regolamentazione e vigilanza delle professioni sanitarie	5.704	6.169	0	0	5.704	6.169	8,2	nc	8,2
	020012.Coordinamento generale in materia di tutela della salute, innovazione e politiche internazionali	2.951	2.677	7	0	2.958	2.677	- 9,3	- 100,0	- 9,5
	Totale	769.013	1.910.882	39.621	11.920	808.634	1.922.802	148,5	-69,9	137,8
	021002.Sostegno, valorizzazione e tutela del settore dello spettacolo dal vivo	337.235	320.057	6.239	2.354	343.474	322.411	- 5,1	- 62,3	- 6,1
	021005.Vigilanza, prevenzione e repressione in materia di patrimonio culturale	6.839	7.164	2	3	6.840	7.167	4,8	93,1	4,8
	021006.Tutela dei beni archeologici	133.519	132.199	973	3.985	134.492	136.185	- 1,0	309,6	1,3
	021009.Tutela e valorizzazione dei beni archivistici	119.713	121.151	2.773	3.400	122.486	124.552	1,2	22,6	1,7
	021010.Tutela e valorizzazione dei beni librari, promozione e sostegno del libro e dell'editoria	134.229	140.207	8.286	5.304	142.515	145.511	4,5	- 36,0	2,1
	021012.Tutela delle belle arti e tutela e valorizzazione del paesaggio	97.103	105.001	8.383	5.210	105.486	110.211	8,1	- 37,8	4,5
	021013.Valorizzazione del patrimonio culturale e coordinamento del sistema museale	261.385	292.424	5.692	15.542	267.078	307.966	11,9	173,0	15,3
	021014.Coordinamento ed indirizzo per la salvaguardia del patrimonio culturale	5.942	5.819	3.406	2.860	9.348	8.679	- 2,1	- 16,0	- 7,2
	021015.Tutela del patrimonio culturale	84.787	37.329	173.534	384.773	258.320	422.102	- 56,0	121,7	63,4
	021016.Tutela e promozione dell'arte e dell'architettura contemporanea e delle periferie urbane	7.922	9.156	2.107	3.194	10.030	12.351	15,6	51,6	23,1
	021018.Sostegno, valorizzazione e tutela del settore cinema e audiovisivo	5.981	5.137	266.000	183.544	271.981	188.681	- 14,1	- 31,0	- 30,6
	Totale	1.194.655	1.175.645	477.394	610.170	1.672.049	1.785.815	-1,6	27,8	6,8
	022001.Programmazione e coordinamento dell'istruzione scolastica	26.964	37.944	27.289	33.146	54.253	71.090	40,7	21,5	31,0
	022008.Iniziative per lo sviluppo del sistema istruzione scolastica e per il diritto allo studio	178.766	247.138	32	22	178.799	247.160	38,2	- 32,3	38,2
	022009.Istituzioni scolastiche non statali	523.382	499.415			523.382	499.415	- 4,6	nc	- 4,6
	022015.Istruzione post-secondaria, degli adulti e livelli essenziali per	13.283	22.940			13.283	22.940	72,7	nc	72,7

Missione	Programma	TITOLO I - SPESE CORRENTI		TITOLO II - SPESE IN CONTO CAPITALE		spesa finale primaria		var % 2018/2017		
		2017	2018	2017	2018	2017	2018	titolo I	titolo II	spesa finale primaria
	Istruzione e formazione professionale									
	022016.Realizzazione degli indirizzi e delle politiche in ambito territoriale in materia di istruzione	161.120	399.907	78	115	161.198	400.023	148,2	47,9	148,2
	022017.Istruzione del primo ciclo	28.927.857	30.069.484	82	82	28.927.939	30.069.566	3,9	-	3,9
	022018.Istruzione del secondo ciclo	14.986.261	15.928.757	25	25	14.986.285	15.928.782	6,3	-	6,3
	022019.Reclutamento e aggiornamento dei dirigenti scolastici e del personale scolastico per l'istruzione	73.406	117.980			73.406	117.980	60,7	nc	60,7
	Totale	44.891.039	47.323.565	27.506	33.390	44.918.545	47.356.956	5,4	21,4	5,4
023.Istruzione universitaria e formazione post-universitaria	023001.Diritto allo studio nell'istruzione universitaria	153.032	258.839	29.232	20.641	182.264	279.480	69,1	-29,4	53,3
	023002.Istituzioni dell'Alta Formazione Artistica, Musicale e Coreutica	449.243	477.715	89	91	449.332	477.806	6,3	2,7	6,3
	023003.Sistema universitario e formazione post-universitaria	6.621.849	7.003.823	5.009	15	6.626.858	7.003.838	5,8	-99,7	5,7
	Totale	7.224.125	7.740.378	34.329	20.747	7.258.454	7.761.125	7,1	-39,6	6,9
024.Diritto sociali, politiche sociali e famiglia	024002.Terzo settore (associazionismo, volontariato, Onlus e formazioni sociali) e responsabilita' sociale delle imprese e delle organizzazioni	13.235	15.529	2	0	13.237	15.530	17,3	-84,7	17,3
	024005.Protezione sociale per particolari categorie	517.398	520.192	6.687	7.080	524.086	527.272	0,5	5,9	0,6
	024006.Garanzia dei diritti dei cittadini	115.855	127.828			115.855	127.828	10,3	nc	10,3
	024011.Sostegno in favore di pensionati di guerra ed assimilati, perseguitati politici e razziali	501.544	452.734	0	0	501.544	452.734	-9,7	nc	-9,7
	024012.Trasferimenti assistenziali a enti previdenziali, finanziamento nazionale spesa sociale, programmazione, monitoraggio e valutazione politiche sociali e di inclusione attiva	28.850.781	30.435.518	0	0	28.850.781	30.435.518	5,5	nc	5,5
Totale	29.998.813	31.551.801	6.689	7.080	30.005.502	31.558.881	5,2	5,8	5,2	
025.Politiche previdenziali	025002.Previdenza obbligatoria e complementare, sicurezza sociale - trasferimenti agli enti ed organismi interessati	11.402.303	11.379.593	70.000	0	11.472.303	11.379.593	-0,2	-100,0	-0,8
	025003.Previdenza obbligatoria e complementare, assicurazioni sociali	68.221.458	65.985.572	3	3	68.221.461	65.985.575	-3,3	0,9	-3,3
	Totale	79.623.761	77.365.165	70.003	3	79.693.764	77.365.168	-2,8	-100,0	-2,9
026.Politiche per il lavoro	026006.Politiche passive del lavoro e incentivi all'occupazione	9.103.081	6.428.737	584	1	9.103.666	6.428.738	-29,4	-99,8	-29,4
	026007.Coordinamento e integrazione delle politiche del lavoro e delle politiche sociali, innovazione e coordinamento amministrativo	3.476	4.103	16.390	20.415	19.866	24.518	18,0	24,6	23,4
	026008.Politiche di regolamentazione in materia di rapporti di lavoro	11.258	12.750	0	2	11.258	12.753	13,3	nc	13,3

Missione	Programma	TITOLO I - SPESE CORRENTI		TITOLO II - SPESE IN CONTO CAPITALE		spesa finale primaria		var % 2018/2017		
		2017	2018	2017	2018	2017	2018	titolo I	titolo II	spesa finale primaria
	026009.Contrasto al lavoro nero e irregolare, prevenzione e osservanza delle norme di legislazione sociale e del lavoro	307.776	344.331	266	266	308.042	344.598	11,9	-	11,9
	026010.Politiche attive del lavoro, rete dei servizi per il lavoro e la formazione	86.387	362.042	3	3	86.390	362.044	319,1	-	319,1
	026012.Sistemi informativi per il monitoraggio e lo sviluppo delle politiche sociali e del lavoro e servizi di comunicazione istituzionale	6.991	7.296	2.899	5.080	9.890	12.376	4,4	75,2	25,1
	Totale	9.518.970	7.159.259	20.143	25.768	9.539.113	7.185.027	-24,8	27,9	-24,7
027.Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti	027002.Flussi migratori, interventi per lo sviluppo della coesione sociale, garanzia dei diritti, rapporti con le confessioni religiose	2.640.425	2.467.727	4.642	2.504	2.645.067	2.470.232	-6,5	-46,1	-6,6
	027006.Flussi migratori per motivi di lavoro e politiche di integrazione sociale delle persone immigrate	3.917	3.140	1	1	3.919	3.141	-19,8	-51,9	-19,9
	027007.Rapporti con le confessioni religiose	1.038.963	1.054.716			1.038.963	1.054.716	1,5	nc	1,5
	Totale	3.683.305	3.525.583	4.643	2.505	3.687.949	3.528.088	-4,3	-46,1	-4,3
028.Sviluppo e riequilibrio territoriale	028004.Sostegno alle politiche nazionali e comunitarie rivolte a promuovere la crescita ed il superamento degli squilibri socio-economici territoriali	22.600	24.026	435.139	228.820	457.739	252.847	6,3	-47,4	-44,8
	Totale	22.600	24.026	435.139	228.820	457.739	252.847	6,3	-47,4	-44,8
029.Politiche economico-finanziarie e di bilancio e tutela della finanza pubblica	029001.Regolazione e coordinamento del sistema della fiscalita'	307.445	334.548	2.023	3.595	309.468	338.143	8,8	77,7	9,3
	029003.Prevenzione e repressione delle frodi e delle violazioni agli obblighi fiscali	2.645.215	2.763.975	49.290	55.855	2.694.506	2.819.830	4,5	13,3	4,7
	029004.Regolamentazione e vigilanza sul settore finanziario	22.786	43.106	720	9.955	23.506	53.061	89,2	1.283,3	125,7
	029006.Analisi e programmazione economico-finanziaria e gestione del debito e degli interventi finanziari	78.342	70.904	90.295	1.844	168.637	72.748	-9,5	-98,0	-56,9
	029007.Analisi, monitoraggio e controllo della finanza pubblica e politiche di bilancio	184.376	179.786	10.222	8.842	194.598	188.628	-2,5	-13,5	-3,1
	029008.Supporto all'azione di controllo, vigilanza e amministrazione generale della Ragioneria generale dello Stato sul territorio	206.908	206.438	604	182	207.512	206.621	-0,2	-69,8	-0,4
	029009.Servizi finanziari e monetazione	14.121	43.633			14.121	43.633	209,0	nc	209,0
	029010.Accertamento e riscossione delle entrate e gestione dei beni immobiliari dello Stato	4.442.951	4.486.889	14.827	6.692	4.457.778	4.493.581	1,0	-54,9	0,8
	029011.Giurisdizione e controllo dei conti pubblici	262.724	282.066			262.724	282.066	7,4	nc	7,4
	Totale	8.164.870	8.411.344	167.980	86.966	8.332.850	8.498.310	3,0	-48,2	2,0
030.Giovani e sport	030001.Attivita' ricreative e sport	444.150	454.832	199.324	162.196	643.474	617.028	2,4	-18,6	-4,1
	030002.Incentivazione e sostegno alla gioventu'	161.571	188.592			161.571	188.592	16,7	nc	16,7
	Totale	605.721	643.424	199.324	162.196	805.045	805.620	6,2	-18,6	0,1

Missione	Programma	TITOLO I - SPESE CORRENTI		TITOLO II - SPESE IN CONTO CAPITALE		spesa finale primaria		var % 2018/2017		
		2017	2018	2017	2018	2017	2018	titolo I	titolo II	spesa finale primaria
031.Turismo	031001.Sviluppo e competitività' del turismo	39.801	40.311	8	697	39.809	41.008	1,3	9.064,4	3,0
	Totale	39.801	40.311	8	697	39.809	41.008	1,3	9064,4	3,0
032.Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	032002.Indirizzo politico	177.601	176.387	353	486	177.954	176.873	- 0,7	37,7	- 0,6
	032003.Servizi e affari generali per le amministrazioni di competenza	860.461	1.059.867	40.360	60.114	900.822	1.119.980	23,2	48,9	24,3
	032004.Servizi generali delle strutture pubbliche preposte ad attività formative e ad altre attività trasversali per le pubbliche amministrazioni	275.960	815.613	1.686	1.714	277.646	817.327	195,6	1,7	194,4
	032005.Rappresentanza, difesa in giudizio e consulenza legale in favore delle Amministrazioni dello Stato e degli enti autorizzati	134.537	136.530	257	670	134.794	137.199	1,5	160,7	1,8
	032006.Interventi non direttamente connessi con l'operatività dello Strumento Militare	421.454	448.901			421.454	448.901	6,5	nc	6,5
	032007.Servizi per le pubbliche amministrazioni nell'area degli acquisti e del trattamento economico del personale	44.739	118.572	247	2.907	44.986	121.480	165,0	1.074,8	170,0
	Totale	1.914.753	2.755.870	42.904	65.891	1.957.656	2.821.761	43,9	53,6	44,1
033.Fondi da ripartire	033001.Fondi da assegnare	487	7.000	0	0	487	7.000	1.336,9	nc	1.336,9
	033002.Fondi di riserva e speciali	0	0	0	0	0	0	nc	nc	nc
Totale	487	7.000	0	0	487	7.000	n.s.	nc	n.s.	
Totale		370.188.003	379.027.873	22.683.615	23.961.857	392.871.619	402.989.730	2,4	5,6	2,6

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

PAGAMENTI TOTALI PER TITOLO, MISSIONE E PROGRAMMA

(in migliaia)

Missione	Programma	TITOLO I - SPESE CORRENTI		TITOLO II - SPESE IN CONTO CAPITALE		spesa finale primaria		var %2018/2017		
		2017	2018	2017	2018	2017	2018	titolo I	titolo II	totale
001.Organi costituzionali, a rilevanza costituzionale e Presidenza del Consiglio dei ministri	001001.Organi costituzionali	1.766.600	1.766.856			1.766.600	1.766.856	0,0	nc	0,0
	001003.Presidenza del Consiglio dei Ministri	770.378	508.967	4.508	4.188	774.885	513.155	-33,9	-7,1	-33,8
	Totale	2.536.978	2.275.823	4.508	4.188	2.541.485	2.280.011	-10,3	-7,1	-10,3
002.Amministrazione generale e supporto alla rappresentanza generale di Governo e dello Stato sul territorio	002002.Attuazione da parte delle Prefetture - Uffici Territoriali del Governo delle missioni del Ministero dell'Interno sul territorio	612.395	597.911	4.290	3.635	616.685	601.546	-2,4	-15,3	-2,5
	Totale	612.395	597.911	4.290	3.635	616.685	601.546	-2,4	-15,3	-2,5
003.Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali	003001.Erogazioni a Enti territoriali per interventi di settore	7.493	7.901	222.025	861.275	229.518	869.176	5,4	287,9	278,7
	003004.Federalismo amministrativo	232.630	232.749	78.890	67.720	311.520	300.469	0,1	-14,2	-3,5
	003005.Compartecipazione e regolazioni contabili ed altri trasferimenti alle autonomie speciali	28.009.318	28.487.445	205.735	116.000	28.215.053	28.603.445	1,7	-43,6	1,4
	003006.Concorso dello Stato al finanziamento della spesa sanitaria	74.291.081	74.750.423			74.291.081	74.750.423	0,6	nc	0,6
	003007.Rapporti finanziari con Enti territoriali	1.072.465	1.136.138	131.511	130.048	1.203.975	1.266.186	5,9	-1,1	5,2
	003008.Gestione dell'albo dei segretari comunali e provinciali	30.347	25.282	14	20	30.361	25.302	-16,7	44,8	-16,7
	003009.Interventi e cooperazione istituzionale nei confronti delle autonomie locali	36.483	197.126	8.160	9.367	44.643	206.493	440,3	14,8	362,5
	003010.Elaborazione, quantificazione e assegnazione delle risorse finanziarie da attribuire agli enti locali	12.278.086	12.580.456	241.525	170.481	12.519.612	12.750.937	2,5	-29,4	1,8
	Totale	115.957.904	117.417.518	887.859	1.354.912	116.845.763	118.772.431	1,3	52,6	1,6
	004.L'Italia in Europa e nel mondo	004001.Protocollo internazionale	6.120	6.897	8	8	6.127	6.904	12,7	2,9	12,7
004002.Cooperazione allo sviluppo		1.082.463	1.232.714	12	47	1.082.475	1.232.761	13,9	281,7	13,9
004004.Cooperazione economica e relazioni internazionali		31.966	37.330	0	11	31.966	37.341	16,8	nc	16,8
004006.Promozione della pace e sicurezza internazionale		530.264	528.951	0	22	530.264	528.973	-0,2	nc	-0,2
004007.Integrazione europea		24.199	22.707	0	8	24.199	22.714	-6,2	nc	-6,1
004008.Italiani nel mondo e politiche migratorie		167.092	66.614	0	8	167.092	66.623	-60,1	nc	-60,1
004009.Promozione del sistema Paese		160.597	170.922	17	18	160.614	170.940	6,4	3,5	6,4
004010.Partecipazione italiana alle politiche di bilancio in ambito UE		15.422.849	16.391.622	4.750.000	4.520.000	20.172.849	20.911.622	6,3	-4,8	3,7
004011.Politica economica e finanziaria in ambito internazionale		41.137	62.584	58.519	52.630	99.657	115.214	52,1	-10,1	15,6
004012.Presenza dello Stato all'estero tramite le strutture diplomatico-consolari		75.629	111.709	12.751	23.539	88.380	135.247	47,7	84,6	53,0
004013.Rappresentanza all'estero e servizi ai cittadini e alle imprese		558.715	560.318	13	28	558.728	560.346	0,3	118,2	0,3

Missione	Programma	TITOLO I - SPESE CORRENTI		TITOLO II - SPESE IN CONTO CAPITALE		spesa finale primaria		var %2018/2017		
		2017	2018	2017	2018	2017	2018	titolo I	titolo II	totale
	004014.Coordinamento dell'Amministrazione in ambito internazionale	21.912	21.029	9	27	21.921	21.056	-4,0	189,6	-3,9
	004015.Comunicazione in ambito internazionale	3.677	4.328	2	4	3.679	4.332	17,7	139,0	17,7
	004017.Sicurezza delle strutture in Italia e all'estero e controlli ispettivi.	2.921	7.392	10	17	2.931	7.409	153,0	74,1	152,8
	Totale	18.129.543	19.225.117	4.821.341	4.596.365	22.950.883	23.821.482	6,0	-4,7	3,8
005.Difesa e sicurezza del territorio	005001.Approntamento e impiego Carabinieri per la difesa e la sicurezza	6.551.608	6.788.655	69.838	58.135	6.621.445	6.846.791	3,6	-16,8	3,4
	005002.Approntamento e impiego delle forze terrestri	5.502.011	5.789.305	5.141	3.136	5.507.152	5.792.441	5,2	-39,0	5,2
	005003.Approntamento e impiego delle forze marittime	2.203.887	2.303.628	1.739	2.122	2.205.626	2.305.750	4,5	22,0	4,5
	005004.Approntamento e impiego delle forze aeree	2.775.960	2.977.200	2.421	2.302	2.778.381	2.979.502	7,2	-4,9	7,2
	005006.Pianificazione generale delle Forze Armate e approvvigionamenti militari	1.581.737	1.544.330	2.372.894	2.186.624	3.954.631	3.730.954	-2,4	-7,8	-5,7
	005008.Missioni internazionali	0	0			0	0	nc	nc	nc
	Totale	18.615.202	19.403.119	2.452.033	2.252.318	21.067.234	21.655.437	4,2	-8,1	2,8
006.Giustizia	006001.Amministrazione penitenziaria	2.693.661	2.819.919	60.885	59.409	2.754.546	2.879.328	4,7	-2,4	4,5
	006002.Giustizia civile e penale	3.570.016	3.708.818	100.399	135.940	3.670.414	3.844.758	3,9	35,4	4,7
	006003.Giustizia minorile e di comunita'	209.355	228.498	5.200	5.991	214.555	234.489	9,1	15,2	9,3
	006005.Giustizia tributaria	236.156	227.467	82	129	236.238	227.596	-3,7	58,3	-3,7
	006006.Servizi di gestione amministrativa per l'attivita' giudiziaria	1.038.404	1.103.345	133	12	1.038.536	1.103.357	6,3	-91,0	6,2
	006007.Giustizia amministrativa	211.219	213.807			211.219	213.807	1,2	nc	1,2
	006008.Autogoverno della magistratura	34.462	14.392			34.462	14.392	-58,2	nc	-58,2
	Totale	7.993.273	8.316.246	166.698	201.481	8.159.971	8.517.727	4,0	20,9	4,4
007.Ordine pubblico e sicurezza	007004.Sicurezza democratica	702.569	709.716		2.000	702.569	711.716	1,0	nc	1,3
	007005.Concorso della Guardia di Finanza alla sicurezza pubblica	1.456.798	1.512.964	53.150	87.395	1.509.948	1.600.360	3,9	64,4	6,0
	007007.Sicurezza e controllo nei mari, nei porti e sulle coste	693.391	747.194	68.001	48.877	761.392	796.071	7,8	-28,1	4,6
	007008.Contrasto al crimine, tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica	6.901.747	7.089.402	129.983	121.846	7.031.730	7.211.248	2,7	-6,3	2,6
	007009.Servizio permanente dell'Arma dei Carabinieri per la tutela dell'ordine e la sicurezza pubblica	347.045	292.664	839	693	347.884	293.357	-15,7	-17,5	-15,7
	007010.Pianificazione e coordinamento Forze di polizia	389.235	403.702	139.697	142.170	528.932	545.873	3,7	1,8	3,2
	Totale	10.490.785	10.755.643	391.671	402.981	10.882.456	11.158.624	2,5	2,9	2,5
008.Soccorso civile	008002.Gestione del sistema nazionale di difesa civile	4.272	3.919	986	1.160	5.257	5.079	-8,2	17,7	-3,4
	008003.Prevenzione dal rischio e soccorso pubblico	2.117.129	2.337.281	75.089	116.005	2.192.218	2.453.286	10,4	54,5	11,9
	008004.Interventi per pubbliche calamita'	21.300	16.000	2.155.637	2.107.187	2.176.937	2.123.187	-24,9	-2,2	-2,5
	008005.Protezione civile	78.889	83.096	302.813	521.004	381.702	604.100	5,3	72,1	58,3
	Totale	2.221.589	2.440.296	2.534.525	2.745.356	4.756.114	5.185.652	9,8	8,3	9,0
009.Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca	009002.Politiche europee ed internazionali e dello sviluppo rurale	133.169	139.304	267.969	328.356	401.138	467.660	4,6	22,5	16,6

Missione	Programma	TITOLO I - SPESE CORRENTI		TITOLO II - SPESE IN CONTO CAPITALE		spesa finale primaria		var %2018/2017		
		2017	2018	2017	2018	2017	2018	titolo I	titolo II	totale
	009005.Vigilanza, prevenzione e repressione frodi nel settore agricolo, agroalimentare, agroindustriale e forestale	45.010	45.593	2.441	1.505	47.451	47.098	1,3	-38,3	-0,7
	009006.Politiche competitive, della qualita' agroalimentare, della pesca, dell'ippica e mezzi tecnici di produzione	394.005	376.458	52.758	47.965	446.763	424.423	-4,5	-9,1	-5,0
	Totale	572.184	561.355	323.168	377.826	895.352	939.181	-1,9	16,9	4,9
010.Energia e diversificazione delle fonti energetiche	010006.Sicurezza approvvigionamento, infrastrutture gas e petrolio e relativi mercati, relazioni comunitarie ed internazionali nel settore energetico	71.208	18.235	39	24	71.247	18.259	-74,4	-38,1	-74,4
	010007.Regolamentazione del settore elettrico, nucleare, delle energie rinnovabili e dell'efficienza energetica, ricerca per lo sviluppo sostenibile	236.191	108.705	243.561	211.156	479.752	319.861	-54,0	-13,3	-33,3
	010008.Innovazione, regolamentazione tecnica, gestione e controllo delle risorse del sottosuolo	13.391	18.016	9	36	13.399	18.052	34,5	317,5	34,7
	Totale	320.789	144.957	243.609	211.216	564.398	356.172	-54,8	-13,3	-36,9
011.Competitivita' e sviluppo delle imprese	011005.Promozione e attuazione di politiche di sviluppo, competitivita' e innovazione, di responsabilita' sociale d'impresa e movimento cooperativo	8.865	9.714	3.078.043	2.119.037	3.086.908	2.128.751	9,6	-31,2	-31,0
	011006.Vigilanza sugli enti, sul sistema cooperativo e sulle gestioni commissariali	33.452	38.801	6	63	33.458	38.864	16,0	1025,3	16,2
	011007.Incentivazione del sistema produttivo	246.635	200.218	1.645.864	618.788	1.892.499	819.006	-18,8	-62,4	-56,7
	011008.Incentivi alle imprese per interventi di sostegno	19.701	18.477	52.314	447.887	72.015	466.365	-6,2	756,2	547,6
	011009.Interventi di sostegno tramite il sistema della fiscalita'	11.909.083	13.700.271	2.209.717	3.747.105	14.118.799	17.447.376	15,0	69,6	23,6
	011010.Lotta alla contraffazione e tutela della proprieta' industriale	47.494	47.713	27.039	35.657	74.533	83.370	0,5	31,9	11,9
	011011.Coordinamento azione amministrativa, attuazione di indirizzi e programmi per favorire competitivita' e sviluppo delle imprese, dei servizi di comunicazione e del settore energetico	663	1.165	3	4	666	1.169	75,8	31,8	75,6
	Totale	12.265.892	14.016.361	7.012.985	6.968.541	19.278.877	20.984.902	14,3	-0,6	8,8
012.Regolazione dei mercati	012004.Vigilanza sui mercati e sui prodotti, promozione della concorrenza e tutela dei consumatori	27.270	29.813	992	57	28.262	29.871	9,3	-94,2	5,7
	Totale	27.270	29.813	992	57	28.262	29.871	9,3	-94,2	5,7
013.Diritto alla mobilita' e sviluppo dei sistemi di trasporto	013001.Sviluppo e sicurezza della mobilita' stradale	245.300	261.541	31.177	39.752	276.476	301.292	6,6	27,5	9,0
	013002.Autotrasporto ed intermodalita'	213.374	192.922	31.368	26.450	244.742	219.372	-9,6	-15,7	-10,4
	013004.Sviluppo e sicurezza del trasporto aereo	65.656	66.023	23.732	11.192	89.388	77.215	0,6	-52,8	-13,6

Missione	Programma	TITOLO I - SPESE CORRENTI		TITOLO II - SPESE IN CONTO CAPITALE		spesa finale primaria		var %2018/2017		
		2017	2018	2017	2018	2017	2018	titolo I	titolo II	totale
	013005.Sistemi ferroviari, sviluppo e sicurezza del trasporto ferroviario	152.416	15.933	468.879	118.835	621.295	134.768	-89,5	-74,7	-78,3
	013006.Sviluppo e sicurezza della mobilita' locale	4.873.284	5.010.586	274.810	368.133	5.148.094	5.378.719	2,8	34,0	4,5
	013008.Sostegno allo sviluppo del trasporto	1.115.999	1.682.326	3.264.252	3.081.342	4.380.251	4.763.669	50,7	-5,6	8,8
	013009.Sviluppo e sicurezza della navigazione e del trasporto marittimo e per vie d'acqua interne	210.443	207.097	375.146	225.396	585.589	432.493	-1,6	-39,9	-26,1
	Totale	6.876.472	7.436.428	4.469.362	3.871.100	11.345.835	11.307.527	8,1	-13,4	-0,3
014.Infrastrutture pubbliche e logistica	014005.Sistemi idrici, idraulici ed elettrici	14.309	12.270	16.893	21.069	31.202	33.339	-14,2	24,7	6,8
	014008.Opere pubbliche e infrastrutture			247.915	275.816	247.915	275.816	nc	11,3	11,3
	014009.Sicurezza, vigilanza e regolamentazione in materia di opere pubbliche e delle costruzioni	5.603	4.964	27	18	5.629	4.982	-11,4	-32,2	-11,5
	014010.Opere strategiche, edilizia statale ed interventi speciali e per pubbliche calamita'	85.681	87.943	1.664.552	1.692.244	1.750.234	1.780.187	2,6	1,7	1,7
	014011.Sistemi stradali, autostradali ed intermodali	22.457	22.784	616.262	1.132.741	638.719	1.155.525	1,5	83,8	80,9
	Totale	128.050	127.961	2.545.649	3.121.888	2.673.699	3.249.850	-0,1	22,6	21,5
015.Comunicazioni	015003.Servizi postali	491.074	342.912	6.822	0	497.896	342.912	-30,2	-100,0	-31,1
	015004.Sostegno all'editoria	135.691	129.421			135.691	129.421	-4,6	nc	-4,6
	015005.Pianificazione, regolamentazione, vigilanza e controllo delle comunicazioni elettroniche e radiodiffusione, riduzione inquinamento elettromagnetico	12.325	12.080	68	283	12.394	12.363	-2,0	313,1	-0,3
	015008.Servizi di Comunicazione Elettronica, di Radiodiffusione e Postali	65.807	86.809	19.028	28.264	84.836	115.073	31,9	48,5	35,6
	015009.Attivita' territoriali in materia di comunicazioni e di vigilanza sui mercati e sui prodotti	45.852	43.668	1.038	1.710	46.890	45.378	-4,8	64,8	-3,2
	Totale	750.750	614.889	26.957	30.258	777.707	645.147	-18,1	12,2	-17,0
016.Commercio internazionale ed internazionalizzazione del sistema produttivo	016004.Politica commerciale in ambito internazionale	6.681	6.375	39	188	6.720	6.563	-4,6	379,3	-2,3
	016005.Sostegno all'internazionalizzazione delle imprese e promozione del made in Italy	112.697	104.237	100.439	84.773	213.135	189.010	-7,5	-15,6	-11,3
	Totale	119.378	110.612	100.478	84.961	219.856	195.573	-7,3	-15,4	-11,0
017.Ricerca e innovazione	017003.Ricerca in materia ambientale	60.948	70.495	19.848	19.848	80.796	90.343	15,7	0,0	11,8
	017004.Ricerca educazione e formazione in materia di beni e attivita' culturali	20.919	22.569	140	183	21.059	22.752	7,9	30,9	8,0
	017015.Ricerca di base e applicata			176.381	100.110	176.381	100.110	nc	-43,2	-43,2
	017018.Ricerca, innovazione, tecnologie e servizi per lo sviluppo delle comunicazioni e della societa' dell'informazione	7.273	7.199	1.828	2.171	9.101	9.370	-1,0	18,8	3,0
	017020.Ricerca per il settore della sanita' pubblica	341.457	323.100	6.216	11.541	347.673	334.641	-5,4	85,7	-3,7
	017021.Ricerca per il settore zooprofilattico	19.126	9.829	0	3	19.126	9.832	-48,6	nc	-48,6

Missione	Programma	TITOLO I - SPESE CORRENTI		TITOLO II - SPESE IN CONTO CAPITALE		spesa finale primaria		var %2018/2017		
		2017	2018	2017	2018	2017	2018	titolo I	titolo II	totale
	017022.Ricerca scientifica e tecnologica di base e applicata	117.694	132.942	2.347.549	2.311.575	2.465.243	2.444.517	13,0	-1,5	-0,8
	Totale	567.416	566.133	2.551.962	2.445.431	3.119.378	3.011.564	-0,2	-4,2	-3,5
	018003.Valutazioni e autorizzazioni ambientali	14.155	14.316	2.092	923	16.247	15.239	1,1	-55,9	-6,2
	018005.Sviluppo sostenibile, rapporti e attività internazionali e danno ambientale	31.788	30.794	146.891	143.003	178.679	173.796	-3,1	-2,6	-2,7
	018008.Vigilanza, prevenzione e repressione in ambito ambientale	20.623	20.611			20.623	20.611	-0,1	nc	-0,1
	018011.Coordinamento generale, informazione e comunicazione	3.552	3.018	20.586	1.371	24.138	4.389	-15,0	-93,3	-81,8
	018012.Gestione delle risorse idriche, tutela del territorio e bonifiche	49.650	46.114	310.309	304.593	359.959	350.707	-7,1	-1,8	-2,6
	018013.Tutela e conservazione della fauna e della flora, salvaguardia della biodiversita' e dell'ecosistema marino	136.316	137.985	5.353	7.206	141.669	145.191	1,2	34,6	2,5
	018014.Sostegno allo sviluppo sostenibile	0	500	1.931	439	1.931	939	nc	-77,3	-51,4
	018015.Prevenzione e gestione dei rifiuti, prevenzione degli inquinamenti	41.820	29.228	168.244	42.669	210.064	71.897	-30,1	-74,6	-65,8
	018016.Programmi e interventi per il governo dei cambiamenti climatici, gestione ambientale ed energie rinnovabili	3.051	3.977	25.399	24.616	28.450	28.593	30,4	-3,1	0,5
	018017.Approntamento e impiego Carabinieri per la tutela forestale, ambientale e agroalimentare	449.736	533.282	7.422	9.119	457.158	542.401	18,6	22,9	18,6
	Totale	750.691	819.824	688.227	533.938	1.438.919	1.353.763	9,2	-22,4	-5,9
	019001.Edilizia abitativa e politiche territoriali	20.910	60.000			20.910	60.000	186,9	nc	186,9
	019002.Politiche abitative, urbane e territoriali	69.948	108.981	268.818	192.700	338.766	301.681	55,8	-28,3	-10,9
	Totale	90.858	168.981	268.818	192.700	359.676	361.681	86,0	-28,3	0,6
	020001.Prevenzione e promozione della salute umana ed assistenza sanitaria al personale navigante e aeronavigante	137.892	126.006	14	61	137.906	126.068	-8,6	333,6	-8,6
	020002.Sanita' pubblica veterinaria	36.913	34.538	8	20	36.921	34.557	-6,4	144,2	-6,4
	020003.Programmazione del Servizio Sanitario Nazionale per l'erogazione dei Livelli Essenziali di Assistenza	380.559	2.381.257	39.556	11.853	420.115	2.393.110	525,7	-70,0	469,6
	020004.Regolamentazione e vigilanza in materia di prodotti farmaceutici ed altri prodotti sanitari ad uso umano	12.057	13.834	2	9	12.060	13.843	14,7	307,2	14,8
	020005.Vigilanza, prevenzione e repressione nel settore sanitario	11.158	11.124	50	20	11.208	11.144	-0,3	-59,0	-0,6
	020006.Comunicazione e promozione per la tutela della salute umana e della sanita' pubblica veterinaria e attivita' e coordinamento in ambito internazionale	22.397	23.978	4	4	22.401	23.982	7,1	-6,5	7,1
	020007.Vigilanza sugli enti e sicurezza delle cure	511.464	588.623	48	60	511.511	588.683	15,1	24,3	15,1
	020008.Sicurezza degli alimenti e nutrizione	9.541	10.106	2	4	9.542	10.110	5,9	167,6	6,0

Missione	Programma	TITOLO I - SPESE CORRENTI		TITOLO II - SPESE IN CONTO CAPITALE		spesa finale primaria		var %2018/2017		
		2017	2018	2017	2018	2017	2018	titolo I	titolo II	totale
	020009. Attivita' consultiva per la tutela della salute	2.745	3.033	2	1	2.747	3.034	10,5	-34,1	10,5
	020010. Sistemi informativi per la tutela della salute e il governo del Servizio Sanitario Nazionale	20.442	17.771	109	261	20.551	18.032	-13,1	139,5	-12,3
	020011. Regolamentazione e vigilanza delle professioni sanitarie	5.802	6.262	2	5	5.804	6.267	7,9	166,4	8,0
	020012. Coordinamento generale in materia di tutela della salute, innovazione e politiche internazionali	3.108	2.842	9	4	3.117	2.846	-8,6	-56,2	-8,7
	Totale	1.154.078	3.219.375	39.805	12.301	1.193.883	3.231.676	179,0	-69,1	170,7
021. Tutela e valorizzazione dei beni e attivita' culturali e paesaggistici	021002. Sostegno, valorizzazione e tutela del settore dello spettacolo dal vivo	420.199	382.687	12.228	11.156	432.427	393.843	-8,9	-8,8	-8,9
	021005. Vigilanza, prevenzione e repressione in materia di patrimonio culturale	6.922	7.623	4	20	6.926	7.643	10,1	474,0	10,4
	021006. Tutela dei beni archeologici	149.281	135.740	5.292	4.707	154.572	140.447	-9,1	-11,1	-9,1
	021009. Tutela e valorizzazione dei beni archivistici	126.053	125.996	5.331	6.102	131.383	132.098	0,0	14,5	0,5
	021010. Tutela e valorizzazione dei beni librari, promozione e sostegno del libro e dell'editoria	137.016	143.051	9.833	6.404	146.849	149.455	4,4	-34,9	1,8
	021012. Tutela delle belle arti e tutela e valorizzazione del paesaggio	101.911	108.008	12.689	7.628	114.600	115.636	6,0	-39,9	0,9
	021013. Valorizzazione del patrimonio culturale e coordinamento del sistema museale	291.347	314.946	18.446	24.732	309.793	339.678	8,1	34,1	9,6
	021014. Coordinamento ed indirizzo per la salvaguardia del patrimonio culturale	6.159	6.368	8.364	10.550	14.523	16.918	3,4	26,1	16,5
	021015. Tutela del patrimonio culturale	301.854	224.592	214.316	511.773	516.170	736.365	-25,6	138,8	42,7
	021016. Tutela e promozione dell'arte e dell'architettura contemporanea e delle periferie urbane	7.982	9.185	4.643	7.158	12.625	16.343	15,1	54,2	29,4
	021018. Sostegno, valorizzazione e tutela del settore cinema e audiovisivo	6.661	6.464	274.190	215.854	280.850	222.318	-3,0	-21,3	-20,8
	Totale	1.555.385	1.464.660	565.334	806.084	2.120.719	2.270.744	-5,8	42,6	7,1
022. Istruzione scolastica	022001. Programmazione e coordinamento dell'istruzione scolastica	29.680	254.533	127.675	250.234	157.355	504.767	757,6	96,0	220,8
	022008. Iniziative per lo sviluppo del sistema istruzione scolastica e per il diritto allo studio	189.206	289.308	64	24	189.270	289.332	52,9	-61,8	52,9
	022009. Istituzioni scolastiche non statali	574.458	527.061			574.458	527.061	-8,3	nc	-8,3
	022015. Istruzione post-secondaria, degli adulti e livelli essenziali per l'istruzione e formazione professionale	13.731	23.403			13.731	23.403	70,4	nc	70,4
	022016. Realizzazione degli indirizzi e delle politiche in ambito territoriale in materia di istruzione	178.765	405.220	186	286	178.951	405.506	126,7	53,5	126,6

Missione	Programma	TITOLO I - SPESE CORRENTI		TITOLO II - SPESE IN CONTO CAPITALE		spesa finale primaria		var %2018/2017		
		2017	2018	2017	2018	2017	2018	titolo I	titolo II	totale
	022017.Istruzione del primo ciclo	29.134.251	30.261.818	164	82	29.134.415	30.261.900	3,9	-50,0	3,9
	022018.Istruzione del secondo ciclo	15.094.777	16.061.683	49	25	15.094.826	16.061.708	6,4	-50,0	6,4
	022019.Reclutamento e aggiornamento dei dirigenti scolastici e del personale scolastico per l'istruzione	406.704	444.818			406.704	444.818	9,4	nc	9,4
	Totale	45.621.571	48.267.844	128.138	250.651	45.749.710	48.518.495	5,8	95,6	6,1
023.Istruzione universitaria e formazione post-universitaria	023001.Diritto allo studio nell'istruzione universitaria	257.844	364.456	29.246	23.744	287.089	388.201	41,3	-18,8	35,2
	023002.Istituzioni dell'Alta Formazione Artistica, Musicale e Coreutica	452.784	485.304	159	91	452.943	485.396	7,2	-42,4	7,2
	023003.Sistema universitario e formazione post-universitaria	7.079.512	7.479.539	5.009	15	7.084.521	7.479.553	5,7	-99,7	5,6
	Totale	7.790.140	8.329.299	34.413	23.850	7.824.553	8.353.149	6,9	-30,7	6,8
024.Diritti sociali, politiche sociali e famiglia	024002.Terzo settore (associazionismo, volontariato, Onlus e formazioni sociali) e responsabilita' sociale delle imprese e delle organizzazioni	350.128	399.399	2	2	350.130	399.401	14,1	-35,0	14,1
	024005.Protezione sociale per particolari categorie	632.410	533.820	8.791	8.205	641.202	542.025	-15,6	-6,7	-15,5
	024006.Garanzia dei diritti dei cittadini	120.156	130.628			120.156	130.628	8,7	nc	8,7
	024011.Sostegno in favore di pensionati di guerra ed assimilati, perseguitati politici e razziali	502.536	452.739	0	0	502.536	452.739	-9,9	nc	-9,9
	024012.Trasferimenti assistenziali a enti previdenziali, finanziamento nazionale spesa sociale, programmazione, monitoraggio e valutazione politiche sociali e di inclusione attiva	29.704.357	31.553.664	0	0	29.704.357	31.553.664	6,2	nc	6,2
	Totale	31.309.587	33.070.250	8.794	8.206	31.318.380	33.078.456	5,6	-6,7	5,6
025.Politiche previdenziali	025002.Previdenza obbligatoria e complementare, sicurezza sociale - trasferimenti agli enti ed organismi interessati	11.402.303	11.379.593	70.000	0	11.472.303	11.379.593	-0,2	-100,0	-0,8
	025003.Previdenza obbligatoria e complementare, assicurazioni sociali	75.438.308	73.636.002	5	3	75.438.313	73.636.005	-2,4	-40,7	-2,4
	Totale	86.840.611	85.015.595	70.005	3	86.910.616	85.015.598	-2,1	-100,0	-2,2
026.Politiche per il lavoro	026006.Politiche passive del lavoro e incentivi all'occupazione	10.621.838	7.180.493	586	2	10.622.424	7.180.495	-32,4	-99,6	-32,4
	026007.Coordinamento e integrazione delle politiche del lavoro e delle politiche sociali, innovazione e coordinamento amministrativo	3.529	4.207	16.392	20.416	19.921	24.622	19,2	24,5	23,6
	026008.Politiche di regolamentazione in materia di rapporti di lavoro	11.308	14.775	0	5	11.308	14.780	30,7	n.s.	30,7
	026009.Contrasto al lavoro nero e irregolare, prevenzione e osservanza delle norme di legislazione sociale e del lavoro	314.594	368.917	271	266	314.865	369.183	17,3	-1,6	17,3
	026010.Politiche attive del lavoro, rete dei servizi per il lavoro e la formazione	232.240	582.473	3	3	232.243	582.476	150,8	0,0	150,8

Missione	Programma	TITOLO I - SPESE CORRENTI		TITOLO II - SPESE IN CONTO CAPITALE		spesa finale primaria		var %2018/2017		
		2017	2018	2017	2018	2017	2018	titolo I	titolo II	totale
	026012.Sistemi informativi per il monitoraggio e lo sviluppo delle politiche sociali e del lavoro e servizi di comunicazione istituzionale	9.268	9.375	4.163	16.026	13.431	25.400	1,1	285,0	89,1
	Totale	11.192.777	8.160.240	21.414	36.717	11.214.192	8.196.957	-27,1	71,5	-26,9
027.Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti	027002.Flussi migratori, interventi per lo sviluppo della coesione sociale, garanzia dei diritti, rapporti con le confessioni religiose	3.486.797	2.632.522	17.462	23.283	3.504.259	2.655.805	-24,5	33,3	-24,2
	027006.Flussi migratori per motivi di lavoro e politiche di integrazione sociale delle persone immigrate	8.383	5.924	1	3	8.384	5.927	-29,3	128,5	-29,3
	027007.Rapporti con le confessioni religiose	1.038.963	1.054.716			1.038.963	1.054.716	1,5	nc	1,5
	Totale	4.534.143	3.693.162	17.463	23.285	4.551.606	3.716.448	-18,5	33,3	-18,3
028.Sviluppo e riequilibrio territoriale	028004.Sostegno alle politiche nazionali e comunitarie rivolte a promuovere la crescita ed il superamento degli squilibri socio-economici territoriali	22.600	24.026	2.315.139	928.820	2.337.739	952.847	6,3	-59,9	-59,2
	Totale	22.600	24.026	2.315.139	928.820	2.337.739	952.847	6,3	-59,9	-59,2
029.Politiche economico-finanziarie e di bilancio e tutela della finanza pubblica	029001.Regolazione e coordinamento del sistema della fiscalita'	311.707	338.521	119.379	105.030	431.086	443.551	8,6	-12,0	2,9
	029003.Prevenzione e repressione delle frodi e delle violazioni agli obblighi fiscali	2.669.982	2.788.591	84.644	114.372	2.754.626	2.902.963	4,4	35,1	5,4
	029004.Regolamentazione e vigilanza sul settore finanziario	25.189	46.180	1.640	2.510.736	26.829	2.556.916	83,3	n.s.	n.s.
	029006.Analisi e programmazione economico-finanziaria e gestione del debito e degli interventi finanziari	84.578	77.490	96.236	7.097	180.815	84.586	-8,4	-92,6	-53,2
	029007.Analisi, monitoraggio e controllo della finanza pubblica e politiche di bilancio	205.138	793.344	130.697	67.615	335.834	860.959	286,7	-48,3	156,4
	029008.Supporto all'azione di controllo, vigilanza e amministrazione generale della Ragioneria generale dello Stato sul territorio	214.014	211.378	1.065	314	215.078	211.692	-1,2	-70,5	-1,6
	029009.Servizi finanziari e monetazione	51.395	110.369			51.395	110.369	114,7	nc	114,7
	029010.Accertamento e riscossione delle entrate e gestione dei beni immobiliari dello Stato	4.811.867	4.853.645	35.782	20.946	4.847.649	4.874.591	0,9	-41,5	0,6
	029011.Giurisdizione e controllo dei conti pubblici	262.724	282.074			262.724	282.074	7,4	nc	7,4
	Totale	8.636.594	9.501.590	469.443	2.826.110	9.106.037	12.327.700	10,0	502,0	35,4
030.Giovani e sport	030001.Attivita' ricreative e sport	457.514	468.358	203.211	172.706	660.725	641.064	2,4	-15,0	-3,0
	030002.Incentivazione e sostegno alla gioventu'	307.871	188.592			307.871	188.592	-38,7	nc	-38,7
	Totale	765.385	656.950	203.211	172.706	968.596	829.656	-14,2	-15,0	-14,3
031.Turismo	031001.Sviluppo e competitivita' del turismo	60.082	45.115	48.913	1.506	108.995	46.620	-24,9	-96,9	-57,2
	Totale	60.082	45.115	48.913	1.506	108.995	46.620	-24,9	-96,9	-57,2
032.Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	032002.Indirizzo politico	183.455	181.243	1.139	1.491	184.594	182.734	-1,2	30,9	-1,0
	032003.Servizi e affari generali per le amministrazioni di competenza	1.082.016	1.376.844	87.836	124.610	1.169.852	1.501.454	27,2	41,9	28,3
	032004.Servizi generali delle strutture pubbliche	499.532	976.873	1.804	1.789	501.336	978.661	95,6	-0,8	95,2

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

Missione	Programma	TITOLO I - SPESE CORRENTI		TITOLO II - SPESE IN CONTO CAPITALE		spesa finale primaria		var %2018/2017		
		2017	2018	2017	2018	2017	2018	titolo I	titolo II	totale
	preposte ad attivita' formative e ad altre attivita' trasversali per le pubbliche amministrazioni									
	032005.Rappresentanza, difesa in giudizio e consulenza legale in favore delle Amministrazioni dello Stato e degli enti autorizzati	141.023	144.560	990	1.791	142.014	146.351	2,5	80,9	3,1
	032006.Interventi non direttamente connessi con l'operativita' dello Strumento Militare	430.800	458.986			430.800	458.986	6,5	nc	6,5
	032007.Servizi per le pubbliche amministrazioni nell'area degli acquisti e del trattamento economico del personale	102.260	149.617	12.101	8.962	114.361	158.579	46,3	-25,9	38,7
	Totale	2.439.087	3.288.122	103.870	138.642	2.542.957	3.426.764	34,8	33,5	34,8
033.Fondi da ripartire	033001.Fondi da assegnare	1.118.569	1.095.448	0	23.943	1.118.569	1.119.391	-2,1	nc	0,1
	033002.Fondi di riserva e speciali	0	0	0	0	0	0	nc	nc	nc
	Totale	1.118.569	1.095.448	0	23.943	1.118.569	1.119.391	-2,1	nc	0,1
Totale		402.068.029	410.860.664	33.521.072	34.651.979	435.589.101	445.512.643	2,2	3,4	2,3

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

GESTIONE DEI RESIDUI PER MISSIONI E PROGRAMMI

(in migliaia)

Missione	Programma	2017					2018				
		Residui definitivi iniziali	Pagato residui	Residui nuova formazione	Economie residui	Residui finali	Residui definitivi iniziali	Pagato residui	Residui nuova formazione	Economie residui	Residui finali
001.Organi costituzionali, a rilevanza costituzionale e Presidenza del Consiglio dei ministri	001001.Organi costituzionali	402	11	858	18	1.231	1.231	7	653	373	1.503
	001003.Presidenza del Consiglio dei Ministri	656	656	30	0	30	30	30	0	0	0
	Totale	1.058	667	888	18	1.261	1.261	38	653	373	1.503
002.Ammministrazione generale e supporto alla rappresentanza generale di Governo e dello Stato sul territorio	002002.Attuazione da parte delle Prefetture - Uffici Territoriali del Governo delle missioni del Ministero dell'Interno sul territorio	32.585	23.366	4.112	7.536	5.794	5.794	3.312	8.902	821	10.563
	Totale	32.585	23.366	4.112	7.536	5.794	5.794	3.312	8.902	821	10.563
003.Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali	003001.Erogazioni a Enti territoriali per interventi di settore	4.500	0	321.325	1.500	324.325	324.325	319.825	1.500	1.500	4.500
	003004.Federalismo amministrativo	329.828	214	8.709	101.160	237.163	237.163	1.024	7.209	125.243	118.105
	003005.Compartecipazione e regolazioni contabili ed altri trasferimenti alle autonomie speciali	2.554.557	1.799.236	1.157.343	405.823	1.506.841	1.506.841	1.085.467	996.230	170.270	1.247.334
	003006.Concorso dello Stato al finanziamento della spesa sanitaria	35.622.289	11.255.564	11.781.486	1.072.871	35.075.340	35.075.340	11.140.149	10.129.804	4.096.660	29.968.336
	003007.Rapporti finanziari con Enti territoriali	105.810	17.212	20.994	4.792	104.800	104.800	69.094	13.893	7.579	42.019
	003008.Gestione dell'albo dei segretari comunali e provinciali	4.514	2.839	1.400	868	2.207	2.207	1.349	2.386	784	2.460
	003009.Interventi e cooperazione istituzionale nei confronti delle autonomie locali	89.176	14.430	57.525	58.803	73.468	73.468	20.461	24.764	5.348	72.423
	003010.Elaborazione, quantificazione e assegnazione delle risorse finanziarie da attribuire agli enti locali	1.386.839	1.042.290	966.167	50.666	1.260.050	1.275.264	846.675	433.522	83.690	778.421
	Totale	40.097.513	14.131.784	14.314.948	1.696.484	38.584.194	38.599.408	13.484.044	11.609.309	4.491.074	32.233.599
	004.L'Italia in Europa e nel mondo	004001.Protocollo internazionale	541	475	614	51	629	629	589	574	3	611
004002.Cooperazione allo sviluppo		3.616	1.731	46.986	1.467	47.404	47.404	47.019	39.367	373	39.379
004004.Cooperazione economica e relazioni internazionali		17.718	17.251	19.937	104	20.300	20.300	17.670	16.259	86	18.802
004006.Promozione della pace e sicurezza internazionale		3.317	2.375	8.501	246	9.198	9.198	8.273	8.704	543	9.085
004007.Integrazione europea		11.626	6.655	2.925	2.381	5.515	5.515	491	5.245	2.541	7.729
004008.Italiani nel mondo e politiche migratorie		363	250	15.533	67	15.578	15.578	5.017	576	8	11.129
004009.Promozione del sistema Paese		14.372	8.904	10.916	2.715	13.669	13.669	8.165	14.263	2.479	17.288
004010.Partecipazione italiana alle politiche di bilancio in ambito UE		0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
004011.Politica economica e finanziaria in ambito internazionale		104	24	15.000	51	15.028	15.028	15.000	9.540	28	9.540
004012.Presenza dello Stato all'estero tramite le strutture diplomatico-consolari		28.575	7.948	18.171	6.547	32.252	32.252	23.358	20.365	2.108	27.151
004013.Rappresentanza all'estero e servizi ai cittadini e alle imprese		9.388	7.005	8.482	540	10.326	10.326	8.503	12.607	714	13.716
004014.Coordinamento dell'Amministrazione in ambito internazionale	4.073	3.904	3.173	119	3.222	3.222	3.144	1.871	13	1.936	

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

Missione	Programma	2017					2018				
		Residui definitivi iniziali	Pagato residui	Residui nuova formazione	Economie residui	Residui finali	Residui definitivi iniziali	Pagato residui	Residui nuova formazione	Economie residui	Residui finali
	004015.Comunicazione in ambito internazionale	206	123	339	72	351	351	298	316	27	342
	004017.Sicurezza delle strutture in Italia e all'estero e controlli ispettivi.	293	180	1.017	64	1.066	1.066	965	1.610	30	1.681
	Totale	94.191	56.824	151.595	14.423	174.539	174.539	138.493	131.297	8.954	158.389
005.Difesa e sicurezza del territorio	005001.Approntamento e impiego Carabinieri per la difesa e la sicurezza	129.752	116.911	113.376	860	125.356	125.356	98.573	143.692	1.825	168.649
	005002.Approntamento e impiego delle forze terrestri	108.937	54.388	93.517	22.399	125.667	125.667	55.466	120.100	12.960	177.341
	005003.Approntamento e impiego delle forze marittime	110.732	61.582	91.224	12.358	128.017	128.017	75.686	119.594	15.459	156.466
	005004.Approntamento e impiego delle forze aeree	123.124	65.397	90.669	12.083	136.313	136.313	77.680	146.177	19.666	185.144
	005006.Pianificazione generale delle Forze Armate e approvvigionamenti militari	1.680.718	1.052.643	1.008.310	122.094	1.514.291	1.523.399	838.571	1.046.899	98.923	1.632.804
	005008.Missioni internazionali	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Totale	2.153.264	1.350.922	1.397.097	169.794	2.029.644	2.038.752	1.145.976	1.576.462	148.834	2.320.404
006.Giustizia	006001.Amministrazione penitenziaria	124.399	69.536	84.340	19.679	119.524	119.524	66.426	109.350	13.778	148.670
	006002.Giustizia civile e penale	599.043	198.249	314.786	109.790	605.790	605.790	223.286	366.256	91.894	656.866
	006003.Giustizia minorile e di comunita'	17.770	10.972	18.222	3.388	21.632	21.632	14.125	23.196	3.492	27.212
	006005.Giustizia tributaria	111.883	59.207	52.246	17.396	87.525	98.562	43.294	48.759	17.924	86.102
	006006.Servizi di gestione amministrativa per l'attivita' giudiziaria	258.945	183.088	287.764	45.489	318.132	318.132	199.939	318.325	26.406	410.112
	006007.Giustizia amministrativa	71.625	48.948	21.030	0	43.707	63.872	43.707	8.003	0	28.168
	006008.Autogoverno della magistratura	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Totale	1.183.665	570.000	778.389	195.743	1.196.310	1.227.512	590.777	873.889	153.494	1.357.130	
007.Ordine pubblico e sicurezza	007004.Sicurezza democratica	0	0	5.206	0	5.206	5.206	5.206	5.000	0	5.000
	007005.Concorso della Guardia di Finanza alla sicurezza pubblica	96.428	41.199	103.040	11.979	146.290	146.290	61.595	117.080	12.120	189.655
	007007.Sicurezza e controllo nei mari, nei porti e sulle coste	85.690	54.070	86.465	4.258	113.828	113.828	65.172	85.978	-2.980	137.614
	007008.Contrasto al crimine, tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica	394.197	276.973	277.489	19.241	375.473	377.057	242.875	268.033	33.299	368.916
	007009.Servizio permanente dell'Arma dei Carabinieri per la tutela dell'ordine e la sicurezza pubblica	36.838	36.769	13.429	0	13.499	13.499	13.496	26.522	0	26.524
	007010.Pianificazione e coordinamento Forze di polizia	162.842	159.555	156.985	960	159.313	159.313	130.726	168.073	273	196.385
	Totale	775.996	568.566	642.614	36.437	813.608	815.192	519.070	670.686	42.713	924.094
008.Soccorso civile	008002.Gestione del sistema nazionale di difesa civile	1.312	1.290	1.587	5	1.603	5.563	1.200	7.704	4.063	8.004
	008003.Prevenzione dal rischio e soccorso pubblico	216.360	145.541	247.052	6.051	311.821	317.761	224.992	246.920	9.317	330.371
	008004.Interventi per pubbliche calamita'	1.564.181	921.764	1.406.367	71.069	1.977.716	1.938.116	807.412	1.865.143	45.214	2.950.633
	008005.Protezione civile	8.140	8.140	0	0	0	19.008	19.008	100.000	0	100.000
Totale	1.789.993	1.076.735	1.655.006	77.125	2.291.139	2.280.447	1.052.613	2.219.766	58.593	3.389.008	
009.Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca	009002.Politiche europee ed internazionali e dello sviluppo rurale	200.469	129.104	210.609	10.335	271.638	271.638	203.597	101.175	15.793	153.424
	009005.Vigilanza, prevenzione e repressione frodi nel settore agricolo, agroalimentare, agroindustriale e forestale	7.049	3.324	3.130	1.754	5.101	5.101	2.516	4.967	1.030	6.522

Missione	Programma	2017					2018				
		Residui definitivi iniziali	Pagato residui	Residui nuova formazione	Economie residui	Residui finali	Residui definitivi iniziali	Pagato residui	Residui nuova formazione	Economie residui	Residui finali
	009006.Politiche competitive, della qualità agroalimentare, della pesca, dell'ippica e mezzi tecnici di produzione	190.513	121.536	145.391	16.041	198.327	198.327	127.567	170.920	20.559	221.121
	Totale	398.031	253.964	359.130	28.130	475.067	475.067	333.680	277.062	37.383	381.066
010.Energia e diversificazione delle fonti energetiche	010006.Sicurezza approvvigionamento, infrastrutture gas e petrolio e relativi mercati, relazioni comunitarie ed internazionali nel settore energetico	76.211	67.723	22.283	8.435	22.337	22.337	94	35.475	57	57.662
	010007.Regolamentazione del settore elettrico, nucleare, delle energie rinnovabili e dell'efficienza energetica, ricerca per lo sviluppo sostenibile	307.834	216.929	75.484	6.520	159.870	272.580	51.457	99.574	74.254	246.443
	010008.Innovazione, regolamentazione tecnica, gestione e controllo delle risorse del sottosuolo	15.903	7.865	6.825	4.185	10.678	10.678	7.702	4.069	831	6.214
	Totale	399.948	292.517	104.593	19.140	192.884	305.594	59.253	139.119	75.141	310.319
011.Competitività e sviluppo delle imprese	011005.Promozione e attuazione di politiche di sviluppo, competitività e innovazione, di responsabilità sociale d'impresa e movimento cooperativo	1.118.262	594.061	871.564	126.526	1.278.236	1.230.894	527.791	1.494.347	295.954	1.901.496
	011006.Vigilanza sugli enti, sul sistema cooperativo e sulle gestioni commissariali	16.954	6.984	15.096	130	24.935	24.935	15.320	7.355	9.460	7.511
	011007.Incentivazione del sistema produttivo	1.229.982	1.143.147	110.520	14.882	182.472	182.472	66.152	512.715	12.434	616.601
	011008.Incentivi alle imprese per interventi di sostegno	263.293	25.174	96.182	1.759	332.542	332.542	46.490	94.286	122.016	258.322
	011009.Interventi di sostegno tramite il sistema della fiscalità	89.289	64.268	12.274	21	37.274	37.274	2.273	20.939	35.000	20.940
	011010.Lotta alla contraffazione e tutela della proprietà industriale	45.769	23.979	8.851	7.150	14.494	61.836	33.393	53.839	1.797	80.486
	011011.Coordinamento azione amministrativa, attuazione di indirizzi e programmi per favorire competitività e sviluppo delle imprese, dei servizi di comunicazione e del settore energetico	1	1	36	0	36	36	19	32	0	49
Totale	2.763.549	1.857.614	1.114.524	150.469	1.869.990	1.869.990	691.437	2.183.513	476.662	2.885.405	
012.Regolazione dei mercati	012004.Vigilanza sui mercati e sui prodotti, promozione della concorrenza e tutela dei consumatori	41.905	11.177	16.871	1.693	45.905	45.905	14.600	23.486	9.064	45.728
	Totale	41.905	11.177	16.871	1.693	45.905	45.905	14.600	23.486	9.064	45.728
013.Diritto alla mobilità e sviluppo dei sistemi di trasporto	013001.Sviluppo e sicurezza della mobilità stradale	117.351	53.035	72.722	10.838	126.200	126.200	57.033	55.867	15.791	109.242
	013002.Autotrasporto ed intermodalità	131.767	28.013	120.897	29.368	195.283	195.283	32.770	202.141	21.624	343.030
	013004.Sviluppo e sicurezza del trasporto aereo	96.067	45.888	41.185	1.121	90.244	90.244	41.873	124.268	30.017	142.621
	013005.Sistemi ferroviari, sviluppo e sicurezza del trasporto ferroviario	1.445.230	511.731	435.800	104.762	1.264.537	1.353.507	119.155	156.453	346.050	1.044.756
	013006.Sviluppo e sicurezza della mobilità locale	1.116.090	110.331	663.369	126.354	1.542.774	1.562.544	215.052	675.163	532.204	1.490.452
	013008.Sostegno allo sviluppo del trasporto	1.295.287	743.766	774.891	151.772	1.174.641	1.174.641	702.139	1.806.473	102.219	2.176.756
	013009.Sviluppo e sicurezza della navigazione	485.174	202.982	337.127	42.880	576.439	576.439	103.587	277.363	160.999	589.215

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

Missione	Programma	2017					2018				
		Residui definitivi iniziali	Pagato residui	Residui nuova formazione	Economie residui	Residui finali	Residui definitivi iniziali	Pagato residui	Residui nuova formazione	Economie residui	Residui finali
	e del trasporto marittimo e per vie d'acqua interne										
	Totale	4.686.966	1.695.747	2.445.992	467.093	4.970.117	5.078.857	1.271.609	3.297.728	1.208.903	5.896.074
014. Infrastrutture pubbliche e logistica	014005. Sistemi idrici, idraulici ed elettrici	27.460	8.396	32.861	3.743	48.184	67.954	8.918	138.753	2.182	195.608
	014008. Opere pubbliche e infrastrutture	433.284	242.915	145.000	0	335.369	335.369	240.369	270.453	0	365.453
	014009. Sicurezza, vigilanza e regolamentazione in materia di opere pubbliche e delle costruzioni	933	860	89	27	135	135	68	458	40	484
	014010. Opere strategiche, edilizia statale ed interventi speciali e per pubbliche calamita'	2.872.258	1.013.114	1.344.494	455.395	2.748.242	2.747.201	1.002.719	1.218.762	540.934	2.422.310
	014011. Sistemi stradali, autostradali ed intermodali	3.134.599	321.045	2.534.846	468.681	4.879.719	4.752.250	745.872	3.417.210	448.488	6.975.100
	Totale	6.468.534	1.586.329	4.057.290	927.846	8.011.649	7.902.909	1.997.947	5.045.636	991.644	9.958.954
015. Comunicazioni	015003. Servizi postali	56.999	56.608	3.618	391	3.618	3.618	0	252	0	3.870
	015004. Sostegno all'editoria	105.688	2.914	28.229	25.093	105.910	149.224	52.457	29.723	25.224	101.266
	015005. Pianificazione, regolamentazione, vigilanza e controllo delle comunicazioni elettroniche e radiodiffusione, riduzione inquinamento elettromagnetico	900	596	1.403	58	1.649	1.649	691	582	21	1.519
	015008. Servizi di Comunicazione Elettronica, di Radiodiffusione e Postali	202.676	63.112	70.974	13.276	197.262	233.048	83.657	65.253	3.531	211.112
	015009. Attivita' territoriali in materia di comunicazioni e di vigilanza sui mercati e sui prodotti	2.576	2.160	2.135	181	2.371	2.371	1.975	4.174	150	4.420
	Totale	368.838	125.390	106.359	38.998	310.809	389.909	138.780	99.984	28.926	322.186
016. Commercio internazionale ed internazionalizzazione del sistema produttivo	016004. Politica commerciale in ambito internazionale	473	242	340	17	554	554	336	185	52	352
	016005. Sostegno all'internazionalizzazione delle imprese e promozione del made in Italy	89.418	37.164	98.937	7.786	143.406	143.406	21.659	82.900	13.772	190.875
	Totale	89.891	37.406	99.277	7.802	143.960	143.960	21.994	83.085	13.824	191.227
017. Ricerca e innovazione	017003. Ricerca in materia ambientale	10	10	11	0	11	11	11	253	0	253
	017004. Ricerca educazione e formazione in materia di beni e attivita' culturali	565	97	333	315	485	485	240	496	120	622
	017015. Ricerca di base e applicata	80.000	79.900	10.000	0	10.100	10.100	6.532	119.300	100	122.768
	017018. Ricerca, innovazione, tecnologie e servizi per lo sviluppo delle comunicazioni e della societa' dell'informazione	3.000	1.988	2.171	111	3.071	3.071	1.946	1.947	31	3.042
	017020. Ricerca per il settore della sanita' pubblica	369.394	120.491	113.128	103.661	258.371	324.010	145.006	120.672	41.209	258.466
	017021. Ricerca per il settore zooprofilattico	16.018	9.416	2.403	2.101	6.904	6.904	380	2.067	2.101	6.490
	017022. Ricerca scientifica e tecnologica di base e applicata	494.850	294.413	239.626	25.085	414.979	478.682	307.356	309.324	19.267	461.382
	Totale	963.837	506.315	367.672	131.273	693.922	823.264	461.471	554.059	62.828	853.024
018. Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	018003. Valutazioni e autorizzazioni ambientali	8.554	4.916	5.507	743	8.403	8.403	4.155	4.732	1.662	7.318
	018005. Sviluppo sostenibile, rapporti e attivita' internazionali e danno ambientale	238.018	106.858	75.403	2.102	204.461	204.461	104.708	93.855	1.294	192.314
	018008. Vigilanza, prevenzione e repressione in ambito ambientale	1.225	1.091	977	75	1.035	1.035	895	753	48	845

Missione	Programma	2017					2018				
		Residui definitivi iniziali	Pagato residui	Residui nuova formazione	Economie residui	Residui finali	Residui definitivi iniziali	Pagato residui	Residui nuova formazione	Economie residui	Residui finali
	018011.Coordinamento generale, informazione e comunicazione	21.449	20.620	1.310	464	1.674	1.674	915	12.395	96	13.057
	018012.Gestione delle risorse idriche, tutela del territorio e bonifiche	390.352	221.505	211.523	10.097	370.273	370.273	144.372	200.970	49.848	377.023
	018013.Tutela e conservazione della fauna e della flora, salvaguardia della biodiversita' e dell'ecosistema marino	72.463	38.003	49.868	8.291	76.038	76.038	38.703	52.067	7.756	81.646
	018014.Sostegno allo sviluppo sostenibile	88.009	1.931	24.258	26.541	83.795	83.795	439	603	28.440	55.518
	018015.Prevenzione e gestione dei rifiuti, prevenzione degli inquinamenti	238.134	188.212	194.857	1.231	243.548	243.548	24.726	60.326	15.309	263.839
	018016.Programmi e interventi per il governo dei cambiamenti climatici, gestione ambientale ed energie rinnovabili	199.308	17.644	64.951	30.827	215.788	215.788	18.139	113.126	41.922	268.852
	018017.Approntamento e impiego Carabinieri per la tutela forestale, ambientale e agroalimentare	20.605	14.853	14.878	1.622	19.008	19.008	13.283	16.271	1.536	20.460
	Totale	1.278.116	615.635	643.533	81.992	1.224.023	1.224.023	350.336	555.098	147.912	1.280.872
019.Casa e assetto urbanistico	019001.Edilizia abitativa e politiche territoriali	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	019002.Politiche abitative, urbane e territoriali	221.415	67.571	122.763	47.756	228.851	228.851	53.389	57.656	39.367	193.751
	Totale	221.415	67.571	122.763	47.756	228.851	228.851	53.389	57.656	39.367	193.751
020.Tutela della salute	020001.Prevenzione e promozione della salute umana ed assistenza sanitaria al personale navigante e aeronavigante	90.340	68.361	66.529	9.471	79.038	79.038	56.730	68.135	7.079	83.363
	020002.Sanita' pubblica veterinaria	7.683	4.821	2.372	460	4.773	4.773	3.321	1.554	856	2.150
	020003.Programmazione del Servizio Sanitario Nazionale per l'erogazione dei Livelli Essenziali di Assistenza	192.075	183.750	1.158.113	1.006	1.165.432	1.165.432	1.068.341	214.420	1.578	309.932
	020004.Regolamentazione e vigilanza in materia di prodotti farmaceutici ed altri prodotti sanitari ad uso umano	13.007	4.673	10.365	3.104	15.594	15.594	6.074	7.897	2.217	15.200
	020005.Vigilanza, prevenzione e repressione nel settore sanitario	1.514	1.288	1.938	144	2.020	2.020	1.565	1.568	87	1.937
	020006.Comunicazione e promozione per la tutela della salute umana e della sanita' pubblica veterinaria e attivita' e coordinamento in ambito internazionale	3.386	1.088	2.174	1.363	3.110	3.110	2.459	3.534	275	3.910
	020007.Vigilanza sugli enti e sicurezza delle cure	338.493	113.877	179.319	64.639	339.297	339.297	162.992	143.084	31.600	287.788
	020008.Sicurezza degli alimenti e nutrizione	6.523	2.329	2.272	1.773	4.693	4.693	2.779	2.600	899	3.616
	020009.Attivita' consultiva per la tutela della salute	91	64	64	16	75	75	46	68	11	87
	020010.Sistemi informativi per la tutela della salute e il governo del Servizio Sanitario Nazionale	5.882	4.739	4.038	145	5.036	5.036	4.301	9.532	509	9.759
	020011.Regolamentazione e vigilanza delle professioni sanitarie	164	101	94	24	133	133	97	56	28	64
	020012.Coordinamento generale in materia di tutela della salute, innovazione e politiche internazionali	970	159	105	642	274	274	169	82	85	102
		Totale	660.129	385.250	1.427.384	82.787	1.619.477	1.619.477	1.308.874	452.530	45.223	717.910
021.Tutela e valorizzazione dei	021002.Sostegno, valorizzazione e tutela del	101.997	88.954	65.405	1.503	76.945	76.945	71.432	80.364	1.937	83.940

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

Missione	Programma	2017					2018				
		Residui definitivi iniziali	Pagato residui	Residui nuova formazione	Economie residui	Residui finali	Residui definitivi iniziali	Pagato residui	Residui nuova formazione	Economie residui	Residui finali
beni e attività culturali e paesaggistici	settore dello spettacolo dal vivo										
	021005.Vigilanza, prevenzione e repressione in materia di patrimonio culturale	91	86	477	0	482	482	477	46	0	51
	021006.Tutela dei beni archeologici	22.889	20.080	6.076	1.213	7.671	7.671	4.262	6.991	1.111	9.290
	021009.Tutela e valorizzazione dei beni archivistici	14.090	8.897	14.169	1.440	17.922	17.922	7.546	12.994	2.486	20.884
	021010.Tutela e valorizzazione dei beni librari, promozione e sostegno del libro e dell'editoria	5.330	4.334	4.993	234	5.755	5.755	3.945	8.356	855	9.311
	021012.Tutela delle belle arti e tutela e valorizzazione del paesaggio	14.227	9.114	6.946	1.777	10.282	10.282	5.425	6.501	2.216	9.142
	021013.Valorizzazione del patrimonio culturale e coordinamento del sistema museale	53.189	42.715	34.636	2.411	42.699	42.699	31.712	42.721	5.758	47.949
	021014.Coordinamento ed indirizzo per la salvaguardia del patrimonio culturale	11.063	5.175	92.483	935	97.435	97.435	8.239	117.574	718	206.052
	021015.Tutela del patrimonio culturale	404.489	257.850	317.419	1.946	462.112	464.287	314.263	323.258	47.913	425.368
	021016.Tutela e promozione dell'arte e dell'architettura contemporanea e delle periferie urbane	5.678	2.595	4.310	1.004	6.390	6.390	3.992	5.660	1.952	6.105
021018.Sostegno, valorizzazione e tutela del settore cinema e audiovisivo	10.935	8.869	33.361	96	35.330	35.330	33.637	78.903	350	80.247	
	Totale	643.978	448.670	580.275	12.559	763.024	765.198	484.929	683.366	65.297	898.339
022.Istruzione scolastica	022001.Programmazione e coordinamento dell'istruzione scolastica	447.065	103.102	651.389	65.882	929.471	929.471	433.677	1.201.767	75.154	1.622.406
	022008.Iniziativa per lo sviluppo del sistema istruzione scolastica e per il diritto allo studio	15.621	10.471	50.587	1.076	54.660	54.660	42.172	52.329	1.788	63.029
	022009.Istituzioni scolastiche non statali	75.603	51.076	60.995	4.322	81.200	81.200	27.646	19.542	10.805	62.291
	022015.Istruzione post-secondaria, degli adulti e livelli essenziali per l'istruzione e formazione professionale	762	447	539	110	744	744	463	510	13	778
	022016.Realizzazione degli indirizzi e delle politiche in ambito territoriale in materia di istruzione	25.874	17.753	5.240	1.514	11.848	11.848	5.483	5.127	4.405	7.087
	022017.Istruzione del primo ciclo	225.626	206.476	256.935	15.771	260.314	260.314	192.334	143.174	19.553	191.602
	022018.Istruzione del secondo ciclo	120.726	108.541	154.393	3.666	162.913	162.913	132.926	135.964	13.507	152.443
	022019.Reclutamento e aggiornamento dei dirigenti scolastici e del personale scolastico per l'istruzione	414.440	333.298	369.574	216	450.499	450.499	326.838	307.116	55.933	374.845
	Totale	1.325.717	831.164	1.549.651	92.556	1.951.648	1.951.648	1.161.540	1.865.530	181.157	2.474.481
023.Istruzione universitaria e formazione post-universitaria	023001.Diritto allo studio nell'istruzione universitaria	109.688	104.826	106.503	1.205	110.160	110.160	108.721	19.452	1.378	19.514
	023002.Istituzioni dell'Alta Formazione Artistica, Musicale e Coreutica	7.760	3.610	12.706	4.116	12.739	12.739	7.589	8.251	1.111	12.290
	023003.Sistema universitario e formazione post-universitaria	651.420	457.663	509.348	15.794	687.311	687.311	475.715	436.102	32.671	615.027
	Totale	768.867	566.099	628.557	21.115	810.211	810.211	592.025	463.806	35.160	646.832

Missione	Programma	2017					2018				
		Residui definitivi iniziali	Pagato residui	Residui nuova formazione	Economie residui	Residui finali	Residui definitivi iniziali	Pagato residui	Residui nuova formazione	Economie residui	Residui finali
024.Diritti sociali, politiche sociali e famiglia	024002.Terzo settore (associazionismo, volontariato, Onlus e formazioni sociali) e responsabilita' sociale delle imprese e delle organizzazioni	373.446	336.893	68.673	12.794	92.431	432.175	383.871	86.686	4.016	130.974
	024005.Protezione sociale per particolari categorie	149.737	117.116	14.245	822	46.044	46.044	14.753	23.598	31.000	23.888
	024006.Garanzia dei diritti dei cittadini	8.711	4.301	10.721	1.966	13.164	13.164	2.800	20.934	2.424	28.874
	024011.Sostegno in favore di pensionati di guerra ed assimilati, perseguitati politici e razziali	2.512	992	1.804	264	3.060	3.060	5	1.290	1.256	3.089
	024012.Trasferimenti assistenziali a enti previdenziali, finanziamento nazionale spesa sociale, programmazione, monitoraggio e valutazione politiche sociali e di inclusione attiva	2.182.374	853.576	1.983.074	19.943	3.291.930	3.291.930	1.118.146	2.260.944	156.742	4.277.986
	Totale	2.716.779	1.312.879	2.078.517	35.789	3.446.628	3.786.372	1.519.576	2.393.452	195.438	4.464.811
025.Politiche previdenziali	025002.Previdenza obbligatoria e complementare, sicurezza sociale - trasferimenti agli enti ed organismi interessati	59.201	0	0	59.201	0	0	0	0	0	0
	025003.Previdenza obbligatoria e complementare, assicurazioni sociali	23.908.558	7.216.852	12.607.030	10.046.978	19.251.757	19.251.757	7.650.430	15.448.210	5.391.948	21.657.589
	Totale	23.967.758	7.216.852	12.607.030	10.106.179	19.251.757	19.251.757	7.650.430	15.448.210	5.391.948	21.657.589
026.Politiche per il lavoro	026006.Politiche passive del lavoro e incentivi all'occupazione	6.225.680	1.518.759	1.587.402	31.232	6.263.091	6.263.091	751.758	3.358.993	49.741	8.820.586
	026007.Coordinamento e integrazione delle politiche del lavoro e delle politiche sociali, innovazione e coordinamento amministrativo	426	54	128	9	490	490	104	76	33	430
	026008.Politiche di regolamentazione in materia di rapporti di lavoro	172	50	17.045	87	17.080	17.080	2.027	35.730	37	50.746
	026009.Contrasto al lavoro nero e irregolare, prevenzione e osservanza delle norme di legislazione sociale e del lavoro	7.786	6.822	24.586	253	25.296	24.590	24.586	2.312	4	2.312
	026010.Politiche attive del lavoro, rete dei servizi per il lavoro e la formazione	145.864	145.853	220.431	12	220.431	220.431	220.431	4.630	0	4.630
	026012.Sistemi informativi per il monitoraggio e lo sviluppo delle politiche sociali e del lavoro e servizi di comunicazione istituzionale	4.267	3.541	18.550	134	19.142	19.142	13.024	8.101	1.452	12.767
	Totale	6.384.196	1.675.079	1.868.142	31.727	6.545.532	6.544.825	1.011.930	3.409.843	51.268	8.891.470
027.Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti	027002.Flussi migratori, interventi per lo sviluppo della coesione sociale, garanzia dei diritti, rapporti con le confessioni religiose	935.646	859.192	237.573	10.673	303.353	303.353	185.573	735.420	39.676	813.525
	027006.Flussi migratori per motivi di lavoro e politiche di integrazione sociale delle persone immigrate	26.193	4.465	7.047	14.863	13.912	13.912	2.787	7.294	3.914	14.505
	027007.Rapporti con le confessioni religiose	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Totale	961.839	863.657	244.620	25.537	317.265	317.265	188.360	742.714	43.590	828.030
028.Sviluppo e riequilibrio territoriale	028004.Sostegno alle politiche nazionali e comunitarie rivolte a	15.123.992	1.880.000	3.688.000	929	16.931.063	16.931.063	700.000	4.552.915	356.643	20.427.335

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

Missione	Programma	2017					2018				
		Residui definitivi iniziali	Pagato residui	Residui nuova formazione	Economie residui	Residui finali	Residui definitivi iniziali	Pagato residui	Residui nuova formazione	Economie residui	Residui finali
	promuovere la crescita ed il superamento degli squilibri socio-economici territoriali										
	Totale	15.123.992	1.880.000	3.688.000	929	16.931.063	16.931.063	700.000	4.552.915	356.643	20.427.335
029.Politiche economico-finanziarie e di bilancio e tutela della finanza pubblica	029001.Regolazione e coordinamento del sistema della fiscalita'	131.123	121.618	106.053	1.249	114.309	114.309	105.408	116.382	6.729	118.554
	029003.Prevenzione e repressione delle frodi e delle violazioni agli obblighi fiscali	150.365	60.121	135.264	16.788	208.721	208.721	83.133	133.677	23.638	235.627
	029004.Regolamentazione e vigilanza sul settore finanziario	2.775.527	3.323	162.607	272.036	2.662.775	2.662.775	2.503.855	137.579	245	296.253
	029006.Analisi e programmazione economico-finanziaria e gestione del debito e degli interventi finanziari	17.788	12.178	109.521	1.486	113.645	113.645	11.838	25.361	16.376	110.792
	029007.Analisi, monitoraggio e controllo della finanza pubblica e politiche di bilancio	940.765	141.236	124.769	25.703	898.595	898.595	672.330	105.913	148.185	183.993
	029008.Supporto all'azione di controllo, vigilanza e amministrazione generale della Ragioneria generale dello Stato sul territorio	10.666	7.566	6.001	1.556	7.546	7.546	5.071	7.193	1.298	8.369
	029009.Servizi finanziari e monetazione	39.101	37.274	67.468	771	68.524	68.524	66.736	47.186	784	48.190
	029010.Accertamento e riscossione delle entrate e gestione dei beni immobiliari dello Stato	1.095.715	389.872	577.650	180.108	1.103.386	1.011.576	381.010	791.809	241.545	1.180.830
	029011.Giurisdizione e controllo dei conti pubblici	0	0	8	0	8	8	8	0	0	0
	Totale	5.161.051	773.187	1.289.341	499.696	5.177.508	5.085.698	3.829.390	1.365.100	438.801	2.182.607
	030.Giovani e sport	030001.Attivita' ricreative e sport	43.980	17.251	35.145	7.807	54.067	67.593	24.036	38.688	1.355	80.890
030002.Incentivazione e sostegno alla gioventu'		146.300	146.300	0	0	0	0	0	0	0	0
Totale		190.280	163.551	35.145	7.807	54.067	67.593	24.036	38.688	1.355	80.890
031.Turismo	031001.Sviluppo e competitivita' del turismo	117.418	69.186	5.803	41.608	12.427	12.427	5.612	6.922	2.054	11.683
	Totale	117.418	69.186	5.803	41.608	12.427	12.427	5.612	6.922	2.054	11.683
032.Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	032002.Indirizzo politico	10.956	6.640	7.942	2.436	9.821	9.821	5.861	7.478	1.394	10.044
	032003.Servizi e affari generali per le amministrazioni di competenza	327.998	269.030	388.774	18.645	429.097	444.978	381.473	317.408	30.135	350.777
	032004.Servizi generali delle strutture pubbliche preposte ad attivita' formative e ad altre attivita' trasversali per le pubbliche amministrazioni	223.718	223.690	165.487	4	165.511	165.511	161.334	215.039	22	219.194
	032005.Rappresentanza, difesa in giudizio e consulenza legale in favore delle Amministrazioni dello Stato e degli enti autorizzati	8.541	7.219	33.082	364	34.040	34.040	9.151	13.954	861	37.982
	032006.Interventi non direttamente connessi con l'operativita' dello Strumento Militare	11.889	9.346	11.408	2.131	11.820	11.820	10.084	8.524	390	9.870
	Totale	117.418	69.186	5.803	41.608	12.427	12.427	5.612	6.922	2.054	11.683

Missione	Programma	2017					2018				
		Residui definitivi iniziali	Pagato residui	Residui nuova formazione	Economie residui	Residui finali	Residui definitivi iniziali	Pagato residui	Residui nuova formazione	Economie residui	Residui finali
	032007.Servizi per le pubbliche amministrazioni nell'area degli acquisti e del trattamento economico del personale	94.312	69.375	54.454	2.824	76.568	76.541	37.099	49.599	8.268	80.772
	Totale	677.415	585.300	661.147	26.403	726.858	742.712	605.003	612.002	41.071	708.640
033.Fondi da ripartire	033001.Fondi da assegnare	1.600.166	1.118.082	1.878.350	25.234	2.335.201	1.688.852	1.112.391	1.938.667	320.639	2.194.490
	033002.Fondi di riserva e speciali	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Totale	1.600.166	1.118.082	1.878.350	25.234	2.335.201	1.688.852	1.112.391	1.938.667	320.639	2.194.490
Totale		124.108.880	42.717.483	56.924.615	15.109.679	123.206.333	123.206.333	42.522.913	63.381.135	15.166.154	128.898.402

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

TAVOLA A.17
STANZIAMENTI DEFINITIVI DI COMPETENZA PER CATEGORIE ECONOMICHE – 2018

(in milioni)

Missione	programma	REDDITI DA LAVORO DIPENDENTE	CONSUMI INTERMEDI	IMPOSTE PAGATE SULLA PRODUZIONE	TRASFERIMENTI CORRENTI AD AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE	TRASFERIMENTI CORRENTI A FAMIGLIE E ISTITUZIONI SOCIALI PRIVATE	TRASFERIMENTI CORRENTI A IMPRESE	TRASFERIMENTI CORRENTI A ESTERO	RISORSE PROPRIE UNIONE EUROPEA	ALTRE USCITE CORRENTI	SPESE CORRENTI	INVESTIMENTI FISSI LORDI E ACQUISITI DI TERRENI	CONTRIBUTI AGLI INVESTIMENTI AD AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE	CONTRIBUTI AGLI INVESTIMENTI AD IMPRESE	CONTRIBUTI AGLI INVESTIMENTI A FAMIGLIE E ISTITUZIONI SOCIALI PRIVATE	CONTRIBUTI AGLI INVESTIMENTI A ESTERO	ALTRI TRASFERIMENTI IN CONTO CAPITALE	SPESE C/CAPITALE	TIT E TIT II	
001. Organi costituzionali, a rilevanza costituzionale e Presidenza del Consiglio dei ministri	001001. Organi costituzionali				1.743	25					1.768								1.768	
	001003. Presidenza del Consiglio dei Ministri				509						509								513	
	Totale				2.252	25					2.277							4	2.281	
002. Amministrazione generale e supporto alla rappresentanza generale di Governo e dello Stato sul territorio.	002002. Attuazione da parte delle Prefetture - Uffici Territoriali del Governo delle missioni del Ministero dell'Interno sul territorio.	440	144	28	8					0	620	4	1					5	625	
	Totale	440	144	28	8		0			0	620	4	1					5	625	
003. Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali	003001. Erogazioni a Enti territoriali per interventi di settore		3		5						8		543					543	551	
	003004. Federalismo amministrativo				240						240		70					70	310	
	003005. Compartecipazione e regolazioni contabili ed altri trasferimenti alle autonomie speciali				28.401						28.401		116					116	28.517	
	003006. Concorso dello Stato al finanziamento della spesa sanitaria				73.740						73.740								73.740	
	003007. Rapporti finanziari con Enti territoriali provinciali				1.086						1.086		130					130	1.216	
	003008. Gestione dell'albo dei segretari comunali e provinciali	29	5	2	1						0	37	0						0	37
	003009. Interventi e cooperazione istituzionale nei confronti delle autonomie locali	22	24	1	163		0				210	70							70	280
	003010. Elaborazione, quantificazione e assegnazione delle risorse finanziarie da attribuire agli enti locali	12	1	0	12.116						12.128	0	228					0	228	12.356
	Totale	63	32	4	115.752	0	0	0	657	16.950	115.851	70	1.087	4.520	0	0	0	0	1.157	117.008
	004. L'Italia in Europa e nel mondo	004001. Protocollo internazionale	5	2	0							8	0						0	8
004002. Cooperazione allo sviluppo internazionali		11	1	1	0,16			657			1.286	0						0	1.286	
004004. Cooperazione economica e relazioni internazionali		12	1	1	2			24		40	40	0						0	40	
004006. Promozione della pace e sicurezza internazionale		13	1	1				581		0	596	0						0	596	
004007. Integrazione europea		7	1	0				20		29	29	0						0	29	
004008. Italiani nel mondo e politiche migratorie		7	2	0				54		64	64	0						0	64	
004009. Promozione del sistema Paese		75	11	1	18		33	1	55		193	0						0	193	
004010. Partecipazione italiana alle politiche di bilancio in ambito UE			0						16.950	280	17.230			4.520				4.520	21.750	
004011. Politica economica e finanziaria in ambito internazionale						0			58		58				0			53	110	
004012. Presenza dello Stato all'estero tramite le strutture diplomatico-consolari		1	112	0					0		113	19							19	132
004013. Rappresentanza all'estero e servizi ai cittadini e alle imprese		578	7	8						1	594	0							0	594
004014. Coordinamento dell'Amministrazione in ambito internazionale		14	5	1			1		0		23	0							0	23
004015. Cooperazione in ambito internazionale		3	1	0							5	0							0	5
004017. Sicurezza delle strutture in Italia e all'estero e controlli ispettivi.		3	5	0							8	0							0	8
Totale		731	149	13	636	35	1	1.450	16.950	282	20.247	19	4.520	0	0	0	53	4.592	24.838	

TAVOLA A.17 SEGUE
STANZIAMENTI DEFINITIVI DI COMPETENZA PER CATEGORIE ECONOMICHE – 2018

Missione	programma	REDDITI DA LAVORO DIPENDENTE	CONSUMI INTERMEDI	IMPOSTE PAGATE SULLA PRODUZIONE	TRASFERIMENTI CORRENTI AD AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE	TRASFERIMENTI CORRENTI A FAMIGLIE E ISTITUZIONI SOCIALI PRIVATE	TRASFERIMENTI CORRENTI A IMPRESE	TRASFERIMENTI CORRENTI A ESTERO	RISORSE PROPRIE UNIONE EUROPEA	ALTRE USCITE CORRENTI	SPESE CORRENTI	INVESTIMENTI FISSI LORDI E ACQUISTI DI TERRENI	CONTRIBUTI AGLI AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE	CONTRIBUTI AGLI INVESTIMENTI AD IMPRESE	CONTRIBUTI AGLI INVESTIMENTI A FAMIGLIE E ISTITUZIONI SOCIALI PRIVATE	CONTRIBUTI AGLI INVESTIMENTI A ESTERO	ALTRI TRASFERIMENTI IN CONTO CAPITALE	SPESE/CAPITALE	TITOLI II	
005. Difesa e sicurezza del territorio	005001. Approntamento e impiego. Carabinieri per la difesa e la sicurezza	6.181	213	395						4	6.793	110						110	6.903	
	005002. Approntamento e impiego delle forze terrestri	5.150	448	317						1	5.916	4						4	5.920	
	005003. Approntamento e impiego delle forze marittime	2.015	240	126					0	0	2.380	4						4	2.384	
	005004. Approntamento e impiego delle forze aeree	2.479	439	153						1	3.072	3						3	3.075	
	005006. Pianificazione generale delle Forze Armate e approvvigionamenti militari	823	563	48		3	2			41	1.479	2.524					55	2.579	4.058	
	005008. Missioni internazionali									0	0	0							0	0
	Totale	16.648	1.903	1.039	3	2	2	0	0	46	19.641	2.644	87			55		2.699	22.340	
	006001. Amministrazione penitenziaria	2.334	323	146		15	122			9	2.950	87							87	3.037
006. Giustizia	006002. Giustizia civile e penale	3.094	526	202		23			0	3.845	294							294	4.140	
	006003. Giustizia minorile e di comunità	194	59	12		1			0	268	10							10	278	
	006005. Giustizia tributaria	127	104	8		7				246	1							1	247	
	006006. Servizi di gestione amministrativa per l'attività giudiziaria	14	1.002	1		0	212		3	1.232	0							0	1.232	
	006007. Giustizia amministrativa					178				178									178	
	006008. Autogoverno della magistratura					14				14									14	
	Totale	5.762	2.015	370	238	336	13	8.734	392	710	1.607	128	2	0	0	0	2	392	9.126	
	007004. Sicurezza democratica			710															710	
007. Ordine pubblico e sicurezza	007005. Concorso della Guardia di Finanza alla sicurezza pubblica	1.386	126	94		1				0	1.607	128	2	0				130	1.738	
	007007. Sicurezza e controllo nei mari, nei porti e sulle coste	623	82	39		0				0	744	69						69	813	
	007008. Contrasto al crimine, tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica	6.280	538	403		0			19	7.240	210							210	7.450	
	007009. Servizio permanente dell'Arma dei Carabinieri per la tutela dell'ordine e la sicurezza pubblica	7	299							306	1							1	307	
	007010. Pianificazione e coordinamento Forze di polizia	32	289	0		2	84		11	421	147	15					0	162	583	
	Totale	8.327	2.044	535	2	86	30	11.028	555	17	0	574	11.602	2	0	0	0	184	2.520	
	008002. Gestione del sistema nazionale di difesa civile	2	1	0		1				4	8							8	12	
	008003. Prevenzione del rischio e soccorso pubblico	1.923	266	123		22			3	2.336	184							397	3.187	
008. Soccorso civile	008004. Interventi per pubbliche calamità					16			16				2.639	135			602	3.171		
	008005. Protezione civile					83			83								999	602		
	Totale	1.925	267	124	99	22	3	2.440	192	2.639	83	75	135	0	0	0	251	3.965		
	009002. Politiche europee ed internazionali e dello sviluppo rurale	14	5	1		119			0	143	93							0	394	
009. Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca	009005. Vigilanza, prevenzione e repressione frodi nel settore agricolo, agroalimentare, agroindustriale e forestale	36	8	2					0	46	3							3	50	
	009006. Politiche competitive, della qualità agroalimentare, della pesca, dell'apicoltura e mezzi tecnici di produzione	16	42	1		183			0	411	12	18					0	63	473	
	Totale	66	55	4	302	1	171	0	1	600	109	101	107	0	0	0	317	917		

TAVOLA A.17 SEGUE
STANZIAMENTI DEFINITIVI DI COMPETENZA PER CATEGORIE ECONOMICHE – 2018

(in milioni)

Missione	programma	REDDITI DA LAVORO DIPENDENTE	CONSUMI INTERMEDI	IMPOSTE PAGATE SULLA PRODUZIONE	TRASFERIMENTI CORRENTI AD AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE	TRASFERIMENTI CORRENTI A FAMIGLIE E ISTITUZIONI SOCIALI PRIVATE	TRASFERIMENTI CORRENTI A IMPRESE	TRASFERIMENTI CORRENTI A ESTERO	RISORSE PROPRIE UNIONE EUROPEA	ALTRE USCITE CORRENTI	SPESE CORRENTI	INVESTIMENTI FISSI LORDI E ACQUISTI DI TERRENI	CONTRIBUTI AGLI INVESTIMENTI AD AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE	CONTRIBUTI AGLI INVESTIMENTI AD IMPRESE	CONTRIBUTI AGLI INVESTIMENTI A FAMIGLIE E ISTITUZIONI SOCIALI PRIVATE	CONTRIBUTI AGLI INVESTIMENTI A ESTERO	ALTRI TRASFERIMENTI IN CONTO CAPITALE	SPESE C/CAPITALE	TITOLI E TITOLI II	
010. Energia e diversificazione delle fonti energetiche	010006. Sicurezza approvvigionamento, infrastrutture gas e petrolio e relativi mercati, relazioni comunitarie ed internazionali nel settore energetico	3	0	0		50				0	54	0						0	54	
	010007. Regolamentazione del settore elettrico, nucleare, delle energie rinnovabili e dell'efficienza energetica, ricerca per lo sviluppo sostenibile	4	1	0	16		60			1	81	77	211					287	369	
	010008. Innovazione, regolamentazione e tecnica, gestione e controllo delle risorse del sottosettore	4	11	0				0		1	16	0						0	17	
	Totale	11	12	1	16	50	60	0	0	2	151	77	211					288	439	
	011. Competitività e sviluppo delle imprese	011005. Promozione e attuazione di politiche di sviluppo, competitività e innovazione, di responsabilità sociale d'impresa e movimento cooperativo	6	2	0		1	0			0	10	0	0	3.378			0	3.378	3.388
		011006. Vigilanza sugli enti, sul sistema cooperativo e sulle gestioni commissariati	6	10	0	3	12				0	31	0						0	31
		011007. Incentivazione del sistema produttivo	15	2	1	111	1	70			3	202	0		1.068			0	1.068	1.270
		011008. Incentivi alle imprese per interventi di sostegno						70				70			500			9	509	579
		011009. Interventi di sostegno tramite il sistema della fiscalità					8.954	4.840			34	13.827			3.892				3.892	17.719
		011010. Lotta alla contraffazione e tutela della proprietà industriale	7	3	0				40			0	50	56						56	106
011011. Coordinamento azione amministrativa, attuazione di indirizzi e programmi per favorire competitività e sviluppo delle imprese, dei servizi di comunicazione e del settore energetico		1	0	0							1	0							0	1
Totale		36	15	2	114	8.967	4.980	40	0	37	14.191	56	0	8.838	0	8.903	23.094	0	44	
012. Regolazione dei mercati		012004. Vigilanza sui mercati e sui prodotti, promozione della concorrenza e tutela dei consumatori	8	3	0	21	4	0	1	7	44	0	0						0	44
		Totale	8	3	0	21	4	0	1	7	44	0	0	0	0	0	0	0	0	44
	013001. Sviluppo e sicurezza della mobilità stradale	136	129	9					0	273	29	26						54	328	
	013002. Autotrasporto ed intermodalità	5	10	0		308			0	324	8	3	62					73	397	
	013004. Sviluppo e sicurezza del trasporto aereo	3	0	0	22	30			9	65	1	94						95	160	
013. Diritto alla mobilità e sviluppo dei sistemi di trasporto	013005. Sistemi ferroviari, sviluppo e sicurezza del trasporto ferroviario	3	1	0	6				0	112	0	18	958					975	1.087	
	013006. Sviluppo e sicurezza della mobilità locale	3	0	0	5.153	9			0	5.166	93	622	54					769	5.936	
	013008. Sostegno allo sviluppo del trasporto				4		1.899				1.503		0	4.365				4.365	5.868	
	013009. Sviluppo e sicurezza della navigazione e del trasporto marittimo e per vie d'acqua interne	7	25	0	3		177	1	0	213	27	328	42				0	397	610	
	Totale	156	166	10	5.189	2.125	1	9	7.656	1.089	5.481	159	1.089	5.481	0	6.729	14.386	0	14.386	

TAVOLA A.17 SEGUE
STANZIAMENTI DEFINITIVI DI COMPETENZA PER CATEGORIE ECONOMICHE – 2018

(in milioni)

Missione	programma	REDDITI DA LAVORO DIPENDENTE	CONSUMI INTERMEDI	IMPOSTE PAGATE SULLA PRODUZIONE	TRASFERIMENTI CORRENTI AD AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE	TRASFERIMENTI CORRENTI A FAMIGLIE E ISTITUZIONI SOCIALI PRIVATE	TRASFERIMENTI CORRENTI A ESTERO	RISORSE PROPRIE UNIONE EUROPEA	ALTRE USCITE CORRENTI	SPESA CORRENTI	INVESTIMENTI FISSI DI LORDI E ACQUISTI DI TERRENI	CONTRIBUTI AGLI INVESTIMENTI AD AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE	CONTRIBUTI AGLI INVESTIMENTI AD IMPRESE	CONTRIBUTI AGLI INVESTIMENTI A FAMIGLIE E ISTITUZIONI SOCIALI PRIVATE	CONTRIBUTI AGLI INVESTIMENTI A ESTERO	ALTRI TRASFERIMENTI IN CONTO CAPITALE	SPESA C/CAPITALE	TIT I E TIT II		
014. Infrastrutture pubbliche e logistica	014005 Sistemi idrici, idraulici ed elettrici	8	5	0					0	13	4	132	15				151	164		
	014008 Opere pubbliche e infrastrutture											306					306	306		
	014009 Sicurezza, vigilanza e regolamentazione in materia di opere pubbliche e delle costruzioni	4	3	0						7	0						0	7		
	014010 Opere stradaliche, edilizia statale ed interventi speciali e per pubbliche calamita'	82	12	5						100	355		91	6			1.286	1.996	2.096	
	014011 Sistemi stradali, autostradali ed intermodali	15	15	1						41	170		149				13	3.787	3.828	
	Totale	108	35	7	0	10	0	0	0	161	529	4.150	255	6	0	0	1.299	6.241	6.402	
	015. Comunicazioni	015003 Servizi postali									343							0	343	
		015004 Sostegno all'editoria					73				107							0	107	
		015005 Pianificazione, regolamentazione, vigilanza e controllo delle comunicazioni elettroniche e radiodiffusione, riduzione inquinamento elettromagnetico	6	1	0				5		12	0						0	13	
		015008 Servizio di Comunicazione Elettronica, di Radiofrequenza e Postali	8	16	0		1	2	68	1	97	0						0	97	
		015009 Attività territoriali in materia di comunicazioni e di vigilanza sui mercati e sui prodotti	38	5	2						45	4							4	49
		Totale	51	23	3	0	74	2	445	5	1	605	4	0	0	0	0	0	4	609
		016. Commercio internazionale ed internazionalizzazione del sistema produttivo	016004 Polizia commerciale in ambito internazionale	5	1	0						6	0						0	6
			016005 Sostegno all'internazionalizzazione delle imprese e promozione del made in Italy	4	1	0		94				108	0	142	1				143	251
Totale			9	1	1	0	94	0	0	0	114	0	142	1	0	0	0	143	258	
017003 Ricerca in materia ambientale											71							0	71	
017004 Ricerca educazione e formazione in materia di beni e attività culturali			18	7	1		0				26	0	0					0	27	
017015 Ricerca di base e applicata																			214	
017018 Ricerca, innovazione, tecnologie e servizi per lo sviluppo delle comunicazioni e della società dell'informazione			6	1	0						8	2						0	10	
017020 Ricerca per il settore della sanità pubblica			3	1	0		275				279	0	31						31	
017021 Ricerca per il settore zoonozofittico	1		0	0		11				12	0						0	12		
017022 Ricerca scientifica e tecnologie di base e applicata	5		1	0		50				58	0	2.199	12		5	192	0	2.408		
Totale	32		10	2	0	407	2	1	6	454	2	2.464	12	5	192	0	2.675	3.129		
018. Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	018003 Valutazioni e autorizzazioni ambientali		4	13	0						17	1						0	18	
	018005 Sviluppo sostenibile, rapporti e attività internazionali e danno ambientale		2	26	0						34	1	9					130	165	
	018008 Vigilanza, prevenzione e repressione in ambito ambientale		15	5	1						21								21	
	018011 Coordinamento generale, informazione e comunicazione	2	1	0						3	2	11						16		
	018012 Gestione delle risorse idriche, tutela del territorio e bonifiche	23	5	2		6				39	76	293					0	370		
	018013 Tutela e conservazione della fauna e della flora, salvaguardia della biodiversità e dell'ecosistema marino	5	51	0		76				134	5	22					0	27		
	018014 Sostegno allo sviluppo sostenibile					1				1			1					1		
	018015 Prevenzione e gestione dei rifiuti, prevenzione degli inquinamenti	2	6	0						25	34	25	49					74		
	018016 Programmi e interventi per il governo dei cambiamenti climatici, gestione ambientale ed energie rinnovabili	2	2	0						0	4	120	0					120		
	018017 Appuntamento e impiego Carabinieri per la tutela forestale, ambientale e agroalimentare	485	28	28		0				1	542	5						5		
	Totale	540	136	32	0	84	0	3	9	27	830	234	385	1	120	0	741	1.571		

STANZIAMENTI DEFINITIVI DI COMPETENZA PER CATEGORIE ECONOMICHE – 2018

		<i>(in milioni)</i>																			
Missione	programma	REDDITI DA LAVORO DIPENDENTE	CONSUMI INTERMEDI	IMPOSTE PAGATE SULLA PRODUZIONE	TRASFERIMENTI CORRENTI AD AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE	TRASFERIMENTI CORRENTI A FAMIGLIE E ISTITUZIONI SOCIALI PRIVATE	TRASFERIMENTI CORRENTI A IMPRESE	TRASFERIMENTI CORRENTI A ESTERO	RISORSE PROPRIE UNIONE EUROPEA	ALTRE USCITE CORRENTI	SPESE CORRENTI	INVESTIMENTI FISSI LORDI E ACQUISTI DI TERRENI	CONTRIBUTI AGLI INVESTIMENTI AD AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE	CONTRIBUTI AGLI INVESTIMENTI AD IMPRESSE	CONTRIBUTI AGLI INVESTIMENTI A FAMIGLIE E ISTITUZIONI SOCIALI PRIVATE	CONTRIBUTI AGLI INVESTIMENTI A ESTERO	ALTRI TRASFERIMENTI IN CONTO CAPITALE	SPESE C/CAPITALE	TITOLI TT II		
019. Casa e assetto urbanistico	019001. Edilizia abitativa e politiche territoriali				60						60								60		
	019002. Politiche abitative, urbane e territoriali	3	0	0	46		66			0	116	142	44	11				197	313		
	Totale	3	0	0	106		66			0	176	142	44	11				197	373		
020. Tutela della salute	020001. Prevenzione e promozione della salute umana ed assistenza sanitaria al personale navigante e aeronavigante	37	22	2	58	25					144	0						0	144		
	020002. Sanità pubblica veterinaria	28	5	1	0		0			34	0	0						0	34		
	020003. Programmazione del Servizio Sanitario Nazionale per l'erogazione dei Livelli Essenziali di Assistenza	5	8	0	1.156	304	1.473	0	67										67	1.540	
	020004. Regolamentazione e vigilanza in materia di prodotti farmaceutici ed altri prodotti sanitari ad uso umano	7	9	0	0		0				16	0							0	16	
	020005. Vigilanza, prevenzione e repressione nel settore sanitario	5	6	0							11	0							0	11	
	020006. Comunicazione e promozione per la tutela della salute umana e della sanità pubblica veterinaria e attività e coordinamento in ambito internazionale	4	6	0	0		19				29	0							0	29	
	020007. Vigilanza sugli enti e sicurezza delle cure	5	1	0	143	440	589	0			0	0	0					0	0	589	
	020008. Sicurezza degli alimenti e nutrizione	5	4	0	1	0	10	0			0	0							0	10	
	020009. Attività consultiva per la tutela della salute	3	0	0			3	0			0	0							0	3	
	020010. Sistemi informativi per la tutela della salute e il governo del Servizio Sanitario Nazionale	3	18	0	0		21	3			0	0							0	23	
	020011. Regolamentazione e vigilanza delle professioni sanitarie	5	2	0			7	0			0	0							0	7	
	020012. Coordinamento generale in materia di tutela della salute, innovazione e politiche internazionali	2	1	0			3	0			0	0							0	3	
	Totale	107	81	6	1.358	770	0	19	46		2.341	3	67					0	69	2.410	
	021. Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali e paesaggistici	021002. Sostegno, valorizzazione e tutela del settore dello spettacolo dal vivo	3	2	0	329	14	46			0	395	0	1	7				8	403	
		021005. Vigilanza, prevenzione e repressione in materia di patrimonio culturale	4	3	0						7	0								0	7
		021006. Tutela dei beni archeologici	122	6	8	1	0	138	8		0	0							8	145	
		021009. Tutela e valorizzazione dei beni archivistici	111	31	7	1	1	151	9		0	0							9	160	
021010. Tutela e valorizzazione dei beni librari, promozione e sostegno del libro e dell'editoria		69	23	4	6	47	0	0		0	148	8		0				0	157		
021012. Tutela delle belle arti e tutela e valorizzazione del paesaggio		97	13	6	2	1	6	0		0	125	7	1						8	133	
021013. Valorizzazione del patrimonio culturale e coordinamento del sistema museale		251	87	16	1	0	356	22		0	0							22	378		
021014. Coordinamento ed indirizzo per la salvaguardia del patrimonio culturale		5	4	0	0	0	9	111	7		0								118	127	
021015. Tutela del patrimonio culturale		26	13	2	1	293	0	335	346		0							66	412	747	
021016. Tutela e promozione dell'arte e dell'architettura contemporanea e delle periferie urbane		2	1	0	0	7	0	0		0	10	7	1						9	19	
021018. Sostegno, valorizzazione e tutela del settore cinema e audiovisivo		4	2	0		1		0		0	7	0	0						261	268	
Totale		694	185	45	340	364	52	364	52		1.680	519	10	268	68	0	0	0	864	2.544	

STANZIAMENTI DEFINITIVI DI COMPETENZA PER CATEGORIE ECONOMICHE – 2018

(in milioni)

Missione	programma	REDDITI DA LAVORO DIPENDENTE	CONSUMI INTERMEDI	IMPOSTE PAGATE SULLA PRODUZIONE	TRASFERIMENTI CORRENTI AD AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE	TRASFERIMENTI CORRENTI A FAMIGLIE E ISTITUZIONI SOCIALI PRIVATE	TRASFERIMENTI CORRENTI A ESTERO	RISORSE PROPRIE UNIONE EUROPEA	ALTRE USCITE CORRENTI	SPESE CORRENTI	INVESTIMENTI FISSI LORDI E ACQUISTI DI TERRENI	CONTRIBUTI AGLI INVESTIMENTI AD AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE	CONTRIBUTI AGLI INVESTIMENTI AD IMPRESE	CONTRIBUTI AGLI INVESTIMENTI A FAMIGLIE E ISTITUZIONI SOCIALI PRIVATE	CONTRIBUTI AGLI INVESTIMENTI A ESTERO	ALTRI TRASFERIMENTI IN CONTO CAPITALE	SPESE C/CAPITALE	TIT I E TIT II	
022. Istruzione scolastica	022001 Programmazione e coordinamento dell'istruzione scolastica	55	18	0	238		0		232	544	34	748					782	1.327	
	022008 Iniziative per lo sviluppo del sistema istruzione scolastica e per il diritto allo studio	12	114	1	150	25				301	0						0	301	
	022009 Istituzioni scolastiche non statali				0	0	519			519								519	
	022015 Istruzione post-secondaria, degli adulti e livelli essenziali per l'istruzione e formazione professionale	1	0	0		23				24									24
	022016 Realizzazione degli indirizzi e delle politiche in ambito territoriale in materia di istruzione	124	10	8	265					3	409	0						0	410
	022017 Istruzione del primo ciclo	27.939	490	1.813	5					0	30.247	0						0	30.247
	022018 Istruzione del secondo ciclo	14.724	322	954	3					75	16.079	0						0	16.079
	022019 Reclutamento e aggiornamento dei dirigenti scolastici e del personale scolastico per l'istruzione		426							0	426								426
	Totale	42.854	1.381	2.776	661	48	519	0		310	48.549	35	748					783	49.332
	023001 Diritto allo studio nell'istruzione universitaria		3	1	0	275		0		2	281	0	21					21	301
023. Istruzione universitaria e formazione post-universitaria	023002 Istituzioni dell'Alta Formazione Artistica, Musicale e Coreutica	419	15	28	0	4			22	488	0	4					4	492	
	023003 Sistema universitario e formazione post-universitaria	3	1	0	7.365		68		0	7.438	0	11					11	7.449	
	Totale	425	17	28	7.640	4	68		24	8.207	0	36					36	8.243	
024. Diritti sociali, politiche sociali e famiglia	024002 Terzo settore (associazionismo, volontariato, Onlus e formazioni sociali) e responsabilità sociale delle imprese e delle organizzazioni	2	2	0		74			0	78	25						25	103	
	024005 Protezione sociale per particolari categorie		0		187	202	30		128	546			0	8			8	554	
	024006 Garanzia dei diritti dei cittadini	11	8	1		128			9	157								157	
	024011 Sostegno in favore di pensionati di guerra ed assimilati, perseguitati politici e razziali		0		1	601			0	603							0	603	
	024012 Trasferimenti assistenziali a enti previdenziali, finanziamento nazionale spesa sociale, programmazione, monitoraggio e valutazione politiche sociali e di inclusione attiva	5	3	0	30.645	2.059				0	32.712	0						0	32.712
Totale	17	13	1	30.833	3.064	30			137	34.095	25		0	8		33	34.128		
025. Politiche previdenziali	025002 Previdenza obbligatoria e complementare, sicurezza sociale - trasferimenti agli enti ed organismi interessati	11.406			59					11.465							0	11.465	
	025003 Previdenza obbligatoria e complementare, assicurazioni sociali	5	1	0	81.073	422	0		44	81.546	0						0	81.546	
	Totale	11.411	1	0	81.132	422	0		44	93.011	0		0	0			0	93.011	

STANZIAMENTI DEFINITIVI DI COMPETENZA PER CATEGORIE ECONOMICHE – 2018

(in milioni)

Missione	programma	REDDITI DA LAVORO	DIPENDENTE	CONSUMI INTERMEDI	IMPOSTE PAGATE	SULLA PRODUZIONE	TRASFERIMENTI CORRENTI AD AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE	TRASFERIMENTI CORRENTI A FAMIGLIE E ISTITUZIONI SOCIALI PRIVATE	TRASFERIMENTI CORRENTI A IMPRESE	TRASFERIMENTI CORRENTI A ESTERO	RISORSE PROPRIE UNIONE EUROPEA	ALTRE USCITE CORRENTI	SPESE CORRENTI	INVESTIMENTI FISSI LORDI E ACQUISTI DI TERRENI	CONTRIBUTI AGLI INVESTIMENTI AD AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE	CONTRIBUTI AGLI INVESTIMENTI AD IMPRESSE	CONTRIBUTI AGLI INVESTIMENTI A FAMIGLIE E ISTITUZIONI SOCIALI PRIVATE	CONTRIBUTI AGLI INVESTIMENTI A ESTERO	ALTRI TRASFERIMENTI IN CONTO CAPITALE	SPESE C/CAPITALE	TIT I E TIT II
	026006.Politiche passive del lavoro e incentivi all'occupazione	4	0	0	0	0	9.784	0	0	0	0	0	9.789	0	0	0	0	0	0	0	9.789
	026007.Coordinamento e integrazione delle politiche del lavoro e delle politiche sociali; innovazione e coordinamento amministrativo	4	0	0	0	0	27	0	0	0	0	0	32	0	20	0	0	0	0	20	53
	026008.Politiche di regolamentazione in materia di rapporti di lavoro	5	5	0	0	0	39	0	0	0	0	0	49	0	0	0	0	0	0	0	49
026.Politiche per il lavoro	026009.Contrasto al lavoro nero e irregolare, prevenzione e osservanza delle norme di legislazione sociale e del lavoro						347						347		0					0	347
	026010.Politiche attive del lavoro, rete dei servizi per il lavoro e la formazione						367						367		0					0	367
	026012.Sistemi informativi per il monitoraggio e lo sviluppo delle politiche sociali e del lavoro e servizi di comunicazione istituzionale	2	13	0		0			0	0	0	0	15	7						7	22
	Totale	16	18	1	10.564	0	10.564	0	0	21	0	0	10.600	7	21	0	0	0	0	27	10.627
	027002.Flussi migratori, interventi per lo sviluppo della coesione sociale, garanzia dei diritti, rapporti con le confessioni religiose	24	29	2	548	2.475	140	21	0	3.238	21	0	3	24	3.262	0	0	0	0	24	3.262
027.Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti	027006.Flussi migratori per motivi di lavoro e politiche di integrazione sociale delle persone immigrate	2	0	0	8				0	11	0	0	0	0	11	0	0	0	0	0	11
	027007.Rapporti con le confessioni religiose					1.055				1.055					1.055						1.055
	Totale	26	29	2	556	3.530	140	21	0	4.304	21	0	4.304	21	4.782	0	3	0	24	4.782	4.806
028.Sviluppo e riequilibrio territoriale	028004.Sostegno alle politiche nazionali e comunitarie rivolte a promuovere la crescita ed il superamento degli squilibri socio-economici territoriali				24										4.782					4.782	4.806
	Totale				24										4.782					4.782	4.806

TAVOLA A.17 SEGUE
STANZIAMENTI DEFINITIVI DI COMPETENZA PER CATEGORIE ECONOMICHE – 2018

(in milioni)

Missione	programma	REDDITI DA LAVORO DIPENDENTE	CONSUMI INTERMEDI	IMPOSTE PAGATE SULLA PRODUZIONE	TRASFERIMENTI CORRENTI AD AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE	TRASFERIMENTI CORRENTI A FAMIGLIE E ISTITUZIONI SOCIALI PRIVATE	TRASFERIMENTI CORRENTI A IMPRESE	TRASFERIMENTI CORRENTI A ESTERO	RISORSE PROPRIE UNIONE EUROPEA	ALTRE USCITE CORRENTI	SPESE CORRENTI	INVESTIMENTI FISSI LORDI E ACQUISTI DI TERRENI	CONTRIBUTI AGLI INVESTIMENTI AD AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE	CONTRIBUTI AGLI INVESTIMENTI AD IMPRESE	CONTRIBUTI AGLI INVESTIMENTI A FAMIGLIE E ISTITUZIONI SOCIALI PRIVATE	CONTRIBUTI AGLI INVESTIMENTI A ESTERO	ALTRI TRASFERIMENTI IN CONTO CAPITALE	SPESE CAPITALI	TITOLI
	029001. Regolazione e coordinamento del sistema della fiscalità'	31	22	2	4	276	19	1		28	383	30	72	0	3			105	488
	029003. Prevenzione e repressione delle frodi e delle violazioni agli obblighi fiscali	2.475	203	164	13	18				1	2.873	185	2	0				187	3.060
	029004. Regolamentazione e vigilanza sul settore finanziario	12	6	1		0	28			7	53	3		15		128	0	146	198
	029006. Analisi e programmazione economico-finanziaria e gestione del debito e degli interventi finanziari	35	20	2	29					3	89	16					3	19	108
	029007. Analisi, monitoraggio e controllo della finanza pubblica e politiche di bilancio	132	58	9	23			23		0	246	55	49				0	104	349
	029008. Supporto all'azione di controllo, vigilanza e amministrazione generale della Ragioneria generale dello Stato sul territorio	181	33	12							225	0						0	226
	029009. Servizi finanziari e monetazione		130				1			0	131								131
	029010. Accertamento e riscossione delle entrate e gestione dei beni immobiliari dello Stato		587		4.328		17				4.932	111	248					358	5.291
	029011. Giurisdizione e controllo dei conti pubblici				282						282								282
	Totale	2.865	1.058	190	4.680	294	64	24		39	9.214	400	371	15	3	128	3	919	10.133
030. Giovani e sport					468						468		59				131	190	658
	030002. Incentivazione e sostegno alla gioventù				189						189								189
	Totale				656						656		59				131	190	847
031. Turismo		2	1	0	42	0	2				47	1	1					2	49
	Totale	2	1	0	42	0	2				47	1	1					2	49
	032002. Indirizzo politico	185	19	12	1					3	220	2					1	3	223
	032003. Servizi e affari generali per le amministrazioni di competenza	747	248	21	187	0		165		30	1.397	147					0	147	1.545
	032004. Servizi generali delle strutture pubbliche preposte ad attività formative e ad altre attività trasversali per le pubbliche amministrazioni	3	771	0	258					0	1.031	0		2				2	1.033
032. Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche		135	12	7	3	2				0	160	2						2	162
	032006. Interventi non direttamente connessi con l'operatività dello Strumento Militare	330			31	55				25	442								442
	032007. Servizi per le pubbliche amministrazioni nell'area degli acquisti e del trattamento economico del personale	10	140	1						0	150	22						22	173
	Totale	1.409	1.189	41	480	58	165	165		59	3.401	173	2				1	176	3.877
	033001. Fondi da assegnare	583	30							1.176	1.788						724	724	2.512
	033002. Fondi di riserva e speciali									364	364						629	629	993
	Totale	583	30							1.540	2.152						1.353	1.353	3.505
Totale		95.326	11.014	5.266	264.365	18.095	8.734	1.740	16.950	2.609	424.100	6.373	22.944	15.126	85	555	3.801	48.884	472.984

STANZIAMENTI DI COMPETENZA PER MISSIONE, PROGRAMMI
(LEGGE DI BILANCIO 2019)

(in migliaia)

Missione	Esercizio	2018		2019	2020	Var stanz. Iniz.% 2019/2018	
		Programma	Stanziamen- to iniziale				Stanziamen- to definitivo	Stanziamen- to iniziale
001 Organi costituzionali, a rilevanza costituzionale e Presidenza del Consiglio dei ministri	001	Organi costituzionali	1.768.295	1.768.295	1.742.212	1.742.212	- 1,48
	003	Presidenza del Consiglio dei Ministri	469.982	513.125	543.927	552.726	15,73
	Totale		2.238.277	2.281.420	2.286.139	2.294.939	2,14
002 Amministrazione generale e supporto alla rappresentanza generale di Governo e dello Stato sul territorio	002	Attuazione da parte delle Prefetture - Uffici Territoriali del Governo delle missioni del Ministero dell'Interno sul territorio	572.813	624.635	609.587	619.530	6,42
	Totale		572.813	624.635	609.587	619.530	6,42
003 Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali	001	Erogazioni a Enti territoriali per interventi di settore	548.251	551.012	538.580	538.580	- 1,76
	004	Federalismo amministrativo	348.012	310.146			- 100,00
	005	Compartecipazione e regolazioni contabili ed altri trasferimenti alle autonomie speciali	29.373.560	28.517.277	29.393.332	28.727.862	0,07
	006	Concorso dello Stato al finanziamento della spesa sanitaria	73.288.988	73.740.079	74.118.575	75.888.075	1,13
	007	Rapporti finanziari con Enti territoriali	1.198.149	1.216.295	1.457.885	1.251.141	21,68
	008	Gestione dell'albo dei segretari comunali e provinciali	34.403	37.074	35.326	35.354	2,68
	009	Interventi e cooperazione istituzionale nei confronti delle autonomie locali	92.691	280.212	42.992	64.090	- 53,62
	010	Elaborazione, quantificazione e assegnazione delle risorse finanziarie da attribuire agli enti locali	10.775.460	12.356.059	11.105.651	10.791.265	3,06
	Totale		115.659.515	117.008.154	116.692.340	117.296.366	0,89
	004 L'Italia in Europa e nel mondo	001	Protocollo internazionale	7.026	7.630	6.586	6.631	- 6,26
002		Cooperazione allo sviluppo	1.049.330	1.286.218	1.180.129	1.180.216	12,47
004		Cooperazione economica e relazioni internazionali	35.396	40.253	34.807	34.703	- 1,66
006		Promozione della pace e sicurezza internazionale	466.015	596.215	428.057	431.055	- 8,15
007		Integrazione europea	23.710	29.059	24.796	23.486	4,58
008		Italiani nel mondo e politiche migratorie	63.315	64.469	82.324	32.277	30,02
009		Promozione del sistema Paese	188.753	192.680	211.979	213.484	12,30
010		Partecipazione italiana alle politiche di bilancio in ambito UE	22.732.540	21.749.805	20.871.706	21.884.506	- 8,19
011		Politica economica e finanziaria in ambito internazionale	95.065	110.355	170.755	121.334	79,62
012		Presenza dello Stato all'estero tramite le strutture diplomatico- consolari	72.860	132.345	79.418	82.756	9,00
013		Rappresentanza all'estero e servizi ai cittadini e alle imprese	586.115	593.683	595.548	597.972	1,61
014		Coordinamento dell'Amministrazione in ambito internazionale	18.000	22.578	17.532	17.525	- 2,60
015		Comunicazione in ambito internazionale	3.775	4.623	4.050	3.961	7,28
017		Sicurezza delle strutture in Italia e all'estero e controlli ispettivi.	3.750	8.404	3.514	3.513	- 6,29
Totale		25.345.651	24.838.315	23.711.201	24.633.419	- 6,45	

Missione	Esercizio	2018		2019	2020	Var stanz. Iniz.% 2019/2018		
		Programma	Stanziamiento iniziale				Stanziamiento definitivo	Stanziamiento iniziale
005	Difesa e sicurezza del territorio	001	Approntamento e impiego Carabinieri per la difesa e la sicurezza	6.083.408	6.903.230	6.331.680	6.367.808	4,08
		002	Approntamento e impiego delle forze terrestri	4.988.832	5.919.829	5.150.001	5.030.615	3,23
		003	Approntamento e impiego delle forze marittime	2.017.260	2.384.061	2.056.212	2.036.454	1,93
		004	Approntamento e impiego delle forze aeree	2.580.647	3.074.853	2.661.151	2.645.055	3,12
		006	Pianificazione generale delle Forze Armate e approvvigionamenti militari	3.574.962	4.058.275	3.163.082	3.764.860	- 11,52
		008	Missioni internazionali	995.700	22	997.247	1.547.247	0,16
		Totale		20.240.809	22.340.270	20.359.374	21.392.040	0,59
006	Giustizia	001	Amministrazione penitenziaria	2.796.576	3.036.862	2.882.237	2.912.012	3,06
		002	Giustizia civile e penale	3.940.038	4.139.749	4.064.606	4.081.257	3,16
		003	Giustizia minorile e di comunità	252.795	277.785	272.443	272.873	7,77
		005	Giustizia tributaria	203.579	246.921	198.049	192.042	- 2,72
		006	Servizi di gestione amministrativa per l'attività giudiziaria	1.089.038	1.232.364	1.138.934	1.146.530	4,58
		007	Giustizia amministrativa	169.588	178.110	175.125	176.245	3,27
		008	Autogoverno della magistratura	14.392	14.392	34.462	34.462	139,46
		Totale		8.466.004	9.126.183	8.765.857	8.815.421	3,54
007	Ordine pubblico e sicurezza	004	Sicurezza democratica	679.412	711.510	740.252	740.262	8,95
		005	Concorso della Guardia di Finanza alla sicurezza pubblica	1.548.446	1.737.767	1.570.702	1.561.666	1,44
		007	Sicurezza e controllo nei mari, nei porti e sulle coste	723.072	813.078	750.533	771.787	3,80
		008	Contrasto al crimine, tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica	6.711.070	7.450.011	7.032.522	7.188.942	4,79
		009	Servizio permanente dell'Arma dei Carabinieri per la tutela dell'ordine e la sicurezza pubblica	438.276	306.733	439.582	440.658	0,30
		010	Pianificazione e coordinamento Forze di polizia	614.267	582.657	637.664	627.056	3,81
		Totale		10.714.542	11.601.756	11.171.255	11.330.370	4,26
008	Soccorso civile	002	Gestione del sistema nazionale di difesa civile	4.909	12.128	12.110	5.197	146,67
		003	Prevenzione dal rischio e soccorso pubblico	2.095.740	2.520.499	2.288.754	2.334.094	9,21
		004	Interventi per pubbliche calamità	2.803.304	3.186.501	3.265.604	925.204	16,49
		005	Protezione civile	386.393	685.092	1.647.351	1.385.561	326,34
		Totale		5.290.346	6.404.219	7.213.819	4.650.056	36,36
009	Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca	002	Politiche europee ed internazionali e dello sviluppo rurale	325.067	393.784	314.263	303.643	- 3,32
		005	Vigilanza, prevenzione e repressione frodi nel settore agricolo, agroalimentare, agroindustriale e forestale	39.428	49.792	43.427	45.399	10,14
		006	Politiche competitive, della qualità agroalimentare, della pesca, dell'ippica e mezzi tecnici di produzione	440.064	473.370	486.216	456.391	10,49
		Totale		804.558	916.947	843.905	805.432	4,89
010	Energia e diversificazione delle fonti energetiche	006	Sicurezza approvvigionamento, infrastrutture gas e petrolio e relativi mercati, relazioni comunitarie ed	25.744	53.706	25.939	25.932	0,76

Missione	Esercizio	2018		2019	2020	Var stanz. Iniz.% 2019/2018	
		Programma	Stanziamiento iniziale				Stanziamiento definitivo	Stanziamiento iniziale
		internazionali nel settore energetico					
	007	Regolamentazione del settore elettrico, nucleare, delle energie rinnovabili e dell'efficienza energetica, ricerca per lo sviluppo sostenibile	161.841	368.566	182.423	197.422	12,72
	008	Innovazione, regolamentazione tecnica, gestione e controllo delle risorse del sottosuolo	12.674	16.531	11.252	11.239	- 11,21
		Totale	200.258	438.802	219.615	234.593	9,67
011	005	Promozione e attuazione di politiche di sviluppo, competitività e innovazione, di responsabilità sociale d'impresa e movimento cooperativo	3.121.749	3.387.761	2.839.070	2.732.419	- 9,06
	006	Vigilanza sugli enti, sul sistema cooperativo e sulle gestioni commissariali	29.926	31.218	55.819	18.326	86,53
	007	Incentivazione del sistema produttivo	608.449	1.269.713	567.131	472.031	- 6,79
	008	Incentivi alle imprese per interventi di sostegno	254.018	578.817	2.336.015	244.018	819,63
	009	Interventi di sostegno tramite il sistema della fiscalità	17.696.314	17.719.470	18.380.480	16.751.962	3,87
	010	Lotta alla contraffazione e tutela della proprietà industriale	50.189	105.551	60.183	69.908	19,91
	011	Coordinamento azione amministrativa, attuazione di indirizzi e programmi per favorire competitività e sviluppo delle imprese, dei servizi di comunicazione e del settore energetico	1.182	1.193	1.214	1.096	2,71
		Totale	21.761.826	23.093.724	24.239.912	20.289.760	11,39
012	004	Vigilanza sui mercati e sui prodotti, promozione della concorrenza e tutela dei consumatori	16.208	43.883	45.294	43.624	179,45
		Totale	16.208	43.883	45.294	43.624	179,45
013	001	Sviluppo e sicurezza della mobilità stradale	273.219	327.708	293.030	284.719	7,25
	002	Autotrasporto ed intermodalità	419.357	396.723	370.863	360.242	- 11,56
	004	Sviluppo e sicurezza del trasporto aereo	158.461	159.942	79.915	79.146	- 49,57
	005	Sistemi ferroviari, sviluppo e sicurezza del trasporto ferroviario	1.082.065	1.087.460	566.680	292.861	- 47,63
	006	Sviluppo e sicurezza della mobilità locale	5.838.666	5.935.530	6.180.082	5.876.894	5,85
	008	Sostegno allo sviluppo del trasporto	4.960.844	5.868.088	3.170.240	6.820.255	- 36,09
	009	Sviluppo e sicurezza della navigazione e del trasporto marittimo e per vie d'acqua interne	588.404	610.221	710.814	448.263	20,80
		Totale	13.321.014	14.385.671	11.371.624	14.162.380	- 14,63
014	005	Sistemi idrici, idraulici ed elettrici	159.015	164.495	169.020	166.037	6,29
	008	Opere pubbliche e infrastrutture	305.900	305.900	625.000	1.121.200	104,32
	009	Sicurezza, vigilanza e regolamentazione in materia di opere pubbliche e delle costruzioni	6.132	6.799	7.666	7.098	25,03

Missione	Esercizio	2018		2019	2020	Var stanz. Iniz.% 2019/2018	
		Programma	Stanziamento iniziale				Stanziamento definitivo	Stanziamento iniziale
	010	Opere strategiche, edilizia statale ed interventi speciali e per pubbliche calamità	1.901.944	2.096.499	1.667.441	1.466.769	- 12,33
	011	Sistemi stradali, autostradali ed intermodali	3.557.907	3.828.135	1.132.026	4.593.654	- 68,18
	Totale		5.930.897	6.401.827	3.601.153	7.354.759	- 39,28
015	003	Servizi postali	321.764	343.284	317.329	316.778	- 1,38
	004	Sostegno al pluralismo dell'informazione	155.239	106.687	204.557	183.954	31,77
	005	Pianificazione, regolamentazione, vigilanza e controllo delle comunicazioni elettroniche e radiodiffusione, riduzione inquinamento elettromagnetico	10.743	12.509	11.249	11.202	4,72
	008	Servizi di Comunicazione Elettronica, di Radiodiffusione e Postali	28.431	97.159	165.619	467.838	482,53
	009	Attività territoriali in materia di comunicazioni e di vigilanza sui mercati e sui prodotti	42.413	49.057	41.814	40.247	- 1,41
	Totale		558.590	608.695	740.568	1.020.019	32,58
016	004	Politica commerciale in ambito internazionale	5.802	6.471	5.739	5.506	- 1,10
	005	Sostegno all'internazionalizzazione delle imprese e promozione del made in Italy	248.819	251.112	258.507	188.355	3,89
	Totale		254.622	257.583	264.245	193.861	3,78
017	003	Ricerca in materia ambientale	90.272	90.612	91.179	91.179	1,00
	004	Ricerca educazione e formazione in materia di beni e attività culturali	24.382	26.829	30.501	30.332	25,10
	015	Ricerca di base e applicata	213.693	213.693	255.079	290.679	19,37
	018	Ricerca, innovazione, tecnologie e servizi per lo sviluppo delle comunicazioni e della società dell'informazione	8.484	9.776	8.762	8.447	3,28
	020	Ricerca per il settore della sanità pubblica	266.119	310.640	266.262	279.517	0,05
	021	Ricerca per il settore zooprofilattico	11.236	11.630	11.152	11.152	- 0,75
	022	Ricerca scientifica e tecnologica di base e applicata	2.363.574	2.466.191	2.653.476	2.622.346	12,27
	Totale		2.977.761	3.129.372	3.316.411	3.333.651	11,37
018	003	Valutazioni e autorizzazioni ambientali	15.013	17.910	16.233	16.255	8,12
	005	Sviluppo sostenibile, rapporti e attività internazionali e danno ambientale	86.887	164.593	37.193	36.672	- 57,19
	008	Vigilanza, prevenzione e repressione in ambito ambientale	20.252	20.515	20.744	20.736	2,43
	011	Coordinamento generale, informazione e comunicazione	15.292	16.492	10.318	10.347	- 32,53
	012	Gestione delle risorse idriche, tutela del territorio e bonifiche	378.302	408.824	420.140	394.440	11,06
	013	Tutela e conservazione della fauna e della flora, salvaguardia della biodiversità e dell'ecosistema marino	149.366	160.914	145.467	142.921	- 2,61

Missione	Esercizio	2018		2019	2020	Var stanz. Iniz.% 2019/2018	
		Programma	Stanziamiento iniziale				Stanziamiento definitivo	Stanziamiento iniziale
	014	Sostegno allo sviluppo sostenibile	1.000	1.500	1.500	500	50,00
	015	Prevenzione e gestione dei rifiuti, prevenzione degli inquinamenti	62.439	108.691	46.086	35.884	- 26,19
	016	Programmi e interventi per il governo dei cambiamenti climatici, gestione ambientale ed energie rinnovabili	8.361	123.899	8.093	8.077	- 3,20
	017	Approntamento e impiego Carabinieri per la tutela forestale, ambientale e agroalimentare	450.103	547.360	467.242	471.682	3,81
	Totale		1.187.015	1.570.698	1.173.016	1.137.512	- 1,18
019	001	Politiche abitative e riqualificazione periferie	60.000	60.000	117.289	145.521	95,48
	002	Politiche abitative, urbane e territoriali	262.621	312.980	195.789	117.308	- 25,45
	Totale		322.621	372.980	313.079	262.829	- 2,96
020	001	Prevenzione e promozione della salute umana ed assistenza sanitaria al personale navigante e aeronavigante	130.268	144.038	134.119	132.679	2,96
	002	Sanità pubblica veterinaria	30.161	33.620	32.746	31.488	8,57
	003	Programmazione del Servizio Sanitario Nazionale per l'erogazione dei Livelli Essenziali di Assistenza	1.269.697	1.539.825	288.044	281.309	- 77,31
	004	Regolamentazione e vigilanza in materia di prodotti farmaceutici ed altri prodotti sanitari ad uso umano	13.444	16.244	12.581	12.175	- 6,42
	005	Vigilanza, prevenzione e repressione nel settore sanitario	11.254	11.494	11.236	11.233	- 0,16
	006	Comunicazione e promozione per la tutela della salute umana e della sanità pubblica veterinaria e attività e coordinamento in ambito internazionale	25.570	29.185	25.329	25.193	- 0,94
	007	Vigilanza sugli enti e sicurezza delle cure	587.604	589.330	591.228	590.557	0,62
	008	Sicurezza degli alimenti e nutrizione	8.358	10.331	7.892	7.887	- 5,58
	009	Attività consultiva per la tutela della salute	2.761	3.190	2.783	2.661	0,83
	010	Sistemi informativi per la tutela della salute e il governo del Servizio Sanitario Nazionale	22.234	23.354	173.183	121.073	678,93
	011	Regolamentazione e vigilanza delle professioni sanitarie	5.889	7.060	6.404	6.403	8,74
	012	Coordinamento generale in materia di tutela della salute, innovazione e politiche internazionali	2.339	2.798	4.566	5.557	95,25
Totale		2.109.578	2.410.471	1.290.111	1.228.216	- 38,85	
021	002	Sostegno, valorizzazione e tutela del settore dello spettacolo dal vivo	381.433	403.257	412.539	396.188	8,15
	005	Vigilanza, prevenzione e repressione in materia di patrimonio culturale	7.213	7.213	7.809	7.658	8,26
	006	Tutela dei beni archeologici	79.746	145.137	76.192	71.233	- 4,46
	009	Tutela e valorizzazione dei beni archivistici	143.623	160.164	133.222	127.877	- 7,24

Missione	Esercizio	2018		2019	2020	Var stanz. Iniz.% 2019/2018	
		Programma	Stanziamiento iniziale				Stanziamiento definitivo	Stanziamiento iniziale
	010	Tutela e valorizzazione dei beni librari, promozione e sostegno del libro e dell'editoria	143.881	156.847	142.579	130.574	- 0,90
	012	Tutela delle belle arti e tutela e valorizzazione del paesaggio	128.680	132.804	128.133	121.671	- 0,43
	013	Valorizzazione del patrimonio culturale e coordinamento del sistema museale	338.983	377.557	343.598	324.697	1,36
	014	Coordinamento ed indirizzo per la salvaguardia del patrimonio culturale	15.452	127.235	21.976	11.532	42,22
	015	Tutela del patrimonio culturale	713.197	747.014	1.060.516	639.532	48,70
	016	Tutela e promozione dell'arte e dell'architettura contemporanea e delle periferie urbane	17.968	18.811	24.376	18.334	35,67
	018	Sostegno, valorizzazione e tutela del settore cinema e audiovisivo	250.635	268.218	245.143	241.249	- 2,19
	Totale		2.220.811	2.544.259	2.596.082	2.090.545	16,90
022	001	Programmazione e coordinamento dell'istruzione scolastica	1.084.377	1.326.516	1.965.159	1.730.978	81,22
	008	Iniziative per lo sviluppo del sistema istruzione scolastica e per il diritto allo studio	296.267	301.190	203.062	189.969	- 31,46
	009	Istituzioni scolastiche non statali	517.251	519.028	525.723	536.523	1,64
	015	Istruzione post-secondaria, degli adulti e livelli essenziali per l'istruzione e formazione professionale	24.182	23.794	34.275	49.275	41,73
	016	Realizzazione degli indirizzi e delle politiche in ambito territoriale in materia di istruzione	131.333	409.822	401.391	398.354	205,63
	017	Istruzione del primo ciclo	28.816.356	30.247.436	29.488.710	28.641.620	2,33
	018	Istruzione del secondo ciclo	15.012.282	16.078.574	15.308.547	14.941.149	1,97
	019	Reclutamento e aggiornamento dei dirigenti scolastici e del personale scolastico per l'istruzione	430.531	425.606	449.151	445.506	4,32
Totale		46.312.579	49.331.966	48.376.018	46.933.373	4,46	
023	001	Diritto allo studio e sviluppo della formazione superiore	298.192	301.312	321.711	303.661	7,89
	002	Istituzioni dell'Alta Formazione Artistica, Musicale e Coreutica	454.681	492.271	464.609	482.547	2,18
	003	Sistema universitario e formazione post-universitaria	7.453.958	7.449.067	7.559.072	7.722.281	1,41
	Totale		8.206.831	8.242.650	8.345.391	8.508.489	1,69
024	002	Terzo settore (associazionismo, volontariato, Onlus e formazioni sociali) e responsabilità sociale delle imprese e delle organizzazioni	99.276	102.736	98.938	101.506	- 0,34
	005	Famiglia, pari opportunità e situazioni di disagio	372.581	554.170	272.339	250.347	- 26,90
	006	Garanzia dei diritti dei cittadini	126.168	156.535	136.034	135.766	7,82

Missione	Esercizio	Programma	2018		2019	2020	Var stanz. Iniz.%
			Stanziamiento iniziale	Stanziamiento definitivo	Stanziamiento iniziale		2019/2018
	011	Sostegno in favore di pensionati di guerra ed assimilati, perseguitati politici e razziali	653.457	602.557	653.450	653.447	- 0,00
	012	Trasferimenti assistenziali a enti previdenziali, finanziamento nazionale spesa sociale, programmazione, monitoraggio e valutazione politiche sociali e di inclusione attiva	32.728.541	32.712.041	38.929.363	39.961.519	18,95
	013	Sostegno al reddito tramite la carta acquisti			168.124	168.124	#DIV/0!
	014	Tutela della privacy			30.127	30.127	#DIV/0!
	Totale		33.980.024	34.128.039	40.288.375	41.300.837	18,56
025	002	Previdenza obbligatoria e complementare, sicurezza sociale - trasferimenti agli enti ed organismi interessati	11.463.789	11.464.689	11.464.741	11.465.241	0,01
	003	Previdenza obbligatoria e complementare, assicurazioni sociali	82.048.044	81.545.894	84.894.858	88.317.699	3,47
	Totale		93.511.833	93.010.583	96.359.599	99.782.940	3,05
026	006	Politiche passive del lavoro e incentivi all'occupazione	9.904.800	9.789.434	9.701.008	9.532.456	- 2,06
	007	Coordinamento e integrazione delle politiche del lavoro e delle politiche sociali, innovazione e coordinamento amministrativo	81.751	52.822	31.615	30.539	- 61,33
	008	Politiche di regolamentazione in materia di rapporti di lavoro	47.532	49.250	63.913	63.821	34,46
	009	Contrasto al lavoro nero e irregolare, prevenzione e osservanza delle norme di legislazione sociale e del lavoro	314.887	346.909	325.644	324.033	3,42
	010	Politiche attive del lavoro, rete dei servizi per il lavoro e la formazione	367.288	367.414	347.419	337.708	- 5,41
	012	Sistemi informativi per il monitoraggio e lo sviluppo delle politiche sociali e del lavoro e servizi di comunicazione istituzionale	20.897	21.581	23.647	23.882	13,16
	Totale		10.737.156	10.627.411	10.493.245	10.312.440	- 2,27
027	002	Flussi migratori, interventi per lo sviluppo della coesione sociale, garanzia dei diritti, rapporti con le confessioni religiose	2.568.075	3.261.853	2.286.049	1.936.845	- 10,98
	006	Flussi migratori per motivi di lavoro e politiche di integrazione sociale delle persone immigrate	1.893	10.552	5.221	5.221	175,85
	007	Rapporti con le confessioni religiose	1.088.400	1.054.961	1.088.400	1.088.400	-
	Totale		3.658.367	4.327.366	3.379.670	3.030.466	- 7,62
028	004	Sostegno alle politiche nazionali e comunitarie rivolte a promuovere la crescita ed il superamento degli squilibri socio-economici territoriali	4.902.618	4.805.761	6.374.732	6.873.768	30,03

Missione	Esercizio	2018		2019	2020	Var stanz. Iniz.%		
		Programma	Stanziamiento iniziale	Stanziamiento definitivo	Stanziamiento iniziale	2019/2018		
		Totale	4.902.618	4.805.761	6.374.732	6.873.768	30,03	
029	Politiche economico-finanziarie e di bilancio e tutela della finanza pubblica	001	Regolazione e coordinamento del sistema della fiscalità	361.056	487.595	434.179	443.611	20,25
		003	Prevenzione e repressione delle frodi e delle violazioni agli obblighi fiscali	2.800.454	3.060.382	2.804.095	2.764.908	0,13
		004	Regolamentazione e vigilanza sul settore finanziario	180.716	198.458	656.398	627.067	263,22
		006	Analisi e programmazione economico-finanziaria e gestione del debito e degli interventi finanziari	97.049	107.796	147.700	111.463	52,19
		007	Analisi, monitoraggio e controllo della finanza pubblica e politiche di bilancio	315.287	349.325	287.402	316.610	- 8,84
		008	Supporto all'azione di controllo, vigilanza e amministrazione generale della Ragioneria generale dello Stato sul territorio	196.194	225.883	190.961	180.943	- 2,67
		009	Servizi finanziari e monetazione	125.813	130.878	129.562	129.562	2,98
		010	Accertamento e riscossione delle entrate e gestione dei beni immobiliari dello Stato	5.092.260	5.290.848	4.642.915	4.902.663	- 8,82
		011	Giurisdizione e controllo dei conti pubblici	262.392	282.066	309.588	310.162	17,99
				Totale	9.431.221	10.133.230	9.602.800	9.786.989	1,82
030	Giovani e sport	001	Attività ricreative e sport	613.147	657.993	548.785	528.580	- 10,50
		002	Incentivazione e sostegno alla gioventu'	188.701	188.592	237.394	181.740	25,80
		Totale	801.848	846.585	786.179	710.319	- 1,95	
031	Turismo	001	Sviluppo e competitività del turismo	46.764	48.638	44.332	44.310	- 5,20
		Totale	46.764	48.638	44.332	44.310	- 5,20	
032	Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	002	Indirizzo politico	327.620	222.719	400.758	353.344	22,32
		003	Servizi e affari generali per le amministrazioni di competenza	1.818.336	1.544.580	1.702.994	1.609.383	- 6,34
		004	Servizi generali delle strutture pubbliche preposte ad attività formative e ad altre attività trasversali per le pubbliche amministrazioni	317.347	1.033.198	397.262	340.382	25,18
		005	Rappresentanza, difesa in giudizio e consulenza legale in favore delle Amministrazioni dello Stato e degli enti autorizzati	155.230	161.801	142.550	134.965	- 8,17
		006	Interventi non direttamente connessi con l'operatività dello Strumento Militare	445.422	442.148	458.559	462.429	2,95
		007	Servizi per le pubbliche amministrazioni nell'area degli acquisti e del trattamento economico del personale	86.509	172.612	83.652	77.839	- 3,30
		Totale	3.150.463	3.577.058	3.185.775	2.978.342	1,12	
033	Fondi da ripartire	001	Fondi da assegnare	6.102.804	2.512.369	5.770.790	7.703.317	- 5,44
		002	Fondi di riserva e speciali	5.205.973	992.573	5.366.809	5.393.747	3,09
		Totale	11.308.777	3.504.943	11.137.599	13.097.064	- 1,51	
Totale		466.242.197	472.984.096	479.198.305	486.548.659	2,78		

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

LA GESTIONE DEL PATRIMONIO

1. Premessa

2. Conto generale del Patrimonio dello Stato: *2.1. Le risultanze complessive*

3. Analisi delle attività e delle passività finanziarie: *3.1. Attività e passività finanziarie a breve termine:* 3.1.1. La gestione di Tesoreria e l'attività di riscontro della contabilità di tesoreria da parte della Corte dei conti: 3.1.1.1. I crediti di tesoreria. Le operazioni di tesoreria, il conto sospeso collettivi e le sovvenzioni postali; 3.1.2. I debiti di tesoreria; *3.2. Attività e passività finanziarie a medio-lungo termine:* 3.2.1. Attività finanziarie di medio lungo termine: 3.2.1.1. Azioni quotate e non quotate; 3.2.1.2. Altre partecipazioni; 3.2.1.3. Anticipazioni attive; 3.2.1.4. Altri conti attivi; 3.2.2. Passività finanziarie di medio lungo termine: 3.2.2.1. La gestione del debito statale. I debiti redimibili. 3.2.2.1. Lo stock del debito statale; 3.2.2.2. Debiti diversi. Residui passivi perenti

4. Analisi delle attività non finanziarie prodotte e non prodotte: *4.1. Il patrimonio immobiliare dello Stato;* *4.2. I beni del Demanio marittimo;* *4.3. Valorizzazione e dismissione dei beni immobili:* 4.3.1 Vendita di beni immobili; 4.3.2. Altre iniziative finalizzate alla valorizzazione ed alla dismissione degli immobili; 4.3.3. INVIMIT SGR S.p.A.; 4.3.4. Ministero della difesa; 4.3.5. Valorizzazione del patrimonio immobiliare gestito dall'Agenzia del demanio; *4.4. Attività di razionalizzazione degli spazi delle Amministrazioni dello Stato:* 4.4.1. Locazioni passive; 4.4.2. Permute; 4.4.3. Interventi manutentivi; *4.5. Concessioni di beni pubblici;* *4.6. Introiti da locazioni e concessioni*

1. Premessa

Il Conto generale del patrimonio dello Stato¹ del 2018 è stato trasmesso alla Corte dei conti, contestualmente al Conto del bilancio, in forma dematerializzata il 27 maggio 2019² ed espone un peggioramento patrimoniale complessivo pari a 27,5 miliardi.

¹ Esso costituisce la seconda parte del Rendiconto generale dello Stato ed 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, per effetto della gestione del bilancio o per altre cause incidenti sui relativi valori ed illustra, altresì, i punti di concordanza tra la contabilità finanziaria del bilancio e quella patrimoniale. Gli elementi del "Conto" sono definiti dall'art. 36, comma 3, della legge n. 196 del 2009 (che ha riprodotto i contenuti del soppresso art. 22 della legge n. 468 del 1978), nonché dall'art. 14 del d.lgs. n. 279 del 1997 e dal decreto interministeriale applicativo 18 aprile 2002.

² A partire dall'esercizio finanziario 2013 (Circolare RGS n. 8 del 3 marzo 2014), dopo la sperimentazione effettuata nel 2012, il formato digitale costituisce la modalità esclusiva di predisposizione e trasmissione del Rendiconto, in attuazione del Codice dell'Amministrazione Digitale (art. 2, comma 1, d.lgs. n. 82 del 2005), attraverso l'applicativo Ren.De. L'ambiente di raccolta, elaborazione e consultazione dei dati patrimoniali è quello del SIPATR (Sistema del conto del PATRimonio). Il sistema SIPATR è integrato con il sistema IBIS (Inventario dei Beni Immobili dello Stato).

Gli elementi del “Conto” sono definiti dall’art. 36, comma 3, della legge n. 196 del 2009 (che ha riprodotto i contenuti del soppresso art. 22 della legge n. 468 del 1978), nonché dall’art. 14 del d.lgs. n. 279 del 1997 e dal decreto interministeriale applicativo 18 aprile 2002.

Il Conto del patrimonio è tradizionalmente distinto in due sezioni precedute da una nota preliminare: la sezione I presenta le risultanze dei conti relativi ai componenti attivi e passivi significativi del patrimonio dello Stato raccordandoli alla classificazione riportata nel Sistema europeo dei conti nazionali e regionali nella Comunità. Non sono state ancora rivisitate le regole di redazione del Conto del patrimonio, di adeguamento al SEC2010, di cui al regolamento n. 549 del 2013 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 21 maggio 2013, per cui continuano ad applicarsi le regole del SEC’95 - Regolamento n. 2223/96 del Consiglio dell’Unione Europea del 25 giugno 1996.

Il documento è ripartito in quattro macroaggregati, suddivisi in ulteriori quattro livelli di dettaglio, come previsto dal predetto decreto interministeriale che ne ha stabilito anche i criteri di valutazione; la sezione II riassume i movimenti patrimoniali derivanti dagli accertamenti di bilancio raccordandoli con le risultanze del predetto conto.

Seguono tre prospetti recanti gli elementi del patrimonio distinti in base ai Ministeri che li hanno in gestione, nonché quattro appendici (le prime due recanti le consistenze e le variazioni dei beni mobili e immobili, le altre recanti la situazione dei residui passivi perenti e le schede informative sulla gestione di società azionarie partecipate dallo Stato).

Il Conto è corredato, ai sensi dell’art. 36, comma 4, della citata legge n. 196 del 2009, del Conto del “Dare e dell’Avere” della Banca d’Italia che svolge il servizio di tesoreria e di Cassiere speciale per i biglietti e le monete a debito dello Stato con allegati i prospetti recanti il Movimento generale di Cassa, la Situazione del Tesoro, la Situazione dei crediti e debiti di tesoreria (di cui ai prospetti ora denominati Gestione tesoreria - Partite Debitorie e Gestione tesoreria - Partite Creditorie) ed il Movimento degli ordini di pagamento per trasferimento fondi.

Le verifiche svolte dalla Corte, in sede di esame del Rendiconto generale dello Stato, ai fini del giudizio di parificazione del conto generale del patrimonio, sono rivolte ad accertare la regolare iscrizione delle singole variazioni delle poste patrimoniali e dei 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.

Per le entrate, riscosse e versate, per le somme riscosse e “da versare” e per quelle “da riscuotere”, si procede con il riscontro dei dati esposti nel Conto generale del patrimonio con i dati contenuti nei riepiloghi generali e nel Conto del bilancio.

Per la spesa vengono effettuati riscontri sulla base delle scritture tenute o controllate.

Per le predette verifiche concernenti la gestione patrimoniale, la Corte acquisisce, mediante il SIPATR, dalle Amministrazioni per il tramite degli Uffici centrali di bilancio, la documentazione giustificativa delle variazioni apportate rispetto alla consistenza iniziale fornita. Nei casi, frequenti, di mancata variazione ovvero di insufficiente o inadeguata giustificazione della variazione, la Corte, nel dichiarare la regolarità del Conto del patrimonio esclude da tale giudizio, segnalandole al Parlamento, le poste patrimoniali non giustificate, con relativa motivazione dell’esclusione.

Si sottolinea il perdurare di motivi di irregolarità concernenti poste ricorrenti.

La completezza e significatività dei dati esposti nel Conto continuano ad essere condizioni non pienamente rispettate. Difatti non sono ancora registrate nel Conto del patrimonio, alcune significative voci, quali, tra quelle attive, le opere permanenti destinate alla difesa nazionale (quali aeroporti ed eliporti, basi navali, caserme, stabilimenti ed arsenali, depositi di munizioni e di sistemi d’arma, basi missilistiche, poligoni e strutture di addestramento, segnali alla navigazione marittima ed aerea, alloggi di servizio per il personale militare come enumerate dall’art. 233 del d.lgs. n. 66 del 2010). Sul punto il Ministero della difesa ha assicurato che la corretta definizione

dell'elenco e del valore delle infrastrutture è in corso di definizione anche alla luce dell'attività di dismissione del patrimonio immobiliare della Difesa determinato dal processo di revisione dello strumento militare nazionale. In tal senso si sta provvedendo al "popolamento" di apposito database (sistema Ge.Pa.D.D.) che consentirà un corretto censimento delle infrastrutture in parola uniformando criteri e modalità di definizione dei valori patrimoniali, provvedendo, al contempo, all'aggiornamento di quanto già valorizzato.

Esistono altre voci trascurate dalla rilevazione delle poste attive del patrimonio quali le infrastrutture portuali e aeroportuali civili, le strutture e infrastrutture idrauliche, le opere di manutenzione straordinaria, le vie di comunicazione, le linee ferrate e gli impianti fissi, i beni conferiti alle società di trasporti in gestione governativa, le quote dei fondi di investimento mobiliari, i beni storici, i beni paleontologici, le opere di restauro, gli strumenti finanziari derivati a breve termine, le società finanziarie e non finanziarie collegate, il demanio marittimo, il demanio idrico, le foreste, l'avviamento di attività commerciali, i diritti di autore, i brevetti; tra quelle passive, ad esempio, le riserve tecniche di pensione.

La mancata compilazione di tali dati nelle scritture contabili patrimoniali dello Stato è parzialmente ricondotta, da parte del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, competente alla compilazione del Conto del patrimonio, a persistenti inosservanze, da parte di alcuni Ministeri, principalmente da parte della Difesa e dei Trasporti e delle infrastrutture, degli obblighi di cui all'articolo 14 del d.lgs. n. 279 del 1997.

Per quanto riguarda il primo Dicastero, come evidenziato sopra, è stata avviata un'attività tesa alla contabilizzazione sul Conto del patrimonio della voce "opere permanenti destinate alla difesa nazionale".

2. Conto generale del patrimonio dello Stato

2.1. Le risultanze complessive

Il peggioramento patrimoniale di 27,5 miliardi deriva da un incremento delle passività finanziarie superiore a quello delle attività finanziarie.

Nel dettaglio lo stock di passività (finanziarie) dello Stato è passato da 2.823,18 miliardi a 2.879 miliardi circa (+55,82 miliardi) aumentando il divario rispetto alle attività, cresciute di soli 28,3 miliardi (da 947,8 a 976,1).

Pertanto, la differenza finale tra passività e attività determina un ulteriore *record* dello squilibrio patrimoniale (o nei termini usati dal rendiconto "eccedenza di passività") che ha raggiunto il livello massimo di sempre di 1.902,9 miliardi, aumentando dell'1,46 per cento rispetto a quello del 2017 di 1.875,4 miliardi.

Come emerge dalla colonna "variazione annuale eccedenza di passività (%)" della Tavola 1, quello del 2018 è tra i più bassi incrementi di passività dell'ultimo decennio.

Il tasso di incremento dello squilibrio patrimoniale rallenta nuovamente dopo l'impennata del 2017 (si era passati dall'8,3 per cento del 2014, al 3,9 del 2015 e al 2,3 del 2016, per poi salire al 4,3 per cento del 2017), non solo per effetto delle passività finanziarie, il cui tasso di crescita è quasi dimezzato (dal 2,4 per cento all'1,3 o in termini assoluti -38,2 miliardi), ma soprattutto a causa del ridimensionamento delle attività finanziarie, che hanno subito il più vistoso calo dell'ultimo decennio (-4,2 per cento o in termini assoluti -39,2 miliardi, da 986,9 a 947,8). Il fenomeno è rappresentato nella tavola che segue.

ATTIVO E PASSIVO PATRIMONIALE

(in miliardi)

Anno	Attività	Variazione annuale attività (%)	Passività	Variazione annuale passività (%)	Eccedenza passività	Variazione annuale eccedenza di passività	Variazione annuale eccedenza di passività (%)
2009	786	26,93	2.212	4,15	1.426		
2010	836	6,34	2.280	3,09	1.444	18	1,3
2011	821	-1,79	2.344	2,81	1.523	79	5,47
2012	980	19,36	2.513	7,2	1.534	11	0,72
2013	999	21,7	2.561	9,3	1.562	28	2,6
2014	969	-3,05	2.660	3,9	1.692	130	8,3
2015	963	-0,6	2.721	2,2	1.758	66	3,95
2016	987	2,53	2.785	2,35	1.798	40	2,25
2017	947	-4,15	2.823	1,3	1.875	77	4,3
2018	976	2,98	2.879	2	1.903	27,5	1,46

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati MEF-RGS

Il peggioramento patrimoniale è imputabile a quello per operazioni patrimoniali che hanno avuto riflessi sul bilancio per -43,2 miliardi e dalla diminuzione netta verificatasi negli elementi patrimoniali per -8,3 miliardi, l'effetto delle quali è stato mitigato dal miglioramento apportato dalla gestione del bilancio con l'avanzo accertato per 23,9 miliardi.

In altri termini la diminuzione patrimoniale è l'effetto combinato di aumento di attività (per 28,3 miliardi) e aumento di passività (per 55,8 miliardi).

Tra le attività aumentate figurano, in ordine decrescente di valore di variazione:

- Anticipazioni attive (+10,1 miliardi da 53 a 63,1 con un incremento del 19 per cento)
- Crediti (+7,13 miliardi aumentati del 2,27 per cento da 313,5 a 320,6)
- Oggetti di valore (+6,6 miliardi aumentati del 3,8 per cento da 173,8 a 180,5)
- Azioni e altre partecipazioni (+ 2,8 miliardi aumentati da 269,3 a 272,1 dell'1 per cento).

In particolare, le anticipazioni attive derivano essenzialmente dalla rettifica in aumento degli importi concessi a titolo di anticipazioni per il pagamento di debiti certi liquidi ed esigibili a Regioni (+3,4 miliardi) ed Enti del servizio sanitario regionale (+8,8 miliardi). La componente dei "crediti", invece, è principalmente quella dei crediti di tesoreria (+7,3 miliardi), di cui 5,6 miliardi di maggiori disponibilità del Tesoro per il servizio di tesoreria provinciale (ovvero il conto corrente dello Stato presso la Banca d'Italia), passate da 29 a 34,6 miliardi, e 2 miliardi dai pagamenti da regolare, passati da 44,8 a 46,8 miliardi.

Gli oggetti di valore aumentati corrispondono quasi in toto all'incremento dei beni archivistici gestiti dal MiBAC, mentre l'aumento del valore delle azioni riguarda in parte società quotate (721,9 milioni) ed in parte società non quotate (1.697,7 milioni).

Diversamente, l'aumento delle passività finanziarie di 55,8 miliardi è, invece, imputabile ai debiti (+57,4 miliardi di cui 11,7 a breve termine e 45,8 a medio-lungo – questi ultimi trainati dall'aumento di 54,5 miliardi di emissioni di BTP) il cui incremento è stato contrastato da una flessione delle anticipazioni passive per 1,6 miliardi.

3. Analisi delle attività e delle passività finanziarie

Lo stock di attività finanziarie dello Stato al termine del 2018 ammontava a 656,7 miliardi (nel 2017 636,5 e 675,9 nel 2016), mentre le passività finanziarie a 2.879 miliardi (2.823,2 nel 2017 e 2.784,9 nel 2016).

Nei paragrafi successivi è riportato l'andamento negli ultimi anni delle attività e passività finanziarie distinte nella loro componente a breve termine e a medio-lungo termine.

Le attività e passività a breve termine coincidono con le gestioni di tesoreria e dei residui³.

3.1. Attività e passività a finanziarie a breve termine

Le attività finanziarie a breve termine hanno registrato una lieve risalita (+7,6 miliardi) dopo il calo verificatosi nel 2017 da 343 a 313 miliardi: il dato del 2018 si è assestato a 320,6 miliardi.

Tuttavia, le passività a breve termine, che hanno raggiunto la cifra di 769,7 miliardi, hanno superato le analoghe attività di 449,1 miliardi, incrementando ulteriormente il divario raggiunto nel 2017 (444,6 miliardi), sebbene di più stretta misura, in quanto in termini percentuali la flessione annuale è passata dal 10,8 all'1 per cento.

In cinque anni l'incremento dell'esposizione debitoria a breve termine è stato di oltre 161 miliardi ovvero di oltre il 155 per cento.

Nella seguente tabella sono poste a confronto attività e passività a breve termine nelle loro singole componenti.

TAVOLA 2
ATTIVITÀ E PASSIVITÀ FINANZIARIE A BREVE TERMINE

(in miliardi)

	IV livello	Consistenza al 31.12					
		2013	2014	2015	2016	2017	2018
Attività	Biglietti, monete e depositi	0	0	0	0	0	0
	Crediti di tesoreria	123,7	135,4	116,5	131	109,4	116,65
	Residui attivi per denaro presso gli agenti della riscossione	39,3	41,5	37,3	40,7	44,8	39,3
	Residui attivi per denaro da riscuotere	221,8	167,6	171	171,5	159,2	164,65
	Totale attività	384,8	344,5	324,8	343,3	313,4	320,6
Passività	Debiti di tesoreria	589,3	597,5	619,8	610,2	620,17	629,37
	Residui passivi	84,2	113,2	113	134,4	137,9	140,36
	Totale passività	673,5	710,7	732,8	744,6	758	769,7
	Ecceденza passiva	288,6	366,1	408,1	401,3	444,6	449,1

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

La componente delle attività finanziarie che ne ha determinato una lieve risalita è costituita dai crediti di tesoreria (+7,3 miliardi), di cui 5,6 miliardi per l'aumento dei depositi del conto di disponibilità del tesoro e 2 miliardi per i pagamenti da regolare.

Le variazioni di segno opposto tra residui attivi da versare (-5,5 miliardi) e da riscuotere (+5,45 miliardi) ne rendono neutri gli effetti sul saldo delle attività a breve.

3.1.1. La gestione di Tesoreria e l'attività di riscontro delle contabilità di tesoreria da parte della Corte dei conti

Il Conto del patrimonio contempla, tra le attività finanziarie e le passività finanziarie, rispettivamente, i crediti e i debiti della Tesoreria statale evidenziati nel Conto Riassuntivo del Tesoro ex art. 609 R.C.G.S (d'ora in poi CRT), a seguito della rendicontazione delle operazioni di incasso e pagamento (rendicontazione che il Tesoriere dello Stato - Banca d'Italia effettua tra l'altro con il conto mensile riassuntivo mod. 108T e con il conto consuntivo mod. 108T complementare), per conto sia delle Amministrazioni statali, sia di quelle che sono tenute ad accendere il proprio conto corrente presso la Tesoreria.

Il debito di tesoreria indica l'esposizione dello Stato per le liquidità detenute presso la Tesoreria da soggetti terzi o da amministrazioni statali stesse.

³ Per la gestione dei residui si rinvia alla trattazione che di essa è stata effettuata nel presente volume sui capitoli "Le entrate dello Stato" (per i residui attivi) e "Le spese dello Stato" (per i residui passivi). I residui passivi perenti rientrano nella categoria dei debiti a medio-lungo termine per la cui trattazione si fa rinvio al successivo paragrafo 3.2.3.1.

Il credito di tesoreria, invece, rappresenta il valore della giacenza del conto di disponibilità del tesoro e di tutti gli impieghi della liquidità della Tesoreria che devono essere reintegrati da terzi o dallo Stato medesimo, con stanziamenti di bilancio (es anticipazioni, depositi presso terzi).

Purtuttavia, tale apporto necessita di una particolare evidenza nel Conto del patrimonio e nel CRT, anche mediante una nota esplicativa, in quanto le poste patrimoniali attive e passive del Conto del patrimonio derivanti dalla tesoreria coincidono con i crediti e debiti che la Tesoreria ha verso soggetti terzi (tra i quali anche lo Stato come nel caso dei sospesi collettivi), ma non riportano con immediatezza la situazione debitoria dello Stato all'interno dei conti di Tesoreria, che emerge, invece, dal Conto del Dare e dell'Avere, dove viene evidenziata la parte Erario.

La nuova formulazione del CRT avvenuta in attuazione dell'art. 44-*bis* del d.lgs. n. 196 del 2009 introdotto dall'art. 7, comma 1, n. 90 del 2016, pur se orientata verso la semplificazione e sistematizzazione delle partite debitorie e creditorie della Tesoreria, come nella tabella D che esprime il "Raccordo Contabile delle Gestioni del Bilancio dello Stato e della Tesoreria con il saldo di cassa del settore statale", non si ritiene soddisfatti appieno l'esigenza di chiarezza, completezza e semplificazione delle dinamiche di formazione e copertura del fabbisogno, in quanto non sono percepibili i fatti salienti della gestione (ad esempio anche con una nota esplicativa), non è riportato l'andamento mensile del Conto del dare e dell'avere, da cui si percepirebbe la situazione della parte Erario del Conto, non esiste un raffronto con la situazione dei debiti certi liquidi ed esigibili della P.A., né sono chiari gli effetti della gestione del debito statale (che è intimamente connessa a quella di tesoreria).

Occorre cioè fornire anche al lettore non specializzato una chiara situazione, quanto più aggiornata (la situazione appare sul sito internet anche dopo più di 70 giorni dalla fine del mese di riferimento) e semplificata (riassuntivo nel senso anche di onnicomprensivo di tutte le dinamiche), della reale situazione dei conti pubblici.

Nella seguente tavola, tratta dalla "Situazione del tesoro" dei conti riassuntivi degli ultimi anni, viene riportato il *trend* di crescita dei saldi negativi di tesoreria.

TAVOLA 3
VARIAZIONI DEL SALDO DI TESORERIA
(in miliardi)

Anno	Saldi di tesoreria	Variazione annua o saldo di esecuzione del bilancio	Variazione annua %	Differenza anno-base 2001	Rapporto % anno-base 2001
2018	-512,7	-1,9	-0,37	-229,4	-81
2017	-510,8	-31,6	-6,6	-227,5	-80,3
2016	-479,1	24,1	4,8	-195,8	-69,1
2015	-503,3	-41,3	-8,9	-220,0	-77,7
2014	-462,0	3,5	0,8	-178,7	-63,1
2013	-465,5	16,8	3,5	-182,2	-64,3
2012	-482,3	-32,9	-7,3	-199,0	-70,2
2011	-449,4	-24,4	-5,7	-166,1	-58,6
2010	-425,0	24,0	5,3	-141,7	-50,0
2009	-449,0	26,7	5,6	-165,7	-58,5
2008	-475,7	-34,1	-7,7	-192,4	-67,9
2007	-441,6	-12,4	-2,9	-158,3	-55,9
2006	-429,2	-7,6	-1,8	-145,9	-51,5
2005	-421,6	-27,6	-7,0	-138,3	-48,8
2004	-394,0	-18,5	-4,9	-110,7	-39,1
2003	-375,5	-56,5	-17,7	-92,2	-32,5
2002	-319,0	-35,7	-12,6	-35,7	-12,6
2001	-283,3				

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Conto riassuntivo del tesoro

Dalla tavola emerge l'andamento del saldo annuale tra debiti e crediti dal 2001, anno nel quale il disavanzo era pari a 283,3 miliardi.

Il risultato della gestione di tesoreria, dato dalla differenza tra debiti e crediti di tesoreria ed evidenziato nella colonna “saldi di tesoreria” della precedente tabella, è negativo in quanto la somma dei debiti, ovvero delle disponibilità depositate da terzi presso la tesoreria, supera i crediti della tesoreria stessa, tra i quali sono contemplati fundamentalmente le disponibilità del conto del Tesoro, i sospesi di tesoreria (somme anticipate allo Stato che devono essere restituite dalla gestione di bilancio) e le somme depositate per operazioni di tesoreria presso Cassa depositi e prestiti.

Il saldo negativo è tendenzialmente in aumento in quanto mediamente la gestione del bilancio a livello di cassa genera un disavanzo coperto dalle disponibilità di tesoreria.

In termini contabili, ove tale andamento si manifesta al termine dell'esercizio finanziario, la variazione viene definita saldo negativo di esecuzione del bilancio.

Nel 2018 il “disavanzo” di tesoreria è aumentato su base annua in misura molto ridotta (0,4 per cento) rispetto al 2017 (6,6 per cento), ovvero, in termini assoluti, di 1,9 miliardi, raggiungendo il volume di disavanzo più alto di sempre di 512,7 miliardi (510,8 miliardi nel 2017) dato dalla differenza tra 629,4 miliardi di debiti di tesoreria e 116,7 miliardi di crediti di tesoreria.

In altri termini le liquidità detenute nella tesoreria o da questa impiegate presso terzi (pari appunto a 116,7 miliardi mentre nel 2017 erano pari a 109,4 miliardi), che sono le “partite creditorie” ovvero crediti di Tesoreria, sono ampiamente al di sotto di quelle di terzi, detenute presso la Tesoreria (pari a 629,4 miliardi che nel 2017 erano di importo minore ovvero 620,2 miliardi), definite come “partite debitorie” della gestione di tesoreria ovvero debiti di Tesoreria.

L'andamento è negativo, anche se non costante, essendosi alternati anni nei quali i saldi di esecuzione del bilancio sono stati positivi.

La contabilità di tesoreria è oggetto di un'attività di controllo concomitante che viene effettuata dalla Corte dei conti ai sensi dell'art. 39 del T.U. del regio decreto 1214 del 1934 e consiste nell'accertamento di concordanza tra le spese ordinate e pagate durante l'esercizio e le scritture tenute o controllate dalla Corte dei conti, verificando il rispetto dei limiti previsti dagli stanziamenti di bilancio e la regolare estinzione dei titoli di spesa (ai sensi dell'art. 607 del Regolamento generale dello Stato).

All'esito dei controlli, ove se ne riconosca la regolarità, si validano i pagamenti disposti nel corso dell'anno secondo quanto riscontrato nella banca dati integrata del Sistema Informativo Controllo e Referto (SICR).

Nell'ambito dei compiti istituzionali la Corte provvede a riconoscere la regolarità dei pagamenti disposti da tutte le Amministrazioni centrali con mandato informatico, ordini di accreditamento, ordini di spesa per ruoli e per debito vitalizio inserendo nel sistema informativo integrato i dati per la stesura del conto consuntivo finale che viene trasmesso alla Ragioneria Generale dello Stato al fine della presentazione alla Corte del Rendiconto generale, nonché dei pagamenti disposti per i titoli del Debito pubblico, BOT ed ordini di pagamento per trasferimento fondi. Sono sottoposti, inoltre, alla dichiarazione di regolarità le contabilità relative ai Fondi Edifici di culto.

Per le contabilità delle spese effettuate da organi decentrati dello Stato la competenza dell'esame è incardinata nelle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, così come confermato dal decreto del Presidente della Repubblica n. 367 del 1994 e dal Regolamento di organizzazione delle funzioni di controllo approvato dalle Sezioni Riunite con deliberazione n. 14 del 16 giugno 2000, mentre la dichiarazione di regolarità finale è rilasciata dall'Ufficio di riscontro per le contabilità di tesoreria. Alla chiusura delle contabilità l'Ufficio chiede con nota ufficiale alle Sezioni regionali una relazione attestante le spese riconosciute regolari nonché quelle non riconosciute regolari, con indicazione delle motivazioni, anche allegando copia dei rilievi effettuati. Per l'esercizio finanziario 2018 le contabilità per le spese effettuate da organi decentrati dello Stato sono state dichiarate regolari.

All'avvio delle attività di riscontro delle contabilità di tesoreria ogni anno, viene svolta un'attenta analisi sui capitoli iscritti nel bilancio di previsione delle Amministrazioni statali relativamente agli attributi anagrafici e alla classificazione economica (Cedolino unico, ruolo di

spesa fissa, spesa obbligatoria, ecc.). In particolare, negli ultimi esercizi è stata avviata la revisione dei capitoli iscritti nei ruoli di spesa fissa in previsione dell'applicazione di quanto stabilito all'articolo 34, commi 11, della n. 196 del 2009 "Legge di contabilità e finanza pubblica" sul divieto di disporre l'utilizzo dei ruoli di spesa fissa quale mezzo di pagamento per alcune tipologie di spesa (fitti, censi, canoni, livelli e altre spese di importo e scadenza fissi ed accertati). Nello specifico, anche per l'esercizio finanziario 2018, è stata riscontrata una problematica legata all'anagrafica dei capitoli riguardanti i ruoli di spesa fissa. Il sistema informatico in alcuni casi non riconosce capitoli di spesa fissa e in altri rileva capitoli di spesa fissa laddove non se ne riscontra comunicazione di iscrizione a ruolo, i cosiddetti "ruoli di spesa fissa" da parte dell'Ufficio della Ragioneria generale dello Stato competente. Si è provveduto, così, ad avviare verifiche anagrafiche che hanno implicato in diversi casi la segnalazione di incongruenze agli uffici di interesse al fine di apportare le variazioni idonee. Per limitare al minimo tali correzioni, per l'esercizio finanziario 2018, è stata avviata (intrapresa) una collaborazione maggiormente stringente con gli Uffici centrali di bilancio presso i vari Ministeri al fine di agevolare la verifica delle anagrafiche relative ai ruoli di spesa fissa. In proposito si segnala che nel 2019 è stato avviato il Tavolo di lavoro congiunto tra la Banca d'Italia, la Ragioneria Generale dello Stato e la Corte dei conti per il programma di revisione dell'architettura informatica del servizio di tesoreria statale, un programma per la reingegnerizzazione delle procedure della Tesoreria dello Stato che prevede come primo progetto quello denominato "Conti di tesoreria e altre anagrafiche" ovvero la gestione dei conti dello Stato e la definizione delle anagrafiche collegate.

Le attività di riscontro hanno interessato i pagamenti del bilancio dello Stato effettuati nelle modalità di seguito brevemente descritte:

- *ordini di pagamento* (OP)- vengono emessi a favore dei creditori dello Stato, sulla Tesoreria centrale o sulle Sezioni di Tesoreria provinciale, dalle Amministrazioni centrali dello Stato e da quelle periferiche. Gli ordini di pagare sono disposti mediante mandati informatici;
- *ordini di accreditamento* (OA) riguardano la cosiddetta spesa delegata. Le amministrazioni centrali e alcune periferiche mettono a disposizione risorse presso la tesoreria in favore di propri funzionari delegati (FD), per l'effettuazione di alcune spese. Per gli ordini di accreditamento l'attività svolta ha riguardato l'andamento della spesa su singoli capitoli a partire dall'apertura di credito a favore dei singoli funzionari delegati fino all'estinzione del titolo attraverso l'emissione di ordinativi secondari. Le aperture di credito sono infatti imputate al bilancio tramite riduzione al pagato, ossia per le somme effettivamente pagate nell'esercizio. Tuttavia, per ciò che attiene alle spese in conto capitale effettuate a valere sull'apertura di credito, è previsto che le somme rimaste in tutto o in parte inestinte alla chiusura dell'esercizio possano essere trasportate all'esercizio successivo su richiesta del FD. Questo settore dei pagamenti dello Stato è interessato a decorrere dal 1° gennaio 2019 dalle novità in materia di spesa delegata introdotte dal decreto legislativo 16 marzo 2018, n. 29, che ha apportato modifiche all'articolo 34 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, con l'inserimento dei commi 2-bis e 7-bis;
- *ruoli di spesa fissa* (RSF)- sono utilizzati per effettuare spese che hanno carattere di regolarità e non si esauriscono in un solo pagamento; sono spese con importo e scadenze determinate. Tali titoli di spesa non costituiscono di per sé ordini di pagamento, ma hanno il valore di autorizzazione continuativa a pagare finché perdura per lo Stato l'obbligo che li ha generati e utilizzano iscrizioni a ruolo, i cosiddetti "ruoli", emessi dalle Amministrazioni centrali e da quelle periferiche investite di poteri di spesa imputabili ai capitoli. Anche questa modalità di spesa è interessata a decorrere dal 1° gennaio 2019 da novità sostanziali introdotte dai decreti legislativi 12 maggio 2016, n. 93 e 16 marzo 2018, n. 29 che hanno apportato delle modifiche dell'articolo 34 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, con l'inserimento e le modifiche dei commi 11 e 12;
- *debito vitalizio* - le contabilità relative al valore attuale delle rendite vitalizie per pensioni o per altro titolo in corso di pagamento o di cui ancora non è maturato l'obbligo del pagamento,

dovute dallo Stato e da altre amministrazioni pubbliche, ai dipendenti e anche ad altre persone fisiche;

- *note di imputazione* (NI)- fanno riferimento ad una modalità speciale che viene utilizzata per la contabilizzazione degli interessi passivi e del rimborso della quota capitale dei titoli del debito pubblico. Le note di imputazione rappresentano la modalità usata per la contabilizzazione al bilancio dei pagamenti relativi al debito statale, sia per quanto riguarda il rimborso dei titoli sia per quanto riguarda gli oneri per interessi a essi collegati. Dai controlli effettuati non sono state riscontrate irregolarità.

La Corte dei conti ha provveduto, a riconoscere la regolarità dei pagamenti afferenti alle contabilità del Fondo edifici di culto (FEC). Il Fondo è amministrato dal Ministero dell'interno per mezzo della Direzione centrale per l'amministrazione del Fondo edifici di culto e la Corte verifica la concordanza delle scritture contabili a sistema con quelle indicate dall'ufficio dell'amministrazione del Fondo competente per la rendicontazione.

Tutte le attività effettuate hanno visto la prosecuzione del lavoro volto ad ottimizzare le procedure in termini di trasparenza e di tracciabilità e del dato contabile e delle comunicazioni ufficiali e informali, implementando le procedure informatiche e l'utilizzo della posta certificata.

A tal fine sono stati previsti e attuati vari interventi sul sistema SICR anche attraverso modifiche operative che hanno riguardato le innovazioni dettate dalla legge n. 196/2009.

Si dà evidenza del fatto che, relativamente alla parte tecnico-informatica, il lavoro volto al miglioramento della gestione dei dati contabili e il lavoro di correzione delle incongruenze è stato proficuamente attuato, d'intesa con la Direzione generale per i sistemi informativi e automatizzati (DGSIA) e con la fattiva collaborazione del personale SOGEI.

L'attività di riscontro delle contabilità di tesoreria per l'esercizio finanziario 2018 ha evidenziato talune criticità che qui di seguito si riportano:

1. Sono state riscontrate incongruenze relative all'anagrafica di alcuni capitoli riguardanti la classificazione della spesa. In particolare:
 - in accordo con l'IGB si è provveduto alla correzione di alcuni capitoli con errate indicazioni relative alla categoria di Cedolino Unico e IRAP. Tra questi si segnalano il capitolo 1010 del MEF, i capitoli 1110, 1389 e 4813 del Ministero della difesa in modo da consentire la corretta acquisizione dei titoli di spesa;
 - a seguito del passaggio delle competenze in materia di turismo dal Ministero dei beni culturali a quello delle politiche agricole durante l'esercizio finanziario 2018, si è verificato il problema della gestione del cambio di descrizione anagrafica delle Amministrazioni interessate, e delle correlate Ragionerie, in corso di esercizio; tale casistica ha, inizialmente, determinato un blocco nell'elaborazione dei flussi e dell'acquisizione dei titoli e dei decreti di assegnazione. Si è provveduto alla risoluzione mantenendo attiva sul sistema solo l'ultima descrizione anagrafica fornita da RGS Bilancio, che verrà visualizzata anche per gli esercizi precedenti, in attesa che venga effettuato un intervento risolutivo per la corretta gestione delle logiche di storicizzazione delle descrizioni delle Amministrazioni e delle correlate Ragionerie;
 - relativamente all'anagrafica e alla corretta classificazione della spesa si è rilevata una criticità sui capitoli 1230 e 1231 del Ministero del lavoro e delle politiche sociali. La questione riguarda, in particolare, il pagamento delle partite stipendiali del personale in servizio presso gli Uffici Territoriali del Ministero, gestite dalle Ragionerie Territoriali attraverso ruoli di spesa fissa, poiché, a seguito dell'istituzione dell'Ispettorato nazionale del lavoro, detti capitoli hanno assunto classificazione di capitoli di trasferimento. Pertanto, si è rilevato che non potevano essere utilizzati ruoli di spesa fissa per le spese di funzionamento dell'Ispettorato. Nelle more dell'istituzione del nuovo organismo, l'Amministrazione ha ritenuto, per il 2018, di continuare ad effettuare il pagamento attraverso ruoli di spesa fissa sul capitolo 1231 di alcune partite stipendiali che originariamente erano allocate presso gli uffici territoriali delle ex Direzioni provinciali del lavoro, assicurando, al contempo, a decorrere dall'esercizio finanziario 2019, la corretta

allocazione e gestione delle partite stipendiali interessando le competenti Ragionerie Territoriali dello Stato.

2. Nel corso dell'ultimo decennio è risultato rilevante, per le dinamiche dei pagamenti, l'ingresso nel cedolino unico di un numero crescente di comparti del pubblico impiego nel sistema NoiPA del Dipartimento dell'amministrazione generale del personale e dei servizi (DAG), del Ministero dell'economia e delle finanze (MEF). Inoltre, è stata ampliata l'offerta e le modalità di erogazione dei servizi erogati. Pertanto, negli ultimi esercizi finanziari sono state disposte e affinate le procedure necessarie all'acquisizione, elaborazione e riciclo dei nuovi flussi di cedolino unico provenienti dall'Arma dei Carabinieri. Da gennaio 2016, infatti, l'Arma dei Carabinieri, oltre che alla componente militare del Ministero della difesa, ha aderito al trattamento del cedolino unico. Nell'ultimo biennio l'attività di riscontro sui nuovi flussi informativi è stata indirizzata a migliorare la tracciabilità e la analiticità dei dati acquisiti a sistema, al fine di garantire una maggiore trasparenza di bilancio.
3. Il Decreto del Ministro dell'economia e delle finanze del 29 maggio 2007 "Istruzioni sul servizio di tesoreria dello Stato", che regola anche il sistema dei pagamenti dello Stato, all'art. 113, relativamente ai titoli di spesa informatici, prevede espressamente che le eventuali variazioni e rettifiche rilevate dagli uffici competenti debbano essere effettuate sui sistemi di tutte le amministrazioni interessate e quindi anche dalla Corte dei conti. Le rettifiche consentono il necessario allineamento delle scritture contabili tra i sistemi interessati, propedeutico alla presentazione del conto consuntivo finale e devono, quindi, essere vagliate e recepite dalla Corte dei conti. Le azioni poste in essere per l'adeguamento delle scritture comportano l'esecuzione, anche manuale, di molteplici e variegati operazioni informatiche. La Corte nell'espletamento di tali operazioni ha provveduto, nel 2018, ad effettuare continui raccordi e aggiornamenti con il Dipartimento dell'amministrazione generale del personale e dei servizi, il Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato – IGCS, IGB e con la Banca d'Italia. Gli ultimi esercizi finanziari, proprio per l'ampio quadro di scritture contabili annoverate nella gestione del DAG hanno registrato un aumento significativo delle rettifiche dei titoli telematici, concentrate maggiormente nella fase conclusiva dell'esercizio finanziario. Tali rettifiche hanno implicato necessariamente una gestione "in emergenza" delle diverse fasi della chiusura delle contabilità di tesoreria, aggravando notevolmente le attività di verifica.
4. Le operazioni di validazione dei titoli di spesa hanno visto negli anni passati registrare uno spostamento in avanti sui tempi di chiusura delle operazioni di contabilità di tesoreria, per il verificarsi di situazioni di errore nell'elaborazione dei Ruoli di spesa fissa, specificamente circoscritte all'ambito del cedolino unico, riguardanti diverse amministrazioni, relative al piano gestionale 49.
5. In fase di gestione delle contabilità di tesoreria sono state rilevate ulteriori problematiche relative ai pagamenti sui capitoli aventi ruoli di spesa fissa. In particolare, si sono riscontrate difficoltà sulla copertura dei piani gestionali di alcuni capitoli sui quali gravano oneri derogabili. Come è noto, i capitoli di Cedolino unico sono articolati in piani gestionali in base alla natura del corrispettivo. Ad ogni piano gestionale è assegnata la disponibilità di fondi relativa e ognuno di essi presenta natura obbligatoria o non obbligatoria a seconda della tipologia di spesa attribuita. Per alcuni piani gestionali non aventi caratteristiche stipendiali di onere inderogabile, sono stati superati gli stanziamenti di spesa, creando incongruenze sul sistema informativo poiché alcuni titoli di spesa già pagati non risultavano ancora registrati dagli uffici del controllo delle spese della RGS. La questione ha riguardato, in particolare, la remissione dei pagamenti non andati a buon fine, per i quali dovrebbe essere attuato, durante la fase gestionale, un costante monitoraggio, al fine di consentire il rispetto dei principi di corretta imputazione dei pagamenti ai capitoli/piani di gestione pertinenti, utilizzando le risorse appositamente dedicate. Per superare dette criticità si sono avuti diversi incontri con la RGS nei quali, tra l'altro, si è proposto di aprire un tavolo di lavoro congiunto al fine di analizzare le procedure attualmente in uso. In estrema sintesi si segnala che il numero complessivo di incongruenze riscontrate a sistema sui capitoli di cedolino unico che hanno

richiesto interventi correttivi ammonta a 474. Nella tavola a seguire sono riportati i capitoli delle Amministrazioni sui quali sono state rilevate le incongruenze.

TAVOLA 4

CAPITOLI CON INCONGRUENZE DI PAGATO

Ministero	Capitoli di Cedolino Unico
MEF	4201
	4219
Giustizia	1601
	2001
Interno	1801
	1802
	2501
MIUR	1227
	1228
	1229
	1230
	2403
MIT	2043
Difesa	1207
	4311
	4461
Arma dei Carabinieri	2851
Arma dei Carabinieri	4800
MIBAC	4001

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati RGS

6. Il sistema NoiPA ha rilevato, in corso di esercizio, delle irregolarità sui pagamenti di tipo stipendiale effettuati dalle Ragionerie territoriali dello Stato competenti, su alcuni capitoli di cedolino unico dello stato di previsione del MIUR. I flussi di pagamento interessati sono stati quelli relativi ai primi tre mesi dell'anno e il sistema NoiPA del Dipartimento dell'amministrazione generale del personale e dei servizi (DAG) ha provveduto in corso di esercizio a regolarizzare le posizioni stipendiali associandole ai corretti capitoli di spese fisse obbligatorie, comportando l'adeguamento e la correzione delle scritture informative della Corte dei conti.
7. Alcuni titoli di spesa presentavano caratteristiche di incongruenza riguardo alla classificazione non corretta del capitolo di spesa quale "Cedolino unico", incongruenze corrette a seguito di verifiche effettuate anche con IGB (Capitolo 1389, Ministero della difesa).
8. Per alcuni titoli è stato necessario effettuare interventi sul sistema perché a causa di sfasamento temporale nella ricezione dei flussi di pagamento e annullamento titoli è stata acquisito a sistema prima l'annullamento del titolo e poi l'informazione dell'impossibilità a pagare (capitoli del Ministero delle politiche agricole e del MIBAC).
9. Sono state effettuate correzioni a sistema su tre titoli, con variazione compensativa, afferenti ai capitoli 2355 e 2149 del MIUR e al capitolo 2901 del Ministero dell'interno in quanto, per mero errore formale sulla numerazione del titolo, risultavano in errore e non esitati.
10. Tematica sui titoli NBF e la loro riemissione. Sono emerse alcune problematiche sui capitoli stipendiali in gestione ai Carabinieri (Capitoli nn. 4800 e 2851). I due capitoli stipendiali riguardano il personale dell'Arma dei Carabinieri e quello del soppresso Corpo forestale dello Stato. Le situazioni rilevate hanno interessato titoli i cui pagamenti non sono andati a buon fine (Titoli NBF). In particolare, sono stati riscontrati disallineamenti con la tesoreria dovuti ad errata imputazione delle date sui titoli NBF. Il "protocollo procedurale" usato dall'Arma dei Carabinieri per la rendicontazione dei titoli in questione è risultato non adeguato ed è stato,

quindi, prontamente rivisto. Inoltre, sempre relativamente ai titoli inerenti alle quote “Non andate a buon fine” è stata evidenziata l’incongruenza relativa alla non corretta classificazione della spesa su capitoli non di Cedolino unici quali il capitolo 1269 del MEF; il capitolo 1231 del Ministero del lavoro; il capitolo 1362 del Ministero della giustizia; il capitolo 1001 del Ministero degli esteri e il capitolo 1001 del Ministero dell’ambiente.

11. Stralci. Il lavoro di verifica dei titoli di spesa ha dato luogo allo “stralcio” di 61 titoli di pagamento cartacei su ruoli di spesa fissa emessi sullo stato di previsione del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti. I titoli sono stati considerati non regolarmente imputati in quanto i capitoli di riferimento sono risultati privi di stanziamento in bilancio e sono stati restituiti. I capitoli di interesse sono: 7523, 7580, 7840 e 7854. L’importo complessivo ritenuto non regolare è pari a euro 11.673.686,4. Si dà evidenza che sul capitolo 7523 la medesima irregolarità è stata ripetutamente riscontrata negli ultimi esercizi finanziari. La mancata regolarizzazione dei titoli di spesa stralciati negli anni, ha portato a far crescere lo stock delle partite contabilizzate in conto dei sospesi di tesoreria, situazione più volte segnalata dalla Banca d’Italia, comportando un aumento del “debito di tesoreria” trasportato dagli esercizi precedenti. Dallo scorso esercizio finanziario si è provveduto quindi a segnalare sulle note di stralcio le modalità di regolarizzazione dei titoli stralciati, invitando a provvedere quanto prima, secondo quanto previsto dal regolamento di contabilità generale dello Stato. Infatti, nel corso del 2018 sono stati contabilmente regolarizzati i titoli di spesa irregolari stralciati nell’esercizio finanziario 2017. Inoltre, si è provveduto a seguire l’iter per la regolarizzazione contabile di due titoli di spesa irregolari stralciati nell’esercizio finanziario 2015. I pagamenti irregolari dell’esercizio finanziario 2018 sono stati tutti effettuati in formato cartaceo dalle ragionerie territoriali e sono prevalentemente pagamenti pluriennali relativi ai mutui. La Corte ha rappresentato tale grave criticità in una riunione con la RGS, evidenziando come tali irregolarità possano avere ripercussioni sul bilancio (con particolare riferimento al calcolo dei residui da riportare a sistema e da riscrivere in bilancio). Si è sottolineato che il fenomeno denota uno scarso controllo sulla programmazione della spesa e sull’andamento gestionale della stessa. Peraltro, si è anche evidenziato che il peculiare meccanismo di pagamento decentrato dei titoli cartacei su Ruoli di Spesa Fissa consente di conoscere a livello centrale il volume delle erogazioni solamente ad esercizio concluso, quando non è più possibile l’adeguamento delle relative dotazioni di bilancio.
12. Variazioni di imputazioni titoli di spesa. Sono state effettuate in corso di esercizio due variazioni di imputazioni errate di titoli di spesa emessi su ruoli di spesa fissa in formato cartaceo. I titoli in oggetto sono stati considerati non regolari e sono stati restituiti agli Uffici territoriali competenti per le scritturazioni di rettifica. Le scritturazioni di rettifica sono state effettuate riesitando i titoli in esito definitivo e apportando le variazioni nel sistema informativo integrato, riproducendo anche i relativi modelli contabili opportunamente variati. La prima variazione ha interessato due titoli del Fondo edifici di culto, n. 300001 e n. 300002, emessi nel mese di gennaio in conto competenza anziché in conto residui. L’altra variazione ha riguardato il titolo n. 1000002 emesso erroneamente sul capitolo 7523 del Ministero delle infrastrutture e trasporti dalla Ragioneria territoriale di Catania (errata indicazione del codice meccanografico di ruolo di spesa fissa cartaceo 799). Il titolo è stato, quindi, annullato e riesitato correttamente nel mese di febbraio a carico del capitolo 2155 del Ministero dell’istruzione, dell’università e della ricerca (codice meccanografico di ruolo di spesa fissa cartaceo 995).

La conoscenza delle dinamiche e delle articolazioni dei pagamenti appare sempre più importante anche alla luce delle recenti modifiche apportate alla legge di contabilità e finanza pubblica per il completamento della riforma del bilancio dello Stato (legge n. 196/2009). Se ne ricordano, a livello esemplificativo alcune di esse quali la riforma della spesa delegata, l’impegno ad esigibilità, la revisione dei ruoli di spesa fissa, nuova disciplina dei fondi scorta che a partire dal 1° gennaio 2019 hanno visto la loro applicazione sul bilancio dello Stato, sulle quali sarà necessario effettuare verifiche e valutazioni di impatto sulla gestione del bilancio. Tra queste in particolare, si mette in evidenza il divieto di effettuare il pagamento delle spese mediante RSF

attraverso l'utilizzo di titoli cartacei, come previsto dal comma 12 dell'articolo 34 della legge n. 196/2009. Peraltro, dai primi controlli effettuati nel 2019, verificati con la Banca d'Italia, è emerso che alcune Ragionerie territoriali hanno emesso titoli cartacei su RSF. Si riepilogano, di seguito, le risultanze finali dell'attività di riscontro.

TAVOLA 5

RISULTANZE DELLA CONTABILITÀ DI TESORERIA 2018
PER AMMINISTRAZIONE E TIPOLOGIA DI SPESA

(in euro)

MODELLO 444 - Conto consuntivo finale		
	COMPETENZA	RESIDUI
Totale generale	498.734.376.681,88	48.309.239.369,79
Pagamenti complessivi effettuati per titolo di spesa-MEF		
Tipologia di spesa	COMPETENZA	RESIDUI
<i>Ordini di accreditamento</i>	13.808.241.383,42	2.372.324.021,65
<i>Ordini a pagare</i>	242.543.549.377,49	23.195.988.511,18
<i>Spese fisse</i>	4.352.715.488,12	0,00
<i>Debito vitalizio</i>	1.032.294.931,45	0,00
Pagamenti complessivi effettuati per titolo di spesa-MISE		
Tipologia di spesa	COMPETENZA	RESIDUI
<i>Ordini di accreditamento</i>	827.327.575,04	16.935.632,66
<i>Ordini a pagare</i>	3.259.343.609,71	1.672.506.435,26
<i>Spese fisse</i>	147.328.761,40	0,00
<i>Debito vitalizio</i>	0,00	0,00
Pagamenti complessivi effettuati per titolo di spesa-MLPS		
Tipologia di spesa	COMPETENZA	RESIDUI
<i>Ordini di accreditamento</i>	0,00	0,00
<i>Ordini a pagare</i>	103.654.667.278,23	10.183.419.276,85
<i>Spese fisse</i>	44.415.468,45	0,00
<i>Debito vitalizio</i>	0,00	0,00
Pagamenti complessivi effettuati per titolo di spesa-GIUSTIZIA		
Tipologia di spesa	COMPETENZA	RESIDUI
<i>Ordini di accreditamento</i>	1.385.000.439,21	329.061.861,36
<i>Ordini a pagare</i>	658.227.710,81	242.233.032,75
<i>Spese fisse</i>	5.672.829.165,67	0,00
<i>Debito vitalizio</i>	1.217.792,56	0,00
Pagamenti complessivi effettuati per titolo di spesa-MAECI		
Tipologia di spesa	COMPETENZA	RESIDUI
<i>Ordini di accreditamento</i>	9.160.664,27	4.992.661,83
<i>Ordini a pagare</i>	2.505.305.544,15	134.638.506,29
<i>Spese fisse</i>	211.608.953,88	0,00
<i>Debito vitalizio</i>	0,00	0,00
Pagamenti complessivi effettuati per titolo di spesa-MIUR		
Tipologia di spesa	COMPETENZA	RESIDUI
<i>Ordini di accreditamento</i>	37.372,70	2.235.169,00
<i>Ordini a pagare</i>	11.886.543.963,18	2.097.020.021,01
<i>Spese fisse</i>	45.457.081.765,34	4.463,41
<i>Debito vitalizio</i>	0,00	0,00
Pagamenti complessivi effettuati per titolo di spesa-INTERNO		
Tipologia di spesa	COMPETENZA	RESIDUI
<i>Ordini di accreditamento</i>	2.971.554.529,15	242.785.254,00
<i>Ordini a pagare</i>	13.804.486.842,34	1.518.366.865,13
<i>Spese fisse</i>	8.587.533.609,67	0,00
<i>Debito vitalizio</i>	148.511.887,52	0,00
Pagamenti complessivi effettuati per titolo di spesa-AMBIENTE E TUTELA TERRITORIO E MARE		
Tipologia di spesa	COMPETENZA	RESIDUI
<i>Ordini di accreditamento</i>	61.149.495,76	21.760.083,01
<i>Ordini a pagare</i>	505.749.758,47	319.550.016,32
<i>Spese fisse</i>	30.559.431,87	0,00
<i>Debito vitalizio</i>	0,00	0,00

Pagamenti complessivi effettuati per titolo di spesa-MIT		
Tipologia di spesa	COMPETENZA	RESIDUI
Ordini di accreditamento	53.670.858,13	47.676.666,67
Ordini a pagare	7.224.851.100,42	2.386.308.181,83
Spese fisse	951.306.492,98	29.292.974,43
Debito vitalizio	0,00	0,00
Pagamenti complessivi effettuati per titolo di spesa-DIFESA		
Tipologia di spesa	COMPETENZA	RESIDUI
Ordini di accreditamento	1.798.203.067,49	182.149.214,60
Ordini a pagare	3.149.725.035,17	998.706.555,91
Spese fisse	17.168.554.931,38	1.140.184,85
Debito vitalizio	60.454.727,34	0,00
Pagamenti complessivi effettuati per titolo di spesa-MIPAAFT		
Tipologia di spesa	COMPETENZA	RESIDUI
Ordini di accreditamento	513.443,50	0,00
Ordini a pagare	522.304.342,29	321.619.282,37
Spese fisse	103.965.823,09	12.695.126,82
Debito vitalizio	0,00	0,00
Pagamenti complessivi effettuati per titolo di spesa-MIBAC		
Tipologia di spesa	COMPETENZA	RESIDUI
Ordini di accreditamento	373.894.618,63	122.988.198,55
Ordini a pagare	891.622.234,13	396.022.398,00
Spese fisse	670.240.712,88	0,00
Debito vitalizio	0,00	0,00
Pagamenti complessivi effettuati per titolo di spesa-SALUTE		
Tipologia di spesa	COMPETENZA	RESIDUI
Ordini di accreditamento	135.942,92	343.864,59
Ordini a pagare	1.924.359.503,93	1.456.474.909,39
Spese fisse	133.309.423,61	0,00
Debito vitalizio	140.821.624,13	0,00

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati RGS

TAVOLA 6

RIEPILOGO DELLE SOMME PAGATE DALLE TESORERIE
PAGAMENTI MENSILI PER TIPOLOGIA DI SPESA

(in euro)

Mod. 114T Ordini di accreditamento		
Mese	Competenza	Residui
Gennaio	120.655.806,46	63.432.270,47
Febbraio	372.242.433,06	40.770.336,32
Marzo	1.479.348.347,69	86.385.936,12
Aprile	548.856.003,17	128.569.422,84
Maggio	980.687.006,63	102.027.565,94
Giugno	931.757.161,24	107.227.452,48
Luglio	668.631.423,65	81.345.828,74
Agosto	908.892.606,86	41.918.201,36
Settembre	536.308.507,46	54.037.655,13
Ottobre	611.007.132,19	46.865.339,16
Novembre	695.965.307,79	1.623.810.321,33
Dicembre	13.434.537.654,02	966.862.298,03
Totale generale	21.288.889.390,22	3.343.252.627,92
Mod. 114T Ordini a pagare		
Mese	Competenza	Residui
Gennaio	14.041.947.684,98	960.074.708,87
Febbraio	21.389.358.995,61	1.241.862.680,12
Marzo	52.865.917.063,45	1.514.794.597,43
Aprile	25.635.156.894,26	2.912.525.928,09
Maggio	39.964.086.826,79	4.255.957.138,64
Giugno	30.590.623.896,35	2.666.989.723,12
Luglio	26.690.479.696,11	10.356.623.503,05
Agosto	13.461.958.088,52	1.532.402.694,02
Settembre	42.267.650.237,81	4.214.808.599,74
Ottobre	32.079.558.127,49	1.397.213.542,72
Novembre	31.901.609.891,15	9.274.497.560,19
Dicembre	61.642.388.897,80	4.595.103.316,30

Totale generale		392.530.736.300,32	44.922.853.992,29
Mod. 114T Ruoli di spesa fissa			
Mese	Competenza	Residui	
<i>Gennaio</i>	5.950.508.442,79	42.566.421,37	
<i>Febbraio</i>	6.367.490.011,99	0,00	
<i>Marzo</i>	6.408.368.635,08	536.578,74	
<i>Aprile</i>	6.186.569.146,56	4.463,41	
<i>Maggio</i>	7.745.991.804,15	0,00	
<i>Giugno</i>	6.666.988.744,32	0,00	
<i>Luglio</i>	6.411.645.594,93	25.285,99	
<i>Agosto</i>	6.785.720.177,47	0,00	
<i>Settembre</i>	5.999.463.154,05	0,00	
<i>Ottobre</i>	6.337.284.914,75	0,00	
<i>Novembre</i>	6.549.368.027,05	0,00	
<i>Dicembre</i>	12.122.051.375,20	0,00	
Totale generale	83.531.450.028,34	43.132.749,51	
Mod. 114T Debito vitalizio			
Mese	Competenza	Residui	
<i>Gennaio</i>	113.264.331,56	0,00	
<i>Febbraio</i>	117.431.034,58	0,00	
<i>Marzo</i>	104.822.965,50	0,00	
<i>Aprile</i>	119.082.801,63	0,00	
<i>Maggio</i>	101.787.646,60	0,00	
<i>Giugno</i>	111.279.462,89	0,00	
<i>Luglio</i>	109.542.299,15	0,00	
<i>Agosto</i>	117.880.345,56	0,00	
<i>Settembre</i>	91.556.510,74	0,00	
<i>Ottobre</i>	125.785.842,86	0,00	
<i>Novembre</i>	108.685.418,70	0,00	
<i>Dicembre</i>	162.182.303,23	0,00	
Totale generale	1.383.300.963,00	0,00	

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

3.1.1.1. I crediti di tesoreria. Le Operazioni di tesoreria, il conto sospeso collettivi e le sovvenzioni postali

Da un punto di vista gestionale la Banca d'Italia come Tesoriere dello Stato si trova in una fase di implementazione dell'informatizzazione del servizio.

In particolare ha promosso la costituzione di un tavolo interistituzionale a cui partecipano la RGS e le altre Amministrazioni interessate, con l'obiettivo di definire soluzioni in grado di ottimizzare il servizio reso all'utenza istituzionale e ridurre le residue manualità; le attività di razionalizzazione individuate riguardano diversi ambiti, tra cui alcuni interventi inerenti il conto sospeso collettivi e il completamento della dematerializzazione della rendicontazione delle attività di incasso e pagamento.

Inoltre, ha avviato la prima fase realizzativa del progetto di reingegnerizzazione delle procedure di Tesoreria (progetto "MIPS", la cui conclusione è prevista nel 2023), finalizzata a una revisione complessiva delle funzionalità di gestione dei conti e delle anagrafiche di tesoreria. Tale attività avrà effetti positivi sulla rendicontazione in quanto potrà migliorare il contenuto informativo dei relativi flussi.

In collaborazione con la RGS e l'AgID, inoltre, ha gestito l'entrata a regime in SIOPE+ per oltre 8.100 amministrazioni tra cui Regioni, Province, Città Metropolitane, Comuni e strutture sanitarie, fornendo il proprio contributo per la definizione e lo sviluppo dell'infrastruttura nonché per l'attività di assistenza agli utenti. Il nuovo sistema persegue l'obiettivo del monitoraggio dei tempi di pagamento dei debiti commerciali delle PA e può contribuire a innalzare l'efficienza del sistema dei pagamenti pubblici, attraverso il colloquio telematico tra amministrazioni e loro tesorieri.

La Banca è, infine, impegnata in attività volte alla piena valorizzazione del patrimonio informativo dei sistemi SIOPE e SIOPE+ per supportare le finalità istituzionali di ISTAT, MEF, Anac, Presidenza del Consiglio dei ministri e della stessa Corte dei conti. Sullo specifico fronte dell'ottimizzazione delle previsioni del fabbisogno di liquidità del Tesoro, sono proseguiti gli

approfondimenti sul potenziale informativo della Tesoreria con l'obiettivo di migliorare la qualità delle previsioni dei flussi finanziari pubblici.

Le partite creditorie della Tesoreria sono contemplate tra le attività finanziarie del Conto del patrimonio suddivise al V livello di classificazione nelle tre macro-voci dei crediti che si analizzeranno di seguito: "Disponibilità del Tesoro per il servizio di Tesoreria provinciale", "Pagamenti da regolare" e "Altri crediti".

A. "DISPONIBILITÀ DEL TESORO PER IL SERVIZIO DI TESORERIA PROVINCIALE"

La posta, che corrisponde alla voce del CRT "Gestione disponibilità liquide", riporta l'insieme delle disponibilità liquide - 31,66 miliardi - presenti al 31 dicembre 2018 nel conto principale dello Stato detenuto presso Banca d'Italia, ovvero il Conto disponibilità del tesoro per il servizio di Tesoreria (istituito dall'art. 4 della legge 26 novembre 1993, n. 483, in sostituzione del conto corrente di Tesoreria) attraverso il quale transitano tutti gli incassi e i pagamenti di bilancio e di tesoreria, ma anche quelle detenute presso terzi a seguito di operazioni di tesoreria (OPTES).

TAVOLA 7

CONTO DI DISPONIBILITÀ DEL TESORO E FONDO DI CASSA 2018

				<i>(in miliardi)</i>
Erario			Debito trasportato dal 2017 (B)	-403,06
	Incassi di competenza	752,57	Pagamenti di competenza	748,40
	Incassi conto residui	42,20	Pagamenti conto residui	48,31
	Incassi fuori bilancio*	164,46	Pagamenti fuori bilancio**	163,72
	Totale incassi (A)	959,23	Totale pagamenti (C)	960,42
	Saldo 2018 operazioni riconosciute (debito trasportato al 2019) D = A-B-C			-404,25
			Titoli di spesa da regolarizzare	0
			Pagamenti da regolare in conto sospeso collettivi	49,54
			Pagamenti amministrazioni autonome da rimborsare***	34,95
			Rimanezza interessi BOT	0,27
			Saldo 2018 operazioni non ancora riconosciute (E)	-84,78
		Utilizzo del conto di disponibilità Erario (F = D+E)	-489,03	
Contabilità speciali ordinarie	Giacenze finali 2017	154,17		
	Incassi	1.373,22	Pagamenti	1.376,51
				Giacenze delle contabilità speciali ordinarie (G)
				+150,88
Contabilità speciali Tesoreria Centrale	Giacenze finali 2017	357,98		
	Incassi	614,47	Pagamenti	602,67
				Giacenze delle contabilità speciali di Tesoreria Centrale (H)
				+369,78
Depositi provvisori numerario	Giacenze finali 2017	0,02		
	Incassi	0,01	Pagamenti	0,01
				Depositi provvisori in numerario (I)
				+0,02
				Saldo conto di disponibilità del tesoro (L= F+G+H+I)
				+ 31,66
Depositi provvisori titoli	Giacenze finali 2017	48,01		
	Incassi	1,06	Pagamenti	39,08
				Depositi provvisori in titoli (M)
				+9,99
Depositi CDDPP				Depositi definitivi in titoli della Cassa DD.PP. (N)
				0,01
				Saldo fondo di cassa 2018 (O = L+M+N)
				+41,66

Fonte: elaborazione Corte dei conti sulla base del mod. 108T della Banca d'Italia

* 151,6 per incassi dal collocamento BOT; 8,69 per ordini di trasferimento fondi tra tesorerie dello Stato; 4,11 per rimborsi da parte delle Amministrazioni autonome

** 150,8 per rimborso BOT; 4,11 per pagamenti per conto delle Amministrazioni autonome; 8,8 per trasferimento fondi tra tesorerie

***33,63 miliardi per le c.d. sovvenzioni postali e 1,33 miliardi per pagamenti effettuati dalla Tesoreria che le Amministrazioni autonome devono ancora rimborsare alla stessa (trattasi di sospesi di tesoreria di amministrazioni dotate di autonomia di bilancio ovvero PCM 1,14 Amm.ni diverse 0,07, Corte dei conti 0,05, Consiglio di Stato - TAR 0,05, FEC 0, SNA 0, CNEL 0).

Nella precedente tavola, che sintetizza sia il Conto del dare e dell'avere sia il mod. 108T, recante il Conto complementare delle riscossioni e pagamenti effettuati per conto dello Stato dalle tesorerie nel 2018 reso dalla Banca d'Italia, si evidenziano i saldi iniziali, i flussi finanziari e i saldi finali di ciascuna delle componenti del conto: erario (nel quale sono registrati i flussi di e fuori bilancio dello Stato e i sospesi di tesoreria), contabilità speciali e depositi in numerario.

Da ciò si evince la composizione del “saldo del Conto di disponibilità del Tesoro” (in termini di valori e di numerario) che, come detto, al 31 dicembre 2018 era pari a 31,66 miliardi e del “saldo di cassa” di 41,66 miliardi, che comprende anche il valore dei depositi in titoli.

La quota del debito della parte “Erario” che l’anno scorso aveva superato i 500 miliardi (505,6) ha riscontrato un’accentuata flessione di circa 16 miliardi, per quasi 27 miliardi grazie soprattutto alla consistente eliminazione dei sospesi collettivi (passati dall’importo di 76,4 miliardi a 49,5, anche se per 19,5 miliardi a causa di minori impieghi per OPTES).

In definitiva il debito di parte Erario di 489,03 miliardi deriva per 403 miliardi da operazioni di e fuori bilancio (c.d. operazioni riconosciute) e il rimanente da operazioni che hanno determinato crediti di tesoreria (c.d. operazioni non riconosciute), ovverosia 19,5 miliardi per impieghi in OPTES, 49,5 miliardi per altre operazioni in conto sospeso collettivi, 33,6 miliardi per le c.d. sovvenzioni postali e 1,3 miliardi per pagamenti effettuati dalla Tesoreria che le Amministrazioni autonome⁶ devono ancora rimborsare alla stessa.

Con riferimento alle operazioni di tesoreria⁴ come negli ultimi anni esse sono state esclusivamente di impiego anziché di raccolta: quelle con una durata di norma pari ad un giorno lavorativo (c.d. *overnight*) vengono effettuate a seguito di aste (ma vi sono state assegnazioni anche di durata fino a 5 giorni), quelle di durata superiore, di norma, attraverso operazioni bilaterali con Cassa depositi e prestiti (nel 2018 le operazioni sono state regolate a termine fino a 59 giorni)⁵.

⁴ All’interno della voce “disponibilità del Tesoro per il servizio di tesoreria provinciale” è contabilizzato lo *stock* di liquidità impiegato al di fuori della Tesoreria, a seguito di particolari operazioni definite OPTES che vengono effettuate dalla Banca d’Italia su direttive del Tesoro (in base ai d.m. MEF n. 25391 del 25 ottobre 2011 e 28 novembre 2011) a favore di una serie di controparti (le principali istituzioni finanziarie e banche nazionali ed estere e le istituzioni o Enti pubblici che gestiscono la liquidità degli Stati Membri dell’UE e le entità costituite nell’ambito degli interventi finalizzati alla salvaguardia della stabilità dell’Area dell’euro a cui abbia aderito la Repubblica Italiana che vengono ammesse a partecipare alle operazioni con appositi provvedimenti del Tesoro pubblicati sul sito *web* del debito pubblico).

I depositi sono accesi presso la Banca d’Italia e sono destinati all’impiego della base più stabile della giacenza, per soddisfare politiche di investimento della liquidità meno flessibili rispetto agli usuali strumenti del mercato monetario e su scadenze più lunghe. Detti depositi sono stati completamente estinti nel 2015 e sono stati sostituiti da un’operatività costante con Cassa depositi e prestiti. Le operazioni di impiego della liquidità sono iscritte tra i crediti di tesoreria, in quanto sono riconducibili a depositi presso terzi (sono scritturati tra l’altro tra i sospesi collettivi); le operazioni di raccolta della liquidità, in quanto depositi di terzi presso il tesoriere, tra i debiti di tesoreria.

⁵ Le OPTES derivano da un progetto avviato dal MEF nel 2007 per gestire la propria liquidità e migliorare le capacità previsionali dei flussi di tesoreria e delle relative giacenze, sulla base della richiesta della BCE di agevolare la propria politica monetaria grazie ad una maggiore prevedibilità delle giacenze liquide detenute dalla PA presso la Banca d’Italia nel Conto di disponibilità del Tesoro, risultate altamente variabili.

Infatti, su tale conto non solo transitano tutti i flussi dei conti aperti presso la Tesoreria dello Stato (tranne quello del Fondo per l’ammortamento dei titoli di Stato detenuto presso Cassa depositi e prestiti), ma esiste anche un disallineamento temporale tra incassi, che si concentrano nella seconda metà del mese, e pagamenti dello Stato, che si concentrano nella prima.

Dal 30 novembre 2011, con l’attuazione della riforma introdotta dall’art. 47 della legge 31 dicembre 2009, n. 196 e l’entrata in vigore della nuova “Convenzione per la gestione del conto intrattenuto dal Tesoro presso la Banca d’Italia per il servizio di tesoreria e dei conti ad esso assimilabili”, siglata tra Banca e Ministero dell’economia e delle finanze il 22 marzo 2011, le disponibilità del Tesoro, precedentemente concentrate nel conto disponibilità, si sono articolate in tre componenti distintamente remunerate: un conto disponibilità presso la Banca che, coerentemente con le direttive della BCE volte a ridurre la variabilità della base monetaria creata dal Tesoro, è stato stabilizzato giornalmente su un importo obiettivo di 800 milioni e remunerato fino a 1 miliardo, al tasso di riferimento di politica monetaria (tasso MRO) (art. 2 Convenzione); depositi a tempo detenuti presso la Banca d’Italia remunerati ai tassi di mercato Eurepo (EUropean REPO market) di durata corrispondente (art. 6 Convenzione); impieghi *overnight* (mediante aste bilaterali competitive gestite dalla Banca) o operazioni bilaterali presso il mercato monetario per l’importo residuo, remunerati ai corrispettivi tassi di mercato (art. 5 Convenzione).

In attuazione della decisione del Consiglio Direttivo della BCE 2014/23 del 5 giugno 2014 (che modifica la precedente decisione 2014/8 del 20 febbraio 2014), sono state introdotte nuove disposizioni che incidono sulla gestione del Conto, in attesa della revisione della Convenzione MEF-BKI del marzo 2011.

In particolare, è stato previsto un saldo massimo di tutte le giacenze presenti nei conti riconducibili al Tesoro (conto disponibilità e conti assimilabili incluso il fondo ammortamento dei titoli di Stato e i depositi a tempo costituiti successivamente al 4 giugno 2014) soggetto a remunerazione pari al valore più elevato tra 200 milioni e lo 0,04 per cento del Pil che ogni anno viene determinato con scambio di note tra MEF e Banca. Per gli importi eccedenti detto

Nel 2018 le operazioni di deposito presso terzi sono sempre più in calo rispetto agli anni precedenti: sono state effettuate per poco più di 342 miliardi (nel 2017 quasi 450 miliardi e nel 2016 poco più di 566), di cui 149,7 a mezzo asta (nel 2017 112,2 e nel 2016 119,6) e 192,5 (nel 2017 337 miliardi e nel 2016 447,9) a mezzo di operazioni bilaterali.

Le operazioni di asta alle quali sono seguite assegnazioni sono state 383 (310 nel 2017) con un valore medio di 391 milioni (362 nel 2017) e quelle bilaterali 34 (di cui 1 regolata nel 2019), ovvero 20 in meno rispetto al 2017, con un valore medio di 5,7 miliardi.

Anche nel 2018, essendo i tassi di mercato negativi, il deposito presso le controparti bancarie è stato oneroso per lo Stato: solo nel 2017 gli interessi dovuti dallo Stato sono stati pari a 51,2 milioni di euro, di cui 49,3 milioni (115,7 nel 2017) a Cassa depositi e prestiti.

Le OPTES sono necessitate dall'infruttuosità delle giacenze di tesoreria superiori ad un certo importo (pari a 691 milioni di euro nel 2018) o dalla loro onerosità, in caso di tassi per *deposit facility* negativi, come avvenuto anche nel 2018 anno in cui il tasso era a -0,40 per cento.

Tuttavia, come visto, le giacenze di tesoreria derivano da quelle esistenti nei depositi di enti diversi dallo Stato (il saldo dell'Erario è negativo per circa 480 miliardi), che solo e proprio nel caso del conto 29814 di Cassa depositi e prestiti sono fruttifere (quindi onerose per l'Erario).

Quest'ultimo conto è remunerato sul cap. 3100 dello stato di previsione della spesa del MEF a tassi superiori a quelli di rendimento dei BOT⁶: nel 2018 gli interessi corrisposti alla partecipata dallo Stato sono stati pari a 3.205,6 milioni di euro (2.537,02 nel 2018), di cui 1.392,7 miliardi nel primo semestre (al tasso dell'1,8 per cento) e 1.812,9 nel secondo semestre (al tasso del 2,3 per cento).

L'effetto, pertanto, è che lo Stato si è trovato nelle condizioni di dover corrispondere alla Cassa interessi passivi per remunerare giacenze che, determinando il superamento di una determinata soglia, in un secondo momento ha dovuto reimpiegare presso terzi o presso la stessa Cassa depositi e prestiti, sempre a titolo oneroso date le condizioni del mercato dei tassi.

Infatti, nel corso del 2018 sono state collocate solo presso la Cassa depositi e prestiti liquidità di Tesoreria fino a 31,5 miliardi, con una media giornaliera di quasi 13,6 miliardi e secondo un andamento che si illustra nel seguente grafico.

saldo è prevista la soglia di un tasso di interesse pari a zero, ovvero, se negativo, il tasso sui depositi applicato dalla BCE (c.d. tasso sulla *deposit facility*) che per tutto il 2018 è stato pari a -0,40 per cento.

L'operatività giornaliera di *cash management* si svolge in due aste a metà mattinata e nel primo pomeriggio, e in un'operazione, che ha luogo nel tardo pomeriggio ad operazioni consolidate, attraverso la quale il Ministero, sulla base di contrattazioni bilaterali, effettua con una o più controparti lo scambio di liquidità finalizzato al saldo obiettivo al termine della giornata operativa.

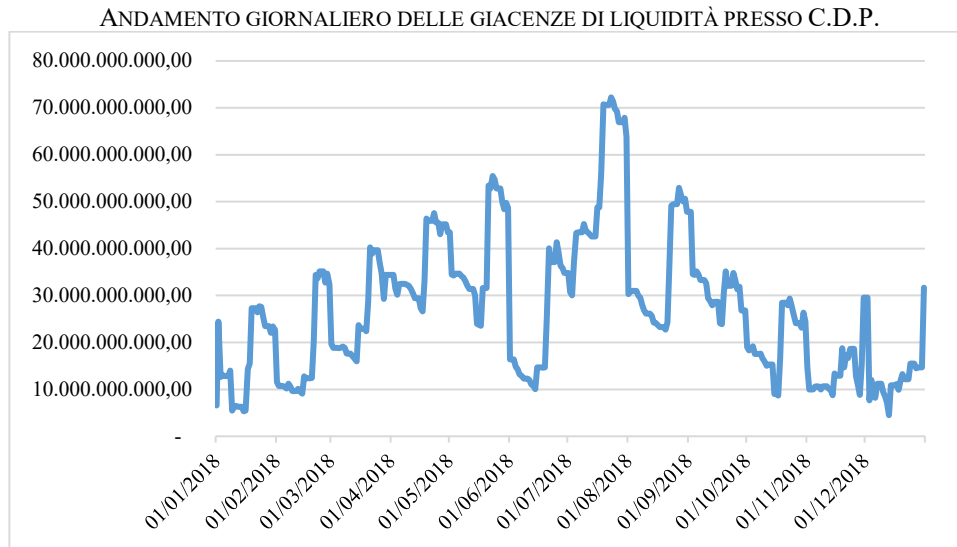
⁶ La legge n. 190/2014, articolo 1, comma 390, stabilisce che i conti correnti aperti presso la Tesoreria centrale dello Stato non siano produttivi di interessi, ad eccezione di quelli individuati nell'allegato 9 della medesima legge, tra i quali il conto di tesoreria n. 29814 Cassa depositi e prestiti - Gestione separata, nonché i conti correnti di tesoreria Poste Italiane S.p.A. - Bancoposta (conti correnti 20131 soggetti pubblici e 20137 soggetti privati) e 25046 Regione Abruzzo - Programma IPA.

Sulle giacenze del conto di C.D.P., dalla trasformazione nel 2003 della C.D.P. in S.p.A. e fino a tutto il 2013, ai sensi dell'art. 6, comma 2, del d.m. 5.12.2003 si applicava un tasso pari alla media aritmetica tra la media dei tassi BOT a sei mesi e la media dell'indice mensile Rendistato rilevati all'emissione nel semestre precedente. Per il biennio 2014-2015 il d.m. 28.5.2014 ha variato dal semestre precedente al semestre in corso il periodo di riferimento dei tassi.

Con il d.m. 12 maggio 2016 n. 46630, a partire dal 1° semestre 2016 il tasso si è elevato ed è pari alla media ponderata (non più aritmetica semplice) tra la media dei tassi BOT a sei mesi (peso 20 per cento) e la media dei tassi BTP a 10 anni (peso 80 per cento) all'atto dell'emissione del semestre in corso. Come si legge nell'art. 17-*quater* del decreto-legge 14 febbraio 2016, n. 18 convertito dalla legge 8 aprile 2016, n. 49, su cui si basa il d.m. del 2016, l'adeguamento del tasso di remunerazione è dovuto alla necessità di allinearli ai livelli di mercato in relazione all'effettiva durata finanziaria delle giacenze del conto, ovvero del risparmio postale, per l'80 per cento di persistenza media superiore ai 10 anni, tenendo conto del costo effettivo delle passività che lo alimentano. Il tasso per il primo semestre è stato pari all'1,78 per cento. Per il secondo semestre è stato superiore e pari al 2,34 per cento.

Con il d.m. 28 novembre 2018 il MEF ha modificato, a decorrere dal secondo semestre 2018, il peso percentuale delle due componenti della media ponderata: per i tassi BOT a sei mesi il 25 per cento anziché il 20 e per i tassi BTP a 10 anni il 75 per cento anziché l'80.

GRAFICO 1



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Banca d'Italia e MEF

Sul punto il MEF ha già evidenziato che la diversità di tasso praticato nelle operazioni di segno opposto effettuate con Cassa deriva dalla diversa natura delle stesse: quelle di deposito presso Cassa (che non determinano giacenze aggiuntive sul conto di C.D.P.) rappresentano una gestione della liquidità di breve termine e come tale parametrata ai tassi di mercato (i livelli di tasso sono stati coerenti con i prevalenti tassi di mercato sulle scadenze pari alla durata degli impieghi e superiori alla remunerazione che avrebbe riconosciuto dalla Banca d'Italia); quelle di provvista derivanti dal conto gestione separata sono una forma di raccolta a medio e lungo termine considerata la loro persistenza nel tempo.

Tuttavia, la combinazione delle due operazioni, anche se di diversa natura, genera un effetto finanziario fortemente negativo (pari a oltre 500 milioni di euro), senza che il conto di disponibilità abbia un beneficio effettivo, in quanto parte della liquidità, per la quale lo Stato sostiene degli oneri, è sempre nelle disponibilità di C.D.P.

B. "PAGAMENTI DA REGOLARE"

La voce, pari a 46,8 miliardi, è costituita nel CRT da nove partite:

- titoli stralciati in corso di regolazione (comprende quelle che nel modello 108T sono definite "titoli di spesa da regolarizzare")
- cedole interessi BOT in corso di scadenza" (comprende quelle che nel modello 108T sono definite "rimanenza interessi BOT")
- sette partite che riclassificano quelle del c.d. conto sospeso collettivi della Banca centrale, il cui contenuto è previsto dall'art. 17⁷, comma 1, lettere a), b), c) e d) delle "Istruzioni sui servizi

⁷ Art. 17. Registrazione dei pagamenti in conto sospeso.

1. Sono scritturati fra i pagamenti in conto sospeso:

a) i titoli di spesa pagati dei quali non è possibile la produzione in contabilità e precisamente:

- 1) i titoli di spesa collettivi, pagati in parte;
- 2) i titoli di spesa che una Tesoreria paga per conto di un'altra, fino a quando i titoli stessi non pervengano alla Tesoreria cui compete effettuare la contabilizzazione in esito definitivo;
- 3) i titoli di spesa, con esclusione degli ordini di pagamento su ruoli di spesa fissa, emessi a carico del bilancio dello Stato nonché, nei casi previsti, quelli emessi a carico dei bilanci delle Amministrazioni ed aziende autonome, rimasti insoluti alla fine di ogni esercizio e pagati in quello successivo, fino a quando non venga loro attribuita la nuova imputazione per la scritturazione in esito definitivo;

b) le provvigioni per la sottoscrizione dei buoni del tesoro poliennali;

di Tesoreria dello Stato” (d.m. 29 maggio 2007). In quest’ultimo, tuttavia sono computate anche le OPTES di impiego fondi, a cavallo di esercizio con il 2019, che nel Conto del patrimonio e nel CRT sono classificate nella prima voce “Banca d’Italia gestione delle liquidità”.

Il conto sospeso collettivi comprende somme pagate dalla Tesoreria che attendono il ripianamento anche attraverso un’imputazione al bilancio dello Stato. Pertanto, sono somme che sono considerate come un credito di tesoreria (e nel Conto del patrimonio un’attività finanziaria).

Nella seguente tavola è riportata la composizione del conto sospeso suddiviso in base all’esercizio finanziario di formazione dei titoli, al netto delle operazioni di tesoreria (OPTES) di fine anno 2017 (22,5 miliardi) e 2018 (19,5 miliardi), nonché i sospesi eliminati nel corso del 2017.

TAVOLA 8

CONTO SOSPESO

ANNO	Importo al 31.12.2018	Numero partite 2018	Importo al 31.12.2017	Numero partite 2017	Sospesi 2017 eliminati nel 2018
2018	20.509.511.810,45	15.713			
2017	10.128.637.801,88	11.815	19.151.932.465,85	14.690	9.023.294.663,97
2016	11.777.935.146,91	10.193	12.069.710.706,90	10.613	291.775.559,99
2015	1.767.532.542,18	1.642	9.329.092.596,70	5.460	7.561.560.054,52
2014	1.078.933.278,60	385	2.073.145.733,94	2.674	994.212.455,34
2013	47.158.454,50	368	2.114.513.748,40	1.702	2.067.355.293,90
2012	66.424.871,35	853	1.649.104.459,54	1.447	1.582.679.588,19
2011	12.529.205,49	478	276.564.734,82	727	264.035.529,33
2010	14.361.980,70	1.931	5.483.883.695,40	2.270	5.469.521.714,70
2009	12.152.631,68	462	36.399.433,99	1.195	24.246.802,31
2008	14.874.749,00	602	32.783.468,96	1.156	17.908.719,96
2007	67.609.125,16	371	100.603.350,84	1.126	32.994.225,68
2006	209.471,90	428	51.313.657,51	1.070	51.104.185,61
2005	700.305,98	488	13.150.549,06	1.135	12.450.243,08
2004	1.433.426,64	458	22.207.383,27	1.059	20.773.956,63
2003	1.540.377,71	1.215	81.696.122,97	1.819	80.155.745,26
2002	503.252.400,96	2.825	519.298.774,03	3.374	16.046.373,07
2001	515.844.284,01	2.852	535.487.486,44	3.095	19.643.202,43
2000	10.639.808,01	4.156	142.424.631,73	8.573	131.784.823,72
1999	2.439.398,54	2.241	81.611.095,60	4.199	79.171.697,06
1998	1.514.559,14	2.476	39.037.088,08	4.417	37.522.528,94
1997	1.142.014,05	290	105.585.762,25	1.272	104.443.748,20
1996	2.482.672,01	76	2.482.672,01	76	0,00
1995	957.659,21	295	1.244.111,47	309	286.452,26
1994	457.534,44	125	457.534,44	125	0,00
1993	282.796,43	59	282.820,19	60	23,76
1992	205.210,00	49	205.210,00	49	0,00
1991	362.108,12	97	362.108,12	97	0,00
1990	476.167,00	82	476.167,00	82	0,00
1989	219.839,55	34	219.839,55	34	0,00
1988	67.936,86	34	67.936,86	34	0,00
1987	9.796,99	50	9.796,99	50	0,00
1986	12.355,70	50	12.355,70	50	0,00
1985	17.366,75	25	17.366,75	25	0,00
1984	5.941,88	23	5.941,88	23	0,00
1983	75.848,81	35	75.848,81	35	0,00
1981	74,14	3	74,14	3	0,00
1979	306,78	1	306,78	1	0,00
	46.542.011.259,51	63.281	53.915.467.036,97	74.130	27.882.967.587,91

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Banca d’Italia

c) il rimborso, per conto del MEF, di prestiti contratti all’estero in valuta diversa dall’euro;

d) gli altri pagamenti autorizzati dalla RGS ovvero previsti da disposizioni legislative o regolamentari.

2. È vietato alle Tesorerie scritturare in conto sospeso pagamenti diversi da quelli sopra elencati senza autorizzazione della RGS.

Come risulta dalla precedente tavola, che classifica i sospesi presenti alla fine degli esercizi 2017 e 2018 in virtù dell'esercizio finanziario di provenienza, il "conto sospeso" nel 2018 è diminuito di quasi 7,4 miliardi, da 53,9 a 46,5 miliardi (importo al netto dei 3 miliardi per l'operazione di tesoreria effettuata a cavallo del 2019), dei quali 33,19 miliardi sono stati erogati per anticipazioni al SSN, 7,8 miliardi a titolo di anticipazioni al FEOPA ex d.lgs. 165/1999 e 3,72 miliardi per anticipazioni a Poste italiane.

L'importo della diminuzione di 7,4 miliardi deriva dalla somma algebrica tra i nuovi sospesi al 31 dicembre 2018 per 20,5 miliardi e l'eliminazione avvenuta nel 2018 dei sospesi accesi negli esercizi precedenti per 27,9 miliardi, di cui 9,1 miliardi effettuata in esecuzione del d.m. MEF 23 aprile 2018, operazione che Banca d'Italia ha portato a termine successivamente al 31 dicembre 2017 e registrata a partire dal Conto riassuntivo del tesoro del maggio 2018⁸. Al netto di tale operazione, pertanto, i sospesi collettivi sono aumentati di circa 2 miliardi.

Nel corso del mese di gennaio 2018 Banca d'Italia ha proceduto alla sistemazione contabile delle partite relative ai SOP cartacei, le cui somme, stanziata nel bilancio 2017 e messe a disposizione della Banca tesoriera in quell'esercizio, a fine dicembre 2017, erano state accantonate e contabilizzate da Banca d'Italia tra le operazioni di Trasferimento Fondi⁹.

Con specifico riferimento alle partite da sistemare per anticipazioni a favore di AGEA e degli altri organismi pagatori regionali, a partire dall'anno 2019, ai sensi dell'art. 3 del decreto legislativo 21 maggio 2018, n. 74, è stato istituito nello stato di previsione del MEF il capitolo 2817, denominato "Somme da corrispondere per il ripiano delle anticipazioni di tesoreria effettuate per il pagamento degli aiuti relativi alla politica agricola comune dell'Unione europea", con una dotazione annua di 500 milioni di euro.

Il citato art. 3 del decreto legislativo n. 74/2018, che ha modificato il precedente articolo 5, comma 6, del decreto legislativo n. 165/1999, nell'autorizzare il MEF a concedere anticipazioni di tesoreria a favore dell'AGEA e degli altri organismi pagatori regionali per l'erogazione degli aiuti comunitari, prevede che le somme necessarie per la regolarizzazione siano accreditate dall'Unione Europea in sede di assegnazione degli anticipi mensili necessari per il pagamento delle spese per l'attuazione della Politica Agricola Comune e che le eventuali rettifiche negative apportate dall'U.E. vengano fronteggiate dal Ministero dell'economia e delle finanze con il trasferimento dei fondi occorrenti all'apposito conto corrente di tesoreria n. 23205. Con

⁸ Altro importante strumento di eliminazione dei sospesi di tesoreria è stato l'art. 1, commi 530-532, della legge n. 232 del 2016, nella stesura modificata dall'art. 46-*septies* introdotto dalla legge 21 giugno 2017, n. 96 di conversione del d.l. 24 aprile 2017, n. 50, che, applicato nel rendiconto 2017 con il d.m. 23 aprile 2018, ha consentito la cancellazione dal Conto del patrimonio di 9,11 miliardi di euro di crediti di tesoreria relativi all'anticipo alle Regioni a statuto ordinario della compartecipazione all'IVA di vari anni (2007 - 13.5 milioni; 2010 - 5.558,19 milioni; 2012 - 1.499,09 milioni; 2013 - 2.039,79 milioni) per il cui pagamento a titolo definitivo erano stati a tempo debito assunti impegni, successivamente andati in perenzione. La cancellazione materiale delle partite è avvenuta successivamente alla stesura del Conto del patrimonio, per cui l'importo totale dei sospesi di 53,91 miliardi va decurtato dell'importo di 9,11 miliardi.

La cancellazione, che ha reso possibile anche quella delle partite contabili iscritte nei corrispondenti bilanci regionali, non è avvenuta attraverso una reiscrizione in bilancio dei corrispondenti residui passivi perenti iscritti al Conto del patrimonio, ma attraverso una mera cancellazione di questi ultimi (che rappresentano debiti dello Stato verso la Tesoreria) contestualmente alla cancellazione del credito (della Tesoreria verso lo Stato). Siffatta operazione non ha provveduto a reintegrare i fondi della Tesoreria, ma semplicemente ad elidere l'obbligo di reintegro imputando in via definitiva ai conti di Tesoreria quelli che sono debiti dello Stato, che sono eliminati dalle scritture contabili del Conto del patrimonio.

⁹ L'art. 18 della legge 11 dicembre 2016, n. 232, come modificato dall'art. 3, comma 1, della legge 3 ottobre 2017, n. 157, ha autorizzato il Ministero dell'economia e delle finanze ad assegnare le risorse del capitolo n. 3035 "Fondo da ripartire per la sistemazione contabile delle partite iscritte al conto sospeso" direttamente alla Banca d'Italia, in qualità di istituto tesoriere dello Stato, al fine di accelerare la regolazione dei pagamenti in conto sospeso. Pertanto, nel mese di dicembre 2017 il MEF ha emesso, a valere del capitolo 3035, un ordine di pagare dell'importo di euro 995.096.889,00 a favore della Banca d'Italia, per la sistemazione dei SOP emessi in forma cartacea, molti dei quali erano ormai risalenti e di difficile sistemazione. Considerata la particolare numerosità delle partite da sistemare – circa n. 23.000 – e l'approssimarsi della chiusura dell'esercizio finanziario, l'importo erogato è stato accantonato e contabilizzato dalla Banca d'Italia tra le operazioni di Trasferimento Fondi, in attesa delle successive regolazioni, con l'intesa di sistemare contabilmente le partite a partire dal successivo mese di gennaio 2018.

l'istituzione del capitolo 2817 e lo stanziamento di specifiche risorse si è, pertanto, data attuazione alla norma al fine di procedere alla sistemazione delle anticipazioni di tesoreria, che non potrebbero essere ripianate altrimenti a causa del fenomeno delle correzioni finanziarie, riducendo progressivamente l'esposizione finanziaria creatasi nel corso degli anni.

Si evidenzia che il ricorso alle anticipazioni di tesoreria, con la formazione di sospesi collettivi, costituisce una modalità di gestione al di fuori del bilancio dello Stato di carattere esclusivamente temporaneo e non una forma di suo finanziamento di carattere strutturale. Dato il carattere temporaneo delle anticipazioni di tesoreria, deve pertanto procedersi ad una reintegrazione entro l'esercizio delle somme, rinvenendo le necessarie risorse nel bilancio dello Stato, non essendo affatto sostenibile la presenza di poste vetuste a partire dal 1979.

C. "ALTRI CREDITI"

Nella terza voce "altri crediti" sono contemplate le anticipazioni effettuate, e non ancora rimborsate, alle amministrazioni con contabilità autonoma (Presidenza del Consiglio dei ministri, Consiglio di Stato – TAR, Corte dei conti, CNEL, Scuola nazionale dell'Amministrazione, Fondo edifici culto), secondo il dettaglio fornito nell'allegato "amministrazioni varie" al CRT e nella tavola IV del mod. 108T. Fino al 2016 essa era inserita nella voce del Conto del patrimonio "pagamenti da rimborsare", che, a seguito della revisione del Conto riassuntivo del tesoro, è stata eliminata.

Compaiono, altresì, le "sovvenzioni del tesoro alle Poste per pagamenti erariali fuori dei capoluoghi di provincia e per necessità del servizio vaglia e risparmi" per un importo di 33,63 miliardi¹⁰.

La partita (che è un debito dello Stato verso la Tesoreria e un credito dello Stato verso Poste italiane spa) è parte di una situazione debitoria/creditoria complessa con l'INPS, in relazione alla quale, con l'art. 1, comma 178, della legge n. 205 del 2017, è stata trovata una parziale definizione per le partite imputate al bilancio statale. Purtroppo, la questione è ancora allo studio del Dicastero per gli approfondimenti del caso.

3.1.2. I debiti di tesoreria

Questa categoria di passività consiste in debiti della Tesoreria derivanti dalle disponibilità dei conti aperti presso la stessa da enti pubblici o privati a partecipazione pubblica a ciò obbligati per legge o regolamento oppure derivanti dall'accensione di prestiti a breve termine (BOT) o ancora da depositi provvisori o definitivi.

Tra le passività del Conto del patrimonio sono contemplate le seguenti tre poste patrimoniali che costituiscono l'insieme dei debiti di tesoreria esposti nel CRT: debito fluttuante, conti correnti, altre gestioni.

L'importo totale è di 629,4 miliardi, in aumento di 9,2 miliardi rispetto al 2017 (620,2), già superiore di 10 miliardi rispetto al 2016 (610,2).

¹⁰ Secondo l'analitico fornito da Banca d'Italia il debito risale a pagamenti effettuati negli ultimi mesi del 2000 (settembre euro 9.318.586.676,30; ottobre euro 2.241.272.178,02; novembre euro 10.260.202.950,92 e dicembre euro 11.808.769.922,57). L'INPS ha formalmente riconosciuto il proprio debito nei confronti della Tesoreria statale con la nota n. 22060770 del 27 maggio 2003 per l'importo di 33,62 miliardi inserendolo nel rendiconto 2015 per l'importo di 32,15 miliardi. La differenza di 1,47 miliardi dovrebbe derivare dal fatto che l'INPS ha nettizzato il proprio debito con i crediti scaturenti da operazioni di cessione dei crediti verso la PA vantati da datori di lavoro per assolvere alle proprie obbligazioni contributive (periodo 1985-2000), come consentito dall'art. 1, comma 9, del d.l. n. 688 del 1985. Nel conto n. 20351 "DGT Crediti ceduti da INPS" sono affluiti i pagamenti delle PA relative al proprio debito oggetto di cessione. A fronte di questa situazione creditoria, la situazione debitoria dello Stato verso l'INPS risulta nettamente inferiore (circa 3,45 miliardi), ma i residui passivi perenti corrispondenti per essere offerti in compensazione dovrebbero essere reiscritti in bilancio e affluire nella Tesoreria, trattandosi di posizioni giuridiche che derivano dal bilancio e non dalla tesoreria, come quelli di cui trattasi.

A. DEBITO FLUTTUANTE

Il debito fluttuante (contrapposto al debito patrimoniale costituito dai debiti redimibili e consolidati a media e lunga scadenza) viene iscritto nel Conto del patrimonio secondo i valori risultanti nella voce del CRT “BOT e gestione della liquidità” iscritta tra i debiti di tesoreria.

La voce comprende esclusivamente lo stock di buoni ordinari del tesoro¹¹ collocati sul mercato (teoricamente anche lo stock di liquidità a brevissimo termine raccolta sui mercati finanziari a seguito di operazioni di tesoreria - OPTES - attualmente non effettuate dal Tesoro a differenza delle operazioni di impiego): al termine del 2018 essi ammontavano all’importo di 107,45 in aumento di circa 850 milioni di euro rispetto ai 106,6 miliardi del 2017.

B. CONTI CORRENTI

In tale posta patrimoniale, sono contabilizzate le giacenze dei conti ricompresi nella voce “conti correnti e contabilità speciali” del CRT.

Dal 2017 sono qui contabilizzati anche gli unici tre conti di tesoreria che erano prima ricompresi nel debito fluttuante, e le contabilità speciali, prima ricadenti nella categoria “altre gestioni”. È la voce più elevata dei debiti di tesoreria che è incrementata di 11 miliardi da 509,36 miliardi a 520,4.

Nel CRT sono distinti in quattro sottocategorie: Conti di soggetti esterni alla PA (accresciutasi di quasi 7 miliardi dai 193,7 miliardi del 2017 a 200,4 del 2018), Conti correnti di enti della PA (aumentata di 5 miliardi da 165,04 del 2017 a 170,2 miliardi del 2018), Contabilità speciali (scesa di 10 miliardi da 66,9 a 56,06 miliardi), Contabilità speciali di tesoreria unica (aumentata di 10 miliardi da 83,8 miliardi a 93,7).

I conti più rilevanti sono il conto di Cassa depositi e prestiti – Gestione separata (aumentato dai 147,9 miliardi del 2017 ai 156,5 del 2018) e l’insieme dei seguenti cinque conti intestati al MEF (in totale circa 84,3 miliardi) generati per effetto dell’art. 6, comma 6, del d.m. 5 dicembre 2003 a causa della trasformazione di Cassa depositi e prestiti in società per azioni con il d.l. n. 269 del 2003 e la sua classificazione nel settore delle istituzioni finanziarie:

- conto n. 20130 “d.l. n. 269/2003 erogazioni su mutui trasferiti” - 0,5 miliardi
- conto n. 20131 “d.l. n. 269/2003 G.C. e assegni postali” - 6 miliardi
- conto n. 20132 “d.l. n. 269/2003 – capitale BPF trasferiti” - 37,7 miliardi
- conto n. 20133 “d.l. n. 269/2003 interessi su buoni postali fruttiferi trasferiti” - 7,7 miliardi
- conto n. 20134 “d.l. n. 269/2003 servizio incassi e pagamenti” 41,1 miliardi.

Tra i conti correnti confluiti dalla categoria del debito fluttuante figura il conto corrente n. 20132, sul quale transitano i flussi destinati al rimborso della quota capitale dei buoni postali fruttiferi, il cui onere è stato riconosciuto a carico del bilancio dello Stato dopo la trasformazione di Cassa depositi e prestiti¹². Come il conto n. 20133 destinato al pagamento della quota interessi

¹¹ I BOT sono iscritti tra le operazioni di tesoreria e non tra quelle di bilancio, in quanto gli incassi provenienti dalle nuove emissioni non sono strumenti di copertura finanziaria di nuove spese ma sono destinati a fronteggiare gli squilibri di tesoreria di breve termine.

¹² Con l’art. 3, comma 4, lett. c) d.m. 5 dicembre 2003, attuativo dell’art. 5 del d.l. citato, sono stati trasferiti al MEF i buoni postali fruttiferi emessi dal 18 novembre 1953 al 13 aprile 2001 (elencati in all. 2 al d.m.), nonché, con l’art. 6, comma 6, lettere c) e d), i conti correnti infruttiferi presso la Tesoreria centrale correlati (denominati “d.l. n. 269/2003, art. 5, capitale BPF trasferiti” e “d.l. n. 269/2003, art. 5, interessi su B.P.F. trasferiti”). Il saldo dei conti è monitorato dall’Ufficio VII della Direzione II del Dipartimento del Tesoro – debito pubblico, in base alle comunicazioni che pervengono dalla Tesoreria. La gestione di tali buoni è regolata da una convenzione (ultima versione stipulata il 23 dicembre 2014 e approvata con Decreto del Direttore generale del Tesoro in scadenza il 31 dicembre 2019), secondo la quale la C.D.P. provvede alla gestione e rendicontazione dei buoni e fornisce al Ministero la previsione mensile degli interessi da pagare del rimborso del capitale.

Nel bilancio dello Stato sono stati istituiti due capitoli per il pagamento della parte capitale (cap. 9540) e degli interessi (cap. 2221). L’alimentazione di questi capitoli avviene:

- con fondi derivanti dagli stanziamenti annuali della legge di bilancio;
- con le rate di ammortamento dei mutui trasferiti al MEF che affluiscono ai capitoli di entrata 4532 (quota capitale) e 3249 (quota interessi).

Con il cap. 9540 viene alimentato il conto corrente infruttifero 20132 per il capitale e con il cap. 2221 il conto corrente infruttifero 20133 per gli interessi. Gli ordini di pagare vengono emessi sulla base delle previsioni mensili fornite da C.D.P. in base alla Convenzione. La stessa C.D.P. il mese successivo invia una rendicontazione a consuntivo degli

dei buoni, le movimentazioni del conto sono alimentate da stanziamenti di bilancio. Una terza posta patrimoniale, inserita tra le passività a medio - lungo termine, denominata “altri”, riporta, invece, lo stock dei buoni postali fruttiferi.

Al 31 dicembre 2018 il valore nominale dei buoni postali ancora in carico al MEF¹³ era pari a 12,818 miliardi essendo diminuito nel 2018 come quota capitale di oltre 1 miliardo, diminuzione dovuta per 1 miliardo a rimborsi e per 7,45 milioni alla prescrizione di buoni. Nel 2018 sono stati corrisposti in sede di rimborso 5,47 miliardi di interessi.

Nella seguente tavola sono riportate le tre consistenze¹⁴.

TAVOLA 9

VARIAZIONI POSTE PATRIMONIALI CONNESSE AI BUONI FRUTTIFERI POSTALI

(in euro)

Posta patrimoniale	Contenuto	Valore al 31.12.2018	Aumenti	Diminuzioni	Valore al 31.12.2017
Conti correnti (d.l. 269-03 capitale BPF TRASFER)	C/c 20132	37.701.309.988,78	1.008.000.000,00	2.157.515.618,71	38.850.825.607,49
	Quota capitale				
Conti correnti (d.l. 269-03 interessi BPF TRASFER)	C/c 20133	7.668.558.416,85	5.900.000.000,00	5.891.094.978,86	7.659.653.395,71
	Quota Interessi				
Altri	Stock buoni postali	12.818.453.158,59	36.047.968,10	1.160.952.982,72	13.943.358.173,21

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Il valore dello stock (capitale + interessi maturati) dei 16.334.848 titoli in essere al lordo delle imposte calcolato da Poste italiane al 31 dicembre 2018 è pari a 78,1 miliardi, di cui 12,8 per capitale e 65,3 per interessi.

Secondo le previsioni statistiche elaborate da Cassa depositi e prestiti (lo scorso anno risultate attendibili in quanto a fronte di rimborsi previsti per 6,985 miliardi ne sono stati effettuati per 6,576 miliardi mentre sono risultati prescritti titoli per 266,8 milioni), che tiene conto dei rimborsi anticipati e a scadenza nonché di quelli nel periodo della prescrizione, risulta che l'impatto finanziario futuro dei buoni in essere sarà notevole soprattutto negli anni 2021 (in cui è previsto il rimborso di circa 8,8 miliardi) e nel triennio 2024-2026 (in cui i valori da rimborsare oscilleranno tra i 7,2 e gli 8,5 miliardi). Le operazioni di rimborso dovrebbero terminare nel 2040.

TAVOLA 10

PREVISIONI RIMBORSO BUONI FRUTTIFERI POSTALI

(in milioni)

Anno	Rimborsi Capitale	Rimborsi Interessi Netti	Rimborsi Totale
2019	1.151	5.692	6.843
2020	1.300	5.493	6.793
2021	1.863	6.959	8.822
2022	671	5.098	5.769
2023	635	5.176	5.812
2024	778	6.437	7.215
2025	873	7.634	8.507
2026	886	7.192	8.078
2027	911	5.340	6.251
2028	928	2.854	3.782
2029	857	1.513	2.369
2030	852	1.280	2.131
2031	781	1.341	2.121
2032	135	248	384
Dal 2033	1	5	6

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati di Cassa depositi e prestiti

interessi pagati e dei rimborsi effettuati. Inoltre, le previsioni riguardanti i pagamenti dovuti annualmente avvengono sulla base dei dati forniti da C.D.P.

¹³ Sono estinte le serie I, L, AA, AB, AC e AD, di quelle inizialmente trasferite al MEF.

¹⁴ Esiste anche una quarta posta patrimoniale dell'attivo del medio lungo termine (“Altri crediti non classificabili”) che ha valore zero, ma nella quale vengono iscritte le variazioni in aumento e diminuzione (1,1 miliardi nel 2017) delle somme destinate al rimborso del capitale dei buoni.

C. ALTRE GESTIONI

In tale voce rientrano le seguenti passività di breve termine elencate nella voce “altre operazioni” delle partite debitorie del CRT, che in buona parte fino all’esercizio 2016 erano classificate nella voce “incassi da regolare” del CRT:

- “ordini di pagamento per trasferimento fondi”, voce che include i fondi trasferiti tra tesorerie che ancora non sono stati esitati. Il valore è in decremento da 1.126,9 a 1.017;
- “titoli emessi da esitare”. Trattasi di titoli di spesa emessi e già contabilizzati come pagamenti per il bilancio statale (ovvero già addebitati sui rispettivi conti di tesoreria), ma non ancora esitati, cioè materialmente pagati dalla Tesoreria statale. Si tratta dei pagamenti da effettuare in contanti non ancora riscossi dai beneficiari, dei pagamenti aventi data di esigibilità 31 dicembre, quando tale data cade in una giornata non lavorativa, delle regolazioni contabili (es. sistemazione anticipazioni di tesoreria) disposte con titolo di spesa preso in carico ma non ancora finalizzato da parte della Tesoreria statale. L’operatività coincide con la contabilità speciale n. 5889 “Dipartimento del Tesoro-Operazioni sui mercati finanziari”. Lo stock di titoli è diminuito di oltre 2 miliardi e 500.000 euro (da 2,6 miliardi a 192,8 milioni);
- “partite diverse”. La categoria è residuale, peraltro diminuita da 0,4 miliardi a 0,3;
- “depositi di terzi” di valore pari a 22 milioni di euro.

3.2. Attività e passività finanziarie a medio-lungo termine

Le attività finanziarie di medio lungo termine sono aumentate di oltre 13 miliardi (da 323 miliardi a 336,1), mentre le passività a medio-lungo termine sono cresciute di circa 44 miliardi (da 2.065,1 a 2.109,12).

TAVOLA 11

ATTIVITÀ E PASSIVITÀ FINANZIARIE A MEDIO-LUNGO TERMINE

(in miliardi)

	IV livello	Consistenza al 31.12					
		2013	2014	2015	2016	2017	2018
Attività	Titoli diversi dalle azioni	4,1	1,1	0	0	0	0
	Azioni ed altre partecipazioni escluse le quote dei fondi comuni di investimento	256,3	249,1	263	264,3	269,3	272,1
	Quote dei fondi comuni di investimento	0	0	0	0,1	0,1	0,1
	Anticipazioni attive (Fondi di garanzia, fondi di rotazione, fondi di scorta, crediti concessi ad EE.PP. e istituti di credito, crediti concessi ad aziende ed Enti privati, altri crediti non classificabili)	58,5	62,4	68,1	67,6	53	63,1
	Altri conti attivi	0,6	0,6	1,1	0,6	0,6	0,7
	Totale attività	319,5	324,5	332,3	332,6	323	336,1
Passività	Debiti redimibili (BTP, CCT, prestiti esteri)	1.588,3	1.665,0	1.707,3	1.766,6	1.804,8	1.855,6
	Debiti diversi (monete, residui passivi perenti, altri debiti)	263,1	249,1	243,2	236,7	225,3	220,2
	Anticipazioni passive	36	35,4	37,7	37	35	33
	Totale passività	1.887,4	1.949,4	1.988,2	2.040,3	2.065,1	2.109,2
	Eccedenza passiva	1.567,9	1.624,9	1.655,8	1.707,7	1.742,1	1.773,1

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

L’eccedenza passiva del medio–lungo termine è incrementata quindi di 31 miliardi e in sei anni di oltre 200 miliardi. Si analizzeranno prima le attività finanziarie e successivamente le passività finanziarie.

3.2.1. Attività finanziarie di medio lungo termine

Le attività finanziarie di medio-lungo termine più significative si concentrano nella voce di quarto livello “Azioni e altre partecipazioni escluse le quote dei fondi comuni di investimento” (272,11 miliardi), incrementatesi in un anno di 2,8 miliardi e nelle anticipazioni attive (63 miliardi) anch'esse aumentate di 10 miliardi.

TAVOLA 12

ATTIVITÀ FINANZIARIE A MEDIO-LUNGO TERMINE

(in miliardi)

	III livello	Consistenza al 31.12					
		2013	2014	2015	2016	2017	2018
Attività	Titoli diversi dalle azioni	4,1	1,1	0	0	0	0
	Azioni ed altre partecipazioni escluse le quote dei fondi comuni di investimento	256,3	249,1	263	264,3	269,27	272,1
	Quote dei fondi comuni di investimento	0	0	0	0,1	0,1	0,1
	Anticipazioni attive (Fondi di garanzia, fondi di rotazione, fondi di scorta, crediti concessi ad Enti pubblici e istituti di credito, crediti concessi ad aziende ed Enti privati, altri crediti non classificabili)	58,5	62,4	68,1	67,6	53	63,1
	Altri conti attivi	0,6	0,6	1,1	0,6	0,6	0,7
	Totale attività	319,5	324,5	332,3	332,6	323	336,1

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

L'aggregato principale di III livello è quello riguardante le azioni ed altre partecipazioni il cui valore è cresciuto da 269,4 a 272,2 miliardi. Esse sono classificate nelle seguenti poste patrimoniali di IV livello: “azioni quotate escluse le quote dei fondi comuni di investimento”, “azioni non quotate escluse le quote dei fondi comuni di investimento”, “altre partecipazioni”.

3.2.1.1. Azioni quotate e non quotate

Le partecipazioni azionarie nelle società sono distinte nel Conto del patrimonio in virtù della quotazione nei mercati azionari nelle seguenti categorie di IV livello:

- a. “azioni quotate escluse le quote dei fondi di investimento” (valore complessivamente cresciuto del 9,7 per cento - 1,4 miliardi - da 14,5 a 15,9).

Trattasi delle partecipazioni in Banca Monte dei Paschi di Siena - aumentata di 1,3 miliardi ovvero quasi del 25 per cento dai 5,27 miliardi del 2017 - e nelle società non finanziarie controllate

- ENI aumentata di circa 22 milioni da 1,7 a 1,7 miliardi
- ENEL diminuita di 61 milioni da 5,91 a 5,9 miliardi
- LEONARDO aumentata di quasi 40 milioni da 1,6 a 1,7 miliardi
- e altre il cui valore è rimasto sostanzialmente stabile (lieve incremento di 100 milioni (da 9,81 a 14,5);

- a. “azioni non quotate escluse le quote dei fondi comuni di investimento” di valore leggermente in aumento di 0,58 miliardi (da 66,2 a 66,8) suddivise nelle seguenti categorie di V livello:

- società finanziarie bancarie (ISVEIMER)
- società finanziarie non bancarie controllate e altre (Cassa Depositi e prestiti, STH-Stmicroelectronics Holding N.V., SGA S.p.A., European Financial Stability Facility, Invimit sgr S.p.A.)
- società non finanziarie controllate e altre (con le partecipazioni del MEF in CONSAP, Sogesid, Poste italiane, Invitalia, Consip, Eur S.p.A., Sogin, Gse, Mefop, Rai, Enav, Ferrovie dello Stato, SSE S.p.A., CONI Servizi, ANAS, IPZS, Sogei, Expò 2015, Ram, Studiare sviluppo, Alitalia, Arexpo, Equitalia giustizia, nonché con le partecipazioni del Ministero della difesa in Difesa servizi S.p.A., del MIPAAFT in Agenzia di Pollenzo

S.p.A., del MIBAC in ALES S.p.A. e del MISE nella SO.FI.COOP: - Società finanza cooperazione e nella CFI – Cooperazione finanza impresa).

Complessivamente la consistenza al 31 dicembre 2018 delle partecipazioni azionarie delle società controllate registra un aumento di circa 843 milioni rispetto al 2017, dovuto principalmente alle società finanziarie non bancarie.

TAVOLA 13

SOCIETÀ PARTECIPATE

(in milioni)

Società	Consistenze		Scostamento 2018/2017	
	2017	2018	Valori assoluti	%
<i>Quotate</i>				
Non finanziarie	9.192,5	9.292,1	99,7	1,1
<i>Non quotate</i>				
Finanziarie bancarie	24,7	24,5	-0,2	-0,8
Finanziarie non bancarie	19.794,3	20.629,3	835,0	4,2
Non finanziarie	46.125,6	46.134,6	8,9	0,0
Totale	65.944,7	66.788,4	843,7	1,3

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

La classificazione residuale “Altre” azioni e partecipazioni presenta nel 2018 una consistenza finale pari a 6,8 miliardi, con un aumento rispetto al 2017 di 1,3 miliardi.

TAVOLA 14

“ALTRE” SOCIETÀ

(in milioni)

Società	Consistenze		Scostamento 2018/2017	
	2017	2018	Valori assoluti	%
<i>Quotate</i>				
Finanziarie bancarie	5.276	6.584	1.308	25
<i>Non quotate</i>				
Finanziarie non bancarie	140	150	10	4,8
Non finanziarie	118	114	-4	-2,3
Totale	5.534	6.848	1.314	24

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Il 69 per cento è rappresentato da società non finanziarie non quotate (pari a 46,1 miliardi), le quali registrano complessivamente un lieve aumento nel 2018 di quasi 9 milioni. L’86 per cento della consistenza totale riguarda la società Ferrovie dello Stato S.p.A. (39,6 miliardi); altre partecipazioni di rilievo sono da riferirsi alle Poste Italiane S.p.A. per 1,5 miliardi, all’Alitalia S.p.A. per 1,2 miliardi e alla Rai Radiotelevisione Italiana S.p.A. per 805 milioni e Invitalia S.p.A. per 751 milioni.

L’incremento maggiore è dovuto alle Ferrovie dello Stato S.p.A. che, a seguito del decreto del Ministro dell’economia e delle finanze del 22 dicembre 2017, con il quale è stato dato attuazione all’articolo 49 del d.l. 50 del 2017, convertito con modifiche dalla legge n. 96 del 2017, ha assorbito le azioni detenute dal Ministero relative all’ANAS S.p.A., con efficacia dal 18 gennaio 2018. Nella fase di trasferimento, il patrimonio netto dell’ANAS S.p.A. ha subito una lieve riduzione dovuta ad una perizia giurata che rivedeva il valore di un immobile. L’incremento di valore è quindi dovuto sia al patrimonio netto acquisito che a rettifiche nella gestione della società. La società ANAS S.p.A., in sede di trasferimento, ha altresì distribuito un dividendo per circa 500 mila euro.

La posta patrimoniale dell’ANAS S.p.A. si conclude con tale operazione.

TAVOLA 15
(in migliaia)

SOCIETÀ QUOTATE E NON QUOTATE

Società	Quota di partecipazione detenuta	Patrimonio netto	Patrimonio netto in relazione alla quota	Capitale sociale	Utile/perdita d'esercizio	Posta patrimoniale consistenza iniziale al 1.01.2018	Posta patrimoniale consistenza finale al 31.12.2018
Ministero dell'economia e delle finanze							
Alitalia S.p.A.	100,0					1.266.427	1.266.427
Azienda Nazionale Autonoma delle Strade S.p.A. (ANAS)	100,0	2.867.339	2.867.339	2.269.892	564	2.869.298	0
Agenzia Nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo d'impresa S.p.A. (INVITALIA)	100,0	750.292	750.292	836.384	2.067	749.563	750.292
AREXPO S.p.A.	39,3	126.127	49.543	100.080	-22.401	53.626	49.540
Armamenti e Areospazio S.p.A. in liquidazione	-	-	-	-	-	360.615	360.615
Banca Monte dei Paschi di Siena S.p.A. (Quotata)	68,3	9.647.539	6.584.445	10.328.618	-2.857.440	5.275.656	6.584.169
Cassa Depositi e Prestiti S.p.A.	82,8	24.435.073	20.224.910	4.051.143	2.203.445	18.381.713	19.097.947
Concessionaria Servizi Assicurativi Pubblici S.p.A. (CONSAP)	100,0	142.197	142.197	5.200	4.727	137.470	139.952
Concessionaria Servizi Informativi Pubblici S.p.A. (CONSIP)	100,0	31.430	31.430	5.200	5.205	26.225	29.235
Comitato Olimpico Nazionale Italiano S.p.A. (CONI SERVIZI)	100,0	55.720	55.720	1.000	329	55.391	55.391
European financial stability facility	17,9	806.956	144.121	28.513	53.926	134.490	144.121
Equitalia Giustizia S.p.A.	100	11.993	11.993	10.000	637	12.629	11.993
Ente Nazionale per l'Assistenza al Volo S.p.A. (ENAV)	53,3	1.141.670	608.282	541.744	94.505	557.982	554.437
Ente Nazionale idrocarburi S.p.A. (ENI) (Quotata)	4,3	42.529.350	1.845.774	4.005.359	3.586.228	1.691.972	1.714.574
Ente Nazionale per l'Energia Elettrica S.p.A. (ENEL) (Quotata)	23,6	27.235.806	6.422.203	10.166.680	2.269.988	5.916.537	5.855.393
Esposizione Universale di Roma S.p.A. (EUR)	90,0	648.444	583.599	645.248	2.634	581.229	583.599
EXPO 2015 S.p.A.	40,0	33.098	13.239	10.120	13.211	4.541	13.239
Ferrovie dello Stato S.p.A.	100,0	36.867.241	36.867.241	36.340.433	230.910	36.636.326	39.580.982
Gestione Servizi Energetici S.p.A. (GSE)	100,0	47.888	47.888	26.000	6.992	40.897	43.035
Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A. (IPZS)	100,0	562.726	562.726	340.000	49.765	414.746	412.726
Istituto per lo sviluppo economico dell'Italia Meridionale S.p.A. (ISVEIMER) in liquidazione dal 1996	33,2	73.874	24.514	62.374	177	24.710	24.514
Istituto Luce S.r.l.	100,0	14.708	14.708	20.000	-9.050	23.759	14.708
Investimenti Immobiliari Italiani Società gestione risparmio S.p.A. (INVIMIT SGR)	100,0	7.335	7.335	5.700	1.443	5.904	6.366
Leonardo S.p.A. (già FINMECCANICA S.p.A.) (Quotata)	30,2	5.782.706	1.746.377	2.543.862	356.115	1.583.968	1.722.181
Poste Italiane S.p.A.	29,3	5.512.090	1.612.838	1.306.110	616.965	1.653.252	1.452.176
Rete Autostradale Mediterranee S.p.A. (RAM)	100,0	2.552	2.552	1.000	250	2.302	2.552
Radiotelevisione Italiana S.p.A. (RAI)	99,6	808.395	804.838	242.518	5.528	795.939	804.825
Società Generale d'Informatica S.p.A. (SOGEL)	100,0	151.631	151.631	28.830	20.082	131.548	131.548
Sogesid Interventi integrati per la sostenibilità dello sviluppo S.p.A. (SOGESID)	100,0	55.299	55.299	54.821	-877	56.176	55.299
Società Gestione Impianti Nucleari S.p.A. (SOGIN)	100,0	52.270	52.270	15.100	5.152	47.118	49.823
Studiare Sviluppo S.r.l.	100,0	564	564	750	169	384	564
Sviluppo del Mercato dei Fondi Pensione S.p.A. (MEFOP)	58,2	5.108	2.970	104.000	351	2.787	2.970
STMicroelectronics Holding N.V.	50,0	1.342.829	671.415	1.180.400	32.771	678.596	649.851
Soluzioni per il sistema economico S.p.A. (SOSE)	88,9	4.932	4.384	3.915	106	4.221	4.283
SGA S.p.A. Società per la gestione di attività	100,0	731.061	731.061	600.000	1.858	734.014	731.061
Cooperazione finanza impresa (CFI)	98,3	96.035	94.431	83.720	15	94.431	94.448
Società finanziaria per lo sviluppo delle cooperative (So.Fi.Coop.)	99,6	19.413	19.340	25.055	-3.797	23.123	19.340
Ministero delle politiche agricole e forestali e del turismo							
Agenzia di Pollenzo S.p.A.	3,9	23.948	935	24.320	56	933	935
Unirelab S.r.l.	100,0	2.573	2.573	1.717	172	2.573	2.745
Ministero delle infrastrutture e dei trasporti							
Ferrovie Appulo Lucane	100,0	21.410	21.410	13.500	3.337	21.410	24.747
Ministero della difesa							
Difesa Servizi S.p.A.	100,0	6.550	6.550	1.000	289	6.502	6.550
Ministero per i beni e le attività culturali							
Arte, Lavoro e Servizi S.p.A. (ALES)	100	18.395	18.395	13.616	2.166	18.132	18.395

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Ragioneria generale dello Stato - Conto del patrimonio

Anche per il 2018, la maggiore riduzione, in termini di consistenza finale, riguarda la società Poste Italiane S.p.A. (che cumula alla riduzione di 296 milioni nel 2017 un'ulteriore riduzione di 201 milioni nel 2018): si tratta di circa 160 milioni per dividendi distribuiti e 40 milioni per rettifiche intervenute in sede di gestione societaria.

Si registrano lievi riduzioni per Arexpo S.p.A. (4,1 milioni), per l'Enav S.p.A. (3,5 milioni) e per l'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A. (2 milioni), principalmente per la distribuzione del dividendo.

La consistenza finale della società finanziaria bancaria ISVEIMER S.p.A. continua progressivamente a diminuire¹⁵.

Al Conto del patrimonio sono allegate schede informative per individuare, oltre che la qualificazione di società collegate, controllate ed altro, gli elementi più significativi delle società azionarie partecipate dallo Stato quali il risultato di gestione 2017¹⁶, il valore del capitale sociale, il valore della partecipazione statale, la percentuale di partecipazione statale, il numero totale delle azioni, il valore nominale delle azioni, l'utile o la perdita dell'esercizio, la distribuzione degli utili, l'indice di redditività della società quale risultato del rapporto tra utile e capitale sociale (o patrimonio netto).

La tavola 15 espone i dati contabili¹⁷ rilevanti ai fini dell'iscrizione nel conto delle società quotate e non quotate partecipate dai vari dicasteri, così come risultanti dai singoli allegati al Conto patrimoniale. Cinque società chiudono l'esercizio 2018 in perdita, come si evince dalla Tavola.

Le Amministrazioni dello Stato partecipano complessivamente a 42 società, gran parte delle quali è assoggettata al controllo della Corte dei conti *ex lege* n. 259 del 1958.

TAVOLA 16

SOCIETÀ PARTECIPATE INDIRETTE

Società di primo livello	Numero società partecipate indirettamente con quota \geq 50 per cento
Ag. Pollenzo (030)	2
Ag.naz. Attr.inv.svil. (020)	7
Cassa dd.pp. (020)	7
Coni (020)	2
Cooperazione finanza impresa Sepa (030)	7
Enav (020)	4
Enel (020)	13
Eni (020)	10
Eur (020)	3
Ferrovie dello stato (020)	16
Leonardo già Finmeccanica (020)	23
Gse gestore dei servizi energetici (020)	3
Invimit sgr S.p.A. (20)	1
Monte dei paschi di Siena (020)	10
Poste italiane (020)	15
Rai (020)	6
Sga societa' per la gestione di attività	1
So.fi.coop. (030)	7
Sogin (020)	1
Soluzioni per il sistema economico S.p.A. (020)	1
Zecca dello stato (020)	2
Totale complessivo	141

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Conto del patrimonio

¹⁵ L'ISVEIMER è stata trasformata in società per azioni nel 1993 ed è stata posta in liquidazione nel 1996; tuttora rimane iscritta nel Conto del patrimonio tra le società finanziarie bancarie non quotate registrando una lieve diminuzione (pari a 196 mila euro).

¹⁶ L'iscrizione nel Conto patrimoniale delle partecipazioni sconta infatti i tempi di approvazione dei bilanci da parte delle società e pertanto i dati iscritti, in termini di consistenze e variazioni intervenute nonché le relative informazioni, si riferiscono ai bilanci chiusi al 31 dicembre dell'anno precedente.

¹⁷ Quota di partecipazione, Patrimonio netto, Capitale sociale, Utile/perdita di esercizio, Numero azioni societarie, sono relativi all'esercizio finanziario 2017.

Infine, come si evince dalla tavola che precede, l'Allegato 5 al Conto del patrimonio relativo alle società espone anche quelle partecipate indirettamente; un dato in leggera diminuzione attiene alle partecipazioni indirette con partecipazione uguale o maggiore al 50 per cento (da 161 nel 2016 a 141 nel 2017).¹⁸

3.2.1.2. Altre partecipazioni

La categoria di IV livello "altre partecipazioni" è la parte più significativa dell'aggregato delle partecipazioni. Il valore della categoria si è accresciuto in un anno di 850 milioni da 188,6 a 189,45 miliardi.

Essa comprende i conferimenti sottoscritti in fondi di dotazione, le partecipazioni dello Stato in organismi internazionali e, infine, le partecipazioni in altri enti (del MEF in Armamenti e aerospazio in liquidazione e Istituto luce Cinecittà, del MIT nelle Ferrovie Appulo-Lucane, del MIPAAFT in ISMEA e UNIRELAB, nonché del MIUR in ASI).

Essa è suddivisa in:

- a. fondi di dotazione (diminuiti di 2,7 milioni da 410,3 a 407,6 milioni esclusivamente per effetto della diminuzione del fondo dell'Agenzia del demanio). I fondi di dotazione esprimono il valore dei conferimenti in denaro di tre Ministeri in alcuni Enti: il MEF nell'Agenzia del demanio (327 milioni), il MIUR nei consorzi tra INFN e altri enti (2,6 milioni) e nel Consorzio per l'area di ricerca scientifica e tecnologica di Trieste (70,3 milioni), il MIT nell'Ente autonomo del porto di Trieste (7,8 milioni);
- b. organismi internazionali. La posta, che si è accresciuta di 835 milioni da 183,6 a 184,5 miliardi, è di gran lunga la categoria di partecipazioni più rilevante dello Stato, tuttavia i fondi sono stati versati solo parzialmente. Infatti, nella posta "altri" dei debiti diversi a medio-lungo termine sono illustrate le quote ancora dovute. Le più rilevanti partecipazioni sono le seguenti:
 - Meccanismo europeo di stabilità (ESM)¹⁹ 125,4 miliardi (quota invariata). Capitale da versare 111,06 miliardi;
 - Banca europea per gli investimenti (BEI) 39,2 miliardi (quota invariata). Capitale da versare: 35,7 miliardi;
 - Banca internazionale per la ricostruzione e lo sviluppo (BIRS) 6,8 miliardi (quota aumentata di 302 milioni). Capitale da versare: 6,3 miliardi.

L'Italia partecipa ad altri organismi tra i quali i più rilevanti: Banca interamericana di sviluppo (BID) 2,9 miliardi (quota aumentata di 132 milioni) di cui da versare 2,8; Banca europea per la ricostruzione e lo sviluppo (BERS) 2,6 miliardi (quota diminuita di 0,5 milioni) di cui da versare 2,02; Banca asiatica di sviluppo 2,4 miliardi (quota aumentata di 235,7 milioni) di cui da versare 2,3; Banca asiatica per gli investimenti in infrastrutture (AIIB) 2,2 miliardi, (quota aumentata di 101,7 milioni) di cui da versare 1,9; Banca africana di sviluppo 1,9 miliardi (quota aumentata di 51,7 milioni) di cui da versare 1,77; International Finance Corporation (IFC) 0,07; Banca di sviluppo del Consiglio d'Europa (CEB) 0,9 miliardi, di cui da versare 0,8.
- c. altre (4,5 miliardi). La posta comprende le partecipazioni di vari Ministeri nelle seguenti società:
 - Armamenti e Aerospazio S.p.A. in liquidazione (360,6 milioni) partecipata dal MEF;
 - Istituto luce - Cinecittà S.r.l. (14,7 milioni) partecipata dal MEF;
 - Compagnia finanziaria industriale (94,4 milioni) partecipata dal MISE;
 - Interventi a tutela e sostegno delle PMI (19,3 milioni);
 - contributo ordinario del MIUR all'Agenzia spaziale italiana a carico del Fondo per il finanziamento degli enti di ricerca (2.447,9 milioni);
 - Ferrovie appulo-lucane (24,7 milioni) partecipata dal MIT;
 - ISMEA (1.717,4 milioni) partecipata dal MiPAAFT;

¹⁸ Dato riportato nell'allegato 5 del Conto del patrimonio relativo alle schede informative sulla gestione di società azionarie partecipate dalle amministrazioni statali, riferito all'esercizio 2017.

¹⁹ Partecipazione istituita con legge 23 luglio 2012, n. 116.

- Unirelab S.r.l. (2,8 milioni) partecipata dal MiPAAFT.

3.2.1.3. Anticipazioni attive

L'aggregato, dopo la consistente diminuzione dello scorso esercizio dovuta alla rettifica di 9,64 miliardi sulla posta riguardante le anticipazioni ex d.l. 35/2013, nel 2018 ha visto una variazione all'incirca della stessa misura ma di segno opposto (10,08 miliardi), soprattutto per effetto di un'altra rettifica delle anticipazioni di liquidità al SSN e alle Regioni e si compone delle seguenti poste:

- a. "fondi di garanzia" pari a 3,06 miliardi (-64 milioni rispetto al 2017). La posta è composta da 4 allegati (tre del MEF e uno del MISE) di cui i principali sono il "fondo centrale di garanzia per le autostrade e per le ferrovie metropolitane pagamenti in sostituzione dell'Anas dei debiti dell'ex concessionaria Sara" (2,2 miliardi), la cui movimentazione riguarda solo diminuzioni (73,4 milioni nel 2018, 72,8 milioni nel 2017, 42,5 nel 2016, 17,2 nel 2015, 17,04 nel 2014) nonché "somme corrisposte a vari istituti di credito a seguito di operatività della garanzia statale sui finanziamenti concessi dal sistema bancario alle imprese" (805,4 milioni);
- b. "fondi di rotazione" pari a 4,08 miliardi (630,5 milioni in meno rispetto al 2017), tra cui in particolare il "fondo di rotazione – Istituto centrale per il credito a medio termine (gestito da Cassa depositi e prestiti S.p.A.) – conferimento al fondo rotativo di cui all'art. 26 legge 227/1997", la cui consistenza finale al 31.12.2018 è pari a 2,49 miliardi stabile rispetto al 2017; "fondo rotativo per la concessione dei mutui alle imprese a tasso agevolato ai sensi dell'art. 23 del d.lgs. n. 185 del 2000", pari a 1.091,74 milioni (diminuito di 658,2 milioni rispetto al 2017); "fondo di rotazione SIMEST" (di consistenza pari a 347,2 milioni, 31,1 in più rispetto al 2017);
- c. fondi di scorta (283,2 milioni). Trattasi di anticipazioni di bilancio (non di tesoreria) conferite agli enti dei Ministeri dell'interno (74,8 milioni), del MIT (5,3 milioni) e della Difesa (203,07 milioni);
- d. crediti concessi ad enti pubblici e ad istituti di credito. La posta è aumentata fortemente di 10,69 miliardi (da 33,8 a 44,5) a causa delle anticipazioni agli enti del SSN e alle Regioni nel corso dell'anno. Trattasi essenzialmente delle seguenti poste:
 - anticipazioni ex d.l. 35/2013 per il pagamento dei debiti certi liquidi ed esigibili degli enti del SSN (aumentata per rettifica di 8,5 miliardi). Al 31 dicembre 2018 le anticipazioni di liquidità effettuate ai sensi della predetta normativa ammontavano a 14,43 miliardi;
 - anticipazioni ex d.l. 35/2013 per il pagamento dei debiti certi liquidi ed esigibili delle Regioni e province autonome. La posta è incrementata, per rettifica, di 3,32 miliardi arrivando ad uno stock di crediti dello Stato verso le Regioni pari a 8,82 miliardi;
 - anticipazioni ex d.l. 35/2013 per il pagamento dei debiti certi liquidi ed esigibili degli enti locali. Tale posta (pari a 6,3 miliardi), non avendo registrato erogazioni di anticipazioni a differenza delle precedenti, è diminuita di 193,9 milioni per effetto delle restituzioni delle quote annuali;
 - somme anticipate alle Regioni ai sensi dell'art. 2, commi 46-48, legge n. 244 del 2007 e art. 2 comma 98 legge 191 del 2009 (ridottesi di 180 milioni da 8,54 a 8,36 miliardi);
 - somme anticipate alle Regioni per il riacquisto dei titoli obbligazionari da esse emessi ai sensi dell'art. 45, commi 2,11 e 12 del d.l. n. 66 del 2014 (ridottesi da 3,48 a 3,39 miliardi);
 - mutui attivi verso gli enti locali ex art. 1 d.m. 5 dicembre 2003 (la posta è diminuita da 3,75 a 3,07 miliardi);
- e. crediti concessi ad aziende ed enti privati (la posta è aumentata da 157 a 164,5 milioni). La categoria patrimoniale è aumentata a causa della concessione di 10 milioni di anticipazioni di liquidità alle Fondazioni lirico-sinfoniche. Pertanto, al netto delle restituzioni intervenute nel corso dell'anno, l'attuale stock dei crediti verso le fondazioni ammonta a 117,23 milioni. Nella posta sono iscritti anche i 41,7 milioni di euro del Fondo rotativo per le imprese – contratti di filiera del MIPAAF, incrementato di 1 milione;

f. altri crediti non classificabili (10,9 miliardi). La posta è aumentata di quasi 72,9 milioni rispetto al 2017. La principale componente della posta è pari a 10 miliardi: trattasi dei prestiti bilaterali autorizzati con il d.l. n. 67 del 2010 nel quadro del programma triennale di sostegno finanziario alla Grecia (*Greek loan facility*), erogati in virtù dell'*Intercreditor agreement e Loan facility agreement* dell'8 maggio 2010²⁰.

L'aumento deriva da quello di 76 milioni delle somme da destinarsi al fondo di ammortamento dei titoli di Stato (che a fine esercizio ammontava a 228 milioni).

3.2.1.4. Altri conti attivi

L'ultima voce di IV livello delle attività finanziarie di medio-lungo termine è composta da due poste patrimoniali:

- "Fondo ammortamento titoli"²¹, il cui valore ad inizio anno era di 2,3 milioni euro ai quali si sono aggiunti 786 milioni di incassi, impiegati per l'ammortamento del debito per 701,9 milioni. Le giacenze a fine anno ammontano a 86,7 milioni;
- "Valore commerciale dei metalli monetati", pari a 672,73 milioni (incrementato di 15,4 milioni circa).

3.2.2. Passività finanziarie di medio lungo termine

La seguente tabella espone l'andamento delle passività finanziarie di medio e lungo termine nell'ultimo quinquennio.

TAVOLA 17

PASSIVITÀ FINANZIARIE DI MEDIO-LUNGO TERMINE
(in milioni)

	IV livello	Consistenza al 31.12				
		2014	2015	2016	2017	2018
Passività	Debiti redimibili (BTP, CCT, prestiti esteri)	1.665,0	1.707,3	1.766,6	1.804,8	1.855,6
	Debiti diversi (monete, residui passivi perenti, altri debiti)	249,1	243,2	236,7	225,3	220,23
	Anticipazioni passive	35,4	37,7	37	35	33,36
	Totale passività	1949,4	1988,2	2040,3	2065,1	2109,2

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Al termine del 2018 esse risultano superiori per circa 44 miliardi rispetto al 2017, essenzialmente a causa dell'incremento di quasi 51 miliardi dei debiti redimibili, superiore alla misura della flessione dei debiti diversi (-5,1 miliardi) e delle anticipazioni passive (-1,6 miliardi).

Si osserva, di seguito, la politica statale in ordine all'indebitamento.

3.2.2.1. La gestione del debito statale. I debiti redimibili

Il 2018 è stato un anno particolarmente complesso per la gestione del debito pubblico. Tra i fattori che avrebbero presumibilmente guidato l'evoluzione dei mercati finanziari il MEF aveva

²⁰ Il prestito è stato erogato mediante anticipazione di tesoreria regolarizzata con pagamento sul cap. 7601 (3,9 miliardi nel 2010, 4,9 miliardi nel 2011 e 1,13 miliardi nel 2012) e finanziata mediante l'emissione di titoli a medio lungo termine (il cui ricavo netto è stato appostato al cap. 5059 dell'entrata). Il rimborso della quota capitale verrà versato in apposito capitolo di entrata (4533) per essere destinato al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato, mentre gli interessi sono versati nel capitolo di entrata 3223 destinato al pagamento degli interessi passivi dei titoli di Stato sul cap. 2214.

²¹ Istituito con legge n. 432 del 1993 per destinare i proventi delle privatizzazioni alla riduzione del debito pubblico, ora è disciplinato dagli artt. 44 a 47 del T.U delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di debito pubblico. A partire dal 1° gennaio 2015 il fondo è transitato a Cassa depositi e prestiti.

già individuato, ad inizio di anno, quello derivante dai rischi provenienti da un quadro geopolitico internazionale e nazionale foriero di un elevato grado di incertezza, fattore questo che ha segnato una netta discontinuità tra il 2017 ed il 2018.

Nonostante nella prima parte dell'anno sia proseguita in Europa una tendenza macroeconomica positiva, sulla scia della continua espansione nordamericana, la situazione è andata progressivamente mutando nel secondo semestre, anche per effetto dell'inasprimento del confronto tra USA e Cina in tema di dazi e i conseguenti primi segnali di rallentamento del commercio mondiale.

Secondo il MEF questo ha avuto effetti inevitabili anche sull'economia europea che, infatti, nel terzo trimestre ha visto molti paesi con crescita nulla o negativa, inclusa l'Italia poi proseguita anche nel quarto trimestre. In questo quadro, già di per sé complesso, si è inserito il laborioso processo di formazione del nuovo governo italiano dopo le elezioni del 4 marzo e l'annuncio di scelte da parte di quest'ultimo, soprattutto in materia di politica fiscale, che si prospettavano in netta discontinuità rispetto ai governi precedenti.

In concomitanza con la fase di definizione del programma di governo (dalla seconda metà di maggio) e successivamente con la pubblicazione dei primi documenti ufficiali di politica fiscale, il mercato dei titoli di Stato ha sperimentato fasi di forte tensione che si sono tradotte in un cospicuo allargamento del differenziale di rendimento rispetto ai principali paesi europei (Germania in primis) e un incremento sostanziale della volatilità dei corsi dei titoli che, sebbene con intensità diverse, è proseguita fino alla fine del 2018.

Dal punto di vista della forma della curva dei rendimenti italiana, nel 2018 le tendenze sopra descritte si sono tradotte, fino a metà maggio del 2018, in tassi assoluti che si sono mantenuti su tutti i punti della curva in linea con quelli di fine 2017 o anche in lieve riduzione, salvo poi subire una brusca impennata da metà maggio in poi fino a toccare un primo picco il 29 maggio e poi con accentuata volatilità, arrivare ai massimi del 2018 verso metà ottobre, in concomitanza con la preparazione della legge di bilancio per il 2019.

La pendenza della curva dei rendimenti sul segmento che va da 2 a 10 anni è passata rapidamente da una media di 225 punti base riscontrata nel 2017 verso un minimo raggiunto nel settembre 2018 pari a 175 punti base.

Questo fenomeno di appiattimento della curva è solitamente associato ad un peggioramento da parte degli operatori di mercato della percezione del rischio di credito del Paese, ovverosia della sua capacità di rimborsare i debiti contratti.

In questo senso, le scelte di politica monetaria della BCE hanno avuto una minore efficacia nello stabilizzare la parte breve della curva, contrariamente a quanto accaduto nel recente passato in occasione di medesimi fenomeni di accesa volatilità.

Sebbene anche il comparto a 30 anni abbia sofferto la fase di incertezza politica, l'incremento dei tassi su questi segmenti di curva è risultato meno marcato, pertanto il differenziale dei rendimenti tra la scadenza a 10 anni e quella a 30 anni, si è ridotto in modo significativo passando da circa 120 punti base di fine 2017 ai circa 80 punti base di fine 2018 (toccando il minimo ad ottobre con un differenziale inferiore ai 50 punti base).

La riduzione di tale differenziale è da imputare, da un lato, alla pressione subita dal punto decennale della curva, sul quale ovviamente ricade un'importante quota del programma di *funding* del Tesoro, dall'altro lato, dall'interesse mostrato da alcune tipologie di investitori verso i titoli a più lunga scadenza che presentano alcuni elementi di attrattività soprattutto in contesti di mercati difficili come quelli sperimentati appunto nella seconda metà del 2018.

Le conseguenze per la gestione del debito sono state molto significative, sia in termini di aumento del costo delle nuove emissioni che di riduzione della liquidità dei titoli sul mercato secondario, particolarmente rilevante per alcune tipologie.

Tuttavia, se si guarda all'anno nella sua interezza, il costo medio all'emissione nel 2018 risulta essere stato pari all'1,07 per cento, in salita rispetto allo 0,7 per cento del 2017, ma ancora particolarmente basso in una prospettiva storica.

D'altra parte, la struttura del debito ha consentito che gli sviluppi di questi mesi non si traducessero in un immediato e sostanziale incremento del costo medio del debito, nonostante

l'entità niente affatto trascurabile della risalita dei tassi di interesse sui collocamenti effettuati a partire dalla seconda metà di maggio.

Secondo il MEF dalle prime stime emerge che nel 2018 il costo medio del debito, calcolato come rapporto tra gli interessi e lo stock di debito delle Pubbliche Amministrazioni, dovrebbe attestarsi al di sotto del 3 per cento, analogamente al 2017, un valore storicamente ancora molto basso. Questo risultato si deve alle caratteristiche della composizione del debito, che alla fine del 2018, relativamente allo stock di titoli di Stato, presenta una vita media pari a 6,8 anni, un dato solo marginalmente inferiore a quello di fine 2017 pari a 6,9 anni.

Una vita media lunga tende infatti non solo a mitigare il rischio di rifinanziamento, diluendo nel tempo i volumi da collocare sul mercato per coprire il debito in scadenza, ma segnala anche la minore esposizione dell'emittente a incrementi repentini dei tassi di interesse, esattamente come accaduto a partire dalla seconda metà del mese di maggio.

Il 2018 è stato anche caratterizzato dalla progressiva riduzione del programma di acquisto di titoli (cosiddetto *Quantitative Easing*), in particolare pubblici, da parte della Banca centrale europea; l'allentamento, ampiamente preannunciato e da ritenersi scontato nei valori di mercato, ha portato l'importo mensile degli acquisti netti da 60 a 30 miliardi di euro a partire da gennaio 2018 e fino a settembre, per poi ridursi ulteriormente a 15 miliardi di euro nei mesi di ottobre, novembre e dicembre. Al termine del mese di dicembre il programma di acquisti netti è giunto a conclusione (fatti salvi i reinvestimenti dei titoli scaduti).

Complessivamente, nel 2018 sono stati emessi circa 401 miliardi di euro nominali di titoli di Stato, comprendendo le operazioni di concambio per quasi 11,1 miliardi, in diminuzione rispetto ai 427 miliardi di euro collocati nel 2017, anche per effetto delle minori scadenze da rifinanziare (circa 184 miliardi di euro di titoli a medio lungo termine nel 2018 contro i circa 215 miliardi del 2017).

Le emissioni al netto dei rimborsi hanno fatto registrare un valore di 49,1 miliardi di euro, superiori rispetto ai 37 miliardi dell'anno precedente. La composizione dei titoli di Stato è rimasta sufficientemente stabile: i BTP nominali sono passati a 71,9 per cento, rispetto al 71,8 per cento dell'anno precedente, i BTP€i sono aumentati dal 7,7 per cento al 7,92 per cento, i BTP Italia sono cresciuti dal 3,48 per cento al 3,7 per cento, i BOT si sono lievemente ridotti dal 5,59 per cento al 5,48 per cento.

In termini di emissioni nette si rileva il saldo positivo delle emissioni di CTZ (quasi 5 miliardi in valori assoluti) e quello negativo dei CCTeu, ridottesi di 4 miliardi, i cui effetti in buona parte si possono osservare anche sul fronte della composizione.

Sul fronte dei vari comparti di emissione si osserva che, nonostante il 2018 sia stato un anno in cui la predilezione degli investitori verso il segmento di curva dei titoli nominali a più lungo termine (BTP a 15-50 anni) non sia stato altrettanto intenso come nei recenti anni passati, il Tesoro ha in ogni caso collocato volumi complessivi per circa 30 miliardi di euro su questa sezione della curva dei rendimenti.

Si tratta di volumi inferiori a quelli degli anni passati ma che, comunque, rappresentano circa il 7,2 per cento delle emissioni totali del 2018.

La politica di emissione sui segmenti fino a 10 anni è stata pressoché in linea con quella degli anni precedenti. Infatti, sui comparti dei BTP con scadenza fino a 10 anni si è registrata una sostanziale stabilità dei quantitativi emessi nel 2018, con l'eccezione del BTP con scadenza 5 anni, in cui le emissioni sono risultate in lieve diminuzione.

Sul segmento dei CCTeu, nel corso della seconda metà del 2018, si sono manifestate con particolare evidenza le tensioni che si sono riversate sul resto del debito pubblico italiano. Tale effetto si è manifestato in modo significativo sui corsi dei titoli, scesi ampiamente sotto la pari. A partire dalla seconda metà del 2018, anche sul comparto dei titoli indicizzati all'inflazione europea si è riversata parte della volatilità che ha investito il comparto dei nominali. Inoltre, sull'andamento dei titoli indicizzati ha pesato, soprattutto nella parte finale dell'anno, il generale quadro macroeconomico, caratterizzato da una progressiva riduzione delle aspettative di inflazione dell'area Euro e di una riduzione dei prezzi del petrolio.

Negli ultimi mesi dell'anno i titoli indicizzati all'inflazione hanno avuto una performance significativamente più debole in termini di valore relativo rispetto ai titoli nominali con scadenza analoga. Il Tesoro ha tuttavia sostenuto tale comparto riducendo gradualmente i quantitativi offerti e realizzando un'operazione di riacquisto che ha interessato il BTP€i in scadenza a settembre 2019.

Nella seconda parte del 2018 anche il settore dei titoli indicizzati all'inflazione italiana è stato investito dalle turbolenze che hanno interessato i titoli nominali, comportando il venir meno della tradizionale resilienza rispetto ai movimenti della curva dei nominali che normalmente caratterizza tale tipologia di strumento. Ha avuto molta risonanza il risultato dell'emissione del BTP Italia di novembre (scadenza quadriennale), per un totale di quasi 2,2 miliardi, di cui meno di 900 milioni a beneficio degli operatori retail.

Nell'emissione di maggio, invece, in cui la durata era stata posta a 8 anni (in aumento rispetto alle precedenti di 6 anni), l'esito del collocamento era risultato pari a 7,7 miliardi, di cui 4 appannaggio degli operatori della fascia *retail*.

Per effetto dell'assenza di scadenze e del concambio con il quale sono stati ritirati 3,8 miliardi di BTP Italia con scadenza aprile 2020, questo strumento ha registrato emissioni nette positive per più di 6 miliardi.

L'*Average Refixing Period*²² (ARP), il principale indicatore utilizzato per la misura del rischio di tasso di interesse, si è leggermente ridotto dai 5,76 anni della fine del 2017 ai 5,67 anni della fine del 2018; la durata media finanziaria (*duration*) dello stock di titoli di Stato è passata da 5,50 anni di fine 2017 a 5,30 di fine 2018.

Il decremento nell'ARP è conseguenza della riduzione nella Vita Media del Debito, che in parte giustifica anche la diminuzione nella *duration*. Infatti, sebbene tra il 2018 e il 2017 si sia assistito ad una riduzione dei CCTeu sullo stock del debito pubblico, tuttavia l'incremento dei tassi di interessi di mercato sui titoli di Stato italiani, associata alla minor emissione sul comparto con scadenza 15-50 anni, ha più che controbilanciato l'effetto di riduzione della componente variabile, tanto da determinare una diminuzione della *duration*.

Nel corso del 2018 il Tesoro è stato particolarmente attivo sul fronte delle operazioni di riduzione del debito. Le disponibilità di cassa hanno consentito di portare a termine diverse operazioni di riacquisto, sia con asta pubblica eseguita in Banca d'Italia, sia con operazioni di tipo bilaterale. Anche le operazioni di concambio possono essere annoverate tra le operazioni di riduzione del debito.

Le finalità principali del concambio sono rappresentate dalla correzione delle disfunzioni che possono emergere sul mercato secondario di specifici titoli di Stato e che possono influire in maniera negativa anche sull'attività di emissione in asta, dall'aggiustamento del profilo dei rimborsi, riducendo la concentrazione delle scadenze in periodi particolarmente critici, infine dall'allungamento della vita media del debito.

Un ulteriore effetto delle operazioni di concambio è rappresentato dalla riduzione del debito nominale, determinato dal fatto che il prezzo dei titoli in emissione sono risultati superiori rispetto ai prezzi dei titoli in riacquisto. Alle operazioni di concambio e riacquisto, possono partecipare esclusivamente gli Specialisti in titoli di Stato e non sono previste commissioni di collocamento in favore delle controparti se si fa eccezione per quelle effettuate via sindacato. Nel corso dell'anno il Tesoro ha svolto diverse operazioni di concambio, una per mezzo del sistema telematico di negoziazione, che consente di operare in maniera dinamica direttamente su una sezione dedicata del mercato secondario all'ingrosso regolamentato (MTS) e una mediante asta marginale eseguita in Banca d'Italia, alle quali si sono aggiunte due operazioni di concambio via sindacato. In emissione sono stati offerti BTP con scadenza compresa tra il novembre 2021 ed il settembre 2028, con prezzi sopra la pari e, contestualmente, sono stati ritirati principalmente BTP e CTZ (rispettivamente 77 per cento e 23 per cento del totale riacquistato), con prezzi sempre

²² L'*Average Refixing Period* misura il tempo medio con cui il debito recepisce i tassi di mercato. Per i titoli zero coupon o quelli a cedola fissa corrisponde alla vita residua. Per i titoli con cedola variabile corrisponde al tempo rimanente alla fissazione della cedola successiva.

inferiori a quello del titolo in emissione, con scadenza in anni compresi fra il 2018 e il 2021. Nella scelta dei titoli oggetto delle operazioni sono stati adottati diversi criteri.

Per il titolo in emissione il MEF dichiara di aver privilegiato titoli con elevata domanda, buoni scambi sul mercato secondario e particolarmente costosi sul mercato dei pronti contro termine; di norma si sono evitati titoli con circolante già molto elevato. Si sono preferiti, inoltre, titoli con prezzi sopra la pari (per evitare impatti in termini di aumento del debito) e con scadenze più lunghe dei titoli in riacquisto (per perseguire l'obiettivo dell'allungamento della vita media del debito).

Per quanto riguarda i titoli in riacquisto i parametri adottati nella scelta includono: circolanti elevati, prezzi possibilmente non troppo sopra la pari (in questo contesto di tassi bassi, sono quasi del tutto assenti titoli quotati sotto la pari) e titoli che scadono in mesi in cui c'è un'elevata concentrazione dei rimborsi. Per la scelta sono stati tenuti in considerazione anche i suggerimenti e le analisi provenienti dagli Specialisti e dalla Banca d'Italia.

Numerose le operazioni di riacquisto svolte nel corso dell'anno grazie alle elevate giacenze disponibili sul Conto disponibilità del Tesoro.

L'operazione principale è stata eseguita con il sistema d'asta competitiva in Banca d'Italia e ha consentito di ritirare dal mercato tre CCTeu e un BTP indicizzato all'inflazione europea, con scadenze comprese tra il 2019 ed il 2022. I prezzi di riacquisto sono stati tutti sotto la pari (ad eccezione del solo BTP), per massimizzare l'impatto positivo in termini di riduzione del debito.

Sono state inoltre eseguite cinque operazioni bilaterali, di cui tre a valere sulle giacenze del Conto Disponibilità e due a valere sulle disponibilità del Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato, con controparti selezionate tra gli Specialisti in titoli di Stato, aventi ad oggetto sia BTP nominali che CCTeu con scadenze comprese tra il 2019 ed il 2024. I criteri adottati nella scelta dei titoli sono i medesimi utilizzati per l'individuazione di quelli riacquistati nelle operazioni di concambio. Complessivamente l'attività di *buyback* ha permesso di ridurre il debito nominale di 5.600 milioni di euro attraverso il riacquisto CCTeu (65 per cento del totale riacquistato) e di BTP/BTP€i (35 per cento). Attraverso le operazioni straordinarie, concambi e riacquisti, è stato possibile ridurre il debito per complessivi 5.839,539 milioni di euro, conseguendo altresì l'obiettivo dell'alleggerimento delle scadenze in anni particolarmente critici sotto questo profilo. I dettagli di ciascuna operazione straordinaria sono pubblicati sul sito del Debito Pubblico del Tesoro.

Per quanto riguarda la gestione del Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato (FATS), le relative giacenze, a seguito degli indirizzi dettati dalla Banca Centrale Europea nel corso del 2014 e della conseguente modifica alla sua gestione amministrativa, con valuta 1° gennaio 2015 sono state trasferite al conto di gestione intestato alla Cassa Depositi e Prestiti S.p.A. (d'ora in poi C.D.P.) detenuto presso la Banca d'Italia.

Le modalità gestionali del Fondo sono, pertanto, attualmente regolate da un'apposita Convenzione stipulata tra il Dipartimento del Tesoro e C.D.P., approvata con decreto del Direttore Generale del Tesoro n. 3513 del 19 gennaio 2015, nonché dall'Accordo modificativo alla stessa approvato e reso esecutivo con decreto del Dipartimento del Tesoro n. 48912 del 23 maggio 2016.

Le disponibilità depositate nel conto intestato al Fondo possono essere impiegate sia per operazioni di riacquisto dei titoli di Stato sul mercato che per i rimborsi a scadenza, ai sensi dell'articolo 48, comma 1, lettera a) del T.U. del debito pubblico.

In merito alle operazioni di riduzione del debito del trascorso esercizio finanziario, si fa presente che nel mese di dicembre 2018 sono state eseguite operazioni di riacquisto per un valore nominale complessivo pari a 700 milioni, a valere sul CCTeu 15/7/2023, sul CCTeu 15/2/2024 e sul BTP 1/8/2022.

Considerato il contesto di mercato, nonché l'importo piuttosto contenuto a disposizione, il MEF ha ritenuto particolarmente vantaggiosa l'opzione del riacquisto tramite conferimento di incarico a intermediari individuati tra gli Specialisti in titoli di Stato, ai sensi dell'articolo 48, comma 2, lettera a) del T.U. del debito pubblico, mirando così ad ottimizzare l'effetto di riduzione dello stock del debito attraverso il riacquisto di titoli quotati sul mercato a prezzi sotto la pari. Per la valutazione del risparmio di spesa, a fronte di un ammontare nominale riacquistato pari a euro

700 milioni, la spesa in conto capitale, considerati i prezzi sotto la pari, è risultata pari ad euro 666,64 milioni, per un risparmio sulle operazioni di riacquisto di 33,36 milioni; l'utilizzo totale del Fondo è risultato, pertanto, pari ad 668.125.950 euro, corrispondente alla somma del capitale e dei dietimi di interesse corrisposti sui titoli medesimi.

Inoltre, il MEF ha calcolato che queste operazioni di riacquisto comportano un risparmio di spesa per interessi futuri che si può stimare in circa 18 milioni (al lordo del carico fiscale). Tale importo è stato calcolato moltiplicando le cedole al tasso corrente per l'importo nominale dei titoli riacquistati e per la vita residua (cioè il tempo che intercorre tra la data di regolamento dei titoli riacquistati e la data di scadenza naturale) dei rispettivi titoli. Il detto risparmio è stato in sintesi stimato con riferimento al tasso di rendimento degli specifici titoli riacquistati.

Le risorse che sono affluite al FATS nel 2018 e per le quali è stato perfezionato il processo di trasferimento al conto del Fondo derivano dal versamento da parte degli enti territoriali della quota di capitale delle somme anticipate dallo Stato ai sensi degli artt. 1, 2 e 3 del decreto legge n. 35 dell'8 aprile 2013 (Disposizioni urgenti per il pagamento dei debiti scaduti della pubblica amministrazione e per il riequilibrio finanziario degli enti territoriali) e dell'art. 45 del decreto legge n. 66 del 24 aprile 2014 (Ristrutturazione del debito della Regioni) per euro 395.705.035,21, nonché da altri proventi, tra i quali euro 4.198.959,14, per risorse rivenienti dall'applicazione del limite massimo retributivo per emolumenti o retribuzioni nell'ambito di rapporti di lavoro dipendente o autonomo con le pubbliche amministrazioni, ai sensi dell'art. 23-ter del decreto legge n. 201 del 6 dicembre 2011, oltre a voci di minore entità (euro 6.141.467,35).

Altre fonti di finanziamento, pari ad euro 346.932.037,87, sono derivate dalle somme incassate sui capitoli di entrata nel corso dell'anno finanziario 2017 per cui il processo di accredito al conto del FATS si è perfezionato nel 2018. Esse sono relative principalmente al versamento da parte degli enti territoriali della quota di capitale delle somme anticipate dallo Stato (euro 194.324.443,03), nonché dei proventi derivanti dalla messa all'asta delle quote di emissione di gas inquinanti ad effetto serra (anidride carbonica) per euro 138.251.736.

Nell'arco del 2018 sono stati quindi trasferiti al conto del Fondo complessivamente euro 752.977.489, comprensivi anche dei trasferimenti relativi alle somme incassate in bilancio nell'esercizio finanziario 2017 sopra descritte. Il saldo del Fondo al 31 dicembre 2018, corrispondente alla giacenza registrata sul suddetto conto di gestione di CDP e a seguito dell'operazione di riduzione del debito sopra indicata, si è attestato ad euro 86.713.265,2.

Oneri del debito

Come evidenzia la tavola successiva, complessivamente lo Stato ha impegnato per interessi passivi (titoli di Stato, prestiti internazionali, buoni postali fruttiferi trasferiti al Tesoro, mutui in carico a diversi Ministeri, interessi passivi derivanti dall'utilizzo del conto di disponibilità del tesoro, interessi passivi per il conto di Cassa Depositi e prestiti) e oneri accessori l'importo di 66,22 miliardi, valore che è in calo di 2,2 miliardi rispetto all'esercizio precedente (68,42).

Se si osservano i soli titoli di stato l'importo è sceso del 2,8 per cento a 51,7 miliardi dai 53,1 miliardi del 2017.

Le maggiori variazioni negative riguardano i BTP (-998 miliardi), i BTP Italia (-573 miliardi) e i flussi dei derivati (-812,8).

In aumento principalmente gli interessi da BOT (per oltre 410 milioni di euro) che nello scorso anno avevano generato interessi attivi.

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

(in euro)

STRUMENTO DI DEBITO	CONSISTENZA FINALE (ammontare nominale)	CONSISTENZA INIZIALE (ammontare nominale)	VARIAZIONE STOCK	IMPEGNI PER INTERESSI PASSIVI 2018	IMPEGNI PER INTERESSI PASSIVI 2017	Cap. spesa.
BTP nominali	1.408.853.125.793,35	1.368.729.084.889,18	+ 40.124.040.904,17	46.850.532.118,56	47.848.367.190,57	2214
BTP €i	155.174.934.766,42	146.847.360.432,27	+ 8.327.574.334,15	3.254.317.954,25	3.411.261.954,36	2214
BTP Italia	72.453.994.000,00	66.380.632.000,00	+ 6.073.362.000,00	612.823.912,40	1.186.285.672,83	2214
CCT	0	0	0,00	0	2.359.590,30	2216
CTZ	45.591.463.000,00	40.692.063.000,00	+ 4.899.400.000,00	23.376.482,50	49.314.573,21	2216
CCT Teu	128.875.660.000,00	132.936.213.000,00	-4.060.553.000,00	892.061.627,59	1.022.054.528,92	2216
PRESTITI ESTERI (flussi netti dei derivati)	31.899.262.049,55	35.318.477.777,35	-3.419.215.727,80	4.273.218.542,57	5.086.008.674,98	Vari capitoli
TOTALE DEBITI REDIMIBILI (1)	1.842.848.439.609,32	1.790.903.831.098,80	+ 51.944.608.510,52	55.906.330.637,87	58.605.652.185,17	
Buoni postali frutt. trasferiti al MEF	12.818.453.159,00	13.943.358.173,21	-1.124.905.014,21	4.918.338.843,04	5.346.306.798,04	2221*
Buoni ordinari del tesoro BOT	107.453.000.000,00	106.600.605.000,00	+ 852.395.000,00	39.025.794,00	- 373.634.872,39	2215
Mutui contratti da ISPA AV	10.127.202.500,00	10.113.680.000,00	+ 13.522.500,00	463.450.886,10	464.180.288,18	2222**
Anticipazioni passive MEF	21.883.727.587,36	23.019.642.303,00	-1.135.914.715,64	1.059.897.256,50	1.102.892.054,18	***
Anticipazioni passive MISE	461.210.840,23	840.722.579,52	-379.511.739,29	47.940.087,33	40.111.070,42	5311 5312 5313
Anticipazioni passive MIUR	159.400.723,38	177.028.536,16	-17.627.812,78	5.505.510,80	6.854.208,56	1700 1773
Anticipazioni passive Ministero Interno	428.528.967,38	444.975.015,16	-16.446.047,78	24.427.674,40	25.279.101,84	1325
Anticipazioni passive MATTM	16.585.794,98	27.779.177,76	-11.193.382,78	1.957.214,79	2.314.396,40	1863 1864
Anticipazioni passive MIPAAFT	86.229.890,66	111.158.120,72	-24.928.230,06	2.557.424,81	4.906.908,17	7438/5 7453/1
Anticipazioni passive MIBAC	196.643.576,86	246.198.965,63	-49.555.388,77	9.524.848,23	11.793.500,00	1631-1632- 1633-1634- 1635
TOTALE ALTRI DEBITI (2)	153.630.983.039,85	155.525.147.871,16	- 1.894.164.831,31	6.572.625.540,00	6.631.003.453,40	
ALTRI INTERESSI SU PRESTITI O DEPOSITI						
Interessi e altri oneri derivanti dalla gestione e movimentazione della liquidità sul conto disponibilità del tesoro				140.266.061,25	181.078.865,84	2220
Interessi maturati sui depositi definitivi				8.253.333,36	8.798.348,47	1322
Premi sui buoni del tesoro poliennali				0	33.542.164,00	2224
Interessi sulle somme anticipate da C.D.P. sul fondo rotativo della progettualità				9.509,00	9.921,55	2313
Interessi sui mutui ventennali concessi da C.D.P. a ISMEA				2.000.000,00	2.000.000,00	2315
Interessi sui conti correnti di tesoreria (Cassa depositi e prestiti)				2.593.732.649,41	2.194.787.573,99	3100
Oneri per il servizio di quotazione dei titoli di Stato sui mercati regolamentati				9.655,50	9.972,50	2152
Oneri per la Cassa DDPP per la gestione dei mutui trasferiti al MEF				2.600.000,00	2.600.000,00	1432
Remunerazione a Poste italiane per le giacenze dei ccp				75.000.000,00	50.917.000,00	2316
Spese per il servizio di pagamento, compensi ed ogni onere relativo all'emissione e gestione dei prestiti				48.555.334,00	68.851.715,00	2242
Provvigioni per il collocamento in asta dei titoli, tra cui compenso a Banca d'Italia per il servizio d'asta				873.387.504,00	645.000.000,00	2247
TOTALE ALTRI INTERESSI SU PRESTITI O DEPOSITI E ONERI ACCESSORI (3)				3.743.814.046,52	3.187.595.561,35	
INTERESSI E ONERI TOTALI DEL DEBITO STATALE (1+2+3)				66.222.770.224,39	68.424.251.199,92	

* l'importo è al lordo delle ritenute fiscali. La spesa imputata al capitolo, in realtà, di 5.088.000.000 nel 2017 e 5.900.000.000 nel 2018, corrisponde all'erogazione delle somme sul conto di tesoreria dedicato al rimborso.

** Comprende gli interessi dei titoli obbligazionari, degli swap e dei mutui passivi ISPA

***Stato di previs. MEF capp. 2205-2206-2208-2212-2213-2223-2234-2235-2237-2238-2239-2244-2245-2260-2263-2273-2274-2275-2276-2300-2301-2302-2303-2304-2305-2306-2307-2308-2309-2310-2311-2312-3105-3106-3107-3108-3109-3110

Fonte elaborazione Corte dei conti su dati MEF e SICR

Strumenti Finanziari Derivati

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

Con riferimento alle operazioni in derivati del Tesoro, il 2018 è stato caratterizzato dall'attuazione del progetto volto a introdurre i contratti di garanzia (cosiddetti *Credit Support Annex - CSA*) su tali operazioni.

I contratti di garanzia introdotti si configurano come allegati al contratto quadro ISDA *Master agreement* in essere con le singole controparti e sono caratterizzati dal fatto di costituire attualmente lo standard di mercato. È stato redatto un modello a cura della Direzione debito pubblico, disciplinato dalla legge italiana.

Nelle decisioni sui contratti da stipulare le scelte della Direzione sono state guidate da un lato dai vincoli di finanza pubblica, come previsto all'art. 6, comma 3 del "Decreto Garanzie"²³, e dall'altro dalle esigenze organizzative della stessa, che hanno portato alla predisposizione di un CSA personalizzato.

La garanzia è previsto sia costituita da contanti in euro, ai sensi dell'art. 5 del suddetto Decreto Garanzie.

Le specificità contrattuali definite nel CSA sono:

- l'indicazione delle date di marginazione fissate per il 4 e il 19 di ogni mese; con cadenza bimensile, infatti, si procederà al calcolo del *collateral* da versare/ricevere a fronte dell'esposizione (*mark-to-market*) da coprire;
- l'importo minimo del margine di garanzia da versare o ricevere è fissato in 10 milioni;
- l'arrotondamento del margine è fissato in 100.000 euro.

Le risorse per versare le garanzie sono state stanziare su un apposito capitolo di spesa (cap. 2219 pg. 3), denominato "*Oneri derivanti dalle operazioni su garanzie da esposizione su derivati*", istituito con la legge di bilancio per il 2019 e da questo trasferite ad una Contabilità Speciale, appositamente istituita. Il versamento in contabilità speciale ammonta a 1,3 miliardi.

I CSA possono distinguersi in quelli connessi con operazioni derivate pregresse e quelli relativi a nuove operazioni.

In una prima fase il Tesoro si è concentrato sugli strumenti derivati già in essere con alcune controparti, i quali danno luogo ad un'esposizione creditizia molto rilevante di questi soggetti nei confronti della Repubblica Italiana e superiore ad una soglia fissata in quattro miliardi di euro (come da combinato disposto del art. 6, comma 1, lettera b) del "Decreto Garanzie" e dell'art. 4, comma 4, del "Decreto Cornice" per il 2018).

Le controparti che, alla data del 31 dicembre 2017, erano in possesso dei requisiti per firmare un contratto di garanzia su posizioni pregresse in derivati già nel portafoglio della Repubblica Italiana erano tre. Il MEF, quindi, ha definito una struttura di *collateral* finalizzata al contenimento degli importi in uscita per la Repubblica Italiana.

Pertanto, secondo il MEF, ciascun contratto, oltre a soddisfare le specificità contrattuali sopra richiamate, prevede l'applicazione di una struttura di soglie progressivamente decrescenti - per limitare il valore di mercato da assoggettare a garanzia - e, contestualmente, la definizione di importi massimi di *collateral* da versare, progressivamente crescenti. La combinazione delle soglie e degli importi massimi è stata definita in modo univoco con ciascuna controparte e si differenzia da banca a banca, in quanto costruita come funzione del valore di mercato delle posizioni in derivati pregresse da assoggettare a garanzia.

La scelta dell'arco temporale in cui sono presenti le soglie e gli importi massimi sono scaturiti dalla necessità di mediare tra l'esigenza di sostenibilità della garanzia dal punto di vista delle finanze pubbliche, che rende indispensabile una loro limitazione, almeno nei primi anni, con l'esigenza di fornire alle controparti una garanzia totale all'esposizione complessiva nei confronti della Repubblica entro un numero di anni ragionevole.

La fase preparatoria alla stipula dell'accordo di garanzia ha richiesto un arco temporale non breve, necessario per lo svolgimento dell'analisi legale e di quella più squisitamente finanziaria, volta a definire con la controparte l'entità del beneficio congruo che quest'ultima ha versato al Tesoro, come previsto ai sensi dell'art. 6, comma 2 del Decreto Garanzie.

²³ D.m. n. 103382 del 20 dicembre 2017.

Pertanto, solo alla fine del secondo semestre sono stati resi operativi i tre CSA su operazioni pregresse con le tre banche che disponevano dei requisiti.

La seconda fase, invece, ha riguardato la conclusione di contratti CSA con tutti gli Specialisti in Titoli di Stato, con riferimento a eventuali nuove operazioni, e tale fase è stata oggetto delle attività realizzate nel secondo semestre del 2018 e in via residuale nella prima parte del 2019. Tali contratti sono stati stipulati, ai sensi dell'art. 6 comma 1 lett. a) del Decreto Garanzie, ed hanno come oggetto esclusivamente le operazioni in derivati eseguite successivamente alla firma dell'accordo stesso. Gli stessi sono stati stipulati con ogni singola controparte nel medesimo formato, per esigenze di uniformità in un'ottica di equo trattamento. Questi ultimi accordi di collateralizzazione in questione avranno per oggetto, in primis, i contratti derivati finalizzati alla copertura di eventuali nuove emissioni in valuta estera. In tal modo, secondo il MEF, si può tornare a considerare la possibilità di emettere titoli in valute diverse da quella domestica, inclusi i "Global bond" in dollari statunitensi, al fine di diversificare e ampliare la base degli investitori istituzionali.

Con riferimento all'attività di gestione delle passività mediante derivati, nel corso del 2018, il Tesoro riferisce di aver continuato la sua strategia dichiaratamente orientata alla ristrutturazione di posizioni esistenti, al fine di ottenere benefici dal punto di vista finanziario e/o di debito.

In particolare, il Tesoro è intervenuto su una *receiver swaption* con scadenza al 12 aprile 2018, originariamente fissata per l'8 ottobre 2017, poi più volte posticipata, fino ad arrivare alla ristrutturazione eseguita l'11 aprile 2018. In caso di esercizio dell'opzione - praticamente certo, essendo il livello del tasso swap in euro sulla scadenza a 6 anni di gran lunga inferiore al 4,50 per cento previsto sulla gamba a pagare dello swap generato dall'opzione (*strike* dell'opzione) - la *swaption* avrebbe generato uno *swap* a 7 anni, con decorrenza dal 15 ottobre 2017 i cui flussi di pagamento fissi sarebbero stati calcolati semestralmente su un nozionale di 3,5 miliardi di euro e i variabili sul medesimo nozionale ma indicizzati all'Euribor a 6 mesi.

La ristrutturazione ha consentito la trasformazione della *swaption* (attraverso il suo riacquisto) in un *interest rate swap* con la stessa controparte e con medesimo nozionale ma con decorrenza postposta di 6 mesi, al 15 aprile 2018, e data di scadenza allungata di 1 anno, al 15 ottobre 2025, in cui ogni sei mesi il Tesoro paga un tasso fisso pari a 4,45 per cento (5 punti base più basso di quello originario) e riceve un flusso d'interesse indicizzato all'Euribor 6 mesi.

L'accordo con la controparte aveva previsto, inoltre, un peggioramento del tasso fisso di 2,5 punti base (dal 4,45 per cento al 4,475 per cento) in caso il derivato non fosse stata sottoposto a collateralizzazione entro l'11 maggio; si precisa che tale incremento corrispondeva al differenziale dei costi di esecuzione tra una transazione priva ed una assistita da garanzia. Essendo il CSA stato firmato in tempo utile, l'incremento di tasso non si è prodotto.

La ristrutturazione, secondo il MEF, ha consentito di perseguire uno degli obiettivi principali dell'utilizzo dei derivati, ossia di beneficiare di un allungamento, seppur limitato, della *duration* del debito complessivo (post derivati), attraverso l'incremento di un anno della scadenza dello *swap* dal 2024 al 2025, ottenendo altresì un tasso a pagare marginalmente più contenuto, da 4,5 per cento a 4,45 per cento e, di conseguenza, una riduzione in termini di flussi a pagare per la spesa interessi. Infine, si è registrata una riduzione della spesa interessi dell'anno di circa 83 milioni, dovuta al posponimento della data di inizio dello *swap*.

Nel 2018 si sono ridotte le dimensioni del nozionale "protetto" dai derivati, pari a 109,9 miliardi (111,3 se si considerano anche i derivati su attivi), ovvero il 5,61 per cento di tutti i titoli di Stato in circolazione (che equivalgono a 1.959,429 miliardi), dato questo che è in calo rispetto al 2017 (nozionale 126,8 miliardi pari al 6,6 per cento dei titoli di Stato) e tuttavia, secondo i dati forniti dall'Amministrazione, il *mark to market* (d'ora in poi MTM) è in flessione da 31,5 a 29,8 miliardi.

Il numero di strumenti derivati a fine anno è diminuito a 84 (erano 94 nel 2017, 100 nel 2016 e 105 nel 2015) suddiviso in derivati su debito e derivati su mutui attivi²⁴. Di essi 22 avevano un MTM positivo e 62 un MTM negativo ed avevano la seguente natura:

- 6 derivati su attivi: IRS *amortising* tutti con MTM negativo;
- 9 IRS ex – ISPA: di cui 4 IRS - 3 IRS *amortising* – 2 IRS *forward starting* tutti con MTM negativo;
- 10 CCS (*cross currency swap*) di cui 3 con MTM negativo. Dopo le quattro posizioni chiuse nel 2017, nel 2018 se ne sono chiuse altre tre;
- 16 IRS di copertura di emissioni estere di cui 4 con MTM negativo;
- 40 IRS di *duration* (1 *swaption*, 10 IRS da *swaption*, 6 IRS cancellabili, 1 IRS *resettable*, 19 IRS, 2 IRS da ristrutturazione, 1 *loan*²⁵ da ristrutturazione) di cui 3 con MTM positivo. A questa categoria appartengono le posizioni più difficoltose, ovvero un IRS cancellabile con CAP con scadenza 1° dicembre 2036 con MTM -5,34 miliardi e un IRS con scadenza 15 dicembre 2026 con MTM negativo a -2,453 miliardi, e altre cinque posizioni con valore di mercato negativo sopra il miliardo.
- 3 *receiver swaption* non collegate a IRS preesistenti (di cui 2 *loan* da ristrutturazione e 1 proveniente da ristrutturazione *swaption*) tutte con MTM negativo.

In due contratti sono presenti clausole bilaterali di risoluzione anticipata.

Nella seguente tabella si illustra l'evoluzione dei derivati su debito.

TAVOLA 19

STRUMENTI DERIVATI SU DEBITO

(in milioni)

Strumento	31/12/2015				31/12/2016				31/12/2017				31/12/2018			
	Nozionale	in %	MTM	in %	Nozionale	in %	MTM	in %	Nozionale	in %	MTM	in %	Nozionale	in %	MTM	in %
IRS ex-ISPA	3.500	2,32	-1.375	3,75	3.500	2,45	-1.542	-2,33	3.500	2,76	-1.349	4,31	3.500	3,18	-1.343	4,53
CCS (Cross Currency Swap)	13.771	9,13	1.570	-4,28	8.992	6,28	875	-2,16	6.007	4,74	196	-0,63	4.981	4,53	79	-0,27
IRS (Interest Rate Swap) di copertura	10.338	6,85	665	-1,81	10.357	7,24	808	91,87	10.115	7,98	735	-2,35	8.327	7,57	792	-2,67
IRS (Interest Rate Swap) di duration	108.282	71,76	-31.527	86,01	113.782	79,5	-34.437	4,11	103.627	81,71	-28.528	91,1	90.752	82,55	-27.621	93,18
Swaption	15.000	9,94	-5.988	16,34	6.959	4,54	-3.190	8,51	3.569	2,81	-2.360	7,54	2.380	2,16	-1.549	5,23
Totale	150.891	100	-36.655	100	143.131	100	-37.486	100	126.818	100	-31.306	100	109.940	100	-29.642	100
Titoli di Stato in circolazione	1.814.445				1.867.214				1.906.389				1.959.429			
Derivati su debito/Titoli di Stato (in %)	8,32				7,67				6,65				5,61			

Fonte: Dipartimento del Tesoro

Come risulta evidente il MTM negativo dei derivati su debito è diminuito di circa 1,6 miliardi, da 31,3 a 29,6 miliardi, così come il nozionale oggetto di derivati di quasi 17 miliardi (da 126,8 a 109,9). Circa il 5,6 per cento del totale dei titoli di stato in circolazione (1.959,4 miliardi) è “protetto” da uno strumento derivato: nel 2017 la percentuale si attestava al 6,6 per cento.

Nella successiva tavola sono illustrati i derivati su mutui attivi: trattasi di sei derivati (IRS *amortising* tutti con scadenza 31 dicembre 2024), il cui sottostante è dato da mutui con

²⁴ Ai sensi della legge finanziaria per il 2005 (legge 30 dicembre 2004, n. 311), sono stati stipulati alcuni contratti derivati riferiti a mutui attivi nei confronti di Enti pubblici, trasferiti al Tesoro dal bilancio della Cassa depositi e prestiti a seguito della trasformazione di quest'ultima in società per azioni.

²⁵ Il *loan* è un insieme di flussi di capitale da corrispondere alla controparte distribuiti nel tempo.

ammortamento. Il valore, pertanto, diminuisce con il trascorrere del tempo. Anche nel 2018 il nozionale è sceso (circa 477 milioni) arrivando a 1,4 miliardi.

TAVOLA 20

STRUMENTI DERIVATI SU ATTIVI

(in milioni)

Strumento	31/12/2015		31/12/2016		31/12/2017		31/12/2018	
	Nozionale	MTM	Nozionale	MTM	Nozionale	MTM	Nozionale	MTM
IRS Amortising	2.899	-448	2.341	-346	1.835	-232	1.358	-154

Fonte: Dipartimento del Tesoro

I risultati complessivi sono evidenziati nella seguente tavola.

TAVOLA 21

STRUMENTI DERIVATI COMPLESSIVI

(in milioni)

Strumento	31/12/2015				31/12/2016				31/12/2017				31/12/2018			
	Nozionale	in %	MTM	% Noz/MTM	Nozionale	in %	MTM	% Noz/MTM	Nozionale	in %	MTM	% Noz/MTM	Nozionale	in %	MTM	% Noz/MTM
DERIVATI SU DEBITO	150.891	98,11	-36.655	24,29	143.131	98,4	-37.486	26,19	126.818	98,57	-31.306	24,68	109.940	98,78	-29.642	27
DERIVATI SU ATTIVI	2.899	1,89	-448	15,45	2.341	1,6	-346	14,78	1.835	1,43	-232	0,74	1.358	1,22	-154	11,34
Totale	153.790	100	-37.103	24,13	145.472	100	-37.832	26	128.653	100	-31.538	24,51	111.298	100	-29.796	26,77

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Dipartimento del Tesoro

Il rapporto tra nozionale e MTM, considerato quale indicatore dell'impatto finanziario futuro dei flussi, è risalito dal 24,5 al 26,8 per cento.

3.2.2.2. Debiti diversi. Residui passivi perenti

La categoria dei debiti diversi, nell'ambito dei debiti a medio-lungo termine, è composta da quattro poste patrimoniali:

- monete in circolazione (4,6 miliardi aumentate di 89 milioni);
- residui passivi perenti di parte corrente (21,3 miliardi diminuiti di 4,5 miliardi);
- residui passivi perenti in conto capitale (29,1 miliardi in diminuzione di 1,4 miliardi);
- altri: si tratta della posta più rilevante (165,2 miliardi aumentata di 692 milioni), di cui si è già trattato alla lettera b) del paragrafo 3.2.1.2. Trattasi delle quote da versare delle partecipazioni in organismi internazionali.

Per quanto concerne i residui passivi perenti, lo stock a fine esercizio ammonta, complessivamente per il Titolo I e per il Titolo II, a 50,4 miliardi (-5,8 miliardi circa rispetto al 2017, confermando una progressiva diminuzione già evidenziatasi lo scorso esercizio, seppur meno rilevante²⁶); lo stock di parte corrente è pari a 21,3 miliardi (-4,4 miliardi rispetto al 2017) e quello di parte capitale ammonta a 29,1 miliardi (-1,4 miliardi rispetto al 2017). Nel periodo 2013-2018 complessivamente lo stock si riduce di quasi il 50 per cento (da 96,7 miliardi a 50,4 miliardi), in gran parte nella componente della spesa corrente (riduzione del 61,3 per cento).

Le tavole che seguono rappresentano, in valori assoluti ed in termini percentuali, le consistenze iniziali e finali, nonché le variazioni intervenute in aumento e in diminuzione nel periodo 2013/2018.

²⁶ Il 2017, infatti, registrava una diminuzione di oltre 10 miliardi rispetto al 2016.

TAVOLA 22

RESIDUI PASSIVI PERENTI

(in milioni)

Residui passivi perenti		2013	2014	2015	2016	2017	2018
Parte corrente	consistenza iniziale	51.378	54.970	46.249	39.184	34.860	25.721
	Aumenti	9.657	5.391	5.829	794	4.167	5.193
	Diminuzioni	6.065	14.111	12.895	5.118	13.306	9.644
	consistenza finale	54.970	46.249	39.184	34.860	25.721	21.269
Conto capitale	consistenza iniziale	44.064	41.712	37.439	36.805	31.700	30.451
	Aumenti	2.400	1.905	6.832	1.369	2.103	3.148
	Diminuzioni	4.752	6.179	7.466	6.473	3.352	4.517
	consistenza finale	41.712	37.439	36.804	31.700	3.451	29.082
Totale	consistenza iniziale	95.442	96.682	83.688	75.988	66.560	56.171
	Aumenti	12.057	7.296	12.661	2.163	6.270	8.341
	Diminuzioni	10.817	20.290	20.361	11.591	16.658	14.161
	consistenza finale	96.682	83.688	75.988	66.560	56.172	50.351

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

TAVOLA 23

RESIDUI PASSIVI PERENTI

ANALISI DELLE VARIAZIONI IN PERCENTUALE DELLA CONSISTENZA FINALE

Residui passivi perenti	Variazione					
	2014/2013	2015/2014	2016/2015	2017/2016	2018/2017	2018/2013
Parte corrente	-15,9	-15,3	-11,0	-26,2	-17,3	-61,3
Conto capitale	-10,2	-1,7	-13,9	-3,9	-4,5	-30,3
Totale	-13,4	-9,2	-12,4	-15,6	-10,4	-47,9

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Come anticipato, nel 2018 si evidenzia, in termini percentuali, una complessiva diminuzione del totale dei residui passivi perenti (-10,4 per cento rispetto al 2017) ed in particolare di quelli di parte corrente che si riducono del 17,3 per cento. La dinamica dello stock è influenzata dalla riduzione dei residui passivi di parte corrente dovuta per 7,3 miliardi alle economie relative al riaccertamento di cui all'articolo 34-ter, comma 4 della legge n. 196 del 2009 (vedasi Tavola 22, nella quale sono evidenziati gli effetti delle economie, distinte per Titolo di spesa, che, come detto, complessivamente "alleggeriscono" lo stock patrimoniale per oltre 7 miliardi). Tali riaccertamenti sono principalmente attribuibili al Ministero dell'economia e delle finanze per 3,9 miliardi e Ministero del lavoro e delle politiche sociali per 3 miliardi.

TAVOLA 24

RESIDUI PASSIVI PERENTI PER CATEGORIE ECONOMICHE

(in milioni)

Categorie economiche	Consistenze finali 2017	Consistenze finali 2018	% sul Totale di Titolo 2017	% sul Totale di Titolo 2018	Variazione 2018/2017
Redditi da lavoro dipendente	126	101	0,5	0,5	-19,5
Consumi intermedi	1.413	1.146	5,5	5,4	-18,9
Imposte pagate sulla produzione	2	2	0,0	0,0	-15,3
Trasferimenti correnti ad amministrazioni pubbliche	19.751	15.601	76,8	73,3	-21,0
Trasferimenti correnti a famiglie e istituzioni sociali private	236	230	0,9	1,1	-2,5
Trasferimenti correnti a imprese	2.118	1.613	8,2	7,6	-23,8
Trasferimenti correnti a estero	16	16	0,1	0,1	1,7
Interessi passivi e redditi da capitale	22	22	0,1	0,1	-1,9
Poste correttive e compensative	734	1.312	2,9	6,2	78,7
Altre uscite correnti	1.303	1.227	5,1	5,8	-5,8
Totale spese correnti	25.721	21.269	100,0	100,0	-17,3
Investimenti fissi lordi e acquisti di terreni	3.663	3.532	12,2	12,0	-3,6
Contributi agli investimenti	12.063	11.896	39,4	39,6	-1,4
Contributi agli investimenti ad imprese	7.965	7.428	27,3	26,2	-6,7
Contributi agli investimenti a famiglie e istituzioni sociali private	137	73	0,4	0,5	-46,9
Contributi agli investimenti a estero	817	789	2,8	2,7	-3,5
Altri trasferimenti in conto capitale	5.413	5.008	16,4	17,8	-7,5
Acquisizione di attività finanziarie	393	357	1,4	1,3	-9,1
Totale spese in conto capitale	30.451	29.082	100,0	100,0	-4,5
Totale complessivo	56.171	50.351			-10,4

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Una rappresentazione dello stock distinto per categorie economiche, Tavola 24, evidenzia una diversa composizione tra spesa corrente e quella in conto capitale (nel 2018, infatti, i residui perenti di parte corrente si riducono del 17 per cento circa ed in particolare si riduce la voce “Trasferimenti correnti a imprese” (23,8 per cento in meno rispetto al 2017).

Come già osservato negli esercizi precedenti, lo stock di parte corrente, si riscontra principalmente nella categoria dei “Trasferimenti correnti ad Amministrazioni pubbliche” con un’incidenza in percentuale di circa il 73,3 per cento del totale, mentre per la parte capitale i “Contributi agli investimenti” assorbono il 39,6 per cento del totale.

Sull’entità delle somme perenti, che il più delle volte rappresentano una difficoltà nella gestione della spesa, incide l’applicazione della normativa vigente in materia di mantenimento in bilancio dei residui: i residui delle spese correnti e delle spese in conto capitale, non pagati rispettivamente entro il secondo e terzo esercizio successivo a quello in cui è stato iscritto il relativo stanziamento, si intendono perenti agli effetti amministrativi, salvo particolari deroghe. Si aggiungono altri fattori connessi alle procedure di approvazione ed erogazione in particolare delle spese afferenti ai “capitoli fondo” piuttosto lunghi e complessi, che prevedono anche il coinvolgimento di vari livelli di governo nonché valutazioni delle attività, anche in sede di consuntivazione.

La tavola seguente illustra in dettaglio le movimentazioni del Conto del patrimonio a seguito di nuove perenzioni, reiscrizioni in bilancio e prescrizioni ed economie, distinte per Amministrazione. Sono evidenziate anche le economie generate a seguito di riaccertamento di cui all’art. 34-ter, comma 4.

TAVOLA 25

RESIDUI PASSIVI PERENTI
NUOVE PERENZIONI - REISCRIZIONI - RETTIFICHE, PRESCRIZIONI ED ECONOMIE

(in milioni)

Amministrazione di Spesa	Nuove perenzioni			% sul totale	Reiscrizioni			% sul totale	Rettifiche e prescrizioni			% sul totale	di cui Economie patrimoniali da riaccertamento ai sensi dell’art. 34 ter, comma 4			% sul totale
	Titolo I	Titolo II	Totale		Titolo I	Titolo II	Totale		Titolo I	Titolo II	Totale		Titolo I	Titolo II	Totale	
Ministero dell’economia e delle finanze	4.439,0	905,8	5.344,8	64,1	606,1	485,6	1.091,7	35,1	4.305,0	267,2	4.572,2	48,1	3.923,2	39,1	3.962,2	45,5
Ministero dello sviluppo economico	41,8	181,0	222,8	2,7	86,2	313,8	400,1	12,9	3,2	98,8	102,0	1,1	-	10,4	10,4	0,1
Ministero del lavoro e delle politiche sociali	146,9	0,3	147,3	1,8	408,4	0,0	408,4	13,1	3.043,3	0,1	3.043,3	32,0	3.040,1	19,1	3.059,2	35,1
Ministero della giustizia	33,9	50,5	84,4	1,0	28,3	15,3	43,6	1,4	38,7	4,6	43,3	0,5	37,9	7,7	45,5	0,5
Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale	3,8	0,5	4,3	0,1	11,9	0,0	11,9	0,4	1,5	0,2	1,6	0,0	0,4	0,1	0,5	0,0
Ministero dell’istruzione, dell’università e della ricerca	98,3	101,3	199,6	2,4	20,4	85,3	105,7	3,4	20,8	0,8	21,7	0,2			0,0	0,0
Ministero dell’interno	56,4	18,8	75,3	0,9	129,9	27,8	157,7	5,1	3,0	134,5	137,5	1,4	1,8	5,6	7,3	0,1
Ministero dell’ambiente e della tutela del territorio e del mare	9,8	104,5	114,3	1,4	1,2	35,5	36,7	1,2	2,7	23,0	25,7	0,3	2,0	3,5	5,6	0,1
Ministero delle infrastrutture e dei trasporti	219,1	1.657,2	1.876,3	22,5	106,4	452,6	559,0	18,0	240,9	730,0	971,0	10,2	239,1	1.273,0	1.512,1	17,4
Ministero della difesa	52,7	79,0	131,6	1,6	53,5	123,5	176,9	5,7	254,1	23,1	277,1	2,9	7,5	12,4	20,0	0,2
Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali	11,6	20,8	32,4	0,4	10,0	47,7	57,8	1,9	193,9	72,7	266,6	2,8	56,9	12,6	69,5	0,8
Ministero per i beni e le attività culturali e il turismo	48,3	3,5	51,8	0,6	2,6	3,9	6,5	0,2	18,3	2,7	21,1	0,2	0,9	3,2	4,2	0,0
Ministero della salute	31,0	22,9	53,9	0,6	35,1	18,8	53,9	1,7	16,7	2,6	19,3	0,2	10,8	0,6	11,4	0,1
Totale	5.192,7	3.146,2	8.338,9	100,0	1.500,0	1.609,9	3.109,9	100,0	8.142,2	1.360,3	9.502,5	100,0	7.320,6	1.387,3	8.707,9	100,0

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Nonostante la diminuzione dello stock dei residui passivi perenti, il 2018 vede confermarsi l’incremento delle nuove perenzioni sia per la parte corrente (da 4,2 miliardi nel 2017 a 5,2 miliardi nel 2018) che per quella in conto capitale (da 2,1 miliardi nel 2017 a 3,1 miliardi nel 2018).

L’approvazione di programmi di azione per i quali è necessario coinvolgere diversi soggetti attuatori e a più livelli di governo può rappresentare un elemento alla base di tale fenomeno, comportando procedure amministrative complesse che non si conciliano con i tempi di

mantenimento in bilancio delle somme stanziare e impegnate. Ciò attiene anche ad alcuni capitoli di parte corrente per i quali i tempi di esecuzione delle forniture risultano superiori al periodo di conservazione in bilancio, dovuti anche ai contenziosi che si sviluppano in fase esecutiva dei contratti.

Particolare problema attiene al Ministero del lavoro e delle politiche sociali per il quale si assiste ad una cospicua formazione di nuove perenzioni, dovuta principalmente al ritardo con cui gli enti creditori presentano la consuntivazione degli oneri sostenuti, senza la quale non si può procedere alla liquidazione delle somme. Inoltre, per i capitoli inerenti al Fondo per le non autosufficienze e per quello attinente alle politiche sociali riferibili ad annualità precedenti i tempi di concertazione con le regioni e alcuni comuni richiedono un periodo di lavorazione superiore a quello preventivato, comportando in tal modo la creazione di nuove perenzioni amministrative.

Un approfondimento del fenomeno delle nuove perenzioni per categorie economiche evidenzia che le nuove perenzioni hanno riguardato per circa il 62 per cento la spesa di parte corrente e il 38 per cento la spesa in conto capitale. Nell'ambito della spesa corrente circa il 78,8 per cento riguarda i trasferimenti correnti ad amministrazioni pubbliche.

Per la parte corrente, in particolare, si tratta per la quasi totalità dei capitoli del Ministero dell'economia e delle finanze (capitolo 2862 relativo alle somme da erogare alle regioni a statuto ordinario a titolo di compartecipazione all'Iva, capitolo 2700 riferito al fondo sanitario nazionale e capitolo 3824 relativo a somme destinate ai rimborsi di importi iscritti a ruolo riconosciuti indebiti).

Per la parte in conto capitale, si tratta in particolare di alcuni capitoli del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti: in particolare, per la categoria dei contributi agli investimenti ad amministrazioni pubbliche si tratta del capitolo 7002 relativo al fondo per gli investimenti dell'Anas per circa 389 milioni; per la categoria altri trasferimenti in conto capitale del capitolo 7060 per circa 300 milioni relativo al Fondo da ripartire per la progettazione e la realizzazione delle opere strategiche di preminente interesse nazionale nonché per opere di captazione ed adduzione di risorse idriche e per la categoria contributi agli investimenti ad imprese (capitolo 7532 per oltre 200 milioni relativo a somme da assegnare per la realizzazione della nuova linea ferroviaria Torino-Lione.

TAVOLA 26

RESIDUI PASSIVI PERENTI
NUOVE PERENZIONI PER CATEGORIA ECONOMICA

(in milioni)

Titolo di Spesa	Categorie economiche	2017	2018	Variazione 2018 2017	Composizione 2018 sul Titolo
Titolo I - spese correnti	Redditi da lavoro dipendente	9.367	4.199	-55,2	0,1
	Consumi intermedi	204.101	261.848	28,3	5,0
	Imposte pagate sulla produzione	10	11	6,2	0,0
	Trasferimenti correnti ad amministrazioni pubbliche	3.723.095	4.090.299	9,9	78,8
	Trasferimenti correnti a famiglie e istituzioni sociali private	43.869	39.797	-9,3	0,8
	Trasferimenti correnti a imprese	107.276	170.851	59,3	3,3
	Trasferimenti correnti a estero	3.731	3.548	-4,9	0,1
	Interessi passivi e redditi da capitale	12	145	1071,1	0,0
	Poste correttive e compensative	63.428	596.897	841,1	11,5
	Altre uscite correnti	2.841	25.096	783,3	0,5
Totale		4.157.731	5.192.691	24,9	100,0
Titolo II - spese in conto capitale	Investimenti fissi lordi e acquisti di terreni	498.689	576.141	15,5	18,3
	Contributi agli investimenti	916.823		-100,0	0,0
	Contributi agli investimenti ad amministrazioni pubbliche		1.491.546		47,4
	Contributi agli investimenti ad imprese	349.534	713.876	104,2	22,7
	Contributi agli investimenti a famiglie e istituzioni sociali private	4.172	153	-96,3	0,0
	Contributi agli investimenti a estero	960	271	-71,8	0,0
	Altri trasferimenti in conto capitale	273.566	364.204	33,1	11,6
	Acquisizioni di attivita' finanziarie	12.262	0	-100,0	0,0
Totale		2.056.007	3.146.191	53,0	100,0
Totale		6.213.737	8.338.882	34,2	

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

La voce delle reiscrizioni rappresenta una delle componenti che contribuisce alla variazione in diminuzione dello stock dei residui passivi perenti; nel 2018, si registrano complessivamente reiscrizioni per 3,1 miliardi, di cui 1,5 miliardi di parte corrente e 1,6 di parte capitale. In particolare, quote rilevanti sono attribuibili al Ministero dell'economia e delle finanze (circa 1 miliardo) e al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti (400 milioni). Si tratta delle reiscrizioni per l'esercizio 2018 della parte dello stock dei residui perenti al 31 dicembre 2017.

Particolarmente significativo è il valore delle rettificazioni e delle prescrizioni che complessivamente ammontano a 9,5 miliardi. Di questi 7,3 rappresentano le economie derivanti dal riaccertamento ai sensi dell'art. 34-ter, comma 4.

4. Analisi delle attività non finanziarie prodotte e non prodotte

4.1. Il patrimonio immobiliare dello Stato

Come evidenziato anche nelle relazioni degli scorsi anni, la classificazione dei beni immobili dello Stato presenti nel Conto generale del patrimonio identifica nei conti accesi ai distinti componenti attivi sia i beni patrimoniali (disponibili ed indisponibili) che i beni demaniali (demanio accidentale). I beni patrimoniali sono amministrati, in via generale, dal Ministero dell'economia e delle finanze (ai sensi dell'art. 1 del r.d. n. 2440 del 1923) e dall'Agenzia del demanio²⁷; ad essi è affidato il compito istituzionale della razionalizzazione, valorizzazione, ottimizzazione e gestione del patrimonio immobiliare dello Stato secondo criteri di economicità e di creazione di valore economico e sociale.

I beni demaniali, in ragione della loro funzionalizzazione al pubblico interesse, soggiacciono ad un regime giuridico particolarmente limitativo e sono tassativamente elencati dall'articolo 822 c.c., che riguarda il demanio necessario e il demanio accidentale. Sulla base dei dati aggiornati riferiti al 2018, tra fabbricati e terreni, rientrano nell'operatività dell'Agenzia del demanio, tra fabbricati e terreni, 43.211 beni, tra i quali 18.098 beni in uso governativo, 6.711 beni del Demanio storico-artistico, 2.423 beni del patrimonio non disponibile, 14.618 beni del patrimonio disponibile e 649 miniere con le relative pertinenze²⁸. Il numero dei beni risulta complessivamente in leggera diminuzione rispetto allo scorso anno. Nel 2017, infatti, risultavano censiti tra fabbricati e terreni, 43.531 beni, 320 in più rispetto al 2018.

Altri soggetti pubblici gestori dei beni patrimoniali, sui quali l'Agenzia del demanio mantiene la tutela dominicale (per i beni che fanno parte del patrimonio indisponibile), sono il Ministero dello sviluppo economico (che gestisce il settore minerario²⁹), il Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale per tutti i beni ubicati all'estero (345 beni tra ambasciate e consolati).

²⁷ L'Agenzia del demanio è un ente pubblico economico (art. 61, comma 1 del d.lgs. 30 luglio 1999, n. 300, come modificato dal d.lgs. 3 luglio 2003, n. 173) sottoposto all'alta vigilanza del MEF. L'attività dell'Agenzia, oltre ad essere regolata dalle norme di diritto privato e dallo statuto, è definita da una convenzione con il MEF avente ad oggetto l'erogazione dei servizi immobiliari e la gestione del patrimonio immobiliare dello Stato con particolare riguardo alla sua razionalizzazione e valorizzazione al fine di concorrere agli obiettivi di sviluppo economico e di riduzione della spesa pubblica.

²⁸ Oltre a quelli indicati nel testo, soggetti gestori dei beni demaniali sono anche il Ministero della difesa per il demanio militare, il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, nonché le Regioni e gli Enti locali per il demanio idrico ed acquedotti, il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, le Regioni, gli Enti locali nonché le Autorità portuali, l'ANAS S.p.A. e l'ENAC per il demanio marittimo, stradale ed aeronautico ed, infine, l'Agenzia del demanio per tutti quei beni di interesse storico, artistico e archeologico.

²⁹ Il settore minerario trova le sue basi nel regio decreto 29 luglio 1927, n. 1443 recante "Norme di carattere legislativo per disciplinare la ricerca e la coltivazione delle miniere del Regno", a tale norma di carattere generale, con il decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616 sono state trasferite alle Regioni le funzioni amministrative relative alle acque minerali e termali (art. 61), attribuendo loro la ricerca, utilizzazione e vigilanza, nonché alle cave e torbiere (art. 62). Successivamente con gli articoli 33, 34 e 35 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112 - "Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59" - sono state trasferite alle Regioni anche le competenze relative all'attività estrattiva dei minerali solidi per cui risultano in capo alle regioni le competenze relative all'attività estrattiva in terraferma sia di miniera che di cava.

TAVOLA 27

**BENI PATRIMONIALI E DEMANIO STORICO-ARTISTICO DELLO STATO
CONSISTENZA E VALORE ECONOMICO 2018**

	VALORI ECONOMICI			CONSISTENZA		
	N. beni	Valore fabbricati	Valore aree	Valore Totale	Sup. sedime fabbricati	Superficie fondiaria aree
Beni Patrimoniali ubicati all'interno del Territorio Nazionale	36.155	34.149.308.004	3.869.401.519	38.018.709.523	19.012.477	11.717.239.819
Demanio Storico Artistico	6.711	22.111.253.269	685.870.806	22.797.124.076	5.914.177	47.318.263
<i>Totale beni ubicati sul territorio nazionale</i>	42.866	56.260.561.274	4.555.272.325	60.815.833.599	24.926.654	11.764.558.083
Beni patrimoniali ubicati all'estero	345	725.010.408		725.010.408	279.959	0
Totale generale	43.211	56.985.571.682	4.555.272.325	61.540.844.007	25.206.613	11.764.558.083

Fonte. Agenzia del demanio

TAVOLA 28

**INCREMENTO DEL PATRIMONIO IMMOBILIARE DELLO STATO
IN GESTIONE ALL'AGENZIA DEL DEMANIO REGISTRATO NEL TRIENNIO 2016-2018**

Patrimonio immobiliare dello stato in gestione all'agenzia del demanio		
Anno	Valore complessivo*	Variazione rispetto a.p.
2018	61.540.844.007	361.430.361
2017	61.179.413.646	171.366.124
2016	61.008.047.522	906.856.584

*Inclusi beni all'estero

Fonte. Agenzia del demanio

Dal Conto del patrimonio, sulla base dei prospetti forniti dall'Agenzia del demanio, rilevati ancora secondo la classificazione SEC'95, si evince una consistenza totale dei beni immobili demaniali e patrimoniali al 31 dicembre 2018 (compresi i beni ubicati all'estero) sostanzialmente stabile; pari a 61,5 miliardi in termini di valore, ma comunque in aumento rispetto ai 61,2 miliardi registrati nel 2017.

La classificazione per categoria patrimoniale permette di evidenziare le causali che hanno determinato nell'anno le variazioni in aumento ed in diminuzione. Risultano, peraltro, confermate le tendenze già in atto dagli anni precedenti. Nel dettaglio, infatti, si registra un ulteriore lieve decremento per alcune voci: i Beni disponibili passano da 16.103 con un valore economico di quasi 2,1 miliardi del 2016 a 14.999 con un valore di 1,9 miliardi nel 2017 (- 200 milioni circa) a 14.618 con un valore totale che resta però sempre attorno agli 1,9 miliardi nel 2018; i Beni non disponibili, si riducono anch'essi passando da 3.049, con un valore totale di circa 3,1 miliardi nel 2016, a 2.543, con un valore vicino ai 2,75 miliardi nel 2017, per arrivare a 2.423 (-120 beni rispetto all'anno prima), con un valore di poco inferiore ai 2,7 miliardi nel 2018. Proseguendo, ma in senso opposto, sulla linea degli anni scorsi, i beni del Demanio storico artistico aumentano ancora passando da 6.386 con un valore totale di circa 22 miliardi nel 2016 a 6.556 con un valore economico di 22,5 miliardi nel 2017, a 6.711 con un valore economico di 22,79 miliardi nel 2018; con un incremento di 155 beni e di circa 0,29 miliardi rispetto all'anno precedente e di 325 beni e quasi 3 miliardi rispetto al 2016. Anche i "Fabbricati civili adibiti a fini istituzionali (uso

governativo e caserme)” aumentano gradatamente passando da 15.624 nel 2016 a 16.609 nel 2017 fino a raggiungere la quota di 16.652 nel 2018, con un valore che resta sempre sostanzialmente stabile (circa 30,1 miliardi nel 2016, quasi 30,4 miliardi nel 2017 e poco meno di 30,7 miliardi nel 2018). La categoria dei beni assegnati in uso governativo, invece, registra un incremento più contenuto rispetto al passato di circa 242 milioni (l’aumento era stato di ben 900 milioni nel 2017). Invece, si registrano ancora diminuzioni, ma meno marcate rispetto agli anni precedenti, per i Fabbricati civili uso abitativo (inclusi gli alloggi di servizio)” che vedono una riduzione rispetto al 2017 di quasi 24 milioni e per i “Fabbricati gestiti dallo IACP” con un decremento di circa 7 milioni, mentre la tendenza si inverte per i “Fabbricati commerciali” che nell’anno 2018 aumentano di quasi 1,5 milioni. Resta ancora generica la voce “altro” per la quale, considerata la sua entità, sarebbe sempre auspicabile un maggior livello di dettaglio. La voce registra, infatti, nel 2018 una riduzione nel numero dei beni (da 4.082 a 3.869), ma ha ancora un valore economico complessivo di oltre 2,6 miliardi (leggermente inferiore al 2017 quando era stato rilevato un valore di poco superiore ai 2,7 miliardi).

Dal Conto del patrimonio si conferma che anche nel 2018 la consistenza più elevata di immobili, con valori praticamente invariati, si colloca nella Regione Lazio con 5.801 beni (tra beni patrimoniali e beni del demanio storico-artistico) per un valore di oltre 18 miliardi e nelle seguenti regioni: Campania (circa 7,6 miliardi); Toscana (circa 5,6 miliardi); Veneto (quasi 5 miliardi); Emilia-Romagna (poco più di 3,6 miliardi), Lombardia (circa 4,3 miliardi), Piemonte (circa 2,5 miliardi), Sicilia (circa 2,5 miliardi) e Sardegna (circa 2 miliardi).

Sebbene si riscontri un leggero aumento, l’incidenza dei beni del demanio storico-artistico ai quali è stato possibile attribuire un valore economico risulta sempre proporzionalmente più bassa nel Lazio (circa 3,1 miliardi) e in Sicilia (quasi 289 milioni) e Sardegna (circa 341 milioni), rispetto ad altre regioni di grandi dimensioni in cui il patrimonio immobiliare pubblico, con valori economici sostanzialmente immutati rispetto al 2017, risulta composto, prevalentemente da beni di questa seconda categoria, come avviene in Campania (4,4 miliardi), Toscana (3,4 miliardi), Veneto (3,2 miliardi) ed Emilia Romagna (2,4 miliardi). Il valore dei beni del demanio storico-artistico è sempre quasi equivalente a quello degli altri beni in Lombardia (circa 2,1 miliardi) e Piemonte (circa 1,1 miliardi).

TAVOLA 29

BENI PATRIMONIALI E DEMANIO STORICO-ARTISTICO DELLO STATO
CONSISTENZA E VALORE ECONOMICO 2018 PER REGIONI

Regione	N. Beni	VALORI ECONOMICI			CONSISTENZA	
		FABBRICATI	TERRENI	Totale	Superficie di Sedime	Superficie Fondiaria
Abruzzo	1.370	747.638.011	195.176.106	942.814.117	774.289	1.451.276.217
Basilicata	968	300.159.443	59.312.390	359.471.832	163.437	25.702.662
Calabria	1.460	908.898.519	361.874.325	1.270.772.844	777.526	221.908.392
Campania	2.372	7.531.319.035	122.535.208	7.653.854.243	2.109.712	117.424.004
Emilia Romagna	2.808	3.427.010.201	222.823.201	3.649.833.402	1.418.752	3.197.065.487
Friuli Venezia Giulia	2.333	937.917.523	32.786.887	970.704.410	1.111.361	11.101.604
Lazio	5.801	17.077.470.928	949.497.864	18.026.968.792	5.047.055	318.059.102
Liguria	1.981	1.071.058.392	58.409.420	1.129.467.811	567.902	5.543.142
Lombardia	2.729	4.115.720.402	224.762.748	4.340.483.151	1.987.124	67.024.338
Marche	877	704.191.198	136.432.291	840.623.489	366.760	3.283.667.456
Molise	1.429	221.525.673	22.666.505	244.192.177	199.865	718.371.109
Piemonte	2.808	2.352.103.015	83.656.405	2.435.759.420	2.045.539	150.626.751
Puglia	2.817	1.772.407.333	94.295.895	1.866.703.228	1.289.154	551.542.313
Sardegna	1.551	1.486.606.964	613.418.837	2.100.025.801	1.177.949	149.167.357
Sicilia	3.068	2.240.992.965	237.144.741	2.478.137.706	1.590.039	13.892.079
Toscana	3.471	5.219.060.486	367.498.892	5.586.559.378	1.566.295	1.143.033.843
Trentino Alto Adige	759	1.150.711.040	117.938.644	1.268.649.684	505.586	1.437.818
Umbria	694	613.036.850	20.912.843	633.949.692	327.004	8.460.331
Valle d'aosta	168	124.878.956	6.037.815	130.916.771	56.884	92.680
Veneto	3.402	4.257.854.340	628.091.310	4.885.945.650	1.844.421	329.161.400
Totale	42.866	56.260.561.274	4.555.272.325	60.815.833.599	24.926.654	11.764.558.083

Fonte: Agenzia del demanio

TAVOLA 30

DEMANIO STORICO-ARTISTICO DELLO STATO
CONSISTENZA E VALORE ECONOMICO 2018 PER REGIONI

Regione	N. Beni	VALORI ECONOMICI		Totale	CONSISTENZA	
		FABBRICATI	TERRENI		Superficie di Sedime	Superficie Fondiaria
Abruzzo	147	224.225.431	669.515	224.894.946	136.254	155.563
Basilicata	57	94.794.516	267.558	95.062.074	30.867	2.486.662
Calabria	151	217.277.293	1.090.350	218.367.643	84.228	2.585.903
Campania	689	4.393.561.536	11.445.974	4.405.007.510	794.845	6.546.669
Emilia-Romagna	623	2.369.518.602	16.531.712	2.386.050.315	612.693	1.521.401
Friuli -Venezia Giulia	111	233.924.905	2.540.796	236.465.701	49.725	1.988.011
Lazio	832	3.109.069.872	4.533.429	3.113.603.301	928.707	14.105.416
Liguria	398	385.259.107	9.444.379	394.703.486	132.763	771.169
Lombardia	540	2.014.635.066	48.790.500	2.063.425.566	650.805	4.705.323
Marche	207	260.465.697	19.114.288	279.579.985	114.221	970.422
Molise	67	12.395.250	255.496	12.650.746	21.133	179.060
Piemonte	369	1.134.466.601	2.573.478	1.137.040.079	372.247	1.160.392
Puglia	251	575.314.274	6.130.669	581.444.943	189.363	1.051.036
Sardegna	250	340.615.788	868.852	341.484.641	279.058	1.588.258
Sicilia	220	274.890.872	13.856.370	288.747.243	170.510	398.919
Toscana	763	3.259.662.602	150.114.140	3.409.776.742	485.763	2.288.740
Trentino Alto-Adige	18	103.418.606	3.890	103.422.495	8.811	5.206
Umbria	311	268.024.667	4.610.582	272.635.249	198.512	1.932.164
Veneto	707	2.839.732.584	393.028.827	3.232.761.412	653.672	2.877.949
Totale	6.711	22.111.253.269	685.870.806	22.797.124.076	5.914.177	47.318.263

Fonte: Agenzia del demanio

Ulteriori informazioni si rilevano nel Riepilogo degli inventari³⁰, compilato dall'Agenzia del demanio. L'invio del riepilogo generale degli inventari da parte dell'Agenzia del demanio fornisce un'analisi di dettaglio del patrimonio dello Stato ed un confronto immediato con il Conto generale del Patrimonio prodotto e presentato dalla RGS, ai fini del giudizio di parificazione.

La struttura complessiva del riepilogo è arricchita di tabelle che fotografano il patrimonio immobiliare per codice SEC'95 e non più soltanto per categoria patrimoniale, per meglio consentire una comparabilità con i dati del Conto del patrimonio presentato dalla Ragioneria generale dello Stato.

TAVOLA 31

BENI PATRIMONIALI DELLO STATO CONSISTENZA E VALORE PER CATEGORIA 2018

Categoria	N. Beni	Valori economici			Consistenza	
		Fabbricati	Terreni	Totale	Superficie di Sedime	Superficie Fondiaria
23A1	14.618	1.205.176.268	722.597.866	1.927.774.134	1.948.379	198.844.914
23A4	649	1.057.389	200.418.116	201.475.505	402.178	10.509.875.496
23A5	18.098	30.355.825.405	2.735.368.679	33.091.194.083	14.827.150	895.702.791
23A6	2.423	2.489.443.779	180.451.828	2.669.895.607	1.629.150	110.016.980
23B2	162	1.955.817	2.386.048	4.341.866	3.643	1.757.717
23C3	54	15.923.974	6.542.405	22.466.379	25.786	443.023
23C3C	70	43.200.352	19.751.307	62.951.659	109.584	498.008
23C3P	3	3.119.157	12.000	3.131.157	2.281	2.011
23C3T	78	33.605.863	1.873.270	35.479.134	64.326	98.878
Totale	36.155	34.149.308.004	3.869.401.519	38.018.709.523	19.012.477	11.717.239.819

Fonte: Agenzia del demanio

³⁰ Documento che viene inviato annualmente alla Corte dall'Agenzia del demanio.

Categoria Patrimoniale	
23A1	beni disponibili
23A4	miniere e relative pertinenze
23A5	beni assegnati in uso governativo
23A6	beni non disponibili
23B2	beni su cui gravano dir. reali a favore terzi
23C3	diritti reali su beni patrimoniali
23C3C	dir. reali su beni di proprietà di comuni
23C3P	dir. reali su beni di proprietà di provincie
23C3T	dir. reali su beni di proprietà di terzi

TAVOLA 32

BENI PATRIMONIALI DELLO STATO - CONSISTENZA E VALORE (CODICE SEC) 2018

CODICE SEC	N. Beni	VALORI ECONOMICI			CONSISTENZA	
		FABBRICATI	TERRENI	Totale	Sup. di Sedime	Sup. Fondiaria
BA AA AA AA AA Fabbricati civili uso abitativo (inclusi gli alloggi di servizio)	2.129	462.401.998	730.775	463.132.774	488.627	10.891
BA AA AA AA BA fabbricati rurali uso abitativo	285	14.624.032	645	14.624.677	48.365	595
BA AA AA AA EA - Fabbricati gestiti dallo I.A.C.P.	541	285.671.960	118.499	285.790.459	287.198	190.810
BA AA AA AA FA Fabbricati gestiti dagli Enti Territoriali	174	135.113.488	655.909	135.769.397	96.173	13.420
Ba aa aa ba aa Fabbricati civili adibiti a fini istituzionali (uso governativo e caserme)	16.652	30.338.426.015	328.198.534	30.666.624.549	14.825.397	56.721.144
BA AA AA BA BA Fabbricati Commerciali	387	55.569.797	3.140.696	58.710.493	126.760	5.748
BA AA AA BA CA Fabbricati Rurali	602	8.827.195	391.956	9.219.151	70.278	10.836
BA AA AA BA DA Fabbricati industriali e costruzioni leggere	338	48.066.016	3.956.704	52.022.720	171.547	221.532
BA AA AA BA EA Opere destinate al culto	105	35.431.251	770.625	36.201.877	29.902	77.833
BA AA AA BA HA Altro	3.869	2.647.262.939	6.183.533	2.653.446.472	2.219.649	1.041.024
BA AA AA EA EA Impianti sportivi	164	8.287.151	188.427	8.475.578	32.561	46.477
BA AA AA FA AA Diritti reali di godimento su beni altrui	205	95.849.347	28.178.982	124.028.329	201.977	1.041.920
BA AA BA AA AA Prospezioni minerarie	12	1.057.372		1.057.372	2.178	0
CA AA BA AA AA Aree edificabili	729	809.880	248.828.334	249.638.214	608	7.668.843
CA AA BA AA BA Aree assoggettate a vincoli urbanistici preordinati all'esproprio	322		78.557.431	78.557.431	0	6.111.356
CA AA BA AA CA Terreni sottostanti a fabbricati ed altre opere	1.718	108.502	1.416.755.326	1.416.863.828	175	178.391.562
CA AA BA AA DA Terreni coltivati	3.550	409.984	258.159.257	258.569.241	2.955	101.380.675
CA AA BA AA EA Parchi con relative acque di superficie	305		387.344.263	387.344.263	0	388.118.190
CA AA BA AA GA Altri terreni con relative acque di superficie	3.412	898.199	906.588.486	907.486.685	449	466.263.966
CA AA CA AA AA Riserve di carbone, di petrolio e di gas naturale	348	17	176.155.704	176.155.720	400.000	9.915.733.024
CA AA CA AA BA Riserve di minerali metalliferi	65		5.882.300	5.882.300	0	165.797.794
CA AA CA AA CA Riserve di minerali non metalliferi	214		18.087.268	18.087.268	0	425.519.771
CA AA DA AA AA Risorse biologiche non coltivate	10		292.844	292.844	0	2.824.907
NA Non applicabile	19	10.492.861	235.021	10.727.881	7.677	47.501
Totale	36.155	34.149.308.004	3.869.401.519	38.018.709.523	19.012.477	11.717.239.819

Fonte: Agenzia del demanio

DEMANIO STORICO-ARTISTICO DELLO STATO - CONSISTENZA E VALORE (CODICE SEC) 2018

CODICE SEC	Numero Beni	VALORI ECONOMICI			CONSISTENZA	
		FABBRICATI	TERRENI	Totale	Superficie di Sedime	Superficie Fondiaria
BA AA AA CA BA BENI ARTISTICI	4.561	21.898.008.770	109.981.190	22.007.989.960	5.174.608	2.590.713
BA AA AA CA CA BENI ARCHEOLOGICI	476	211.823.940	2.080.640	213.904.580	733.209	2.251.391
CA AA BA AA FA AREE ARCHEOLOGICHE E TERRENI SOTTOPOSTI A TUTELA	1.670	0	573.808.977	573.808.977	0	42.476.159
NA NON APPLICABILE	4	1.420.560		1.420.560	6.360	0
Totale	6.711	22.111.253.269	685.870.806	22.797.124.076	5.914.177	47.318.263

Fonte. Agenzia del demanio

La consistenza dei beni immobili a fine esercizio 2018 è quella risultante dall'archivio aggiornato in tempo reale dalle Direzioni regionali dell'Agenzia del demanio e comprende i cespiti del patrimonio disponibile ed indisponibile nonché del demanio storico-artistico.

Alcuni dei beni di demanio storico-artistico sono suscettibili di utilizzazione economica per effetto dell'art. 14, comma 2, del decreto legislativo n. 279/1997 e pertanto ad essi sono stati estesi i criteri di valutazione basati su principi di carattere economico, stabiliti con l'art. 3 del decreto interministeriale 18 aprile 2002.

Non sono oggetto di valutazione economica i beni storico-artistici che per loro natura non hanno un mercato di riferimento quali, ad esempio, i siti archeologici o i monumenti di rilevanza nazionale.

Per quanto riguarda le altre categorie patrimoniali; anche nel 2018 si registra un costante incremento dei beni impiegati in "utilizzi governativi" che crescono di 74 unità (6.945 nel 2018, 6.871 nel 2017 e 6.705 nel 2016) e per il demanio storico artistico che vede un ulteriore aumento di 155 beni (6.711 nel 2018, 6.556 nel 2017 e 6.386 nel 2016) con un valore economico totale che cresce gradualmente da circa 22,2 miliardi nel 2016 a 22,5 miliardi nel 2017, per arrivare a 22,8 miliardi nel 2018. Restano, invece, praticamente invariati i beni ubicati all'estero (345 nel 2018 contro 346 nel 2017) e si rileva un'ulteriore leggera riduzione delle miniere e delle loro pertinenze (-8 rispetto al 2017, con un valore che, tuttavia, aumenta passando da 200 milioni a oltre 201 milioni).

Infine, per quanto attiene al patrimonio consegnato in uso governativo, nel 2018 si registra un ulteriore incremento nel numero degli utilizzi istituzionali che, come sopra anticipato, aumentano di 74 unità, concentrate ancora una volta soprattutto sul Ministero dell'interno (+68), mentre il Ministero della Giustizia aumenta di 13 unità e il Ministero dell'Economia e delle Finanze, che nel 2017 aveva visto ridurre la sua dotazione di 2 unità, nel 2018 aumenta di 12. Il Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali e del Turismo, mentre nel 2017 aveva conosciuto un aumento consistente di 35 beni assegnati in uso governativo, nel 2018 registra un aumento di sole 4 unità. Il Ministero della difesa, invece, si segnala ancora una volta per una consistente riduzione dei beni assegnati (-31). Come già evidenziato nella relazione dello scorso anno le variazioni in aumento sono in buona parte da ricondurre all'attività di razionalizzazione ed ottimizzazione degli spazi ancora in pieno svolgimento, che mira alla riduzione degli spazi in locazione passiva, con il trasferimento degli uffici preferibilmente in immobili ad uso governativo non soggetti al pagamento di un canone.

4.2. I beni del Demanio marittimo

Anche quest'anno si è voluto dare una specifica considerazione ai beni immobili del demanio marittimo³¹, che risultano di elevata consistenza dal punto di vista quantitativo e, ove adeguatamente messi a frutto, potrebbero dare un non indifferente contributo all'incremento delle entrate pubbliche sia dello Stato che degli enti territoriali. Come è noto, infatti, la gestione di tali beni e delle relative concessioni è affidata alle regioni e agli enti locali³², mentre resta nella sfera di competenza del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti (MIT) la vigilanza sulle concessioni dei beni del demanio marittimo. In tale ambito è di fondamentale importanza il sistema informativo "SID il Portale del Mare" – Portale integrato per la pianificazione del Demanio e dello spazio marittimo – realizzato e gestito dallo stesso MIT³³. Il Ministero non ha mancato di segnalare nuovamente alcuni interventi, la cui realizzazione si potrebbe tradurre in una gestione più efficiente e più remunerativa per lo Stato. In particolare, sarebbe necessario che il Catasto eliminasse i perduranti disallineamenti, presenti nella banca dati catastale, tra catasto dei terreni e dei fabbricati; presupposto essenziale per consentire l'acquisizione automatica dei dati in interscambio nel Portale SID. In secondo luogo, sarebbe necessario un sensibile incremento dei valori unitari dei canoni e l'adozione di un criterio di determinazione basato, oltre che sulla natura del bene (terreno o fabbricato), sulla superficie e sulla volumetria impegnata e sul tipo d'uso (stabilimento balneare, ristorante, rivendita commerciale ecc.). Inoltre, sempre a detta del competente Dicastero, occorrerebbe aggiornare la normativa sul pagamento dei canoni prevedendo l'obbligo di pagamento per tutti gli usi, compreso il turistico ricreativo, prima dell'avvio della stagione turistica, cioè entro il mese di maggio, con l'introduzione, in caso di mancato pagamento, della sospensione immediata della concessione e di significative sanzioni pecuniarie soprattutto in caso di recidiva. Ciò presuppone una implementazione delle funzionalità del Portale che però risulta ostacolata dalla perdurante mancata assegnazione di risorse certe e permanenti per la gestione e lo sviluppo e anche per l'ordinaria manutenzione, indispensabile ove si pensi che il sistema è quotidianamente utilizzato da oltre 30.000 utenti, di cui circa 3.000 istituzionali³⁴.

Il legislatore nella legge di bilancio per il 2019 (commi 675 – 684), ha dedicato ampio spazio alle concessioni del demanio marittimo prevedendo una generale revisione del sistema delle concessioni "*Al fine di valorizzare e promuovere il bene demaniale delle coste italiane*"³⁵

³¹ In base all'art. 822 c. civ. Appartengono allo Stato e fanno parte del demanio pubblico il lido del mare; la spiaggia, le rade e i porti; i fiumi, i torrenti, i laghi e le altre acque definite pubbliche dalle leggi in materia; le opere destinate alla difesa nazionale. Il demanio marittimo, oltre ai beni indicati dall'art. 822, comprende anche: le lagune, le foci dei fiumi che sboccano in mare, i canali utilizzabili ad uso pubblico marittimo (classificazione riconducibile all'art. 28 del Codice della navigazione e all'annesso regolamento di cui al regio decreto n. 372/1942 tuttora vigente). Si tratta di beni che fanno parte del demanio necessario (o naturale), in quanto per la loro naturale e diretta riconducibilità ad interessi pubblici non possono che essere di proprietà dello Stato.

³² A seguito di una serie di norme culminate nell'emanazione del d.lgs. n. 112/1998 (concernente il conferimento di poteri alle regioni e agli enti locali). In particolare, l'art. 105 del citato decreto (in attuazione della legge n. 59/1997) ha conferito la gestione dei beni demaniali marittimi di proprietà dello Stato alle regioni a statuto ordinario ad eccezione dei beni afferenti le fonti di approvvigionamento di energia e di quelli ricadenti nei porti e nelle aree di interesse preminentemente nazionale, individuate dal dPCM 21 dicembre 1995, che rimangono sotto gestione statale.

³³ - La cartografia di base del Portale è la cartografia catastale revisionata per via aerofotogrammetrica, realizzata dal MIT in sede di costituzione del Sistema, così come successivamente aggiornata dai competenti Uffici Provinciali del Catasto nell'espletamento delle attività di competenza. Dette variazioni sono periodicamente importate nel Portale per via automatica senza che il Ministero abbia titolo ad intervenire per operare modifiche e/o correzioni.

³⁴ Stando a quanto riferito dal Ministero, gli attuali stanziamenti coprono i fabbisogni solo fino al 31.12.2019. La mancata erogazione di nuove risorse potrebbe tradursi nel blocco del Portale.

³⁵ La legge di bilancio per il 2019 prevede, tra l'altro, che con dpcm da adottare entro 120 giorni dalla sua entrata in vigore (comma 675), si provveda ad una nuova mappatura dei litorali e del demanio costiero-marittimo, all'individuazione della reale consistenza dello stato dei luoghi e della tipologia e del numero delle concessioni vigenti e delle imprese concessionarie e sub-concessionarie (comma 676), nonché a dettare i criteri per un nuovo modello di gestione delle imprese turistico-ricreative che operano sul demanio marittimo nelle forme del partenariato pubblico-privato, secondo criteri prevalentemente qualitativi (sostenibilità ambientale, qualità e professionalizzazione dell'accoglienza e dei servizi, sicurezza e vigilanza delle spiagge ecc.), un sistema di rating delle imprese e della qualità balneare, la revisione organica delle norme connesse alle concessioni demaniali marittime, il riordino delle concessioni

Il comma 677 stabilisce, in particolare, la revisione e l'aggiornamento dei canoni demaniali posti a carico dei concessionari. Tuttavia, le concessioni vengono di fatto prorogate per un periodo di quindici anni a decorrere dal 1° gennaio 2019; periodo al termine del quale verranno applicate le nuove disposizioni (commi 682 e 683), mentre le concessioni per finalità residenziali ed abitative vengono prorogate per quindici anni, senza ulteriori precisazioni (comma 684). L'intento di riordinare l'intero settore e di adeguare i canoni sembra andare nella giusta direzione, ma l'arco di tempo considerato per l'entrata a pieno regime appare eccessivamente lungo, non tanto per le criticità emerse in relazione alla violazione del principio della libera concorrenza e alla conseguente necessità di procedere ad affidamenti a seguito di una gara pubblica³⁶, quanto per il fatto che gli importi delle concessioni sono molto esigui rispetto al valore delle attività commerciali gestite e sono sostanzialmente invariati da tempo. I dati raccolti per il 2018 evidenziano un valore fermo sempre poco oltre i 100 milioni per quanto riguarda i canoni richiesti (ma sensibilmente inferiore se si guarda ai canoni effettivamente versati), mentre il volume d'affari complessivo che ruota attorno alle concessioni balneari sarebbe di gran lunga superiore (uno studio Nomisma relativo al 2016 lo colloca attorno ai 15 miliardi). E' vero, peraltro, che gli strumenti che il legislatore intende attivare implicano a loro volta tempi non brevi di realizzazione e l'impiego di risorse finanziarie da dedicare ad attività quali la mappatura dei siti, la ricognizione delle concessioni esistenti, lo sviluppo dei relativi applicativi informatici o all'implementazione di quelli esistenti (primo fra tutti il SID) ecc.; senza dimenticare la necessità di coinvolgere il Catasto e i sistemi informativi del MEF.

Ne deriva, in conclusione, che nonostante il numero dei beni del demanio marittimo sia notevole e possa portare alla riscossione di importi non trascurabili, il contributo che, una volta adeguati i canoni, potrebbe derivare dalla valorizzazione di questo settore al risanamento delle finanze pubbliche (probabilmente non meno significativo rispetto a quello che si può concretamente ricavare dalla vendita e dalla valorizzazione dei beni del demanio terrestre), resterà estremamente contenuto ancora per diversi anni.

Sulla base dei dati presenti nel Portale, il numero totale di beni immobili presenti sul demanio marittimo censito è pari a 135.482 (147 in meno rispetto al 2017), per una superficie di sedime complessiva pari a mq 787.514.848 (- 68.249 mq rispetto al 2017). Di tale superficie, mq 22.465.086 (- 253.056,56 rispetto al 2017) risultano occupati da fabbricati³⁷.

Il numero totale dei fabbricati, censiti al catasto Fabbricati è pari a 61.659 (711 in meno rispetto al 2017) a loro volta ripartiti in:

- 1.422 pertinenze demaniali (13 in meno rispetto all'anno precedente), ossia le costruzioni e le altre opere di difficile rimozione costruiti sul demanio marittimo ed acquisiti allo Stato ai sensi dell'art. 29 del codice della navigazione) per una superficie di sedime complessiva pari a mq 1.746.594(- 398.055,08 rispetto al 2017),
- 60.237 (- 1.058 rispetto al 2017) fabbricati demaniali per una superficie di sedime complessiva pari a mq 20.718.492 (-1.855.001,48 rispetto al 2017).

Per quanto riguarda le concessioni si riporta la seguente Tabella, relativa al 2018, che cataloga i beni su base regionale³⁸.

ad uso residenziale e abitativo e la revisione e l'aggiornamento dei canoni demaniali posti a carico dei concessionari (comma 677).

³⁶ La Corte di giustizia UE aveva censurato la proroga automatica delle concessioni al 2020 (sentenza del 14 luglio 2016, causa C- 458/14) per violazione della direttiva UE 2006/123/CE (cosiddetta direttiva Bolkestein).

³⁷ I dati comprendono anche quelli riferiti ai beni demaniali marittimi di proprietà della Regione Siciliana e della Regione Friuli Venezia-Giulia, il cui trasferimento è attualmente in corso di definizione.

³⁸ Anche in questo caso, in virtù dell'autonomia amministrativa degli enti gestori, i dati afferenti alle concessioni ed ai canoni dovuti sono direttamente inseriti dalle Amministrazioni dello Stato e locali che gestiscono il Demanio marittimo e rilasciano le concessioni. Pertanto, il MIT non opera alcuna modifica e/o correzione delle informazioni immesse dalle Amministrazioni competenti. Il Portale, tuttavia, non prevede l'acquisizione del "valore economico" dei beni demaniali marittimi.

BENI IMMOBILI DEL DEMANIO MARITTIMO

REGIONE	Totale Beni Demaniali	Totale Superfici
Abruzzo	4.018	7.686.313
Basilicata	524	8.026.263
Calabria	13.052	55.739.924
Campania	10.219	19.579.722
Emilia-Romagna	7.109	21.018.119
Friuli-Venezia Giulia	2.820	37.525.827
Lazio	10.222	16.069.305
Liguria	10.963	19.442.816
Marche	5.622	8.190.621
Molise	4.170	5.121.810
Puglia	14.470	51.031.731
Sardegna	17.410	329.646.192
Sicilia	18.330	65.145.818
Toscana	10.667	24.997.573
Veneto	5.886	118.292.814
Totale complessivo	135.482	787.514.848

Fonte: Ministero delle infrastrutture e dei trasporti

Confrontando i dati con quelli contenuti nella Relazione dello scorso anno, alla quale si fa espresso rinvio, si possono rilevare variazioni in diminuzione di lievissima entità per Lazio, Marche, Puglia e Sardegna, mentre le riduzioni sono più marcate per Calabria ed Emilia-Romagna. Per le altre Regioni non sono state registrate variazioni. La Tavola che segue contiene invece l'elenco, sempre ripartito su base Regionale, con l'indicazione dei valori rispettivamente dei canoni dovuti, di quelli inseriti dagli Enti gestori come versati ed infine di quelli versati "certificati", direttamente importati nel Portale attraverso il flusso telematico proveniente dall'Agenzia delle entrate. La particolare classificazione utilizzata dipende da disallineamenti tra le banche dati dei vari soggetti interessati. Infatti, secondo quanto riferito dal MIT a causa dello sfasamento temporale dei rispettivi flussi di aggiornamento, i valori dei canoni "versati certificati" forniti dall'Agenzia delle Entrate risultano, di norma, inferiori a quelli risultanti sul Sistema SICOGE che, a loro volta tuttavia sono molto vicini al valore dell'"accertato"³⁹.

³⁹ I dati contenuti nelle Tabelle sono relativi alle sole concessioni i cui canoni sono versati all'Erario, e non comprendono quelli relativi alle concessioni rilasciate direttamente dalla Regione Siciliana, dalla Regione Friuli - Venezia Giulia e dalle Autorità di Sistema Portuali. Come evidenziato nella Relazione dello scorso anno, i valori economici, stanti le nuove procedure automatizzate basate sull'uso del modello F24 ELIDE generato dal Portale SID, definite in un apposito tavolo tecnico (MEF-Tesoro, MEF-RGS, Agenzia delle Entrate, Agenzia del Demanio, ANCI), corrispondono al valore complessivo del canone, così come determinato dagli Enti gestori e non tengono conto delle singole voci che concorrono alla sua formazione. Per quanto riguarda le singole componenti il canone viene generalmente determinato sulla scorta dei valori OMI vigenti nella specifica zona. In caso di utilizzo "misto", all'interno della stessa concessione, di locali parzialmente adibiti ad uso commerciale, la determinazione del canone dovuto risulta ulteriormente articolata tra i valori OMI applicabili, e quelli tabellari. Questi ultimi, inoltre, trovano applicazione per tutti i restanti usi associati alle pertinenze ed ai fabbricati demaniali tenendo in considerazione, qualora il manufatto ecceda i 2,70 mt in altezza o profondità, anche i costi unitari per la volumetria occupata.

TAVOLA 35

IMPORTI CANONI ERARIALI DIVISI PER REGIONE

(in migliaia)

Regione	Importi Canone	Versato Certificato	Versato Dichiarato
Uso Concessione	Richiesto		
Abruzzo	6.419	4.148	4.190
Basilicata	537	408	411
Calabria	5.470	3.594	3.767
Campania	8.859	6.122	6.340
Emilia-Romagna	11.288	8.604	8.973
Friuli-Venezia Giulia	18	18	18
Lazio	8.524	5.054	5.533
Liguria	11.423	8.612	8.700
Marche	5.599	3.586	3.687
Molise	1.330	553	561
Puglia	9.446	5.854	5.982
Sardegna	9.240	4.940	4.963
Sicilia	1.278	583	629
Toscana	13.266	9.878	10.543
Veneto	12.886	10.927	11.058
Turistico ricreativo	2.912	1.107	1.107
Totale complessivo	108.496	73.989	76.463

Fonte Ministero delle infrastrutture e dei trasporti

Guardando ai dati relativi alle somme “versate certificate”, che si ritengono maggiormente significativi, operando un raffronto con i dati pubblicati nella Relazione dello scorso anno, si rileva un aumento complessivo di circa 2,16 milioni. Le Regioni che hanno registrato un aumento più consistente sono il Veneto con un incremento di oltre 1 milione e l’Emilia-Romagna con un aumento di quasi 400 mila euro. Da segnalare anche la Basilicata che, pur registrando importi in assoluto molto inferiori a quelli delle altre Regioni, vede un incremento di oltre 108 mila euro, pari oltre un quarto del valore complessivo. Tutte le altre Regioni conoscono aumenti contenuti, tranne il Lazio e la Sardegna che registrano importi sensibilmente inferiori rispetto a quelli del 2017, con un decremento di quasi 1,17 milioni per il Lazio e di circa 412 mila euro per la Sardegna. Si rileva, inoltre, come le somme richieste siano generalmente superiori a quelle versate, sia che si parli del versato certificato, che del versato dichiarato. In alcuni casi la differenza appare molto consistente come, ancora una volta, per il Lazio dove si registra un divario di circa 3 milioni rispetto al dichiarato e di 3,5 milioni rispetto al certificato. Spicca, tra tutte, il Friuli Venezia-Giulia per il quale le tre voci risultano del tutto identiche. Si riportano, infine, gli Importi Generali che sono stati versati all’erario nel 2018 in relazione ai corrispondenti codici tributo: MA11 (canoni demaniali marittimi); MA12 (Indennizzi); MA13 (aliquota regionale dovuta ai sensi dell’art. 3, comma 1 del d.l. n. 400/1993 convertito nella legge 494/1993 come modificato dalla legge 296/2006).

TAVOLA 36

IMPORTI GENERALI VERSATI ALL’ERARIO - ANNO 2018

(in migliaia)

Tipologia Importi 2018	Totale Canone (MA11)	Totale Indennizzi (MA12)	Totale Aliquota Reg (MA13)
Richiesto	108.496	7.702	177
Versato Certificato	73.989	1.086	98
Versato dichiarato Enti gestori	76.463	1.107	98
Versato Certificato ma non associabile	5.828	281	31

Fonte: Ministero delle infrastrutture e dei trasporti

4.3. Valorizzazione e dismissione di beni immobili

4.3.1. Vendita di beni immobili

Come non poche volte nel recente passato, anche nel 2018 le politiche di bilancio hanno fatto leva sulla dismissione e sulla valorizzazione degli immobili pubblici come voce non secondaria di acquisizione di risorse finanziarie⁴⁰. La Nota di aggiornamento al DEF 2018 ha definito la valorizzazione del patrimonio pubblico “*parte integrante della strategia economica e di bilancio del Governo in quanto, oltre ai benefici per il sistema Paese, ha implicazioni rilevanti per l’efficienza e l’ottimizzazione della gestione degli stessi asset pubblici*”. Come evidenziato dal Ministero dell’Economia e delle Finanze “*L’attività di valorizzazione e dismissione del patrimonio pubblico è parte integrante della strategia economica e di bilancio, in quanto, oltre ai benefici per la finanza pubblica connessi al contenimento della spesa e alla riduzione del debito, ha implicazioni rilevanti per l’efficienza della gestione degli asset patrimoniali*”.

La nota di aggiornamento evidenzia che, secondo stime elaborate dallo stesso Dicastero, il valore patrimoniale dei fabbricati pubblici è particolarmente rilevante. Gli *asset* censiti dal MEF sulla base di dati relativi al 2015, pari a circa 1 milione di unità catastali, si attestano su un valore di circa 283 miliardi. Di questi il 77 per cento, per un valore di circa 217 miliardi; non è disponibile, nel breve-medio termine, per progetti di valorizzazione o dismissione in quanto gli immobili sono direttamente utilizzati dalle pubbliche amministrazioni centrali e locali. Il restante 23 per cento è concesso in uso, a titolo gratuito o oneroso a privati (per un valore di 51 miliardi), non viene utilizzato (per un valore di 12 miliardi) o risulta in ristrutturazione (per un valore di 3 miliardi).

Il DEF 2018 Sez. III Programma nazionale di riforma, ha stimato l’ammontare delle vendite per l’intero comparto pubblico in 690 milioni per il 2018, 730 milioni per il 2019 e 670 milioni per il 2020. La nota di aggiornamento al DEF ha confermato la stima dei proventi derivanti dalla vendita di immobili pubblici nel 2018 per un ammontare di 690 milioni, di cui 50 milioni relativi ad immobili delle amministrazioni centrali e, 400 milioni relativi alle amministrazioni locali e 240 milioni ricavabili da vendite di immobili di proprietà degli enti di previdenza⁴¹.

La legge di bilancio per il 2019 (legge n. 145 del 30 dicembre 2018) all’art. 1, comma 422 ha introdotto un nuovo “Piano di dismissioni di immobili pubblici”⁴², che prevede vendite per 950 milioni nel 2019 e per 150 milioni nel 2020 e nel 2021. Le previsioni complessive di vendita ammonterebbero dunque a circa 1,59 miliardi nel 2019 e a 750 milioni per ciascuno degli anni 2020 e 2021, per un totale di oltre 3 miliardi nel triennio.

Il DEF 2019 ha rivisto al rialzo le stime del 2018 e confermato quelle per il triennio 2019 – 2021 precisando che “Nel 2018 i proventi derivanti dalle vendite di immobili pubblici dovrebbero ammontare a 825 milioni” e che “*Nel triennio 2019-2021 il programma straordinario di dismissioni immobiliari prevede un ammontare di 1,25 miliardi, oltre agli 1,84 già previsti*”⁴³.

⁴⁰ La materia della vendita dei beni immobili appartenenti al patrimonio dello Stato è stata inizialmente disciplinata dalla legge finanziaria 2005 (ma si veda anche l’art. 11 *quinquies* del d.l. n. 203/2005) e dalla legge finanziaria 2007. Quest’ultima ha previsto la facoltà per l’Agenzia del demanio di vendere direttamente delle unità residenziali occupate, riconoscendo agli affittuari il diritto di prelazione, di cui alla legge n. 662 del 1996 (con la riduzione del 30 per cento del valore di mercato). La dismissione del compendio immobiliare non utilizzato per fini istituzionali è stata successivamente incentivata da diversi interventi normativi. Da citare, in particolare, il d.l. n. 120 del 2013 che prevedeva un aggiustamento dei saldi di bilancio per 1,6 miliardi circa (corrispondenti allo 0,1 per cento del rapporto indebitamento netto/Pil) e la legge di stabilità per il 2014, che all’art. 1, comma 391, ha previsto un programma straordinario di cessione di immobili pubblici, compresi quelli detenuti dal Ministero della difesa e non utilizzati per finalità istituzionali, tale da consentire per il periodo 2014-2016 introiti non inferiori a 500 milioni di euro annui.

⁴¹ Inoltre, in base a quanto riportato nel DEF 2018 le vendite nel triennio 2015 – 2017 avrebbero raggiunto l’ammontare di 2,55 miliardi, di cui 79 milioni relativi ad immobili di Amministrazioni centrali, 1,75 miliardi relativi ad immobili di Enti locali e 721 milioni relativi ad immobili di Enti previdenziali.

⁴² Il citato comma 422 infatti prevede che: “*Con decreto del presidente del Consiglio dei ministri, da adottare entro il 30 aprile 2019, su proposta del Ministro dell’economia e delle finanze, è approvato un piano di cessione di immobili pubblici e sono disciplinati i criteri e le modalità di dismissione degli immobili da attuare negli anni 2019, 2020 e 2021. Con la medesima procedura si provvede almeno annualmente all’aggiornamento del piano, nell’arco del triennio.*”

⁴³ DEF 2019, Sez. III, Programma nazionale di riforma.

In termini di realizzazione, sempre secondo quanto riferito dal Dipartimento del Tesoro del MEF, nel 2018 le vendite di immobili pubblici sono state pari a 600 milioni⁴⁴, mentre negli anni 2016 e 2017 il valore delle vendite sarebbe stato, rispettivamente, di 990 e 680 milioni⁴⁵.

Ancorché si tratti di informazioni basate su stime, il risultato ottenuto nel 2018 sarebbe, dunque, leggermente inferiore a quanto inizialmente previsto, ma comunque consistente, tenuto anche conto del fatto che man mano che si procede alle dismissioni vengono venduti fabbricati e terreni via via meno appetibili e difficili da collocare sul mercato. Le stime, più prudenti per il 2020 e il 2021, sembrano tuttavia ottimistiche per il periodo iniziale, soprattutto con riferimento ai beni immobili di proprietà dello Stato.

Per quanto riguarda le amministrazioni centrali dello Stato, l’Agenzia del demanio, alla quale, come è noto, sono attribuiti i compiti relativi all’amministrazione dei beni immobili dello Stato⁴⁶, agisce principalmente sulla base di quanto previsto dall’art. 11-*quinquies* del d.l. n. 203 del 2005 avvalendosi anche della Cassa Depositi e Prestiti. Nel 2017 l’Agenzia ha effettuato operazioni di vendita straordinaria di immobili per un ammontare di circa 20 milioni⁴⁷. Nel 2018, invece, non ha effettuato dismissioni straordinarie ai sensi della norma citata.

I risultati del 2018, almeno per quanto operato dall’Agenzia del demanio con riferimento ai beni di proprietà statale, non sembrerebbero dunque confermare le previsioni. Del resto, anche nell’anno precedente i risultati del settore statale non sono stati particolarmente significativi rispetto a quanto realizzato dagli altri enti. Come già segnalato, occorre tenere conto del fatto che gran parte degli immobili non suscettibili di utilizzazione da parte delle pubbliche amministrazioni è stato trasferito agli enti territoriali e che c’è una maggior rigidità degli altri asset di cui lo Stato è proprietario, poiché la maggior parte dei fabbricati sono, come si è visto, utilizzati dalle stesse pubbliche amministrazioni (77 per cento), mentre gli altri (23 per cento) non sono generalmente in condizioni ottimali, sono in ristrutturazione o sono concessi in uso ad altri soggetti.

D’altra parte, gli obiettivi fissati per le Amministrazioni centrali sono più limitati rispetto a quelli fissati per gli altri enti essendo state previste (dal nuovo Piano, in aggiunta ai *target* precedentemente stabiliti) dismissioni per “soli” 50 milioni di euro per ciascun anno dal 2019 al 2021, mentre gli obiettivi del triennio per le Amministrazioni locali ammontano a 350 milioni annui e quelli degli enti di previdenza a 240 milioni nel 2019 e 200 milioni nel 2020 e nel 2021⁴⁸.

Per maggior chiarezza si riporta il seguente prospetto:

⁴⁴ Fonte MEF: secondo il Ministero, si tratta di un valore stimato ISTAT nel mese di settembre 2018 e confermato da RGS/IGECOFIP nel mese di febbraio 2019.

⁴⁵ Il MEF ha precisato che i dati sono stati ricavati da “*Fonte ISTAT – Conto consolidato annuale delle Amministrazioni pubbliche, settore “investimenti fissi lordi per sottosettore” – cessione beni usati (Legenda: “la cessione dei beni usati nella Amministrazione pubblica è costituita prevalentemente da cessione di beni immobili”) – ultimo aggiornamento Ottobre 2018”*.”

⁴⁶ In base all’art. 65, del d.lgs. n. 300 del 1999, ed all’art. 2 dello Statuto, all’Agenzia del Demanio sono attribuiti i compiti relativi all’amministrazione dei beni immobili dello Stato e, tra gli altri, le cartolarizzazioni di immobili pubblici, le dismissioni del patrimonio immobiliare pubblico ed il trasferimento a titolo gratuito agli Enti locali degli alloggi di edilizia residenziale pubblica.

⁴⁷ Per le Amministrazioni centrali dello Stato, come evidenziato nella relazione dello scorso anno, nel mese di giugno il MEF ha dato avvio, per l’anno 2017, all’operazione di vendita straordinaria di immobili pubblici, ai sensi dell’art. 11-*quinquies* del d.l. 30 settembre 2005, n. 203, indicando la Cassa Depositi e Prestiti S.p.A. (C.D.P.) come l’interlocutore per la suddetta operazione. L’Agenzia ha quindi svolto tutte le attività funzionali all’individuazione di un portafoglio di immobili pubblici rispetto al quale sono stati effettuati acquisti dal Fondo investimenti per la valorizzazione - Comparto Extra, gestito da C.D.P. Investimenti SGR S.p.A., e da parte di C.D.P. Immobiliare S.r.l. per un ammontare di quasi 20 milioni.

⁴⁸ Si precisa, altresì, che secondo quanto riportato nel sito internet del Dipartimento del Tesoro (Scheda vendite straordinarie ai sensi dell’art. 11 *quinquies* del d.l. n. 203/2005) le vendite per lo Stato 2130 milioni nel 2014, 1,65 milioni nel 2015, 180 mila nel 2016 e 8,6 milioni circa nel 2017. La cifra di 20 milioni di vendite raggiunta nel 2017 si riferirebbe, quindi, al totale delle vendite conseguite dallo Stato e dagli enti pubblici ed enti territoriali.

PREVISIONI DI VENDITE IMMOBILI 2019-2021

(in milioni)

Dismissioni	2019	2020	2021
Amministrazioni centrali	50	50	50
Amministrazioni locali	350	350	350
Enti di previdenza	240	200	200
Totale dismissioni	640	600	600
Dati piani LB 2019 (AACC e EP)	950	150	150
Totale NADEF+LB 2019	1.590	750	750

Fonte: Ministero dell'economia e delle finanze

4.3.2. Altre iniziative finalizzate alla valorizzazione ed alla dismissione degli immobili

L'iniziativa "Proposta immobili", che il Ministero dell'economia e delle finanze, sempre d'intesa con l'Agenzia del demanio, ha avviato dal 2015 per implementare i risultati delle attività di valorizzazione ed alienazione dei beni immobili, nell'ambito della propria funzione di indirizzo e controllo strategico⁴⁹, ha visto l'avvio nell'ultima parte del 2018 di una nuova rilevazione attraverso l'applicativo "Immobili"⁵⁰, con l'acquisizione di dati riferiti al 2016. Come elemento di novità va segnalato che allo scopo di mettere a disposizione delle Amministrazioni coinvolte uno strumento di verifica delle informazioni comunicate e favorire un sempre più accurato censimento del patrimonio immobiliare pubblico, è stato sviluppato dal MEF, in collaborazione con l'Agenzia delle Entrate, un servizio di interoperabilità con gli archivi del catasto per il riscontro di tutti gli identificativi catastali e sono state realizzate le funzionalità per la verifica degli esiti⁵¹.

Al momento, secondo quanto riportato nel sito del Dipartimento del Tesoro la valutazione del patrimonio immobiliare pubblico è basata su dati relativi al 31 dicembre 2015 raccolti nel corso del 2016. La rilevazione ha interessato circa 10.700 Amministrazioni, con un tasso di risposta intorno al 70 per cento con il censimento di oltre 2 milioni di beni, tra fabbricati e terreni. Il modello di stima, in questa prima fase, ha avuto ad oggetto i soli fabbricati, mentre per la valutazione dei terreni dovrà essere sviluppata una metodologia dedicata. Dal sito si rileva, inoltre, che la base dati utilizzata per l'analisi è costituita da circa 1 milione di *record* (unità catastali), corrispondenti a quasi 350 milioni di metri quadrati di superfici di fabbricati, l'80 per cento dei quali di proprietà delle Amministrazioni locali (Regioni, Comuni, Province, Università). Dal punto di vista della natura giuridica 37 milioni di metri quadrati (11 per cento del totale) sono riconducibili a beni demaniali; 212 milioni di metri quadrati (61 per cento) appartengono al patrimonio indisponibile 86 milioni di metri quadrati (25 per cento) al patrimonio disponibile. Il Dipartimento del Tesoro ritiene che i dati raccolti, seppur non ancora esaustivi, possono essere considerati rappresentativi dell'intero patrimonio immobiliare pubblico. (Fonte: sito web del MEF/Dipartimento del Tesoro).

⁴⁹ Al Ministero dell'economia e delle finanze spettano, tra le altre, le funzioni e i compiti in materia di patrimonio statale (cfr. artt. 23, commi 2 e 24, comma 1, lett. a), d.lgs. 30 luglio 1999, n. 300).

⁵⁰ L'applicativo "Immobili" è finalizzato alla raccolta dei dati che le amministrazioni sono tenute a fornire ai sensi dell'art. 2, comma 222, della legge 191/2009.

⁵¹ Inoltre, come precisato dal Ministero, le segnalazioni bloccanti adottate in occasione della precedente rilevazione solo per le superfici superiori alle soglie massime, sono state estese ai valori di cubatura. Le schede che presentano valori di superficie o cubatura superiori alle soglie devono essere modificate o validate per poter procedere all'invio della comunicazione.

4.3.3 Invimit SGR S.p.A

Per quanto riguarda l'attività della Invimit SGR S.p.A.⁵², come comunicato dal MEF, che ne detiene l'intero capitale, la Società opera attraverso:

- Il Fondo indiretto "i3-Core" (cosiddetto fondo di fondi), con la finalità di investire nei fondi diretti e di valorizzare o dismettere il patrimonio immobiliare disponibile degli enti pubblici (art. 33, commi 1 e 2);
- 8 fondi immobiliari a gestione diretta finalizzati a ridurre il debito pubblico (art. 33, commi 8-bis, 8-ter e 8-quater).

Sembra importante segnalare che i proventi generati dalla vendita delle quote di fondi Invimit possono essere contabilizzati ai fini della riduzione dell'indebitamento netto negli anni in cui tali vendite saranno realizzate, contribuendo in modo indiretto alla riduzione del debito pubblico.

Nel dettaglio, il patrimonio del Fondo indiretto "i3-Core" risulta investito in quote di fondi diretti per circa 600 milioni. Inoltre, il Fondo può effettuare investimenti in fondi immobiliari "obiettivo" promossi o partecipati da Regioni, Province, Comuni ed altri enti pubblici o società interamente partecipate dagli stessi soggetti pubblici, al fine di dismettere il proprio patrimonio immobiliare disponibile.

Si sintetizzano, di seguito, le principali caratteristiche degli otto fondi a gestione diretta:

- Fondo i3-Regione Lazio.
Operativo dal 28 maggio 2015, è partecipato dalla regione Lazio (70 per cento), Fondo i-3 - Core (29 per cento) e MEF (1 per cento). Il Fondo mira a generare proventi e risorse attraverso la dismissione degli immobili; ha un portafoglio immobiliare composto da 49 immobili con destinazione prevalentemente residenziale, con un valore dell'attivo di 256 milioni. Nel 2018 sono state effettuate dismissioni per circa 15 milioni e investimenti immobiliari;
- Fondo i3-INAIL.
Operativo dal 9 aprile 2015, è partecipato dall'INAIL (97,3 per cento) e dal MEF (2,7 per cento), è finalizzato ad investire in immobili di proprietà dell'INAIL e dello Stato, ha un portafoglio composto da 34 immobili, con destinazione prevalentemente direzionale/residenziale, con un valore dell'attivo di 107,9 milioni;
- Fondo i3-Università.
Operativo dal 2 dicembre 2015 è finalizzato ad investimenti a sviluppo. È partecipato dall'INAIL (64,3 per cento), dal MEF (1,3 per cento), dall'Università di Bari (13,7 per cento), dalla Regione Toscana (8,3 per cento), dal Comune di Genova (3,2 per cento) e dal Fondo i3-Core (9,3 per cento). Il portafoglio immobiliare è costituito da 12 immobili con destinazione prevalentemente direzionale/residenziale, con un valore dell'attivo pari a 75,9 milioni. Nel 2018 l'attività del Fondo si è concentrata sulla valorizzazione e sulla messa a reddito degli immobili del portafoglio;
- Fondo i3-Sviluppo Italia.

Il Fondo è suddiviso in due comparti: 8-ter e 8-quater con le seguenti caratteristiche:

Comparto 8-ter.

Vede come sottoscrittori lo Stato (79,3 per cento), il Comune di Firenze (12 per cento) e il Fondo i3-Core (8,7 per cento).

Ha per oggetto immobili di proprietà dello Stato non più utilizzati per finalità istituzionali. Il portafoglio immobiliare è composto da 23 immobili con destinazione mista e un valore

⁵² La società «Investimenti Immobiliari Italiani Società di Gestione del Risparmio Società per Azioni» è stata istituita con d.m. 19 marzo 2013, ai sensi dell'art. 33, comma 1 del d.l. 6 luglio 2011, 98 (convertito dalla legge 15 luglio 2011, n. 111). Oggetto della S.G.R. è la valorizzazione e la dismissione del patrimonio immobiliare pubblico, attraverso l'istituzione, l'organizzazione e la gestione di fondi comuni di investimento chiusi immobiliari, così come previsto dagli artt. 33 e 33-bis del d.l. 98/2011. L'Invimit, operativa dal maggio 2013, autorizzata alla prestazione del servizio di gestione collettiva del risparmio, ai sensi dell'art. 34 del d.lgs. n. 58/1998, è iscritta all'Albo delle società di gestione di portafogli collettivi di cui all'art. 35, comma 1 dello stesso decreto.

dell'attivo pari a 64 milioni. Nel 2018 l'attività si è incentrata sulla valorizzazione e la vendita di alcune unità immobiliari per un importo di circa 800 mila euro;

Comparto 8-*quater*.

I sottoscrittori sono lo Stato (94,2 per cento) e il Fondo i3-Core (5,8 per cento). Ha per oggetto immobili di proprietà dello Stato provenienti dalla dismissione di fabbricati ormai inutilizzati del Ministero della Difesa. Il portafoglio risulta costituito da 5 immobili (ex caserme) con un valore dell'attivo di quasi 81 milioni. Nel 2018 l'attività del Comparto ha puntato sulla valorizzazione fondiaria di alcune aree in portafoglio e nella prosecuzione di attività prodromiche all'avvio del processo di commercializzazione;

- Fondo i3-Patrimonio Italia.

È operativo dal 27 ottobre 2015 ed è partecipato interamente dal Fondo i3-Core. Ha ad oggetto immobili di proprietà delle Province e Città metropolitane in locazione passiva dalle amministrazioni periferiche del Ministero dell'Interno (Prefetture, Questure, Polizia di Stato, Vigili del Fuoco). Il portafoglio immobiliare è composto da 85 immobili con destinazione ad uffici pubblici e un valore dell'attivo di 488,3 milioni. Nel 2018 sono stati effettuati investimenti immobiliari per 78,5 milioni;

- Fondo i3-Valore Italia.

È operativo dal 21 dicembre 2017 ed ha come unico partecipante il Fondo i3-Core. L'oggetto del Fondo è rappresentato da immobili di proprietà degli enti locali di cui sia stato completato il processo di valorizzazione. Attualmente il patrimonio gestito dal Fondo comprende un unico immobile con un valore dell'attivo di 10,8 milioni;

- Fondo i3-INPS.

Istituito con delibera del CdA di Invimit del 23 dicembre 2014 non è mai diventato operativo per le vicende già descritte nelle relazioni degli scorsi anni, sicché trascorsi 24 mesi dall'istituzione ne è stata dichiarata la decadenza. In data 17 maggio 2017 Invimit ha proceduto ex novo all'istituzione del Fondo i3-INPS.

Attualmente il Fondo ha come sottoscrittori l'INPS (97,98 per cento), il MEF (0,92 per cento) e il Fondo i3-Core (1,1 per cento). Ha per oggetto immobili dello Stato non più utilizzati per finalità istituzionali e immobili non strumentali di proprietà dell'INPS. Il portafoglio immobiliare è costituito da 75 immobili con destinazione prevalentemente direzionale/residenziale con un attivo del valore di 305,6 milioni; 74 immobili sono stati conferiti dall'INPS e 1 dallo Stato⁵³. Nel 2019 è stata peraltro avviata un'altra operazione con l'apporto di altri 11 immobili per un controvalore di circa 123 milioni. Nel 2018 è stata perfezionata la vendita di un immobile per un controvalore di 5,9 milioni.

- Fondo i3-Silver.

È operativo dal 3 luglio 2018 ed è partecipato dall'INPS (91,4 per cento), e dal Fondo i3-Core (8,6 per cento). Il Fondo opera prevalentemente su ex colonie in disuso con una politica di investimento basata su beni immobili e diritti reali immobiliari destinati ad edilizia socioassistenziale anche per uso residenziale ("Senior Housing) e ha un portafoglio di 4 immobili con un valore dell'attivo di 17,4 milioni.

Secondo quanto segnalato dal MEF nel piano investimenti/disinvestimenti dell'INPS sono stati previsti conferimenti di immobili a favore dei suddetti Fondi per un totale di 430 milioni.

Nel complesso, dunque, i Fondi nel 2018, sulla base dei dati raccolti, hanno gestito portafogli che comprendono 963 immobili delle più varie categorie catastali per un valore complessivo dell'attivo pari a oltre 1,4 miliardi. Le vendite, tuttavia, sono state molto più contenute avendo registrato un valore complessivo di circa 21,7 milioni. Al contrario l'attività di valorizzazione ha visto l'impiego di risorse più ingenti poiché risultano comunicati investimenti per almeno 138,5 milioni e una diffusa attività di mantenimento e valorizzazione del patrimonio

⁵³ Ad oggi il portafoglio immobiliare registra un tasso di "vacancy" del 45 per cento circa e un monte canone annuo superiore ai 9 milioni con oltre 272 conduttori.

immobiliare e delle aree che, seppur non quantificata, si presume abbia comportato l'impiego di ulteriori e non trascurabili risorse finanziarie.

Si rammenta che nel 2017 non risultavano essere state effettuate vendite da parte dei Fondi e che nel DEF 2018 erano state previste, con riferimento allo stesso anno, vendite per circa 126 milioni. Si registra, dunque, un sensibile divario tra le previsioni e quanto effettivamente realizzato.

4.3.4. Ministero della difesa

Anche per quanto riguarda il 2018, l'attività svolta dagli uffici centrali del Ministero della Difesa (Stati Maggiori e Segretariato generale - Direzione generale dei lavori e del demanio – Ufficio generale dismissioni) merita di essere segnalata.

Nel 2018 sono stati venduti per un totale di 12.000.005,52 euro i seguenti immobili:

- 96 Immobili residenziali ex art. 306, d.lgs. n. 66/2010, per un importo di 11.924.189,51 euro;
- 1 Immobile non residenziale (ex Batteria Nisi di Taranto), dismesso ai sensi della legge n. 662/1996, per un importo di 75.816,01 euro.

Si rammenta che nel 2017 era stata effettuata complessivamente la vendita di 133 immobili di proprietà del Ministero per un controvalore di 22.038.622,68 euro oltre ad altri 3 immobili non residenziali (caserme) venduti per il tramite dell'Agenzia del demanio per un importo di 8.436.000. Le vendite degli immobili della difesa hanno quindi conosciuto nel 2018 una lieve flessione.

In relazione alle iniziative di razionalizzazione delle sedi, il Ministero della difesa ha comunicato di aver proceduto alla riallocazione degli uffici centrali concludendo l'attività relativa al trasferimento delle funzioni militari del Segretariato e delle Direzioni tecniche presso la sede di Centocelle con la contestuale ricollocazione di *ONORCADUTI* all'interno di Palazzo Marina e di *PERSOCIV* (ossia le funzioni civili del Segretariato), *BILANDIFE* e *ISPEDIFE* nella sede del complesso dell'Aeronautica Militare⁵⁴.

4.3.5. Valorizzazione del patrimonio immobiliare gestito dall'Agenzia del demanio

Con particolare riferimento alle concessioni di valorizzazione dei beni immobili di proprietà dello Stato, previste dall'art. 3 bis del d.l. n. 351 del 2001, come modificato dall'art. 4, comma 14, del d.l. n. 9 del 2012, che riguardano immobili inclusi nei "Progetti a Rete"⁵⁵, l'Agenzia del demanio ha comunicato che nell'esercizio 2018 sono stati pubblicati sette nuovi avvisi di gara oltre ad un atto di invito per concessioni di valorizzazione. Di questi, due sono stati già aggiudicati e contrattualizzati⁵⁶, uno è in fase di contrattualizzazione⁵⁷ e cinque sono in corso

⁵⁴ Per avere un'idea più completa dell'ampia attività di razionalizzazione delle sedi in corso presso il Ministero della Difesa si riportano le informazioni acquisite nel corso della verifica sul 2017 che avevano avuto sempre ad oggetto la riallocazione degli uffici centrali (SS.MM. e SGD) presso altre sedi. In particolare, nel 2017, era stato già realizzato l'accantonamento delle funzioni di Vertice dell'Area tecnico-amministrativa (SSGD e le 4 Direzione tecniche) presso l'aeroporto militare di Centocelle (Roma), ed erano state avviate le attività propedeutiche alla realizzazione del "Polo Unico della Difesa con l'obiettivo di accentrare la *governance* della Difesa (unità organizzative del Ministero della difesa, Stati Maggiori della difesa e di forza armata oltre le strutture amministrative di supporto logistico) nel predetto aeroporto. Si rammenta che il costo dell'opera è stato stimato in circa 1,1 miliardi (risorse garantite dal Fondo Investimenti di cui all'art. 1, comma 140, della legge n. 232 del 2016) e dovrebbe concludersi nel corso dell'esercizio finanziario 2032

⁵⁵ I "Progetti a Rete" ricomprendono le iniziative denominate "Progetto Fari, Torri ed edifici costieri" e "Progetto Cammini e Percorsi".

⁵⁶ Comune di Piacenza: ex Chiesa di Sant'Agostino (concessione per 25 anni ad un canone di 2.55 €/anno) ed ex Chiesa di San Lorenzo (concessione per 20 anni ad un canone di 1.000 €/anno).

⁵⁷ Comune di Camogli (GE), Faro Semaforo Nuovo (concessione per 29 anni con un canone di 17.000 €/anno).

di aggiudicazione⁵⁸. Nel 2018, inoltre, sono stati stipulati tre atti di concessione relativi al 2015⁵⁹, uno dei quali gravato da contenzioso, due atti di concessione relativi al 2016⁶⁰ e due risalenti ad avvisi del 2017⁶¹. Risultano invece in fase di contrattualizzazione tre atti di concessione relativi al 2017⁶².

Ciò premesso, si nota un decremento delle concessioni avvenuto nel 2018. Si conferma, quindi, ed è anzi in aumento, una costante difficoltà a portare a compimento tali iniziative determinata, come più volte ricordato in questi anni dalla complessità normativa relativa alla valorizzazione degli immobili pubblici: demaniale, urbanistica edilizia, dei contratti pubblici, di tutela storico - architettonica e paesaggistica, nonché di finanza immobiliare per quanto riguarda le dismissioni. Ciò spiega, almeno in parte, come i risultati appaiano ancora relativamente modesti sia per numero di operazioni concluse che per entità dei canoni pattuiti. Solo in alcuni casi si registrano importi relativamente elevati per concessioni di lunga o lunghissima durata, come ad esempio l'atto di concessione relativo al Faro di Punta Imperatore, per il quale a fronte di una concessione della durata di cinquant'anni è previsto il pagamento di un canone di 74.8880 euro l'anno, oppure il Faro di Murro di Porco (Siracusa), peraltro gravato da contenzioso, dove per una concessione della durata di 50 anni è previsto il pagamento di un canone annuo di 36.000 euro dal quarto al cinquantesimo anno. Nel caso dell'Isola di san Secondo a Venezia si registra, invece, un canone particolarmente elevato che aumenta gradualmente per raggiungere un massimo di 150.000 €/anno negli ultimi 10 anni della concessione (dal 41° al 50° anno). L'iniziativa rimane, comunque, interessante e merita di proseguire giacché non solo mette a frutto cespiti altrimenti sterili, ma consente e presuppone il risanamento di una parte del patrimonio immobiliare pubblico esposta ad un forte rischio di degrado e di abbandono.

4.4. Attività di razionalizzazione degli spazi delle Amministrazioni dello Stato

Come è noto, l'attività di razionalizzazione degli spazi delle Amministrazioni dello Stato ha ricevuto un forte impulso in particolare a seguito dell'emanazione del d.l. n. 66 del 24 aprile 2014, convertito nella legge 24 giugno 2014, n. 89. Si rammenta che nell'intento del legislatore, a partire dal 2016 il piano di razionalizzazione degli spazi avrebbe dovuto registrare una riduzione non inferiore al 50 per cento in termini di spesa per locazioni passive e non inferiore al 30 per cento in termini di spazi utilizzati negli immobili dello Stato, rispetto a quanto in essere nel 2014⁶³.

⁵⁸ Comune di Venezia: Ottagono Cà Roman; Comune di Napoli: Complesso ex Polveriera; Comune di Ravenna, ex Colonia ONFA; Comune di Castagneto Carducci (LI): Forte Castagneto Carducci; Comune di Rosignano Marittimo (LI): Villa Celestina.

⁵⁹ Comune di Forio (NA-Ischia): Faro di Punta Imperatore (concessione per 50 anni ad un canone di 74.880 €/anno); Comune di Maiori (SA): Faro di Capo d'Orso (concessione di 25 anni con un canone di 22.100 €/anno); Comune di Siracusa; Faro di Murro di Porco (in concessione per 50 anni ad un canone di 5.000 €/anno per i primi due anni, 10.000 €/anno il terzo anno, 36.000 €/anno dal 4° al 50° anno).

⁶⁰ Comune di Pulsano (TA): Torre Castelluccia (concessione della durata di 48 anni per 10.000 €/anno; Comune di Venezia: Faro di Spignon (concessione di 50 anni per 35.280 €/anno).

⁶¹ Comune di Corigliano Calabro (CS): Torre Cupo (concessione di 25 anni con un canone di 6.000 €/anno per i primi 5 anni; 12.000 €/anno dal 6° al 15° anno; 15.000 €/anno dal 16° al 25° anno); Comune di Augusta (SI): Faro Capo Santa Croce (concessione di 50 anni ad un canone di 3.000 €/anno per i primi tre anni; 20.4000 €/anno dal 4° al 13° anno; 26.400 €/anno dal 14° al 23° anno; 38.400 €/anno dal 24° al 50° anno).

⁶² Comune di Ancona: Faro del Colle dei Cappuccini (concessione trentennale ad un canone di 12.000 €/anno per il primo decennio; 24.000 €/anno per il secondo e 36.000 €/anno per il terzo); Comune di Venezia- Pellestrina (VE): Batteria Marco Polo (in concessione per 33 anni ad un canone di 10.000 €/anno); Comune di Venezia: Isola di San Secondo (concessione della durata di 50 anni ad un canone di 12.000 €/anno dal 1° al 4° anno; 50.000 €/anno dal 5° al 15°; 70.000 €/anno dal 16° al 25°; 80.000 €/anno dal 26° al 35°; 90.000 €/anno dal 36° al 40° e 150.000 €/anno dal 41° al 50°anno).

⁶³ L'art. 24 del d.l. n. 66 del 2014 ha imposto l'adozione di un nuovo piano di razionalizzazione nazionale da presentare all'Agenzia del Demanio per assicurare, oltre al rispetto del rapporto mq/addetto, la migliore utilizzazione (anche in condivisione) degli immobili pubblici disponibili, soprattutto attraverso "... il rilascio di immobili condotti in locazione passiva, al fine di garantire, per ciascuna amministrazione, dal 2016, una riduzione, con riferimento ai valori registrati nel 2014, non inferiore al 50 per cento in termini di spesa per locazioni passive e non inferiore al 30 per cento in

Le norme, che conferiscono una marcata priorità agli obiettivi di contenimento e riduzione della spesa⁶⁴, hanno affidato all’Agenzia del demanio il compito di elaborare e attuare, in stretto contatto con le amministrazioni dello Stato, i suddetti piani di razionalizzazione, soprattutto per quanto riguarda gli immobili in locazione passiva che, a tendere, debbono essere dismessi in favore di immobili di proprietà dello Stato o di locazioni meno onerose, avendo come riferimento i valori, in termini di spazio e di ammontare dei canoni, esistenti nel 2014, che costituisce quindi l’anno base sul quale valutare il raggiungimento degli obiettivi fissati dalla legge⁶⁵.

Sono ben note le difficoltà intrinseche dell’obiettivo, che richiede l’accorta e coordinata utilizzazione di vari strumenti, a partire dall’assegnazione di immobili demaniali, se disponibili, o appartenenti ai fondi immobili pubblici, fino all’acquisto di immobili da parte dello Stato, alle permuta, alla gestione delle manutenzioni⁶⁶. L’Agenzia del demanio ha, più volte sottolineato come in moltissimi casi l’attività di ristrutturazione, messa a norma, manutenzione ecc. sia indispensabile e necessariamente presupposta alle operazioni di ottimizzazione degli spazi e dismissione degli immobili condotti in locazione passiva e come la stessa richieda tempi ben più lunghi di quelli preventivati dal legislatore. I piani di razionalizzazione presentati dalle Amministrazioni debbono essere costantemente aggiornati e modificati (talvolta spostando in avanti la data di conseguimento del risparmio) in relazione all’evoluzione delle varie realtà considerate (specie per quanto riguarda la disponibilità di nuovi spazi per la ricollocazione degli uffici in precedenza ospitati presso stabili condotti in locazione passiva), al procedere dei lavori di ristrutturazione e, non da ultimo, alla disponibilità di fondi. L’Agenzia ha, infatti, evidenziato che la conclusione di alcune operazioni andrà anche *“oltre il prossimo sessennio in quanto si tratta di operazioni complesse che prevedono l’avvio di interventi edilizi per la rifunzionalizzazione di immobili dello Stato di rilevante o media entità (Caserma, ex Ospedali militari, etc.) per i quali occorre considerare i tempi utili per l’esecuzione dei lavori ai sensi della normativa vigente in materia di appalti pubblici”*⁶⁷. L’Agenzia ha altresì precisato che, seppure la situazione risulti migliorata grazie alle disponibilità economiche garantite dai finanziamenti derivanti dall’art. 1, comma 140, della legge n. 132/2016 (fondo per il finanziamento degli investimenti e lo sviluppo infrastrutturale del paese - Proposte di investimento legge di bilancio 2017), vi sono ancora operazioni di razionalizzazione prive in tutto o in parte delle risorse finanziarie necessarie per la loro realizzazione. Va, inoltre, sottolineato come, ad avviso dell’Agenzia, la riduzione degli spazi sia, in sostanza, un obiettivo che si immedesima e si fonde inevitabilmente con quello del contenimento della spesa, atteso che la liberazione di spazi demaniali è una prodromica e funzionale all’attuazione di molte operazioni di razionalizzazione che come già evidenziato consistono, in definitiva, nello spostamento di uffici e personale da immobili in locazione passiva ad immobili demaniali nel frattempo resi liberi e disponibili e adeguatamente rifunzionalizzati. Il conseguimento dei risultati è, perciò lento, ma

termini di spazi utilizzati negli immobili dello Stato.” Ove il piano non fosse stato presentato o non fosse in linea con gli obiettivi fissati dalla medesima disposizione il Ministero dell’economia e delle finanze effettua una corrispondente riduzione sui capitoli relativi alle spese correnti per l’acquisto di beni e servizi dell’amministrazione inadempiente.

⁶⁴ Pur non ignorando le esigenze funzionali degli uffici pubblici, che, in quanto compatibili con le esigenze di risparmio, debbono essere soddisfatte.

⁶⁵ Come è noto l’art. 2, comma 222, legge n. 191/2009, più volte oggetto di modifica normativa, ha dato avvio all’attività di razionalizzazione degli spazi delle Amministrazioni dello Stato, attribuendo, tra l’altro, all’Agenzia del demanio il compito di elaborare appositi piani di razionalizzazione degli immobili a vario titolo utilizzati dalle Amministrazioni, con l’obiettivo di assicurare sia soluzioni logistico-funzionali adeguate alle esigenze degli uffici, sia di contenimento della spesa.

⁶⁶ Le Amministrazioni dello Stato hanno l’obbligo di comunicare all’Agenzia a decorrere dal 1° gennaio 2010 ed entro il 31 gennaio di ciascun anno la previsione triennale del loro fabbisogno di spazio allocativo; le superfici occupate non più necessarie. L’Agenzia del demanio accerta l’esistenza di immobili da assegnare in uso fra quelli di proprietà dello Stato ovvero trasferiti ai fondi comuni d’investimento immobiliare di cui all’art. 4 del d.l. n. 351 del 2001; verifica la congruità del canone degli immobili di proprietà di terzi, individuati dalle predette Amministrazioni tramite indagini di mercato (le Amministrazioni hanno l’obbligo di scegliere soluzioni allocative economicamente più vantaggiose per l’Erario valutando la possibilità di decentrare gli uffici); rilascia alle Amministrazioni il nulla osta alla stipula dei contratti di locazione ovvero al rinnovo di quelli in scadenza.

⁶⁷ Nota dell’Agenzia del demanio Prot. n. 2019/5473 del 28 marzo 2019.

concreto ed efficace, poiché i risparmi ottenuti riducendo le locazioni passive generano benefici economici rilevanti e duraturi. Peraltro, non sono inclusi nei piani di razionalizzazione e sono quindi fuori dal calcolo dei risparmi che ne conseguono, i settori esclusi dall'applicazione della normativa in tema di razionalizzazione degli spazi come gli Organi di rilevanza costituzionale, l'ISTAT, i TAR e gli Uffici giudiziari. Questi, tuttavia, hanno ugualmente avviato operazioni di razionalizzazione degli immobili che risultano essere particolarmente rilevanti per quanto riguarda gli Uffici giudiziari su tutto il territorio nazionale⁶⁸.

4.4.1. Locazioni passive

Per quanto riguarda nello specifico la riduzione degli oneri sostenuti dallo Stato per le locazioni passive il quadro normativo entro il quale si svolge l'attività dell'Agenzia del demanio e delle Amministrazioni interessate dai piani di razionalizzazione delle sedi resta sostanzialmente immutato⁶⁹. Sul piano più concretamente operativo l'Agenzia ha, peraltro, formulato alcune importanti precisazioni. In particolare, è stato evidenziato che i dati forniti sono quelli inseriti dalle Amministrazioni sul portale *PA-RATIO* della stessa Agenzia e potrebbero essere non pienamente attendibili ai fini di un monitoraggio dettagliato dell'andamento della spesa. Si è riscontrato, infatti, che alcune Amministrazioni non avevano inserito correttamente alcuni utilizzi per i quali veniva corrisposto un canone di locazione passiva già alla data del 31 dicembre 2014. I dati fotografati a tale data, una volta acquisiti elementi certi sulla loro non correttezza, vengono pertanto aggiornati di volta in volta dalla stessa Agenzia. Ciò comporta, ovviamente, una variazione dell'ammontare della spesa per locazioni al 31 dicembre 2014. I dati comunicati dall'Agenzia includono, inoltre, i risparmi relativi a settori della pubblica amministrazione non destinatari degli obblighi di riduzione e non inclusi nel Piano di razionalizzazione nazionale, come gli uffici giudiziari e i TAR, o non rientranti nel perimetro dell'Amministrazione dello Stato in senso stretto, come ad esempio l'ISTAT o le Agenzie fiscali, mentre sono non sono conteggiate tra i risparmi le riduzioni di spesa derivanti dalle decurtazioni dei canoni disposte ex lege in base all'art. 3 del d.l. n. 95/2012. Le informazioni riportate in questo paragrafo non sono perciò direttamente confrontabili con quelle comunicate dai Ministeri contenute nel capitolo relativo alle spese di funzionamento, che riguardano solo le Amministrazioni centrali e tengono conto anche delle riduzioni di spesa derivanti dalla norma sopra citata.

Ciò premesso, i dati comunicati dall'Agenzia del demanio evidenziano che nell'ambito dell'attività di razionalizzazione degli immobili latamente intesa, al 31 dicembre 2018 sono stati complessivamente conclusi 228 atti di consegna di immobili in uso governativo (nel 2017 erano

⁶⁸ Sono esclusi dall'applicazione del d.l. n. 66/2014 anche alcune tipologie di beni come quelli conferiti a Fondi immobiliari pubblici, i presidi territoriali di pubblica sicurezza o destinati al pubblico soccorso ovvero adibiti a strutture penitenziarie.

⁶⁹ Di particolare rilievo, si rammenta, è l'art. 3 del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito dalla legge 7 agosto 2012 n. 135, che, al fine di ridurre i costi per le locazioni passive, ha previsto: la sospensione dell'aggiornamento ISTAT del canone dovuto dalle Amministrazioni per gli anni 2012/2014, la riduzione del 15 per cento del canone di locazione per gli immobili in uso istituzionale, (a decorrere dal 1° gennaio 2012 per le locazioni passive già stipulate, e con decorrenza immediata per i contratti di locazione passiva di nuova stipulazione o rinnovati), più stringenti condizioni per i rinnovi, la verifica da parte dell'Agenzia del demanio della possibilità di utilizzo di immobili di proprietà di Enti pubblici non territoriali in locazione passiva da parte delle Amministrazioni statali. Si rammenta inoltre che l'art. 1, commi 388 e 389, della legge n. 147 del 2013 (legge di stabilità 2014), prevede l'obbligo per le Amministrazioni pubbliche di individuare, nella scelta degli immobili da assumere in locazione passiva, le soluzioni economicamente più vantaggiose, valutando anche la possibilità di decentrare gli uffici. Le stesse Amministrazioni devono, inoltre, comunicare all'Agenzia del demanio i costi per l'uso degli immobili di proprietà statale e di terzi da loro utilizzati. L'Agenzia individua gli indicatori di *performance* (costo d'uso per addetto) sulla base dei dati comunicati dalle Amministrazioni: entro due anni dalla pubblicazione degli indicatori le Amministrazioni devono adeguarsi alle migliori *performance*. Inoltre, i contratti di locazione passiva non possono essere rinnovati in mancanza del nulla-osta dell'Agenzia del demanio. Nell'ambito della propria competenza di monitoraggio, l'Agenzia autorizza il rinnovo dei contratti di locazione, nel rispetto dell'applicazione dei prezzi medi di mercato, soltanto a condizione che non sussistano immobili demaniali disponibili; i contratti stipulati in violazione della norma sono nulli.

stati 195), concessi 175 nulla-osta alla stipula di locazioni passive (196 nel 2017), stipulati 11 permutate (9 nel 2017) e 4 atti di acquisto in favore di Amministrazioni statali (erano 3 nel 2017).

Con particolare riferimento alle locazioni passive, come evidenziato nella tavola che segue, sono state registrate, nel corso del 2018, riduzioni dei costi pari a circa 15,5 milioni⁷⁰; dato superiore a quello registrato nel 2016 (11,8 milioni), ma inferiore ai 17,7 milioni del 2015 e ai quasi 21 milioni del 2017. Si tratta di variazioni fisiologiche che, in un settore influenzato da molteplici variabili e difficoltà intrinseche (ricerca di soluzioni alternative valide sotto il profilo funzionale, lavori di ristrutturazione e disponibilità delle relative risorse finanziarie, programmazione dei trasferimenti di uffici e personale, riorganizzazione dei servizi ecc.), non sono sufficienti per poter parlare di un trend negativo rispetto al passato. Si possono, tuttavia, formulare alcune considerazioni in proposito. Innanzitutto, e si tratta di un fattore estremamente positivo, i risparmi conseguiti ogni anno si sostanziano in una riduzione di spese che l'Amministrazione non dovrà più affrontare in futuro e si vanno quindi a cumulare con quelli ottenuti negli anni precedenti. In secondo luogo, il risultato ottenuto è superiore a quello che era stato previsto all'inizio del 2018, stimato in circa 12,6 milioni⁷¹. D'altro canto, però, gli importi sono relativamente contenuti e restano generalmente al di sotto dei 20 milioni, mentre i tempi di realizzazione del Piano si sono dilatati ben oltre i tempi previsti dal legislatore, che immaginava di poter conseguire una riduzione della spesa sostenuta per i canoni di locazione attorno al 50 per cento già al termine del 2016 (stabilendo corrispondenti tagli di spesa – che non risultano essere stati applicati - a carico delle amministrazioni nel caso di mancato raggiungimento dell'obiettivo). In realtà, l'orizzonte del Piano, che sembrava poter coincidere con il 2020, secondo le più recenti previsioni dell'Agenzia, risulta dover essere spostato molto più in là, al termine dell'anno 2028⁷².

Secondo le ultime stime, dunque, l'ammontare dei canoni di locazione sulla base dei contratti vigenti al 31 dicembre 2014 (anno base di riferimento) per le Amministrazioni dello Stato destinatarie delle previsioni di legge (esclusi dunque Organi di rilievo costituzionale, Uffici giudiziari, TAR ecc.) può essere quantificato in circa 642,5 milioni. La quota "presidiata", cioè quella definita sulla base di quanto comunicato dalle Amministrazioni tramite il sistema *PARATIO*, si aggirerebbe attorno ai 428 milioni, mentre quella "aggredibile", vale a dire quella che può essere concretamente inclusa nel Piano di razionalizzazione (calcolata sempre al 31.12.2014), è quantificata in circa 225 milioni. L'obiettivo può, di conseguenza, essere valutato in una cifra pari a quasi 110 milioni, equivalente grosso modo al 49 per cento della quota "aggredibile" (cfr. la tavola che segue). Il dettato normativo verrebbe in tal modo sostanzialmente rispettato⁷³.

⁷⁰ L'Amministrazione che ha conseguito i risparmi più consistenti è il MEF con circa 7 milioni, imputabili principalmente alle Agenzie fiscali e in particolare all'Agenzia delle entrate. Segue il Ministero dell'interno che ha raggiunto una quota di risparmi pari a quasi 3,6 milioni, dovuti essenzialmente alla razionalizzazione di sedi dell'Arma dei Carabinieri e della Polizia di Stato. Il Ministero del lavoro e delle politiche sociali ha raggiunto una quota di 0,65 milioni, mentre TAR e Uffici della giustizia ordinaria hanno ottenuto risparmi rispettivamente pari a circa 0,7 milioni e a 0,64 milioni.

⁷¹ La previsione si riferiva, però, al solo perimetro dei Ministeri e non includeva i risparmi conseguiti da Avvocatura dello Stato, TAR e ISTAT che ammontano a circa 2,86 milioni. Al netto di tali somme il risparmio conseguito dalle Amministrazioni dello Stato coincide sostanzialmente con quello previsto.

⁷² È stato evidenziato dall'Agenzia come la riduzione degli spazi non abbia potuto essere considerata come un obiettivo distinto e separato rispetto a quello della riduzione dei costi, in quanto la liberazione di spazi demaniali è prodromica rispetto alla dismissione di immobili condotti in locazione passiva e alla riallocazione degli uffici presso immobili demaniali. Se, dunque, gli spazi occupati dalle Amministrazioni si sono complessivamente ridotti, il rilascio di superfici demaniali è stato compensato (se non addirittura implementato) dal riutilizzo degli stessi da parte degli uffici che in precedenza si trovavano in locazione passiva.

⁷³ Il d.l. 66 del 2014 ha introdotto il comma 222-*quater* all'art. 2 della legge 191 del 2009, in base al quale le Amministrazioni pubbliche, entro il 30 giugno 2015, hanno predisposto un (nuovo) piano di razionalizzazione nazionale per assicurare, oltre al rispetto del parametro metri quadrati per addetto (art. 2, comma 222-bis), "...un complessivo efficientamento della presenza territoriale, attraverso l'utilizzo degli immobili pubblici disponibili o di parte di essi, anche in condivisione con altre Amministrazioni pubbliche, compresi quelli di proprietà degli Enti pubblici, e il rilascio di immobili condotti in locazione passiva in modo da garantire per ciascuna Amministrazione, dal 2016, una riduzione, con riferimento ai valori registrati nel 2014, non inferiore al 50 per cento in termini di spesa per locazioni passive e non inferiore al 30 per cento in termini di spazi utilizzati negli immobili dello Stato...". La

PREVISIONI RISPARMI 2019-2028 – (VALORI IN EURO)

AMMINISTRAZIONE CENTRALE (colonna presente nei dati forniti a RGS) ⁽¹⁾	AMMINISTRAZIONI STATALI	SPESA PER LOCAZIONI PASSIVE 31.12.2014			PIANI DI RAZIONALIZZAZIONE 2019-2028			% RAGGIUNGIMENTO OBIETTIVO "QUOTA AGGREDIBILE"		% RAGGIUNGIMENTO OBIETTIVO "QUOTA PRESIDI"		
		CANONI/SU BASE ANNUALE DEI CONTRATTI DI LOCAZIONE PASSIVE UGENTI AL 31/12/2014		CANONI LOCAZIONI PASSIVE (al netto dei presidi) Fonte Portale PA-RATIO	CANONI LOCAZIONI PASSIVE Fonte Portale PA-RATIO	RISPARMI TOTALI CONSEGUIBILI (2019-2028)	RISPARMI CONSEGUIBILI (2019-2028) QUOTA PRESIDI	RISPARMI CONSEGUIBILI (2019-2028) QUOTA AGGREDIBILE	RISPARMIO TOTALE (CONSEGUITO+CONSEGUIBILE) QUOTA AGGREDIBILE AL 2028	TARGET QUOTA AGGREDIBILE AL 2028	RISPARMIO TOTALE (CONSEGUITO+CONSEGUIBILE) QUOTA PRESIDI AL 2028	TARGET QUOTA PRESIDI AL 2028
		Fonte Portale PA'	QUOTA AGGREDIBILE	QUOTA PRESIDI								
AVVOCATURA DELLO STATO	Avvocatura dello Stato	2.211.185	2.211.185		722.088	0	722.088	1.222.529	55	0		
MEF	Sedi centrali, Sedi Commissioni Tributarie Territoriali e Sedi Ragionerie Territoriali	35.024.929	35.024.929		7.711.896	0	7.711.896	20.184.119	58	0		
AGENZIA FISCALE	Guardia di Finanza	32.564.866		32.564.866	7.616.597	7.616.597	0	0		6.018.558	18	
AGENZIA FISCALE	Agenzia delle Entrate	89.323.943	89.323.943		26.184.117	0	26.184.117	38.493.214	43	0		
AGENZIA FISCALE	Aams - Dogane	14.495.440	10.162.405	4.333.035	6.761.006	103.997	6.657.009	9.089.608	89	841.338	19	
	Sedi Centrali	5.713.869		5.713.869	1.360.000	1.360.000	0	0		2.406.126	42	
	Prefetture	33.833.455		33.833.455	6.145.697	6.145.697	0	0		11.709.467	35	
MINISTERO DELL'INTERNO	Polizia e Questura, NOP	129.264.799		129.264.799	16.127.848	16.127.848	0	0		33.491.867	26	
	Carabinieri	167.817.979		167.817.979	9.703.763	9.703.763	0	0		32.207.551	19	
	Vigili del Fuoco	27.692.390		27.692.390	3.224.242	3.224.242	0	0		9.049.713	33	
	DIA	2.551.656		2.551.656	456.363	456.363	0	0		1.419.149	56	
MIUR	Sedi Centrali, Sedi Territoriali	6.523.688	6.523.688		263.531	0	263.531	6.260.157	96	0		
	Sedi Centrali, Sedi Territoriali	933.740	933.740		546.000	0	546.000	823.741	88	0		
MIPAAF	Arma dei Carabinieri - Forestale (ex Corpo Forestale dello Stato)	3.249.963		3.249.963	166.504	166.504	0	€0		614.371	19	
	ICQ	2.643.632	1.979.030	664.602	610.827	0	610.827	1.113.793	56	0	0	
MINISTERO DELLA GIUSTIZIA ⁽²⁾	Ministero/Archivi Notarili	1.039.285	1.039.285		0	0	0	317.343	31	0		
	Dap	3.628.025	3.628.025		0	0	0	3.298.388	91	0		
	Dip. per la Giustizia Minorile ⁽³⁾	1.499.282	539.373	959.909	860.543	0	860.543	-1.101.749	-204	-191.986	-20	
MINISTERO INFRASTRUTTURE E TRASPORTI	Sedi Centrali Provveditorati alle OO.PP., Sedi Motorizzazione	1.904.258	1.904.258		164.471	0	164.471	408.139	21	0		
	Capitanerie di Porto	44.354		44.354	0	0	0	0		30.714	69	
MISE	Sedi Centrali, Sedi Territoriali	7.820.145	7.820.145		1.467.609	0	1.467.609	5.944.739	76	0		
MINISTERO DELL'AMBIENTE	Sedi Centrali, Sedi Territoriali	7.856.985	6.611.079	1.245.906	5.255.978	40.271	5.215.707	6.611.079	100	30.921	2	
MINRO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI ⁽⁴⁾	Sedi Centrali - Ispettorato del Lavoro	18.233.493	18.233.493		2.721.894	0	2.721.894	5.010.892	27	0		
MIBACT	Sedi Centrali, Sedi Territoriali	23.737.464	23.737.464		5.330.709	0	5.330.709	6.449.268	27	0		
PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI	Presidenza del consiglio dei ministri	4.913.145	4.913.145		984.521	0	984.521	2.137.103	43	0		
	Protezione civile	5.676.457		5.676.457	1.796.516	1.796.516	0	0		3.485.382	61	
	Scuola Nazionale dell'Amministrazione	122.880	122.880		0	0	0	122.880	100	0		
MINISTERO DELLA DIFESA		1.111.143		1.111.143	0	0	0	0		-191.215	-17	
TOTALE		642.582.638	224.803.991	417.778.647	106.695.822	46.798.609	59.897.213	110.000.642	48,93	101.189.416	24,22	

- (1) Dalla tavola sono esclusi i canoni di locazione e i relativi risparmi per gli immobili utilizzati dagli Organi costituzionali e di rilevanza costituzionali ed enti vigilati non sottoposti agli obblighi di riduzione del 50 per cento.
- (2) Dalla presente analisi sono esclusi i canoni e i relativi risparmi afferenti il Ministero della Giustizia-DOG (pari a circa 9 milioni) in quanto è ancora in corso da parte del Ministero l'aggiornamento dei dati a seguito dalla riforma (1 settembre 2015) sulle spese di funzionamento degli uffici giudiziari in precedenza a carico dei Comuni.
- (3) L'incremento di spesa relativamente agli uffici che fanno capo oggi al Dipartimento della Giustizia Minorile, rispetto al 31.12.2014, è dovuto all'attuazione del dPCM 84/2015 che ha previsto il passaggio degli Uffici di esecuzione penale esterna (UEPE) alle articolazioni territoriali del Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità. Pertanto, vi è stato uno "spostamento" della spesa dal DAP al Dipartimento per la Giustizia Minorile.
- (4) Il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali a seguito dell'entrata in vigore del d.lgs. 149/2015 ha subito una riorganizzazione interna che ha previsto, tra l'altro, l'istituzione dell'Ispettorato Nazionale del Lavoro in sostituzione delle Direzioni Territoriali. Il dato pertanto si riferisce alla spesa sostenuta dal Ministero del Lavoro nel suo complesso.
- (5) I valori riportati in questo campo si riferiscono alla spesa al 31.12.2014 che le Direzioni regionali, a seguito di contatti con le PA, stanno verificando e aggiornando con i dati extra sistema. Tali dati presentano delle lievi difformità rispetto alla spesa al 31.12.2014 riportata nelle tabelle inviate al RGS con nota n. 16857 del 17.09.2015 in quanto tale spesa si riferiva ai dati all'epoca caricati dalle PA su RATIO e che si sono rilevati non sempre corretti. Le DR inoltre stanno provvedendo a sollecitare le PA affinché provvedano ad un costante aggiornamento su RATIO dei dati relativi alla spesa attuale.

Fonte: elaborazione Corte dei conti su base Agenzia del demanio

verifica di detto piano di razionalizzazione in termini di efficacia e congruità con gli obiettivi di riduzione della spesa è affidata all'Agenzia del demanio e alla Ragioneria Generale dello Stato.

Il fatto che tale risparmio venga pianificato non sugli stanziamenti di bilancio relativi ai canoni di locazione (al 31 dicembre 2014), ma solo sulla quota di canoni concretamente “aggredibile” e venga “spalmato” su un arco temporale di dieci anni (2019-2028), molto dilatato rispetto alle iniziali previsioni del legislatore, desta tuttavia inevitabili perplessità.

I risultati e i tempi di realizzazione sono infatti lontani da quelli fissati originariamente, che miravano a conseguire risparmi consistenti in tempi estremamente più contenuti, anche in considerazione della situazione economica del Paese e delle esigenze di risanamento della finanza pubblica che richiederebbero pur sempre risposte immediate e risolutive. Le valutazioni dell’Agenzia, per altro verso, appaiono realistiche, considerata la complessità e l’onerosità (anche in termini economici, considerati gli inevitabili lavori di ristrutturazione e riadattamento dei locali) degli sforzi necessari per la realizzazione del Piano. Nel quadro che si è delineato i risultati sono, anzi, tutt’altro che scarsi e l’attività posta in essere deve senz’altro essere proseguita con convinzione e, se possibile, implementata rimuovendo, di concerto con il MEF e le Amministrazioni interessate, eventuali ostacoli finanziari ed organizzativi. Gli elementi raccolti evidenziano, tuttavia, che la razionalizzazione degli immobili della Pubblica Amministrazione, che si tratti della vendita di cespiti immobiliari, di ottimizzazione degli spazi o di riduzione della spesa per locazioni, può certamente dare un significativo contributo a un più ampio sforzo di risanamento delle finanze pubbliche, ma non può fornire da sola un apporto prevalente in termini di entità dei risparmi da conseguire.

La tavola successiva, rielaborata sulla base delle informazioni fornite dall’Agenzia del demanio, sintetizza le previsioni di risparmio, sia in termini percentuali che assoluti, che potranno essere conseguiti al termine del decennio 2019-2028 in raffronto con la situazione di partenza, fotografata al 2014.

4.4.2. Permute

Come è noto, la permuta è uno strumento contrattuale finalizzato a soddisfare le esigenze dei soggetti pubblici senza il ricorso agli esborsi economici derivanti dal pagamento di un canone. L’istituto, già utilizzabile in precedenza, ha ricevuto un nuovo impulso dall’art. 6, comma 6-ter, del d.l. n. 138 del 2011, in base al quale l’Agenzia del demanio, dando priorità alle aree a più elevato disagio occupazionale e produttivo, effettua operazioni di permuta di beni appartenenti allo Stato con immobili adeguati all’uso governativo al fine di rilasciare immobili condotti in locazione passiva ovvero appartenenti al demanio e al patrimonio dello Stato, ma ritenuti inadeguati⁷⁴.

Per quanto riguarda le permute con gli Enti territoriali, nel corso del 2018 sono stati sottoscritti 11⁷⁵ atti di permuta a trattativa diretta (sulla base di quanto previsto dal d.lgs n. 85/2010 e dall’art. 56-bis del d.l. n. 69/2013, c.d. Federalismo fiscale) con il trasferimento a titolo gratuito ad Enti territoriali di beni statali disponibili, non utili a fini governativi. Come costantemente rilevato negli anni scorsi, nonostante le puntuali indicazioni fornite dall’Agenzia alle proprie Direzioni Regionali, anche nel 2018 non hanno invece trovato alcuna attuazione le disposizioni del d.l. 138/2011 relative ad operazioni di permuta con bando, funzionali ad acquisire al patrimonio dello Stato immobili di proprietà privata già adibiti a sedi di Amministrazioni dello

⁷⁴ L’Agenzia del demanio può procedere ad operazioni di permuta di beni del demanio e del patrimonio dello Stato con immobili adeguati all’uso governativo, al fine di rilasciare immobili ritenuti inadeguati (articolo 6, comma 6-ter, del d.l. n. 138 del 2011). Non possono essere permutati i beni immobili trasferibili a Regioni, Province e Comuni sulla base del federalismo demaniale. Il decreto-legge n. 1 del 2012 (articolo 56) ha previsto che ove la permuta sia effettuata in aree di particolare disagio e con significativo apporto occupazionale, potranno essere ceduti anche immobili già in uso governativo al massimo per il 75 per cento dell’ammontare, mentre il restante 25 per cento dovrebbe concernere immobili liberi. In altri termini l’operazione potrebbe avere ad oggetto immobili “non liberi” che continuerebbero ad essere utilizzati dallo Stato in regime di locazione anche dopo la cessione.

⁷⁵ Due in più rispetto al 2017 e quattro in più rispetto al 2016.

Stato⁷⁶. Si ribadiscono, quindi, le considerazioni critiche formulate negli anni scorsi sulla concreta utilità della norma rispetto a tale secondo tipo di operazioni.

4.4.3 Interventi manutentivi

L’Agenzia del demanio, nella sua veste di “Manutentore Unico” degli immobili utilizzati dalle Amministrazioni dello Stato^{77 78} ha definito il Piano Generale degli interventi per il 2018, che è stato pubblicato il 6 dicembre 2018⁷⁹. Sono stati individuati, registrando un andamento crescente degli indicatori relativi al valore delle somme “contrattualizzate”, 632 interventi in totale (erano 520 nel 2016 e 585 nel 2017), di cui 474 di manutenzione ordinaria (371 nel 2016 e 444 nel 2017) e 158 di manutenzione straordinaria (149 nel 2016 e 141 nel 2017), per un valore complessivo di circa 123 milioni (99,4 milioni nel 2016 e circa 114,7 milioni nel 2017) stanziati sui pertinenti capitoli di spesa del bilancio dello Stato n. 3905 e n. 7753 (Fondo manutenzione ordinaria e Fondo manutenzione straordinaria).

Nel 2018 è stata altresì condotta dall’Agenzia e dai Provveditorati alle OO.PP. una puntuale attività di ricognizione dei singoli interventi volta ad ottenere una rappresentazione aggiornata, per singola annualità di Piano, dello stato di avanzamento delle opere. Ciò al fine di individuare e superare possibili cause ostative e favorire un efficace impiego delle risorse stanziato riducendo o eliminando eventuali immobilizzazioni di fondi stanziati per interventi conclusi o non più necessari. Tuttavia, pur essendosi verificato lo scorso anno un significativo incremento nell’impiego delle risorse permangono criticità derivanti dal perdurante disallineamento dei tempi di realizzazione degli interventi rispetto ai livelli attesi. Ciò, evidentemente, ha riflessi anche sulla rifunzionalizzazione delle sedi e, come si è già visto, dilata sensibilmente i tempi del piano di razionalizzazione degli immobili.

Per quanto riguarda i vigenti Accordi Quadro stipulati dall’Agenzia con i Provveditorati, in base a quanto previsto dal richiamato art. 12, comma 5, del d.l. n. 98 del 2011, risultano ad oggi affidati ad operatori selezionati 1.365 contratti, compresi quelli autonomamente gestiti, al di fuori del sistema accentrato delle manutenzioni, dal Ministero della difesa e dal MIBAC⁸⁰. Il

⁷⁶ Nelle indicazioni inviate alle Direzioni Regionali, l’Agenzia del demanio ha posto particolare enfasi sulla necessità di effettuare, sugli immobili da acquisire, apposite verifiche in merito ai requisiti di carattere tecnico-amministrativo e la coerenza dell’utilizzo rispetto al parametro mq/adetto ed alla previsione dei fabbisogni comunicate dalle Amministrazioni eventualmente interessate a norma dell’art. 2, comma 222 e segg. della legge n. 191/2009.

⁷⁷ Il MIBAC e il Ministero della difesa sono al di fuori del sistema accentrato di manutenzione.

⁷⁸ Con il più volte citato d.l. n. 95/2012 (e con successivo Decreto interministeriale dell’8 ottobre 2012) è stato è stato accentrato presso l’istituto il processo di amministrativo e di spesa relativo all’affidamento degli interventi manutentivi su tutti gli immobili, sia di proprietà dello Stato che di terzi, utilizzati dalle Amministrazioni dello Stato, che confluiscono nel Piano generale degli interventi. L’Agenzia predispose il Piano generale ai sensi dell’art. 12, comma 5, d.l. n. 98 del 2011, convertito con legge n. 111 del 2011, e stipula le convenzioni-quadro con operatori specializzati e selezionati con gare ad evidenza pubblica per la realizzazione degli interventi. Le priorità tecniche vengono individuate dal Ministero per le infrastrutture e trasporti tramite i Provveditorati per le Opere pubbliche, con i quali l’Agenzia ha stipulato apposite convenzioni, che hanno il compito di verificare e validare i fabbisogni manutentivi comunicati dalle amministrazioni e di curare la successiva fase realizzativa.

⁷⁹ Come al solito definito attraverso l’acquisizione dei fabbisogni delle Amministrazioni sull’applicativo informatico PTIM e, dopo essere stati depurati dagli interventi non rientranti nel sistema accentrato di manutenzione (come ad es. quelli relativi alla sicurezza sul posto di lavoro),

⁸⁰ I contratti risultano distribuiti tra le stazioni appaltanti come segue:

Provveditorato Interregionale Campania, Molise, Puglia e Basilicata: 130;

Provveditorato Interregionale Sicilia e Calabria: 102;

Provveditorato Interregionale Lombardia e Emilia-Romagna: 110;

Provveditorato Interregionale Lazio, Abruzzo e Sardegna: 123;

Provveditorato Interregionale Veneto, Trentino-Alto Adige e Friuli-Venezia Giulia: 126;

Provveditorato Interregionale Toscana, Umbria e Marche: 101;

Provveditorato Interregionale Piemonte Valle d’Aosta e Liguria: 50;

Ministero della difesa: 512;

MIBAC: 25;

Direzioni regionali dell’Agenzia del demanio: 86.

numero complessivo dei contratti è cresciuto dai 272 del 2016 ai 676 del 2017 per arrivare a i 1365 del 2018⁸¹.

Per quanto riguarda le risorse gestite dall’Agenzia nel 2018 relativamente all’attività di manutenzione, tenendo conto delle variazioni in aumento intervenute nel corso dell’anno, sono state complessivamente pari a 123.614.540 euro, di cui 50.761.631 euro per il cap. 3905 - pg. 1 e 72.852.909 euro per il cap. 7753 pg. I. Alle predette risorse si sono aggiunti 21.189.900 euro (cap. 3905 - pg. 85) per il pagamento degli interventi del P.G. 2015 e 37.967.736 euro (cap. 7753 - pg. 85) per il pagamento degli interventi del P.G. 2014⁸².

L’impiego delle risorse nell’anno oggetto di Rendiconto è stato complessivamente pari a 29.035.952 euro, di cui:

- € 12.233.383 relativi a interventi del Piano Generale 2013;
- € 7.313.944 relativi a interventi del Piano Generale 2014;
- € 5.073.020 relativi a interventi del Piano Generale 2015;
- € 4.324.529 relativi a interventi del Piano Generale 2016;
- € 91.076 relativi a interventi del Piano Generale 2017.

Sono stati inoltre corrisposti 618.072,71 euro relativi all’ assegnazione dello 0,5 per cento all’Agenzia del demanio ex comma 8, art. 12, del d.l. n. 98/2011⁸³.

In quanto dirette anch’esse a valorizzare il patrimonio immobiliare pubblico, meritano una menzione le disposizioni della legge di bilancio per il 2019 (commi da 162 a 170) relative all’istituzione di una Struttura per la progettazione di beni ed edifici pubblici con la finalità di favorire gli investimenti pubblici. La Struttura avrà, in sintesi, il compito di contribuire all’innovazione tecnologica, all’efficientamento energetico e ambientale nella progettazione e nella realizzazione di edifici e beni pubblici, e potrà dare il suo apporto anche alla progettazione degli interventi di realizzazione e manutenzione, ordinaria e straordinaria, di edifici e beni pubblici, anche in relazione all’edilizia statale, scolastica, universitaria, sanitaria e carceraria⁸⁴. Sembra significativa l’autonomia e l’indipendenza che il legislatore ha voluto conferire alla Struttura che interviene “su richiesta delle amministrazioni centrali e degli enti territoriali interessati” anche in settori oggettivamente di competenza di altri enti, primi fra tutti l’Agenzia del demanio e i Provveditorati per le Opere Pubbliche. Non può, quindi, non essere evidenziato il rischio di sovrapposizioni e inefficienze nella programmazione degli interventi, che richiederanno apposite sedi di coordinamento tra i soggetti competenti, al fine di scongiurare la dispersione di risorse e il venir meno di una visione unitaria che appare invece essenziale.

Si segnala, infine, la previsione contenuta nel comma 232 della legge di bilancio per il 2019 di una spesa di 25 milioni per il 2019 e 40 milioni per ciascun anno dal 2020 al 2022, “*al fine di potenziare e accelerare il programma di riqualificazione energetica degli immobili della Pubblica amministrazione centrale*”.

⁸¹ L’Agenzia del demanio si avvale anche di un applicativo per il monitoraggio degli interventi, utilizzato per verificarne la corretta esecuzione, nonché il rispetto dei tempi, dei costi e dei risultati previsti nelle Convenzioni quadro. L’applicativo “Gestione contratti” è invece un’applicazione ad uso esclusivo delle stazioni appaltanti (Provveditorati per le OO. PP., Direzioni regionali, MIBAC e Ministero della difesa) utilizzato per la selezione delle imprese cui affidare alla realizzazione degli interventi manutentivi e la conseguente fase contrattuale.

⁸² A seguito della re-iscrizione in bilancio di fondi del 2014 e del 2015 colpiti da perenzione amministrativa.

⁸³ Secondo quanto riferito dall’Agenzia “*I valori contabilizzati afferiscono alle somme messe a disposizione dei PP.OO.PP.(Stazioni Appaltanti) per il pagamento degli interventi dei Piani Generali 2013-2014-2015-2016 e 2017. Le risorse affidate nel 2018, in virtù delle tempistiche di processo, saranno impiegate prevalentemente nel corso degli esercizi 2020-2022 a seguito della sottoscrizione dei contratti relativi agli interventi del Piano Generale 2018 a cura delle predette Stazioni Appaltanti. Ai pagamenti inerenti ai Piani Generali 2013, 2014, 2015, 2016 e 2017 si è quindi principalmente provveduto con i pertinenti residui passivi attingendo dalla disponibilità di cassa dell’esercizio 2018*”.

⁸⁴ Al fine di dotare la Struttura di personale è prevista l’assunzione a tempo indeterminato di un massimo di 300 unità di personale; per garantire l’operatività immediata 50 unità possono essere reclutate tra il personale di ruolo di altre amministrazioni.

4.5. Concessioni di beni pubblici

Secondo quanto riferito dal Dipartimento del tesoro del MEF, la rilevazione delle concessioni di beni pubblici per l'anno 2016, condotta limitatamente ai settori acque minerali e termali, derivazioni di acque pubbliche per gli usi idroelettrico, industriale, irriguo e zootecnico, frequenze e aeroporti, avviata alla fine del 2017, si è conclusa. Nel mese di aprile 2018 è stato pubblicato il Rapporto sulle acque minerali e termali, riferito ai dati 2015, mentre a dicembre 2018 è stato reso pubblico l'aggiornamento ai dati 2016. Nel corso dell'anno il citato Dipartimento ha avviato una collaborazione con l'ISTAT che conduce un'analoga rilevazione sulle attività minerarie.

Alla luce della varietà che caratterizza la materia, i provvedimenti di concessione possono riguardare un insieme molto ampio ed eterogeneo di beni, governati da specifiche normative di settore, che configurano regimi gestionali diversi e, al fine di poter disporre di una base informativa quanto più completa e qualitativamente valida, il predetto Dipartimento ha deciso di sospendere la rilevazione dei dati riferiti al 2017.

Per le concessioni rilasciate sui beni del Demanio marittimo, in precedenza analizzate, è stata altresì confermata la collaborazione tra il MIT, che gestisce, come riferito, il SID (Sistema Informativo del Demanio Marittimo). Per ragioni di economicità e semplificazione alle Amministrazioni che comunicano i propri dati al SID non è stato chiesto di inserire le stesse informazioni nell'applicativo del Dipartimento del Tesoro.

4.6. Introiti da locazioni e concessioni

Come è noto, nell'ambito delle attività svolte dall'Agenzia del demanio per conto del MEF, rientra quella della stipula e gestione dei contratti di locazione attiva, del rinnovo di quelli scaduti, della regolarizzazione delle posizioni *sine titolo* nonché, per i beni demaniali, del controllo della riscossione dei canoni. Al termine dell'esercizio 2018 il valore delle somme riscosse si è attestato a circa 132,4 milioni, di cui quasi 47 milioni relativi alle entrate di diretta gestione (ovvero entrate derivanti da contratti e concessioni direttamente stipulati dalla stessa Agenzia) e 85,6 milioni circa, relativi ad entrate riconducibili ai codici tributo non direttamente gestiti. Nell'insieme, rispetto all'anno precedente, si sono registrati minori introiti per un ammontare di quasi 15,6 milioni. Si conferma, quindi, un trend in diminuzione ancora più consistente di quello rilevato nel 2017 quando le entrate complessive erano già diminuite di quasi 13,7 milioni.

Nella tavola successiva sono illustrate le entrate di diretta gestione del 2018.

TAVOLA 39

INTROITI DI DIRETTA GESTIONE

(in euro)

Tributo		Performance al 31 dicembre 2017	Performance al 31 dicembre 2018
809T	Indennità e interessi di mora	1.250.536	661.792
811T	Redditi di beni immobili patrimoniali	27.897.892	26.357.429
834T	Conc. beni demanio artistico storico	12.747.648	10.500.778
837T	Entrate event. diverse	3.567.418	6.082.722
847T	Altri proventi demaniali	2.489.760	3.181.870
854T	Occup. aree urbanizz., comma 435, legge 311/2004	64.266	5.238
856T	Occup. aree sconfinamenti art. 5, bis del d.l. 143/2003	22.130	51372
TOTALE		48.039.651	46.841.200

Fonte: Agenzia del demanio

Rispetto allo scorso esercizio si è registrato, relativamente alle entrate di diretta gestione, ancora un lieve decremento complessivo, che però si fa più marcato se si considera un arco più ampio di anni (46,7 milioni nel 2018 contro 48 milioni nel 2017, 48,6 milioni nel 2016 e 52,7

milioni nel 2015). Si rileva, tuttavia, un rilevante incremento per il codice tributo 837T (entrate eventuali e diverse) che quasi raddoppiano rispetto al 2017 (circa 6,1 milioni nel 2018 contro i quasi 3,6 milioni del 2017) e per i codici 854T (somme relative all'occupazione di aree urbanizzate) e 856T (somme relative a occupazione aree e sconfinamenti) che però sono di ben scarsa entità. Al contrario, il codice tributo 834T (beni del demanio artistico storico), che lo scorso anno aveva visto un significativo aumento, passando dagli 11,3 milioni circa del 2016 ai circa 12,7 milioni del 2017, subisce una sensibile riduzione rispetto ai due anni precedenti attestandosi attorno a 10,5 milioni.

Anche per quanto riguarda le entrate di non diretta gestione, si registra un valore complessivo inferiore di circa 14,6 milioni con un ulteriore peggioramento rispetto all'anno precedente quando il totale degli introiti risultava pari a circa 100 milioni e al 2016, anno in cui gli introiti ammontavano ad oltre 113 milioni. Il sensibile calo delle riscossioni è, quindi, da attribuire quasi esclusivamente alle entrate di questa categoria. Nel dettaglio, le riduzioni risultano diffuse sulla maggioranza dei codici tributo. Fanno eccezione il codice 825T (proventi delle utilizzazioni acque pubbliche) che aumenta ancora una volta in modo consistente di oltre l'85 per cento (passando da 2.686.991 nel 2017 a 4.974.384 nel 2018) e i codici 835T (opere pubbliche: bonifica) e 137T (indennità occupazione abusiva e realizzazione opere senza titolo), che però hanno un peso molto esiguo. Risultano invece particolarmente consistenti le riduzioni relative ai codici tributo 842T (Concessioni dei beni del demanio pubblico marittimo), che passa da 9.175.192 euro nel 2017 a soli 349.676 euro nel 2018, con una riduzione di oltre il 96 per cento, MA11 (Canoni per beni di demanio marittimo d.l. 400/1993) che si riduce del 7,5 per cento passando dai quasi 80 milioni del 2017 ai 74 milioni circa dello scorso anno. I dati potrebbero, tuttavia, scontare ancora una certa approssimazione, a seguito della modifica e soppressione di alcuni codici tributo intervenuta nel corso del 2017 e alla conseguente diversità delle fonti cui si è dovuto attingere (fino al 2016 la sola Agenzia del demanio e nel 2018 anche il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti e l'Agenzia delle entrate).

Nella tavola che segue si rappresenta il dettaglio delle entrate complessivamente riscosse registrate per tipologia di concessione.

TAVOLA 40

INTROITI DI NON DIRETTA GESTIONE

(in euro)

Tributo		Performance al 31 dicembre 2017	Performance al 31 dicembre 2018
814T	Proventi miniere pertinenti allo stato	805.378*	649.523*
815T	Proventi sorgenti termali e minerali	2.895*	1.066*
816T	Canone annuo ric: e colt. ris. geotermiche	309.805*	352.502*
825T	Proventi delle util. acque pubbliche	2.686.991*	4.974.384*
832T	Concessioni spiagge lacuali	17.038*	9.835*
835T	Opere pubb: bonifica	12.746*	13.195*
836T	Conc. dei beni di demanio aeronautico	3.016.824*	1.906.269*
840T	Conc. demanio pubblico militare	1.728.465*	1.748.136*
842T	Conc. dei beni di demanio pubb. marittimo	9.175.192**	349.676**
MA11	Canoni per beni di demanio marittimo d.l. 400/1993	79.991.144**	73.989.497***
137T	Indenn. occup.abusiva e realizzaz: opere no titolo	571.186 *	248.022**
817T	Diritti permessi prosp. e ric. mineraria	243.056*	224.065*
MA12	Indennizzi per beni di demanio marittimo	1.560.976**	1.085.711***
TOTALE		100.121.696	85.551.881

* Fonte: Agenzia del demanio;

** Fonte: Agenzia delle entrate;

*** Fonte MIT

L'ORDINAMENTO CONTABILE

Premessa

1. La nuova struttura del bilancio dello Stato: *1.1. L'introduzione delle azioni:* 1.1.1. La sperimentazione in materia di introduzione delle azioni nel bilancio dello Stato; *1.2. L'articolazione delle note integrative*

2. Il decreto legislativo 18 marzo 2018, n. 29: *2.1. L'introduzione dell'accertamento "qualificato"; 2.2. La nozione di impegno a competenza potenziata*

3. Il decreto legislativo 12 settembre 2018, n. 116

4. I nuovi contenuti e la nuova articolazione della legge di bilancio: la sessione 2018: *4.1. Questioni applicative:* 4.1.1. La Sezione I; 4.1.2. La Sezione II: il contenuto, la funzione svolta, profili problematici: a) la completezza dei dati; b) il raccordo tra previsione di bilancio e leggi sostanziali; c) la questione della Relazione tecnica; d) l'impatto sui tre saldi della "manovra"

Premessa

Nel 2018 è proseguita l'attività di adeguamento dell'ordinamento contabile in attuazione delle deleghe previste nelle materie della rivisitazione della struttura del bilancio dello Stato (art. 40, e successive modifiche, della legge n. 196 del 2009) e del potenziamento del bilancio di cassa (art. 42, e successive modifiche, della stessa legge), nell'ambito del ciclo di revisione dell'ordinamento contabile, apertosi nel 2012 con le novelle alla Costituzione (artt. 81, 97, 117 e 119) e proseguito con l'approvazione, nel medesimo anno, della legge c.d. "rinforzata" n. 243, nonché, tra l'altro, della legge n. 163 del 2016 e dei due decreti legislativi nn. 90 e 93 del 2016.

Tale attività di adeguamento ha interessato, in linea generale, una serie di temi, che vanno dall'integrazione della revisione della spesa nel ciclo di programmazione economico-finanziaria al miglioramento del contenuto delle azioni (sempre ed ancora sul piano meramente conoscitivo) e delle note integrative al bilancio dello Stato, dalla introduzione del nuovo concetto di impegno contabile alla progressiva riconduzione in bilancio delle gestioni operanti presso la tesoreria statale.

Su alcuni di questi temi la Corte ha già avuto modo di esprimersi nelle varie sedi, che consistono nelle periodiche Relazioni quadrimestrali sulla tipologia delle coperture delle leggi di spesa, nonché in specifici pareri, come quelli concernenti, da ultimo, gli schemi di decreto approvati poi con il decreto legislativo n. 29 del 2018 (emessi nelle date del 6 e del 22 dicembre 2017) e n. 116 del 12 settembre 2018 (emessi il 4 e il 25 giugno 2018), a loro volta modificativi ed integrativi dei citati decreti legislativi nn. 90 e 93.

1. La nuova struttura del bilancio dello Stato

Con il d.lgs. n. 90 del 2016 è stata attuata la delega relativa al completamento della revisione della struttura del bilancio dello Stato, modificando diverse disposizioni della legge di contabilità e finanza pubblica. Principali finalità delle previsioni ivi contenute sono state, da un

lato, una maggiore trasparenza e leggibilità del bilancio e il miglioramento della qualità dei dati di finanza pubblica, dall'altro, una più efficiente programmazione e gestione della spesa.

Sotto il primo profilo vanno ricordate: le misure volte alla razionalizzazione delle missioni e dei programmi del bilancio dello Stato; la introduzione delle azioni quale articolazione dei programmi; l'aggiornamento del contenuto delle note integrative agli stati di previsione; la revisione del contenuto e delle modalità di pubblicazione del Conto riassuntivo del Tesoro; l'introduzione in fase gestionale e a fini conoscitivi della contabilità economico-patrimoniale in affiancamento a quella finanziaria e l'adozione di un piano dei conti integrato. Mirano, invece, ad un efficientamento del ciclo di programmazione e gestione della spesa le disposizioni aventi ad oggetto: l'integrazione del processo di revisione della spesa nel ciclo di bilancio; l'iscrizione nel documento contabile fin dall'inizio dell'esercizio delle risorse relative a entrate di scopo che in precedenza venivano riassegnate in corso di esercizio; l'avvio della procedura di eliminazione delle gestioni contabili fuori bilancio; l'ampliamento dei margini di flessibilità in corso di gestione attraverso una revisione degli strumenti amministrativi di variazione del bilancio.

A quest'ultimo riguardo la Corte non può che ribadire come la ricerca di una maggiore "flessibilità" del bilancio per favorirne l'efficienza debba necessariamente essere bilanciata con l'esigenza di rendere ostensivo e trasparente il raccordo delle previsioni con il mosaico delle autorizzazioni legislative che ne costituiscono il presupposto: la determinazione, la gestione e la rendicontazione delle poste di cui il bilancio si compone, non sono infatti separabili dalle pregresse decisioni finanziariamente rilevanti effettuate dal legislatore.

Di seguito viene proposta una disamina delle innovazioni principali ovvero di quelle recanti elementi di particolare rilievo.

1.1. L'introduzione delle azioni

Rappresenta una delle principali innovazioni del decreto n. 90 del 2016 l'introduzione, nel tempo, delle azioni, ossia di una nuova articolazione, per ora in prospettiva, a livello di unità elementare della struttura del bilancio, destinata a dare migliore evidenza alle finalità di spesa cui sono preordinate le risorse assegnate e, dunque, in altri termini, a supplire ai limiti informativi riscontrati nei programmi percepiti dal Parlamento, eccessivamente aggregati o comunque poco chiari.

La Corte non può che ribadire la necessità di formulare le azioni in modo puntuale e circostanziato¹, in quanto esse diverranno la nuova unità elementare del bilancio in sostituzione del capitolo e dunque saranno oggetto del controllo esterno nell'ambito del circuito controllo-rendicontazione. In particolare, le azioni devono dare evidenza della connessione fra risorse e finalità della spesa favorendo, in fase decisionale, una più consapevole allocazione degli stanziamenti nel rispetto delle previsioni legislative (oltre che dei criteri di efficienza) e, a consuntivo, un più puntuale controllo contabile. Va pertanto evidenziato come le azioni siano destinate a divenire anche le unità di riferimento ai fini della definizione degli obiettivi riportati nelle note integrative, rendendo in tal modo il Rendiconto generale dello Stato lo strumento per una valutazione dei risultati raggiunti, attraverso parametri non esclusivamente finanziari.

In ragione della delicatezza delle implicazioni connesse alla innovazione in esame, il legislatore ha previsto un periodo di sperimentazione necessario per valutarne l'efficacia e per consentire l'adeguamento dei sistemi informativi interessati. Allo stato le azioni hanno dunque carattere conoscitivo, integrando le classificazioni preesistenti ai fini della gestione e della rendicontazione.

Il legame tra la definizione degli obiettivi e le azioni, se utilizzato al meglio, dovrebbe consentire l'emersione di indicatori da cui dedurre l'effetto voluto in termini previsionali ed il risultato a consuntivo dal punto di vista della quantità e della qualità del prodotto erogato dall'operatore-Stato.

¹ Delibera n. 1/2016 delle Sezioni riunite in sede consultiva.

In tema di controlli e di rendicontazione, va infine ricordato che il passaggio dal capitolo all'azione quale unità elementare consentirà, tenuto conto della notevole maggiore ampiezza dell'azione, margini di flessibilità gestionale notevolmente accresciuti, ridimensionando – *coeteris paribus* – il fenomeno delle eccedenze e delle compensazioni. Rimarrà fermo comunque che il parametro dei controlli e della rendicontazione dovrà far riferimento alla futura azione, come prevede peraltro la legge di contabilità, il che richiederà la sanatoria per legge per gli esuberanti di spesa rispetto alle previsioni riferite alle azioni, ancorché compensati a livello di programma.

1.1.1. La sperimentazione in materia di introduzione delle azioni nel bilancio dello Stato

Dando attuazione all'art. 25-*bis* della legge di contabilità, relativo all'introduzione delle azioni, nel corso del 2018 il Ministero dell'economia e delle finanze ha inviato uno schema di relazione in merito all'efficacia delle azioni nel bilancio dello Stato per l'anno finanziario 2017, in ordine al quale è previsto il parere della Corte dei conti (comma 8). Il parere è stato reso in data 25 giugno 2018². Poiché, come rilevato in tale parere, il tema della struttura del bilancio dello Stato costituisce un argomento particolarmente pregnante nella storia della contabilità pubblica contemporanea, da inquadrare, al di là degli aspetti tecnici, pur rilevanti, all'interno del rapporto che si determina nel corso del tempo tra i due poteri dello Stato costituiti dal Governo e dal Parlamento, quale elemento fondante dell'ordinamento istituzionale di un paese, si riportano qui i passaggi salienti delle posizioni espresse dalla Corte.

Che si tratti di un tema estremamente delicato lo si desume anche dal fatto che, generalmente, nella storia degli sviluppi degli ordinamenti di diritto pubblico, si procede alla revisione della struttura del bilancio dello Stato per denotare prevalentemente un momento di discontinuità, anche marcata, nella storia politico-istituzionale di un paese.

Un altro aspetto che conferma la particolare delicatezza del tema consiste nel legame che sussiste con l'organizzazione dell'ente di riferimento, in questo caso lo Stato. Anche da questa angolazione le decisioni che si possono enucleare dalla storia più recente delle istituzioni pubbliche occidentali, almeno in riferimento ad ordinamenti simili, fanno emergere un'oscillazione tra due poli di fondo. Per un verso, la struttura del bilancio viene modificata (anche) per indurre ad una riorganizzazione delle strutture ministeriali (nel caso dello Stato). Per altro verso, si delinea un'impostazione intesa prioritariamente a riorganizzare lo Stato, da cui consegue, sul piano della corrispondente raffigurazione contabile, una diversa e coerente struttura del bilancio. Naturalmente, esistono anche modelli intermedi.

Un terzo ordine di considerazioni attiene al rapporto tra legge e bilancio, anch'esso tema classico della contabilità di Stato contemporanea, legato anche a quello della trasparenza. Il problema delle modalità con cui viene impostato tale rapporto assume un ruolo del tutto rilevante nella concretezza dei rapporti tra le istituzioni anche attraverso le modalità di costruzione dell'azione quale unità elementare del bilancio.

Trattandosi delle nuove modalità che assumerà la struttura del bilancio dello Stato, la Corte ha ritenuto che valesse la pena di esprimere considerazioni anzitutto su uno dei criteri contabili più immediatamente connessi alla composizione dei conti dello Stato: quello di specificazione. Sul piano dei principi contabili, particolare rilevanza assume infatti il predetto criterio (denominato anche come specializzazione), principio da ritenersi, sul piano logico, un necessario corollario di quello della "trasparenza", inteso a rafforzare il legame tra risorse stanziare ed obiettivi perseguiti dall'azione pubblica. Il principio di specificazione, segnatamente delle spese, tende a perseguire l'obiettivo di consentire il più efficiente controllo parlamentare, nel rispetto dell'equilibrio delle funzioni, che, in materia di bilancio, competono ai poteri legislativo ed esecutivo. Va da sé che quanto più le spese siano rigidamente disciplinate dalle rispettive leggi sostanziali tanto più puntuale dovrà essere la correlazione tra l'unità elementare di bilancio e la corrispondente autorizzazione legislativa di spesa.

² Delibera n. 4/2018 delle Sezioni riunite in sede consultiva.

Circa il fatto che l'introduzione delle azioni si iscriva nella tendenza delle ultime modifiche della legge di contabilità nel senso di prevedere maggiore flessibilità operativa nell'impostazione e nella gestione del bilancio, la Corte aveva già avuto modo di precisare che “con la sostituzione del capitolo con l'azione, quest'ultima dovrà essere formulata in modo il più possibile puntuale e circostanziato, anche perché, divenendo la nuova unità elementare del bilancio, costituirà l'oggetto del controllo della Corte dei conti ai fini della parifica del rendiconto dello Stato”³.

Tale esigenza presenta una serie di implicazioni, tra cui lo scrupoloso rispetto del criterio della legislazione vigente nella costruzione dell'azione ed un congruo rapporto tra numero dei programmi e numero delle azioni.

Per il profilo del rapporto tra programmi e azioni, la Corte ha osservato - nel citato parere del 25 giugno 2018 - che quello previsto per il bilancio 2018 (e riconfermato peraltro per il bilancio 2019) era pari a 4 circa, ossia che ad ogni programma corrispondono in media 4 azioni. Al riguardo, osservava la Corte, è di sicuro difficile indicare in astratto una relazione ottimale, che potrebbe dipendere da numerosi fattori (quantità e caratteristiche delle leggi in vigore, relativa raggruppabilità per obiettivi e per ambiti gestionali *et alia*). Ma ciò non esclude che l'eventuale passaggio dalle migliaia di capitoli attuali a poco più di 700 azioni quali unità elementari di bilancio probabilmente costituisce una svolta troppo drastica in senso semplificativo della struttura del bilancio dello Stato nonché, correlativamente, un ampliamento forse eccessivo della flessibilità amministrativa, pur con i limiti previsti dalla legge di contabilità per l'esercizio di quest'ultima.

A giudizio della Corte, si tratta di un tema di estrema rilevanza, in quanto direttamente correlato alla struttura di fatto nel rapporto tra i poteri dello Stato di cui al legislativo e all'esecutivo. Infatti, quanto minore è il numero delle voci di bilancio, quanto meno trasparente è il significato di ciascuna di esse (soprattutto nella relativa capacità di esprimere la valenza finanziaria delle leggi in vigore) e quanto maggiori sono i poteri ministeriali in tema di flessibilità, tanto più rilevante è il ruolo di fatto svolto dall'esecutivo nel bilanciamento dei poteri con il legislativo. Da questo punto di vista l'assetto che deriva dalle modifiche alla legge di contabilità sotto il profilo del rapporto tra i poteri dello Stato deve essere valutato anche tenendo conto della sua coerenza con i principi e la lettera della Legge fondamentale.

Sono stati poi oggetto di valutazione, nel richiamato parere del 25 giugno 2018, altri elementi. Anzitutto, il grado di trasparenza della singola azione in generale ed in particolare in riferimento alle autorizzazioni legislative sottostanti. Dal punto di vista del vincolo da parte delle leggi in vigore sul bilancio, legato a quello della trasparenza prima indicato, la Corte ha osservato che, indubbiamente, l'intendimento di rendere chiaro e sintetico il quadro degli scopi della spesa dello Stato può essere, in teoria, agevolmente soddisfatto con un numero limitato di voci. Ma è pur vero che appare difficile ridurre a sole 700 voci il numero vastissimo di disposizioni normative vigenti di rango primario, con la conseguenza che particolarmente elevata potrebbe risultare la quantità di norme che vengono raggruppate per ogni singola azione.

Tutto ciò implica che, per soddisfare effettivamente il criterio della trasparenza, a giudizio della Corte, il Governo è chiamato anzitutto ad ampliare notevolmente l'apparato documentativo da produrre per permettere al Parlamento di ricostruire il rapporto tra singola norma in vigore e relativo stanziamento di bilancio in riferimento al contenitore rappresentato dall'azione. Pur non venendo approvata, quest'ultima, dal Parlamento in sede di previsione, giacché è il programma (a sua volta più aggregato dell'azione) che continua a rappresentare l'oggetto del voto parlamentare in quanto unità elementare della legge di bilancio (Sezione II), è infatti nella sede dell'esame della legge con cui si approva il Rendiconto generale dello Stato che il Parlamento, sia pur indirettamente, approva le unità elementari di bilancio. Le Camere dovranno essere poste in grado, dunque, di ricostruire le determinanti delle singole azioni, soprattutto nel loro rapporto con le leggi in vigore.

Anche da questo punto di vista, dunque, si determina l'esigenza – a parere della Corte - di prevedere un più congruo numero di azioni se il fine deve rimanere quello di rispecchiare la vasta

³ Cfr. Delibera n.1/2016 *cit.*

platea delle leggi in vigore e pervenire ad una rappresentazione effettivamente trasparente del nesso tra queste ultime e l'articolazione di base del bilancio.

La Corte ha sottolineato - nel citato parere - come tra i criteri cui deve ispirarsi il bilancio dello Stato quello della trasparenza rivesta un ruolo fondamentale all'interno del complesso dei principi verso cui deve essere orientata, per motivi anzitutto costituzionali, la contabilità pubblica e quella dello Stato in particolare. Ciò merita di essere sottolineato non solo come valore in sé, ma anche perché occorre sempre conciliare, nella costruzione del bilancio, le esigenze di rappresentazione della finalità della spesa con quella della reale significatività del fenomeno sottostante (legge in vigore).

Circa poi l'altro aspetto relativo alla flessibilità ed i suoi limiti, nonché in particolare la necessità di mantenere un nesso tra azione ed autorizzazione legislativa, come già ricordato, in base ad un vincolo imposto dalla stessa citata legge di contabilità, la Corte ha rimarcato l'esigenza di raccomandare la scrupolosa osservanza dell'art. 33, commi 4 e 4-*bis* (in particolare), della legge di contabilità, in riferimento alla flessibilità tra programmi e all'interno dell'azione, per l'aspetto riferito alle limitazioni dell'utilizzo di tale possibilità, al fine di evitare modifiche in via amministrativa di autorizzazioni legislative in essere. Tali limitazioni concernono, per le variazioni disposte all'interno del programma con decreti del ministro (comma 4), l'intangibilità dei cd. "fattori legislativi", cui si aggiunge, per le variazioni con decreti direttoriali all'interno dell'azione (comma 4-*bis*), il rispetto dei vincoli di spesa riferiti ai cd. "oneri inderogabili".

Il punto qui in esame è di estrema delicatezza e ripropone il tema richiamato del rapporto tra legge e bilancio. Se, infatti, non può essere considerato pienamente in linea con l'assetto istituzionale del nostro Paese l'eventuale condizionamento dell'operatività di una legge in sede di definizione, con la legge di bilancio, dei relativi stanziamenti, *a fortiori* desterebbe accresciute perplessità - ha osservato la Corte - che il sistema consentisse di fatto variazioni in sede amministrativa di autorizzazioni legislative in essere. La questione rileva per il fatto che l'azione raggruppa un numero molto maggiore di leggi rispetto al capitolo, il che rende particolarmente più ampia la flessibilità gestionale.

Quanto poi al rapporto tra bilancio e pubblica amministrazione, la Corte ha ricordato - nel richiamato parere - che si tratta di argomento particolarmente complesso ed articolato: non esistendo, comunque, soluzioni ottimali, ciò che si può osservare è che andrebbe valorizzato il ruolo della Presidenza del Consiglio dei Ministri, nell'ambito dei suoi poteri di unità di indirizzo politico ed amministrativo, in merito al coordinamento tra l'articolazione delle strutture amministrative e quella delle voci del bilancio.

In definitiva, le raccomandazioni svolte dalla Corte riguardano la duplice esigenza di garantire una costruzione delle azioni che sia la più chiara e trasparente possibile sotto il profilo del nesso - soprattutto - con le sottostanti autorizzazioni legislative in essere, che non possono essere né direttamente né indirettamente modificate dalle azioni in cui esse vengono raggruppate.

Considerato altresì che il numero di tali autorizzazioni è particolarmente elevato e che non sempre esse rispondono agevolmente a criteri di omogeneizzabilità, e tenuto conto anche del fatto che l'azione, in caso di esito positivo della sperimentazione attualmente in vigore, costituirà l'unità elementare di bilancio ai fini della gestione e della rendicontazione (come prevede la legge di contabilità), è stato ritenuto consigliabile l'incremento del numero di azioni attualmente prospettato all'interno di ciascun programma.

Da questo punto di vista appare prioritario, anche per le esposte ragioni di carattere costituzionale, garantire la massima trasparenza del contenuto dell'azione ed il medesimo livello di dettaglio nella fase sia della formazione sia della rendicontazione di bilancio, affinché la collettività, titolare della sovranità, sia posta in grado di conoscere la finalità della spesa non solo per grandi aggregati, ma anche in modalità tali da rendere ricostruibile il collegamento con le singole autorizzazioni legislative di spesa.

L'esame della Relazione sulla sperimentazione riferita al 2018 costituirà la sede per verificare le modalità dell'ulteriore svolgimento della sperimentazione in atto.

1.2. *L'articolazione delle note integrative*

Si lega al tema dell'accresciuto significato delle azioni quello della riqualificazione dei contenuti delle Note integrative, sotto un profilo sia rappresentativo che sostanziale, in coerenza con il rinnovato quadro normativo nell'ambito del quale esse vanno ad inserirsi. Elementi quali la revisione della struttura per missioni e programmi, il rapporto chiaro tra ciascun programma ed il centro di responsabilità e, in particolare, l'introduzione delle azioni, dovrebbero contribuire a rendere maggiormente leggibili le finalità della spesa.

Peraltro, il passaggio alla legge di bilancio integrata attuato con legge n. 163 del 2016 - dunque la concentrazione nello stesso documento degli interventi di spesa nuovi e di modulazione di quelli già esistenti, nel rispetto dei vincoli definiti dal complesso delle risorse disponibili e dagli obiettivi indicati nei documenti di programmazione economica e finanziaria - fa sì che, fatte salve le eventuali modifiche introdotte in Parlamento, le Note integrative possano rappresentare, sin dalla presentazione del disegno di legge, gli obiettivi connessi ad una spesa che sostanzialmente già ingloba gli effetti della manovra di bilancio proposta dal Governo.

Non di poco peso risultano anche le specifiche tendenze innovative in materia. In primo luogo, il previsto e necessario riferimento alle azioni dovrebbe favorire una rappresentazione di obiettivi focalizzata sulle finalità della spesa e sugli interventi finanziati, piuttosto che sulle attività svolte dagli uffici dell'Amministrazione. La normativa prevede, infatti, che il piano degli obiettivi rechi i risultati che le Amministrazioni intendono conseguire, "correlati a ciascun programma" e "formulati con riferimento a ciascuna unità elementare di bilancio (azione)", unitamente ai relativi indicatori di risultato.

Inoltre, sia pur all'interno di disposizioni non scevre di ambiguità sotto alcuni profili, risulta confermato il necessario collegamento fra le risorse e gli obiettivi nell'ambito delle Note integrative. Il Governo ha fatto presente, nella Relazione al disegno di legge di bilancio 2019, che "il completamento della riforma della struttura del bilancio dello Stato ha comportato una profonda revisione della struttura in missioni e programmi, ha rafforzato l'affidamento di ciascun programma a un unico Centro di responsabilità amministrativa (C.d.R.) e ha introdotto le 'azioni' quali aggregati di bilancio sottostanti i programmi di spesa, per migliorare la leggibilità delle finalità della spesa ed evidenziare gli obiettivi delle politiche sottostanti la spesa allocata nel bilancio dello Stato". Inoltre, "gli obiettivi delle Note integrative sono definiti, con riferimento a ciascun programma, e a ciascuna azione. Ciò favorisce una rappresentazione degli obiettivi maggiormente focalizzata sulle finalità della spesa e degli interventi finanziati, piuttosto che sulle attività svolte dagli uffici dell'amministrazione. A tal fine, nell'ambito di ciascun programma possono essere formulati più obiettivi ma le azioni devono essere associate univocamente agli obiettivi. In altre parole, un obiettivo può fare riferimento a più di un'azione nell'ambito dello stesso programma, mentre a una azione può essere associato un solo obiettivo".

Sempre il Governo ha fatto presente che "l'obiettivo da associare a ciascuna azione deve essere scelto con criteri selettivi, dovendo rappresentare gli scopi più rilevanti che l'amministrazione intende conseguire con riferimento alle finalità della spesa rappresentata dall'azione o dalle azioni alle quali è associato, privilegiando quindi la misurazione delle politiche a cui il bilancio contribuisce, ossia ai servizi pubblici erogati e alle finalità ultime dell'intervento pubblico sull'economia, la società e l'ambiente". Infine, "mentre è richiesta l'associazione delle azioni agli obiettivi, non è più necessario, dal DLB dello scorso anno, per l'amministrazione quantificare puntualmente le risorse finanziarie destinate alla realizzazione di ciascun obiettivo. Le risorse finanziarie restano associate direttamente alle azioni del bilancio. Ciò ha comportato una notevole semplificazione dell'attività richiesta alle amministrazioni, una più immediata corrispondenza tra la struttura del documento contabile e la struttura del piano degli obiettivi e la possibilità di focalizzarsi maggiormente su indicatori che misurano gli effetti delle politiche o i risultati conseguiti dalle amministrazioni, effetti che possono manifestarsi anche con uno sfasamento temporale rispetto all'erogazione delle risorse finanziarie".

Lo stesso Governo ha rilevato che "emergono elementi di criticità (che non riguardano in egual misura tutte le amministrazioni), che sono di seguito sintetizzate:si può associare a ciascuna azione un unico obiettivo, che dovrebbe essere individuato in modo selettivo,

evidenziando cioè gli scopi più rilevanti legati alle politiche perseguite dall'amministrazione attraverso le risorse finanziarie associate all'azione, scopi che non necessariamente corrispondono alla totalità di tali risorse; a tale proposito si è manifestata, invece, una tendenza in alcuni casi a costruire obiettivi generici rappresentativi di tutte le attività e di tutta la spesa associata all'azione, limitandosi cioè a declinare l'azione in forma di obiettivo. Le amministrazioni che trasferiscono fondi ad organismi controllati o vigilati ai quali è parzialmente demandata l'attuazione di politiche di propria competenza, continuano a manifestare difficoltà a raccogliere le informazioni necessarie a costruire degli indicatori effettivamente rappresentativi dei risultati di tali politiche, diversi da quelli che rappresentano soltanto l'avanzamento della spesa per i trasferimenti erogati dal ministero. In tali casi, che riguardano in particolare il Ministero dell'economia e delle finanze, si è temporaneamente derogato alle limitazioni sull'utilizzo degli indicatori di realizzazione finanziaria stabilite con la circolare n. 17 del 14 maggio 2018... Si sono continuati ad utilizzare, in diversi casi, obiettivi e indicatori che misurano le attività svolte dagli uffici dell'amministrazione..., più che gli effetti delle politiche finanziate; ciò è dovuto anche alla perdurante difficoltà di distinguere nettamente l'ambito di riferimento della Nota Integrativa, che ha come interlocutore principale il Parlamento e non riguarda la misurazione delle prestazioni degli uffici o dei dirigenti, da quello del Piano delle performance”.

Sempre il Governo ha riscontrato che “in alcune amministrazioni il ricorso ad indicatori generici e indiretti..., che non consentono di comprendere e di valutare in alcun modo gli effetti e i risultati conseguiti con la spesa”, e che “il ricorso a denominazioni degli indicatori eccessivamente discorsive o con riferimenti tecnici scarsamente comprensibili da parte di chi non conosce la realtà dell'amministrazione, in ogni caso poco efficaci”. Il Governo ha altresì rilevato “l'utilizzo talora improprio della classificazione degli indicatori...L'utilizzo degli indicatori di impatto (*Outcome*) appare ancora molto limitato..., pur tenendo conto delle oggettive difficoltà di calcolo che questo tipo di indicatori presenta”. Infine, “in diversi casi i criteri di formulazione delle previsioni sono generici e poco significativi e non in linea con le indicazioni fornite con la citata circolare n. 17 del 2018, anche quando sarebbe possibile esplicitare in modo più chiaro i parametri utilizzati per definire gli stanziamenti”. Infine, “a parziale compensazione di tali criticità, si è comunque rilevato, soprattutto in alcune amministrazioni, un miglioramento nella completezza delle informazioni fornite a corredo degli obiettivi e degli indicatori e una crescita complessiva della qualità dei criteri di formulazione delle previsioni”.

In merito alle note integrative si ricorda, infine, che si è svolta di recente un'indagine da parte della Corte⁴. L'indagine ha avuto lo scopo di analizzare gli indicatori associati agli obiettivi inseriti nelle Note integrative al bilancio, per i Ministeri della giustizia, dello sviluppo economico e dell'istruzione, dell'università e della ricerca, verificandone, attraverso l'applicazione che ne è stata effettuata nel bilancio di previsione 2018 e la comparazione con i precedenti indicatori applicati al rendiconto 2017, la rispondenza alle caratteristiche individuate dall'art. 4 del dPCM 18 settembre 2012.

Di seguito si riportano alcuni passaggi della sintesi di cui all'indagine medesima. Anzitutto, “dall'analisi quantitativa e della tipologia degli indicatori emerge una rilevante discontinuità tra il 2018 e i precedenti esercizi, che evidenzia lo sforzo effettuato dalle amministrazioni esaminate e dalla Ragioneria generale dello Stato per un miglioramento della qualità degli indicatori e del sistema di misurazione delle politiche di bilancio”. Per i tre ministeri sottoposti a controllo si è osservato “una generale diminuzione del numero degli indicatori nel 2018 rispetto al 2017, ma un'utilizzazione non sempre rilevante di quelli di impatto, maggiormente rappresentativi degli effetti sui destinatari delle politiche pubbliche... Dalle verifiche svolte sono emersi taluni profili di criticità nel piano degli indicatori, ed in particolare una non sempre adeguata chiarezza nella descrizione, l'uso frequente di acronimi, una diffusa assenza di valori di riferimento degli strumenti di misurazione, un rilevante utilizzo di indicatori relativi all'attività dell'ufficio, più che rivolti alla misurazione dell'impatto delle misure ricomprese nelle politiche”. L'indagine ha evidenziato poi

⁴ Cfr. Deliberazione della Corte dei conti, Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato, n. 2/2019/G del 31 gennaio 2019.

“il diverso approccio rappresentato dai sistemi di misurazione sull’impatto degli interventi riconducibili alle politiche pubbliche rispetto alle precedenti valutazioni, maggiormente concentrate sulla misurazione delle prestazioni degli uffici amministrativi, rilevando le difficoltà riscontrate in questo primo periodo di applicazione e suggerendo il superamento di alcuni limiti dell’attuale sistema... Nei volumi dedicati ai singoli ministeri, all’esito della ricognizione sono state suggerite modifiche e integrazioni degli indicatori utilizzati, per una migliore misurazione dei risultati attesi dai programmi di bilancio, mentre nella parte generale ci si è soffermati su osservazioni di carattere generale... Infine, sono stati verificati i risultati misurati mediante l’applicazione degli indicatori a consuntivo utilizzati nell’esercizio finanziario 2017, da cui è emerso che per il MISE e il MIUR un rilevante numero di indicatori presenta valori *target* che in sede consuntiva risultano essere rispettati con un margine ampio (per il MISE gli indicatori non realizzati sono solo il 3,7 per cento - 8 su 218 - e per il MIUR il 7,26 per cento, 9 su 124), mentre, all’opposto, per il Ministero della giustizia un numero consistente degli indicatori di bilancio annovera un valore a consuntivo piuttosto distante dal valore previsionale (42,85 per cento, vale a dire 30 su 70)”.

2. Il decreto legislativo 16 marzo 2018, n. 29

Il decreto legislativo n. 93 del 2016, prima menzionato, contiene uno dei passaggi più significativi e nello stesso tempo problematici del nuovo assetto normativo vigente, rappresentato dall’insieme di disposizioni volte a potenziare il bilancio di cassa. La Corte ha già sottolineato⁵ come anche questa finalità, diretta a realizzare una migliore comprensione della decisione di spesa ed un più immediato legame con i risultati dell’azione amministrativa, anche al fine di migliorare la previsione e la gestione degli andamenti di finanza pubblica, non possa prescindere dalla necessità di rendere chiaro e trasparente il raccordo con le autorizzazioni legislative, nonché il quadro delle motivazioni sottostanti alla singola decisione.

Va ricordato, più in particolare, che, con il citato decreto n. 93, sono state introdotte, sempre modificando in parte il testo della legge n. 196 del 2009, disposizioni recanti: la revisione del concetto di impegno di spesa con un avvicinamento alla fase del pagamento; il miglioramento, attraverso interventi normativi successivi, della rappresentazione delle risultanze gestionali di entrata sempre nell’ottica del rafforzamento della fase di cassa; l’obbligo di predisposizione, per i responsabili della gestione dei programmi, di un piano finanziario dei pagamenti (c.d. “cronoprogramma”); la pubblicazione a fini conoscitivi, in allegato al Rendiconto generale dello Stato, delle indicazioni quantitative circa l’intermediazione operata dalla Tesoreria dello Stato sulle somme erogate dal bilancio statale. Inoltre, sempre con il menzionato decreto legislativo n. 93, è stata rivista la disciplina sui residui passivi al precipuo scopo di limitarne la formazione e l’accumulo nel corso degli esercizi finanziari.

Nel complesso, la delega prevista all’articolo 42 della legge n. 196 del 2009 per il riordino della disciplina per la gestione del bilancio dello Stato e per il potenziamento della funzione del bilancio di cassa è stata dunque esercitata con l’emanazione del decreto legislativo n. 93 del 2016. Dopo l’inizio di applicazione della riforma, tenuto anche conto degli esiti delle sperimentazioni condotte, è stato adottato il richiamato decreto legislativo 16 marzo 2018, n. 29, correttivo e integrativo di alcune disposizioni contenute nel menzionato decreto legislativo n. 93 del 2016.

Il decreto n. 29, oltre all’introduzione dell’istituto di cui all’“accertamento qualificato” e alla revisione di quello di cui all’impegno a competenza potenziata, di cui ai successivi paragrafi, ha previsto anche interventi su altre questioni, come la revisione e l’armonizzazione della disciplina in materia di controlli di regolarità amministrativo-contabile in fase successiva e la modifica delle norme inerenti la gestione della spesa delegata dalle Amministrazioni centrali dello Stato tramite funzionari delegati mediante l’introduzione del concetto di “impegno di spesa delegata” (con l’obiettivo di avvicinare il momento dell’impegno a quello del pagamento anche per tale tipologia di gestione della spesa). Sono state infine affrontate questioni, come

⁵ *Ivi.*

l'estensione della possibilità per le Amministrazioni statali di disporre assegnazioni dei fondi agli Uffici periferici.

Sullo schema di decreto, poi divenuto il menzionato decreto legislativo n. 29 del 16 marzo 2018, si ricorda che la Corte ha espresso due pareri, rispettivamente in data 6 e 22 dicembre 2017⁶, come prima anticipato.

In merito all'introduzione di una specifica disciplina per l'impegno di spesa delegata, si ricorda che il citato allegato al DEF 2019 fa presente che "la circolare esplicativa della Ragioneria Generale dello Stato n. 21 del 12 giugno 2018 fornisce le istruzioni sulla gestione e contabilizzazione della spesa delegata. Tra le novità principali in tale materia, vi è la necessità per le Amministrazioni di individuare 'la rete' dei funzionari delegati abilitati a ricevere gli ordini di accreditamento con riferimento a ciascuna unità elementare di spesa del bilancio (piano gestionale) sulla quale si prevede di effettuare la spesa in regime di contabilità ordinaria, tramite ordinatori secondari di spesa, risultando quindi esclusi gli impegni assunti e gli ordini di accreditamento emessi in favore di funzionari delegati di contabilità speciali. L'associazione tra i piani gestionali e i funzionari delegati sarà gestita dal sistema informativo come un vincolo, nel senso che non potranno essere emessi ordini di accreditamento in favore di un funzionario delegato che non sia stato preventivamente incluso nella 'rete' afferente al piano gestionale interessato. Un'ulteriore conseguenza dell'introduzione dell'impegno di spesa delegata è il venir meno della modalità, finora prevalente, di emissione degli ordini di accreditamento a impegno contemporaneo in favore dei funzionari delegati di contabilità ordinaria. L'introduzione di un impegno in favore di una pluralità di soggetti (la 'rete') fa sì che la distribuzione delle risorse in favore dei singoli funzionari delegati, che si realizza attraverso l'emissione degli ordini di accreditamento, non potrà che essere successiva all'assunzione dell'impegno stesso".

Sulle complesse innovazioni di cui al decreto in titolo, escludendo i temi affrontati nei successivi paragrafi 2.1 e 2.2, merita di essere ricordato che la Corte, nelle citate pronunzie, ha sostanzialmente fornito un parere positivo, pur rimarcando una decisa opposizione nei confronti della soppressione del principio di annualità, prevista nello schema di decreto e poi non riproposta nella versione del decreto poi approvata.

2.1. *L'introduzione dell'accertamento "qualificato"*

L'articolo 4 del decreto legislativo n. 93 del 2016 aveva stabilito che sarebbero stati "individuati gli interventi da realizzare e le modalità da seguire per la razionalizzazione delle procedure contabili e per il miglioramento della rappresentazione delle risultanze gestionali di entrata nel Rendiconto generale dello Stato, anche con riguardo alla determinazione e alle variazioni dei residui attivi, nell'ottica del potenziamento del bilancio di cassa e dell'avvicinamento del concetto di accertamento a quello di riscossione". Come ricordava l'allegato al DEF 2018, sarebbero emerse "tre linee di intervento, fortemente correlate tra loro che hanno comportato la necessità di apportare... modifiche alla legge n. 196 del 2009 finalizzate alla realizzazione dell'avvicinamento del concetto di accertamento a quello di riscossione mediante la definizione di un nuovo concetto di accertamento, c.d. 'qualificato';...la revisione della rappresentazione delle risultanze contabili nel Rendiconto generale dello Stato, mantenendo anche l'attuale corredo di informazioni", nonché "la creazione di un sistema di valutazione del grado di riscuotibilità effettiva delle somme iscritte a ruolo e quindi dei crediti erariali".

Le proposte normative inserite nel decreto legislativo n. 29 del 2018 hanno definito, come faceva presente la relazione illustrativa del relativo schema di decreto, "un intervento strutturato mirante a operare una differenziazione, valida ai fini della costruzione del bilancio di previsione nonché del rendiconto generale dello Stato, del concetto di accertamento, attualmente unitario, con l'introduzione... dell'accertamento qualificato". Con esso si intende l'iscrizione nello stato di previsione dell'entrata di tutti i redditi, proventi e crediti di qualsiasi natura per un ammontare

⁶ Delibere, rispettivamente, nn. 3/2017 e 4/2017 delle Sezioni riunite in sede consultiva.

corrispondente all'importo che lo Stato, avendone diritto sulla base della legislazione vigente, prevede di riscuotere nel triennio di riferimento. Con questa modifica si sostituisce, ai fini della determinazione dei risultati differenziali per il bilancio dello Stato, il vigente concetto di accertamento con il nuovo concetto di accertamento qualificato.

Si suggella pertanto la differenza tra l'accertamento "giuridico" e quello "qualificato", inteso ad incidere sui saldi contabili per la sola componente ritenuta riscuotibile, in vista del progressivo allineamento della contabilità finanziaria a quella nazionale. Ciò dovrebbe comportare previsioni di entrata realistiche e un deciso ridimensionamento del fenomeno dei residui, all'insegna, dunque, dell'"esigenza di coniugare maggiore prudenza nella formazione delle previsioni di bilancio con la garanzia di assicurare il necessario supporto giuridico/informativo all'attività amministrativa", come ricorda l'apposito allegato al DEF 2019.

Anche su questo argomento la Corte si era espressa con i citati pareri del 6 e del 22 dicembre 2017⁷. Nel primo è stato fatto notare come la nuova norma, "per quanto mossa dal fine di soddisfare l'esigenza di iscrivere in bilancio risorse sulle quali poter fare ragionevolmente conto per poter allocare la spesa - finisca per stravolgere il concetto stesso di competenza che per ragioni sistematiche e anche in ossequio ai principi della delega deve preservarsi". Si sottolineava pertanto la necessità che l'ammontare delle entrate per le quali lo Stato ha diritto continuino ad avere piena evidenza e ad essere oggetto di approvazione parlamentare, tanto in sede di bilancio di previsione, quanto nel conto del bilancio, non dunque in allegato a quest'ultimo.

La conclusione era dunque che "è opportuno ribadire che l'intento dello schema di decreto nel senso di far assumere alla competenza giuridica - sia pur per esigenze di semplificazione gestionale - una caratterizzazione simile all'attuale cassa (nelle cui valutazioni sono presenti, pertanto, rilevanti elementi di carattere storico-statistico), priva la legge di bilancio (e la connessa legge di approvazione del Rendiconto generale) della componente relativa all'ammontare di risorse cui lo Stato ha diritto e agli impegni di spesa assumibili in conseguenza delle obbligazioni giuridicamente perfezionabili in riferimento al singolo esercizio. Si tratta di una componente che costituisce un elemento fondante della sovranità popolare, cui spetta la decisione ultima circa i mezzi finanziari da porre a disposizione delle pubbliche amministrazioni per il soddisfacimento delle esigenze della collettività, anche ai fini del controllo sull'utilizzo degli stessi. L'impostazione dello schema di decreto collide peraltro anche con il principio costituzionale di annualità, ribadito dalla legge 'rinforzata' n. 243 del 2012, a vantaggio di una rappresentazione su scala pluriennale dei fenomeni contabili le cui articolazioni non risultano trasparenti nei necessari passaggi legislativi".

Nel successivo parere del 22 dicembre si sottolineava che "la nuova nozione di accertamento 'qualificato', pur potendo validamente essere utilizzata ai fini delle previsioni di entrata, non possa sovrapporsi *tout court* a quella di accertamento giuridico, risultando necessario comunque far riferimento, già in sede di bilancio di previsione, alle entrate di competenza giuridica, nel rispetto dell'esigenza, costituzionalmente garantita, che le scelte di bilancio siano chiaramente riconducibili alla sovranità popolare, attraverso il voto parlamentare: spetta, infatti, al Parlamento, attraverso il voto sulla legge di bilancio, la decisione sulle previsioni delle entrate riscuotibili nell'anno, unitamente a quelle giuridicamente di competenza. Diversamente, dette previsioni restano nell'ambito esclusivo delle valutazioni effettuate dalle strutture tecniche competenti, seguendo, tra l'altro, criteri non giuridici, ma di carattere statistico".

Soggiungeva quindi la Corte che "appare evidente pertanto, e diversamente da quanto asserito nella relazione illustrativa allo schema in esame, come le sopra richiamate esigenze non siano incompatibili con quelle condivise da questa Corte in diverse occasioni, riguardanti la necessità di ridurre la formazione di residui attivi. Ancora, sempre in difformità da quanto riportato nella relazione illustrativa, si sottolinea come, ferma la necessità di un'armonizzazione dei sistemi contabili, come già asserito da questa Corte nel parere n. 1/2016 sul fronte della spesa, significative differenze sono riscontrabili fra la disciplina recepita dall'ordinamento per gli enti territoriali e le previsioni dello schema di decreto legislativo in esame. In particolare, anche per

⁷ *Ivi*.

le entrate, è evidente la mancanza del più complesso insieme di istituti che in quel sistema consente di mantenere fermi i concetti di competenza e cassa, con correlati vantaggi in termini di trasparenza e democraticità delle gestioni, nonché di controllo legislativo *ex ante* delle movimentazioni contabili”.

L'allegato al DEF 2019 dedica un capitolo al principio dell'accertamento qualificato. Da esso si apprende che, in attuazione dell'art. 6, comma 4, del decreto legislativo in esame, che rinviava ad un apposito decreto ministeriale la definizione della nuova nozione di accertamento, “tale decreto è stato emanato in data 25 maggio 2018 e ha provveduto a disciplinare le varie fasi della sperimentazione stabilendo, tra l'altro, la sua decorrenza dal 1° ottobre 2018 e fino al 31 luglio 2020, con la possibilità di attuare una proroga di durata non superiore a dodici mesi. In particolare, la scelta della durata della sperimentazione ha lo scopo di ricomprendere in essa le fasi di previsione, gestione e rendicontazione del bilancio, considerato che l'inizio è fissato al 1° ottobre 2018, coerentemente con la fase di costruzione del bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2019, mentre il termine è il 31 luglio 2020, in corrispondenza dell'acquisizione dei risultati per il rendiconto del medesimo esercizio 2019”. Inoltre “il citato decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, all'articolo 3, comma 2, ha previsto, inoltre, un monitoraggio della sperimentazione da affidare ad un apposito gruppo di lavoro inter-istituzionale composto da rappresentanti di varie articolazioni dell'Amministrazione economico-finanziaria aventi adeguata esperienza e competenza nella materia contabile relativa alle entrate del bilancio dello Stato. Con successiva determina del Ragioniere generale dello Stato è stato, pertanto, istituito il Gruppo di lavoro per la sperimentazione del nuovo concetto di accertamento qualificato che ha avviato le sue attività secondo la tempistica fissata dal decreto 25 maggio 2018”.

Infine, sempre il citato allegato al DEF 2019 fa presente che “per consentire l'avvio della sperimentazione a partire dall'esercizio finanziario 2019, la nuova impostazione contabile ha comportato la necessità di una più puntuale rappresentazione dei crediti iscritti a ruolo di natura sia tributaria che non tributaria, i quali, in numerosi casi, risultano contabilizzati nel medesimo capitolo/articolo di bilancio in cui confluiscono anche le riscossioni ordinarie che derivano, cioè, dall'adempimento spontaneo da parte del contribuente. Si è reso necessario, pertanto, procedere ad una separata evidenziazione in bilancio delle entrate connesse alla riscossione a mezzo ruoli con la predisposizione, nella legge di bilancio 2019-2021, di una nuova articolazione dei capitoli...Successivamente, sulla base dell'esito del lavoro svolto e analizzando le differenti esigenze informative, il Gruppo di lavoro si è concentrato sulla formulazione delle previsioni delle entrate per il triennio 2019-2021 secondo il nuovo concetto di accertamento, affiancandole a quelle già elaborate per il progetto di bilancio approvato in Parlamento e tenendo conto dei criteri fissati nell'allegato tecnico al menzionato decreto del 25 maggio 2018, anch'essi oggetto di sperimentazione. In particolare, sulla base del metodo illustrato nel predetto allegato, è stato applicato un processo di segmentazione dei crediti erariali secondo tipologie omogenee su cui applicare specifiche modalità di valutazione del relativo grado di riscuotibilità in base alle rispettive curve di riscossione storica, tenendo conto anche dell'incidenza di fattori imprevisi o contingenti, tra cui, in particolare, l'evoluzione del contesto normativo e lo scenario socio-economico. Gli sviluppi della sperimentazione, nelle sue diverse fasi, saranno, infine, oggetto di relazioni informative periodiche al Ministro dell'economia e delle finanze”.

In definitiva, non possono che essere confermate le considerazioni e le perplessità espresse dalla Corte nei due citati pareri del dicembre 2017.

2.2. La nozione di impegno a competenza potenziata

Come anticipato, al fine di avvicinare il più possibile il momento della competenza a quello della cassa, è stata rivisitata la nozione di impegno contabile⁸. In particolare, se ne è prevista l'imputazione nell'anno in cui l'obbligazione diviene esigibile; sono stati individuati gli elementi la cui presenza è necessaria per poter procedere all'assunzione dell'impegno (la ragione del

⁸Art. 34 della legge n. 196 del 31 dicembre 2009, riformulato con il decreto legislativo n. 93 del 2016.

debito, l'importo ovvero gli importi da pagare, l'esercizio o gli esercizi finanziari su cui gravano le previste scadenze di pagamento e il soggetto creditore univocamente individuato); si è istituzionalizzato e reso obbligatorio il cosiddetto piano finanziario dei pagamenti, che deve essere aggiornato in corso di gestione al momento dell'assunzione degli impegni.

Resta comunque ferma la redazione del bilancio in termini di competenza, nell'ambito del quale si introduce dunque il principio dell'imputazione in bilancio delle obbligazioni perfezionate negli esercizi in cui le stesse risultano esigibili: un intervento che va anche nella direzione di armonizzare i sistemi contabili dello Stato con quelli adottati da altri comparti della Pubblica amministrazione ove risulta recepito il criterio della "competenza finanziaria potenziata".

Il decreto legislativo in titolo n. 29 è intervenuto con modifiche e correzioni al decreto citato n. 93 del 2016 anche per quanto concerne la modifica dell'istituto dell'impegno. Come sintetizza il citato allegato al DEF 2019, la correzione "intende assicurare che la copertura finanziaria degli impegni di spesa sia intesa non solo in termini di 'competenza' ma anche con riferimento alla 'cassa', almeno per la prima annualità del bilancio, mentre per gli anni successivi, la spesa deve comunque trovare realizzazione nei limiti del piano dei pagamenti contenuto nell'apposito 'cronoprogramma'... Con le circolari della Ragioneria generale dello Stato n. 34 del 13 dicembre 2018... e n. 2 dell'8 febbraio 2019... sono state fornite le prime indicazioni operative in materia di impegni pluriennali ad esigibilità".

Naturalmente, ai fini di un giudizio complessivo sull'istituto dell'impegno potenziato, occorrerà attendere gli esiti della sua entrata in vigore, avvenuta il 1° gennaio u.s. Va qui ricordato che il Governo, nella relazione tecnica al disegno di legge di bilancio 2019, in riferimento alla Sezione II, ha fatto presente che "in base all'innovazione legislativa apportata l'assunzione dell'impegno, e quindi la registrazione contabile, avviene nell'anno in cui l'obbligazione diviene esigibile in base alle scadenze di pagamento dell'obbligazione giuridicamente perfezionata. Il potenziamento della fase di cassa consente una più immediata e concreta comprensione dell'azione pubblica, in quanto si pone maggiore attenzione sul momento in cui le risorse sono effettivamente incassate ed erogate piuttosto che sul momento in cui sorge un'obbligazione attiva o passiva. In questo modo si rende più stretto e trasparente il legame tra decisione parlamentare sull'allocatione delle risorse e risultati dell'azione amministrativa. Ciò consente, inoltre, una maggiore attenzione sulla previsione dei flussi di cassa e sulle risorse finanziarie necessarie a colmare gli squilibri tra incassi e pagamenti e una migliore previsione e gestione degli andamenti di finanza pubblica con particolare riferimento al fabbisogno e al debito pubblico. Si è inteso, in definitiva, 'avvicinare' il momento della competenza (impegno) a quello della cassa (pagamento). Tra le ulteriori innovazioni disposte con la riforma della legge di contabilità in materia di flessibilità di bilancio, è prevista la possibilità di adeguare, per le autorizzazioni di spesa, le dotazioni di competenza di ciascun anno al cronoprogramma dei pagamenti, fermo restando l'ammontare complessivo degli stanziamenti autorizzati dalle leggi in vigore. Tale facoltà, peraltro è già entrata in vigore il 12 maggio 2016, ai sensi del citato decreto legislativo n. 93 del 2016. Anche per la cassa le previsioni sono formulate attraverso la predisposizione del citato piano finanziario dei pagamenti (cronoprogramma), il quale contiene dettagliate indicazioni sui pagamenti che si prevede di effettuare nel periodo di riferimento. La dotazione di cassa dei capitoli di bilancio considera, inoltre, la consistenza di residui passivi e il relativo presumibile tasso di smaltimento e le giacenze di eventuali conti di tesoreria collegati ai singoli capitoli".

Il tema, come è stato più volte rilevato dalla Corte, riveste grande rilievo, anche sul piano istituzionale, e quindi merita la riproposizione di alcune delle osservazioni di fondo già svolte. Nell'analisi occorre, per intanto, prendere le mosse dal fatto che la scissione tra il momento dell'autorizzazione legislativa e quello della relativa emersione in bilancio costituisce un passaggio di non poco rilievo nella evoluzione della contabilità di Stato, nel momento in cui quasi vengono ad identificarsi, di fatto, il momento della competenza con quello della cassa, pur distinti formalmente.

È necessario dunque tener in debita considerazione le motivazioni di base dell'innovazione, consistenti, oltre che nell'allineamento delle varie contabilità pubbliche, nel duplice intento di allineare la gestione al conseguimento dei saldi-obiettivo e di evitare il più possibile il crearsi

delle condizioni favorevoli al fenomeno dei residui. Va rimarcato poi che tra i temi che attendono un chiarimento in riferimento al nuovo concetto di impegno vi è senza dubbio quello del criterio di individuazione dell'ammontare di obbligazioni giudicato esigibile ai fini della previsione a legislazione vigente.

La Corte ha già sottolineato⁹ che l'innovazione comporta anzitutto la necessità di conciliare l'imputabilità della spesa in esercizi diversi da quello del reperimento della copertura da parte della singola legge onerosa, con l'obbligo costituzionale che impone la parità per esercizio, per ogni singola legge, tra oneri e coperture. Ciò implica che l'effetto può essere quello di allentare il legame tra previsione di bilancio e leggi in vigore, in termini di progressivo scioglimento del vincolo tra decisione di bilancio e quadro normativo sottostante, potenzialmente indotto da un'eccessiva preponderanza del ruolo di una cassa che finirebbe per svolgere il ruolo di "traino" rispetto alla nuova competenza. Il combinato tra i due momenti difficilmente può svolgere, infatti, la funzione di tetto all'esecuzione ed alla gestione delle leggi finanziariamente rilevanti, continuando, queste ultime, a fungere - anche nel nuovo sistema dell'ordinamento contabile - da vincolo ineludibile sulla gestione di bilancio dal punto di vista sia del *quantum* delle risorse stanziare o da stanziare, sia della scansione temporale circa l'erogazione della prestazione pubblica prevista dalla singola legge.

Va poi aggiunto che l'altro pericolo da evitare è che si possa così contribuire a rendere meno trasparente la rappresentazione del quadro delle risorse autorizzate con legge e non impegnate, laddove la fase intermedia rischia di essere poco ricostruibile dall'esterno (alla luce dei generici obblighi informativi previsti al riguardo), oltre a poter risultare indefinita nella sua collocazione in bilancio. Ciò anche in considerazione del livello di dettaglio del cronoprogramma, che comunque - si ripete - contabilmente costituisce fase separata ed autonoma rispetto al momento dell'imputazione in bilancio di quanto impegnato.

Con le possibili implicazioni del nuovo sistema contabile in riferimento soprattutto alla sua coerenza con l'obbligo di indicare, da parte della singola legge e per singolo esercizio, oneri e coperture nonché con le indefettibili esigenze di trasparenza, la cui osservanza costituisce in particolare la primaria esigenza in materia di conti pubblici, prende corpo nel sistema una nuova versione del rapporto tra legge e bilancio, il quale ultimo, riferito ovviamente alla componente a legislazione vigente, continua a svolgere una funzione strumentale rispetto alla prima, al di là della caratterizzazione come legge formale o legge sostanziale della nuova legge di bilancio integrata.

Continua a costituire infatti principio fondante della contabilità di Stato nel nostro ordinamento - anche dopo l'avvenuta soppressione del precedente terzo comma dell'art. 81 Cost. - il rapporto funzionale della legislazione vigente rispetto a quella di merito di diritto sostanziale. Ciò in quanto l'obbligo di copertura di cui al nuovo comma terzo dell'art. 81 Cost. continua ad implicare un saldo nullo nella variazione onerosa al margine rispetto ad uno *stock* costituito, appunto, dalla legislazione vigente. Tutto questo, però, anche in quanto la stessa legge di contabilità in vigore, all'art. 21, comma 5, prescrive una ripartizione delle spese interne a ciascun programma di bilancio imperniata su tre tipologie di rapporto tra legge sostanziale e legge di bilancio intesa come legislazione vigente (Sezione II), il cui presupposto è appunto la dicotomia tra le due diverse funzioni svolte dalla legge sostanziale e dalla legge formale (ovvero a contenuto limitato) e la strumentalità della seconda rispetto alla prima nelle sue varie declinazioni (legge ordinaria e legge di bilancio-Sezione I). D'altro canto, la metodologia internazionale ed eurocomunitaria circa la tecnica di impostazione delle manovre di finanza pubblica è basata sul metodo della controfattualità, il che si esprime nella costruzione di "tendenziali".

È anche alla stregua della conformità rispetto a questo quadro ordinamentale che va dunque valutato l'istituto della competenza potenziata riferito all'impegno contabile (così come, del resto, il potenziamento della cassa).

Si aggiunga che il descritto rischio di un allentamento del vincolo sulla legislazione vigente da parte dell'ordinamento sostanziale potrebbe implicare negli anni a venire, se la previsione

⁹ Delibera n. 1/2016 *cit.*

dovesse realmente essere imperniata sull'impegno esigibile, la riduzione della garanzia *ex ante* circa la completa attuazione dal punto di vista finanziario dell'ordinamento in vigore.

E' essenziale rilevare che quest'ultimo, in qualche modo, verrebbe così a soggiacere, per gli aspetti finanziari (sovente però non secondari ai fini della compiuta attuazione della *ratio* delle leggi), ad una sorta di clausola sospensiva permanente (totale o parziale) consistente nella quantità di risorse che il Governo di volta in volta ritiene di poter stanziare per il soddisfacimento delle obbligazioni giuridicamente perfezionate ovvero perfezionabili ovvero da perfezionare in base alle leggi in essere, in un contesto in cui il dato "lordo" pregresso (ossia dipendente dal complesso delle leggi in vigore) potrebbe anche non essere del tutto noto e quindi non valutabile in pieno da parte del Parlamento.

Altro elemento da considerare da quest'ultimo punto di vista è la preponderanza quantitativa sul totale della componente di spesa di bilancio (peraltro non più desumibile dalla documentazione governativa più recente) dovuta ai cosiddetti "oneri inderogabili", direttamente dipendenti dall'operare di meccanismi normativi "a monte" e la cui previsione di bilancio, sostanzialmente, potrebbe risultare, con ragionevole approssimazione il 'frutto' di una valutazione discrezionale del Governo principalmente ispirata da esigenze di cassa ed i cui particolari e determinanti potrebbero essere poco chiari. Si innestano in questa linea argomentativa le ampie e più volte lamentate lacune delle relazioni tecniche in materia di bilancio, sicché potrebbe essere chiaro, nella decisione sulla legislazione vigente, solo il generale intento legato alla tenuta dei saldi, soprattutto in riferimento a quelli di cassa, cui è direttamente correlata - a parità di condizioni - la variazione dell'obiettivo cruciale di politica economica costituito dal raggiungimento dei vincoli in materia di debito. Obiettivo che però rischia di non essere ricostruibile nel dettaglio, pur rimanendo dimensionato su tali esigenze di cassa.

La delicatezza del passaggio all'impegno basato sul criterio dell'esigibilità è ben raffigurabile dunque nel rischio che ne risulti capovolto il tradizionale rapporto tra legge sostanziale e previsione di bilancio, così come delineato nella nostra Costituzione per le motivazioni prima addotte anche dopo le novelle del 2012.

Seppur la Corte abbia sinora sostenuto che, almeno in base alle modifiche del 2016 alla legge di contabilità, la nuova legge di bilancio non ha acquisito del tutto (Sezione II) la natura di legge sostanziale, non potendo essa formalmente limitare gli stanziamenti di competenza di cui agli oneri inderogabili e ai fattori legislativi in quanto derivanti dall'operare dei meccanismi legislativi sostanziali "a monte"¹⁰, va considerato che la nuova nozione di impegno (e di competenza finanziaria) può indurre ad una riconsiderazione della conclusione di cui sopra. Potrebbero infatti porsi le premesse per far assurgere la legge di bilancio (Sezione II) a limite giuridico di operatività dell'ordinamento giuridico in vigore per le sue determinazioni sia di competenza che di cassa.

Sul piano ordinamentale tutta la nuova legge di bilancio integrata potrebbe dunque assumere una nuova valenza di diritto sostanziale.

Tutto ciò probabilmente implicherà, a regime, di considerare, negli anni a venire, anche il riflesso di questa nuova concezione dell'impegno contabile sulle stesse modalità di assolvimento dell'obbligo di copertura finanziaria, probabilmente da estendere, infatti, anche ai profili propriamente riferiti all'esigibilità (impegnabilità) ed alla cassa (pagabilità). Va ricordato infatti, in materia, che in tanto l'obbligo di copertura e la legislazione sostanziale sono stati espressi in termini di sola competenza finanziaria sin dall'entrata in vigore della Costituzione repubblicana, in quanto si presupponeva il sostanziale allineamento tra competenza e cassa all'atto dell'implementazione della singola norma (ne sono un'indiretta conferma, ad esempio, le varie Note di variazioni presentate al termine di ogni sessione di bilancio). Se venisse meno tale presupposto, una delle conseguenze potrebbe porsi nel senso dell'opportunità di arricchire le varie formule di copertura con una declinazione anche in termini di cassa della legislazione sostanziale; inoltre, si potrebbe dover indicare l'onere in termini di doppia competenza, cui dovrebbe corrispondere un'omologa prospettazione nella sede della legge di bilancio-Sezione II.

¹⁰ Cfr. in materia il successivo par. 4.1.2.

Alla luce delle rilevanti, possibili implicazioni del passaggio al nuovo sistema di contabilità di competenza “potenziata”, nei termini prima descritti, non può non essere ricordato, come la Corte, anche in questo caso, abbia già avuto modo di sottolineare¹¹, che “il principio va valutato anzitutto sotto il profilo della coerenza con la delega, anche in quanto esso non sembrerebbe in linea con le esigenze di trasparenza, semplificazione ed omogeneità di cui alla [...] lettera a) del comma 1 dell’art. 42 della legge di contabilità”, corrispondente alla delega in materia.

Va inoltre rimarcato che la competenza finanziaria costituisce uno dei principi in materia di bilancio di cui alla legge cd. “rinforzata” n. 243 del 2012, il cui art. 15, comma 3, subordina le rimodulazioni di cui alla legge di bilancio (Sezione II) al fatto che esse siano “formate sulla base della legislazione vigente”, laddove occorre propendere per un’interpretazione restrittiva di tale dipendenza, per le ragioni, anche di carattere costituzionale, prima esplicitate, in riferimento a tutta l’area di operatività di tale Sezione II e quindi anche ai fini della determinazione del *quantum* della spesa in dipendenza dei citati “oneri inderogabili”, per i quali il vincolo tra legge e previsione di bilancio si esprime nel modo più stringente, proprio per la natura di tale comparto di spesa.

Comunque, essendo il nuovo sistema entrato in vigore il 1° gennaio 2019, come riportato, si attende di conoscere anche come esso si rifletterà sulle previsioni di bilancio, a partire da quelle relative al 2020.

3. Il decreto legislativo 12 settembre 2018, n. 116

Come ricorda il più volte citato allegato al DEF 2019, “l’articolo 40 della legge 31 dicembre 2009, n. 196 aveva previsto la delega... al Governo per il completamento della revisione della struttura del bilancio dello Stato. Tale delega è stata esercitata con il decreto legislativo 12 maggio 2016, n. 90... sul quale è intervenuto successivamente il decreto legislativo 12 settembre 2018, n. 116... che reca disposizioni integrative e correttive. Il decreto correttivo è stato adottato per migliorare alcuni aspetti della riforma sulla base degli esiti emersi nei primi due anni di applicazione”.

Numerosi sono, anche in questo caso, i temi affrontati, che vanno dalla revisione delle missioni, dei programmi e della struttura del bilancio dello Stato all’*iter* di aggiornamento delle azioni, dal miglioramento di quello di rilevazione dei dati da parte della PA ai fini della predisposizione della Nota di aggiornamento al DEF alla variazione e alla flessibilità di bilancio, da modifiche in materia di entrate finalizzate alle gestioni delle contabilità speciali e dalla disciplina del “fondi scorta” alla modifica della normativa relativa alle gestioni delle amministrazioni statali presso il sistema bancario e postale (art. 44-*quater* della legge di contabilità). Vengono altresì aggiornati i principi contabili e la normativa su bilancio di genere.

Sul relativo schema di decreto preliminare, come già riportato, la Corte si è espressa con appositi pareri in data 4 e 25 giugno 2018¹² (e con un’audizione presso la Camera dei deputati in data 10 luglio 2018). Il primo parere, nell’esaminare in dettaglio tutti i punti oggetto di modifica normativa, faceva rilevare, per quanto concerne l’aggiornamento delle azioni, che sarebbe stato utile “concentrare esclusivamente sul disegno di legge di bilancio la sede dell’individuazione delle azioni e delle modifiche necessarie, trattandosi dello strumento con cui vengono decisi il bilancio e le relative articolazioni”. Per quanto concerne invece i dati recati in bilancio, Sezione II, nel parere la Corte auspicava che i dati esposti in sede previsionale fossero riprodotti anche in sede di consuntivo, per quanto concerne le distinzioni di cui all’art. 23, comma 3, lettere a) e b), nonché quelle di cui ai primi due commi dell’art. 30, in entrambi i casi riferiti alla legge di contabilità.

Nel secondo parere, la Corte ritornava su quest’ultimo argomento, segnalando che “la riformulazione della normativa appare migliorata rispetto a quella attualmente vigente, ma può essere ulteriormente resa più chiara rispetto soprattutto alla differenziazione tra componente

¹¹ *Ivi*.

¹² Rispettivamente, Delibere n. 3 e 5/2018 delle Sezioni riunite in sede consultiva.

tendenziale delle modulazioni (lettera a) e componente programmatica (lettera b) delle stesse. Ciò anche in quanto i due strumenti si riferiscono alla medesima tipologia (i cd. ‘fattori legislativi’).

Merita infine di essere ricordato che il decreto legislativo n. 116, qui in esame, interviene sulla delicata materia delle variazioni e della flessibilità di bilancio, come prima riportato. Si tratta di modifiche di rilievo, che sono state riassunte, nel citato allegato al DEF 2019, nel fatto che si conferma il divieto di assumere impegni di spesa a carico dell’esercizio scaduto successivamente alla data di chiusura dell’esercizio finanziario (31 dicembre). Tuttavia, si prevede, in via derogatoria, che le risorse assegnate con variazioni di bilancio, adottate con decreti del Ministro dell’economia e delle finanze e trasmessi alla Corte dei conti entro il 28 febbraio, siano conservate tra i residui passivi dell’anno successivo a quello di iscrizione in bilancio, in determinati casi:

- a) applicazione di provvedimenti legislativi pubblicati nell’ultimo quadrimestre dell’anno;
- b) riassegnazione di entrate di scopo, adottate nell’ultimo mese dell’anno;
- c) attribuzione delle risorse di fondi la cui ripartizione, tra le unità elementari di bilancio interessate”.

Nel citato parere del 4 giugno 2018 la Corte ha osservato che “la normativa ha il pregio di fissare una data per la conservazione in conto residui delle somme interessate”.

4. I nuovi contenuti e la nuova articolazione della legge di bilancio: la sessione 2018

La legge n. 163 del 2016, dando attuazione all’art. 15 della legge cd. “rinforzata” n. 243 del 2012, innova profondamente i contenuti e l’articolazione del disegno di legge di bilancio dello Stato. Aspetto qualificante della riforma è l’unificazione della legge di bilancio e della legge di stabilità in un unico provvedimento “integrato”, che valorizza il ruolo “sostanziale” assunto dal bilancio a seguito della modifica della Costituzione del 2012, ove, all’articolo 81, non è stato riproposto il precedente terzo comma in termini di divieto di stabilire nuovi tributi e nuove spese con la legge di bilancio. In estrema sintesi, al fine di poter distinguere le risorse previste dalla normativa vigente rispetto a quelle stanziare o rideterminate con i nuovi interventi, sono previste due sezioni del disegno di legge di bilancio: la prima, recante le misure necessarie a realizzare gli obiettivi programmatici di finanza pubblica indicati nel Documento di economia e finanza e nella relativa Nota di aggiornamento; la seconda, le previsioni di entrata e di spesa a legislazione vigente, incluse le rimodulazioni proposte in sede di formazione del bilancio. Va precisato, tuttavia, che la manovra di finanza pubblica non si esaurisce nella Sezione I, sostanziandosi anche nelle modifiche effettuate direttamente con la Sezione II, senza l’intervento di nuove norme, attraverso rifinanziamenti, definanziamenti e riprogrammazioni.

4.1. Questioni applicative

Le innovazioni in tema di contenuto della legge di bilancio dello Stato sopra illustrate sono state oggetto di applicazione in occasione della predisposizione del disegno di legge di bilancio per il triennio 2019-2021, rispetto ai cui profili ordinamentali e finanziari la Corte ha svolto considerazioni in occasione della Relazione quadrimestrale sulla tipologia delle coperture adottate e sulle tecniche di quantificazione degli oneri riferita al periodo settembre-dicembre 2018, del 4 aprile 2019.

Prima di illustrare le osservazioni svolte distintamente per ciascuna delle due Sezioni, va ricordato che nel predetto documento sono stati esaminati anche gli aspetti ordinamentali innovativi in riferimento alla sessione nel suo complesso, in riferimento alla Relazione sullo scostamento degli obiettivi di finanza pubblica, alla data di presentazione dei documenti programmatici e del disegno di legge di bilancio, alla procedura relativa alla cd. “*spending review*” di cui all’art. 22-bis della legge di contabilità, al ricorso a strumenti legislativi fuori sessione nonché agli effetti finanziari della legge di bilancio ed al ruolo delle varie componenti.

4.1.1. La Sezione I

Per quanto riguarda la Sezione I, va confermata la presenza di norme di natura difforme rispetto alle prescrizioni della medesima legge di contabilità.

Ciò continua a rappresentare un'anomalia sul piano istituzionale, come già segnalato negli anni più recenti.

Nonostante i consueti stralci iniziali dal disegno di legge presentato dal Governo operati nelle pronunce preliminari dei Presidenti delle Camere, il testo approvato reca infatti un numero consistente di norme di dubbia coerenza con il divieto di introdurre disposizioni prive di effetti finanziari netti ovvero contenenti interventi microsettoriali e localistici. Si ricorda che, in base al nuovo assetto ordinamentale, il citato divieto contenutistico assume una valenza diversa rispetto al precedente assetto, dopo l'entrata in vigore della novella alla legge di contabilità che ha dato attuazione al corrispondente art. 15 della menzionata legge cd. "rinforzata" n. 243, a sua volta attuativa di un espresso richiamo contenuto dell'art. 81 Cost., sesto comma (contenuto della legge di bilancio). Come già osservato più volte, gli effetti della presenza di norme difformi dalle prescrizioni della legge di contabilità andrebbero valutati alla luce delle conseguenze che derivano dalla violazione del quadro di regole "rinforzato", che - come confermato anche dalla giurisprudenza costituzionale - si pone come attuativo dell'art. 81 Cost.

Sempre in riferimento alla Sezione I, continuando a sussistere nel testo clausole di salvaguardia, sia pure con un significato diverso rispetto a quelle previste dalla legge di contabilità, si è ritenuto che, non essendo oggetto di disciplina, la fattispecie, dalla legge di contabilità, ciò ha reso legittimo farvi ricorso.

Inoltre, sono state segnalate numerose, singole norme che presentano i consueti problemi relativi all'insufficienza delle relazioni tecniche, al rinvio senza specificazioni alla legislazione vigente, anche per spese di personale, e all'inclusione, per importi non marginali, dell'effetto finanziario "virtuoso" di norme di maggiore entrata nei saldi di finanza pubblica *ex ante*, laddove la prudenza avrebbe consigliato di contabilizzare tali mezzi di copertura a consuntivo, nella misura, dunque, in cui si fossero realizzati.

Da ultimo, è stato analizzato il tema più specifico del mancato aggiornamento del saldo di competenza e l'indicazione di saldi doppi.

4.1.2. La Sezione II

Varie considerazioni sono state effettuate nella Relazione quadrimestrale citata in riferimento alla Sezione II (bilancio a legislazione vigente), rispetto alla quale si registrano le maggiori novità procedurali ad opera della nuova legge di contabilità.

Al riguardo, si è osservato in linea generale che si è in presenza della consueta funzione di adeguamento delle previsioni a legislazione vigente ai nuovi obiettivi, anche per quanto concerne l'area già menzionata dei c.d. "fattori legislativi", in linea di continuità dunque con l'assetto previgente rispetto alla novella (flessibilità verticale all'interno dell'esercizio).

Il contenuto

La conseguenza delle profonde modifiche all'ordinamento contabile approvate a partire dal 2016 si pone in termini di una rivisitazione profonda della struttura della decisione di bilancio, in particolar modo per la Sezione II, nonché del connesso apparato documentativo. Lo sforzo prodotto dal Governo è stato notevole, considerando la quantità di dati e lo stesso carattere ancora sperimentale di alcuni istituti, come l'unità elementare del bilancio costituita dall'azione (in corso di sperimentazione), all'interno di una ristrutturazione complessiva contrassegnata da rilevanti novità. Si tratta di temi su cui la Corte ha già peraltro avuto modo di esprimersi in varie sedi.

Quanto dunque alla struttura della nuova Sezione II, a seguito delle recenti novelle alla legge di contabilità ne risulta, come riportato nella Relazione quadrimestrale prima citata, "modificata la modalità di rappresentazione dei dati contabili nei prospetti deliberativi per unità

di voto, al fine di dare evidenza contabile alla manovra complessivamente operata, per effetto delle innovazioni normative della Sezione I e delle facoltà di manovra esercitabili con la Sezione II. In particolare, i prospetti deliberativi della seconda sezione riportano: le previsioni di entrata e di spesa a legislazione vigente, includendo in essa le rimodulazioni compensative di spese per fattori legislativi e per l'adeguamento al piano finanziario dei pagamenti (verticali ed orizzontali) proposte dalle amministrazioni in sede di formazione del bilancio per finalità di efficientamento della spesa; le proposte di modifica della legislazione vigente (rifiinanziamenti, definanziamenti e riprogrammazioni) che non richiedono la previsione di una specifica disposizione normativa da disporre con la Sezione I; gli effetti finanziari imputabili alle innovazioni normative introdotte con la Sezione I del disegno di legge di bilancio, esposti separatamente”.

Considerato che la materia è stata oggetto di numerose modifiche, da ultimo ad opera dei richiamati decreti legislativi nn. 29 e 116 del 2018, merita di essere inquadrato, da un punto di vista più tecnico, il contenuto della Sezione II della legge di bilancio.

La prospettazione dei dati rilevanti a livello gestionale (e dunque di controllo) è articolata sulla duplice distinzione di cui all'art. 23, comma 3, lettere a) e b), della legge di contabilità, che si riflette nelle due colonne di cui agli appositi allegati. Da un lato, vengono offerte le previsioni formulate sulla base della legislazione vigente, ivi comprese le rimodulazioni verticali ed orizzontali, anche in funzione del cronoprogramma dei pagamenti (lettera a)). Dall'altro, vengono presentate le proposte relative a rifiinanziamenti, definanziamenti e riprogrammazioni di spese previste da norme vigenti che non siano compensate, nel senso che, unitamente agli effetti della Sezione I, compongono il complesso della manovra di finanza pubblica (lettera b), come prima specificato in dettaglio).

Merita un approfondimento metodologico la citata colonna genericamente riferita all'area della rimodulazione della legislazione vigente di cui alla citata lettera a), formalmente comprensiva anche della duplice funzione svolta ai sensi dell'art. 30, comma 2, della legge di contabilità.

Come chiarito anche dalle circolari del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, in tale colonna vanno a confluire una serie di funzioni. In sintesi, sono comprese le rimodulazioni dei fattori legislativi di carattere compensativo, anche tra missioni diverse di uno stesso stato di previsione, in senso sia verticale (all'interno di un centro di responsabilità e tra centri di responsabilità), sia orizzontale; quelle compensative orizzontali di competenza e di cassa (anche di natura corrente) per tener conto del cronoprogramma (è da ritenersi riferite anche agli oneri inderogabili); quelle orizzontali di leggi pluriennali di spesa in conto capitale permanenti e non, sempre per adeguamento al cronoprogramma (in base all'art. 30, comma 1, della legge di contabilità); quelle infine di leggi di spesa in conto capitale permanenti e non permanenti nonché le reiscrizioni negli esercizi futuri per le leggi pluriennali di spesa non permanenti delle somme non impegnate (in base all'art. 30, comma 2, della medesima legge, rispettivamente lettere a) e b) della legge di contabilità).

Alle riportate funzioni si aggiunge quella di cui agli adeguamenti ed alle regolazioni meramente quantitative della legislazione vigente, quali trovano fondamento normativo nell'art. 23, comma 3-bis, sempre della legge di contabilità.

Si compone così il complesso quadro delle funzioni che vengono esposte nella colonna del bilancio riferita all'art. 23, comma 3, lettera a).

Va poi ricordato che nelle relazioni presentate dal Governo si dà conto delle possibilità di manovra in tema di conservazione, accertamento e riaccertamento dei residui ex artt. 34-bis e 34-ter della legge di contabilità.

Viene altresì fornito un contenuto delle note integrative di particolare rilievo innovativo in termini di obiettivi per programmi in riferimento al triennio e di mappa di indicatori per ciascun obiettivo ed azione, con una scheda-azione suddivisa in base all'analisi economica e con l'evidenziazione delle spese di personale e relativa attribuzione alla singola unità.

Risultano fornite la tripartizione per programma prevista dalla legge di contabilità tenendo conto della natura giuridica della spesa, come previsto dall'art. 21 della legge di contabilità, nonché quella intesa a tener conto della natura corrente o capitale della spesa.

La funzione svolta

Nel riprendere le considerazioni già espresse in dettaglio in varie sedi circa la natura effettivamente sostanziale o meno della Sezione II alla luce delle nuove previsioni da parte della legge di contabilità, si ricorda che il Governo ha ribadito, nella circolare n. 17 del 2018, che le modifiche alla legge di contabilità hanno conferito “natura sostanziale alla legge di bilancio (ai sensi del nuovo articolo 81 della Costituzione)”.

La Corte ha già osservato al riguardo, in linea generale, che, a proposito della Sezione II della legge di bilancio, si è in presenza piuttosto della consueta funzione (pur se ampliata nella portata) di adeguamento delle previsioni a legislazione vigente ai nuovi obiettivi, anche per quanto concerne l'area dei cd. “fattori legislativi”, in coerenza dunque con l'assetto previgente rispetto alla novella, ossia con il testo originario della legge n. 196 del 2009.

Il bilancio tendenziale precedente alla novella costituzionale del 2012 (ancora vigente dunque il precedente terzo comma dell'art. 81 Cost.) già conteneva, infatti, la funzione di rimodulazione dei richiamati “fattori legislativi” e la componente a legislazione vigente della legge di bilancio ed attualmente conserva una autonoma evidenziazione anche dopo le varie novelle (Sezione II): essa costituisce il “consolidato” rispetto a cui valutare l'impatto della legislazione sostanziale, consistente sia nella Sezione I della legge di bilancio sia nelle altre leggi ordinarie.

Ciò indirettamente fa intendere che il riportato riferimento del Governo di cui alla richiamata circolare n. 17 risulta piuttosto una clausola di stile.

Come già rilevato in precedenti occasioni, si osserva sul piano sistematico che l'assetto materiale su cui si sta risistemando l'ordinamento ai fini della sussunzione o meno da parte della legge di bilancio di una natura sostanziale (ad esclusione naturalmente della Sezione I) non sembra dunque rappresentare una evoluzione decisa in tal senso (a titolo meramente esemplificativo, ciò sarebbe avvenuto se la determinazione contabile avesse potuto fungere da limite per tutte le classificazioni di spesa, come infatti non è avvenuto).

Va riconosciuto comunque che l'area della flessibilità di bilancio in fase di formazione si è comunque potenzialmente dilatata in base alla nuova legge di contabilità, per esempio in riferimento a quella orizzontale, connessa alla revisione delle stime sia di competenza che di cassa, in questo secondo caso anche a seguito del potenziamento della medesima cassa di cui alle varie novelle ordinamentali, a partire da quella del 2016.

Si evidenzia in tal modo, dal quadro descritto, uno dei motivi profondi che hanno ispirato il complesso delle innovazioni metodologiche intervenute negli ultimi anni: oltre alla novità della flessibilità orizzontale, in questo senso si può richiamare ad esempio, in tema di flessibilità “verticale”, l'ampliamento di tale possibilità all'intero singolo stato di previsione, mentre il sistema previgente ne limitava l'ambito all'interno del programma ovvero tra programmi di ciascuna missione, sempre a livello previsionale.

Profili problematici

a) *La completezza dei dati*

Per le varie componenti della flessibilità come prima sintetizzate si osserva che continua a non risultare dimostrato il rispetto del divieto di finanziare la maggiore spesa corrente con la minore in conto capitale previsto dalla legge di contabilità, da riferirsi presumibilmente alla sola flessibilità verticale (quella orizzontale essendo in generale vincolata all'ammontare delle risorse complessive della singola legge, senza “travasi” tra leggi).

Mentre risultano forniti dettagli a proposito delle entrate cd. “stabilizzate” ai sensi del richiamato art. 23, comma 1-*bis*, della legge di contabilità, non viene fornita evidenza analitica degli effetti dell'utilizzo dello strumento di cui agli artt. 34-*bis*, commi 3 e 4, nonché 34-*ter*, comma 5.

Si verte in tale ultimo caso sulla reiscrizione, in tutto o in parte, in appositi fondi di residui passivi perenti eliminati nonché di quelli riaccertati: a tal riguardo, la Relazione tecnica si limita ad informare che si è tenuto conto di tale possibilità in riferimento ai residui riaccertati (art. 34-ter, comma 5), fornendo il dato complessivo per il triennio 2019-2021, pari a 750 milioni di euro circa e distinguendo per esercizio, ma senza specificare se si tratta di una previsione di sola cassa o anche di competenza o di entrambe. Rimarrebbe in tal ipotesi l'assenza di indicazioni di carattere quantitativo circa la riproduzione in bilancio dei residui perenti eliminati (art. 34-bis, comma 4).

Quanto in particolare alla ripartizione prima riassunta delle varie funzioni di rimodulazione di cui al citato art. 23, comma 3, lettera a), da un punto di vista generale va notato che la suddivisione delle funzioni riveste un apprezzabile interesse che si colloca al di là del dato contabile, in quanto rappresenta un raggruppamento di tipologie legislative dal punto di vista finanziario che solo in parte (ad es. per la fattispecie regolata dall'art. 30 della legge di contabilità, ossia per le leggi pluriennali di spesa in conto capitale e per le leggi permanenti) trova una disciplina nell'ordinamento. Rimane fermo infatti che, al di fuori di tale catalogazione, non si rinviene altra forma di codificazione delle tipologie delle forme legislative, che si sostanzia dunque nell'elenco di cui all'art. 21, comma 5, della legge di contabilità.

b) Il raccordo tra previsione di bilancio e leggi sostanziali

Come prima evidenziato a proposito del significato e delle implicazioni del potenziamento della cassa, uno dei punti su cui la Corte ha più volte insistito nelle varie pronunzie in argomento riguarda la necessità del pieno soddisfacimento dell'esigenza intesa a consentire la ricostruibilità delle poste di bilancio in base al dettato delle leggi sostanziali in vigore e finanziariamente rilevanti.

Ciò in riferimento anzitutto a vari principi di cui alla stessa legge di contabilità, come, tra l'altro, veridicità, attendibilità, trasparenza, riconducibili peraltro al principio della sovranità popolare di cui all'art. 1 Cost. Del resto, proprio per tali motivi la stessa legge di contabilità prevede costantemente il raccordo dei vari istituti contabili con la legislazione vigente.

Si tratta di una materia in evoluzione, avuto riguardo alle modalità in cui tali principi ed esigenze si declinano nella struttura *in progress* della legge di bilancio. Per quanto riguarda la sessione 2018, fermo rimanendo il nomenclatore degli atti (il cui aggiornamento ha costituito peraltro un tema su cui sono sempre stati auspicati miglioramenti), il raccordo in questione viene presentato a livello analitico essenzialmente in riferimento all'azione, nella relativa scheda facente parte delle Note integrative, avuto riguardo ai criteri di formulazione delle previsioni.

Ciò consente una ricostruzione anche per missione e per programma tenendo conto del criterio della classificazione economica.

Un'altra tipologia di raccordo viene offerta in riferimento alle varie forme di flessibilità riconducibili all'operare del richiamato art. 23, comma 3, lettera a), della legge di contabilità (ivi incluse le reiscrizioni delle somme non impegnate), su cui è calibrata la struttura del bilancio dello Stato a livello analitico ai fini della gestione e della rendicontazione, come prima riportato. Si dispone pertanto dell'indicazione della legislazione vigente per programma (all'interno della missione) con l'evidenziazione dell'autorizzazione rimodulata nell'ambito della flessibilità orizzontale e verticale, nonché della reiscrizione delle somme non impegnate. Si dispone altresì della medesima indicazione (sempre a livello di programma) per le riprogrammazioni, con informazioni più estese, per questo secondo caso, nelle relazioni tecniche ed illustrative.

L'ammontare delle informazioni è dunque rilevante, come richiesto dalla legge di contabilità. L'esigenza di base che va tenuta sempre presente è quella riferita sia alla completezza dei rinvii alle leggi in essere sia ai relativi aggiornamenti. Per quanto concerne le future sessioni probabilmente è da attendersi un approfondimento da questo punto di vista, apparendo, le indicazioni fornite, spesso troppo scarse, a fronte di un ammontare di leggi in vigore finanziariamente rilevanti che si pone in termini quantitativi come più imponente.

c) La questione della Relazione tecnica

Circa i profili problematici, sul piano metodologico, della nuova Sezione II va ricordato che uno dei punti su cui da tempo si era insistito nel dibattito è costituito dal grado di dettaglio e di esaustività della Relazione tecnica concernente la legislazione vigente. In materia era atteso uno sforzo illustrativo particolare, al fine di rendere verificabile la sostenibilità del quadro tendenziale presentato (anche per quanto concerne, per esempio, la quota della futura legislazione onerosa eventualmente incorporatavi, nonché la stessa affidabilità delle clausole di salvaguardia in essere nella legislazione ordinaria) e al contempo renderne ricostruibili almeno le linee generali.

Si tratta di un ambito in ordine al quale la Corte ha da anni richiesto un ampliamento documentativo (da ultimo nell'audizioni parlamentari in materia), in virtù del quale sarebbero dovuti essere più chiari i criteri di costruzione in dettaglio dei "tendenziali", tenendo conto dell'esigenza di garantire l'attendibilità non solo del quadro di finanza pubblica, ma anche - in molti casi - delle stesse coperture del processo legislativo ordinario. Una Relazione tecnica particolareggiata sulla componente a legislazione vigente del bilancio potrebbe consentire infatti di meglio comprendere (come già rilevato lo scorso anno): 1) i criteri seguiti nella costruzione della previsione (con la connessa possibilità di verificarne l'affidabilità); 2) quanta parte della futura legislazione onerosa vi sia eventualmente incorporata; 3) di conseguenza, la sussistenza o meno di effettivi spazi di copertura nei casi in cui si utilizzino a tale scopo i "tendenziali"; 4) la sostenibilità tanto delle clausole di salvaguardia che insistano su programmi di spesa quanto delle stesse clausole di invarianza.

A fronte di questa analisi abbastanza generica si registra però, come prima riportato, un sostanziale arricchimento delle note integrative, sicché è possibile ricostruire per programma il dettaglio degli obiettivi e delle azioni correlate, con i relativi stanziamenti riferiti a quest'ultimo livello.

L'auspicio è dunque che negli anni a venire si possano ulteriormente affinare le tecniche di esposizione di un tale quadro analitico, eventualmente con maggiori dettagli dell'analisi per categorie, e distinguendo soprattutto, a livello di unità elementare, le varie funzioni svolte in base alla legge di contabilità (prima sinteticamente riportate) in riferimento al dato normativo presupposto: ciò anche ai fini del controllo, come prima ricordato. Probabilmente, lo sforzo da compiere da parte del Governo dovrà consistere nel riferire all'unità di dettaglio l'insieme delle fonti normative sottostanti.

d) L'impatto sui tre saldi della "manovra"

Peraltro, per quanto attiene alla componente propria di manovra da riferire alla Sezione II, si osserva che la Relazione tecnica dà conto delle rimodulazioni complessive e di dettaglio (rifinanziamenti, riprogrammazioni e definanze di cui all'art. 23, comma 3, lettera b), in termini di saldo netto da finanziare. Pur venendo forniti - i corrispondenti effetti sugli altri saldi - solo per la quota di definanze relativa alle spese dei ministeri, sia pure partitamente per le due Sezioni, è invece dall'apposito prospetto riepilogativo che si ha modo di apprezzare l'impatto complessivo in termini di contabilità nazionale della manovra di cui alla Sezione seconda (almeno in riferimento ai rifinanziamenti, alle riprogrammazioni e ai definanze, che costituiscono le varie ipotesi richiamate dal citato art. 23, comma 3, lettera b), pur in assenza di precisazioni riguardo alla singola linea di intervento).

A ciò va aggiunto che nell'ambito delle stesse rimodulazioni continua a non essere ricostruibile l'autonoma componente legata alla spesa permanente, la disciplina del cui istituto è rimasta, invece, nella sua autonomia all'interno della novellata legge di contabilità (art. 30, comma 6, che rinvia alle rimodulazioni di cui al citato art. 23, comma 3, lettera b)).

L'ORGANIZZAZIONE E IL PERSONALE

1. Lo stato di attuazione della riforma della Pubblica amministrazione:

1.1. L'evoluzione del quadro normativo; 1.2. Verifiche dell'Ispettorato della funzione pubblica sul grado di attuazione della riforma; 1.3. Gli interventi di rafforzamento dell'attività amministrativa

2. L'assetto organizzativo delle Amministrazioni: *2.1. La Presidenza del Consiglio dei ministri, i Ministeri e le Amministrazioni periferiche dello Stato; 2.2. Le Agenzie, gli Enti e le società strumentali*

3. L'Agenda per la semplificazione 2018-2020 e l'Agenda digitale

4. Il personale pubblico: *4.1. La spesa per redditi da lavoro dipendente nella contabilità nazionale; 4.2. Consistenza, composizione e costo del personale pubblico secondo i dati del Conto Annuale; 4.3. La spesa per redditi da lavoro dipendente nel bilancio dello Stato; 4.4. Il riavvio della contrattazione collettiva; 4.5. Le persistenti criticità del pubblico impiego*

1. Lo stato di attuazione della riforma della Pubblica amministrazione*1.1. L'evoluzione del quadro normativo*

Come sottolineato nel recente *Country Report Italy 2019* della Commissione Europea¹, gli indicatori di governance messi a punto dalla Banca mondiale (che rispecchiano la percezione della qualità dei servizi pubblici, la capacità della PA e la fiducia in essa riposta dai cittadini a livello nazionale e locale) hanno confermato le debolezze della Pubblica amministrazione italiana, evidenziando come il livello medio delle prestazioni fornite sia tra i più bassi dell'UE, con ripercussioni negative sia sulle imprese che sui cittadini.

Le maggiori difficoltà si sono riscontrate nella razionalizzazione delle società a partecipazione pubblica (in particolare nella capacità delle amministrazioni di dismettere effettivamente le quote societarie non strategiche), nella disciplina ancora frammentaria della gestione dei servizi pubblici locali, nel processo di trasformazione digitale ancora in ritardo (sia nell'accesso ad internet sia nell'attuazione degli investimenti nella banda larga), nella insufficiente vigilanza del mercato e della concorrenza e nelle difficoltà attuative del Codice degli appalti, i cui ritardi creano incertezze e rallentano la realizzazione dei progetti di investimento.

Ha destato, inoltre, ancora preoccupazione, ad avviso della Commissione, la lunga durata dei processi nella giustizia civile e la scarsa efficienza della giustizia penale.

Molti sono i fattori che concorrono ad accentuare tali criticità tra i quali si rileva, in particolare: il basso livello degli investimenti in attività immateriali e in Ricerca e sviluppo (R&S), la complessità delle procedure (malgrado l'avvio del processo di semplificazione e la maggiore attenzione alla trasparenza), la frequente sovrapposizione delle responsabilità tra livelli di governo e, soprattutto, la carente gestione del pubblico impiego, atteso che proprio l'inadeguatezza del capitale umano nel settore pubblico incide sulla capacità di valutare, selezionare e gestire i progetti di sviluppo, compresi quelli finanziati dalla Comunità europea.

¹ *Country Report Italy 2019*, pubblicato dalla Commissione europea il 27 febbraio 2019.

La necessità di avviare un'opera di modernizzazione e razionalizzazione della Pubblica amministrazione, in linea con le Raccomandazioni della Commissione europea, ha trovato spazio, nella precedente legislatura, con la legge n. 124 del 2015 - contenente un ampio numero di deleghe al Governo per la riorganizzazione, l'innovazione e la semplificazione delle Amministrazioni pubbliche – i cui obiettivi rispondevano alla necessità di incentivare la capacità e l'efficienza della PA e ristabilire la fiducia in essa riposta dai cittadini a livello nazionale e locale.

L'attuazione della legge è proseguita anche nel 2018 con l'approvazione di ultimi due decreti legislativi di integrazione e correzione di decreti già emanati (d.lgs. n. 126 e n. 127 del 2018) riguardanti le Forze di polizia e il Corpo nazionale dei Vigili del fuoco², il cui ambito si è limitato a disposizioni di carattere tecnico e formale per gestire la fase transitoria, al fine di assicurare il rispetto del principio di equi ordinazione nell'ambito del Comparto sicurezza e difesa a seguito di numerosi ricorsi pendenti davanti al Giudice amministrativo³.

L'attuazione della legge (che conta 26 decreti legislativi) - pur suscettibile, sotto molti aspetti, di contribuire alla semplificazione e all'accelerazione dei processi decisionali nella PA ed a promuovere la trasparenza e la digitalizzazione delle Amministrazioni - ha evidenziato lacune importanti e difficili da recuperare in mancanza di un nuovo impulso legislativo al processo di riforma.

La mancata attuazione delle deleghe legislative incidenti su gran parte dell'organizzazione dell'Amministrazione statale e sulla revisione della disciplina in materia di dirigenza pubblica non hanno di fatto consentito la definizione dell'ossatura portante della complessiva riforma della Pubblica amministrazione, mentre la rinuncia ad affrontare il riordino della intera disciplina dei servizi pubblici locali di interesse economico generale ha lasciato in vigore un quadro normativo che non offre agli Enti locali sicure coordinate gestionali.

Complessa è risultata anche la prima attuazione delle innovazioni legislative introdotte in materia di pubblico impiego dai d.lgs. n. 74 e 75 del 2017 che, seppur frammentarie, apparivano rilevanti in quanto, avrebbero dovuto, da un lato, consentire alle Pubbliche amministrazioni di stabilire e programmare le dimensioni e la ripartizione del personale secondo esigenze effettive in termini di numero e di competenze, dall'altro, garantire la valorizzazione della performance individuale e organizzativa per la distribuzione dei trattamenti accessori.

La difficoltà nel realizzare tali obiettivi è emersa dall'esame dei primi contratti collettivi nazionali di lavoro siglati nel 2018, a seguito della ripresa dell'attività negoziale, nei quali la definizione di un tema strategico per il datore di lavoro concernente i profili professionali e gli inquadramenti (cioè la domanda di competenze) è ritornato ad un modello concertativo con

² Si tratta del d.lgs. n. 126/2018 sulla revisione dei ruoli delle forze di polizia e il d.lgs. n. 127/2018 sull'ordinamento del personale del Corpo dei Vigili del fuoco.

³ Per quanto riguarda le Forze di Polizia il decreto n. 126 del 2018 introduce una serie di previsioni relative alle modalità attuative dei concorsi interni, dirette a salvaguardare il personale con maggiore anzianità effettiva nel ruolo. Vengono adottati correttivi all'elevata età media del personale in servizio e dal rilevante impiego di personale più anziano dei ruoli che espletano attività di polizia per attività di natura tecnico gestionale e amministrativa. Ci sono poi delle modifiche alla mancata espressa previsione delle decorrenze della nomina a vice sovrintendente tecnico, a viceispettore e a Vice-ispettore tecnico per i vincitori dei concorsi interni previsti nella fase transitoria.

Il d.lgs. n. 127 del 2018 prevede modifiche più complesse per i vigili del fuoco, con all'interno una rimodulazione dei percorsi di carriera dei tre ruoli del personale non direttivo e non dirigente che espleta funzioni operative, prevedendo la soppressione per ciascun ruolo di una qualifica (o due, nel caso del ruolo degli ispettori), l'attribuzione di scatti convenzionali (o la diversa determinazione del periodo di effettivo servizio nella qualifica, utile ai fini del suo conseguimento), la rideterminazione della durata di servizio effettivo richiesto per accedere alle qualifiche superiori con la previsione del meccanismo di accesso a "ruolo aperto". C'è poi l'innalzamento del titolo di studio richiesto per l'accesso ai ruoli iniziali e una contestuale semplificazione dei passaggi di qualifica. Si prevede poi l'istituzione di nuovi ruoli del personale non direttivo e non dirigente espletante funzioni specialistiche (specialità aeronaviganti, nautiche, dei sommozzatori), con un percorso di carriera analogo a quello previsto per il personale con funzioni operative; l'istituzione di appositi ruoli del personale non direttivo e non dirigente esercitante funzioni tecnico - professionali (operatori ed assistenti; ispettori logistico - gestionali; ispettori informatici; ispettori tecnico - scientifici; ispettori sanitari); l'istituzione di appositi ruoli del personale non dirigente e non direttivo che espleta funzioni di rappresentanza (banda musicale ed atleti).

l'obiettivo esplicito di definire ulteriori opportunità di progressione economica del personale all'interno delle aree e delle categorie⁴.

Anche le nuove disposizioni in materia di reclutamento sono apparse di non immediata attuazione atteso, da un lato, che il sistema è continuato a dipendere prevalentemente da concorsi basati sulle conoscenze teoriche, maturate attraverso lo studio, anziché sulla valutazione delle competenze e abilità (anche acquisite con precedenti esperienze professionali sia interne sia esterne al settore pubblico); dall'altro lato, che le recenti modifiche normative hanno introdotto una pluralità di disposizioni volte a privilegiare il superamento del precariato attraverso l'assunzione diretta del personale a tempo determinato reclutato sulla base di procedure selettive e attraverso concorsi riservati per il personale interno privo di tale requisito.

Sono restati sullo sfondo della nuova tornata contrattuale anche gli obiettivi di recupero della produttività e di valutazione della performance, atteso che i benefici medi a regime sono stati in gran parte destinati alla rivalutazione della retribuzione tabellare, mentre soltanto una minima parte è stata finalizzata alla rivalutazione dei trattamenti accessori e che gran parte dei fondi destinati alla contrattazione collettiva risultano assorbiti dal finanziamento delle nuove progressioni economiche o di emolumenti aventi carattere fisso e continuativo.

È vero, come sottolineato dalla Commissione europea, che la percezione degli effetti positivi della riforma del pubblico impiego potrebbe richiedere uno spazio temporale maggiore, ma la modifica di prassi amministrative consolidate sembra particolarmente difficoltosa, a fronte di una situazione di scarso ricambio generazionale e di una quota elevata di personale con contratto a tempo determinato.

Tali criticità sono alla base dello sforzo legislativo avviato, seppure in modo disorganico, nella nuova legislatura, con l'obiettivo di un miglioramento immediato dell'organizzazione amministrativa e di un incremento della qualità dei servizi erogati.

Il cambiamento della PA dovrebbe costituire, come indicato anche nel DEF 2019, il presupposto e il sostegno anche per altre azioni di governo dirette ad introdurre ulteriori misure di semplificazione volte a ridurre i costi per i cittadini e le imprese, attraverso procedure amministrative telematiche uniformi sul territorio, eliminando incertezze applicative e facilitando la fruizione dei servizi.

Ciò presuppone interventi anche sui responsabili dei processi e sulle figure manageriali, ripartendo dalla disciplina della dirigenza - rimasta esclusa, tranne quella sanitaria, dalla riforma del pubblico impiego - per riaffermare la centralità dei criteri di reclutamento, del riconoscimento del merito e della formazione continua.

In tale direzione, al termine del 2018, è stato presentato un disegno di legge avente ad oggetto "Interventi per la concretezza delle azioni delle Pubbliche amministrazioni e la prevenzione dell'assenteismo"⁵, con l'obiettivo di individuare soluzioni per garantire l'efficienza della Pubblica amministrazione; prevenire il fenomeno dell'assenteismo; accelerare assunzioni mirate nella PA e favorire il ricambio generazionale; adeguare i fondi destinati al trattamento economico accessorio del personale in relazione alle risorse assegnate nell'ambito della nuova contrattazione collettiva e al numero delle nuove assunzioni.

Al fine di garantire l'efficienza della Pubblica amministrazione, il disegno di legge prevede l'istituzione, presso il Dipartimento della funzione pubblica, accanto all'Ispettorato per la funzione pubblica e l'Unità per la semplificazione e la qualità della regolazione, del "Nucleo della

⁴ I contratti del personale dei comparti Funzioni centrali, Istruzione e ricerca, Enti locali e Sanità (fino ad ora siglati) prevedono, infatti, una commissione paritetica sui sistemi di classificazione professionale con il compito di verificare i contenuti dei profili professionali in relazione ai nuovi modelli organizzativi, ma con l'obiettivo di definire ulteriori opportunità di progressione economica del personale all'interno delle aree e delle categorie. In tale direzione il contratto del personale del comparto Enti locali e quello del comparto Istruzione e ricerca (limitatamente al personale delle università e della ricerca) introducono, in corrispondenza di ciascuna categoria, un'ulteriore posizione economica apicale cui si accede mediante progressione economica a carico delle risorse destinate alla contrattazione integrativa, irrigidendo, in tal modo, l'ammontare del fondo per il trattamento accessorio destinato al recupero della produttività e incentivando passaggi di livello fondati su criteri non sempre in linea con l'obiettivo di valorizzare la professionalità e il merito.

⁵ Il disegno di legge (Atto Senato n. 920) è stato approvato dal Senato in seconda lettura in data 12 giugno 2019.

concretezza”, composto da 53 unità di personale, con il compito di adottare un piano triennale di attività (che dovranno essere poste in essere dai singoli enti) e di verificarne la realizzazione in corso d’opera e a consuntivo, anche attraverso sopralluoghi e visite e con la possibilità di proporre misure correttive.

Come già evidenziato dalla Corte dei conti, nell’audizione tenuta al Senato della Repubblica nel novembre 2018, la generalità dei compiti affidati alla nuova struttura e le affinità funzionali con gli altri uffici già da tempo operanti presso il Dipartimento della funzione pubblica rende necessaria una attenta definizione dei contenuti del Piano per la concretezza in relazione, da un lato, ai compiti affidati all’Ispettorato per la funzione pubblica (cui già spetta il compito di vigilare sulla conformità dell’azione amministrativa ai principi di imparzialità, buon andamento ed efficacia), dall’altro, ai contenuti del Piano della performance (che, sulla base delle linee guida formulate dallo stesso Dipartimento della funzione pubblica, attraverso l’Unità per la semplificazione, già dovrebbe prevedere obiettivi declinati con la necessaria concretezza).

Il provvedimento contiene, inoltre, misure per contrastare l’assenteismo, attraverso l’introduzione di sistemi di verifica biometrica dell’identità e di videosorveglianza degli accessi per i dipendenti delle Amministrazioni pubbliche.

Anche in questo caso si tratta di un intervento isolato che andrebbe coordinato, da un lato, con la garanzia della *privacy* dei soggetti interessati, dall’altro, con la riforma della dirigenza pubblica che presuppone il potenziamento delle competenze manageriali ed una precisa attribuzione di competenze e poteri in ordine alla verifica delle prestazioni dei dipendenti.

Le altre misure previste nel disegno di legge in ordine all’adeguamento dei fondi destinati al trattamento accessorio e alla ripresa delle politiche assunzionali, nel corso dell’iter parlamentare, sono state integrate o superate da altri provvedimenti già approvati o contenuti in nuovi disegni di legge.

Alla prima misura ha dato attuazione il d.l. n. 135 del 2018 (convertito dalla legge n. 12 del 2019), nell’ambito di un provvedimento contenente misure di sostegno e semplificazione per le imprese e la Pubblica amministrazione, in un complesso ed eterogeneo ambito di materie.

Gli interventi per accelerare le assunzioni e favorire il ricambio generazionale hanno, invece, trovato, in parte, attuazione nella legge n. 145 del 2018 (legge di bilancio 2019), che ha previsto assunzioni straordinarie in deroga in alcuni settori nevralgici della Pubblica amministrazione (Ministeri della giustizia, dell’interno, dell’ambiente, magistrati ordinari e amministrativi, Forze di polizia, Vigili del fuoco, ricercatori delle università, ispettori del lavoro), per circa 12.400 posti, che si sono aggiunte a quelle ordinarie che, dal 2019, già consentivano un tasso di ricambio pari al 100 per cento del personale cessato dal servizio.

Anche le modalità di predisposizione dei piani di fabbisogno e la necessità di reclutare, in via prioritaria, figure professionali con elevate competenze riproducono quelle previste nella legge di bilancio 2019 per le assunzioni straordinarie, da realizzare a valere sul Fondo per il pubblico impiego.

Molte sono, infine, le norme di semplificazione delle procedure di reclutamento (concorsi unici, deroghe in materia di mobilità, composizione delle commissioni esaminatrici di concorsi pubblici) che hanno trovato una nuova collocazione, anche, nell’ambito del recente disegno di legge recante “Deleghe al Governo per il miglioramento della Pubblica amministrazione” (A.S. n. 1122) che fissa tra l’altro i principi ed i criteri direttivi per la redazione di un testo unico della complessa normativa sull’impiego pubblico e nuove linee guida per la riforma della dirigenza.

La Corte, nell’audizione presso la competente Commissione del Senato⁶, ha positivamente sottolineato la ripresa di un complessivo disegno riformatore, avente ad oggetto un organico e completo intervento di revisione della normativa vigente.

I singoli argomenti trattati nel disegno di legge delega riguardano, infatti, le maggiori criticità tuttora esistenti nell’ordinamento del pubblico impiego (modalità di accesso, norme per

⁶ Audizione della Corte dei conti del 7 maggio 2019 presso la Commissione 11 - Lavoro pubblico e privato, previdenza sociale - Senato della Repubblica.

favorire il merito e la premialità, riordino della dirigenza pubblica, mobilità del personale, rapporti fra legge e contrattazione)⁷.

Si tratta, peraltro, di disposizioni, già da tempo contenute nella legislazione vigente, che, non hanno mai trovato concreta attuazione e necessitano di essere coordinate con le norme contenute nel disegno di legge⁸.

L'ambito della delega diretta a favorire il merito e la premialità si inserisce, in particolare, in un quadro normativo, di recente ridefinito (d.lgs. n. 74/2017), che già risponde ad alcuni dei principi introdotti dalla legge delega.

Presso il Dipartimento della funzione pubblica è, infatti, già attiva una struttura dirigenziale di livello generale denominata "Ufficio per la valutazione della performance", le cui funzioni di promozione e coordinamento verrebbero confermate nel Nuovo Sistema Nazionale di valutazione della performance e anche le competenze e la composizione degli Organismi indipendenti di valutazione (OIV) risultano già allineati, per quanto attiene all'operatività, ai criteri recati dal disegno di legge delega.

Novità si rilevano, invece, nella disciplina della dirigenza che segna una forte discontinuità con il disegno recato dall'art. 11 della legge delega n. 124 del 2015.

Il nuovo assetto ordinamentale prevede la conferma dei ruoli dirigenziali specifici presso le singole Amministrazioni, l'ipotizzato superamento della modalità assunzionale del corso-concorso, e la previsione di prove selettive che tengano conto della specificità tecnica degli incarichi da ricoprire.

Positiva appare la conferma dei principi di separazione tra politica e amministrazione, dell'omnicomprensività della retribuzione dei dirigenti, della centralità del sistema di valutazione per il conferimento della retribuzione di risultato, del collegamento fra l'eventuale responsabilità dirigenziale e l'esito del processo di valutazione della performance del dirigente.

Il nuovo sistema di accesso alla qualifica dovrebbe, inoltre, garantire un più equilibrato rapporto fra competenze di tipo manageriale e conoscenze specifiche legate alla particolarità dei singoli incarichi da ricoprire, ferme restando, comunque, le esigenze di rotazione nell'attribuzione degli incarichi e di mobilità del personale, anche tra Amministrazioni diverse.

In questa sede meritano di essere ribadite le considerazioni più volte effettuate dalla Corte sul tema della dirigenza pubblica in merito all'opportunità che gli auspicati interventi normativi siano preceduti da una preliminare attività di ricognizione degli assetti organizzativi, volta ad evidenziare il numero ed i compiti degli uffici di livello dirigenziale.

La presenza di numerosi uffici con un numero estremamente ridotto di dipendenti richiede, come già suggerito dalla Corte dei conti nella relazione sul Rendiconto generale dello Stato per l'esercizio 2017, una verifica in merito al mantenimento della qualifica dirigenziale di alcune strutture. La titolarità degli uffici di minore rilevanza potrebbe essere affidata a funzionari titolari di un'apposita posizione organizzativa, garantendo in tal modo risparmi di spesa e offrendo un adeguato sbocco alla carriera dei dipendenti.

Un nodo fondamentale da sciogliere riguarda, infine, il rapporto tra legge e contrattazione collettiva, oggetto di frequenti e reiterate norme di delimitazioni dei rispettivi confini, in relazione al quale il disegno di legge prevede un nuovo intervento normativo, al momento privo della indicazione di criteri e principi direttivi.

In ogni caso, la riforma dell'assetto ordinamentale dell'impiego pubblico dovrebbe andare di pari passo con la ripresa di un più ampio disegno di revisione organizzativa di tutte le Pubbliche amministrazioni, anche riprendendo i contenuti indicati nell'art. 8 della citata legge delega n. 124 del 2015, che ha avuto solo parziale e frammentata attuazione.

⁷ Vedi infra par. 4.

⁸ Nel corso del 2018, in materia di reclutamento del personale, sono state emanate dalla Funzione pubblica le Linee guida sulle procedure concorsuali (direttiva n. 3 del 2017) in applicazione del d.lgs. n. 75 del 2017 nonché indirizzi operativi (circ. 3/2017) in materia di valorizzazione dell'esperienza professionale del personale con contratto di lavoro flessibile e superamento del precariato, allo scopo di tutelare forme di precariato protrattesi nel tempo. Tali indirizzi sono stati integrati (circ. 1/2018), in seguito alle modifiche introdotte dalla legge di bilancio per il 2018, volte a potenziare il superamento del precariato nelle Pubbliche amministrazioni.

Solo all'esito di tale processo potranno essere in concreto determinati i fabbisogni di professionalità, le qualifiche necessarie, l'organizzazione interna dei singoli uffici, il numero e il ruolo dei dirigenti.

La stessa prefigurazione di un superamento delle dotazioni organiche, quale limite alle facoltà assunzionali, introdotto dal d.lgs. n. 75 del 2017, potrà esplicare appieno i propri effetti solo dopo una puntuale ridefinizione dei compiti, delle procedure e del disegno organizzativo complessivo dell'apparato pubblico e delle singole Amministrazioni.

Il Piano triennale dei fabbisogni, cui il nuovo sistema affida la definizione dell'assetto organizzativo delle Pubbliche amministrazioni, si configura, infatti, come uno strumento gestionale di natura dinamica che dovrà essere coerente, non solo con le linee di indirizzo emanate dal Ministro per la semplificazione e la Pubblica amministrazione, ma anche con l'organizzazione degli uffici e con la pianificazione pluriennale delle attività nei limiti delle risorse finanziarie disponibili⁹.

TAVOLA 1

STATO DI ATTUAZIONE DELLA LEGGE DELEGA N. 124 DEL 2015

Art.	Oggetto della delega	Attuazione
1	Taglialeggi	D.lgs. 22.1. 2016, n. 10, Modifica e abrogazione di disposizioni di legge che prevedono l'adozione di provvedimenti non legislativi di attuazione
2	Anticorruzione e trasparenza delle PA	D.lgs. 25 maggio 2016, n. 97, Revisione e semplificazione delle disposizioni in materia di prevenzione della corruzione, pubblicità e trasparenza
3	Lavoro pubblico	D.lgs. 20 giugno 2016, n. 116, Modifiche all'articolo 55-quater del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, in materia di licenziamento disciplinare
4	SCIA	D.lgs. 30 giugno 2016, n. 126, Attuazione della delega in materia di segnalazione certificata di inizio attività (SCIA)
5	Conferenza di servizi	D.lgs. 30 giugno 2016, n. 127, Norme per il riordino della disciplina in materia di conferenza di servizi
6	Riorganizzazione della PA	D.lgs. 4 agosto 2016, n. 169, Riorganizzazione, razionalizzazione e semplificazione della disciplina concernente le Autorità portuali
7	Dirigenza pubblica	D.lgs. 4 agosto 2016, n. 171, Attuazione della delega in materia di dirigenza sanitaria
8	Partecipazioni societarie delle PA	D.lgs. 19 agosto 2016, n. 175, Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica
9	Riorganizzazione della PA	D.lgs. 19 agosto 2016, n. 177, Disposizioni in materia di razionalizzazione delle funzioni di polizia e assorbimento del Corpo forestale dello Stato
10	Codice del Processo contabile	D.lgs. 26 agosto 2016, n. 174, Codice di giustizia contabile, adottato ai sensi dell'articolo 20 della legge 7 agosto 2015, n. 124
11	Amministrazione digitale	D.lgs. 26 agosto 2016, n. 179, Modifiche ed integrazioni al Codice dell'amministrazione digitale
12	Semplificazione procedimenti amministrativi	D.P.R. 12 settembre 2016, n. 194, Regolamento recante norme per la semplificazione e l'accelerazione dei procedimenti amministrativi
13	Enti di ricerca	D.lgs. 25 novembre 2016, n. 218, Semplificazione delle attività degli enti pubblici di ricerca
14	Camere di commercio	D.lgs. 25 novembre 2016, n. 219, per il riordino delle funzioni e del finanziamento delle camere di commercio
15	SCIA	D.lgs. 25 novembre 2016, n. 222, Individuazione di procedimenti oggetto di autorizzazione, segnalazione certificata di inizio di attività (SCIA), silenzio assenso e comunicazione e di definizione dei regimi amministrativi applicabili a determinate attività e procedimenti
16	Riorganizzazione della PA	D.lgs. 27 febbraio 2017, n. 43 Disciplina del Comitato italiano paralimpico
17	Performance	D.lgs. 25 maggio 2017, n. 74 Modifiche al decreto legislativo 27 ottobre 2009, n.150 (valutazione della performance)

⁹ Ai fini della predisposizione del Piano, ogni amministrazione deve definire i propri profili professionali e il conseguente sistema di classificazione, al fine di pervenire a modelli maggiormente idonei a valorizzare le competenze professionali e ad assicurare una migliore gestione dei processi lavorativi. L'obiettivo è quello di contenere a regime la spesa del personale pubblico, impedendo di programmare le assunzioni sulla base della semplice rilevazione dei posti vacanti di dotazioni organiche obsolete e non costruite tenendo conto di fabbisogni concreti. Le dotazioni organiche saranno solo quella di fatto, con in aggiunta la spesa ammissibile per nuove assunzioni; queste dovranno essere programmate valutando le priorità che emergono dalla rilevazione dei fabbisogni, in particolare sul piano qualitativo, oltre che quantitativo.

Art.	Oggetto della delega	Attuazione
18	T.U. pubblico impiego	D.lgs. 25 maggio 2017, n. 75 Modifiche e integrazioni al Testo Unico del pubblico impiego, di cui al decreto legislativo 30 marzo 2001, n.165
19	Riorganizzazione della PA	D.lgs. 29 maggio 2017, n. 95, Disposizioni in materia di revisione dei ruoli delle Forze di polizia
20	Riorganizzazione della PA	D.lgs. 29 maggio 2017, n. 97, Corpo nazionale dei vigili del fuoco
21	Riorganizzazione della PA	D.lgs. 29 maggio 2017, n. 98, Documento unico di proprietà degli autoveicoli
22	Riorganizzazione della PA	D.lgs. 12 dicembre 2017, n. 228, Disposizioni in materia di razionalizzazione delle funzioni di polizia e assorbimento del Corpo forestale dello Stato (disposizioni integrative)
23	Amministrazione digitale	D.lgs. 13 dicembre 2017, n. 217, Modifiche ed integrazioni al Codice dell'amministrazione digitale (disposizioni integrative)
24	Riorganizzazione della PA	D.lgs. 13 dicembre 2017, n. 232, Riorganizzazione, razionalizzazione e semplificazione della disciplina concernente le Autorità portuali (disposizioni integrative)
25	Riorganizzazione della PA	D.lgs. 5 ottobre 2018, n.126, Disposizioni integrative e correttive, a norma dell'articolo 8, comma 6, della legge 7 agosto 2015, n. 124, al decreto legislativo 29 maggio 2017, n. 95
26	Riorganizzazione della PA	D.lgs. 6 ottobre 2018, n. 127, Disposizioni integrative e correttive al decreto legislativo 29 maggio 2017, n. 97

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati PCM

1.2. Verifiche dell'Ispettorato della funzione pubblica sul grado di attuazione della riforma

Nel 2018, al fine di assicurare l'attuazione concreta delle modifiche organizzative introdotte con la riforma del 2015, l'attività dell'Ispettorato della funzione pubblica, nell'ambito del Piano esecutivo delle verifiche, è stata rivolta, in particolare: all'azione di contrasto dell'assenteismo e al monitoraggio del corretto svolgimento dei procedimenti disciplinari; alle misure di semplificazione introdotte in materia di conferenza di servizi e alle verifiche in materia di incarichi attribuiti ai pubblici dipendenti.

Le verifiche svolte dall'Ispettorato della funzione pubblica sull'esercizio dell'azione disciplinare sono state rivolte, con prioritaria attenzione, sulle norme introdotte per contrastare la "falsa attestazione della presenza in servizio", in osservanza della disciplina dettata dai d.lgs. n. 116 del 2016 e n. 118 del 2017, e per monitorare il corretto svolgimento dei procedimenti disciplinari a seguito dell'obbligo di comunicazione dei relativi dati all'Ispettorato, disposto dal d.lgs. n. 75 del 2017.

Quanto all'intero panorama dei procedimenti disciplinari nella PA, nel 2018 sono stati monitorati 11.822 procedimenti avviati (in aumento del 38 per cento rispetto al 2017), raccogliendo i dati informativi riassunti nella seguente tabella.

TAVOLA 2

PROCEDIMENTI DISCIPLINARI NELLA PA

AMMINISTRAZIONI	PROCEDIMENTI DISCIPLINARI 2018					PROVVEDIMENTI ADOTTATI				
	Avviati	di cui per falsa attestazione/ presenza (art. 55 quater, cc. 3-bis)	Sospesi per avvio proc. giudiziario	Conclusi	Sanzioni minori	Sospensioni dal servizio	di cui fino a 10 gg.	di cui oltre 10 gg.	Licenziamenti	Archiviazione proscioglimento
Ministeri e Agenzie	1.091	30	148	832	353	178	89	89	75	226
Enti pubblici vari	612	8	47	479	213	125	94	31	35	106
Regioni	253	54	16	179	52	45	23	22	31	51
Province	123	11	17	84	32	30	13	17	4	18
Comuni	2.978	33	438	1.988	764	495	380	115	110	619
Asl e Aziende Ospedaliere	3.228	19	519	2.188	878	523	326	197	130	657
Università	332	2	40	248	73	51	27	24	10	114
Scuole	3.205	4	243	2.642	1.291	486	385	101	94	771
Totale	11.822	161	1.468	8.640	3.656	1.933	1.337	596	489	2.562

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati PCM

Dal monitoraggio effettuato risulta che 8.640 sono stati debitamente conclusi (di cui 2.422 con sanzione grave), 1.468 sono stati sospesi per procedimento giudiziario e oltre 1.700 sono tuttora in corso.

Una specifica attenzione è stata posta ai procedimenti avviati per “falsa attestazione della presenza in servizio, accertata in flagranza” che motiva il 17 per cento dei provvedimenti di licenziamento complessivamente adottati (erano l’11 per cento nel 2017). Al 31 dicembre, il fenomeno ha registrato 161 casi, di cui 82 conclusi con licenziamento, 45 con sospensione dal servizio, 7 sospesi per procedimento penale e alcuni ancora in corso di definizione.

Quanto alle sanzioni disciplinari che hanno trovato applicazione nel periodo considerato, il 57 per cento delle sospensioni si riconducono all’inosservanza di disposizioni di servizio, negligenza e comportamenti scorretti, il 19 per cento ad assenze dal servizio ingiustificate o non comunicate nei termini prescritti e il 4 per cento al doppio lavoro e il 3 per cento a false attestazioni della presenza in servizio.

Nell’ambito dei provvedimenti di licenziamento, invece, il 29 per cento si riconduce alle assenze ingiustificate dal servizio, il 15 per cento ad inosservanza di disposizioni o negligenza e il 30 per cento da licenziamenti connessi a reati; i licenziamenti derivanti da false attestazioni della presenza in servizio accertata in flagranza raggiungono il 17 per cento.

Il contrasto all’assenteismo è stato svolto anche attraverso ispezioni congiunte con la Guardia di finanza, per verificare l’effettiva presenza al lavoro dei dipendenti.

Le verifiche sono state fatte a campione in tre regioni del centro Italia (Lazio, Umbria e Campania) ed hanno riguardato 20 Amministrazioni, in particolare Comuni, Asl, Province, uffici scolastici e camere di commercio.

A fronte di 1.100 lavoratori coinvolti, solo 12 (pari all’1 per cento circa) sono risultati assenti ingiustificati; dato, questo, che, letto alla luce dell’elevato numero dei procedimenti disciplinari avviati per falsa attestazione della presenza in servizio, evidenzia la maggiore attenzione riservata dalle Amministrazioni ai controlli sulla gestione del personale.

Il Nucleo speciale anticorruzione della Guardia di finanza nel 2018 ha, inoltre, eseguito circa 700 accertamenti sulla regolarità degli incarichi acquisiti dai dipendenti, a seguito delle richieste da parte delle Amministrazioni di appartenenza o di indagini tributarie.

Nel 50 per cento dei casi è emerso lo svolgimento di attività non autorizzata; le sanzioni comminate ai soggetti che hanno conferito incarichi in violazione sono state pari a 14,5 milioni, mentre le somme indebitamente percepite dai dipendenti e destinate ad incrementare i fondi di produttività sono state pari a 19,8 milioni.

In data 27 novembre 2018 è stato sottoscritto un nuovo Protocollo d’Intesa tra il Ministro della Pubblica amministrazione e la Guardia di finanza, allo scopo di potenziare l’attività di verifica e di controllo sulla falsa attestazione della presenza in servizio, sugli incarichi assunti dai dipendenti e sull’attestazione delle condizioni che legittimano la concessione di permessi per l’assistenza di familiarità con disabilità.

Quanto, infine, all’attività di verifica sugli interventi di semplificazione amministrativa, condotta in collaborazione con l’Ufficio per la semplificazione e la sburocratizzazione, l’Ispettorato ha svolto ulteriori verifiche a campione sullo stato di applicazione delle norme relative alle Conferenze di servizi, coinvolgendo tutte le Regioni e tutti i comuni capoluogo di provincia.

Malgrado il trend in crescita del numero delle Conferenze attivate (particolarmente significativo per le conferenze semplificate), dai dati è emersa, per un buon numero di enti, la difficoltà di attuazione della normativa, che ha comportato lo slittamento delle Conferenze oltre i termini previsti.

Sullo stesso campione sono emerse criticità in ordine all’osservanza dei termini, anche in relazione allo stato di attuazione delle norme sul diritto di “accesso civico generalizzato”.

Nell’ambito dell’attività di verifica svolta nell’anno, di intesa con i servizi ispettivi della Ragioneria generale dello Stato, sono state, infine, previste in merito all’applicazione delle norme in materia di trasparenza, riordino delle partecipate, reclutamento del personale e limiti di spesa per acquisto e censimento delle auto di servizio.

Dalle prime relazioni sui 15 comuni ispezionati sono emerse diffuse irregolarità negli obblighi di pubblicazione e, in vari comuni, violazioni in materia di riordino delle società a partecipazione pubblica.

1.3. *Gli interventi di rafforzamento dell'attività amministrativa*

Per incentivare l'implementazione della riforma della PA con il coinvolgimento attivo delle Amministrazioni locali, in modo integrato con l'Agenda digitale, sono proseguiti anche nel 2018 gli interventi di rafforzamento della capacità amministrativa per la modernizzazione e la digitalizzazione della PA nell'ambito del PON Governance e capacità istituzionale 2014-2020.

Si tratta di un programma finalizzato al rafforzamento della capacità istituzionale delle Amministrazioni pubbliche e delle parti interessate al fine, da un lato, di fornire un contributo all'effettiva modernizzazione del sistema amministrativo e all'implementazione di un rinnovato modello di *governance* nell'attuazione delle politiche di sviluppo, dall'altro, di esercitare un importante effetto leva rispetto agli investimenti dei programmi regionali non solo nell'attuare strategie nazionali, ma anche innescando la capacità dei POR di soddisfare i fabbisogni specifici dei territori¹⁰.

Le risorse mobilitate nel triennio 2016-2018 ammontano complessivamente a 343,9 milioni pari all'83,7 per cento della dotazione complessiva per interventi in ambiti quali: trasparenza, semplificazione, cittadinanza digitale, rafforzamento della capacità amministrativa ed efficienza della PA, riorganizzazione delle PA territoriali e salute e sostenibilità ambientale.

Allo stato attuale risultano avviati 24 interventi per un ammontare di spesa rendicontata pari a 56,1 milioni.

Le iniziative progettuali attivate nel 2018, per un ammontare impegnato pari a 121,1 milioni, hanno riguardato: a) la "cittadinanza digitale", in coerenza con la strategia operativa di sviluppo dell'informatica pubblica, secondo i principi architetturali fondamentali e gli obiettivi descritti dal modello strategico dell'ICT della PA italiana messo a punto da AgID¹¹; b) la Riforma delle PA, attraverso interventi per la razionalizzazione delle Amministrazioni pubbliche, per il miglioramento dell'efficienza organizzativa e della gestione del personale.

In materia di "cittadinanza digitale" è stato avviato un progetto, in collaborazione con l'INAIL, in cui l'Istituto si propone come polo di erogazione di servizi anche per altre Pubbliche amministrazioni.

Relativamente alla Riforma delle PA, sono stati avviati due progetti. Il primo prevede la realizzazione del portale "Lavoropubblico.gov – Strumenti, sistemi informativi e azioni di accompagnamento per una gestione strategica delle risorse umane", anche in seguito alle innovazioni introdotte dal d.lgs. n. 75 del 2017 relativamente alla programmazione dei fabbisogni di personale e delle innovazioni in materia di reclutamento. Il secondo, denominato "Cloudify NoiPA", attivato in collaborazione con il MEF, si propone di rendere disponibile il sistema unico del personale della Pubblica amministrazione elaborato dal MEF ad un numero sempre maggiore di amministrazioni.

A sostegno dell'implementazione delle riforme sono stati, inoltre, posti in campo ulteriori interventi a valere sulle risorse del Dipartimento della funzione pubblica (e attuate in gran parte attraverso il Foromez) con particolare riferimento alla disciplina della trasparenza, alle banche dati istituzionali e in materia di lavoro.

¹⁰ In questo ambito gioca anche un ruolo chiave il Comitato di Pilotaggio per il coordinamento degli interventi individuati dall'Agenda Digitale, presieduto dal Dipartimento della funzione pubblica, che ha il compito di garantire le demarcazioni e le sinergie tra gli interventi di rafforzamento della capacità amministrativa e la trasformazione digitale della PA nei PON e nei POR.

¹¹ Lo schema di riferimento con cui avviare il cambiamento è rappresentato da un modello descritto secondo un'architettura a tre livelli (Ecosistemi, Infrastrutture immateriali nazionali e Infrastrutture fisiche). Tra le infrastrutture immateriali, l'Anagrafe Nazionale Popolazione Residente (ANPR) rappresenta un asset chiave per abilitare lo sviluppo di servizi digitali innovativi. Il Dipartimento della funzione pubblica, attraverso un intervento ad hoc, punta a incentivare il subentro dei comuni in ANPR.

Tra i progetti realizzati nel 2018, si segnalano, tra gli altri, il progetto “Riformattiva”, finalizzato a supportare le Amministrazioni nell’attuazione della legge di riforma, i progetti in materia di semplificazione e riduzione degli oneri amministrativi, il progetto di monitoraggio sul FOIA e i progetti per favorire la consultazione telematica dei cittadini sulle politiche di governo.

Per quanto riguarda, invece, il lavoro pubblico, sono proseguite le attività di sviluppo del Sistema informativo del Lavoro pubblico (SILP) e della banca dati della dirigenza pubblica.

All’interno del *data-warehouse* del SILP è stato definito il modello di redazione dei Piani di fabbisogno delle PA, per consentire tutte le analisi ed le elaborazioni necessarie per una governance più tempestiva dei fabbisogni, in quanto l’applicativo sviluppato passerà al SILP i dati in tempo reale.

Il Portale è consultabile dal settembre 2018 e riguarda le seguenti aree tematiche: lavoro agile, banca dati della dirigenza dello Stato, mobilità, monitoraggio delle graduatorie concorsuali delle PA.

2. L’assetto organizzativo delle Amministrazioni

2.1. La Presidenza del Consiglio dei ministri, i Ministeri e le Amministrazioni periferiche dello Stato

Come già evidenziato, nell’ambito della complessiva attuazione della legge delega n. 124 del 2015, è rimasto quasi del tutto inattuato il corpo centrale della riforma concernente il riordino delle Amministrazioni centrali e periferiche dello Stato (Presidenza del Consiglio dei ministri, Ministeri, Agenzie governative nazionali ed Enti pubblici non economici nazionali), della quale anche la Corte dei conti, nella citata audizione sul disegno di legge delega al Governo per il miglioramento della Pubblica amministrazione, ha auspicato la ripresa, eventualmente riprendendo i contenuti indicati nella citata legge delega¹².

In attesa del riavvio del percorso di riforma dell’assetto ordinamentale delle Pubbliche amministrazioni, la struttura organizzativa dell’Amministrazione statale, formatasi in attuazione della pluralità delle disposizioni di riorganizzazione succedutesi nel corso della legislatura, appare ancora distante dagli obiettivi individuati dalla legge di riforma.

Particolarmente complesse risultano attualmente le competenze della Presidenza del Consiglio dei ministri, sia nell’ambito delle funzioni di indirizzo politico e di coordinamento e promozione dell’attività dei Ministri, sia in quello delle politiche attive.

Sotto il primo profilo, accanto alle tradizionali competenze, le funzioni di indirizzo politico hanno trovato una nuova espressione nell’istituzione, con la legge di bilancio per il 2017 (art. 1, comma 140), del Fondo per il finanziamento degli investimenti e lo sviluppo infrastrutturale del

¹² L’art. 8, tra i criteri direttivi, prevedeva, in via generale, la riduzione degli uffici e del personale anche dirigenziale destinati ad attività strumentali, a fronte di un potenziamento delle strutture che erogano prestazioni ai cittadini e alle imprese; la preferenza per una gestione tendenzialmente unitaria dei servizi strumentali, attraverso la costituzione di uffici comuni e la collocazione degli stessi nei medesimi edifici; il riordino, l’accorpamento e la soppressione di uffici e organismi al fine di eliminare duplicazioni o sovrapposizioni.

Per la Presidenza del Consiglio dei ministri, la delega prefigurava un’organica revisione della legge n. 400 del 1988, finalizzata ad assicurare prioritariamente lo svolgimento delle competenze funzionali al mantenimento dell’unità dell’indirizzo politico e alla promozione dell’attività dei Ministri.

Per le Amministrazioni centrali le priorità individuate dalla legge delega riguardavano: a) l’introduzione di maggiore flessibilità nella disciplina relativa all’organizzazione da realizzare con la semplificazione dei procedimenti di adozione dei regolamenti; b) la soppressione degli uffici le cui funzioni si sovrapponevano a quelle proprie delle Autorità indipendenti e delle Agenzie nazionali; c) il mantenimento della figura del Segretario generale in alternativa ad una organizzazione per dipartimenti, nei soli casi di verificata esigenza di un momento di coordinamento tra le diverse attività di competenza; d) il ridimensionamento degli uffici di diretta collaborazione con gli organi politici, sulla base dell’importanza delle diverse strutture.

Per le Amministrazioni periferiche disponeva, invece, il completamento del disegno di riorganizzazione delle Prefetture, trasformate in Uffici territoriali dello Stato, punto di contatto unico per tutte le Amministrazioni operanti nel territorio. I nuovi uffici territoriali avrebbero, inoltre, dovuto essere ridotti nel numero e dimensionati sulla base di parametri legati all’estensione territoriale, alla popolazione residente, all’eventuale presenza di città metropolitane e alle caratteristiche socio-economiche del territorio.

Paese – successivamente rifinanziato dalla legge di bilancio per il 2018 (legge 205 del 2017) - la cui ripartizione, disposta con dPCM, mirava ad assicurare certezza delle risorse e semplificazione dei procedimenti di programmazione in un complesso di settori strategici.

Risponde alle medesime finalità anche il nuovo Fondo per gli investimenti delle Amministrazioni centrali, introdotto dalla legge di bilancio per il 2019, che va ad affiancare lo strumento previsto dall'art. 1, comma 140 della legge n. 232/2016.

Rispetto al fondo istituito nel 2017, non vengono, tuttavia, più individuate le finalità di investimento, lasciando alle singole Amministrazioni richiedenti la selezione, in base ai propri programmi settoriali, dei progetti da finanziare. Una scelta, come sottolineato nell'Audizione della Corte dei conti sul disegno di legge sul bilancio di previsione dello Stato per il 2019 del dicembre 2018, che potrebbe comportare una frammentazione degli interventi e una sostanziale rinuncia al potere della PCM, di individuare le priorità strategiche per lo sviluppo e la crescita del Paese cui indirizzare le risorse stanziato fino al 2033.

Quanto alle politiche attive, fronte del trasferimento al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare delle funzioni esercitate dalla Presidenza del Consiglio dei ministri in materia di coordinamento e monitoraggio degli interventi di emergenza ambientale, sono state, nel 2018, riordinate le funzioni in materia di famiglia, adozioni, infanzia e adolescenza e disabilità¹³, assorbendo parte delle competenze del Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

Ha trovato, inoltre, conferma l'attribuzione, in capo al neo istituito Dipartimento¹⁴, delle funzioni relative alla realizzazione del progetto Casa Italia, le cui azioni strategiche rientrano tra le attività della PCM in amministrazione diretta in relazione alle specifiche risorse affluite nel bilancio per la realizzazione nei Comuni a rischio sismico degli interventi destinati a verificare la vulnerabilità degli edifici scolastici e degli edifici comuni e finanziare piani sperimentali per la difesa sismica degli edifici pubblici da realizzare attraverso cantieri pilota.

Di rilievo, ancora, il "Programma straordinario di intervento per la riqualificazione urbana e la sicurezza delle periferie delle città metropolitane e dei comuni capoluogo di provincia" (Piano periferie) - istituito dall'articolo 1, commi 974-978, della legge 28 dicembre 2015, n. 208 - e attribuito alla competenza del Segretario generale, con una dotazione iniziale di 500 milioni stanziati sul Fondo per l'attuazione del programma periferie del MEF e trasferiti al bilancio autonomo della PCM.

Importanti novità di carattere organizzativo si riconducono, inoltre, al recente d.l. n. 135 del 2018 (in relazione alle disposizioni in tema di piattaforme digitali) e alla legge n. 148 del 2018 (in relazione alle misure per il rilancio degli investimenti pubblici), che, tuttavia, accanto al potenziamento delle attività di impulso e coordinamento in settori strategici per il Paese, affidano alla Presidenza del Consiglio anche attività più direttamente operative.

In merito alla strategia digitale, ritornano, a decorrere dal 2020¹⁵, nella competenza delle strutture della Presidenza del Consiglio dei ministri le funzioni, i compiti e i poteri conferiti al Commissario straordinario per l'attuazione dell'Agenda digitale, per il cui esercizio è prevista la possibilità di avvalersi di un contingente di esperti in possesso di specifica ed elevata competenza.

Si confermano, pertanto, accanto alle attività di impulso e di coordinamento e alle attività di rilievo internazionale, le funzioni in materia di emanazione di regole tecniche, linee guida e protocolli di intesa e le attività di gestione di risorse finanziarie per la realizzazione di interventi finalizzati all'attuazione della Agenda digitale italiana.

Resta, invece, qualche incertezza in ordine al ruolo dell'Agid, quale agenzia responsabile dell'attuazione dell'Agenda digitale, in relazione alle diverse linee di sviluppo della strategia del sistema digitale italiano, atteso, peraltro, che la nuova disciplina prevede il trasferimento alla Presidenza del Consiglio dei ministri anche dei compiti dell'Agenzia relativi alla piattaforma per

¹³ D.l. n. 86 del 2018, convertito dalla legge n. 97 del 2018.

¹⁴ La Struttura di missione istituita allo scopo è cessata il 30 giugno 2018, anche in seguito alle attribuzioni disciplinate dal Codice della protezione civile, approvato con d.lgs. n. 1 del 2018.

¹⁵ Il mandato del Commissario straordinario per l'attuazione dell'Agenda digitale e la relativa struttura sono prorogati al 31 dicembre 2019.

i pagamenti elettronici nella PA, la cui gestione dovrebbe essere affidata ad una società per azioni interamente partecipata dallo Stato, utilizzando parte delle risorse già da essa utilizzate.

In merito, infine, al riavvio della politica di investimenti delle Amministrazioni centrali, di particolare rilievo risulta il disegno della nuova governance, di cui alla legge di bilancio del 2019 (legge n. 145 del 2018), costituito dall'istituzione di una nuova e peculiare "Struttura di missione per il supporto alle attività del Presidente del Consiglio dei ministri, di coordinamento delle politiche del governo e dell'indirizzo politico e amministrativo dei ministri in materia di investimenti pubblici e privati", denominata "InvestItalia".

Alla struttura sono stati attribuite, accanto a specifici compiti di coordinamento, attività più direttamente operative quali l'analisi e la valutazione di programmi d'investimento e di progetti di infrastrutture, l'elaborazione di studi di fattibilità e verifiche in collaborazione con il Ministero dell'economia e finanze, l'individuazione di soluzioni operative in materia d'investimento, in collaborazione con i competenti Uffici dei Ministeri e l'affiancamento delle Pubbliche amministrazioni nella realizzazione dei piani e dei programmi di investimento.

Investitalia opererà in coordinazione con la Cabina di Regia Strategia Italia - istituita con il dPCM 15 febbraio 2019, adottato in attuazione dell'articolo 40 del d.l. n. 109 del 2018 (convertito dalla legge n. 130 del 2018) - quale organo di raccordo politico, strategico e funzionale dell'azione di Governo, diretto a: verificare lo stato di attuazione di piani e programmi di investimento infrastrutturali, verificare lo stato di attuazione di interventi connessi a fattori di rilevante rischio per il territorio, esercitare, per la realizzazione delle suddette finalità, funzioni di impulso, coordinamento, monitoraggio e controllo in ordine alla corretta, efficace ed efficiente utilizzazione delle relative risorse economiche e finanziarie.

Completa il quadro delle misure adottate dal Governo per ottimizzare la spesa per investimenti, l'istituzione della "Centrale per progettazione delle opere pubbliche", sempre prevista dalla legge n. 145 del 2018, con compiti di progettazione, gestione delle procedure di appalto, valutazione economica e finanziaria del singolo intervento e assistenza tecnica alle Amministrazioni coinvolte nel partenariato pubblico/privato.

Nell'attesa della definizione della natura, dell'esatta denominazione, dell'allocazione, delle modalità di organizzazione e delle funzioni (affidate ad un dPCM), il coordinamento delle attività della nuova struttura con le funzioni di coordinamento di Investitalia e con le altre strutture organizzative che hanno competenza sugli investimenti e sullo sviluppo delle infrastrutture, sarà assicurato da un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, sentita la Conferenza unificata.

La riorganizzazione dei Ministeri, avviata a seguito della legge n. 112 del 2008 più volte modificata e integrata, si è, invece, inserita nell'ambito degli interventi di necessario ridimensionamento delle strutture, allo scopo di conseguire risparmi di spesa. In tale ottica, sono state adottate severe misure di riduzione del personale in servizio e delle piante organiche.

Le modifiche dell'assetto organizzativo hanno, pertanto, privilegiato la rimodulazione degli uffici dirigenziali di prima e di seconda fascia, accorpando le competenze nell'ambito delle nuove unità organizzative, e rinunciando, salve poche eccezioni, ad interventi più profondi diretti a ridurre o ad accorpare uffici destinati ad attività strumentali (a fronte di un potenziamento delle strutture che erogano prestazioni ai cittadini e alle imprese) o ad eliminare duplicazioni o sovrapposizioni; processo che si è, spesso, venuto a sovrapporre ad analoghi percorsi di ridefinizione delle competenze dei Ministeri ovvero di costituzione di Enti ed Agenzie nazionali.

In merito al rapporto tra le rinnovate strutture organizzative e il nuovo sistema di classificazione del bilancio dello Stato, la struttura del bilancio per missioni e programmi riflette le misure di riorganizzazione introdotte in attuazione delle disposizioni di razionalizzazione; solo a decorrere dalla legge di bilancio per l'esercizio 2017 e per il triennio 2017-2019 ha trovato, infatti, più completa attuazione la relazione diretta tra programmi di spesa e centri di responsabilità corrispondenti alle unità organizzative di primo livello dei Ministeri (nel 2016 erano ancora 15 i programmi di spesa condivisi tra più centri di responsabilità).

Nel corso del 2018 gli interventi organizzativi più significativi hanno riguardato il Ministero della giustizia, dell'interno, del lavoro e delle politiche sociali, dell'economia e delle

finanze (MEF), dei beni e delle attività culturali (MIBAC) e delle politiche agricole alimentari, forestali e del turismo (MIPAAFT).

In relazione al MEF, si segnala il d.m. 10 maggio 2018 - che ha disciplinato la composizione e il funzionamento dell'Ufficio centrale di coordinamento, in esecuzione della Convenzione Napoli II, relativa alla mutua assistenza e alla cooperazione tra amministrazioni doganali¹⁶ - e il d.m. 19 ottobre 2018 con cui sono state ridefinite alcune strutture del Dipartimento della RGS attualmente già operative (l'IGRUE, l'IGICS, la RTS Torino, la RTS Aosta, la RTS Forlì Cesena/Rimini e la RTS Ravenna).

L'anno 2018 è stato, inoltre, caratterizzato da una significativa riforma dei reparti territoriali della Guardia di finanza, la cui finalità è stata quella assicurare una sostanziale omogeneità tra le differenti realtà a livello provinciale con un deciso innalzamento del grado di rappresentatività del Corpo sul territorio, anche per effetto dell'aumento della consistenza complessiva dei presidi¹⁷ a connotazione operativa.

Per il Ministero dello sviluppo economico, nel novembre 2018, è stato adottato il decreto di modifica del d.m. 24 febbraio 2017, n.233, volto a rafforzare l'operatività del Segretariato generale, attraverso la sua articolazione in sei uffici di livello non generale.

Con riferimento al Ministero del lavoro e delle politiche sociali, a seguito dell'istituzione e dell'avvio dell'Ispettorato nazionale del lavoro e dell'Agenzia per le politiche attive del lavoro, è stato rivisto l'assetto organizzativo con il d.P.R. n. 57 del 2017¹⁸, che, nell'introdurre disposizioni per l'adozione di una misura nazionale di contrasto alla povertà, ha istituito la Direzione generale per la lotta alla povertà e per la programmazione sociale, alla quale sono state trasferite tutte le funzioni della Direzione generale per l'inclusione e le politiche sociali (la struttura organizzativa si è completata con il d.m. 6 dicembre 2017 riferito agli Uffici di seconda fascia dell'Amministrazione).

Il processo di riordino delle strutture del Ministero dell'interno, più volte rinviato, ha avuto finalmente avvio nel termine del 31 dicembre 2018, come da ultimo previsto dall'art. 12, comma 1-bis, del d.l. n. 13 del 2017, convertito dalla legge n. 46 del 2017.

Lo schema di regolamento è stato trasmesso, in data 20 dicembre 2018, alla Presidenza del Consiglio dei ministri-Dipartimento degli affari giuridici e legislativi, all'ufficio legislativo del Ministro per la Pubblica amministrazione ed ai competenti uffici del Ministero dell'economia e delle finanze, per il rispettivo assenso¹⁹.

Il provvedimento è stato elaborato ai sensi dell'articolo 32 del d.l. n. 113 del 2018 in base al quale, a seguito delle misure di *spending review*, le riduzioni dei posti di livello dirigenziale generale dovevano incidere esclusivamente sui posti assegnati ai Prefetti nell'ambito degli uffici centrali del Ministero dell'interno (dei 29 posti da sopprimere, 8 posti di livello dirigenziale generale si riferivano agli Uffici centrali del Ministero).

Ai fini del taglio degli otto posti di livello dirigenziale generale è stata computata anche la Direzione centrale per gli affari generali della Polizia di Stato del Dipartimento della Pubblica Sicurezza, la cui soppressione era già stata prevista dal decreto del Presidente della Repubblica 2 agosto 2018, che riscrivendo taluni assetti organizzativi, aveva anticipato il più complessivo processo di riorganizzazione²⁰.

¹⁶Sulla base dell'articolo K3 del trattato sull'Unione europea in materia di cooperazione nei settori della Giustizia e degli Affari interni è stata stipulata il 18 dicembre 1997 la Convenzione, relativa alla mutua assistenza ed alla cooperazione tra le Amministrazioni doganali (cosiddetta Convenzione «Napoli II»).

¹⁷ Attualmente la struttura organizzativa risulta composta complessivamente da n. 1.073 presidi.

¹⁸ L'attuale struttura amministrativa del MLPS è costituita solo da uffici di amministrazione centrale, con un Segretariato generale, otto Direzioni generali e 53 uffici di livello dirigenziale non generale, oltre agli uffici di diretta collaborazione del Ministro, i Sottosegretari di Stato e l'Organismo indipendente di valutazione della performance (OIV).

¹⁹ Il provvedimento, acquisito l'assenso del Ministro per la pubblica amministrazione, è attualmente in corso di valutazione da parte dei competenti ministeri.

²⁰ L'intervento si inserisce in un complesso quadro ordinamentale nel quale, accanto alla complessità delle funzioni ed dei compiti assegnati al dicastero, si pone la necessità di assicurare la coesistenza, nell'ambito della stessa amministrazione, di quattro distinte categorie di personale dotate di un diverso ordinamento. Le proposte formulate

Per ciò che concerne il taglio degli altri 21 posti di prefetto, tale obiettivo è stato conseguito rideterminando i numeri e le percentuali previste dalle disposizioni vigenti per il collocamento dei prefetti a disposizione per particolari esigenze.

Nel 2018, nel Ministero delle politiche agricole alimentari, forestali è stato completato il processo di riordino previsto dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 17 luglio 2017, n. 143 con la ridefinizione dei compiti e delle attribuzioni di tutti gli uffici dirigenziali di livello non generale del Ministero.

A seguito del cambio di legislatura, il decreto-legge n. 86 del 12 luglio 2018 (convertito dalla legge n. 97 del 2018), ha attribuito al Ministero delle politiche, agricole, alimentari e forestali le funzioni esercitate dal Ministero delle attività culturali e del turismo in materia di turismo, con conseguente trasferimento, a decorrere dal 1° gennaio 2019, delle risorse umane, strumentali e finanziarie, compresa la gestione dei residui, individuate con il dPCM 12 novembre 2018, n. 10966²¹.

Il citato decreto legge ha previsto l'istituzione del Dipartimento del turismo e, per assicurare l'invarianza finanziaria a seguito della previsione del nuovo posto funzione di Capo del Dipartimento del turismo, ha stabilito la contestuale soppressione di un numero di posti di funzione dirigenziale di livello non generale equivalente sul piano finanziario, rideterminando la dotazione organica dirigenziale (tredici posizioni di livello generale e di sessantuno posizioni di livello non generale)²².

È stato, infine, emanato il “Regolamento recante l'organizzazione del Ministero delle politiche agricole, alimentari, forestali e del turismo, a norma dell'articolo 1, comma 9, del decreto-legge 12 luglio 2018, n. 86, convertito, con modificazioni dalla legge 9 agosto 2018, n. 97”, con cui è stata rivista l'articolazione organizzativa del Ministero e rideterminata la dotazione organica.

Il Ministero per i beni e le attività culturali, negli ultimi anni, è stato oggetto di complessi e ripetuti interventi di riorganizzazione che, accanto al già citato passaggio delle funzioni in materia di turismo al Ministero delle politiche agricole, hanno interessato, nel 2018, l'organizzazione e il funzionamento dei musei statali (d.m. 7 febbraio 2018) e l'adozione dei livelli minimi uniformi di qualità per i musei e i luoghi della cultura di appartenenza pubblica (d.m. 21 febbraio 2018) quale strumento per l'attivazione e la progressiva costituzione del Sistema museale nazionale; una rete di musei e luoghi della cultura collegati fra loro al fine di migliorare il sistema di fruizione, accessibilità e gestione sostenibile del patrimonio culturale.

Ulteriori importanti modifiche organizzative sono state, inoltre, introdotte dal d.l. n. 50 del 2017²³ per fronteggiare la situazione verificatasi a seguito degli eventi sismici dell'agosto 2016.

prevedono quindi: l'accorpamento o la soppressione di alcune delle attuali Direzioni centrali e la riallocazione delle funzioni di “amministrazione generale”, attualmente assegnate al Dipartimento per gli affari interni e territoriali, presso il Dipartimento delle politiche del personale - che viene ridenominato “Dipartimento per l'amministrazione generale, per le politiche del personale dell'Amministrazione civile e per le risorse strumentali e finanziarie” - e l'attribuzione allo stesso Dipartimento di nuove funzioni in materia di prevenzione amministrativa per la tutela della legalità e la trasparenza

²¹ L'articolo 1, comma 7, del predetto d.l. 86/2018, ha stabilito che le risorse umane da trasferire dovessero includere il personale di ruolo nonché il personale a tempo determinato con incarico dirigenziale ai sensi dell'articolo 19, comma 6, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, entro i limiti del contratto in essere, che risultava assegnato alla Direzione generale del turismo alla data del 1 giugno 2018, previo eventuale esercizio, da parte del personale di ruolo, del diritto di opzione a favore del MIBAC.

²² Quanto al MIBAC, la norma ha ridotto le facoltà assunzionali per un importo corrispondente all'onere per le retribuzioni complessive del personale non transitato al MIPAAFT con corrispondente incremento delle facoltà assunzionali del MIPAAFT per l'importo pari all'onere per le retribuzioni complessive del personale non transitato (all'esito dell'esercizio del diritto di opzione, sono transitate al Ministero n. 22 unità di personale che sono state inquadrate nei ruoli del Ministero delle politiche agricole alimentari, forestali e del turismo).

²³ Tale decreto ha anche stabilito, con una norma di interpretazione autentica, che gli incarichi di direttore di istituti e luoghi della cultura possono essere rinnovati una sola volta e che alle procedure di selezione pubblica internazionale non si applicano i limiti di accesso ai posti di lavoro presso le Amministrazioni pubbliche per i cittadini non italiani. Con sentenza 9/2018, il Consiglio di Stato ha disposto che l'attività di direttore di museo statale non può essere riservata a cittadini italiani.

Al fine di accelerare le attività di ricostruzione nelle aree colpite dal terremoto è stata, in particolare, istituita presso il Ministero, l'Unità per la Sicurezza del Patrimonio Culturale²⁴, per rafforzare le interazioni con le Amministrazioni locali interessate, nonché per potenziare le azioni di tutela e valorizzazione del patrimonio culturale.

Altre modifiche organizzative sono intervenute con d.m. 7 febbraio 2018, con cui sono state apportate integrazioni all'elenco degli istituti e luoghi della cultura, previsti dal decreto 23 dicembre 2014. Il d.m. 21 febbraio 2018²⁵ ha definito i "Livelli uniformi di qualità per i musei", necessari per l'attivazione del Sistema museale nazionale. Al Sistema, facente capo alla Direzione generale Musei, coordinato su base regionale e provinciale, possono accedere, oltre ai luoghi della cultura statali, anche musei e luoghi della cultura non di appartenenza statale, pubblici o privati, su base volontaria e mediante un sistema di accreditamento definito nel decreto.

Si segnala, infine, il recente dPCM 4 aprile 2019, n. 47, che ha modificato il precedente regolamento concernente l'organizzazione del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, in attuazione dell'art. 1, comma 345 della legge n. 145 del 2018. Il nuovo disegno organizzativo, nel mantenere la ripartizione in tre distinte strutture dipartimentali, mira ad eliminare le duplicazioni, realizzando un accorpamento di strutture che svolgono funzioni analoghe e valorizzando il settore, di particolare rilievo, relativo all'alta formazione artistica coreutica e musicale.

Pochi sono stati nel 2018 gli interventi che hanno coinvolto le Amministrazioni periferiche dello Stato che, pur adottati in un'ottica di *spending review*, non hanno risposto agli obiettivi posti dalla legge 124 del 2015 (anche in questa parte rimasta inattuata), tra cui figurava anche la delega al Governo volta a razionalizzare la rete delle prefetture-uffici territoriali del Governo e a rivederne le competenze e le funzioni mediante la trasformazione delle stesse in un ufficio territoriale dello Stato, in cui sarebbero confluiti tutti gli uffici periferici delle Amministrazioni civili.

Accanto alle misure comunque adottate dal MEF, dal MIBACT e dal Ministero per la salute (analizzate nella Relazione al Parlamento relativa al precedente esercizio), si segnalano, nel 2018, gli interventi nell'ambito del Ministero della giustizia in tema di Archivi notarili. L'Amministrazione, al riguardo, ha proseguito le attività per la soppressione degli Archivi notarili sussidiari di Imperia e Mondovì ed ha assunto iniziative per sopprimere l'Archivio notarile sussidiario di Massa e per valutare la possibilità della soppressione di altri Archivi notarili sussidiari (quali, Melfi e Lagonegro), che conservano materiale di scarsissima consultazione da parte dell'utenza.

L'attuale articolazione territoriale si compone di 91 Archivi notarili distrettuali e di 16 Archivi notarili sussidiari.

Si segnala, ancora, il complesso ed articolato progetto di riorganizzazione della rete diplomatica, consolare e culturale del Ministero per gli affari esteri che ha portato alla chiusura di una pluralità di uffici. In tale ottica l'individuazione delle sedi da inserire nei piani di ristrutturazione ha preso in esame, per gli Uffici consolari, una pluralità di parametri obiettivi (volume dell'attività consolare, consistenza della collettività dei connazionali residenti, distanza tra la sede in soppressione e quella che riceve le competenze, facilità dei relativi collegamenti), mentre, per le Rappresentanze diplomatiche, si è basata sulla rilevanza degli interessi bilaterali, sull'ammontare e le tendenze dell'interscambio economico-commerciale e sulla consistenza della collettività italiana presente in loco.

L'attuale rete diplomatico-consolare, si compone di 301 strutture così distribuite: 128 Ambasciate, 8 Rappresentanze permanenti presso Organizzazioni internazionali, 80 Uffici consolari, 84 Istituti di cultura e 1 Delegazione diplomatica speciale. La razionalizzazione della rete estera ha comportato, da un lato, la chiusura dal 2007 di circa sessanta uffici, dall'altro, l'istituzione di nuove sedi, al fine di assicurare il progressivo rafforzamento della presenza

²⁴ Art. 1 del dPCM 238/2017, con aumento di un posto in dotazione organica di ufficio dirigenziale generale.

²⁵ Predisposto anche in seguito alla decisione UE 2017/864 del 17 maggio 2017, relativa all'Anno europeo del patrimonio culturale.

istituzionale italiana in aree economicamente emergenti o in Paesi di nuova priorità sul piano politico - strategico e della sicurezza (dal 2016 sono state istituite rappresentanza diplomatiche ad Ulan Bator, Santo Domingo, Niamey, Conakry e Ouagadougou).

Una razionalizzazione delle articolazioni territoriali del Ministero dell'economia e delle finanze è stata, infine, introdotta nella legge di bilancio 2019 (legge n. 145 del 2018), che ha previsto la realizzazione di presidi unitari orientati al governo coordinato dei servizi erogati in ambito territoriale; la realizzazione di poli logistici territoriali unitari, anche mediante condivisione delle sedi con uffici di altre Amministrazioni statali; l'unificazione e la rideterminazione degli uffici dirigenziali non generali presso le articolazioni periferiche.

2.2. *Le Agenzie, gli Enti e le Società strumentali*

In un'ottica di revisione generale degli assetti organizzativi un'attenta riflessione merita anche il complesso degli Enti, Agenzie e Società che fanno capo alle Amministrazioni centrali delle quali curano direttamente alcuni ambiti di competenza ministeriale o a favore delle quali assicurano la prestazione di servizi strumentali.

Il perimetro preso in considerazione comprende, accanto alle Agenzie²⁶ (titolari, in gran parte, di funzioni operative), alcuni Enti pubblici vigilati e/o controllati²⁷ (che svolgono attività strumentali ad essi demandate dai Ministri sulla base di atti convenzionali) e una serie di società strumentali partecipate dai Ministri, delle quali è stata delimitata un'area comprendente un insieme di soggetti che svolgono attività di tipo strettamente ausiliario nei confronti dell'Amministrazione che le controlla²⁸.

Le seguenti tavole evidenziano il quadro complessivo dei pagamenti, a carico del bilancio dello Stato, effettuati alle stesse da parte dei Ministri vigilanti o dagli altri Ministri nel 2018, la cui media triennale è stata confrontata con la media dei pagamenti totali effettuati dai Ministri nel medesimo periodo.

²⁶ Agenzie fiscali (cui si è aggiunta, più di recente, l'Agenzia delle entrate-Riscossione che, in qualità di ente pubblico economico, svolge l'attività di agente della riscossione su tutto il territorio nazionale ad eccezione della Sicilia); Agenzia italiana per la cooperazione allo sviluppo; Agenzia Industrie Difesa; Agenzia ENEA; Agenzia ICE; Agenzia per la coesione territoriale; Agenzia per l'Italia digitale; Agenzia nazionale per i giovani; Agenzia per la rappresentanza negoziale delle Pubbliche amministrazioni (ARAN); Agenzia nazionale per i servizi sanitari regionali (AGENAS); Agenzia per le erogazioni in agricoltura (AGEA); Agenzia per la valutazione del sistema universitario e della ricerca (ANVUR), che pur ispirandosi al modello di Agenzia delineato dal d.lgs. n. 300 del 1999, se ne discosta in relazione alle sue peculiari attività che richiedono la figura di un presidente, di un organo di governo rappresentativo della comunità scientifica e di un direttore responsabile dell'organizzazione; Agenzia nazionale per le politiche attive del lavoro (ANPAL); Agenzia unica per le ispezioni del lavoro denominata "Ispettorato nazionale del lavoro" (INL).

²⁷ Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale (ISPRA); Consiglio per la ricerca in agricoltura: Invalsi (CREA); Istituto nazionale per la valutazione del sistema educativo di istruzione e formazione; Istituto nazionale di documentazione, innovazione e ricerca (INDIRE); Istituto nazionale per l'analisi delle politiche pubbliche (INAPP); Istituto superiore di sanità; Agenzia nazionale del turismo (ENIT); Ente Nazionale per il Microcredito; Ente nazionale per l'aviazione civile (ENAC); Aero club d'Italia che ha il compito di promuovere e divulgare il volo in tutte le sue forme; Istituto di servizi per il mercato agricolo alimentare (ISMEA); Ente nazionale risi; Ente per lo sviluppo dell'irrigazione e la trasformazione fondiaria in Puglia e Lucania; - Consorzio Interuniversitario per il calcolo senza scopo di lucro (CINECA).

²⁸ Tale carattere strumentale, in linea con nozione di "ancillare" utilizzata nell'ambito del Sistema europeo dei conti (Sec2010), si riferisce alle attività di produzione effettuate dai ministeri con il "supporto di un certo numero di attività ancillari, quali, ad esempio, la contabilità, il trasporto, i sistemi informativi, la gestione degli immobili; attività che, pertanto, esistono per supportare le attività economiche principali e secondarie, attraverso la fornitura di beni e servizi ad uso esclusivo dell'operatore economico servito". Sono state escluse, pertanto, in coerenza con la definizione assunta, le imprese di produzione di servizi di tipo industriale (quali ad esempio Leonardo S.p.A., Enel S.p.A., Fs-Ferrovie dello Stato italiane S.p.A., Rai-Radio televisione italiana S.p.A solo per citarne alcune).

TAVOLA 3

PAGAMENTI EFFETTUATI AD AGENZIE, ENTI E SOCIETÀ STRUMENTALI

(in migliaia)

Descrizione amministrazione	Agenzie/Enti			Media nel triennio	Società			Media nel triennio
	2016	2017	2018		2016	2017	2018	
Affari esteri e della cooperazione internazionale	587.817	532.322	614.550	578.230	27	42	923	331
Ambiente e tutela del territorio e del mare	86.718	89.203	96.141	90.687	24.577	63.022	22.049	36.549
Beni e attività culturali	15.430	49.281	41.357	35.356	97.801	194.311	221.423	171.178
Difesa	435	1.000	1.479	971	2.105	529	1.670	1.435
Economia e finanze	5.355.630	5.140.031	5.207.553	5.234.404	1.060.842	1.062.893	1.092.515	1.072.083
Giustizia	7.276	10.592	12.988	10.286	1.350	431	910	897
Infrastrutture e trasporti	51.901	54.044	42.197	49.381	38.798	38.626	39.638	39.021
Interno	7.350	8.418	9.359	8.376	21.845	170.235	90.025	94.035
Istruzione, università e ricerca	37.852	63.103	61.209	54.055	4.582	386.168	422.481	271.077
Lavoro e politiche sociali	24.769	526.988	498.996	350.251	13.730	11.014	11.011	11.918
Politiche agricole alimentari, forestali e del turismo	157.014	324.675	333.979	271.889	4.023	4.123	3.990	4.045
Salute	150.677	162.309	168.128	160.371	507	1.069	536	704
Sviluppo economico	205.181	416.607	372.665	331.485	91.210	30.959	45.391	55.854
Totale complessivo	6.688.051	7.378.573	7.460.602	7.175.742	1.361.396	1.963.423	1.952.562	1.759.127

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

TAVOLA 3 BIS

INCIDENZA PAGAMENTI AD AGENZIE, ENTI E SOCIETÀ STRUMENTALI SULLA SPESA FINALE PRIMARIA

(in migliaia)

Descrizione amministrazione	Società, Agenzie e Enti			Media nel triennio	Media nel triennio pagamenti spesa primaria	Incidenza dei pagamenti triennali verso società ed enti sulla Spesa primaria
	2016	2017	2018			
Affari esteri e della cooperazione internazionale	587.844	532.364	615.474	578.561	2.756.576	21,0
Ambiente e tutela del territorio e del mare	111.295	152.225	118.190	127.237	952.476	13,4
Beni e attività culturali	113.231	243.592	262.780	206.534	2.145.088	9,6
Difesa	2.539	1.530	3.149	2.406	22.397.319	0,0
Economia e finanze	6.416.472	6.202.924	6.300.067	6.306.488	259.791.561	2,4
Giustizia	8.626	11.024	13.898	11.183	7.958.245	0,1
Infrastrutture e trasporti	90.700	92.671	81.834	88.402	11.012.394	0,8
Interno	29.195	178.653	99.385	102.411	26.197.528	0,4
Istruzione, università e ricerca	42.434	449.270	483.690	325.131	56.710.838	0,6
Lavoro e politiche sociali	38.499	538.002	510.007	362.169	112.257.648	0,3
Politiche agricole alimentari, forestali e del turismo	161.037	328.798	337.969	275.935	1.045.173	26,4
Salute	151.185	163.377	168.664	161.075	2.332.437	6,9
Sviluppo economico	296.391	447.567	418.057	387.338	6.134.655	6,3
Totale complessivo	8.049.447	9.341.996	9.413.164	8.934.869	511.691.938	1,7

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

I dati mostrano un consistente valore dei pagamenti complessivi agli organismi censiti che si attestano a 9,4 miliardi nel 2018, in lieve crescita rispetto al 2017, e rappresentano circa l'1,7 per cento dei pagamenti totali effettuati dalle Amministrazioni centrali.

Una disaggregazione dei pagamenti per Amministrazione mostra una più massiccia concentrazione del ricorso ad enti e società strumentali - sia nella gestione di attività strumentali, sia nella realizzazione di attività ad essi demandate dal Ministero vigilante - nell'ambito del Ministero dell'economia e delle finanze, in relazione ai trasferimenti alle Agenzie fiscali e alle Società partecipate.

Seguono il Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale, in relazione all'utilizzo delle risorse assegnate all'Agenzia italiana per la cooperazione allo sviluppo, e il Ministero dello sviluppo economico in relazione, da un lato, agli importi riversati all'Agenzia dell'entrate per le agevolazioni fiscali a favore delle imprese operanti nelle zone interessate dal

sisma del 2016, dall'altro, agli interventi per la promozione del *Made in Italy* attraverso l'ICE – Agenzia per la promozione all'estero e l'internazionalizzazione delle imprese italiane.

Rilevante risulta l'ammontare dei pagamenti anche nell'ambito dei Ministeri delle politiche agricole, alimentari e forestali e dell'ambiente del territorio e della difesa del mare, in relazione al complesso degli organismi che, ormai da diversi esercizi, coadiuvano dette Amministrazioni nell'attuazione delle specifiche politiche pubbliche e che assorbono rispettivamente il 26,4 per cento e il 13,4 per cento della spesa primaria dei Ministeri di riferimento.

Si confermano ancora, per il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, i trasferimenti connessi alla spesa per le funzioni svolte dall'Agenzia nazionale per le politiche attive del lavoro e dall'Ispettorato nazionale del lavoro e, per il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, i trasferimenti relativi a CONSAP S.p.A. per la gestione della Carta dei docenti ed agli Enti e alle Agenzie per lo svolgimento di attività strumentali (ANVUR, CINECA, INVALSI e INDIRE).

Si segnalano, infine, il Ministero per i beni e le attività culturali e del turismo (in relazione all'attività di ENIT, ALES S.p.A. e CONSAP S.p.A.), il Ministero della salute (in relazione all'attività dell'Istituto Superiore di Sanità) e il Ministero dell'interno (in relazione all'attività di CONSAP S.p.A.).

Nell'ambito di un'analisi per organismi, i pagamenti alle società segnano nel 2018 una stabilizzazione, confermando il livello di fabbisogno di servizi fino ad oggi offerti alle Amministrazioni (circa 1,9 miliardi nel 2018 e nel 2017).

Gli incrementi più significativi si concentrano nel Ministero per l'istruzione e l'università e la ricerca e nel Ministero dell'interno a seguito del conferimento alla CONSAP S.p.A. della gestione della Carta per la formazione dei docenti e del Fondo di rotazione destinato alle vittime dei reati di tipo mafioso, delle richieste estorsive e dell'usura.

Aumentano ancora i pagamenti destinati alle società nell'ambito del Ministero per i beni e le attività culturali, a seguito del conferimento, ancora alla CONSAP S.p.A., della gestione del c.d. Bonus cultura per i diciottenni e del crescente ricorso alla società ALES S.p.A. nella realizzazione di progetti destinati al miglioramento della fruizione dei luoghi della cultura e a supporto delle attività di conservazione dei beni culturali e della capacità organizzativa e gestionale.

Stabili risultano, infine, i pagamenti del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare alla società SOGESID S.p.A. (il picco registrato nell'esercizio 2017 comprendeva anche le somme trasferite ad INVITALIA S.p.A. per il finanziamento degli interventi per il risanamento del sito di Bagnoli-Caraglio).

I pagamenti a favore delle Agenzie e degli Enti pubblici registrano una lieve crescita rispetto al 2017 (1 per cento), raggiungendo i 7,4 miliardi, in gran parte assorbiti dalle Agenzie fiscali vigilate dal Ministero dell'economia e delle finanze.

In relazione agli altri dicasteri, le quote di spesa più significative si registrano nel Ministero per gli affari esteri e della cooperazione internazionale (in relazione al funzionamento dell'Agenzia per la cooperazione allo sviluppo), nel Ministero del lavoro e delle politiche sociali (in relazione all'istituzione dell'Agenzia nazionale per le politiche attive del lavoro e dell'Ispettorato nazionale del lavoro), nel Ministero per i beni e le attività culturali (in relazione alle attività affidate fino al 2018 ad ENIT) e nel Ministero per le politiche forestali, alimentari e forestali e del turismo (in relazione alle assegnazioni all'AGEA).

Considerate le finalità e le caratteristiche dei pagamenti, un processo di razionalizzazione dell'assetto organizzativo presuppone, per quanto concerne la figura delle Agenzie, l'individuazione dei presupposti che ne giustificano il ricorso (separazione tra le funzioni di indirizzo e controllo, che normalmente restano in carico ad un Ministero, e le funzioni operative per le quali si ritiene più adeguato un organismo con caratteristiche meno rigide di quelle ministeriali e più vicine a quelle delle aziende private) e la riorganizzazione della struttura del Ministero vigilante al fine di evitare sovrapposizioni e duplicazione di uffici.

Un particolare rilievo riveste anche l'attività volta ad uniformare le caratteristiche di tale modello sotto il profilo del grado di autonomia, dei poteri di ministeriali di vigilanza e controllo e dell'ordinamento del personale.

Quanto, invece, agli Enti pubblici strumentali merita attenzione soprattutto la categoria degli Enti di ricerca che, sulla base di direttive, protocolli d'intesa e atti convenzionali, svolgono attività non solo di ricerca commissionate da diversi Ministeri.

Un particolare rilievo riveste l'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale - ISPRA (che, accanto ai compiti assegnati in base alla legislazione vigente, svolge specifiche e ulteriori attività per il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare sulla base di linee prioritarie di azione definite nella direttiva generale annuale), il Consiglio per la ricerca in agricoltura - CREA (che, istituito con il d.lgs. n. 454 del 1999 e riorganizzato con la legge n. 190 del 2014, è il principale Ente di ricerca italiano dedicato all'agroalimentare) e l'Istituto nazionale documentazione innovazione ricerca educativa - INDIRE (che svolge un variegato complesso di attività per il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca che comprendono attività di ricerca, attività di formazione in servizio del personale della scuola, partecipazione al sistema nazionale di valutazione, attività di documentazione, azioni di supporto al Ministero per la gestione di programmi operativi finanziati dalla Comunità europea).

Una eventuale riorganizzazione del settore non può, inoltre, non coinvolgere le politiche di reclutamento delle Amministrazioni centrali, già in parte avviate nei precedenti esercizi, e le misure previste per accelerare l'assunzione di figure con elevate professionalità e competenze strategiche.

In tale direzione si sottolinea l'autorizzazione, disposta con la legge di bilancio 2019, all'assunzione di 420 unità di personale tecnico a tempo indeterminato per il triennio 2019-2021 presso il Ministero per l'ambiente e la tutela del territorio e del mare, accompagnata dalla progressiva riduzione delle convenzioni stipulate per le attività di assistenza e supporto tecnico-specialistico e operativo in materia ambientale.

Analoghe esigenze sembrano sottese alla nascita della "Centrale per progettazione delle opere pubbliche" (prevista dalla legge n. 145 del 2018) nella considerazione che, indipendentemente dalla configurazione giuridica che la nuova struttura assumerà, i compiti ad essa affidati (progettazione, gestione delle procedure di appalto, valutazione economica e finanziaria del singolo intervento e assistenza tecnica alle Amministrazioni coinvolte nel partenariato pubblico/privato) si presentano sostanzialmente diretti a supplire alla carenza di idoneo personale tecnico.

Quanto agli altri enti strumentali, un rilievo particolare riveste l'ENIT - Agenzia nazionale del turismo, l'Ente Nazionale per il Microcredito, l'Ente nazionale per l'aviazione civile (ENAC), nonché la galassia degli Enti che fa capo al Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali (ISMEA - Istituto di servizi per il mercato agricolo alimentare, Ente nazionale risi, Ente per lo sviluppo dell'irrigazione e la trasformazione fondiaria in Puglia e Lucania).

Passando ad esaminare le società strumentali le stesse sono state raccolte, sulla base delle loro caratteristiche organizzative ed economiche, in tre sottogruppi, in quanto produttrici di "Servizi ancillari" (supporto informativo e acquisti), "Servizi di tipo finanziario e gestione del patrimonio" e di "Servizi tecnico-professionali" allo scopo di verificare la ripartizione della spesa per specifiche attività.

La spesa analizzata nell'ambito dei rapporti finanziari delle imprese, così classificate, con i Ministeri controllanti, espone importi di dimensioni significative che, tuttavia, mostrano, per il 2018, una lieve flessione.

Complessivamente i Ministeri spendono, nel triennio 2016-2018, per servizi strumentali affidati alle società, più di 5 miliardi di euro, per un importo medio complessivo pari a 1.757 milioni di euro. Nel 2018 i servizi di supporto informativo e di *e-procurement*, con più di 1 miliardo di euro, rappresentano, in termini di spesa, il settore più consistente, seguito dai servizi finanziari (con più di 738 milioni). Di dimensioni minori, risulta la spesa osservata per le società che erogano "Servizi tecnico-professionali" (con oltre 115 milioni di euro).

SPESA DELLE SOCIETÀ PER SERVIZI STRUMENTALI/ANCILLARI

(in migliaia)

Tipologia società	DESCRIZIONE CATEGORIA ECONOMICA	2016	2017	2018	Media nel triennio	Composizione per tipologia
Ancillare	Acquisizioni di attività finanziarie	32.817	32.817	32.817	32.817	4,6
	Altre uscite correnti	332		6	113	0,0
	Altri trasferimenti in conto capitale	3			1	0,0
	Consumi intermedi	317.219	404.803	933.325	551.782	76,7
	Contributi agli investimenti	7.512	12.798		6.770	0,9
	Contributi agli investimenti ad amministrazioni pubbliche			11.190	3.730	0,5
	Investimenti fissi lordi e acquisti di terreni	122.486	125.166	121.057	122.903	17,1
	Redditi da lavoro dipendente	205	68	2	91	0,0
	Trasferimenti correnti a famiglie e istituzioni sociali private	236	536	403	391	0,1
	Trasferimenti correnti a imprese		2	1	1	0,0
	Trasferimenti correnti ad amministrazioni pubbliche		825	250	358	0,0
Totale		480.810	577.015	1.099.050	718.958	100,0
Finanziaria	Acquisizioni di attività finanziarie	150.000	500.000		216.667	23,3
	Altre uscite correnti	1		10	4	0,0
	Consumi intermedi	1.646	379.440	413.167	264.751	28,5
	Contributi agli investimenti	180	45.607		15.262	1,6
	Contributi agli investimenti a famiglie e istituzioni sociali private	117.766			39.255	4,2
	Contributi agli investimenti ad amministrazioni pubbliche			11.347	3.782	0,4
	Contributi agli investimenti ad imprese	405.915	24.497	33.789	154.733	16,7
	Interessi passivi e redditi da capitale			0	0	0,0
	Investimenti fissi lordi e acquisti di terreni	2.239	5.685	15.159	7.694	0,8
	Trasferimenti correnti a estero			145	48	0,0
	Trasferimenti correnti a famiglie e istituzioni sociali private	50.787	150.390	165.935	122.371	13,2
	Trasferimenti correnti a imprese	20.329	163.009	82.678	88.672	9,6
	Trasferimenti correnti ad amministrazioni pubbliche	17.505	11.820	16.171	15.165	1,6
Totale		766.369	1.280.447	738.399	928.405	100,0
Tecnica	Altre uscite correnti	34			11	0,0
	Altri trasferimenti in conto capitale	439			146	0,1
	Consumi intermedi	21.330	18.921	17.287	19.180	17,5
	Contributi agli investimenti	7.309	12.441		6.583	6,0
	Contributi agli investimenti a estero		3	4	2	0,0
	Contributi agli investimenti ad amministrazioni pubbliche			15.857	5.286	4,8
	Contributi agli investimenti ad imprese	22.121	4.338	12.293	12.917	11,8
	Investimenti fissi lordi e acquisti di terreni	32.978	33.427	36.983	34.463	31,4
	Poste correttive e compensative		10		3	0,0
	Trasferimenti correnti a famiglie e istituzioni sociali private		1.187	1.299	829	0,8
	Trasferimenti correnti a imprese	6	30.004	30.000	20.003	18,2
	Trasferimenti correnti ad amministrazioni pubbliche	30.000		1.390	10.463	9,5
	Totale		114.217	100.331	115.114	109.887	100,0
Totale complessivo		1.361.396	1.957.793	1.952.562	1.757.250	

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Il finanziamento da parte dei Ministeri delle società ancillari complessivamente considerate mostra nel triennio una spesa media nella categoria dei consumi intermedi pari a più di 550 milioni di euro.

Nell'area dedicata ai "Servizi di supporto informativo-Acquisti", SOGEI S.p.A. e Consip S.p.A. costituiscono le società, partecipate al 100 per cento dal MEF, più grandi del settore sia in termini di addetti (nel 2018 rispettivamente pari a 2094 e 420 unità) sia per la dimensione del valore della produzione (circa 66 milioni per Consip e più di 527 milioni di euro per SOGEI).

I rapporti finanziari tra il Ministero dell'economia e SOGEI S.p.A. e Consip S.p.A., sono rispettivamente regolamentati da un contratto di servizio-quadro e relativi contratti esecutivi per la prima e da convenzioni per la seconda, e profilati sulla base del volume delle attività svolte per il Ministero controllante nonché di altri organi dello Stato e di altri enti e società a partecipazione pubblica, risentendo, pertanto della stratificazione di disposizioni normative che incidono, di volta in volta, sul loro ambito di operatività.

Più nello specifico, tra le principali novità che hanno interessato la gestione di Sogei nel 2018, che espone una lieve riduzione del valore della produzione rispetto al 2017, si segnala, nell'area dei "prodotti servizi specifici di esercizio", la riduzione dei prezzi effettuata dalla società nell'ambito dei servizi di conduzione dei sistemi *mainframe*, conduzione periferica, posta

elettronica e manutenzione del patrimonio software. Sono state, inoltre, effettuate rimodulazioni di alcuni prodotti, determinate dalla razionalizzazione dell'infrastruttura dell'Agenzia entrate-Riscossione, a cui si sono aggiunte specifiche ridefinizioni di servizi di pertinenza dell'Agenzia delle entrate, del Dipartimento delle finanze e dell'Agenzia delle dogane e dei Monopoli (comparto Monopoli).

Nuove attività sono state realizzate, invece, sempre per l'Agenzia delle entrate, per i progetti finalizzati allo sviluppo dei nuovi studi di settore, con l'istituzione degli indicatori sintetici di affidabilità, e all'analisi del rischio, nonché ricerche per la *tax compliance*; ulteriori attività sono state, inoltre, effettuate per l'Agenzia delle dogane, dei Monopoli e la Guardia di finanza.

Le valutazioni periodiche che interessano il contratto di servizio - quadro (che regola i rapporti tra Sogei e le strutture organizzative delle Amministrazioni), se da un canto permettono alle Amministrazioni di beneficiare dei risparmi che derivano da un miglior rapporto costi benefici, come rilevato per il 2018, dall'altro richiedono alla società di riorientare, laddove necessario, le proprie politiche industriali verso obiettivi di maggiore efficienza.

Per quanto concerne Consip, il 2018 rappresenta un anno di particolare rilievo, in quanto il valore complessivo degli acquisti effettuati dalle Amministrazioni pubbliche tramite gli strumenti Consip ha raggiunto i 12,5 miliardi di euro. Il conseguimento di tali risultati ha comportato anche importanti interventi, secondo quanto definito nel piano industriale 2018-2020, nel quadro del rafforzamento delle strutture di produzione, sia in termini di incremento degli organici, sia di maggiore specializzazione delle risorse operanti nelle strutture di *sourcing*, assistenza legale e account management.

Nel corso del 2018, Consip ha avviato un piano di revisione dell'organizzazione, finalizzato al miglioramento della gestione complessiva della produzione, nel cui ambito è stata rafforzata la funzione di pianificazione e supporto operativo alle attività di gara, individuando quattro aree dedicate a: verifica della documentazione, presidio delle fasi e procedure di gara, analisi economica e di mercato, gestione delle procedure di controllo dei requisiti di gara.

L'ottimizzazione del modello produttivo finalizzato all'incremento dei volumi di produzione, potrebbe riflettersi, anche per Consip come osservato per Sogei, in prospettiva, in una migliore allocazione delle risorse statali ancora assorbite, per più di un terzo, dalle spese di funzionamento delle società.

L'area di spesa del sottoinsieme delle società che svolgono "Servizi di tipo finanziario e di gestione del patrimonio immobiliare", risulta nel triennio osservato, con una media di più di 900 milioni di euro, un settore di spesa di rilievo.

Rientrano in questa tipologia società che svolgono, in prevalenza, attività di gestione degli incentivi pubblici per lo sviluppo delle imprese, come nel caso di INVITALIA S.p.A. e delle sue controllate di cui il Ministero dell'economia è azionista unico²⁹.

Tra le società che erogano servizi finanziari si segnala, inoltre, CONSAP S.p.A, con funzioni di erogazione di contributi a famiglie e imprese nell'ambito di specifici programmi ministeriali.

Funzioni di gestione del risparmio e sviluppo del patrimonio immobiliare pubblico, anch'esse ricadenti nell'area dei servizi ancillari, sono, invece, in capo ad Invimit SGR, di cui, anche qui, il Ministero dell'economia è azionista unico.

La spesa rilevata per le società ricadenti nell'area tecnica si concentra, infine, nei tre anni osservati, nelle categorie relative agli investimenti fissi lordi (con una media di più di 34 milioni), in quelle dei trasferimenti correnti alle Amministrazioni pubbliche e alle imprese (oltre 34 milioni) e, in minor misura (19 milioni) nella la spesa per consumi intermedi.

²⁹ Appartengono al gruppo Invitalia le Società INFRATEL Italia (società in-house del Ministero dello sviluppo economico e soggetto attuatore dei Piani Banda Larga e Ultra Larga del Governo), Italia Turismo (che si occupa di investimenti strategici in campo turistico-ricettivo, proprietaria di immobili adibiti a strutture ricettive in alcune regioni del Sud Italia), Invitalia Ventures SGR (SGR di gestione del Fondo di *Venture capital*) e Invitalia Partecipazioni (società di gestione di partecipazioni del Gruppo Invitalia).

In tale area sono attive società come Ales-Arte Lavoro e Servizi S.p.A., organismo *in house* del Ministero per i beni culturali, impegnata a supportare l'Amministrazione nelle attività di valorizzazione del patrimonio archeologico, artistico, architettonico, paesaggistico, archivistico e bibliotecario italiano. La società che, nel 2018, occupa 1025 dipendenti, di cui 283 a tempo determinato, ed espone ricavi delle vendite di beni e servizi per più di 50 milioni di euro, svolge attività strumentali alla gestione tecnico-amministrativa dei procedimenti di tutela e di tutte le altre attività stabilite all'art. 3 dello Statuto. La realizzazione di progetti negli ambiti citati avviene mediante la stipula di contratti di servizio.

All'interno del settore delle società con funzioni tecniche assume un peso di rilievo SOGESID S.p.A., una società d'ingegneria controllata dal Ministero dell'economia e finanze che ne è l'azionista unico ed esercita i propri diritti d'intesa con il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e con il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti. Il personale, costituito da oltre 500 unità, opera nella sede centrale di Roma, in quella di Palermo, attraverso unità operative a Napoli e Catanzaro, per la fornitura di servizi di assistenza tecnica, risanamento e salvaguardia e monitoraggio del territorio e dell'ambiente. L'ampio spettro di attività di SOGESID (che espone nel 2017, ultimo bilancio disponibile, un valore della produzione di circa 42 milioni di euro) si estendono anche all'assistenza nella pianificazione strategica in materia ambientale nonché alle funzioni di stazione appaltante e soggetto attuatore di interventi.

Il modello organizzativo utilizzato per le attività/servizi ancillari, tipico del settore delle imprese private di produzione di servizi, rappresenta, pertanto una soluzione consolidata anche nelle Amministrazioni pubbliche.

Appare, perciò, necessario che le risorse utilizzate per lo svolgimento di tali attività vengano indirizzate anche a specifici investimenti sia in infrastrutture tecnologiche sia in personale altamente specialistico, necessari ad assicurare alle Amministrazioni pubbliche servizi allineati ai migliori standard internazionali.

Data la loro particolare collocazione nel sistema organizzativo, tali società sono tenute, inoltre, a potenziare i processi di controllo interno al fine di una costante verifica della piena conformità delle attività aziendali alle disposizioni normative vigenti (con particolare attenzione alle aree maggiormente esposte al rischio di corruzione) e a criteri di sana gestione finanziaria al fine di contenere le spese di funzionamento e rendere più efficiente la spesa sostenuta dalle Amministrazioni per i propri servizi strumentali.

3. L'Agenda per la semplificazione 2018-2020 e l'Agenda digitale

A fronte del progressivo completamento degli interventi previsti nell'Agenda per la semplificazione 2015-2017 (approvata dal Consiglio dei Ministri in attuazione dell'art. 24 del d.l. n. 90 del 2014), evidenziato nella Relazione al Parlamento relativa al precedente esercizio, la Conferenza Unificata, con l'Accordo del 21 dicembre 2017, ha stabilito di proseguire ed aggiornare le attività dell'Agenda anche per gli anni 2018-2020, con una focalizzazione specifica sulle azioni dei settori edilizia ed impresa.

Particolarmente rilevante è stato, anche per l'anno 2018, il Contributo del Tavolo tecnico per la semplificazione, costituito da rappresentanti designati dal Dipartimento della funzione pubblica, dalla Conferenza dei Presidenti delle Regioni e dall'ANCI, che ha svolto le funzioni di coordinamento operativo dell'attuazione dell'Agenda, nonché di verifica e monitoraggio sull'implementazione delle misure previste.

Lo stato di avanzamento di tali attività si rinviene nel primo rapporto semestrale di monitoraggio dell'Agenda per la semplificazione 2018-2020 pubblicato il 30 giugno 2018 (il monitoraggio relativo alla seconda parte dell'anno non è stato ancora adottato).

In campo edilizio, l'obiettivo che l'Agenda si prefiggeva era, da un lato, la riduzione di almeno il 20 per cento dei costi e dei tempi per ottenere i titoli abilitativi necessari all'attività

edilizia³⁰, attraverso la standardizzazione delle procedure e della modulistica e l'operatività degli sportelli unici, dall'altro, l'introduzione di nuovi interventi di semplificazione e di eventuali correttivi alle misure già adottate.

Dai dati rilevati dal FORMEZ su un campione rappresentativo di 1.154 Comuni, è emerso un tasso di ottemperanza da parte dei Comuni del campione pari al 98 per cento relativamente ai moduli già approvati in attuazione dell'Agenda 2015-2017 con l'Accordo del 4 maggio 2017 ed è stato pari al 94 per cento relativamente ai moduli già approvati in attuazione dell'Agenda 2015-2017 con l'Accordo del 6 luglio 2017.

Con il nuovo Accordo in Conferenza unificata del 22 febbraio 2018 è stato, inoltre, approvato un terzo pacchetto di moduli standardizzati con riferimento ad altre attività commerciali e assimilate, nonché l'allegato tecnico e gli schemi dati XML, che integrano i precedenti Accordi. Per tali moduli, il tasso di ottemperanza, a giugno 2018, era pari all'87 per cento.

Nel corso del 2018 sono proseguite anche le iniziative di sostegno e di affiancamento formativo nei confronti delle Amministrazioni e degli operatori attraverso l'organizzazione di *webinar*, seminari e incontri, nel corso dei quali sono stati affrontati aspetti relativi alla nuova disciplina della conferenza di servizi³¹, alle autorizzazioni e a procedimenti specifici in materia di edilizia.

Dal monitoraggio sull'attuazione della nuova conferenza di servizi, effettuato presso le Amministrazioni regionali e tutti i comuni capoluogo di provincia, è risultato un sensibile incremento delle conferenze semplificate asincrone³², rispetto alle conferenze simultanee. Nelle Amministrazioni regionali emerge un trend di crescita dell'11 per cento delle conferenze di servizi, rispetto al quarto trimestre 2017³³, mentre nei comuni capoluogo, ove i dati confermano il trend crescente delle conferenze di servizi, le conferenze semplificate rappresentano oltre il 70 per cento.

Quanto alle altre misure di semplificazione nel settore dell'edilizia, con decreto del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti del 2 marzo 2018 è stato approvato il glossario contenente l'elenco non esaustivo delle principali opere edilizie realizzabili in regime di attività edilizia libera; è stato effettuato il monitoraggio sull'adozione della modulistica SUAP³⁴ da parte delle Regioni (dal quale è risultato che è stata adottata da tutte le Regioni) ed è stata avviata in alcune Regioni (Calabria, Friuli-Venezia-Giulia, Sicilia e Campania) un'attività di supporto per la sperimentazione e il funzionamento di "centri di competenza" regionali per la semplificazione, destinati ad assistere le Amministrazioni nella gestione di procedure complesse, con l'obiettivo di estendere la sperimentazione anche ad altre Regioni.

È stata anche realizzata dal Dipartimento della funzione pubblica, con il supporto di FORMEZ PA nell'ambito del PON Governance, la piattaforma online Rete Italia Semplice per la condivisione delle conoscenze al servizio del personale delle Amministrazioni, delle Associazioni delle imprese, dei cittadini e dei tecnici (ad oggi la piattaforma conta circa 300 utenti attivi).

³⁰ Il Dipartimento della funzione pubblica ha stimato costi burocratici (tempi e costi impiegati per raccogliere la documentazione, presentare domande, dichiarazioni, relazioni etc.) in edilizia pari a 4,4 miliardi di euro all'anno e un tempo medio di rilascio del permesso di costruire di 175 giorni.

³¹ In data 3 dicembre 2018, il Ministro per la pubblica amministrazione ha emanato la circolare n. 4 al fine di fornire indirizzi univoci e di coordinamento in materia di conferenza di servizi. Tale atto, però, è stato successivamente ritirato per svolgere nuovi approfondimenti sulla materia.

³² È la modalità ordinaria di svolgimento della conferenza e si tiene senza riunioni, in modalità "asincrona", mediante la semplice trasmissione per via telematica tra le Amministrazioni partecipanti, delle comunicazioni, delle istanze e della relativa documentazione, degli schemi di atto, degli atti di assenso ecc.

³³ Le conferenze semplificate rappresentano il 58 per cento delle conferenze indette, le conferenze simultanee per decisioni complesse il 25 per cento, le conferenze simultanee in caso di valutazione di impatto ambientale il 10 per cento.

³⁴ Sportello Unico per le Attività Produttive, è il soggetto pubblico di riferimento territoriale, presente in ogni comune, per tutti i procedimenti che abbiano ad oggetto l'esercizio di attività produttive e di prestazione di servizi, e quelli relativi alle azioni di localizzazione, realizzazione, trasformazione, ristrutturazione o riconversione, ampliamento o trasferimento, cessazione o riattivazione.

Sono state, infine, avviate le attività finalizzate ad impostare il monitoraggio sull'attuazione dell'Autorizzazione Unica Ambientale (AUA), al fine di garantirne la piena operatività, anche alla luce della nuova disciplina in materia di conferenza di servizi.

L'esercizio 2018 ha segnato un progresso anche nell'attuazione dell'Agenda digitale italiana³⁵, malgrado il processo di razionalizzazione appaia ancora lento in relazione alla complessità nell'impiego delle tecnologie in termini di centralizzazione e virtualizzazione dell'infrastruttura, di erogazione di servizi telematici e delle soluzioni software applicative e di sicurezza in uso.

Come confermato dalla Commissione europea nel *Country Report Italia 2019*, l'Italia appare ancora indietro nel promuovere l'accesso a internet ad altissima velocità per imprese e cittadini e nella attuazione degli investimenti nella banda larga che registrano qualche ritardo nell'aggiudicazione degli appalti.

Una valutazione complessiva del livello di innovazione digitale nella Pubblica amministrazione italiana, anche nel confronto europeo, sarà oggetto di uno specifico referto al Parlamento in materia di informatica pubblica, programmato dalle Sezioni Riunite della Corte dei conti nella delibera n. 22 del 2018.

In coordinamento con l'Agenzia per l'agenda digitale³⁶, responsabile dell'attuazione dell'Agenda, ha operato nel corso dell'esercizio anche il Team per la Trasformazione digitale a supporto del Commissario straordinario per l'attuazione dell'Agenda digitale.

Tale struttura, che ha scelto di focalizzarsi sugli aspetti dell'Agenda relativi alla trasformazione digitale della Pubblica amministrazione, ha operato sia attraverso lo sviluppo di programmi esistenti, sia attraverso la creazione di nuovi programmi e ha contribuito, assieme ad AGID, alla predisposizione del Piano triennale per la trasformazione digitale della PA 2019-2021³⁷.

Il Piano - con cui si è completato, pur in ritardo, l'impianto strategico per il raggiungimento della piena attuazione dell'Agenda digitale³⁸ - prosegue le linee di azione del Piano 2017-2019 e ne aggiunge altre, in un nuovo quadro di collaborazione strutturata con tutti gli interlocutori.

In particolare, il Piano continua il consolidamento di attività già avviate, come la razionalizzazione dei data center pubblici e l'adozione del *Cloud* nelle Amministrazioni italiane quale tecnologia prioritaria per consentire risparmi di costi e maggiore sicurezza; stabilisce l'evoluzione e la più capillare diffusione dei servizi digitali, tra cui carta d'identità elettronica, SPID e pagoPA e delinea azioni totalmente dedicate al mondo delle imprese, per favorire l'investimento in innovazione del tessuto economico e produttivo.

Nell'ambito del Piano si prevede, inoltre, la definizione di una governance nazionale che coordini l'utilizzo dei fondi europei destinati all'attuazione dell'Agenda digitale e le ricadute del

³⁵ L'Agenda digitale italiana, nel quadro delle indicazioni dell'Agenda Digitale Europea, persegue l'obiettivo prioritario della modernizzazione dei rapporti tra pubblica amministrazione, cittadini e imprese, attraverso azioni coordinate dirette a: favorire lo sviluppo di domanda e offerta di servizi digitali innovativi; incentivare cittadini e imprese all'utilizzo di servizi digitali; promuovere la crescita di capacità industriali adeguate a sostenere lo sviluppo di prodotti e servizi innovativi; potenziare l'offerta di connettività a larga banda. Le linee di intervento della Agenda digitale italiana si articolano in: 1) Connettività e infrastrutture in banda ultralarga; 2) Digitalizzazione delle infrastrutture di servizi e delle piattaforme abilitanti; 3) Digitalizzazione dei servizi di settore azienda-cittadino con la Pubblica amministrazione; 4) Spinta all'innovazione delle aziende; 5) Altri Programmi strategici (Ricerca e Innovazione, *Smart City e Community*, Competenze Digitali).

³⁶ Con dPCM del 27 marzo 2017 è stato approvato il Regolamento di organizzazione dell'Agenzia per l'Italia Digitale.

³⁷ Si segnala che in data 10 dicembre 2018 è stato siglato tra la Corte dei conti e il Team per la trasformazione digitale un Protocollo d'intesa per la promozione e la verifica della trasformazione digitale della PA. L'Accordo rappresenta una leva per aumentare l'efficienza e l'efficacia dell'azione amministrativa, anche attraverso la costruzione di servizi semplici e inclusivi per i cittadini, l'aumento della trasparenza e del controllo sulle attività degli Enti pubblici e l'utilizzo dei dati per permettere decisioni informate e contrastare i fenomeni corruttivi. In coerenza con le finalità di tale Protocollo, la Sezione delle autonomie della Corte dei conti ha programmato una ricognizione dello stato di attuazione da parte degli Enti territoriali dei principali progetti in materia di amministrazione digitale, al fine di fornire al Parlamento un quadro generale della situazione e alle Sezioni regionali di controllo elementi per poter dar corso ad ulteriori approfondimenti in occasione delle verifiche operate sugli enti di competenza (deliberazione n. 3/2019).

³⁸ Il Piano si affianca alla Strategia italiana per la banda ultralarga e alla Strategia per la crescita digitale.

Piano sui territori, dando vita ad una nuova governance attraverso una specifica unità dedicata alle attività regionali e centri di competenza tematici che svilupperanno strumenti e risorse specialistiche a disposizione delle Amministrazioni regionali.

Nel corso del 2018, l'AGID ha stipulato singoli accordi con le Regioni, sia per supportare le progettualità locali, che per garantire il corretto utilizzo delle risorse. L'Abruzzo è stata la prima regione che ha sottoscritto l'accordo, seguita dal Lazio, dalla Puglia e dalla Sardegna.

Un altro importante intervento in tale ambito è rappresentato dalla circolare n. 3 del 1° ottobre 2018 con la quale il Ministro per la funzione pubblica ha espresso la necessità di provvedere alla nomina del Responsabile per la Transizione al Digitale (RTD), previsto dall'art. 17 del Codice dell'amministrazione digitale, che rappresenta il punto di contatto con l'Agenzia per l'Italia digitale e la Presidenza del Consiglio dei ministri per le questioni connesse alla trasformazione digitale delle Pubbliche amministrazioni, nonché per la partecipazione a consultazioni e censimenti previsti nel Piano per l'informatica.

Si riporta di seguito lo stato di attuazione delle specifiche priorità progettuali dell'Agenda digitale in materia di piattaforme digitali che prevedono: il sistema pubblico d'identità digitale destinato a semplificare l'accesso ai servizi; i pagamenti elettronici della Pubblica amministrazione, che completano il ciclo aperto con la fattura elettronica e permettono un efficientamento della PA; l'anagrafe unica, nodo fondamentale del percorso verso servizi basati sulla centralità dei dati e sulla proattività dell'Amministrazione rispetto al cittadino; le Linee guida di interoperabilità e di usabilità per la creazione di nuovi servizi in cui pubblico e privato sperimentano, nel rispetto dei ruoli, collaborazione e concorrenza.

Il progetto Sistema pubblico di identità digitale SPID, nel dicembre 2018, ha raggiunto l'erogazione di oltre 3 milioni di identità SPID, con 9 gestori di identità digitale attivi³⁹, con 4.021 service provider pubblici⁴⁰ e 1 service provider privato⁴¹ e 4.000 Amministrazioni attive.

In quasi tutti gli enti, il metodo di riconoscimento SPID è stato affiancato ai sistemi preesistenti, ad eccezione del bonus per diciottenni 18app, il bonus per i docenti, il cassetto digitale dell'imprenditore, la richiesta di APE volontario, e poche altre, che utilizzano SPID come unico metodo per l'identificazione. I maggiori accessi attraverso SPID vengono effettuati per INPS, per il servizio 18app e per l'Agenzia delle entrate.

Nel 2018 le Amministrazioni aderenti al sistema PagoPA sono state oltre 17mila, in aumento del 69 per cento, rispetto al 2015 (10mila); le transazioni sono risultate pari a oltre 16 milioni, per un totale incassato di circa 2,5 miliardi.

Risultano in aumento le scuole che utilizzano la piattaforma "PagoinRete", con oltre 8.500 scuole coinvolte. Con tale sistema di pagamenti on line le famiglie possono effettuare i pagamenti degli avvisi telematici emessi dalle istituzioni scolastiche per i diversi servizi erogati: tasse scolastiche, attività extracurricolari, mensa, trasporti, viaggi di istruzione, visite guidate ed altri contributi

Dalla data di avvio dell'obbligo di fatturazione elettronica (dicembre 2013) al 31 maggio 2018, sono stati coinvolti circa 1 milione di titolari di partite IVA, con 99 milioni di fatture scambiate. Tutti gli uffici delle Amministrazioni dello Stato e degli Enti pubblici, destinatari di fattura elettronica, vengono identificati attraverso il "Codice univoco ufficio", assegnato dall'Indice delle Pubbliche amministrazioni (IPA). Con la legge di bilancio per il 2018 è stato

³⁹ Poste italiane, Infocert, Telecom Italia TT, Sielte, Aruba Pec, Register.IT, Namirial, Intesa e Lepida.

⁴⁰ Fra le Amministrazioni centrali si segnala il Ministero dell'economia e delle finanze con il servizio NoiPA, il Ministero della difesa che ha reso i propri concorsi online accessibili con SPID e il Ministero del lavoro e delle politiche sociali; fra le Regioni la Basilicata (prima regione del Sud con c.ca 10 servizi come ad esempio i servizi di pagamento online, consultazione e compilazioni istanze), la Lombardia (con l'accesso al Portale dei pagamenti online), la Puglia e il Piemonte (che garantiscono l'accesso al Fascicolo Sanitario Elettronico), la Liguria e il Veneto. Fra i Comuni si segnalano Bologna, Milano, Verona, Firenze, Trento (e l'intera provincia autonoma), Bari, Palermo. Il Comune di Roma permette l'accesso a tutti i suoi servizi online (c.ca 60 servizi, tra cui servizi di pagamento, anagrafici, scolastici, tributari). Hanno aderito a SPID anche una serie di comuni di grandi dimensioni tra cui Verona, Venezia, Milano, Firenze, Livorno, Pisa, Empoli, Massa Carrara, Modena, Bari (e c.ca altri 25 comuni della provincia) e Lecce. Fra le Università, l'Università di Torino, il Politecnico di Milano e la Sapienza di Roma.

⁴¹ Si tratta di Lottomatica S.p.A.

stabilito l'obbligo, dal 1° gennaio 2019, di emissione di fattura elettronica tra privati, con possibilità di avvalersi di intermediari⁴². A livello europeo, l'Italia si è classificata al 5° posto nell'ambito della diffusione della fatturazione elettronica. Nel dicembre 2018, il sistema di interscambio ha gestito 113 milioni di fatture elettroniche complessive, con oltre 57mila uffici di fatturazione elettronica e oltre 22mila Amministrazioni presenti sull'IPA.

Per quanto riguarda l'Anagrafe Nazionale della Popolazione Residente (ANPR), i tempi previsti dalla normativa non sono stati rispettati, per l'elevato numero delle banche dati esistenti nei comuni e per la disomogeneità dei software (nel mese di agosto 2017, per dare impulso al progetto, è stata istituita la figura del *Program Officer* che, sotto la supervisione del Ministero dell'interno, coordina il piano delle attività di natura tecnica).

I dati mensili hanno evidenziato una progressiva e rapida attuazione della misura che nel solo mese di luglio 2018 ha registrato 107 Comuni per un totale di 3.289.212 soggetti (nel mese precedente sono stati 112 i Comuni subentrati in ANPR per un totale di 1.111.719 soggetti).

I dati complessivi hanno registrato 2.072 Comuni fino ad oggi migrati nell'Anagrafe nazionale per un totale di 22.374.180 abitanti, mentre si preparano a migrare ulteriori 2.292 Comuni per un totale di 15.472.894 abitanti.

In questo quadro si inserisce l'intervento Avviso Pubblico "ANPR – Supporto ai Comuni per il subentro all'Anagrafe Nazionale della Popolazione Residente" finanziato a valere sul PON Governance e Capacità Istituzionale 2014-2020 per un importo complessivo di euro 14.415.000 (con scadenza finale al 31 dicembre 2019).

Si tratta di un intervento di natura economica diretto a sostenere, almeno in parte, lo sforzo economico ricadente sui Comuni per l'attuazione delle misure necessarie al subentro delle rispettive anagrafi in ANPR.

I Comuni – in seguito alla pubblicazione dell'Avviso per la presentazione delle richieste di contributo e all'effettivo subentro all'ANPR - possono richiedere al Dipartimento della Funzione Pubblica un contributo a forfait erogabile in un'unica soluzione a seguito del conseguimento del risultato atteso. Il valore del contributo, che è da intendersi come importo onnicomprensivo, è modulato in funzione della dimensione demografica del Comune, prevedendo, cinque classi demografiche distinte, a ciascuna delle quali è associato uno specifico importo.

Sempre nell'ambito delle piattaforme digitali, oltre agli interventi appena esaminati, sono state realizzate azioni in materia di: *public e-procurement*, Siope+, NoiPA, Carta d'identità elettronica, Sistema di gestione di procedimenti amministrativi, Poli di conservazione.

Le altre azioni individuate dal Piano triennale in corso di attuazione sono articolate in: Data Center e Cloud, Connettività alla rete internet, Modello di interoperabilità, Dati delle PA, Ecosistemi, Sicurezza, Strumenti per la generazione e diffusione di servizi digitali, Modelli e strumenti per l'innovazione, Rilevazione della spesa in ICT.

L'altro pilastro della Agenda si riconduce, infine, all'approvazione nel marzo 2015 della Strategia Italiana per la Banda ultralarga (2014-2020) in cui sono stati, invece, programmati interventi, in gran parte in corso, per raggiungere i target europei 2020 (connettività ad almeno 100Mbps per il 50 per cento della popolazione e di almeno 30Mbps per il 100 per cento della popolazione), riconducibili a tre ambiti di sviluppo: interventi sull'infrastruttura di rete, modalità di sostegno allo sviluppo della banda ultralarga dal lato dell'offerta, sostegno allo sviluppo della banda ultralarga dal lato della domanda. Nel maggio 2018 è stato pubblicato il terzo e ultimo bando per la realizzazione delle reti a banda ultralarga, relativo alle regioni Puglia, Calabria e Sardegna. La copertura in banda a 30 Mbps, secondo Agcom, raggiunge il 67 per cento delle famiglie italiane (a febbraio 2019). La velocità da 100 Mbps in su è disponibile per il 35,3 per cento delle famiglie, mentre appena il 24 per cento è coperto da una rete che può arrivare tra i 100 e i 500 Mbps. Si scende poi, per la copertura fibra a 1 Gbps (Gigabit al secondo), all'11,4 per cento delle famiglie italiane.

⁴² La fattura elettronica era già obbligatoria tra privati dal 1° luglio 2018 per le cessioni di carburante e per le operazioni relative alla filiera dei subappalti.

4. Il personale pubblico

4.1. La spesa per redditi da lavoro dipendente nella contabilità nazionale

Il DEF indica 171,8 miliardi la spesa per redditi da lavoro dipendente sostenuta nel trascorso esercizio 2018 con una incidenza sul prodotto interno lordo pari al 9,7 per cento.

L'incremento di 1,8 miliardi rispetto al dato di consuntivo diffuso dall'ISTAT nel mese di marzo 2019 e confermato ad inizio aprile, deriva dall'allargamento del perimetro delle Pubbliche amministrazioni disposto in sede Eurostat, con l'ingresso nel settore S 13 di nuove categorie di enti e in particolare di Rete ferroviaria italiana, delle Ferrovie nord, di numerose società finanziarie regionali e di Invitalia.

Al netto del predetto incremento, il dato conferma sostanzialmente le previsioni contenute nella NaDEF 2018 (circa 170 miliardi). Rispetto al 2017⁴³ l'incremento della spesa di personale - quasi 5 miliardi, pari al 3,1 per cento - è in linea con l'andamento della contrattazione collettiva per il triennio 2016-2018, conclusa, con riferimento all'intero personale non dirigente di tutti i nuovi comparti, compreso quello più numeroso dell'istruzione e della ricerca, delle Forze armate, delle Forze di polizia e del Corpo nazionale dei Vigili del fuoco.

Nel quadro tendenziale, la spesa per redditi si evidenzia stabile, con un incremento stimato dello 0,4 per cento nel 2019, più rilevante nel successivo esercizio (+0,8). Nel 2021 è prevista una lieve diminuzione, seguita da una ulteriore ripresa nel 2022 (+0,6).

Relativamente al 2019, il dato tiene conto del completamento della contrattazione collettiva per il triennio 2016-2018, mentre, per il periodo contrattuale successivo, è prevista la sola corresponsione, a decorrere dal mese di aprile, dell'anticipazione contrattuale prevista dall'art. 47-bis del d.lgs. n. 165 del 2001⁴⁴. La previsione 2019 considera, inoltre:

- la corresponsione dello speciale elemento perequativo previsto per le categorie interessate dalla contrattazione relativa al triennio 2016-2018 e prorogato al 2019;
- l'incremento del trattamento economico accessorio per i Corpi di Polizia, previsto dalla legge di bilancio per il 2019;
- gli effetti economici delle assunzioni in deroga, relative ad alcuni settori del pubblico impiego e, in particolare, ai corpi di polizia⁴⁵.

Nel 2020 si ipotizza la sottoscrizione dei contratti collettivi per il nuovo triennio 2019-2021, sulla base delle risorse stanziare dall'art. 1, comma 436, della legge di bilancio per il 2019 (per un totale di 1,77 miliardi a regime, per il solo personale statale), per un incremento previsto dell'1,95 a regime. Si tratta, peraltro, al momento di un importo di gran lunga inferiore agli incrementi pattuiti per il triennio precedente (3,48 per cento a regime).

A decorrere dal 2022, il dato previsionale considera la corresponsione dell'ulteriore anticipazione contrattuale, trattandosi del primo anno di un nuovo periodo triennale di contrattazione.

La previsione del DEF considera, infine, per tutti gli anni considerati, su base prudenziale, gli effetti connessi con il cosiddetto slittamento salariale cioè con gli incrementi automatici della retribuzione, in relazione al decorso del tempo, ovvero per promozioni e progressioni di carriera, stimati considerando l'andamento della spesa di personale nell'ultimo quinquennio.

Alla dinamica incrementale della spesa si contrappongono effetti di riduzione, dovuti alla previsione di un maggior numero di pensionamenti per effetto della recente normativa sulla cosiddetta quota 100, con l'ipotesi di una sostituzione dei cessati a decorrere dal luglio 2020, in relazione alla tempistica dei concorsi. Le stime ipotizzano un maggior numero di pensionamenti (non considerando la scuola, i Corpi di Polizia e la magistratura) pari a 116.000 unità nel triennio 2019-2021, di cui 100.000 nel 2019, con una diminuzione stimata della spesa di circa 1,4 miliardi.

⁴³ Il predetto consuntivo ISTAT rivede in aumento di 762 milioni il dato relativo al 2017, in relazione ad una precedente sottostima del numero dei dipendenti in servizio nell'esercizio considerato.

⁴⁴ Corrispondente sostanzialmente alla indennità di vacanza contrattuale.

⁴⁵ La ripresa di una politica espansiva di personale, avviata con la legge di bilancio per il 2018 e ulteriormente implementata con quella per il successivo esercizio 2019, è stata commentata dalla Corte in occasione delle audizioni sui rispettivi disegni di legge.

Dal 2021, inoltre, cessano gli effetti della vigente autorizzazione di spesa per il finanziamento delle missioni internazionali di pace. A decorrere dall'anno scolastico 2020-2021, viene a scadenza la speciale normativa sull'ampliamento degli organici di fatto dei docenti e del personale ATA della scuola.

Il quadro a politiche invariate prevede un ulteriore incremento dello 0,4 per cento rispetto al tendenziale, stimando gli effetti della ripresa dell'attività contrattuale per il nuovo triennio, sulla base di un'ipotesi tecnica ancorata all'andamento dell'inflazione misurata secondo l'indice IPCA. Analogamente vengono stimati gli effetti della nuova contrattazione a decorrere dal 2022.

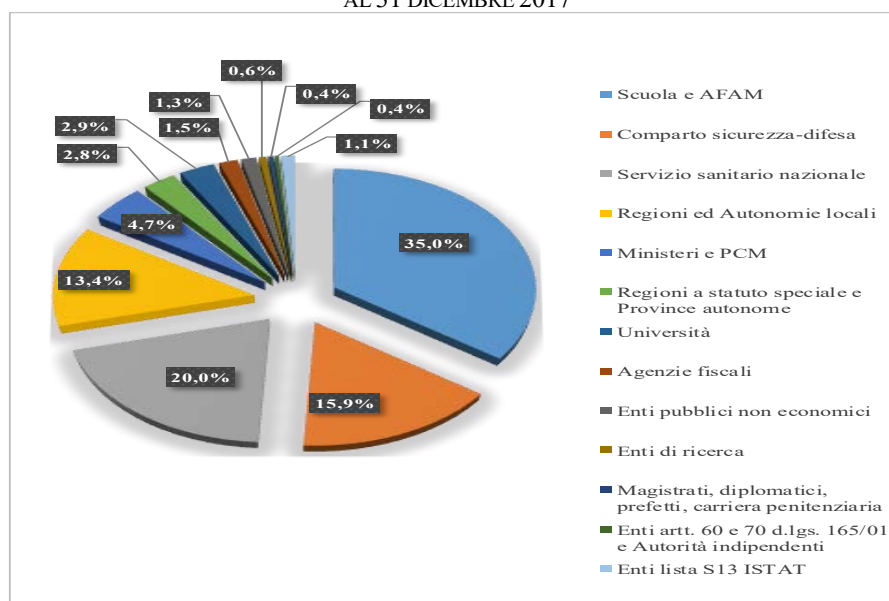
4.2. Consistenza, composizione e costo del personale pubblico secondo i dati del Conto annuale

L'ultima edizione del Conto annuale, predisposto a cura della Ragioneria generale dello Stato, ai sensi dell'articolo 60 del d.lgs. n. 165 del 2001, e diffuso nel marzo 2019, rileva al 31 dicembre 2017, un numero di occupati⁴⁶ presso le Pubbliche amministrazioni pari a 3.243.435.

Resta sostanzialmente invariata la distribuzione del personale nei diversi comparti di contrattazione, evidenziata nella figura 1⁴⁷: il 35 per cento dei dipendenti pubblici appartengono al comparto Scuola, il 16 alle Forze armate ed ai Corpi di polizia, il 20 per cento al Servizio sanitario nazionale ed il 13,4 per cento al Comparto Regioni ed Autonomie locali.

FIGURA 1

COMPOSIZIONE DEL PERSONALE DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE IN SERVIZIO
AL 31 DICEMBRE 2017



Fonte: elaborazioni su dati RGS-IGOP

⁴⁶ Il dato si riferisce al Personale Stabile e all'Altro Personale. Per Personale Stabile si intende quel personale con rapporto di lavoro a tempo indeterminato comprensivo dei Dirigenti a tempo determinato in quanto ricoprono posti di funzione non propriamente riconducibili ad esigenze temporanee dell'amministrazione. Nell'Altro Personale sono considerate alcune particolari figure professionali che non hanno rapporti di lavoro a tempo indeterminato, come ad esempio i supplenti annuali o i supplenti fino al termine dell'attività didattica della Scuola e degli Istituti di Alta Formazione Artistica e Musicale - AFAM - (escluse le supplenze brevi), ovvero che non rientrano nelle categorie contrattuali del pubblico impiego, ricomprendendo in questa definizione anche il personale disciplinato da norme di diritto pubblico (direttori generali, contrattisti, volontari e allievi delle Forze Armate e dei Corpi di Polizia).

⁴⁷ Il grafico, trattandosi di rilevazioni riferite al 2017, fa ancora riferimento ai precedenti comparti e alle aree di contrattazione collettiva vigenti prima del riavvio della tornata contrattuale 2016-2018.

In riferimento all'ulteriore ampliamento del perimetro di rilevazione dell'ISTAT, appare destinato ad aumentare il peso delle Amministrazioni pubbliche, indicate genericamente come appartenenti al settore S13⁴⁸ (1,1 per cento nel 2017), escluse dall'applicazione diretta delle norme contenute nel d.lgs. n. 165 del 2001 e dalla contrattazione collettiva gestita dall'ARAN.

Il dato definitivo, analitico e disaggregato, rilevato al termine del 2017 evidenzia l'efficacia delle politiche limitative del turn over del personale pubblico avviate dal 2008 e superate dal riavvio di una politica espansiva delle assunzioni, contenuta nelle leggi di bilancio per il 2018 e il 2019.

Come evidenziato nella tavola 5, anche nel 2017, seppur in misura moderata e in modo non omogeneo nei diversi comparti, continua la diminuzione del numero dei dipendenti (-0,2 per cento rispetto all'esercizio precedente)⁴⁹.

TAVOLA 5

PERSONALE IN SERVIZIO NEL PERIODO 31.12.2008-31.12.2017

COMPARTO	2008	2016	2017	Variazione % 2017 su 2016	Variazione % 2017 su 2008
Scuola	1.129.863	1.106.180	1.124.471	1,7	-0,5
Corpi di polizia	330.816	308.765	305.928	-0,9	-7,5
Forze armate	191.940	178.639	176.860	-1,0	-7,9
Vigili del fuoco	31.982	33.908	34.251	1,0	7,1
Ministeri	183.414	150.291	149.731	-0,4	-18,4
Agenzie fiscali	55.238	50.860	49.693	-2,3	-10,0
Presidenza del Consiglio dei ministri	2.425	2.100	2.091	-0,4	-13,8
Istituzioni di alta formazione artistica e musicale	9.008	9.229	9.221	-0,1	2,4
Magistratura	10.410	10.299	10.423	1,2	0,1
Carriera prefettizia	1.478	1.213	1.197	-1,3	-19,0
Carriera diplomatica	935	958	977	2,0	4,5
Carriera penitenziaria	473	321	287	-10,6	-39,3
TOTALE SETTORE STATALE	1.947.982	1.852.763	1.865.130	0,7	-4,3
Servizio sanitario nazionale	689.856	648.729	647.048	-0,3	-6,2
Regioni ed Autonomie locali	522.319	447.129	434.809	-2,8	-16,8
Regioni a statuto speciale e Province autonome	72.597	90.825	90.141	-0,8	24,2
Università	119.869	97.206	94.974	-2,3	-20,8
Enti pubblici non economici	56.235	42.505	40.736	-4,2	-27,6
Enti di ricerca	17.421	20.414	20.955	2,7	20,3
Enti dell'art. 60, c. 3, d.lgs. n. 165/2001	4.902	9.593	9.630	0,4	96,5
Enti dell'art. 70, c. 4, d.lgs. n. 165/2001	4.200	1.171	1.171	0,0	-72,1
Autorità indipendenti	1.428	2.213	2.256	1,9	58
Enti lista S13 ISTAT	-	36.153	36.242	0,2	0,0
TOTALE SETTORE NON STATALE	1.488.827	1.395.938	1.377.962	-1,3	-7,4
TOTALE	3.436.809	3.248.701	3.243.092	-0,2	-5,6

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS-IGOP

⁴⁸ Considerata l'eterogeneità dei contratti collettivi applicati dagli enti appartenenti alla lista S13, ai fini dell'acquisizione delle informazioni necessarie alla redazione del Conto annuale, l'IGOP ha predisposto un apposito modello di rilevazione estremamente semplificato con cui acquisire le informazioni essenziali.

⁴⁹ L'andamento dell'occupazione del settore pubblico sarà oggetto di approfondimenti nella prossima Relazione sul costo del lavoro pubblico, prevista dall'art. 60 del d.lgs. n. 165 del 2001.

A parità di Enti censiti⁵⁰, il calo dei dipendenti dal 2008 è pari al 7,5 per cento, corrispondente ad una contrazione assoluta di 257.661 unità⁵¹.

I dati relativi al 2017 evidenziano, peraltro, come politiche restrittive in materia di assunzioni, hanno determinato, un significativo incremento dell'età media dei dipendenti pubblici. L'età media del personale in servizio risulta superiore a 50 anni. Alla fine del 2017 oltre 456.000 dipendenti avevano già superato la soglia dei 60 anni, mentre altri 658.000 avevano un'età compresa fra i 55 ed i 59.

Il Conto annuale per il 2017 contiene, in un'apposita sezione, una significativa anticipazione sul presumibile andamento dell'occupazione nel settore pubblico nel 2018 i cui risultati sono evidenziati nella Tavola 6.

L'analisi, effettuata attraverso una rilevazione del numero dei cedolini pagati e sui dati del monitoraggio trimestrale (per gli Enti pubblici non economici, gli enti di ricerca, il SSN, le Province e Città metropolitane e i Comuni), stima una lieve diminuzione dell'occupazione, in linea con quanto osservato per l'anno precedente.

TAVOLA 6

STIME SUL TREND OCCUPAZIONALE NEL 2018

	Settembre 2018 / Dicembre 2017
	Flussi stipendiali
Scuola	0,92%
Istit.ni form.ne art. e music. (AFAM)	-0,28%
Ministeri	-1,91%
Presidenza consiglio ministri	-6,12%
Agenzie fiscali	-3,73%
Vigili del fuoco	0,66%
Corpi di polizia	0,23%
Forze armate	-1,57%
Magistratura	2,39%
Carriera diplomatica	-0,21%
Carriera prefettizia	-3,16%
Carriera penitenziaria	-2,94%
	Monitoraggio trimestrale
Enti pubblici non economici	-2,34%
Enti di ricerca	-0,49%
Servizio sanitario nazionale	0,23%
Province e Città metropolitane	-13,36%
Comuni	-2,54%

⁵⁰ Dal 2014, nella rilevazione del Conto annuale sono considerati anche gli enti della lista S13 aggiornata dall'ISTAT. Già nel 2011, inoltre, erano stati inseriti nel Conto annuale enti con rilevante numero di personale non censiti precedentemente. Per ottenere aggregati confrontabili nel tempo, il Conto annuale riporta un totale calcolato al netto dei nuovi ingressi registrati nel 2011 e nel 2014.

⁵¹ Scendendo nel dettaglio delle variazioni dell'occupazione nel periodo 2008-2017, la scuola registra una forte contrazione nel primo quadriennio, solo in parte compensata dalla crescita registrata dal 2012 al 2017 (111.300 unità). Il comparto Sanità ha subito una rilevante riduzione del personale, perdendo 46.500 addetti dal 2009; riduzioni si riscontrano anche nelle Università (-24.900 addetti), nei Ministeri, e i nelle Regioni e autonomie locali. In particolare, quest'ultimo comparto ha perso oltre 87.000 addetti, il comparto Ministeri ha perso oltre 33.600 addetti, corrispondenti al 18,4 per cento di quelli in attività alla fine del 2008. In termini relativi, la riduzione percentuale più rilevante riguarda gli Enti pubblici non economici (27,6 per cento), corrispondente a circa 15.500 unità in meno. Gli altri comparti presentano nel 2017 andamenti sostanzialmente stabili (i soli aumenti significativi sono quelli dei Vigili del fuoco, che aumentano in ragione della specifica normativa di settore che ha consentito il reclutamento di nuove unità).

Con riferimento alla spesa di personale, il Conto annuale per il 2017 quantifica, il costo del lavoro pubblico⁵² in 160,1 miliardi, sostanzialmente invariato (+0,2) rispetto al 2016, in un periodo caratterizzato dal blocco della contrattazione collettiva e dal perdurare di severi vincoli assunzionali (Tavola 7).

TAVOLA 7

IL COSTO DEL LAVORO PUBBLICO - ANNI 2016-2017

(in milioni)

Aggregato o voce di spesa	2016			2017		
	Totale settore statale	Totale settore non statale	Totale	Totale settore statale	Totale settore non statale	Totale
1 Retribuzioni personale a tempo indeterminato, determinato ed in formazione lavoro	59.457,3	54.618,3	114.075,6	60.389,1	54.371,4	114.760,5
2 Oneri sociali a carico del datore di lavoro	17.818,3	15.940,0	33.758,3	17.868,8	15.806,8	33.675,6
3 Benessere del personale dipendente	86,8	101,8	188,6	87,6	101,2	188,8
4 Somme rimborsate ad Amministrazioni per spese personale comandato	106,3	717,7	824,0	99,0	803,7	902,7
5 Rimborsi ricevuti da Amministrazioni per spese di Personale	-103,7	-1.468,7	-1.572,4	-87,8	-1.672,8	-1.760,6
6 Redditi da lavoro dipendente (1+2+3+4+5)	77.365,0	69.909,1	147.274,1	78.356,7	69.410,3	147.767,0
7 Altri costi	5.520,1	4.641,1	10.161,1	5.526,3	4.563,8	10.090,1
8 Costo del lavoro dipendente (6+7)	82.885,1	74.550,1	157.435,2	83.883,0	73.974,1	157.857,1
9 Oneri per personale estraneo all'amministrazione e altre spese	174,1	2.199,3	2.373,4	170,4	2.076,1	2.246,5
10 TOTALE (8+9)	83.059,2	76.749,5	159.808,7	84.053,4	76.050,2	160.103,6

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS-IGOP

La spesa per retribuzioni lorde del personale con rapporto di lavoro stabile (Tavola 8) è pari a circa 110 miliardi, al termine del 2017, con un valore leggermente superiore a quello registrato nel 2016.

Con riferimento al personale statale, il dato risulta in aumento nella Presidenza del Consiglio dei ministri (+8,2), nel comparto Scuola (+2,2), e nel comparto Sicurezza-Difesa (+1,3 per le Forze armate e +2,1 per cento per i Corpi di Polizia), in calo nelle Agenzie fiscali (-1). Per il restante personale pubblico, la spesa per retribuzioni lorde diminuisce complessivamente dell'1,5 per cento, con una dinamica più marcata nel comparto Enti pubblici non economici (-8,3), in quello delle Regioni ed autonomie locali (-2,7) e nelle Università (-2,4). Le componenti accessorie - che comprendono, peraltro, voci fisse e continuative, come l'indennità di amministrazione o di ente - rappresentano circa il 24 per cento del trattamento complessivo.

⁵² Si tratta di una voce che nel Conto annuale ricomprende le retribuzioni lorde, in denaro e in natura, gli oneri sociali a carico del datore di lavoro e del lavoratore e altre spese.

SPESA PER RETRIBUZIONI LORDE DEL PERSONALE

(in milioni)

COMPARTO	Voci stipendiali		Trattamento accessorio		TOTALE		% 2017/2016
	2016	2017	2016	2017	2016	2017	
Scuola	25.846,6	26.314,1	3.484,5	3.660,9	29.331,1	29.974,9	2,2
Corpi di polizia	7.238,3	7.377,0	5.153,8	5.276,8	12.392,1	12.653,8	2,1
Forze armate	4.286,1	4.312,2	2.471,4	2.535,8	6.757,5	6.847,9	1,3
Vigili del fuoco	726,9	745,2	376,3	368,9	1.103,2	1.114,2	1,0
Ministeri	3.423,8	3.427,9	1.188,9	1.194,6	4.612,7	4.622,5	0,2
Agenzie fiscali	1.222,7	1.195,9	679,2	686,2	1.901,9	1.882,0	-1,0
Presidenza del Consiglio dei ministri	64,4	64,5	85,9	98,0	150,3	162,6	8,2
Istituzioni di alta formazione artistica e musicale	287,8	276,8	36,3	33,4	324,2	310,2	-4,3
Magistratura	1.301,9	1.284,6	172,3	166,1	1.474,2	1.450,7	-1,6
Carriera prefettizia	77,9	78,0	36,7	35,7	114,6	113,7	-0,8
Carriera diplomatica	57,1	58,0	83,9	85,7	141,0	143,6	1,8
Carriera penitenziaria	15,6	15,4	11,1	10,2	26,8	25,6	-4,3
TOTALE SETTORE STATALE	44.549,0	45.149,6	13.780,4	14.152,2	58.329,4	59.301,9	1,7
Servizio sanitario nazionale	18.884,1	18.806,7	7.036,7	6.936,8	25.920,8	25.743,5	-0,7
Regioni ed Autonomie locali	10.354,6	10.045,2	2.565,9	2.532,8	12.920,5	12.578,0	-2,7
Regioni a statuto speciale e Province autonome	2.452,0	2.460,6	559,4	547,2	3.011,4	3.007,8	-0,1
Università	3.545,4	3.485,2	874,6	828,6	4.420,0	4.313,8	-2,4
Enti pubblici non economici	1.099,0	1.089,9	896,3	739,0	1.995,3	1.829,0	-8,3
Enti di ricerca	747,6	752,3	142,3	138,3	889,9	890,7	0,1
Enti dell'art. 60, c. 3, d.lgs. n. 165/2001	267,1	264,1	42,5	41,8	309,6	305,9	-1,2
Enti dell'art. 70, c. 4, d.lgs. n. 165/2001	41,7	40,4	22,7	23,4	64,4	63,8	-1,0
Autorità indipendenti	164,8	171,2	42,4	34,0	207,3	205,2	-1,0
Enti lista S13 ISTAT	1.298,7	1.309,6	273,6	275,5	1.572,3	1.585,0	0,8
TOTALE SETTORE NON STATALE	38.855,1	38.425,2	12.456,4	12.097,4	51.311,5	50.522,6	-1,5
TOTALE	83.404,1	83.574,8	26.236,8	26.249,6	109.641,0	109.824,5	0,2

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS-IGOP

4.3. La spesa per redditi da lavoro dipendente nel bilancio dello Stato

Nel Rendiconto generale dello stato, la categoria I espone in termini di contabilità finanziaria⁵³ la spesa per redditi, riferibile al personale della Scuola e dei Ministeri, agli appartenenti al comparto Sicurezza-Difesa (Forze armate, Forze di polizia e Vigili del fuoco), e alle carriere prefettizia, diplomatica e penitenziaria, alla Magistratura. Tali categorie rappresentano circa il 57 per cento in termini numerici e il 54 per cento in termini di spesa per retribuzioni, del personale pubblico nel suo complesso⁵⁴.

⁵³ Proprio in quanto espressi in termini di contabilità finanziaria, i dati esposti nel bilancio dello Stato non coincidono con quelli rilevati in contabilità nazionale. L'ISTAT, inoltre, nelle rilevazioni relative al rendiconto di ciascun esercizio, utilizza dati provvisori contenuti in un preconsuntivo semplificato che vengono poi riclassificati per essere esposti secondo la metodologia prevista dal Sistema Europeo di contabilità. I dati riportati nel Rendiconto generale dello Stato differiscono anche da quelli rilevati nel Conto annuale che prende in considerazione i pagamenti effettuati in ciascun esercizio quali risultanti dai cedolini mensili.

⁵⁴ Come evidenziato in precedenti relazioni, la progressiva estensione e messa a punto del sistema di pagamento delle retribuzioni tramite il cedolino unico ha portato ad una semplificazione nella struttura dei capitoli di bilancio nei diversi stati di previsione della spesa. Risulta, pertanto, omogenea in tutti gli stati di previsione la classificazione delle spese di personale, con una corrispondenza tra i capitoli, i piani gestionali e i diversi livelli in cui si articola la categoria I "Redditi da lavoro dipendente". A fronte di una semplificazione della gestione amministrativa e contabile, peraltro, la lettura del bilancio e del rendiconto non consentono di avere una immediata, chiara e dettagliata conoscenza della complessità della struttura retributiva e delle specificità che caratterizzano i trattamenti economici di singole categorie di dipendenti, informazioni indispensabili per attivare politiche di personale volte al riequilibrio e a un contenimento mirato della spesa. I dati di bilancio, ad esempio non sempre evidenziano in modo separato i compensi attribuiti alla dirigenza e l'incidenza sul totale della retribuzione di risultato.

I dati (Tavola 9), disaggregati per sottocategorie economiche, evidenziano un incremento della spesa (in termini di impegni lordi) di 3,2 punti percentuali, rispetto al 2017. Tale andamento è da ricondurre alla ripresa della contrattazione collettiva per il triennio 2016-2018, i cui effetti, considerata anche la corresponsione di una rilevante quota di arretrati, compensano ampiamente l'ipotizzata lieve flessione del numero degli occupati.

TAVOLA 9

REDDITI DA LAVORO DIPENDENTE
PER CLASSIFICAZIONE ECONOMICA DI II E III LIVELLO

(in milioni)

Classificazione di II livello	Classificazione di III livello	2014	2015	2016	2017	2018	Var. % 2018/2017	Var. % 2018/2017
1 Retribuzioni lorde in denaro	1 Stipendi	49.470	49.727	51.189	52.132	54.027	9,2	3,6
	2 Lavoro straordinario	1.480	1.442	1.230	1.317	1.323	-10,6	0,5
	3 Fondo unico di amministrazione	1.128	1.322	1.666	1.623	1.732	53,5	6,7
	4 Incentivi per l'offerta formativa	17	17	17	37	16	-5,9	-58,5
	5 Altri compensi al personale	2.143	2.346	2.736	3.087	2.393	11,7	-22,5
	6 Lavoro a tempo determinato	2.994	2.972	3.203	3.190	3.771	***	18,2
	Totale	57.232	57.826	60.041	61.387	63.263	10,5	3,1
2 Retribuzioni in natura	1 Buoni pasto	114	115	124	115	111	-2,5	-4,0
	2 Mense	262	261	323	326	325	23,8	-0,3
	3 Vestiario	73	86	76	71	59	-18,8	-16,1
	4 Altre	370	362	298	284	257	-30,4	-9,4
	Totale	818	824	820	796	752	-8,1	-5,5
3 Contributi sociali effettivi a carico del datore di lavoro	1 Contributi sociali effettivi a carico del datore di lavoro	27.733	27.621	28.348	28.597	29.693	7,1	3,8
	2 Competenze accessorie	0	0		0,01	0	***	0,0
	3 Fondo unico di amministrazione						0,0	***
	Totale	27.733	27.621	28.348	28.597	29.693	7,1	3,8
4 Contributi sociali figurativi a carico del datore di lavoro	1 Contributi sociali figurativi a carico del datore di lavoro	1.134	1.074	1.028	982	970	-14,4	-1,1
	Totale	1.134	1.074	1.028	982	970	-14,4	-1,1
TOTALE		86.916	87.344	90.237	91.761	94.678	8,9	3,2

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

L'analisi disaggregata della spesa di personale per i vari stati di previsione è riportata nella Tavola 10.

TAVOLA 10

REDDITI DA LAVORO DIPENDENTE NEI MINISTERI

(in milioni)

Ministeri	Impegni lordi		
	2017	2018	% 2017/2016
Ministero dell'economia e delle finanze	16.664,2	16.409,2	-1,5
Ministero dello sviluppo economico	154,2	152,1	-1,3
Ministero del lavoro e delle politiche sociali	58,8	44,4	-24,5
Ministero della giustizia	5.303,3	5.567,2	5,0
Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale	687,5	721,2	4,9
Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca	41.335,9	43.223,5	4,6
Ministero dell'interno	8.456,1	8.686,8	2,7
Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare	63,4	68,6	8,2
Ministero delle infrastrutture e dei trasporti	880,7	926,6	5,2
Ministero della difesa	16.859,2	17.551,8	4,1
Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali	82,7	85,5	3,4
Ministero per i beni e le attività culturali e del turismo	665,8	680,3	2,2
Ministero della salute	153,3	174,1	13,6
Totale	91.365,2	94.291,2	3,2

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Emerge un calo significativo della spesa per redditi nel Ministero del lavoro e delle politiche sociali (-24,5), da ricondurre alla recente riorganizzazione, che ha portato alla creazione

di due organismi autonomi, l'Ispettorato nazionale del lavoro (INL) e l'Agenzia nazionale per le politiche attive del lavoro (ANPAL), con conseguente trasferimento di risorse umane e finanziarie⁵⁵, in quanto sono ancora in via di completamento gli adempimenti relativi al trasferimento delle risorse umane, strumentali e finanziarie ai nuovi Enti.

In aumento i redditi del Ministero della giustizia, a seguito delle disposizioni in materia di revisione dei ruoli per la polizia penitenziaria (d.lgs. n. 95 del 2017) e delle assunzioni in deroga previste.

L'aumento registrato nel MAECI è dovuto all'attuazione del d.lgs. n. 64 del 2017 che ha riformato il sistema di indennità per il personale scolastico in servizio all'estero adeguandolo a quello del personale di ruolo.

Per il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, la crescita dei redditi (+4,6 per cento) va imputata all'incremento dell'organico dell'autonomia attraverso il consolidamento di posti provenienti dall'organico di fatto (d.l. 50/2017) e dalle misure disposte per fronteggiare gli eventi sismici, che hanno permesso di assegnare personale in deroga alle procedure vigenti (art. 11-*bis* d.l. 91/2017).

Nel Ministero della Salute si registra un incremento del 13,6 per cento, dovuto in particolare alla crescita delle risorse relative al trattamento accessorio. In seguito alla sottoscrizione del CCNL 2016-2019, sono stati, infatti, istituiti, a decorrere dal 2018, due nuovi fondi: il fondo condizioni di lavoro e incarichi e il fondo premialità e fasce.

La Tavola 11 evidenzia, nel periodo 2014-2018, le variazioni del rapporto tra la spesa per redditi da lavoro dipendente (al lordo dell'IRAP) e il totale delle spese correnti (titolo I), in termini di impegni lordi.

Nel 2018 il predetto rapporto risulta pari al 17,7 per cento, in un lieve aumento rispetto al 2017.

I dati riportati nella Tavola 11 evidenziano, per alcuni degli anni esaminati, il contributo arrecato da politiche di personale fortemente restrittive, al contenimento della spesa corrente, peraltro, in aumento in alcuni degli anni considerati, per il peso delle politiche sociali attivate per fronteggiare i perduranti effetti della crisi economica.

TAVOLA 11

RAPPORTO TRA SPESA PER REDDITI DA LAVORO DIPENDENTE
+ IRAP E SPESA CORRENTE

(in miliardi)

Esercizio	Spesa corrente (impegni lordi)	Variazioni annuali %	Spesa per redditi e IRAP (impegni lordi)	Variazioni annuali %	Rapporto spesa per redditi+IRAP e spesa corrente
2014	526,20	3,0	91,20	-0,8	17,3
2015	569,80	8,3	91,68	0,5	16,1
2016	549,65	-3,5	94,79	3,4	17,2
2017	548,89	-0,1	96,32	1,6	17,5
2018	561,99	2,4	99,48	3,3	17,7

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Significativo è anche il raffronto tra l'andamento della spesa per redditi da lavoro dipendente e quella per consumi intermedi (Tavola 12); tale ultima categoria di spesa, è infatti indicativa dei costi sostenuti per l'acquisto dei mezzi strumentali all'esercizio delle funzioni amministrative, che concorrono, insieme alla spesa di personale, al complessivo funzionamento della macchina statale.

Nel 2018 si registra un leggero aumento del predetto rapporto rispetto al 2017.

⁵⁵ Nel bilancio del Ministero del lavoro gli oneri per il personale delle predette Agenzie sono ricompresi in capitoli di spesa della categoria 04 "trasferimenti correnti ad Amministrazioni pubbliche".

TAVOLA 12

RAPPORTO TRA SPESA PER CONSUMI INTERMEDI E SPESA PER REDDITI
DA LAVORO DIPENDENTE+IRAP

<i>(in miliardi)</i>			
Esercizio	Consumi intermedi (impegni lordi)	Spesa per redditi e IRAP (impegni lordi)	Rapporto spesa per redditi+IRAP e consumi intermedi
2014	12,28	91,20	13,5
2015	12,87	91,68	14,0
2016	13,12	94,79	13,8
2017	13,37	96,32	13,9
2018	14,23	99,48	14,3

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

4.4. Il riavvio della contrattazione collettiva

Nella relazione relativa al rendiconto 2016 la Corte auspicava che il riavvio della contrattazione collettiva, avrebbe dovuto rappresentare l'occasione per la ripresa di politiche mirate a recuperi di efficienza e produttività delle Pubbliche amministrazioni, sia pur tenendo conto del vincolo delle risorse complessive.

Il contenuto dei contratti relativi al personale dei comparti, sottoscritti nei primi sei mesi dell'esercizio 2018, non appare in linea con le aspettative, come evidenziato nei rapporti di certificazione delle Sezioni riunite.

L'accordo relativo al comparto delle Funzioni centrali, che rappresenta il paradigma per il prosieguo della tornata negoziale, conferma il contenuto dell'Intesa sottoscritta in data 30 novembre 2016, tra il Governo e le parti sociali, che prevedeva, previa implementazione delle risorse finanziarie⁵⁶, incrementi economici medi non inferiori a 85 euro lordi mensili.

I predetti incrementi corrispondenti ad una percentuale del 3,48 per cento del monte salari sono stati attribuiti a decorrere dal mese di marzo a valere pressoché esclusivamente sullo stipendio tabellare.

Un modesto incremento del fondo per i trattamenti accessori è stato disposto esclusivamente in favore di quegli enti che, avendo una retribuzione complessiva più elevata, hanno beneficiato, per esigenze di omogeneizzazione dei trattamenti di un più modesto incremento in valori assoluti della componente stipendiale.

Nel certificare positivamente la predetta ipotesi di accordo⁵⁷, la Corte osservava che incrementi superiori all'andamento del tasso di inflazione e all'aumento del prodotto interno lordo avrebbero dovuto, quantomeno in parte essere rapportati all'introduzione di istituti retributivi incentivanti e premiali.

La stessa compatibilità economica dei costi della contrattazione collettiva rischiava altrimenti di divenire di non facile certificazione, in mancanza di predefiniti parametri di crescita retributiva.

Il successivo contratto collettivo per il comparto istruzione e ricerca conferma l'impianto sopradescritto prevedendo, inoltre, l'utilizzo di parte delle risorse messe a disposizione dall'articolo 1, commi 126-128 della legge n. 107 del 2015 (c.d. "Fondo per il merito") per garantire gli incrementi pattuiti.

⁵⁶ L'art. 1, comma 679 della legge di bilancio per il 2018 ha ulteriormente integrato le risorse, in modo tale da assicurare incrementi retributivi pari, per il 2016, allo 0,36 per cento del "monte salari" 2015, all'1,09 per cento per il 2017 e al 3,48 per cento a regime. Le risorse complessivamente stanziata come esplicito nella relazione tecnica al disegno di legge di bilancio per il 2018, dovrebbero consentire un incremento a regime di 85 euro lordi mensili, calcolato prendendo a base la retribuzione media di tutto il personale pubblico interessato alla tornata contrattuale.

⁵⁷ Delib. n. 1 del 23 marzo 2018.

Nel rapporto di certificazione⁵⁸ la Corte manifestava perplessità sulla decisione non in linea con i principi fissati dal d.lgs. n. 165 del 2001 di modificare l'originaria finalità di risorse, destinate espressamente per legge a finalità incentivanti e premiali, per il finanziamento di voci retributive a carattere fisso e continuativo, in favore indiscriminatamente di tutti gli interessati.

Analoghe considerazioni sono state svolte dalla Corte anche con riferimento alle ipotesi di accordo relative ai comparti delle funzioni locali e sanità⁵⁹, che presentano il medesimo impianto normativo⁶⁰.

Anche l'attuale quadro economico per la contrattazione collettiva 2019-2021, non sembra consentire margini di manovra per l'auspicato riequilibrio delle componenti retributive.

La legge di bilancio per il 2019 (art. 1 comma 436) ha stanziato per la copertura dei contratti collettivi 1.100 milioni di euro per il 2019, 1.425 milioni per il 2020 e 1.775 milioni a decorrere dal 2021. Si tratta, come detto, di una somma di gran lunga inferiore al costo della precedente tornata, il cui utilizzo lascia pochi spazi di manovra per un incremento mirato dei trattamenti accessori.

4.5. *Le persistenti criticità del pubblico impiego*

I risultati di un raffronto effettuato dalla Ragioneria generale dello Stato all'interno del Conto annuale per il 2017 fra i più importanti paesi europei (Francia, Gran Bretagna, Spagna e Germania), relativo all'andamento della spesa di personale, conferma che la spesa per redditi del personale della Pubblica amministrazione in Italia si colloca su valori in linea con la media europea ed è generalmente più contenuta rispetto a quella evidenziata dai principali paesi dell'Unione Europea. Ciò grazie all'attuazione di interventi prevalentemente strutturali quali il blocco della contrattazione e la limitazione al turn over di personale. Nel confronto europeo, solo la Spagna ha posto in essere misure altrettanto incisive sui redditi del personale pubblico.

A fronte di quanto sopra, preoccupa, il dato relativo dell'anzianità dei pubblici dipendenti, e il mancato completamento delle riforme organizzative con particolare riferimento alla dirigenza pubblica ed all'introduzione di misure volte ad incentivare il merito individuale ed il recupero di efficienza dell'azione amministrativa.

Al riguardo, la Corte auspica una tempestiva conclusione delle procedure concorsuali per il ricambio del personale cessato dal servizio, anche in relazione all'allentamento dei vincoli temporali per il collocamento a riposo, in modo tale da assicurare un doveroso ricambio generazionale, con conseguente abbassamento dell'età media dei dipendenti.

Alla nuova contrattazione collettiva, per il triennio 2019-2021, è affidato il compito di riprendere il percorso verso un'effettiva omogeneizzazione dei trattamenti stipendiali all'interno dei nuovi comparti, che presentano, tuttora, forti divergenze nei trattamenti accessori, con evidenti limiti ad un'effettiva mobilità del personale. In quella sede, andrà, inoltre, affrontata la tematica relativa alle misure per incentivare il merito e la produttività.

Sotto il profilo organizzativo, scaduti i termini per il completamento della riforma prevista dalla legge delega n. 124 del 2015, è stato presentato a marzo 2019, ad iniziativa del Ministro per la funzione pubblica, un nuovo disegno di legge recante "Deleghe al Governo per il miglioramento della Pubblica amministrazione" (A.S. n. 1122) che fissa tra l'altro i principi ed i criteri direttivi per la redazione di un testo unico della complessa normativa sull'impiego pubblico e nuove linee guida per la riforma della dirigenza. Per un esame approfondito dei contenuti della predetta iniziativa legislativa, si rinvia al paragrafo 1.1.

⁵⁸ Delib. n. 4 del 26 aprile 2018.

⁵⁹ Delib. n. 6 del 18 maggio 2015 e delib. n. 7 del 5 giugno 2018.

⁶⁰ Con riferimento alle aree dirigenziali, per il triennio 2016-2018, risulta sottoscritta, in data 13 dicembre 2018, l'Ipotesi di contratto collettivo nazionale di lavoro 2016-2018 dell'Area dirigenziale Istruzione e ricerca.

I CONTRATTI PUBBLICI DI LAVORI, SERVIZI E FORNITURE

- 1. Considerazioni di sintesi**
- 2. Il decreto legislativo n. 50 del 2016: problematiche e panoramica generale**
- 3. Recenti modifiche normative**
- 4. Le principali modifiche normative contenute nel decreto-legge n. 32 del 2019 e nella legge di conversione n. 55 del 14 giugno 2019.**

1. Considerazioni di sintesi

La materia dei contratti pubblici è attualmente disciplinata dal d.lgs. n. 50 del 2016, recante “Attuazione delle direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE sull'aggiudicazione dei contratti di concessione, sugli appalti pubblici e sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali, nonché per il riordino della disciplina vigente in materia di contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture”, più comunemente denominato “Codice dei contratti pubblici”. Sul complesso delle norme del Codice è di recente intervenuto il decreto-legge 18 aprile 2019, n. 32, recante “Disposizioni urgenti per il rilancio del settore dei contratti pubblici, per l'accelerazione degli interventi infrastrutturali, di rigenerazione urbana e di ricostruzione a seguito di eventi sismici”, c.d. “sblocca-cantieri” e la successiva legge di conversione n. 55 del 14 luglio 2019. Trattandosi di interventi effettuati con la tecnica della novellazione può affermarsi che, nonostante le modifiche apportate, la materia sia tuttora regolata dal citato Codice dei contratti.

Il Codice ha sostituito il d.lgs. 163/2006 (codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture) ed il d.P.R. n. 207/2010 (regolamento di esecuzione e attuazione del codice), oltre a una serie di altri atti normativi, primari o secondari, per specifici settori (appalti della difesa, nei settori della sicurezza, relativi a beni culturali; codice del processo amministrativo, per quanto attiene alla tutela giurisdizionale). Il decreto legislativo n. 163/2006 aveva recepito due direttive comunitarie del 2004 (nn. 17 e 18), relative, rispettivamente, ai settori ordinari (comprendenti anche limitate regole per le concessioni di opere pubbliche e per le concessioni di servizi) e ai settori speciali ed aveva provveduto, altresì, al riordino delle previgenti disposizioni sparse in una serie numerosa di atti normativi primari e secondari. Il codice del 2006, a sua volta, aveva sostituito la c.d. legge Merloni del 1994, nata in un contesto politico connotato dalla vicenda nota come “tangentopoli”, che aveva fatto ritenere necessario intervenire sugli appalti pubblici con norme di assoluto rigore, volte a limitare ogni spazio di discrezionalità delle stazioni appaltanti e più volte modificata nel corso degli anni.

Il codice del 2006 era stato anch'esso modificato ampiamente, non di rado con norme eccentriche contenute in ben 52 atti normativi e sei regolamenti comunitari¹. Il quadro normativo

¹ Si ricordano, oltre ai tre decreti legislativi correttivi (rispettivamente: decreti legislativi nn. 6/2007; 113/2007; 152/2008), i seguenti 49 provvedimenti normativi statali modificativi, per un totale di 52: d.l. n. 173/2006; legge n. 296/2006; d.P.R. n. 90/2007; legge n. 123/2007; legge n. 124/2007; legge n. 244/2007; d.l. n. 207/2008; d.l. n. 78/2009; legge n. 69/2009; legge n. 94/2009; legge n. 99/2009; d.l. n. 135/2009; d.lgs. n. 53/2010; d.lgs. n. 104/2010; d.l. n. 34/2011; d.l. n. 70/2011; d.lgs. n. 58/2011; d.l. n. 95/2011; legge n. 180/2011; d.lgs. n. 195/2011; d.l. n. 201/2011; d.lgs. n. 208/2011; d.l. n. 1/2012; legge n. 3/2012; d.l. n. 5/2012; d.l. n. 16/2012; d.l. n. 52/2012; d.l. n. 83/2012; d.l. n.

sul quale si è innestata l'attuale normativa risultava, quindi, estremamente complesso; esso contava, solo sommando codice e regolamento generale, 630 articoli e ben 37 allegati, a cui dovevano aggiungersi:

- a) le normative statali settoriali (quali ad es. norme sugli appalti nel settore della difesa e sicurezza; sugli appalti dei soggetti preposti ai servizi di informazione e sicurezza; regolamenti settoriali quali quelli per gli appalti della difesa e dei beni culturali;
- b) molteplici norme statali contenute in diversi provvedimenti;
- c) la legislazione regionale, avuto riguardo alla competenza esclusiva per le Regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e Bolzano, e a quella concorrente delle altre Regioni (in limitati ambiti).

Fin dalla sua nascita il Codice del 2016 ha rinviato, per la definizione della normativa sui contratti, alla successiva emanazione di altri atti di varia natura normativa: linee guida (ministeriali e dell'ANAC) e svariati altri decreti ministeriali. Complessivamente, si tratta di circa 50 atti attuativi di svariate tipologie, destinati a sostituire il precedente regolamento (d.P.R. n. 207/2010). Con il Codice del 2016, infatti, è stato abbandonato il modello del regolamento unico con il rinvio, per la fase attuativa, a numerose fonti di secondo livello, tra le quali 14 decreti del Ministro delle infrastrutture e trasporti, 15 atti dell'ANAC, 6 dPCM e 15 decreti di altri Ministri.

Molti dei previsti strumenti attuativi del nuovo Codice non sono stati ancora emessi e due degli elementi di maggior novità - il sistema di qualificazione delle stazioni appaltanti, da un lato, e il sistema di *rating* di impresa, dall'altro verso - non sono ancora operativi. Tale mancata attuazione, peraltro, ha pesato sul perseguimento degli obiettivi più ambiziosi, nonché condivisibili, del Codice: migliorare la qualità del *public procurement* attraverso il potenziamento delle fasi di programmazione e progettazione, l'ampliamento dei margini di discrezionalità delle stazioni appaltanti, l'introduzione di criteri di aggiudicazione articolati, anche tesi a promuovere valori ambientali, sociali e d'innovazione, favorendo l'implementazione di un processo di riorganizzazione delle stazioni appaltanti nella prospettiva della loro riduzione numerica e maggior qualificazione, così da creare *buyer* pubblici professionalmente adeguati a utilizzare i nuovi e complessi strumenti del *public procurement*. Parimenti inattuato è il secondo elemento centrale del Codice, il c.d. sistema del *rating* di impresa, finalizzato nell'ottica del legislatore, a migliorare la fase dell'esecuzione dei contratti da parte degli operatori, attraverso incentivi di tipo reputazionale².

95/2012; d.lgs. n. 169/2012; d.l. n. 179/2012; legge n. 190/2012; d.l. n. 35/2013; d.l. n. 69/2013; d.l. n. 101/2013; d.l. n. 145/2013; legge n. 147/2013; d.l. n. 150/2013; d.l. n. 47/2014; d.l. n. 64/2014; d.l. n. 66/2014; d.l. n. 83/2014; d.l. n. 90/2014; d.l. n. 91/2014; d.l. n. 133/2014; legge n. 161/2014; d.l. n. 192/2014; d.l. n. 210/2015; legge n. 221/2015.

² Nella comunicazione "Migliorare il mercato unico: maggiori opportunità per i cittadini e per le imprese", COM(2015)550 del 28 ottobre 2015, la Commissione afferma, soprattutto con riferimento agli appalti per l'affidamento dei grandi progetti per le infrastrutture, penalizzati da ritardi dovuti alla complessità e alla lunghezza delle procedure, che: "gli appalti sono spesso condotti senza le necessarie competenze o conoscenze tecniche o procedurali, in modo poco conforme alla normativa e con ripercussioni negative tanto per le imprese quanto per i contribuenti". Nella comunicazione "Appalti pubblici efficaci in Europa e per l'Europa", COM(2017)572 del 3 ottobre 2017, la Commissione sollecita la professionalizzazione delle stazioni appaltanti e pone l'attenzione sul fatto che: "le amministrazioni raramente acquistano insieme", "le possibilità di utilizzare appalti strategici sono ancora troppo poco utilizzate", "le procedure d'appalto sono ritenute troppo complesse e sono penalizzate da eccessivi oneri amministrativi", "la trasformazione digitale degli appalti pubblici è lenta". Gli obiettivi da raggiungere, secondo la Commissione, consistono: nel garantire la più ampia diffusione degli appalti strategici; nella professionalizzazione degli acquisti pubblici a lungo termine; nel miglioramento dell'accesso ai mercati pubblici e dell'efficienza del contenzioso; nell'aumento della trasparenza, integrità e qualità dei dati, in modo da promuovere una trasformazione digitale degli appalti; nella cooperazione negli appalti mediante l'aggregazione degli acquisti e la creazione di piattaforme per la conoscenza e condivisione delle soluzioni e delle *best practices*. Nella raccomandazione sulla professionalizzazione degli appalti pubblici, C/2017/6654, oltre che sul favorire progetti e iniziative in partenariato con organizzazioni pubbliche e private, si insiste ancora sull'elaborazione di programmi a lungo termine di professionalizzazione delle risorse umane, anche se, riguardo a quest'ultimo profilo, potrebbero sorgere problemi di incompatibilità con la disciplina anticorruzione, che spinge, invece, verso una rotazione del personale, soprattutto di quello che si occupa di appalti pubblici.

Tra le maggiori criticità - da tempo denunciate dagli addetti ai lavori - del settore dei contratti pubblici (che saranno più approfonditamente esaminate in seguito) occorre segnalare, da un lato, la iperregolamentazione della materia e, dall'altro, le continue e puntuali modifiche normative che rendono difficile il consolidamento di uno stabile e chiaro substrato regolatorio, sul quale gli operatori del settore possano fare affidamento.

Non di minor peso è il problema connesso all'elevata mole di contenzioso generato in tale materia, diviso tra:

- a) giudice amministrativo per la fase di gara;
- b) giudice ordinario civile/arbitri per la fase di esecuzione;
- c) giudice contabile, quanto a controllo e giudizio di responsabilità dei soggetti pubblici che a vario titolo intervengono nella programmazione, progettazione, affidamento, esecuzione dei contratti;
- d) giudice ordinario penale, in ordine all'accertamento e repressione degli illeciti penali perpetrati in fase di affidamento e esecuzione (delitti contro la pubblica amministrazione, infiltrazioni criminali nelle gare, turbative d'asta, frodi e reati ambientali nell'esecuzione contrattuale).

Le stesse regole legali di riparto della giurisdizione tra i diversi plessi magistratuali (specie tra giudice amministrativo e giudice ordinario), non sempre di facile e chiara applicazione, determinano non di rado incertezze applicative e contrasti di soluzioni giurisprudenziali, che costituiscono fattore di rallentamento dei giudizi.

Ai suddetti problemi, devono aggiungersi quelli tipici del mercato: esistenza di oltre 32.000 stazioni appaltanti, limitata capacità tecnica di molte di esse, presenza di operatori economici poco rispettosi dell'etica professionale, complessità burocratica, possibilità di "cattura del controllore", con creazione di rapporti di forza non paritaria tra funzionari delle stazioni appaltanti e operatori economici, infiltrazioni criminali, pratiche corruttive. Il legislatore, consapevole del problema connesso all'estrema numerosità delle stazioni appaltanti, aveva introdotto, negli ultimi anni, una serie di importanti innovazioni normative che, se attuate in maniera efficace, avrebbero potuto comportare un nuovo assetto del sistema di *procurement* nella direzione di una maggiore efficienza e qualità della spesa, superando la elevata frammentarietà delle iniziative di acquisto e le conseguenti criticità determinate dalle dimensioni limitate di molti acquirenti pubblici, aumentandone allo stesso tempo gli *skills*. Tra queste iniziative, l'istituzione dell'elenco dei soggetti aggregatori, previsto dall'art. 9, comma 1 del decreto-legge n. 66 del 2014 e confermato dall'attuale Codice, ricopre un ruolo cruciale per la razionalizzazione del sistema, essendo finalizzato a concentrare in un numero limitato di soggetti, in possesso di precisi requisiti organizzativi e di volumi di spesa, le funzioni di acquisto di determinate categorie di beni e servizi, ancora svolte da molteplici stazioni appaltanti, anche di piccolissime dimensioni. In generale, un sistema di qualificazione delle stazioni appaltanti dovrebbe condurre a migliorare l'efficienza, l'efficacia e la trasparenza del processo di acquisto. In tal senso, l'art. 38 del Codice ha attribuito all'ANAC la predisposizione di un apposito elenco di stazioni appaltanti qualificate, in quanto capaci di programmare, progettare, affidare ed eseguire un appalto sia esso di lavori, servizi o forniture. Le capacità delle stazioni appaltanti qualificate devono essere garantite attraverso il possesso di requisiti base e di requisiti premianti, tra cui si citano la presenza di strutture organizzative stabili, la formazione e l'aggiornamento del personale, il numero di gare svolte nel quinquennio precedente, la presenza di varianti nelle gare gestite o il rispetto dei tempi e dei costi di esecuzione. Peraltro, come precedentemente osservato, la mancata emanazione dei due degli elementi di maggior novità previsti dal Codice - il sistema di qualificazione delle stazioni appaltanti, con contestuale riduzione del loro numero, da un lato, e il sistema di *rating* di impresa, dall'altro verso - ha pesato sul perseguimento degli obiettivi più ambiziosi, nonché condivisibili, del Codice: migliorare sia la qualità del *public procurement* che la fase dell'esecuzione dei contratti da parte degli operatori, attraverso incentivi di tipo reputazionale.

In considerazione di quanto finora osservato, appare opportuna la previsione di un programma di rafforzamento, professionalizzazione e specializzazione delle risorse umane interne alle pubbliche amministrazioni che operano nel settore degli appalti, in particolare per le

figure tecniche. Del resto, una simile esigenza di valorizzazione del personale della pubblica amministrazione è già presente all'interno del disegno di legge recante "Deleghe al Governo per il miglioramento della Pubblica amministrazione", attualmente all'esame del Parlamento (A.S. 1122).

Sul Codice dei contratti pubblici la Corte dei conti è stata audita dal Senato della Repubblica l'8 aprile 2019. In tale occasione, la Corte ha posto a disposizione del Parlamento il proprio bagaglio di competenze e conoscenze, frutto dell'esercizio della funzione di controllo sugli atti e sulle gestioni delle amministrazioni pubbliche, sia statali che locali, e del costante e proficuo confronto instaurato con le stesse. Contestualmente, la Corte dei conti ha fornito un'ampia raccolta delle principali questioni venute in rilievo ed evidenziate da tutte le proprie sezioni, centrali e regionali, nell'esercizio delle rispettive competenze.

Un'ulteriore audizione parlamentare presso il Senato della Repubblica del 6 maggio 2019 ha avuto ad oggetto le disposizioni introdotte con il decreto-legge c.d. "sblocca-cantieri". La Corte ha evidenziato alcune specifiche problematiche del settore. In particolare, si è richiamata, al di là di quanto già previsto dall'art. 9, comma 2 del d.l. n. 166 del 2014, l'esigenza di procedere all'aggregazione delle stazioni appaltanti e di accrescerne, oltre alla dimensione, anche la competenza tecnica, per favorire rapporti di forza paritaria tra funzionari delle stazioni appaltanti e operatori economici. Si è segnalato, in particolare, la difficile situazione dei piccoli comuni che non sono dotati dei responsabili delle strutture tecniche idonee a gestire le procedure di affidamento dei contratti. A tal fine, peraltro, si è auspicata la celere attuazione di quanto previsto all'art. 1, commi 162 e 163 della legge 30 dicembre 2018, n. 145.

Infine, deve rilevarsi l'assenza, nell'attuale quadro normativo, di una fase di programmazione complessiva dell'attività contrattuale dell'amministrazione, idonea a governare i complessi meccanismi del *public procurement*, individuando in anticipo, anche con riferimento a settori interconnessi di attività o a complessive esigenze di sistema, le esigenze pubbliche da soddisfare, le modalità migliori (sotto il profilo non solo della legalità, ma altresì dell'efficacia, efficienza ed economicità) per perseguirle e i sistemi per monitorare *in time* l'esecuzione dei contratti stipulati, così da garantire il rispetto degli obiettivi prefissati.

Nell'attuale prassi amministrativa appare, infatti, limitata l'attenzione alla qualificazione della spesa pubblica per opere, servizi e forniture, così da garantire che l'uso delle risorse pubbliche sia non solo legittimo, ma anche proficuo. L'attenzione degli operatori del settore è prevalentemente incentrata sulla fase di selezione del contraente mentre appare limitata la riflessione in ordine alla valutazione *ex ante* delle finalità cui mira l'opera pubblica ed i bisogni che si intendono soddisfare attraverso di essa, al controllo concomitante e al controllo *ex post* dell'avvenuto perseguimento di tali obiettivi. In una fase, come quella attuale, caratterizzata da scarsità di risorse pubbliche e dalla necessità di adeguare e rinnovare la dotazione infrastrutturale generale, emerge con chiarezza la necessità di dedicare alle esigenze di qualificazione della spesa pubblica un impegno pari a quello rivolto alla scelta del miglior contraente. L'approccio amministrativo appare, infatti, concentrato sul momento procedimentale e, dunque, finalizzato a porre in essere un provvedimento pienamente legittimo, idoneo cioè a resistere ad un eventuale contenzioso. Scarsa attenzione, invece, appare dedicata al procedimento interno attraverso il quale l'amministrazione perviene alla decisione di realizzare l'opera pubblica, non essendo previsto che la stessa motivi nell'*an* tale determinazione, anche comparandola con altre possibili ipotesi diverse.

2. Il decreto legislativo n. 50 del 2016: problematiche e panoramica generale

Nel Codice possono essere distinti gli istituti di derivazione comunitaria e quelli conseguenti alla legge delega.

Sotto il primo fronte, vengono in evidenza tutti gli istituti previsti nelle Direttive cui è stata data attuazione:

- dettagliata disciplina delle centrali di committenza, anche ausiliarie e transfrontaliere;

- implementazione del dialogo competitivo e del partenariato per l'innovazione e delle consultazioni preliminari di mercato;
- disciplina sistematica delle concessioni di servizi;
- ampio utilizzo dell'informatica, sia come forma di comunicazione e gestione di tutte le procedure (in prospettiva destinata a sostituire ogni altra forma di comunicazione), sia come veicolo della procedura (sistemi dinamici di acquisizione, aste elettroniche, cataloghi elettronici, procedure svolte attraverso piattaforme telematiche di negoziazione);
- disciplina del documento di gara unico europeo; - disciplina dell'avvalimento nelle ampie potenzialità consentite dal diritto comunitario, salvo che per gli appalti relativi ai beni culturali;
- generalizzazione del criterio di aggiudicazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa (OEPV) e residualità del criterio del prezzo più basso;
- analitica e minuziosa disciplina dei contratti misti;
- valorizzazione dei criteri ambientali e sociali nell'aggiudicazione degli appalti;
- disciplina generale dei conflitti di interesse;
- recepimento delle disposizioni comunitarie sulla "risoluzione del contratto".

Sotto il secondo fronte, il Codice si caratterizzava per i seguenti elementi:

- la qualificazione delle stazioni appaltanti;
- l'obbligatorio ricorso alle centrali di committenza, in alternativa alla qualificazione, e in alcuni casi a prescindere dalla possibilità astratta di conseguire la qualificazione;
- l'istituzione presso l'ANAC dell'albo dei commissari di gara, cui attingere mediante sorteggio per i commissari di gara per gli appalti sopra soglia, quando il criterio di aggiudicazione è quello dell'offerta economicamente più vantaggiosa (OEPV);
- la qualificazione degli operatori economici ancorata anche al *rating* di legalità, al *rating* di impresa, ai criteri reputazionali;
- la separazione tendenziale tra progettazione ed esecuzione;
- il dibattito pubblico;
- una disciplina generale del partenariato pubblico privato contrattuale;
- le regole per gli affidamenti *in house*;
- il divieto di affidare al contraente generale i compiti di responsabile unico del procedimento (R.U.P.) e direttore dei lavori;
- un regime di maggior rigore per le concessioni autostradali, e per gli obblighi di esternalizzazione in capo ai concessionari scelti senza gara;
- i controlli per gli appalti segreti;
- la disciplina per gli appalti della protezione civile;
- la disciplina dei contratti esclusi e sotto soglia improntata a principi di trasparenza;
- la disciplina degli strumenti precontenziosi e le regole processuali volte a ridurre il tasso di conflittualità nel settore.

Fin dall'emanazione del Codice, ampio dibattito è stato riservato alla questione della natura giuridica e della collocazione nella gerarchia delle fonti del diritto dei provvedimenti (ministeriali e dell'ANAC) volti a dare attuazione alle disposizioni codicistiche. La legge di delega sembrava ricondurre le linee guida e gli atti in questione al genere degli "atti di indirizzo" (lett. t), qualificandoli come strumenti di "regolamentazione flessibile" (termine estraneo al nostro sistema delle fonti). Nel rendere il previsto parere, il Consiglio di Stato ha ritenuto che linee guida e gli altri decreti "ministeriali" (ad esempio, in tema di requisiti di progettisti delle amministrazioni aggiudicatrici: art. 24, comma 2; e direzione dei lavori: art. 111, commi 2 e 3) o 'interministeriali' (art. 144, comma 5, relativo ai servizi di ristorazione), indipendentemente dal *nomen juris* fornito dalla delega e dallo stesso codice, dovessero essere considerati quali "regolamenti ministeriali" ai sensi dell'art. 17, comma 3, della legge n. 400/1988.

Discorso più complesso è stato fatto con riguardo alle linee guida dell'ANAC. Mentre quelle a carattere "non vincolante" sono state ritenute inquadrabili tra gli ordinari atti amministrativi, più complessa è stata la qualificazione giuridica delle linee guida a carattere "vincolante" (ad esempio: art. 83, comma 2, in materia di sistemi di qualificazione degli esecutori

di lavori pubblici; art. 84, comma 2, recante la disciplina degli organismi di attestazione SOA; art. 110, comma 5, lett. b), concernente i requisiti partecipativi in caso di fallimento; art. 197, comma 4, relativo ai requisiti di qualificazione del contraente generale), e degli altri atti innominati aventi il medesimo carattere (art. 31, comma 5, relativo ai requisiti e ai compiti del R.U.P. per i lavori di maggiore complessità; art. 197, comma 3, di definizione delle classifiche di qualificazione del contraente generale), comunque riconducibili all'espressione "altri atti di regolamentazione flessibile". Nel citato parere, il Consiglio di Stato ha seguito l'opzione interpretativa che combina la valenza certamente generale dei provvedimenti in questione con la natura del soggetto emanante (l'ANAC), la quale si configura a tutti gli effetti come un'Autorità amministrativa indipendente, con funzioni (anche) di regolazione.

Pertanto, le linee guida (e gli atti a esse assimilati) dell'ANAC sono state ricondotte alla categoria degli atti di regolazione delle Autorità indipendenti, che non sono regolamenti in senso proprio ma atti amministrativi generali con compiti, appunto, "di regolazione". Tale ricostruzione ha riconfermato gli effetti vincolanti ed *erga omnes* di tali atti dell'ANAC, come disposto dalla delega (in particolare dalla lett. t), che parla di "strumenti di regolamentazione flessibile, anche dotati di efficacia vincolante". In secondo luogo, tale assimilazione ha consentito di assicurare, anche per questi provvedimenti dell'ANAC, tutte le garanzie procedimentali e di qualità della regolazione già oggi pacificamente vigenti per le Autorità indipendenti, in considerazione della natura 'non politica', ma tecnica e amministrativa, di tali organismi, e dell'esigenza di compensare la maggiore flessibilità del "principio di legalità sostanziale" con un più forte rispetto di criteri di "legalità procedimentale". Tra queste, si segnalano in particolare le seguenti:

- a) l'obbligo di sottoporre le delibere di regolazione ad una preventiva fase di "consultazione", che costituisce ormai una forma necessaria, strutturata e trasparente di partecipazione al *decision making process* dei soggetti interessati e che ha anche l'ulteriore funzione di fornire ulteriori elementi istruttori/motivazionali rilevanti per la definizione finale dell'intervento regolatorio;
- b) l'esigenza di dotarsi - per gli interventi di impatto significativo - di strumenti quali l'analisi di impatto della regolazione-AIR e la verifica *ex post* dell'impatto della regolazione-VIR;
- c) la necessità di adottare tecniche di codificazione delle delibere di regolazione tramite la concentrazione in "testi unici integrati" di quelle sulla medesima materia (*best practice* ormai diffusa presso le principali Autorità di regolazione);
- d) realizzazione, per gli "atti di regolazione" dell'ANAC, di forme di adeguata pubblicità (sul sito della stessa Autorità ma anche sulla Gazzetta Ufficiale, in ragione della trasversalità della materia dei contratti pubblici e della latitudine dell'ambito applicativo dei provvedimenti *de quibus*);
- e) piena giustiziabilità delle linee guida dell'ANAC di fronte al giudice amministrativo.

Anche in ragione della complessità delle questioni nascenti dall'inquadramento giuridico di tali atti, il Governo, con il ricordato decreto-legge c.d. sblocca cantieri, ha operato una scelta diversa, riconducendo tutti i provvedimenti attuativi del Codice all'interno di un nuovo emanando regolamento di attuazione.

3. Recenti modifiche normative

Nonostante la sua recente promulgazione, il d.lgs. n. 50/2016 non può dirsi un prodotto finito; al contrario, le critiche al provvedimento, soprattutto sotto il profilo della chiarezza espositiva, ne hanno accompagnato la nascita e causato numerosi e continui interventi di modifica, anche al fine di tentare di garantire la certezza dei rapporti giuridici e la chiarezza del tessuto normativo. Limitandoci agli interventi più recenti, occorre ricordare le modifiche introdotte nel dicembre dell'anno appena trascorso con il decreto-legge c.d. "Semplificazioni" (d.l. 14 dicembre 2018, n. 135) e con la legge di bilancio (legge 30 dicembre 2018, n. 145).

Con il primo provvedimento, si è proceduto ad una parziale modifica relativa ai gravi illeciti professionali di cui all'art. 80, comma 5, lett. c) del d.lgs. n. 50/2016 (chiarendo, cioè, il

senso della norma relativa all'esclusione dell'operatore economico per gravi illeciti professionali - art. 80, comma 5, lettera c) del d.lgs. n. 50/2016 - nel senso di richiedere che la stazione appaltante motivi specificamente l'eventuale esclusione dell'operatore per precedenti risoluzioni anticipate di contratti o condanne al risarcimento danni già subite dall'interessato con riferimento al tempo trascorso dalla violazione e in funzione della gravità della stessa, obbligandola, dunque, anche nel caso di appalti sotto la soglia comunitaria, a valutare nel dettaglio le caratteristiche e l'entità della violazione).

La legge di bilancio, invece, ha previsto, tra l'altro:

a) l'innalzamento, per gli acquisti di beni e servizi, della soglia da 1.000 a 5.000 euro per non incorrere nell'obbligo di ricorrere al MEPA;

b) l'innalzamento - per il solo anno 2019 - della soglia per l'affidamento diretto di lavori per importi pari o superiori a 40.000 euro ed inferiori a 150.000 euro, "previa consultazione di almeno 3 operatori economici", nonché l'innalzamento della soglia della procedura negoziata con almeno dieci operatori economici, per importi pari o superiori a 150.000 e inferiori a 350.000 euro.

A queste modifiche devono aggiungersi quelle recate da altri interventi recentissimi, dovendosi richiamare il Decreto Sicurezza (d.l. 4 ottobre 2018, n. 113, convertito, con modifiche, dalla legge 1° dicembre 2018, n. 132) che ha introdotto una nuova fattispecie di procedura negoziata e il c.d. decreto Genova (d.l. 28 settembre 2018, n. 109) che ha introdotto - come modifica generale - un'ulteriore banca dati (l'archivio informatico nazionale delle opere pubbliche) per alcune tipologie di opere pubbliche.

Le puntuali e specifiche modifiche normative che il Codice ha subito nei suoi pochi anni di vigenza, hanno reso arduo il lavoro degli attori del mercato, senza concedere loro quell'intervallo temporale necessario al consolidamento delle disposizioni in esso contenute. Conseguentemente, gli operatori del sistema e la stessa dottrina si sono divisi in ordine all'opportunità di procedere ad una modifica integrale del Codice, da realizzarsi attraverso l'emanazione di una nuova legge delega, ovvero all'introduzione quanto meno in una prima fase, di modifiche urgenti delle disposizioni a contenuto più critico, riservando ad una fase successiva, e solo se ciò fosse risultato indispensabile, la rivisitazione più ampia dell'intero impianto del codice.

Nel frattempo, è pervenuta la lettera del 24 gennaio 2019 di costituzione in mora del Governo italiano³ da parte della Commissione europea per la mancata conformità alle direttive del 2014 in materia di contratti pubblici di diversi articoli del d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50⁴, come

³ Una simile lettera è pervenuta ai Governi di altri 14 Stati membri (Bulgaria, Repubblica Ceca, Cipro, Croazia, Danimarca, Finlandia, Germania, Malta, Paesi Bassi, Polonia, Regno Unito, Romania, Svezia e Ungheria).

⁴ Riguardo al codice degli appalti, sono stati oggetto della costituzione in mora, in particolare:

1) l'articolo 35, comma 9, lettera a), e comma 10, lettera a), del Codice dei contratti pubblici, che prevedono che sia computato il valore complessivo stimato della totalità dei lotti qualora vi sia la possibilità di "appalti aggiudicati contemporaneamente per lotti separati", atteso che, per la Commissione: «aggiungendo la qualifica "contemporaneamente", la normativa italiana sembra aver ristretto l'applicabilità dell'obbligo di computare il valore complessivo stimato della totalità dei lotti», in violazione dell'art. 5, paragrafo 8, primo comma, e paragrafo 9, primo comma, della direttiva 2014/24/UE, nonché dell'art. 16, paragrafo 8, primo comma, e paragrafo 9, primo comma, della direttiva 2014/25/UE;

2) l'articolo 80, comma 4, del Codice dei contratti pubblici, che prevede che un operatore economico è escluso dalla partecipazione ad una procedura d'appalto se ha commesso violazioni gravi, definitivamente accertate, degli obblighi relativi al pagamento di imposte, tasse o contributi previdenziali, secondo la legislazione italiana o quella dello Stato in cui è stabilito. Per la disposizione normativa, costituiscono violazioni definitivamente accertate quelle contenute in sentenze o atti amministrativi non più soggetti ad impugnazione. La Commissione europea ritiene che l'articolo 80, comma 4, del decreto legislativo 50/2016, in quanto "non consente di escludere un operatore economico che ha violato gli obblighi relativi al pagamento di imposte o contributi previdenziali qualora tale violazione - pur non essendo stata stabilita da una decisione giudiziaria o amministrativa avente effetto definitivo - possa essere comunque adeguatamente dimostrata dall'amministrazione aggiudicatrice o dall'ente aggiudicatore", violi l'art. 38, paragrafo 5, secondo comma, della direttiva 2014/23/UE, nonché l'art. 57, paragrafo 2, secondo comma, della direttiva 2014/24/UE;

3) l'articolo 80, comma 5, lettera c), del Codice dei contratti pubblici, nella versione vigente prima della suddetta modifica operata dal decreto-legge 14 dicembre 2018, n. 135: "giacché, nel caso di offerenti che abbiano contestato in giudizio la risoluzione anticipata di un precedente contratto di appalto o concessione, preclude alle stazioni appaltanti

modificato dal d.lgs. 19 aprile 2017, n. 57, nonché dell'art. 16, comma 2-*bis*, del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, in relazione alle opere di urbanizzazione. Il Governo italiano è stato, dunque, invitato a trasmettere osservazioni in merito entro due mesi dal ricevimento della lettera, ai sensi dell'art. 258 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea. Conseguentemente, il Governo ha presentato al Parlamento un disegno di legge delega recante "Delega al Governo per la semplificazione, la razionalizzazione, il riordino, il coordinamento e l'integrazione della normativa in materia di contratti pubblici", in cui sono fissati i criteri direttivi della nuova riforma

ogni valutazione circa l'affidabilità di tali offerenti sino a quando il giudizio non abbia confermato la risoluzione anticipata" in violazione dell'art. 57, paragrafo 4, lettera g), della direttiva 2014/24/UE, nonché dell'art. 38, paragrafo 7, lettera f), della direttiva 2014/23/UE;

4) l'articolo 105, commi 2 e 5, del d.lgs. 50 del 2016, nella parte in cui fissa un limite obbligatorio all'importo del contratto di lavori, servizi e forniture che l'appaltatore può affidare a terzi, corrispondente al 30% dell'importo complessivo del contratto, atteso che, per la Commissione, tale limitazione quantitativa, fissata in maniera del tutto astratta e prescindendo dal carattere essenziale o meno delle prestazioni e dalle reali capacità dei subappaltatori, non risulta compatibile con i principi fondamentali contenuti nelle direttive del 2014 e già in precedenza in quelle del 2004, nonché più volte messi in luce dalla giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea, che impongono di facilitare la partecipazione delle piccole e medie imprese agli appalti pubblici, anche mediante il subappalto. E ciò anche in considerazione dell'ampliamento dei poteri attribuiti alle amministrazioni aggiudicatrici nei confronti dei subappaltatori effettuato dalle direttive del 2014, che rende ancor più difficile ritenere ammissibile una restrizione quantitativa del subappalto fissata in maniera astratta. La norma si pone, dunque, in violazione dell'art. 63, paragrafi 1, secondo comma, e 2, e dell'art. 71, della direttiva 2014/24/UE, nonché dell'art. 79, paragrafi 1, secondo comma, e 3, e dell'art. 88, della direttiva 2014/25/UE, nonché dell'art. 38, paragrafo 2, e dell'art. 42, della direttiva 2014/23/UE;

5) l'articolo 105, comma 6, del d.lgs. 50 del 2016, nella parte in cui impone l'obbligo di indicazione in sede di offerta della terna dei subappaltatori anche quando non intendono far ricorso ad alcun subappaltatore o anche quando ne occorrono meno, in violazione dell'art. 18, paragrafo 1, e 71, della direttiva 2014/24/UE;

6) l'articolo 105, comma 19, del d.lgs. 50 del 2016, nella parte in cui impone il divieto generale per i subappaltatori di fare a loro volta ricorso ad altri subappaltatori (il cosiddetto subappalto a cascata), in violazione dell'art. 18, paragrafo 1, e 71, paragrafo 5, quinto comma, della direttiva 2014/24/UE, dell'art. 36, paragrafo 1, e 88, paragrafo 5, quinto comma, della direttiva 2014/25/UE, nonché dell'art. 3, paragrafo 1, e 42, paragrafo 3, quarto comma, della direttiva 2014/23/UE;

7) l'articolo 89, comma 6, del d.lgs. 50 del 2016, nella parte in cui impone il divieto per il soggetto delle cui capacità l'operatore intende avvalersi di affidarsi a sua volta alle capacità di un altro soggetto (il cosiddetto avvalimento a cascata), in violazione dell'art. 38, paragrafo 2, della direttiva 2014/23/UE, dell'art. 63, paragrafo 1, della direttiva 2014/24/UE, nonché dell'art. 79, paragrafi 1 e 2, della direttiva 2014/25/UE;

8) l'articolo 89, comma 7, per il quale: "In relazione a ciascuna gara non è consentito, a pena di esclusione, che della stessa impresa ausiliaria si avvalga più di un concorrente, ovvero che partecipino sia l'impresa ausiliaria che quella che si avvale dei requisiti" e 105, comma 4, lettera a), del Codice degli appalti, che dispone: "I soggetti affidatari dei contratti di cui al presente codice possono affidare in subappalto le opere o i lavori, i servizi o le forniture compresi nel contratto, previa autorizzazione della stazione appaltante purché: a) l'affidatario del subappalto non abbia partecipato alla procedura per l'affidamento dell'appalto", in violazione dell'art. 3, paragrafo 1, della direttiva 2014/23/UE, dell'art. 18, paragrafo 1, della direttiva 2014/24/UE, nonché dell'art. 36, paragrafo 1, della direttiva 2014/25/UE, per le cui prescrizioni le amministrazioni aggiudicatrici devono agire in modo proporzionato;

9) l'articolo 89, comma 11, del d.lgs. n. 50/2016, per il quale: "Non è ammesso l'avvalimento qualora nell'oggetto dell'appalto o della concessione di lavori rientrino opere per le quali sono necessari lavori o componenti di notevole contenuto tecnologico o di rilevante complessità tecnica, quali strutture, impianti e opere speciali. E' considerato rilevante, ai fini della sussistenza dei presupposti di cui al primo periodo, che il valore dell'opera superi il dieci per cento dell'importo totale dei lavori...", in violazione dell'art. 63, paragrafi 1 e 2, della direttiva 2014/24/UE, dell'art. 79, paragrafi 2 e 3, della direttiva 2014/25/UE, nonché dell'art. 3, paragrafo 1, della direttiva 2014/23/UE, dell'art. 18, paragrafo 1, della direttiva 2014/24/UE, nonché dell'art. 36, paragrafo 1, della direttiva 2014/25/UE, per la violazione del principio di proporzionalità;

10) l'articolo 97, comma 8, del d.lgs. n. 50/2016, per il quale: "Per lavori, servizi e forniture, quando il criterio di aggiudicazione è quello del prezzo più basso e comunque per importi inferiori alle soglie di cui all'articolo 35, la stazione appaltante può prevedere nel bando l'esclusione automatica dalla gara delle offerte che presentano una percentuale di ribasso pari o superiore alla soglia di anomalia individuata ai sensi del comma 2. In tal caso non si applicano i commi 4, 5 e 6. Comunque la facoltà di esclusione automatica non è esercitabile quando il numero delle offerte ammesse è inferiore a dieci", in violazione dell'art. 69, paragrafi 1 e 3, della direttiva 2014/24/UE, dell'art. 84, paragrafi 1 e 3, della direttiva 2014/25/UE, sia perché la norma si applica a prescindere dal fatto che l'appalto presenti o meno un interesse transfrontaliero certo, sia perché la soglia di dieci offerte non sembra essere sufficientemente elevata, con riferimento, in particolare, alle grandi amministrazioni aggiudicatrici, alle quali pure si applica.

sugli appalti pubblici. L'inerenza dell'intervento normativo rispetto al richiamo della Commissione europea è reso palese nel comma 1 dell'articolo 1 della legge di delega⁵.

Contestualmente, il Governo, anche in considerazione dei tempi tecnici necessari all'emanazione dei decreti delegati, ha ritenuto opportuno adottare, nel frattempo, il decreto-legge, recante "Disposizioni urgenti per il rilancio del settore dei contratti pubblici e misure per l'accelerazione degli interventi infrastrutturali", che apporti le modifiche più urgenti, il cosiddetto decreto sblocca-cantieri, approvato dal Consiglio dei ministri del 20 marzo scorso. Tra le cause di tale intervento d'urgenza vi sono anche quelle più propriamente economiche. Nelle intenzioni del Governo, il decreto-legge n. 32 del 2019 intende, infatti, concorrere, insieme al decreto-legge "crescita", a determinare 0,1 punti percentuali di Pil di crescita aggiuntiva del Pil reale nel 2019, portando dunque l'obiettivo di crescita allo 0,2 per cento in termini reali e all'1,2 per cento in termini nominali. Questa è l'impostazione del Documento di economia e finanza 2019, approvato dal Parlamento nello scorso mese di aprile. L'obiettivo dovrebbe essere raggiunto, nelle intenzioni del Governo, determinando un "miglioramento del quadro di regolamentazione" per il settore delle costruzioni, il che dovrebbe pertanto "creare le condizioni per una vera ripresa di un settore che resta cruciale per l'occupazione e l'andamento generale dell'economia". Ciò - sempre secondo l'impostazione del Governo - "unitamente all'impegno ... ad aumentare le risorse per gli investimenti pubblici e agli incentivi per la ristrutturazione degli immobili, anche in chiave antisismica".

Tale impostazione comporta che il decreto-legge faccia registrare un impatto neutrale sulla finanza pubblica, come affermato dallo stesso DEF, risolvendosi nello snellimento delle procedure e nell'attivazione, dunque, di un processo di accelerazione delle attività interessate di tipo endogeno, soprattutto in riferimento alle norme di cui al Capo I, intitolato infatti "Norme in materia di contratti pubblici, di accelerazione degli interventi infrastrutturali, e di rigenerazione urbana".

4. Le principali modifiche normative contenute nel decreto-legge n. 32 del 2019 e nella legge di conversione n. 55 del 14 giugno 2019

Il testo del decreto-legge consta di 30 articoli, divisi in tre distinti Capi, di cui solo il Capo I detta disposizioni aventi rilievo nella materia dei contratti pubblici.

Come la Corte ha di recente evidenziato nell'apposita audizione parlamentare presso il Senato della Repubblica del 6 maggio 2019, la novità più rilevante, sotto il profilo sistematico, è la previsione dell'adozione di un regolamento unico di attuazione e di esecuzione, che ricomprenda anche tutti gli atti applicativi del Codice fino ad ora adottati. Come si è detto precedentemente, fin dalla sua nascita, il Codice del 2016 aveva rinviato, per la definizione della normativa sui contratti, alla successiva emanazione di altri atti di varia caratura normativa: linee guida e svariati altri decreti ministeriali. La mancata emanazione di numerosi di tali atti attuativi (alcuni relativi a punti qualificanti del complessivo disegno codicistico, quali il sistema di qualificazione delle stazioni appaltanti e il sistema di *rating* di impresa) nonché la questione della loro natura giuridica (con la conseguente incertezza circa la relativa collocazione nella gerarchia delle fonti del diritto), hanno militato a favore di un ritorno ad un più collaudato sistema di disciplina delle disposizioni attuative.

Negli anni, infatti, è emersa la difficoltà per l'operatore di confrontarsi con tale inedita forma di regolamentazione, inserita all'interno di un settore affollato da norme molteplici e disomogenee, che vede coinvolte fonti di rango costituzionale, comunitario, primario e

⁵ "Nell'esercizio della delega di cui all'articolo 3, comma 1, lett. i), il Governo provvede al riassetto della materia dei contratti pubblici, nel rispetto delle direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE, 2014/25/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, e 2009/81/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 luglio 2009, anche al fine di coordinare le predette norme con la legge 7 agosto 1990, n. 241 e col codice civile, adottando un nuovo codice dei contratti pubblici in sostituzione del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, nonché del decreto legislativo 15 novembre 2011, n. 208, ovvero modificandoli per quanto necessario".

secondario. Infatti, tra le maggiori criticità - da tempo denunciate dagli addetti ai lavori e dai responsabili dei procedimenti delle diverse amministrazioni soggette al controllo della Corte dei conti - del settore dei contratti pubblici vi è la iperregolamentazione della materia. Del resto, il rischio di proliferazione delle fonti e di conseguente perdita di sistematicità ed organicità dell'ordinamento di settore era ben noto allo stesso Legislatore che, nell'indicare i principi della delega cui ha dato attuazione il d.lgs. 50 del 2016, vi includeva la "drastica riduzione" dello stock normativo (art. 1, comma 1, lett. d) della legge di delega). Infatti, la stratificazione e la frammentazione normativa, in una con il difetto di un congruo periodo di riflessione e decantazione normativa, comporta, in definitiva, il sovrapporsi di regimi transitori, il determinarsi di incertezza applicativa, l'aumento del contenzioso e dei costi amministrativi per le imprese, soprattutto piccole e medie.

In tal senso, può valutarsi positivamente l'ipotesi del ritorno alla concentrazione in un unico testo regolamentare di tutte le disposizioni attuative del Codice, al fine di restituire chiarezza ed omogeneità di regole all'interprete ed all'operatore. Se, da un lato, i provvedimenti di *soft law* si caratterizzano per un maggior grado di flessibilità e di capacità di adattamento all'evoluzione delle fattispecie operative, dall'altro lato, rischiano di generare maggiore incertezza sia in termini di dettaglio delle regole, sia in merito alla relativa portata prescrittiva. È sempre più avvertita dalle amministrazioni controllate dalla Corte l'esigenza di certezza e stabilità delle situazioni giuridiche in tale materia. Per tali motivi è da auspicare la tempestiva adozione del citato regolamento.

Con riferimento alle altre novità introdotte dal decreto-legge n. 32 del 2019 alla disciplina del Codice dei contratti, si segnalano:

- a) per il subappalto, l'eliminazione dell'obbligo di indicare nell'offerta la terna di subappaltatori e l'innalzamento della soglia subappaltabile dal 30 per cento al 50 per cento;
- b) la possibilità di affidamento dei lavori di manutenzione sulla base del mero progetto definitivo;
- c) la possibilità dell'esame delle offerte prima della verifica dei requisiti di carattere generale e di quelli di idoneità e di capacità degli offerenti;
- d) l'eliminazione del rito c.d. superspeciale in tema di contenzioso;
- e) per i contratti sotto soglia (art. 36), l'affidamento diretto fino a quarantamila euro, da quarantamila a duecentomila euro l'affidamento di lavori previa consultazione, ove esistenti, di tre operatori economici, e da duecentomila a cinque milioni di euro l'affidamento mediante procedura aperta con il criterio del prezzo più basso, e solo previa motivazione con quello dell'offerta economicamente più vantaggiosa;
- f) l'abolizione del peso massimo del 30 per cento da attribuire al punteggio economico quando il criterio di selezione è quello dell'offerta economicamente più vantaggiosa;
- g) la modifica all'art. 97 ed in particolare al criterio di calcolo della c.d. "soglia di anomalia", che dovrebbe portare, così, all'esclusione delle offerte anomale;
- h) il reinserimento dell'incentivo del 2 per cento alla progettazione per i tecnici delle stazioni appaltanti;
- i) l'abolizione dell'albo dei direttori dei lavori e dei collaudatori per gli appalti pubblici di lavori aggiudicati con la formula del contraente generale;
- j) l'approvazione delle varianti al progetto definitivo approvato dal CIPE delle infrastrutture strategiche, che non superino il 50 per cento del valore del progetto approvato, da parte del solo soggetto esecutore;
- k) la possibilità da parte del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di nominare Commissari straordinari per gli interventi infrastrutturali ritenuti maggiormente rilevanti, che potranno assumere la funzione di stazione appaltante e operare in deroga alle disposizioni vigenti in tema di contratti pubblici e potranno procedere ad effettuare occupazioni d'urgenza ed espropriazioni; l'approvazione di progetti da parte degli stessi, d'intesa con i Presidenti delle regioni e delle province autonome, sostituirà qualsiasi parere o autorizzazione, fatta eccezione per quelli relativi alla tutela di beni culturali e paesaggistici, per i quali il termine di conclusione del procedimento è fissato in misura comunque non superiore a sessanta giorni, decorso il quale vale il silenzio assenso.

Di seguito brevi considerazioni su alcune di tali modifiche.

Le nuove modalità di affidamento per i contratti sotto soglia sembrano riconducibili all'esigenza di accelerare e semplificare l'affidamento delle commesse pubbliche di minor valore; tuttavia, in considerazione dell'elevato numero di affidamenti che rientrano nell'ambito di tale valore, occorre considerare il rischio di sottrarre al mercato una percentuale significativa, con conseguenti ripercussioni sulla tutela del principio della libera concorrenza.

La modifica che concerne il subappalto era necessaria in relazione alla lettera di messa in mora della Commissione europea cui si è fatto precedentemente cenno. Sull'argomento, rinviando ad altra sede per una esaustiva valutazione sulla rispondenza delle misure rispetto alle richieste avanzate dalla Commissione Europea, ci si limita a rilevare che l'elevazione del tetto della soglia dal 30 al 50 per cento, potrebbe non essere sufficiente, restando, comunque, la previsione di un limite al subappalto, questione oggetto dei rilievi della Commissione. Senza dubbio la problematica è delicata, perché concerne la difficoltà del bilanciamento tra il mantenere una disciplina più restrittiva del subappalto, in difesa dai pericoli di influenza della criminalità organizzata, e l'operarne un ampliamento per avvicinarla ai principi vigenti in Europa, a tutela della piena libera concorrenza nel settore, soprattutto per le piccole e medie imprese. Deve osservarsi, in ogni caso, che nel nostro ordinamento esiste una normativa antimafia e anticorruzione molto ben strutturata e capace, almeno potenzialmente, di porre un margine al dilagare di fenomeni patologici.

La facoltà dell'esame delle offerte prima della verifica dei requisiti di carattere generale e di quelli di idoneità e di capacità degli offerenti⁶ viene introdotta per semplificare la fase della gara che va fino all'aggiudicazione della commessa pubblica, ed evitare, dunque, i problemi connessi alla verifica dei requisiti di partecipazione per tutti i concorrenti. La verifica sarà, infatti, ora limitata all'aggiudicatario e, a campione, anche agli altri partecipanti, secondo le modalità indicate nei documenti di gara.

Al fine di velocizzare le procedure di aggiudicazione, sono state introdotte modifiche al criterio di aggiudicazione per gli appalti sotto soglia: è stata, infatti, eliminata la propensione per quello dell'offerta economicamente più vantaggiosa e restituita maggiore rilevanza a quella del massimo ribasso, che non comporta valutazioni discrezionali legate alla tecnicità dell'offerta. Parimenti, viene eliminato il limite del 30 per cento al valore del punteggio economico nelle ipotesi di aggiudicazione con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa. Tali modifiche, pur nel condivisibile intento di semplificazione, presentano possibili rischi connessi sia alla diminuzione di qualità del prodotto, che non viene più premiata adeguatamente (essendo sufficiente che lo stesso risponda alle minime specifiche tecniche previste dalla legge di gara), sia alla possibile strumentalizzazione della procedura concorsuale.

La semplificazione della fase progettuale per le ipotesi di manutenzioni viene incontro all'esigenza di reintrodurre l'appalto integrato per incrementare gli investimenti pubblici, consentendo alle Amministrazioni pubbliche di affidare la progettazione esecutiva e l'esecuzione dei lavori sulla base di un progetto definitivo in precedenza elaborato, che contenga gli elementi essenziali dell'opera e che risulti già fornito dei pareri ed autorizzazioni richiesti.

Con la modifica all'art. 216 del codice, si prevede la possibilità che il soggetto aggiudicatario realizzi autonomamente una o più varianti al progetto definitivo delle infrastrutture strategiche, già approvato dal CIPE, purché le stesse non superino il 50 per cento del valore del progetto approvato. In tal modo, la variante (spesso di rilevante valore economico) viene realizzata senza un'ulteriore valutazione da parte del CIPE (nonché senza il relativo controllo preventivo della Corte dei conti), nella totale autonomia del soggetto aggiudicatario; dalla lettura della norma,

⁶ L'introduzione di tale modifica è stata resa possibile in attuazione dell'art. 56, comma 2, della direttiva 2014/24/UE (che così dispone: "Nelle procedure aperte, le amministrazioni aggiudicatrici possono decidere di esaminare le offerte prima di verificare l'assenza di motivi di esclusione e il rispetto dei criteri di selezione ai sensi degli articoli da 57 a 64. Se si avvalgono di tale possibilità, le amministrazioni aggiudicatrici garantiscono che la verifica dell'assenza di motivi di esclusione e del rispetto dei criteri di selezione sia effettuata in maniera imparziale e trasparente, in modo che nessun appalto sia aggiudicato ad un offerente che avrebbe dovuto essere escluso a norma dell'articolo 57 o che non soddisfa i criteri di selezione stabiliti dall'amministrazione aggiudicatrice").

inoltre, non si evince se il limite di valore indicato (50 per cento del valore del progetto approvato) si riferisca alla singola variante ovvero alla somma delle stesse.

In ordine alle modifiche sul processo, si segnala l'abrogazione del rito "superspeciale" (art. 104 del d.lgs. n. 50 del 2016 che integra l'art. 120 c.p.a. introducendo i commi *2-bis* e *6-bis*) per l'impugnazione delle ammissioni e delle esclusioni dalle gare.

La legge n. 55 del 14 giugno 2019, ha convertito il decreto-legge sblocca cantieri.

La maggiore novità portata dalla legge di conversione è costituita dalla sospensione a titolo sperimentale e fino al 31 dicembre 2020 di diverse disposizioni codicistiche; in particolare, la sospensione riguarda:

- a) l'obbligo per i comuni non capoluogo di provincia di centralizzare le procedure secondo una delle procedure indicate (art. 37, comma 4, del Codice);
- b) il divieto dell'appalto integrato (art. 59, comma 1, quarto periodo, del Codice);
- c) l'obbligo di scegliere i commissari tra gli esperti iscritti all'albo istituito presso l'ANAC di cui all'art. 78, del Codice, fermo restando l'obbligo di individuare i commissari secondo regole di competenza e trasparenza, preventivamente individuate da ciascuna stazione appaltante (art. 77, comma 3, del Codice).

Accanto alla sospensione di talune misure, vi è l'introduzione, anch'essa temporanea e fino al 31 dicembre 2020, di alcune norme sperimentali, che prevedono:

- a) la possibilità offerta agli enti aggiudicatori nei settori ordinari di decidere di esaminare le offerte prima della verifica dell'idoneità degli offerenti (norma prevista dall'art. 133 comma 8 del Codice dei contratti per i settori speciali ed estesa ai settori ordinari);
- b) la possibilità di affidare i lavori di manutenzione ordinaria e straordinaria, ad esclusione degli interventi di manutenzione straordinaria che prevedono il rinnovo o la sostituzione di parti strutturali delle opere o di impianti, sulla base del progetto definitivo costituito almeno da una relazione generale, dall'elenco dei prezzi unitari delle lavorazioni previste, dal computo metrico-estimativo, dal piano di sicurezza e di coordinamento con l'individuazione analitica dei costi della sicurezza da non assoggettare a ribasso. Viene previsto che l'esecuzione dei predetti lavori possa prescindere dall'avvenuta redazione e approvazione del progetto esecutivo;
- c) l'aumento della soglia da 50 a 75 milioni di euro dei limiti di importo previsti per l'espressione del parere obbligatorio del Consiglio superiore dei lavori pubblici, anche ai fini dell'eventuale esercizio delle competenze alternative e dei casi di particolare rilevanza e complessità. Per importi inferiori a 75 milioni di euro il parere è espresso dai comitati tecnici amministrativi presso i provveditorati interregionali per le opere pubbliche;
- d) la riduzione a 45 giorni dalla trasmissione del progetto per l'espressione del parere del Consiglio superiore dei lavori pubblici;
- e) la possibilità che anche gli aspetti progettuali che sono stati oggetto di verifica ai sensi dell'art. 25 del Codice dei contratti possano essere oggetto di riserva, con conseguente estensione dell'ambito di applicazione dell'accordo bonario di cui all'art. 205 del Codice.

La legge di conversione ha confermato le modifiche alla disciplina prevista per il subappalto con l'aumento della soglia ad un massimo del 40% dell'importo complessivo del contratto di lavori, servizi o forniture, e la sospensione dell'obbligo di indicare la terna di subappaltatori in sede di offerta.

Importanti modifiche sono state apportate all'art. 36 del Codice, in tema di affidamento dei contratti sottosoglia, prevedendo:

- a) per contratti di importo inferiore a 40.000 euro, l'affidamento diretto, anche senza previa consultazione di due o più operatori economici ovvero, in caso di contratti di lavori, la possibilità di eseguirli in amministrazione diretta;

- b) per i contratti di importo compreso tra 40.000 e 150.000 euro, l'affidamento diretto previa consultazione di tre preventivi, ove esistenti, per i lavori e di almeno cinque operatori economici individuati sulla base di indagini di mercato o tramite elenchi di operatori economici, nel rispetto di un criterio di rotazione degli inviti, per i contratti di servizi e forniture;
- c) per i contratti di importo compreso tra 150.000 e 350.000 euro, la procedura negoziata previa consultazione, ove esistenti, di almeno dieci operatori economici, nel rispetto di un criterio di rotazione degli inviti, individuati sulla base di indagini di mercato o tramite elenchi di operatori economici;
- d) per i contratti di importo compreso tra 350.000 e 1.000.000 euro, la procedura negoziata previa consultazione, ove esistenti, di almeno quindici operatori economici, nel rispetto di un criterio di rotazione degli inviti, individuati sulla base di indagini di mercato o tramite elenchi di operatori economici;
- e) per i contratti di importo superiore a 1.000.000 di euro e fino alle soglie di cui all'art. 35, la procedura aperta.

La legge di conversione prevede inoltre che i requisiti minimi per lo svolgimento della progettazione oggetto del contratto siano previsti nei documenti di gara; detti requisiti devono essere posseduti dalle imprese attestata per prestazioni di sola costruzione attraverso un progettista raggruppato o indicato in sede di offerta, in grado di dimostrarli; le imprese attestata per prestazioni di progettazione e costruzione documentano i requisiti per lo svolgimento della progettazione esecutiva laddove i predetti requisiti non siano dimostrati dal proprio staff di progettazione.

Nei casi in cui in cui l'operatore economico si avvalga di uno o più soggetti qualificati alla realizzazione del progetto, la stazione appaltante indica nei documenti di gara le modalità per la corresponsione diretta al progettista della quota del compenso corrispondente agli oneri di progettazione indicati espressamente in sede di offerta, al netto del ribasso d'asta, previa approvazione del progetto e previa presentazione dei relativi documenti fiscali del progettista indicato o raggruppato.

L'ATTIVITÀ DI CONTROLLO DELLA CORTE DEI CONTI
SULL'AMMINISTRAZIONE STATALE

Premessa

Parte I - I CONTROLLI DI LEGITTIMITÀ SUGLI ATTI DEL GOVERNO E DELLE AMMINISTRAZIONI DELLO STATO

1. Il controllo preventivo di legittimità

2. L'attività svolta nel 2018 e nei primi mesi del 2019: 2.1. *L'attività contrattuale;* 2.2. *Gli incarichi dirigenziali;* 2.3. *Disciplina del personale amministrativo;* 2.4. *Provvedimenti in tema di economia pubblica.*

3. Il controllo successivo di legittimità

Parte II - IL CONTROLLO SULLA GESTIONE DELLE AMMINISTRAZIONI CENTRALI

1. I compiti della Sezione di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato e l'ambito oggettivo del controllo sulla gestione

2. L'attività svolta nel 2018 e nei primi mesi del 2019: 2.1. *Funzionamento dello Stato e cooperazione internazionale;* 2.2. *Politiche fiscali;* 2.3. *Sviluppo, infrastrutture e tutela dell'ambiente;* 2.4. *Lavoro, salute e promozione sociale;* 2.5. *Ricerca e istruzione;* 2.6. *Contrattualistica.*

3. Gli esiti del controllo

4. L'attività di monitoraggio

Parte III - IL CONTROLLO SUGLI ENTI A CUI LO STATO CONTRIBUISCE IN VIA ORDINARIA

1. Le attribuzioni della Sezione del controllo sugli enti: 1.1. *Il contesto normativo*

2. L'attività svolta nel 2018 e nei primi mesi del 2019: 2.1. *Parchi nazionali;* 2.2. *Enti di ricerca e formazione;* 2.3. *Autorità portuali;* 2.4. *Enti assistenziali, culturali e ricreativi;* 2.5. *Enti previdenziali privati;* 2.6. *Istituto nazionale di Statistica - ISTAT;* 2.7. *Istituto nazionale della previdenza sociale - INPS;* 2.8. *Cassa depositi e prestiti;* 2.9. *Agenzia nazionale per le politiche attive - ANPAL servizi S.p.A.;* 2.10. *Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro - INAIL*

Premessa

Nel presente capitolo sono sinteticamente esposte le risultanze dei controlli di legittimità (Parte I), dei controlli sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato (Parte II) e di quelli sugli Enti contribuiti dallo Stato (Parte III) svolti nel 2018 e nei primi mesi del 2019.

L'esigenza di fornire una visione complessiva delle questioni principali affrontate dalle diverse articolazioni della Corte dei conti nell'esercizio della funzione di controllo, in occasione del giudizio di parificazione del rendiconto dello Stato, nasce dalla consapevolezza dell'unitarietà dell'attività della Corte medesima, quale garante dell'equilibrio economico-finanziario dell'intero settore pubblico e della corretta gestione delle complessive risorse collettive.

Tale unitarietà trova un punto di sintesi nelle funzioni delle Sezioni riunite in sede di controllo, alle quali spetta – tra l'altro - la registrazione con riserva degli atti cui la Sezione del controllo di legittimità abbia ricusato il visto (art. 25, T.U. 1214/1934), la risoluzione delle questioni di competenza tra le varie Sezioni di controllo e delle questioni di massima nonché, ai sensi dell'art. 5, comma 1, del Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, il compito di indicare il quadro di riferimento programmatico delle indagini di finanza pubblica e dei controlli sulla gestione ed i criteri metodologici di massima.

Proprio in coerenza con gli indirizzi da ultimo forniti dalle Sezioni riunite per l'attività di controllo per il 2019, in questa breve rassegna sono posti in evidenza quei provvedimenti tesi ad assicurare non solo la correttezza formale della gestione delle risorse pubbliche, ma anche la valutazione dei risultati ottenuti nelle diverse politiche pubbliche. Si tratta di un ampliamento dell'arco dei compiti istituzionali che implica, a sua volta, un potenziamento delle metodologie di analisi, degli strumenti conoscitivi e delle strutture impegnate nell'assolvimento di una funzione che sempre più si rivela fondamentale. È, infatti, evidente come, in presenza di spazi finanziari sempre più limitati, sia necessario che l'attività di controllo della Corte tenda a sottoporre ad attenta verifica gli esiti effettivi dell'azione amministrativa, sia pure con riguardo agli interventi più significativi, ponendo soprattutto a confronto i risultati conseguiti con gli obiettivi programmatici originariamente fissati. Ne consegue la particolare attenzione non solo all'adozione di adeguati indicatori di risultato degli interventi, ma anche alla valutazione delle politiche pubbliche sotto i profili delle eventuali criticità e della comparabilità, anche al fine di rafforzare la percezione dell'importanza e nella proficuità dell'attività di controllo, senza peraltro dimenticare la valutazione dei relativi profili di legittimità.

La necessaria coerenza tra la specifica attività di controllo svolta dalle diverse sezioni della Corte - di cui in questa sede si cerca di dare una sintetica panoramica - con il quadro di riferimento programmatico ed i criteri metodologici di massima indicati dalle Sezioni riunite giova sia a favorire azioni sinergiche sul piano delle metodologie di indagine, dello scambio di informazioni e dei risultati conseguiti, sia a ricomporre in un'unica e coordinata visione l'intera funzione di indagine, controllo e monitoraggio della finanza pubblica cui la Corte adempie per mandato costituzionale.

Parte I

I CONTROLLI DI LEGITTIMITÀ SUGLI ATTI DEL GOVERNO E DELLE AMMINISTRAZIONI DELLO STATO

1. Il controllo preventivo di legittimità

Il controllo preventivo di legittimità, svolto dalla Corte dei conti, ai sensi dell'art. 3 della legge 14 gennaio 1994, n. 20, e successive modificazioni e integrazioni, è volto ad accertare la conformità a legge dei provvedimenti sottoposti a controllo, in quanto *“preordinato a tutela del diritto oggettivo”*¹.

Detta attività di controllo è esercitata dagli Uffici della Sezione centrale di controllo di legittimità sugli atti della Presidenza del Consiglio dei ministri e dei Ministeri e, per gli atti adottati dalle articolazioni delle amministrazioni centrali aventi sede nel territorio, dalle Sezioni regionali di controllo. Ai sensi dell'art. 3, comma 3, del Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo², il Presidente della Corte dei conti, qualora ne ravvisi i presupposti, può deferire la risoluzione di eventuali questioni di massima di particolare importanza all'Adunanza Generale della Sezione centrale del controllo di legittimità, integrata per l'occasione da tutti i consiglieri delegati delle Sezioni regionali di controllo.

Le tipologie degli atti sottoponibili a controllo preventivo sono tassativamente indicate dall'art. 3, comma 1, della legge 14 gennaio 1994, n. 20. Peraltro, l'ambito di operatività del controllo preventivo si estende, ai sensi dell'art. 162, comma 5, del d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50, alla legittimità e alla regolarità dei contratti secretati o che esigono speciali misure di sicurezza. Entro il 30 giugno di ciascun anno il competente Ufficio di controllo della Corte dei conti³ dà conto al Parlamento dell'attività svolta. Rientra, in ogni caso, nella discrezionalità del legislatore ampliare o restringere l'ambito del controllo preventivo di legittimità della Corte a categorie di atti, in relazione alle finalità e al rilievo finanziario che possono rivestire in un determinato periodo storico⁴. Infine, l'art. 3, comma 1, lett. l), della legge n. 20 del 1994 prevede che il Presidente del Consiglio dei ministri possa richiedere o che la stessa Corte dei conti deliberi di assoggettare temporaneamente a controllo preventivo determinati atti, in relazione a situazioni di diffusa e ripetuta irregolarità rilevate in sede di controllo successivo⁵.

Accanto all'originario effetto interdittivo dell'efficacia dell'atto, tale funzione di controllo ha altresì acquisito, nel corso degli anni, una valenza conformativa per la successiva attività dell'Amministrazione. Il procedimento del controllo preventivo, infatti, si pone sempre più spesso per la Pubblica amministrazione come l'occasione per correggere le anomalie

1 Corte costituzionale sentenza n. 226 del 1976.

2 Sezioni riunite, delibera n. 14 del 2000 e successive modificazioni e integrazioni.

3 L'apposito Ufficio di controllo è stato costituito con Deliberazione delle Sezioni riunite della Corte dei conti 8 giugno 2016, n. 1/DEL/2016, pubblicata nella Gazz. Uff. 30 giugno 2016, n. 151.

4 Il più recente esempio di tale ampliamento dell'area del controllo risale all'art. 33 del decreto-legge n. 189 del 2016, convertito con modificazioni dalla legge 15 dicembre 2016, n. 229 (successivamente confermato dal decreto-legge 9 febbraio 2017, n. 8, recante “Nuovi interventi in favore delle popolazioni colpite dagli eventi sismici del 2016 e 2017”, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 aprile 2017, n. 45, e dal decreto-legge 16 ottobre 2017, n. 148, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 dicembre 2017, n. 172), in forza del quale è stato disposto l'assoggettamento a controllo preventivo di legittimità dei provvedimenti di natura regolatoria ed organizzativa, ad esclusione di quelli di natura gestionale, adottati dal Commissario straordinario del Governo per la ricostruzione del sisma 2016.

5 In attuazione di tale disposizione, il Presidente del Consiglio dei ministri ha ritenuto di richiedere al Presidente della Corte dei conti, ai sensi dell'art. 3, comma 1, lettera l), della legge n. 20 del 1994, la sottoposizione al controllo preventivo di legittimità, sino al 4 gennaio 2018, degli accordi ex art. 15 della legge n. 241 del 1990 stipulati dal Commissario straordinario del Governo per la realizzazione degli interventi infrastrutturali e di sicurezza connessi alla Presidenza italiana del gruppo dei Paesi più industrializzati (G7). Analoghe richieste sono state presentate sin dal 2009 dal Presidente della Regione siciliana, su mandato della Giunta Regionale, per la sottoposizione a controllo preventivo degli atti e dei provvedimenti, opportunamente individuati, derivanti dall'attuazione dei Fondi europei per il periodo di programmazione 2007-2013 e 2014-2020, al fine di assicurare uniformità nelle modalità di governance e nelle regole per la gestione, il monitoraggio ed il controllo dei programmi comunitari e di quelli attuativi dei Fondi europei.

riscontrate, mediante ritiro o riforma dell'atto del quale sono stati contestati profili di illegittimità. In tal modo, il controllo preventivo viene a stimolare, nell'Ente o nell'Amministrazione controllata, processi di autocorrezione e a innescare, con sempre maggiore frequenza, doverose misure di autotutela, volte a rimuovere le irregolarità e a ripristinare una situazione di legalità, formale e sostanziale. Non è infrequente, infatti, la richiesta di ritiro in autotutela da parte delle Amministrazioni degli atti assoggettati al controllo di legittimità, anche a seguito del deferimento dell'atto all'esame collegiale; in taluni casi, invece, al ritiro segue la riproposizione dell'atto, emendato dei vizi, in modo da consentirne la registrazione.

In tale prospettiva, il ricorso alle “note avviso” o alle “registrazioni con osservazioni” consente alla Corte di indirizzare l'attività delle Amministrazioni controllate, provocando il loro spontaneo adeguamento alle indicazioni o di rendere ostensive le ragioni di ammissione a visto, nella considerazione che l'avvenuta registrazione dei provvedimenti presuppone – pro futuro - il verificarsi di determinate condizioni, affidate all'effettiva verifica da parte dei responsabili dell'Amministrazione.

2. L'attività svolta nel 2018 e nei primi mesi del 2019

Sotto il profilo quantitativo, nel 2018 sono pervenuti al controllo preventivo di legittimità 15.591 provvedimenti, ai quali ne vanno aggiunti 816, trasmessi negli ultimi mesi del 2017, per un totale complessivo di 16.407 atti. Gli atti definiti, nell'ambito del controllo preventivo di legittimità svolto nel 2018, sono stati 15.505. Sono stati formulati 1.065 rilievi istruttori. Gli atti di Governo pervenuti agli Uffici di controllo della Sezione sono stati 52.

Nell'ambito del controllo successivo di legittimità, sono stati trasmessi 3 provvedimenti, ai quali vanno aggiunti 16 di giacenza iniziale, per un totale di 19 atti. Sono stati formulati 5 rilievi istruttori. Nel 2018 il competente Ufficio di controllo sugli atti della Presidenza del Consiglio dei ministri ha esaminato, in sede di controllo preventivo di legittimità, nell'ambito delle specifiche competenze attribuite dall'art. 33, comma 1, del decreto-legge n. 189 del 2016, 24 ordinanze adottate dal Commissario straordinario del Governo per la ricostruzione nei territori interessati dal sisma del 24 agosto 2016.

Nel corso del 2018, la Sezione di controllo di legittimità sugli atti del Governo e delle amministrazioni dello Stato ha adottato, in adunanza, 9 deliberazioni, nessuna delle quali è stata oggetto di richiesta, da parte del Governo, di registrazione con riserva.

Nel secondo semestre, le Amministrazioni hanno provveduto agli adempimenti conseguenti all'insediamento del Governo, costituitosi all'indomani delle elezioni della primavera del 2018. Gli Uffici di controllo hanno, quindi, provveduto al controllo degli atti di conferimento delle deleghe ai Sottosegretari di Stato, degli incarichi apicali di Segretario generale e di Capo Dipartimento, nonché degli incarichi presso gli uffici di diretta collaborazione.

In considerazione di quanto sopra esposto, nell'esaminare l'attività svolta dalla Sezione controllo di legittimità sugli atti del Governo e delle Amministrazioni dello Stato nel corso del 2017, si ritiene opportuno dare conto non solo delle più significative delibere adottate dalla Sezione ma anche dell'attività istruttoria svolta dagli Uffici di controllo.

2.1. L'attività contrattuale

Con la deliberazione n. 2 del 2018, la Sezione ha affermato che nel caso di affidamento *in house*, l'Amministrazione deve procedere alla determinazione del costo della commessa e alla relativa valutazione di congruità, in modo da assicurare che siano soddisfatte le condizioni previste dall'art. 192 del d.lgs. n. 50/2016 che ammette la possibilità di derogare al regime della pubblica concorrenza soltanto quando la realizzazione *in house* assicuri benefici per la collettività, anche con riferimento agli obiettivi di universalità e socialità, di efficienza, di

economicità e di qualità del servizio, nonché di ottimale impiego delle risorse pubbliche; pertanto, il confronto del prezzo offerto deve essere effettuato con i costi di aggiudicazione di servizi analoghi, avendo, comunque, presente l'eventuale utile di impresa in esse compreso, non riconoscibile alla società *in house*. La percentuale effettivamente applicata dei costi indiretti forfettariamente riconosciuti deve essere poi oggetto di analitica specificazione, con evidenziazione delle voci considerate con esclusiva imputazione dei costi organizzativi strettamente correlabili alle prestazioni affidate (nella specie, la Sezione ha ricusato il visto sul provvedimento di approvazione della convenzione per carenza dei requisiti suddetti). Occorre al riguardo evidenziare che a seguito della suddetta deliberazione, le Amministrazioni hanno provveduto alla revisione delle condizioni di numerose convenzioni con i soggetti *in house*, in coerenza con un approccio metodologico rispettoso delle condizioni di cui all'art. 192 del d.lgs. n. 50 del 2016.

Con la deliberazione n. 3 del 2018, la Sezione ha affermato che l'Amministrazione può procedere all'aggiudicazione di appalti pubblici con procedura negoziata senza previa pubblicazione di un bando di gara solo ove ricorrano i presupposti indicati dall'art. 63 del d.lgs. n. 50/2016 (nella specie, la Sezione ha ammesso al visto il provvedimento di approvazione del contratto, giacché, sulla base di quanto affermato dall'Amministrazione, ricorrevano le condizioni di assenza della concorrenza per motivi tecnici ai sensi del comma 2, lett. b), punto 2 del citato art. 63).

Con specifico riguardo alla materia dei lavori pubblici, la Sezione, con la deliberazione n. 6 del 2018, ha affermato che, con riferimento ad un'infrastruttura strategica di importo superiore a 25 milioni di euro, le cui procedure di valutazione di impatto ambientale erano state avviate precedentemente alla data del 19 aprile 2016 – prima, cioè, dell'entrata in vigore del nuovo codice dei contratti pubblici - non è conforme alle disposizioni di cui al d.lgs. n. 163/2006 la delibera CIPE con la quale si approva il progetto definitivo di una siffatta opera sottoposta a parere del Comitato tecnico del Provveditorato interregionale delle Opere pubbliche anziché al parere del Consiglio superiore dei lavori pubblici. Ciò perché, ai sensi dell'art. 216, comma 27, del d.lgs. n. 50/2016, previgente rispetto al comma 1-*bis* del vigente art. 216, introdotto con l'art. 128 del d.lgs. n. 56/2017, alle opere con procedura di valutazione di impatto ambientale avviata prima del 19 aprile 2016 si applica il d.lgs. n. 163/2006 e, dunque, trova applicazione l'art. 127, comma 3, del d.lgs. n. 163/2006, il quale prevede il parere obbligatorio del Consiglio superiore dei lavori pubblici per i progetti definitivi di lavori pubblici di competenza statale, o comunque finanziati per almeno il 50 per cento, dallo Stato, di importo superiore a 25 milioni di euro (nella specie, la Sezione ha ricusato il visto sul provvedimento).

Con riferimento all'attività svolta dagli Uffici di controllo, non sfociata in deliberazioni della Sezione, si sottolinea il richiamo alla necessità del rispetto del disposto dell'art. 15, comma 2-*bis*, della legge 241/1990 in materia di sottoscrizione con firma digitale degli accordi tra amministrazioni. Ancora nella materia contrattuale, gli Uffici hanno, di volta in volta, richiamato l'attenzione dell'Amministrazione sulla necessità che siano sempre attentamente valutati i presupposti per il ricorso alla proroga tecnica, in linea con gli orientamenti della Sezione di controllo di legittimità della Corte dei conti - coerenti con la giurisprudenza amministrativa e le delibere dell'Autorità di vigilanza - secondo cui essa è ammissibile soltanto nella misura in cui costituisca l'unica soluzione praticabile per garantire la continuità di una funzione o di un servizio pubblico essenziale, al solo fine di assicurare l'erogazione di servizi essenziali e indispensabili, dopo aver affidato la gara a Consip S.p.A. e nelle more della definizione della relativa procedura, quando, per fatti non imputabili all'Amministrazione, vi sia un imprevisto prolungamento del suo iter.

In più occasioni, sono stati ritenuti necessari, in sede istruttoria, accertamenti sui profili di congruità dell'offerta. Ciò soprattutto in presenza di affidamenti diretti a società *in house* ovvero nelle ipotesi di accordi tra Amministrazioni ex art. 15 della legge n. 241 del 1990. In particolare, sono stati chiesti chiarimenti in ordine al limite massimo dei costi riconoscibili alla società affidataria ed alla preventiva valutazione di congruità dell'offerta, avuto riguardo all'oggetto e al valore della prestazione, dando conto nella motivazione del provvedimento di affidamento

delle ragioni del mancato ricorso al mercato, nonché dei benefici per la collettività della forma di gestione prescelta, anche con riferimento agli obiettivi di universalità e socialità, di efficienza, di economicità e di qualità del servizio, nonché di ottimale impiego delle risorse pubbliche, secondo quanto richiesto dalla vigente normativa in tema di affidamenti *in house* (ex art. 192, comma 2, del d.lgs. 50/2016). L'attività di controllo preventivo ha evidenziato che la valutazione di cui all'art. 192, comma 2, presuppone che il contratto da affidare abbia ad oggetto servizi disponibili sul mercato in regime di concorrenza e che essa possa ricostruirsi sulla base di una comparazione con l'offerta economica riferita a tali servizi ("avuto riguardo all'oggetto e al valore della prestazione"), alla quale si accompagna l'esplicazione dei benefici dell'affidamento per la collettività. Pertanto, detta valutazione è costituita da una componente "quantitativa", accompagnata da una di carattere più "qualitativo". A tal fine, la valutazione va effettuata esaminando separatamente i profili economici ("Verifica dei costi") da quelli qualitativi ("Caratteristiche del servizio e ragioni dell'affidamento *in house*").

2.2. *Gli incarichi dirigenziali*

La Sezione, con la deliberazione n. 5 del 2018, ha affermato che, nel caso di conferimento di incarico dirigenziale ai sensi dell'art. 19, comma 6, del d.lgs. n. 165/2001, l'Amministrazione, nella parte motiva del provvedimento, deve dare conto delle ragioni che hanno condotto alla scelta del soggetto prescelto e delle modalità seguite per addivenirvi. In particolare, i requisiti richiesti in capo al soggetto da incaricare devono essere coerenti con le funzioni da svolgere e tali da non restringere irragionevolmente la platea degli aspiranti. Anche la verifica dell'indisponibilità di adeguate risorse all'interno dell'amministrazione deve essere condotta a ridosso dell'interpello, al fine di assicurare un uso corretto di tale tipologia di provvista, che il legislatore considera comunque eccezionale (nella specie la Sezione ha ricusato il visto sul provvedimento).

Quanto al rinnovo degli incarichi dirigenziali, gli Uffici in sede istruttoria hanno avuto modo di richiamare i principi esplicitati dalla Sezione di controllo legittimità, secondo cui il rinnovo resta pur sempre un istituto eccezionale a carattere derogatorio, sicché di esso occorre sempre dare adeguata motivazione anche sotto il profilo della ragionevole durata nel tempo. Gli Uffici hanno, altresì, segnalato l'esigenza di assicurare il rispetto del principio in virtù del quale l'affidamento di incarico dirigenziale sia sempre preceduto dalla procedura concorsuale e di monitorare costantemente la dotazione organica dei dirigenti, tenendo conto delle unità dirigenziali collocate fuori ruolo, in aspettativa e in comando presso altre Amministrazioni, al fine di evitare situazioni soprannumerarie.

In tema di conferimento di incarichi dirigenziali ad interim è stata ribadita la necessità di dare conto della sussistenza del requisito dell'urgenza, tenendo conto del momento in cui è divenuta nota la data in cui la vacanza si sarebbe verificata e di circoscrivere entro limiti temporali definiti le reggenze al fine di evitare che un istituto, caratterizzato dalla temporaneità e straordinarietà, diventi uno strumento cui ricorrere in ipotesi di vacanze d'organico.

2.3. *Disciplina del personale amministrativo*

La Sezione, con la deliberazione n. 9 del 2018, ha affermato che il procedimento di selezione che conduce alla nomina dei componenti della Commissione Istruttoria per l'Autorizzazione Integrata Ambientale (AIA) – IPPC, istituita con l'art. 5, comma 9 del d.lgs. n. 59/2005, finalizzato a cooptare le migliori professionalità disponibili, deve essere svolto nel rispetto dei principi costituzionali di trasparenza e buon andamento della pubblica amministrazione, garantendo parità di trattamento, non discriminazione e ragionevolezza delle determinazioni assunte. Gli atti di nomina adottati all'esito dell'iter selettivo, pure in presenza di un ampio margine di discrezionalità del Ministro competente ad adottarli, devono essere, quindi, supportati da adeguata motivazione, che consenta di tracciare in modo trasparente il processo

logico seguito nell'individuazione dei soggetti incaricati, coerentemente con i criteri a cui lo stesso Ministro ha vincolato la scelta e tenuto conto delle risultanze dell'istruttoria valutativa (nella specie, la Sezione ha ricusato il visto sulle singole lettere di incarico).

In materia di personale, la Sezione, con la deliberazione n. 8 del 2018, ha affermato che è esclusa la possibilità di incrementare i fondi destinati al trattamento accessorio con le risorse previste per i contratti di lavoro flessibile derivanti dall'art. 9, comma 28, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito dalla legge 20 luglio 2010, n. 122, in mancanza di idonea base legale, stante la previsione di cui all'art. 23 del d.lgs. 75/2017, la quale costituisce norma di contenimento della spesa pubblica e di coordinamento di finanza pubblica, non derogabile se non da espresse disposizioni speciali, non potendosi comunque utilizzare risorse per finalità (garanzia del trattamento economico accessorio del personale dei ruoli dell'Amministrazione) diverse da quelle previste dalla norma (superamento del precariato). Occorre al riguardo evidenziare che, a seguito della ricusazione del visto sulla circolare del Ministro per la semplificazione e la Pubblica amministrazione e del Ministro dell'economia e delle finanze n. 2 dell'8 maggio 2018, con la deliberazione n. 8 sopra richiamata, il Governo ha previsto una specifica norma nell'ambito del disegno di legge "Interventi per la concretezza delle Pubbliche amministrazioni e per la prevenzione dell'assenteismo" (A.S. n. 920) finalizzata a superare i profili di illegittimità evidenziati dalla Sezione. In sede di audizione della Corte dei conti sul predetto disegno di legge è stato tuttavia osservato che, con riferimento alle assunzioni in deroga, l'esclusione dal limite di crescita dei fondi unici opera esclusivamente allorché in sede legislativa vengano coperti per intero i costi delle nuove immissioni di personale.

2.4. *Provvedimenti in tema di economia pubblica*

In tema di ammissibilità di interventi nel capitale di rischio delle imprese in crisi mediante atto di natura non regolamentare del Ministro dello sviluppo economico, la Sezione, con la deliberazione n. 7 del 2018, ha affermato che, sulla scorta di quanto previsto dall'art. 43 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, secondo cui è attribuito al Ministro dello sviluppo economico il compito di dettare la disciplina degli "interventi complementari e funzionali" alla "realizzazione di progetti di sviluppo di impresa", costituisce esercizio legittimo del potere del Ministro conferire, con atto di natura non regolamentare, all'Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo di impresa S.p.A. - INVITALIA - la facoltà di effettuare interventi nel capitale di rischio delle imprese che abbiano stipulato accordi di programma, finalizzati al rilancio produttivo di stabilimenti industriali di rilevanti dimensioni (nella specie la Sezione ha ammesso al visto il provvedimento).

Sempre in materia di provvedimenti con rilevante impatto sull'economia pubblica, la Sezione, con la deliberazione n. 4 del 2018, ha affermato che non sono conformi alle disposizioni di cui all'art. 6, comma 9-bis, del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269, convertito nella legge 24 novembre 2003, n. 326, i decreti del Ministro dell'economia e delle finanze con i quali viene concessa la garanzia dello Stato in favore di SACE S.p.A., per operazioni nei confronti di controparte variabile, la cui soglia di attivazione è elevata a seguito di innalzamento in corso d'anno della soglia di concentrazione del rischio assunto dalla medesima SACE S.p.A., in relazione alla propria adeguatezza patrimoniale. Ciò perché la Convenzione, stipulata tra Ministero dell'economia e delle finanze e SACE S.p.A. ai sensi dell'art. 6, comma 9-ter, del d.l. 269/2003, prevede che le soglie di concentrazione del rischio in capo a SACE S.p.A. siano predeterminate annualmente ed *ex ante*. Ne deriva che tali soglie non possono essere liberamente variate in corso d'anno per consentire operazioni che determinino il superamento della portata massima della soglia di attivazione della garanzia dello Stato (nella specie la Sezione ha ricusato il visto sul provvedimento).

In materia di atti di programmazione, gli Uffici hanno richiamato la necessità che le attività previste siano coerenti con le entrate che si prevede siano assegnate. È stato anche affermato che la tardiva approvazione dei programmi di attività fa perdere loro la natura

programmatica, degradandoli a meri atti ricognitivi. In tema di assegnazione di contributi pubblici, è stata affermata la necessità di prevedere, in sede di attribuzione degli stessi, precisi criteri per l'individuazione dei beneficiari e per la fissazione della misura del contributo.

3. Il controllo successivo di legittimità

L'art. 10, comma 1, del d.lgs. n. 123 del 2011 dispone che gli atti di spesa, a cui il dirigente, sotto la propria responsabilità, ritenga di dare ugualmente seguito, nonostante le osservazioni del competente ufficio di controllo (Ufficio centrale di bilancio - UCB), siano trasmessi, corredati dalle osservazioni e dalla relativa documentazione, al "competente ufficio di controllo della Corte dei conti". La competenza è della Sezione centrale del controllo di legittimità, e per essa degli uffici in cui è articolata, e delle Sezioni regionali di controllo nell'esercizio del controllo di legittimità. Una volta richiesto che l'atto abbia corso, l'Amministrazione non può più ritirare l'atto, che è ormai efficace, ma può al più annullarlo in autotutela, secondo i principi generali del diritto amministrativo⁶.

Il procedimento di controllo successivo si può concludere con esito positivo ovvero con una dichiarazione di non conformità a legge, a seguito della quale l'amministrazione è tenuta ad adottare le consequenziali misure di competenza anche in relazione agli eventuali profili di responsabilità del dirigente. Rispetto al controllo preventivo, quello successivo si caratterizza per il fatto di intervenire quando l'atto abbia già iniziato a produrre i suoi effetti giuridici e per il suo "carattere non assolutamente impeditivo"⁷.

In sede di controllo successivo di legittimità ai sensi dell'art. 10 del d.lgs. n. 123 del 2011, la Sezione, con la deliberazione n. 1 del 2018, ha risolto una questione di massima sulla corretta interpretazione dell'art. 1, comma 2, del d.P.R. n. 351/1998, concernente il "Regolamento recante norme per la semplificazione dei procedimenti in materia di cessazione dal servizio e di trattamento di quiescenza del personale della scuola, a norma dell'articolo 20, comma 8, della legge 15 marzo 1997, n. 59", e dei decreti ministeriali che ogni anno stabiliscono i termini di efficacia delle dimissioni del personale del comparto scolastico. La Sezione ha affermato che i termini previsti dai decreti ministeriali che ogni anno stabiliscono l'efficacia delle dimissioni del personale del comparto scolastico sono posti a tutela esclusiva degli interessi della Pubblica Amministrazione, che li può disattendere in caso di eccezionali, specifiche e comprovate esigenze di garanzia del buon andamento del servizio in termini di efficienza ed economicità dello stesso. Nella specie, la Sezione ha poi ammesso al visto il provvedimento dal quale è sorta la questione di massima.

⁶ Sezione regionale di controllo per la Lombardia, deliberazione n. 49 del 2015.

⁷ Sezione regionale di controllo Abruzzo, deliberazione n. 367 del 2014.

Parte II

IL CONTROLLO SULLA GESTIONE DELLE AMMINISTRAZIONI CENTRALI

1. I compiti della Sezione di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato e l'ambito oggettivo del controllo sulla gestione

La funzione cui attende la Sezione di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato, in conformità ai principi di cui all'art. 3, commi 4 e 5, della legge 14 gennaio 1994, n. 20, consiste nella verifica della legittimità e della regolarità delle gestioni poste in essere dalle amministrazioni statali e nell'accertamento della rispondenza dei risultati dalle stesse conseguiti rispetto agli obiettivi stabiliti dalla legge, al fine di stimolare i processi di autocorrezione.

I principi di tale attività di controllo, analiticamente disciplinati nelle "linee guida" approvate dalla deliberazione n. 12/2018/G, valorizzano, oltre che la programmazione, il rapporto della Sezione con gli organismi di controllo interno ed il confronto diretto (o contraddittorio) con le amministrazioni interessate dalle indagini, in un'ottica improntata ai criteri di economicità e semplificazione degli "oneri istruttori". La programmazione per il 2018 (deliberazione n. 1/2018/G) ha, inoltre, sottolineato l'esigenza che le indagini svolte dalla Sezione comportino anche "valutazioni circa l'adeguatezza degli strumenti con i quali le amministrazioni operano ai fini delle loro azioni e gestioni, la sufficienza delle misure in concreto adottate per valorizzare le risorse esistenti e soddisfare l'esigenza di economicità dei mezzi rispetto agli obiettivi previsti, la significatività e l'attendibilità dei conti nei quali sono rappresentate le gestioni, l'efficienza dei controlli interni (strategici, di gestione, di performance)".

In considerazione dell'obbligo delle Amministrazioni di comunicare le misure consequenziali adottate entro sei mesi dalla ricezione dei rilievi o, in caso di dissenso, di adottare, entro 30 giorni dalla ricezione dei rilievi, un provvedimento motivato da trasmettere alle Presidenze delle Camere, alla Presidenza del Consiglio dei ministri e al Presidente della Corte dei conti, la Sezione elabora, già da vari anni, un apposito documento che assolve al compito di offrire al Parlamento, una visione d'insieme delle indagini annualmente concluse, ponendo a raffronto per ciascuna di esse, attraverso apposite schede, le osservazioni più significative e le correlate misure consequenziali adottate.

Specifico rilievo è, inoltre, conferito alle attività di monitoraggio, intese ad aggiornare e arricchire le informazioni relative a comparti e gestioni alimentate dal bilancio dello Stato, utili anche a realizzare un metodo di pianificazione "a ciclo continuo", basato su un'attività di reportistica sistematica, continua e puntuale.

2. L'attività svolta nel 2018 e nei primi mesi del 2019 nei diversi settori

Nel corso del 2018 sono state depositate 25 deliberazioni, di cui 16 relative ad indagini in settori rilevanti dell'attività amministrativa che hanno consentito una conoscenza approfondita degli andamenti operativi e del relativo stato di attuazione, prospettando le misure di autocorrezione necessarie a rimuovere le disfunzioni e le criticità rilevate. Per una è stato deciso il deferimento alle Sezioni riunite in sede di controllo, emergendo profili di particolare rilevanza riguardanti gli ambiti di esercizio dell'attività di controllo.

Specifiche relazioni hanno riguardato la programmazione annuale e triennale e gli esiti dell'attività di controllo riferiti all'anno 2016 e 2017.

In particolare, nei primi mesi del 2019 – insieme alle specifiche analisi trattate nei diversi settori – si è approvata la nuova programmazione dell'attività, formulata su base triennale, maggiormente ancorata alla programmazione generale, innovando sia nella struttura, calibrata sulle politiche pubbliche di settore, che nelle procedure e nelle risultanze del controllo, privilegiando il principio della concomitanza del controllo e della semplificazione delle modalità istruttorie, anche attraverso la predisposizione di programmi operativi.

Nella programmazione, su indicazioni delle Sezioni Riunite, specifica attenzione è stata riservata all'indagine sulla rete pubblica dei servizi per il lavoro, da eseguire in raccordo con le sezioni regionali di controllo. Al riguardo, in generale, andranno sviluppati proficui rapporti e adeguate sinergie onde assicurare nel concreto l'unitarietà delle funzioni di controllo intestate alla Corte. In tal senso si esprimono anche le Sezioni riunite, con delib. n. 21/2018/QMIG nella quale è evidenziata la necessità "di un momento preliminare di coordinamento tra le diverse articolazioni della Corte, definito sia in sede di programmazione generale dell'attività di controllo, sia in momenti successivi, attraverso un opportuno raccordo dei Presidenti delle sezioni centrali e regionali di controllo".

Nello stesso periodo, è stata approvata la relazione sugli esiti più in dettaglio richiamata al successivo paragrafo n. 3.

2.1. *Funzionamento dello Stato e cooperazione internazionale*

L'indagine su "La prima accoglienza degli immigrati: la gestione del Fondo Nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo (2013-2016)" (deliberazione n. 3/2018/G) ha evidenziato che gli impegni finanziari assunti nel 2016 relativi alle spese per la prima accoglienza, sono stati pari a 1,7 miliardi, di cui: 1,29 miliardi per la prima accoglienza, 266 milioni per la seconda accoglienza e 111,5 milioni per l'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati. Anche l'Unione europea ha contribuito a sostenere le politiche di accoglienza tramite le erogazioni effettuate, nel 2016, dall'agenzia "Frontex" per 8,1 milioni e dal Fondo asilo, migrazione ed integrazione (FAMI) per 38,7 milioni; tali risorse hanno rappresentato soltanto il 2,7 per cento rispetto al totale gravante sul bilancio dello Stato. A ciò deve aggiungersi che il costo delle mancate ricollocazioni di migranti dal Paese di approdo (Italia) agli altri Paesi europei, alla data del 15 ottobre 2017, ammontava a non meno di 762,5 milioni.

Con il fenomeno dell'immigrazione dai Paesi extra Ue nell'ultimo quadriennio, il Ministero dell'interno è stato impegnato a gestire quasi la metà (297.646) di tutte le richieste di asilo presentate negli ultimi venticinque anni (complessivamente, dal 1990 ad oggi, sono state presentate 641.320 domande).

In ordine a "La gestione del Fondo di rotazione per la solidarietà alle vittime dei reati di tipo mafioso, delle richieste estorsive e dell'usura (2013-2017)" (deliberazione n. 9/2018/G), il Fondo di rotazione - gestito da CONSAP S.p.A. (Concessionaria servizi assicurativi pubblici) e costituito da contributi statali, contributi su premi assicurativi e da denaro confiscato - ha assicurato, dal 2011, l'integrale copertura delle prestazioni deliberate a favore degli aventi diritto. La durata dei procedimenti amministrativi per l'accesso al Fondo è stata ritenuta superiore ai termini di legge sia per la fase dell'istruttoria che della decisione. Si è altresì rilevato lo scarso recupero dei rimborsi dei mutui concessi alle vittime di usura e dei crediti nascenti principalmente dalla surrogazione *ope legis* del Fondo nei diritti delle vittime beneficiarie delle provvidenze.

2.2. *Politiche fiscali*

L'indagine su "L'e-commerce e il sistema fiscale" (deliberazione n. 8/2018) ha messo in luce l'impegno profuso dall'amministrazione finanziaria nei confronti delle principali fenomenologie elusive della normativa fiscale nel settore della economia digitale.

È tuttavia emerso che, nonostante i progressi fatti in termini di analisi, risulta estremamente problematica una stima economica della base imponibile sottratta al fisco italiano a seguito delle fenomenologie evasive ed elusive poste in essere agli operatori della *digital economy*; conseguentemente, la Sezione ha ritenuto necessario che la nostra amministrazione fiscale si doti di strumenti che consentano l'analisi di tale fenomeno che costituisce oramai un fattore di non secondario rilievo nell'ambito delle stime sull'ammontare delle entrate sottratte al bilancio pubblico.

Significative sono le indagini relative a “La scelta del 5 per mille dell’IRPEF da parte dei contribuenti e l’audit dell’Agenzia delle entrate sui comportamenti degli intermediari” (deliberazione n. 14/2018/G) e “La scelta dell’8 per mille dell’IRPEF da parte dei contribuenti e l’audit dell’Agenzia delle entrate sui comportamenti degli intermediari” (deliberazione n. 24/2018/G). La prima conferma le criticità già in precedenza riscontrate, anche sulla base dell’audit svolto dall’Agenzia delle entrate. Per quanto concerne la gestione dell’8 per mille dell’IRPEF, risolutiva di una delle criticità osservate è stata la decisione della Presidenza del Consiglio dei ministri di promuovere una specifica campagna pubblicitaria finalizzata a dare evidenza alla possibilità di destinare la quota dell’8 per mille al recupero concreto delle opere danneggiate o distrutte dai recenti eventi sismici.

2.3. Sviluppo, infrastrutture e tutela dell’ambiente

Dalla relazione sullo “Sviluppo tecnologico ed interventi nel settore aeronautico” (deliberazione n. 20/2018/G), è emersa la regolarità delle fasi iniziali dei procedimenti (concessione dei finanziamenti dei progetti e loro erogazione da parte del Ministero) ma non di quella inerente la restituzione, da parte delle imprese, delle accordate agevolazioni finanziarie. Dai controlli posti in essere, consistenti soprattutto in accertamenti di mera regolarità amministrativa, sono emerse notevoli carenze riguardo all’impatto delle agevolazioni, anche attesa la mancanza, rappresentata anche dal Dicastero, di strumenti e parametri tecnici idonei.

Circa “Le misure di sostegno alla competitività delle imprese (d.l. n. 69/2013 e successive modificazioni, c.d. Nuova Sabatini)” (deliberazione n. 21/2018/G), la relazione ha dato atto dell’impegno del Ministero dello sviluppo economico per garantire la qualità e il controllo del processo operativo di gestione, sia sul fronte delle concessioni che su quello delle erogazioni; ciò nonostante, la Sezione ha invitato il Ministero a proseguire nel percorso di reingegnerizzazione e informatizzazione delle procedure, da cui si attendono concreti benefici sul versante non solo delle operazioni di controllo sull’attendibilità delle dichiarazioni rese dalle imprese beneficiarie, ma anche sulla qualità delle istruttorie, sui tassi di produzione e sulle tempistiche di chiusura delle singole pratiche.

Riguardo a “L’attuazione del piano irriguo nazionale per il Mezzogiorno (2005-2016)” (deliberazione n. 6/2018/G), la continua riduzione delle risorse e l’integrazione con successive delibere CIPE delle opere originariamente previste sono risultate non in linea con gli obiettivi di urgenza dettati dal legislatore né con quelli di adeguata pianificazione. La frammentazione delle competenze (ripartite tra Conferenza Stato-Regioni; Ministero delle politiche agricole, alimentari, forestali e del turismo per l’area Centro-Nord; Commissario ad acta ex Agensud per l’area sud; Consorzi di bonifica) e la protrazione della gestione commissariale fino all’emanazione del d.l. n. 51/2015 non hanno favorito una visione unitaria degli obiettivi. L’esistenza di una competenza commissariale ha comportato l’esclusione del Piano irriguo per il Mezzogiorno dagli ordinari controlli dell’Ufficio centrale di bilancio.

La relazione su “Il Piano straordinario di messa in sicurezza degli edifici scolastici nelle zone a rischio sismico (legge n. 289/2002)” (deliberazione n. 18/2018/G), ha evidenziato l’inadeguatezza delle risorse finanziarie disponibili, in relazione al fabbisogno stimato e all’urgenza di provvedere, con conseguente parzialità degli interventi di messa a norma che hanno interessato solo una porzione limitata del patrimonio edilizio scolastico, richiedendo il progressivo passaggio da una logica emergenziale ad una strutturale nella programmazione delle opere. La Sezione, nel riferire al Parlamento su “I compiti del Ministero dell’ambiente e della tutela del territorio e del mare e il ruolo della SOGESID S.p.A.” (deliberazione n. 16/2018/G), ha rilevato che la grave carenza di personale, rispetto alle numerose competenze del Ministero, ha comportato il coinvolgimento della menzionata società *in house* nelle attività istituzionali di tutte le direzioni generali, sotto forma di un supporto tecnico-specialistico che si sostanzia in attività di diretto affiancamento alle strutture ministeriali, con l’impiego di personale non solo tecnico, ma anche con competenze giuridico-amministrativo ed economiche. Si è raccomandato al Ministero di rafforzare le proprie strutture anche per l’esercizio del controllo-vigilanza sulla

società e di rendere i corrispettivi il più possibile congruenti con gli effettivi costi di gestione della società.

Sempre in materia infrastrutturale, si evidenziano gli approfondimenti sulle misure consequenziali adottate circa “La ridefinizione del rapporto concessorio della superstrada Pedemontana veneta” (deliberazione n. 5/2018/G); “La problematica chiusura della liquidazione di Stretto di Messina S.p.A.” (deliberazione n. 23/2018/G) e “Lo stato di attuazione della linea 1 della metropolitana di Napoli” (deliberazione n. 25/2018/G), che fanno seguito alle deliberazioni, rispettivamente, n. 13/2016/G, n. 14/2017/G e n. 20/2017/G.

Per quanto concerne la prima deliberazione, a seguito dei rilievi della Sezione circa la carenza informativa, la Regione Veneto ha sottoscritto alcuni protocolli operativi riguardanti l’istituzione di piattaforme informatiche condivise, contenenti i dati utili per seguire le attività espropriative, i subappalti e gli affidamenti in genere nonché per effettuare il monitoraggio finanziario.

Relativamente allo stato di liquidazione di Stretto di Messina S.p.A., la Sezione ha sottolineato la necessità che si proceda ad un ulteriore abbattimento dei costi societari, che risultano ancora rilevanti.

Circa la linea 1 della metropolitana di Napoli, sono state rilevate varie criticità ed è risultata scarsa l’attenzione degli organi di controllo sull’opera, benché la sua realizzazione abbia avuto, sin dall’inizio, un iter complesso dal punto di vista giuridico ed economico.

2.4. Lavoro, salute e protezione sociale

La relazione su “Lo stato di attuazione delle misure per l’attivazione del programma “Garanzia per i giovani” (deliberazione n. 22/2018/G), si è occupata del Programma previsto dall’Unione europea con la raccomandazione adottata nel 2013 e avviata in Italia nel 2014 per l’inserimento nel mondo del lavoro dei giovani *Neet* (*Not in Education, Employment or Training*), ricompresi nella fascia di età 15-29 anni. A conclusione dell’indagine, è emerso che i giovani occupati, fruitori dell’incentivo “bonus occupazionale”, sono stati circa 61 mila, soprattutto nelle aziende del settore manifatturiero e del commercio all’ingrosso e al dettaglio. I beneficiari del credito agevolato, di cui al progetto *SELFIEmployment* - gestito da INVITALIA S.p.A. con una dotazione pari a oltre 112 milioni - sono stati pari a 15 milioni; mentre, dallo sviluppo dei placement nelle scuole, nelle università e nei centri di formazione professionale, aderenti al progetto *Fixo*, sono conseguiti 186 esiti occupazionali e attivati 18 tirocini.

Per la realizzazione dell’ulteriore progetto “Crescere in digitale” sono state impegnate risorse economiche per oltre 10 milioni, utilizzate, tra l’altro, per organizzare laboratori territoriali e per offrire tirocini. La Sezione ha segnalato la necessità di rafforzare l’intesa Stato-Regioni-Enti territoriali, per assicurare, attraverso la piena conoscenza del mercato territoriale, l’offerta di programmi per i giovani in linea con le aspettative della domanda. Le ulteriori criticità rilevate hanno riguardato la necessità di una riorganizzazione dei servizi per l’impiego utilizzando anche valutazioni di *personal advisor* al fine di intercettare informazioni più dettagliate dei *Neet*, per delineare piani di azione personalizzati; di efficaci campagne informative per attrarre i giovani più vulnerabili appartenenti alle classi di svantaggio più alto; di un’adeguata attuazione di misure fiscali strutturali in grado di sostenere le politiche dell’occupazione; di un più incisivo controllo sulla qualità e congruità degli stage.

Rilevante è l’analisi su “L’attuazione del programma straordinario per la ristrutturazione edilizia e l’ammodernamento tecnologico del patrimonio sanitario” (deliberazione n. 4/2018/G), nonché la realizzazione delle residenze per anziani e soggetti non autosufficienti, di cui all’art. 20 della legge 11 marzo 1988, n. 67. Dall’indagine è emerso che i finanziamenti, previsti dalla legge succitata, sono stati quasi totalmente utilizzati; tuttavia numerose, e di costo elevato, risultano ancora quelle opere necessarie per rispondere concretamente alle esigenze di una sanità di qualità, accessibile a tutti anche sotto il profilo della sicurezza; è apparso largamente insufficiente lo stanziamento di soli 90 milioni per la realizzazione delle misure di prevenzione

degli incendi nelle strutture sanitarie, mentre nessuna dotazione risulta essere stata destinata per il loro adeguamento alle più recenti norme antisismiche.

Circa “La gestione dell’Autorità garante per l’infanzia e l’adolescenza (2014-2016)” (delib. n. 2/2018), istituita ai sensi della legge 12 luglio 2011, n. 112, al fine di assicurare la piena attuazione e la tutela dei diritti e degli interessi delle persone minori di età, in conformità a quanto previsto dalle convenzioni internazionali ed in particolare dalle convenzioni di New York e di Strasburgo, oltre che delle norme costituzionali nazionali, si è evidenziata la mancanza di un coordinamento, sebbene, in sede di Conferenza nazionale di garanzia, sia stata condotta un’attività tesa all’individuazione di linee guida da applicare uniformemente su tutto il territorio nazionale nei settori delle segnalazioni e della formazione dei tutori volontari.

Nella relazione su “La gestione del Fondo nazionale per l’infanzia e l’adolescenza (2014-2016)” (delib. n. 15/2018/G), si è evidenziato che sono state formulate osservazioni e forniti suggerimenti all’amministrazione, al fine di acquisire alla banca dati ulteriori elementi informativi che consentano una migliore valutazione dell’efficienza ed efficacia dei progetti finanziati.

2.5. Ricerca ed istruzione

Rientrano in questo ambito la relazione su “Il Fondo integrativo speciale per la ricerca (2014-2017)” (deliberazione n. 17/2018/G), che ha rilevato molteplici criticità che possono condizionare negativamente il raggiungimento degli obiettivi prefissati.

La relazione su “Gli interventi per la didattica a favore degli alunni con disabilità e bisogni educativi speciali (2012-2017)” (deliberazione n. 13/2018/G), si è evidenziata la mancanza di programmazione degli interventi (e la relativa pubblicizzazione) e l’esistenza di diverse linee di finanziamento delle iniziative per il disabile che hanno contribuito alla creazione di un quadro di attuazione degli interventi complesso e frammentato.

2.6. Contrattualistica

Si segnala la relazione su “La gestione degli acquisti di beni e servizi da parte del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e del Ministero della salute (2013-2016)” (deliberazione n. 11/2018/G). È stato rilevato un disallineamento notevole fra quanto comunicato dai ministeri e quanto riportato nel Sistema gestionale del controllo e Referto della Corte dei conti per i consumi intermedi. Con riguardo ai servizi offerti da Consip le criticità più significative hanno riguardato: la violazione delle condizioni di contratto, attribuibile alle mancate verifiche da parte di Consip sulle imprese affidatarie; la lentezza del sistema e i lunghi tempi di attesa; la non competitività dei prezzi rispetto al mercato; le complesse modalità di gestione; le difficoltà per accedere ai servizi di riparazione o sostituzione dei prodotti; l’impossibilità di visionare i beni prima dell’acquisto; l’eccessivo limite minimo di spesa; l’assenza di alcuni prodotti; la poco intellegibile documentazione per l’accesso alla convenzione.

La Sezione ha altresì approvato la relazione sui “Contratti segreti o caratterizzati da particolari misure di sicurezza (2015-aprile 2016)” (deliberazione n. 10/2018/G), il cui oggetto sono stati i 241 atti negoziali trasmessi alla Corte da sei amministrazioni statali (Infrastrutture e trasporti; Difesa; Affari esteri e cooperazione internazionale; Giustizia; Politiche agricole, alimentari e forestali; Interno) antecedentemente all’art. 162, comma 5, d.lgs. n. 50/2016; le altre amministrazioni dello Stato e le autorità indipendenti interpellate nella fase istruttoria hanno comunicato di non essersi avvalse di tale tipologia contrattuale. L’indagine ha messo in evidenza, in particolare, la non sufficiente attenzione prestata alle indicazioni a più riprese formulate dalla Corte, tese a verificare il corretto utilizzo delle specifiche procedure relative alla pubblicità e all’affidamento, applicabili ai contratti di opere, forniture e servizi per i quali, ai fini della sicurezza dello Stato, sia riconosciuta l’esigenza di garantire la riservatezza.

3. Gli esiti del controllo

Il compito di offrire una visione d'insieme delle indagini concluse nell'anno, ponendo a raffronto per ciascuna di esse, attraverso appositi quadri sinottici, le osservazioni più significative mosse dalla Sezione e le correlate misure consequenziali adottate, è demandato ad un apposito documento.

Tale relazione è indirizzata alle Amministrazioni interessate dall'attività di controllo della Sezione ed è trasmessa al Parlamento allo scopo di corrispondere all'esigenza di offrire allo stesso "in linea con le migliori pratiche internazionali, un quadro chiaro e preciso, da un lato, degli esiti del controllo eseguito, dall'altro, delle misure adottate o delle posizioni eventualmente divergenti dell'amministrazione controllata" (delib. SS.RR. n. 21/2018). L'analisi delle "misure consequenziali" adottate in esito alle indagini concluse nel 2016 è oggetto della deliberazione n. 7/2018/G mentre l'esito delle indagini concluse nel 2017 è oggetto della deliberazione 1° marzo 2019, n. 3/2019/G. Le amministrazioni controllate hanno, in linea di massima, condiviso le conclusioni cui è pervenuta la Sezione e dato atto delle misure adottate per superare le disfunzioni dalla stessa rilevate. Frequenti sono stati i casi in cui i processi di autocorrezione hanno determinato il superamento di carenze emerse sul fronte delle attività di monitoraggio e di controllo che le amministrazioni non avevano espletato con la dovuta accuratezza.

Per quanto concerne gli esiti conseguenti all'attività di controllo della Sezione per l'esercizio 2017, la deliberazione 1 marzo 2019, n. 3/2019/G, ha dato conto dei principali effetti conformativi e migliorativi dell'azione amministrativa conseguenti al controllo effettuato nel 2017 dalla Sezione, dove sono emerse, in linea generale, positivi riscontri alle raccomandazioni formulate, pur permanendo posizioni non sempre - ovvero non pienamente - in linea con le raccomandazioni espresse dalla Corte. La Sezione, nell'intento di valorizzare la verifica degli esiti del controllo, ha coinvolto, in adunanza pubblica, la Presidenza del Consiglio dei ministri alla luce dei generali poteri di coordinamento e di direzione delle amministrazioni statali ad essa riconosciuti.

Altra novità è rappresentata dall'aggregazione delle analisi secondo politiche pubbliche, cui si aggiunge un'area di attività relativa alle indagini orizzontali (che investono più ministeri). Tra queste ultime si annoverano: l'indagine su "L'acquisto di beni e servizi da parte del Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale e del Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali" (delib. n. 2/2017/G) dove, in particolare, non sono apparse esaurienti le risposte in riferimento alle criticità segnalate in tema di soddisfazione per i servizi offerti da Consip e l'indagine sul "*Global service immobiliare*" (delib. n. 6/2017/G), che ha coinvolto tutte le amministrazioni statali, nella quale sono emerse raccomandazioni di carattere generale tese, principalmente, ad evitare comportamenti anticoncorrenziali, alle quali solo alcune amministrazioni hanno fornito riscontro.

Analizzando nel dettaglio, i settori dell'attività statale, per quanto concerne i ministeri istituzionali si è constatato il miglioramento degli obiettivi perseguiti dalle amministrazioni, anche mediante l'adozione di specifici atti da parte delle amministrazioni interessate, a seguito delle raccomandazioni formulate nelle indagini inerenti a "Il recupero delle spese di giustizia ed i rapporti convenzionali tra Ministero della giustizia ed Equitalia giustizia" (delib. n. 3/2017/G), a "La gestione delle attività di riordino delle scuole militari e degli istituti militari di formazione" (delib. n. 17/2017/G) e su "La gestione amministrativa e finanziaria dell'Autorità per l'energia elettrica, il gas e il sistema idrico (2014-2016)" (delib. n. 19/2017/G). Mentre nella relazione su "La gestione amministrativa e finanziaria dell'Autorità per l'energia elettrica, il gas e il sistema idrico (2014-2016)" (delib. n. 19/2017/G) è stata evidenziata la necessità di un intervento di definizione, da parte del legislatore, nella normativa di settore.

Per quanto concerne gli interventi in tema di fiscalità, entrate e patrimonio delle amministrazioni, la Sezione ha preso atto positivamente delle iniziative intraprese dalle amministrazioni controllate nelle relazioni concernenti "Il contenzioso dinanzi alle Commissioni tributarie. Effetti sulle entrate. Anni 2011-2016" (delib. n. 7/2017/G), "La dismissione e la permuta degli immobili in uso al Ministero della difesa, 2003-2016" (delib. n.

10/2017/G), “Anagrafe dei rapporti finanziari ai fini dell’attività di controllo fiscale” (delib. n. 11/2017/G), iniziative indirizzate anche ad una più efficiente gestione della cosa pubblica.

La Sezione ha da tempo focalizzato la sua attenzione sul tema dello sviluppo, infrastrutture e tutela dell’ambiente, settore nel quale sono diverse le indagini programmate dalla Sezione e le conseguenti verifiche sulle misure conseguenziali adottate. Si è preso atto delle positive iniziative, anche in accordo con altri soggetti, intraprese dalle amministrazioni destinatarie delle raccomandazioni in riferimento alle indagini su “Lo stato di realizzazione dei sistemi di trasporto rapido di massa a guida vincolata e di tranvie veloci nelle aree urbane” (legge 26 febbraio 1992, n. 211)” (delib. n. 4/2017/G), sul “Fondo per la crescita sostenibile”, oggetto di indagine della Sezione per gli anni 2013-2016 (delib. n. 16/2017/G), sul “Fondo per la competitività e sviluppo” (esaminato con la relazione approvata con delib. n. 12/2017/G), su “Il rifinanziamento della rete tradizionale delle ferrovie dello Stato” (delib. n. 18/2017/G), su “L’Hub portuale di Taranto” (delib. n. 15/2017/G), su “La gestione dei contratti di filiera nel settore agroalimentare (2004-2016)” (delib. n. 13/2017/G), su “Il quadruplicamento della linea ferroviaria Verona-Fortezza” (delib. n. 9/2017/G), e su “La linea 1 della metropolitana di Napoli” (delib. n. 20/2017/G).

Per quanto concerne la Promozione culturale e ricerca, si è evidenziata la positiva attività di coordinamento tra amministrazioni volta al miglioramento dell’efficienza gestionale sia in riferimento alla relazione concernente “La gestione del Fondo edifici di culto” (delib. n. 8/2017/G) che nella relazione su “L’utilizzo delle risorse destinate ad interventi indifferibili e urgenti a tutela di beni culturali a grave rischio di deterioramento (art. 5, comma 3-bis, lett. a, d.l. n. 91/2013)” (delib. n. 5/2017/G).

4. Le attività di monitoraggio

Si conferma l’importanza, nel contesto generale dei controlli, della linea di attività che consiste nel monitoraggio di specifiche attività e gestioni, al fine di acquisire un costante flusso informativo sul processo di contenimento e riqualificazione della spesa pubblica, attività che la Sezione ha focalizzato sulle risorse impiegate dalle amministrazioni in determinati settori anche con riferimento alle emergenze nazionali verificatesi negli ultimi anni. Ciò potrà consentire di elaborare – in forma sintetica ed efficace – informazioni sull’andamento delle pubbliche gestioni, favorendo anche l’integrazione tra le diverse modalità di controllo successivo e la diffusione delle risultanze attraverso appositi rapporti semplificati che potranno avere cadenza periodica, aggregando analisi nell’ambito del quadro programmatico definito.

Nel 2018, di 20 monitoraggi sono state diffuse, con varie cadenze, le risultanze; esse attengono a profili di carattere contabile-finanziario (monitoraggio trimestrale delle entrate erariali, partite di spesa che presentano elementi sintomatici di criticità, gestioni fuori bilancio), di carattere trasversale (relazioni dei Ministeri al Parlamento su attività, interventi e politiche di settore, segnalazioni inviate alla Corte dei conti dagli OIV delle Amministrazioni statali, spese per incarichi di consulenza) ovvero relativi a tematiche di settore (il Fondo emergenze nazionali; l’attuazione della nuova legge per l’editoria; il Fondo per lo sviluppo e la coesione; la spesa per indennizzi e riparazioni da violazione di obblighi di giustizia; i riflessi finanziari delle infrazioni al diritto europeo; la gestione dei magazzini del Ministero della difesa e dei corpi di polizia; i contratti di alienazione degli immobili non più utili alle esigenze della Difesa; le spese di giustizia per intercettazioni telefoniche, telematiche e ambientali; gli sportelli unici dell’impresa; lo stato di realizzazione delle infrastrutture strategiche di interesse nazionale; le revoche di contributi erogati sul fondo agevolazioni alla ricerca; la tutela e la fruizione dei siti Unesco).

Parte III

IL CONTROLLO SUGLI ENTI CUI LO STATO CONTRIBUISCE IN VIA ORDINARIA

1. Le attribuzioni della Sezione del controllo sugli Enti

In attuazione dell'art. 100, secondo comma, della Costituzione, la legge 21 marzo 1958, n. 259 ha previsto l'istituzione di una speciale sezione della Corte dei conti per l'espletamento dei compiti di controllo sulla gestione finanziaria degli Enti cui lo Stato contribuisce in via ordinaria (art. 9), esclusi gli Enti "d'interesse esclusivamente locale", quelli per i quali la contribuzione dello Stato sia di "particolare tenuità", nonché gli enti ai quali la contribuzione dello Stato sia stata concessa in applicazione di provvedimenti legislativi di carattere generale (art. 3). Sono previste due modalità di esercizio del controllo, in relazione alle caratteristiche del finanziamento. Nell'ipotesi di contribuzioni ordinarie dello Stato o delle amministrazioni pubbliche (art. 2), consistenti in erogazioni periodiche o autorizzazioni all'imposizione o devoluzioni di imposte, tasse e contributi, il controllo si esercita mediante l'analisi dei documenti di bilancio che gli enti sono tenuti a trasmettere annualmente, entro quindici giorni dalla loro approvazione (art. 4), con la possibilità di chiedere agli enti controllati, ai Ministeri competenti, nonché ai rappresentanti delle Amministrazioni pubbliche che compongono i collegi sindacali o di revisione, informazioni, notizie, atti e documenti (artt. 5 e 6). Ove si tratti di apporto al patrimonio in capitale, servizi, beni, ovvero di concessione di garanzia finanziaria, è anche previsto che un magistrato della Corte dei conti assista alle sedute degli organi di amministrazione e di revisione (art. 12).

L'attività della Sezione, sotto il profilo oggettivo, si sostanzia nell'esame della gestione finanziaria ed economico-patrimoniale degli enti controllati, con esito di referto al Parlamento (art. 7), che investe i principali profili gestionali, tra i quali presentano rilievo quelli inerenti all'organizzazione strutturale, alla consistenza ed ai costi del personale, alle partecipazioni societarie e all'attività negoziale.

Per quanto attiene all'ambito soggettivo delle attribuzioni, non costituisce un discrimine per l'assoggettamento al controllo la natura giuridica degli enti, secondo quanto chiarito dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 466 del 28 dicembre 1999, laddove è stato rilevato che la funzione del controllo previsto dall'art. 100, secondo comma, della Costituzione è collegata all'interesse preminente dello Stato a che siano soggette a controllo le gestioni suscettibili, in quanto beneficiarie di finanziamenti pubblici, "di incidere, sia pure indirettamente, sul bilancio statale". Tra gli Enti controllati, cui è affidata la cura di interessi collettivi, sono annoverati Enti pubblici, economici e non, società partecipate dallo Stato e da altre Amministrazioni pubbliche, fondazioni ed altri soggetti con personalità giuridica di diritto privato.

La Sezione del controllo sugli enti svolge periodicamente un'attività di ricognizione degli enti per i quali sussistano le condizioni per l'assoggettamento al controllo ad essa attribuito, demandando alla Presidenza del Consiglio dei ministri l'adozione del provvedimento dichiarativo previsto dalla citata legge n. 259 del 1958 (art. 3). Nello specifico, la Sezione ha adottato la determina del 19 aprile 2018 n. 40, relativa all'Associazione CRI (Croce Rossa Italiana), a seguito della quale è intervenuto il decreto di assoggettamento della presidenza del Consiglio dei ministri, e la determina del 18 dicembre 2018 n. 129, relativa alle Autorità di bacino distrettuale⁸, riguardo alla quale si attende l'adozione del dPCM. Sono, inoltre, autonomamente intervenuti i decreti del Presidente del Consiglio dei ministri di assoggettamento al controllo della Corte dei conti, ai sensi dell'art. 12 della legge n. 259 del

⁸ Le Autorità di bacino distrettuale sono state istituite con l'art. 63 del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 (Codice dell'ambiente), presso ciascuno dei sette distretti idrografici in cui, ai sensi del successivo art. 64, è stato ripartito l'intero territorio nazionale italiano; sono Enti pubblici non economici, per la realizzazione delle finalità di tutela del suolo e del sottosuolo, nonché di risanamento idrogeologico del territorio tramite la prevenzione dei fenomeni di dissesto, la messa in sicurezza delle situazioni a rischio e la lotta alla desertificazione. L'effettiva individuazione delle risorse ed il loro trasferimento alle Autorità (ad eccezione di quelle dei distretti idrografici della Sardegna e della Sicilia) sono stati realizzati con separati decreti del Presidente del Consiglio dei ministri del 4 aprile 2018.

1958, della fondazione *Human Technopole*, in data 27 febbraio 2018, e della CSEA (Cassa per i servizi energetici ed ambientali), il 16 maggio 2018. La Sezione ha altresì definito gli adempimenti istruttori che gli Enti devono porre in essere per l'esercizio del controllo nei riguardi della SGA S.p.A. (Società per la gestione di attività, assoggettata a controllo nel 2017) con determina del 3 maggio 2018 n. 44, della predetta CSEA con determina del 6 novembre 2018 n. 106, della citata *Human Technopole* con determina del 29 novembre 2018 n. 114 e dell'Istituto Nazionale di Studi Romani con determina del 18 dicembre 2018 n. 130.

La Sezione, ove ne ravvisi la necessità o l'opportunità, presenta referti al Parlamento di taglio trasversale (c.d. relazioni di settore), attraverso la predisposizione di relazioni unitarie afferenti a una pluralità di Enti omogenei. In tal modo si è proceduto, negli ultimi anni, per l'Automobile Club d'Italia (ACI) ed i 106 Automobile Club locali e provinciali, per le Fondazioni lirico-sinfoniche, per i Consorzi fluviali e nel 2018 per gli Enti parco nazionali.

1.1. Il contesto normativo

Tra le innovazioni normative che nel 2018 hanno prodotto effetti di interesse per l'esercizio del controllo, si segnala innanzitutto il d.lgs. n. 232 del 13 dicembre 2017, recante disposizioni integrative e correttive al decreto legislativo 4 agosto 2016, n. 169, in tema di efficienza del settore dei porti, il quale è, tra l'altro, intervenuto in materia di: approvazione del Piano regolatore di sistema portuale, che deve essere armonizzato rispetto agli orientamenti europei ed alla pianificazione strategica nazionale; operatività della Conferenza nazionale di coordinamento delle Autorità di sistema portuale (ADSP) presso il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, prevedendosi che la società Rete autostrade mediterranee (RAM) S.p.A. collabori con la predetta nello svolgimento dei compiti ad essa affidati; composizione del Comitato di gestione, dal quale vengono esclusi coloro che rivestono incarichi di componente di organo di indirizzo politico, anche di livello regionale e locale, o comunque incarichi amministrativi di vertice; lavoro portuale, introducendosi, al fine di adeguare le risorse umane alle reali entità dei traffici, il Piano triennale dell'organico dei lavoratori portuali e prevedendosi l'utilizzo fino al 15 per cento dei proventi delle tasse di imbarco e sbarco per finanziare piani operativi per la formazione professionale dei predetti.

Il d.lgs. n. 100 del 16 giugno 2017 ha posto disposizioni correttive ed integrative del d.lgs. n. 175 del 19 agosto 2016, recante il testo unico in materia di società a partecipazione pubblica (applicabile solo se espressamente previsto alle società quotate ed a quelle da esse controllate, ai sensi dell'art. 1, comma 5, come modificato dall'art. 1, comma 721, della legge 30 dicembre 2018, n. 145). Si segnala la sostituzione integrale del comma 3 dell'art. 11 del predetto T.U.: viene data la possibilità alle singole società in controllo pubblico di verificare autonomamente (non più attraverso la definizione dei criteri con dPCM) se avvalersi di un organo amministrativo collegiale al posto di quello monocratico. La relativa delibera assembleare deve essere motivata con riguardo a specifiche ragioni di adeguatezza organizzativa e tenendo conto delle esigenze di contenimento dei costi della società e deve, inoltre, essere trasmessa alla competente Sezione di controllo della Corte dei conti e alla struttura di monitoraggio, indirizzo e coordinamento del Ministero dell'economia e delle finanze. È prevista, inoltre, la trasmissione alla Corte degli atti deliberativi della costituzione di nuove società e della partecipazione in società preesistenti (art. 5), soggetti a puntuali oneri di motivazione; delle analisi annuali che le Amministrazioni pubbliche devono effettuare in via ordinaria, entro il 31 dicembre, a partire dall'esercizio 2018, delle società di cui detengono partecipazioni, adottando eventualmente piani di razionalizzazione per il riassetto, la fusione o la liquidazione di quelle non più strettamente necessarie per il perseguimento delle finalità istituzionali o che non rispondano a determinati requisiti (art. 20); dei piani straordinari di revisione delle società possedute alla data del 31 dicembre 2016, da deliberare entro il 30 settembre 2017, con eventuale alienazione delle partecipazioni entro l'anno successivo (art. 24). Quest'ultimo articolo è stato modificato dall'art. 1, comma 723, della citata legge 30 dicembre 2018, n. 145, prevedendosi, a tutela del patrimonio pubblico e del valore delle quote societarie

pubbliche, l'inapplicabilità, fino al 31 dicembre 2021, del termine per l'alienazione (e delle conseguenze per l'inadempimento), nel caso in cui le società partecipate abbiano prodotto "un risultato medio in utile nel triennio precedente alla ricognizione".

Con il d.l. 28 gennaio 2019, n. 4, convertito, con modificazioni, in legge 28 marzo 2019, n. 26, recante disposizioni sul reddito di cittadinanza ed in materia di pensioni, sono state introdotte, con l'art. 25, rilevanti innovazioni in tema di ordinamento degli enti previdenziali pubblici, prevedendosi la reintroduzione del Consiglio di amministrazione tra gli organi degli enti, in aggiunta al Presidente, al consiglio di indirizzo e vigilanza, al collegio dei sindaci ed al direttore generale, a modifica dell'art. 7, comma 7, del d.l. 31 maggio 2010, n. 78, convertito in legge 30 luglio 2010, n. 122, che lo aveva soppresso, e l'abrogazione del successivo comma 8 del medesimo art. 7, che aveva disposto la devoluzione al Presidente delle competenze spettanti, sulla base delle previgenti norme⁹, al Consiglio di amministrazione. In data 14 marzo 2019, con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, in attesa del perfezionamento della procedura di nomina del nuovo Presidente e del Consiglio di amministrazione, per consentire il corretto dispiegarsi dell'attività amministrativa dell'INPS, sono stati attribuiti (ad un solo soggetto, con nomina di un vice dello stesso), ai sensi dell'articolo 25, comma 2, del citato d.l. 28 gennaio 2019, n. 4, i poteri del Presidente e del Consiglio di amministrazione.

2. L'attività svolta nel 2018 e nei primi mesi del 2019

Gli Enti sottoposti al controllo della Corte ai sensi della legge n. 259 del 1958 erano, al 31 dicembre 2017, complessivamente 299. Di essi, 212 sono Enti pubblici, 35 società e 52 persone giuridiche private diverse dalle società. Di tali enti e società pubbliche, 72 sono controllati nelle forme di cui all'art. 12 della legge n. 259 del 1958; 220 nelle forme di cui all'art. 2 della stessa legge e 7 in base alla legge 14 gennaio 1994, n. 20. In attuazione del programma di controllo varato con la determinazione dell'8 febbraio 2018 n. 11, la Sezione nel 2018 ha deliberato 125 determinazioni di referto, che riguardano 159 enti e società pubbliche, esclusi i 106 Automobile Club locali e provinciali, sui quali si riferisce unitamente al referto concernente l'Automobile Club d'Italia.

Si riportano di seguito le considerazioni di carattere generale, quali risultano dalle singole relazioni svolte della Sezione, su alcuni enti aventi analoga struttura e chiamati alla medesima funzione istituzionale. Seguono le sintesi di alcuni dei referti deliberati dalla Sezione nel 2018 e nel 2019 relativi a enti la cui gestione ha specifico rilievo per il bilancio dello Stato, con esclusione di quelli costituiti in forma di società per azioni che operano sul mercato in regime di concorrenza, che comunque sono stati oggetto di indagine e referto (ad es. Poste S.p.A., Eni S.p.a., Enel S.p.A., Ferrovie dello Stato Italiane S.p.A. ecc.). I referti, pur riguardanti gli esercizi finanziari oggetto di analisi, contengono dati e informazioni aggiornati sino alla data della loro approvazione.

2.1. Parchi nazionali

Attualmente, i parchi nazionali istituiti ai sensi della legge 6 dicembre 1991, n. 394 ("Legge quadro sulle aree protette") ed assoggettati al controllo della Sezione di controllo sugli enti sono 22. L'Ente parco nazionale del Golfo di Orosei e del Gennargentu, pur essendo stato istituito da tempo (d.P.R. 30 marzo 1998), non è divenuto mai operativo. L'Ente parco gestore del parco nazionale dello Stelvio, avente sin dal 1995 forma giuridica consortile, è stato invece soppresso con il decreto legislativo 13 gennaio 2016, n. 14 (art .1, c. 13) e le relative funzioni amministrative, dalla data della entrata in vigore (23 febbraio 2016) del decreto, sono state

⁹ Decreto del Presidente della Repubblica 30 aprile 1970, n. 639, legge 9 marzo 1989, n. 88, decreto legislativo 30 giugno 1994, n. 479, decreto del Presidente della Repubblica 24 settembre 1997, n. 366.

trasferite, per il territorio di rispettiva competenza, alle Province autonome di Trento e Bolzano ed alla Regione Lombardia.

Un altro Ente parco nazionale, quello dell'Isola di Pantelleria, è stato istituito con il d.P.R. 28 luglio 2016; dopo un periodo di gestione commissariale, con decreti, rispettivamente, del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare del 2 febbraio 2018 e del 4 aprile 2018 sono stati nominati il Presidente ed il Consiglio direttivo; con successivo decreto ministeriale del 2 agosto 2018 è stato adottato lo statuto. Si è da poco concluso l'iter per l'emanazione del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri di assoggettamento al controllo ai sensi della legge n. 259 del 1958, emesso in data 12 aprile 2019.

Nel 2018 è stato approvato il primo referto unitario al Parlamento relativo alla gestione finanziaria degli Enti parco nazionali, per gli esercizi 2014, 2015 e 2016 (determinazione del 10 luglio 2018 n. 66). Ciò ha consentito di analizzare non solo i risultati dell'attività istituzionale e della gestione economico-finanziaria di ciascun ente, ma anche l'andamento complessivo del settore, mettendo a confronto le gestioni e valutando i saldi economico-finanziari complessivi, anche con apposite tabelle di comparazione.

L'esame dell'intero sistema degli Enti parco ha evidenziato, oltre a specifiche criticità gestionali (in taluni casi anche connotate da profili di responsabilità per danno all'Erario), aspetti problematici generali, peraltro già rilevati in precedenti referti relativi a singoli Enti o a limitati raggruppamenti, sia con riguardo all'attuazione della legge quadro n. 394 del 1991, sia di carattere gestionale ed economico-finanziario. Tra gli altri, si evidenziano: la complessità delle procedure di adozione degli strumenti di pianificazione del territorio e delle attività (Piano per il parco, Regolamento del parco, Piano pluriennale economico e sociale), che ha comportato un'eccessiva dilatazione dei tempi di approvazione, tanto che per molti di essi, a distanza di oltre ventisei anni dall'entrata in vigore della predetta legge, il relativo procedimento è ancora in itinere; l'inadeguatezza del modello organizzativo che, in quanto unico, non tiene conto delle caratteristiche e della dimensione territoriale e demografica di ciascun parco; la dipendenza, pressoché integrale, dai trasferimenti statali, la progressiva riduzione o l'azzeramento dei finanziamenti degli Enti territoriali, la scarsissima rilevanza delle entrate proprie (eccetto nel caso di due Enti parco); il risultato finanziario negativo complessivo del settore (ed anche di singoli Enti parco), nel triennio esaminato; il risultato economico negativo complessivo del settore nel 2016 (per alcuni Enti parco nell'intero triennio esaminato).

2.2. Enti di ricerca e formazione

La Sezione di controllo sugli enti esercita attualmente il controllo sulla gestione finanziaria dei venti enti pubblici di ricerca espressamente contemplati nell'art. 1 d.lgs. 25 novembre 2016, n. 218, ultima riforma intervenuta nel settore; inoltre, su tre associazioni e fondazioni di diritto privato operanti nel comparto della ricerca (Associazione per lo sviluppo dell'industria nel Mezzogiorno – SVIMEZ, Fondazione Istituto italiano di tecnologia – IIT, Fondazione *Human Technopole*); nonché, sempre nel campo della ricerca, su un istituto di ricovero e cura a carattere scientifico (Istituti fisioterapici ospitalieri - IFO).

Nel settore della formazione è assoggettato al controllo della Sezione, ai sensi del predetto art. 12, il Centro servizi, assistenza, studi e formazione per l'ammodernamento della Pubblica amministrazione (Formez) che ha la veste giuridica di associazione di diritto privato.

Il settore degli Enti pubblici di ricerca è molto eterogeneo, sotto il profilo dell'ordinamento giuridico, delle dimensioni e dei risultati contabili della gestione. Un tratto comune riscontrato nelle analisi condotte è, comunque, quello della elevata incidenza, tra le fonti di entrata, dei trasferimenti pubblici, soprattutto dello Stato; solo pochi enti, infatti, riescono a raggiungere un grado non trascurabile di autonomia finanziaria, attraverso contratti e convenzioni per l'attività di ricerca, di base ed applicata, con soggetti privati.

Dalle analisi condotte nel 2018 è risultato che quasi tutti gli Enti hanno adeguato gli statuti e i regolamenti di amministrazione, finanza e contabilità del personale e di organizzazione alle modifiche ordinamentali introdotte dalla riforma del 2016, ed hanno

adottato il sistema di contabilità economico-patrimoniale ai sensi del d.lgs. 31 maggio 2011, n. 91, sull'armonizzazione dei conti pubblici, anche per il controllo analitico della spesa per centri di costo.

Altro aspetto rilevante della riforma oggetto del monitoraggio della Sezione è stato, tenuto conto che le spese per il personale (compreso quello non addetto all'attività di ricerca) incidono in misura notevole sui bilanci, l'esercizio del potere di definire in via autonoma, senza ulteriori vincoli, la programmazione per il reclutamento del personale, assicurando però la sostenibilità della spesa e gli equilibri di bilancio; a tal fine, è stato fissato un indicatore del limite massimo delle relative spese. È stato, infine, appurato il rispetto degli adempimenti in tema di società partecipate, ivi compreso l'obbligo di adozione entro il mese di settembre del 2017 dei Piani di revisione straordinaria ai sensi dell'art. 24 del d.lgs. n. 175/2016.

2.3. *Autorità portuali*

Nel corso del 2018 è stata sottoposta a controllo la gestione finanziaria per il 2017, ed in alcuni casi per esercizi precedenti, di 17 Autorità portuali, prendendo in esame gli aspetti peculiari delle singole gestioni; è stata anche approvata la relazione sull'ADSP del Mare di Sardegna per l'esercizio finanziario 2017.

Nei referti, al fine di aggiornare le informazioni concernenti gli aspetti ordinamentali e strutturali degli enti, la Sezione ha monitorato attentamente il percorso di attuazione della riforma recata dal d.lgs. 4 agosto 2016, n. 169, con riferimento alla progressiva operatività delle nuove strutture di governance. Dall'esame dei risultati gestionali è emerso che la maggioranza delle Autorità portuali presenta un saldo economico e di amministrazione positivo, malgrado i perduranti effetti della crisi economica internazionale, che ha notevolmente inciso sui traffici marittimi.

Le entrate correnti sono costituite in larghissima misura dai proventi dei traffici passeggeri e mercantili, nonché dagli introiti per canoni demaniali. Gli interventi di manutenzione e riqualificazione delle infrastrutture portuali sono finanziati, in larga misura, dal capitale pubblico. È stato, infine, verificato il rispetto degli adempimenti in tema di società partecipate, attraverso l'adozione dei Piani di revisione straordinaria ai sensi dell'art. 24 del d.lgs. n. 175 del 19 agosto 2016.

2.4. *Enti assistenziali, culturali e ricreativi*

Gli enti controllati dalla Corte dei conti, riconducibili a detta categoria, sono complessivamente 50. Di questi, 17 svolgono attività lirico-sinfoniche concertistiche o assimilate, 21 erogano servizi culturali e 12 perseguono un interesse pubblico di "protezione sociale". Con la determina del 5 giugno 2018 n. 58 è stato approvato il referto unitario al Parlamento sulla gestione finanziaria nell'esercizio 2016 delle 14 Fondazioni lirico-sinfoniche.

Dalle indagini effettuate si è rilevato che, nonostante alcune tendenze al miglioramento, permane un quadro caratterizzato in generale da criticità strutturali e gestionali attinenti, soprattutto, alla notevole esposizione debitoria di molte di esse, per mutui o anticipazioni bancarie, e alla erosione del patrimonio netto; il che rende problematico il raggiungimento dell'equilibrio strutturale imposto dal d.l. n. 91 dell'8 agosto 2013, convertito con modificazioni dalla legge n. 112 del 7 ottobre 2013 (c.d. "decreto Valore cultura").

Con qualche, sia pur rilevante, eccezione, le fondazioni dipendono quasi totalmente dai contributi pubblici che, con riferimento alle Regioni e agli Enti locali, sono in genere modesti, soprattutto se posti in relazione con il peso "politico" da questi rivestito all'interno di tali istituzioni culturali, che hanno forte valenza simbolica nel territorio.

L'apporto finanziario dei privati e degli sponsor all'attività delle fondazioni è stato solitamente limitato, conseguenza di una insufficiente attività di *fund raising* proveniente da molte di esse e della mancanza di un'efficiente politica pubblica di incentivazione dei

finanziamenti privati, sui quali l'istituzione dell'"Art bonus" (previsto dal d.l. n. 83 del 31 maggio 2014, convertito con modificazioni dalla legge n. 106 del 29 luglio 2014) non sembra avere ancora dispiegato tutti i suoi auspicati effetti.

La scarsa incidenza sulle entrate dei ricavi da biglietteria e abbonamenti rende quanto mai necessaria l'attuazione di efficienti politiche di promozione, che si rivolgano soprattutto alle generazioni più giovani, volte ad ampliare il bacino di utenza.

Le fondazioni presentano costi strutturali eccessivi, soprattutto quelli per il personale, ma anche gli altri costi di produzione e gli oneri delle nuove produzioni sono quasi sempre elevati e non sufficientemente ammortizzati da un adeguato numero di rappresentazioni e certamente comprimibili senza inficiarne la qualità, in genere molto alta.

Attualmente vi sono nove fondazioni assoggettate ai Piani di rientro, previsti dalla suddetta legge n. 112 del 2013 per il triennio 2014-2016 e predisposti dal Commissario straordinario di Governo. Alle otto iniziali si è aggiunta, infatti, dal 2016, la Fondazione Arena di Verona che, in relazione alla sua situazione patrimoniale e di bilancio, ha optato per il ricorso alle procedure di risanamento, prorogate dalla legge di stabilità per il 2016.

La legge 11 dicembre 2016, n. 232, con l'art. 1, comma 583, ha reso disponibile per le Fondazioni lirico sinfoniche, dal 2017, ulteriori risorse, rispetto a quelle che confluiscono nel Fondo unico per lo spettacolo, di euro 10 milioni per ciascuno degli anni 2017-2018 e di euro 15 milioni a decorrere dal 2019, al fine di ridurre il debito fiscale delle stesse e di favorire le erogazioni liberali assoggettate alle agevolazioni fiscali. Il successivo d.l. n. 244 del 30 dicembre 2016, convertito in legge n. 19 del 27 febbraio 2017 all'art. 11, comma 3, ha previsto che per le medesime finalità è autorizzata l'ulteriore spesa di euro 10 milioni per l'anno 2017. Tale misura ha permesso a diverse fondazioni di realizzare fondamentali accordi transattivi con l'Agenzia delle entrate, con riferimento al loro rilevante debito tributario altrimenti difficilmente gestibile nell'attuale condizione.

Il 27 dicembre 2017 è entrata in vigore la legge 22 novembre 2017, n. 175, recante "Disposizioni in materia di spettacolo dal vivo e deleghe al Governo per il riordino della materia". Il provvedimento si occupa della riforma complessiva del settore dello spettacolo attraverso una serie di deleghe al Governo per l'adozione di uno o più decreti legislativi prevedendo, altresì, la redazione di un testo unico normativo denominato "Codice dello spettacolo".

È apparso alla Corte auspicabile introdurre nel quadro operistico nazionale correttivi e incentivi che spingano le fondazioni a creare sistemi integrati a livello regionale o interregionale, coinvolgendo anche i teatri di tradizione, nonché una rete nazionale, che sia facilitata dalla rapidità dei collegamenti ferroviari. In tal modo potrebbe realizzarsi un'ottimizzazione dell'offerta che non mortifichi una sana competizione, a sua volta però non basata su produzioni costose e poco sostenibili. Ne potrebbero derivare benefici a livello di riduzione dei costi e di aumento della produzione. Analoghe osservazioni possono effettuarsi per le altre istituzioni che perseguono finalità culturali, che incontrano sempre maggiori difficoltà nel mantenere in equilibrio la propria gestione finanziaria senza ridurre drasticamente i loro compiti istituzionali.

In occasione dell'audizione sulla gestione finanziaria delle Fondazioni lirico-sinfoniche (23 ottobre 2018) presso la 7^a Commissione Istruzione pubblica, beni culturali, ricerca scientifica, spettacolo e sport - Senato della Repubblica, si è, tra l'altro, evidenziata la necessità dell'impegno continuo di dette istituzioni, volto a razionalizzare i costi e ad ottimizzare i ricavi, nonché a favorire il massimo coinvolgimento possibile di sostegni finanziari privati e sponsorizzazioni.

2.5. Enti previdenziali privati

A detta categoria appartengono gli enti gestori di forme di previdenza e assistenza obbligatorie (cosiddette Casse professionali) trasformati, a decorrere dal 1° gennaio 1995, in

associazioni o in fondazioni con personalità giuridica di diritto privato, ai sensi del d. lgs. n. 509 del 30 giugno 1994 e quelli, aventi la medesima configurazione di diritto privato, costituiti per effetto del d.lgs. 10 febbraio 1996, n. 103. La Corte dei conti esercita il controllo su detti enti in ragione delle finalità di pubblico interesse perseguite e dell'obbligatorietà della contribuzione (nella misura stabilita dalle fonti regolamentari interne) a carico degli iscritti, elementi che danno fondamento alla funzione di vigilanza che lo Stato continua ad esercitare sui medesimi. Nelle relazioni annuali concernenti le singole Casse e nelle audizioni svolte sui temi previdenziali, la Corte, attraverso la Sezione di controllo sugli enti, fornisce al Parlamento elementi di conoscenza e valutazione sull'andamento finanziario ed economico-patrimoniale della gestione, con attenzione alla sostenibilità della stessa, nella prospettiva di medio e lungo periodo.

L'esame del rapporto tra le contribuzioni degli iscritti e le prestazioni erogate ha confermato, per la maggior parte delle Casse, proiezioni attuariali (art. 24, comma 24, del d.l. 6 dicembre 2011, n. 101, convertito in legge 22 dicembre 2011, n. 214) in sostanziale equilibrio. Si registrano, tuttavia, elementi di criticità dovuti alla tendenza al decremento del predetto rapporto, fenomeno sul quale, peraltro, incidono anche fattori demografici e biometrici, nonché il minore ingresso di nuove forze di lavoro rispetto ai pensionamenti. Tale situazione ha determinato spesso, nell'arco temporale preso in considerazione dall'attuario, la necessità di copertura delle prestazioni mediante l'apporto compensativo derivante dalla gestione del patrimonio.

Talune Casse, per ristabilire le condizioni volte a garantire l'equilibrio previdenziale, hanno disposto, sulla base dei bilanci tecnici, l'innalzamento delle aliquote di contribuzione ovvero criteri più restrittivi in tema di calcolo e di requisiti di accesso alle prestazioni.

Con riferimento alla gestione del risparmio previdenziale, in attesa dell'adozione del regolamento attuativo previsto dall'art. 14, comma 3, del d.l. 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, in legge 15 luglio 2011, n. 111, la Sezione ha rinnovato l'invito alla prudenza nella scelta degli strumenti di investimento e al loro necessario collegamento ai fini istituzionali, di natura pubblicistica, che caratterizzano le Casse professionali. Peraltro, si rileva come alcune di esse abbiano emesso specifiche regolamentazioni in risposta all'esigenza, prospettata nell'art. 3, comma 3, del d. lgs. 30 giugno 1994, n. 509, che siano predeterminati dagli enti previdenziali "i criteri di individuazione e di ripartizione del rischio nella scelta degli investimenti".

Norme volte alla tutela delle risorse e degli strumenti finanziari di pertinenza delle Casse professionali sono state di recente introdotte anche dall'art. 1, comma 182, legge 27 dicembre 2017, n. 205 (legge di bilancio per il 2018), che sanciscono, tra l'altro, che i valori e le disponibilità affidati ai gestori costituiscano in ogni caso patrimonio separato e autonomo e non possano essere distratti dal fine al quale sono stati destinati, né formare oggetto di esecuzione od essere coinvolti nelle procedure concorsuali che riguardano il gestore.

Molte Casse privatizzate, avvalendosi della facoltà prevista dal d.l. 24 aprile 2014, n. 66 (convertito nella legge 23 giugno 2014, n. 89), in luogo dell'assolvimento della normativa vigente in materia di contenimento della spesa pubblica, hanno provveduto a riversare ad apposito capitolo del bilancio dello Stato il 15 per cento della spesa complessiva per consumi intermedi sostenuta nell'anno 2010. Successivamente ad un recente intervento della Corte costituzionale (sentenza 11 gennaio 2017, n. 7), che ha dichiarato l'illegittimità dell'art. 8, comma 3, del d.l. 6 luglio 2012, n. 95 convertito con modificazioni dall'art. 1, comma 1, legge 7 agosto 2012, n. 135, nella parte in cui prevede che le somme derivanti dalle riduzioni di spesa ivi previste siano versate annualmente ad apposito capitolo di entrata del bilancio dello Stato, sul tema è intervenuto il legislatore che, con l'art. 1, comma 183, della predetta legge di bilancio per il 2018, ha stabilito che agli enti di diritto privato di cui ai citati d.lgs. nn. 509 del 1994 e 103 del 1996 non si applicano, a decorrere dall'anno 2020, le norme di contenimento delle spese previste a carico degli altri soggetti inclusi nell'elenco delle amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato, ferme restando, in ogni caso, le disposizioni che recano vincoli in materia di personale.

Va effettuato anche un cenno al quadro delle disposizioni legislative volte a prevedere agevolazioni fiscali per gli Enti privati di previdenza obbligatoria che effettuino, fino a determinate percentuali dell'attivo, investimenti qualificati in economia reale (art. 1, commi 88, 89, 90 e 91 della legge 11 dicembre 2016, n. 232, come modificati e integrati dall'art. 57, comma 2, lettere 0a) e a), del d.l. 24 aprile 2017, n. 50, convertito con modificazioni dalla legge 21 giugno 2017, n. 96; dall'art. 1, comma 73, della legge n. 27 dicembre 2017, n. 205; dall'art. 1, comma 210, lettere a) e b), della legge 30 dicembre 2018, n. 145). I reiterati interventi normativi evidenziano la problematicità del contemperamento tra le finalità di attrazione degli investimenti verso settori in crescita e l'obiettivo primario dei gestori del risparmio previdenziale di garantire la sostenibilità del sistema pensionistico.

Le criticità del settore sono state rappresentate anche in sede di audizione (il 28 maggio 2019) presso la Commissione parlamentare di controllo sull'attività degli enti gestori di forme obbligatorie di previdenza e assistenza sociale, evidenziandosi la necessità che i competenti organi giungano al perfezionamento del citato regolamento previsto dall'art. 14, comma 3, del d.l. 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, in legge 15 luglio 2011, n. 111, che fornisca un assetto normativo uniforme degli investimenti delle Casse previdenziali anche sotto il profilo dei documenti illustrativi dei criteri e delle metodologie adottate.

2.6. Istituto nazionale di statistica - ISTAT (esercizio finanziario 2017, determinazione del 19 dicembre 2018 n. 128)

L'Istat è il principale produttore di statistiche ufficiali e ad esso spetta di coordinare, sul piano tecnico-metodologico, le attività degli enti e degli uffici rientranti nel Sistema statistico nazionale (Sistan). A seguito della ricomprensione tra gli Enti pubblici di ricerca (d.lgs. n. 218 del 25 novembre 2016), l'Ente si è dotato di un proprio statuto, con deliberazione del Consiglio di istituto del 7 dicembre 2017. Sono in corso di approvazione i regolamenti per l'adozione del nuovo sistema di contabilità economico-patrimoniale, in luogo della contabilità finanziaria.

Con la legge n. 205 del 27 dicembre 2017 sono state poste le norme di indizione e finanziamento dei Censimenti permanenti (art. 1, commi da 227 a 237). Le rilevazioni statistiche poste a carico dell'ISTAT e degli Enti pubblici del Sistan sono indicate nei d.P.R. di approvazione del Piano Statistico Nazionale ai sensi dell'art. 13, comma 3, del d.lgs. n. 322 del 6 settembre 1989; il vigente Piano 2017-2019 è stato approvato con d.P.R. 31 gennaio 2018.

L'avanzo economico si è attestato in 20,86 milioni, in linea rispetto al dato (20,43 milioni) del 2016. Il patrimonio netto a fine esercizio 2017 (182,64 milioni) è risultato in aumento rispetto al valore di 62,27 milioni del 2016.

2.7. Istituto nazionale della previdenza sociale - INPS (esercizio finanziario 2017, determinazione del 20 dicembre 2018 n. 132)

In ragione delle accresciute competenze collegate ai nuovi istituti introdotti dalla legge di bilancio per il 2017 (il riferimento è alle misure inerenti all'anticipo pensionistico, nelle sue varie forme di ape volontaria, ape sociale, rendita integrativa temporanea anticipata, agli interventi volti a facilitare l'accesso alla pensione per i cosiddetti lavoratori precoci e per chi svolge mansioni usuranti e alla cancellazione degli ostacoli al cumulo dei versamenti assicurativi effettuati presso diversi enti di previdenza), l'INPS ha visto consolidarsi il proprio ruolo di attore centrale nella gestione del sistema previdenziale e assistenziale.

Il conto economico si è chiuso, anche nel 2017, con un risultato di esercizio negativo. Il saldo è stato di -6,98 miliardi, dunque in peggioramento rispetto al 2016, quando l'analogo saldo era pari a -6,22 miliardi, per effetto, essenzialmente, di un maggiore accantonamento al fondo svalutazione crediti contributivi. Il risultato economico negativo ha determinato la progressiva erosione del patrimonio netto, che si è attestato su -6,90 miliardi (78 milioni del 2016). Può aggiungersi tuttavia come, con l'assestamento del bilancio di previsione per il 2018,

il patrimonio netto ammonta a 50,55 miliardi, quale effetto della eliminazione di 88,87 miliardi di anticipazioni concesse all'INPS, ai sensi dell'art. 35, comma 3, della legge 23 dicembre 448 del 1998 e iscritte quali debiti verso lo Stato a tutto il 2015.

In miglioramento è stata la gestione finanziaria di competenza, con un avanzo di 4,01 miliardi (351 milioni nel 2016), determinato dalla somma algebrica del risultato di parte corrente, positivo per 3,48 miliardi (-457 milioni nel 2016), e di quello di parte capitale, positivo per 0,53 miliardi (0,80 miliardi nel 2016). Il risultato della gestione di cassa è stato di segno negativo per 0,21 miliardi (-4,87 miliardi nel 2016) e consegue a un fabbisogno di cassa di 1,52 miliardi; sono intervenute anticipazioni dello Stato (3,99 miliardi nel 2016) per 1,307 miliardi, importo che, ai sensi dell'art. 35, comma 3, della legge 1998, n. 448, costituisce prestito ed è, quindi, iscritto nel bilancio dell'INPS come debito verso lo Stato, e per la differenza dall'utilizzo delle disponibilità liquide. La situazione amministrativa, infine, ha mostrato un avanzo di 39,76 miliardi (36,45 miliardi del 2016). I trasferimenti dallo Stato alla Gestione degli interventi assistenziali e di sostegno alle gestioni previdenziali (GIAS) si sono attestati, nel 2017, a 110,15 miliardi (107,37 miliardi nel 2016).

Considerata la sostanziale rigidità delle principali voci di entrata e di uscita che contraddistinguono il rendiconto generale dell'INPS, l'andamento sopra descritto mostra il progressivo peggioramento della situazione patrimoniale, condizionata dai risultati economici di esercizio. Sul bilancio unitario dell'INPS si riflette l'analogo saldo economico (negativo) dell'insieme delle gestioni amministrate, nonostante queste ultime scontino un complesso meccanismo di prestiti delle gestioni in avanzo economico a quelle in disavanzo, nonché interventi a copertura del fabbisogno da parte dello Stato, con i trasferimenti per anticipazioni o attraverso l'utilizzo della liquidità.

Nell'ottica dell'avvicinamento dei conti dell'Istituto all'effettiva consistenza delle obbligazioni attive e passive nei rapporti tra l'INPS e lo Stato, più volte ritenuto opportuno dalla Sezione di controllo sugli enti, allo scopo di rendere maggiormente attendibili i dati contabili, l'Istituto, in applicazione dell'art. 1, comma 178, della legge di bilancio per il 2018 (27 dicembre 2017, n. 205), è pervenuto, in fase di assestamento al bilancio 2018, ad una regolazione delle partite creditorie e debitorie tra i due enti, con la compensazione per un importo di 27,32 miliardi (27,09 miliardi in seconda nota di variazione al preventivo 2018) e al riconoscimento della natura di "trasferimento" dei debiti residui sino ad un importo complessivo di 88,87 miliardi.

2.8. Cassa depositi e prestiti S.p.A. (esercizio finanziario 2017, determinazione del 5 febbraio 2019 n. 9)

I risultati del 2017 hanno ribadito il ruolo centrale e di promozione svolto dal Gruppo CDP a sostegno dell'economia italiana, ad ulteriore conferma della trasformazione della società in un vero e proprio strumento di politica industriale.

Il 2017 si è chiuso con un utile netto di CDP di 2,2 miliardi di euro, ottenuti in assenza di componenti non ricorrenti, oltre due volte l'utile del 2015, e un utile netto consolidato di pertinenza della capogruppo di circa 3 miliardi di euro, ritornato in positivo rispetto al passato. Un flusso di utili che va ad alimentare le politiche di sviluppo delle iniziative a supporto del territorio, con un patrimonio netto cresciuto di circa 5 miliardi di euro rispetto al 2015.

Oltre 18 miliardi di euro sono stati stanziati per il finanziamento di circa 20.000 piccole e medie imprese italiane, mentre quelle che hanno complessivamente beneficiato del sostegno del gruppo sono state oltre 40.000. L'internazionalizzazione delle imprese ha tratto vantaggio dalla creazione del "polo dell'export" in seguito all'integrazione delle attività del Gruppo SACE, quale società preposta all'assicurazione dei crediti all'esportazione, che ha messo a disposizione delle imprese esportatrici circa 41 miliardi di euro, risultando così tra le prime *Export credit agency* al mondo in termini di volumi mobilitati. In ambito europeo CDP si è posizionata come

il primo operatore per l'utilizzo dei fondi del Piano *Juncker*, mentre gli investimenti in *equity* lungo tutto il ciclo di vita delle imprese sono stati di circa 7 miliardi di euro.

L'impegno del settore immobiliare è continuato con la promozione del *social housing* e dello *smart housing*, la regolarizzazione degli immobili pubblici ed il sostegno del settore turistico. La vocazione sociale di CDP si è consolidata, inoltre, grazie ad oltre 7 miliardi di investimenti in impieghi della sostenibilità sociale, 100 milioni di euro di investimenti in *equity* per la *social economy* e la realizzazione di circa 30.000 alloggi per il *social housing*. CDP ha emesso inoltre il primo "*social bond*" in Italia, destinato alle piccole e medie imprese delle aree depresse o colpite da disastri naturali, per un importo di 500 milioni di euro. Oltre 1 miliardo di euro è stato indirizzato alle iniziative "*green*" ed all'efficientamento energetico. Infine, 600 milioni di euro sono stati utilizzati per i progetti di cooperazione internazionale per i paesi in via di sviluppo.

Nel 2017 è inoltre proseguita l'attività di CDP a sostegno della finanza locale attraverso una rinegoziazione dei finanziamenti, nel I semestre del 2017 per 6,4 miliardi di euro (circa 24 per cento del totale dei prestiti potenzialmente oggetto dei suddetti programmi), e, nel II semestre per 2,9 miliardi di euro (circa il 15 per cento del totale del debito potenzialmente oggetto della rinegoziazione). Sono stati inoltre perfezionati nuovi finanziamenti in favore di Enti locali, a valere su risorse proprie e non inclusivi dei prestiti con oneri a carico dello Stato, per circa 489 milioni di euro.

La constatazione del ripetersi di operazioni che sembrano essere dettate da necessità contingenti piuttosto che da strategie d'Istituto, induce a riaffermare che la mission di CDP, pur nella sua ampia definizione statutaria, non debba essere intesa come concentrata sulla finalità di rilevare imprese private in difficoltà o nella creazione di un "Fondo salva imprese". Al riguardo, come già osservato in precedenti relazioni, va riconosciuto che CDP ha corrisposto in maniera dialettica alle istanze di interventi straordinari dei propri interlocutori istituzionali, nell'ottica anche di sostenere una adeguata promozione degli investimenti che compensi il gap infrastrutturale e di servizi a rete che comprime le possibilità di crescita dell'economia.

2.9. Agenzia nazionale per le politiche attive – ANPAL servizi S.p.A. (esercizio finanziario 2017, determinazione del 14 marzo 2019 n. 21)

Con le deleghe previste dalla legge 10 dicembre 2014, n. 183 (cosiddetto *job's act*), nel corso del 2015 sono stati adottati otto decreti legislativi tra i quali il d.lgs. 14 settembre 2015 n. 150 (Disposizioni per il riordino della normativa in materia di servizi per il lavoro e di politiche attive), "allo scopo di garantire la fruizione dei servizi essenziali in materia di politica attiva del lavoro su tutto il territorio nazionale, nonché di assicurare l'esercizio unitario delle relative funzioni amministrative". Nello specifico, detto decreto legislativo ha istituito la rete nazionale dei servizi per le politiche del lavoro, coordinata dalla Agenzia nazionale per le politiche attive – ANPAL; la rete è formata da strutture regionali per le politiche attive del lavoro; INPS; INAIL; Italia Lavoro S.p.A.; ISFOL; Agenzie per il lavoro ed altri soggetti autorizzati all'attività di intermediazione; sistema delle Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura; università ed istituti di scuola secondaria di secondo grado; fondi interprofessionali per la formazione continua e fondi bilaterali.

Successivamente al passaggio (in data 9 settembre 2016) della partecipazione azionaria di Italia Lavoro S.p.A. all'ANPAL, ai sensi del d.lgs. n.150 del 2015, le attività della prima sono state svolte *in house* alla predetta agenzia ed il Presidente di quest'ultima ne è divenuto amministratore unico, senza diritto a compensi, con contestuale decadenza del Consiglio di amministrazione di Italia Lavoro S.p.A. La legge 11 dicembre 2016, n. 232 recante "Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019", all'art. 1 comma 595 ha poi previsto il cambio di denominazione di Italia Lavoro S.p.A. in ANPAL servizi S.p.A. a decorrere dal 1° gennaio 2017.

ANPAL servizi S.p.A. nel 2017, tra l'altro, ha stretto accordi con tutte le Regioni d'Italia per sviluppare a livello territoriale le attività e le linee di intervento previste nel Piano Integrato con ANPAL e nel Piano operativo di attuazione¹⁰. Le convenzioni prevedono la costituzione di cabine di regia di composizione paritetica ANPAL servizi S.p.A.– Regioni finalizzate alla implementazione delle attività previste nei Piani sul territorio.

L'art. 12, comma 3, del d. legge 28 gennaio 2019, n. 4, convertito, con modificazioni, in legge 28 marzo 2019, n. 26, ha previsto l'intervento di ANPAL servizi S.p.A. per la selezione e la contrattualizzazione del personale necessario per l'avvio delle attività connesse al reddito di cittadinanza (i cosiddetti *navigator*), che avranno anche il compito di seguire personalmente il beneficiario nella ricerca di lavoro, nella formazione e nel reinserimento professionale. È stato stabilito a tal fine l'adeguamento dei regolamenti della società. Gli stanziamenti autorizzati a favore di ANPAL servizi S.p.A. prevedono una spesa nel limite di 200 milioni di euro per l'anno 2019, di 250 milioni di euro per l'anno 2020 e di 50 milioni di euro per l'anno 2021.

La gestione chiude nell'esercizio 2017 con una perdita di 505 mila euro, derivante essenzialmente dalla riduzione di valore della partecipata INSAR S.p.A., di cui ANPAL Servizi S.p.A. detiene il 44,61 per cento del capitale sociale. Il valore della partecipata è stato pertanto prudenzialmente svalutato.

Emerge il decremento del 10 per cento del valore della produzione (-6.909 mila euro), parzialmente bilanciato dalla riduzione dei costi della produzione (-8.030 mila euro), riferibile soprattutto alla diminuzione delle voci "costi per servizi" e "oneri diversi di gestione". Il patrimonio netto scende da 87.379 migliaia di euro a 86.874 migliaia di euro, con un decremento pari al disavanzo economico. L'attivo dello stato patrimoniale presenta un decremento di 17.904 migliaia di euro, riconducibile principalmente ai valori dell'attivo circolante, effetto della riduzione dei progetti in corso e dei crediti, parzialmente compensata dall'aumento delle disponibilità liquide.

Tra le poste del passivo dello stato patrimoniale si evidenzia la riduzione dei debiti (euro 17.074 migliaia), dovuta prevalentemente alla diminuzione degli acconti per la realizzazione dei singoli progetti. Dagli audit attivati si è riscontrata, anche nel 2017, l'esigenza di aumentare in maniera significativa la cultura del controllo nei processi aziendali (soprattutto con riferimento a quelli di erogazione dei contributi, di selezione del personale, di acquisto beni e servizi, di gestione delle consulenze) per stimolare il miglioramento dell'efficacia e dell'efficienza.

2.10. Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro - INAIL (esercizio finanziario 2017, determinazione del 9 maggio 2019, n. 44)

Quale novità normativa si evidenzia che, ai fini della revisione della tariffa in base alla quale calcolare premi e contributi, l'art. 1, commi 1121 e seguenti, della legge 30 dicembre 2018, n. 145 (legge di bilancio 2019), ha quantificato le minori risorse destinate all'attività dell'Istituto. In data 27 febbraio 2019 è stato firmato il decreto interministeriale di revisione delle tariffe. Sulla base dei dati dell'ultimo triennio, sono stati rideterminati i tassi medi nazionali di ciascun settore lavorativo, con una diminuzione del 32,72 per cento dei tassi medi per le aziende, che dal 26,53 per mille del 2000 si sono ridotti al 17,85 per mille. L'aggiornamento delle tariffe dei premi oltre alla "Gestione industria, artigianato, terziario ed altre attività", ha riguardato anche la revisione dei premi speciali unitari Artigiani e della gestione navigazione.

Come già evidenziato dalla Corte nelle precedenti relazioni, il bilancio INAIL è unitario per quanto attiene al rendiconto finanziario, alla situazione amministrativa, allo stato

¹⁰ Per dare seguito a quanto previsto nel d.lgs. n. 150 del 2015, nel corso del 2017 è stato emanato il Piano strategico triennale integrato delle attività ANPAL ed ANPAL servizi S.p.A., ammesso a contributo nell'ambito del Programma operativo nazionale sistemi di politiche attive per l'occupazione (PON SPAO), approvato con il decreto direttoriale di ANPAL del 7 agosto 2017 n. 269. In attuazione di questo decreto, è stato emanato il Piano operativo di ANPAL servizi S.p.A. 2017 – 2020, approvato con decreto direttoriale di ANPAL del 5 ottobre 2017, n. 290.

patrimoniale e al conto economico. Questi ultimi due trovano, inoltre, ulteriore evidenza contabile distinta nelle cinque gestioni: industria; agricoltura; medici radiologi; infortuni in ambito domestico (quale fondo autonomo speciale a contabilità separata); settore navigazione.

Il saldo finanziario dell'esercizio 2017, di circa 1.630 milioni, ha presentato un incremento, sia rispetto al corrispondente dato del precedente esercizio (+8,82 per cento), sia con riferimento alle previsioni assestate per l'esercizio (+90,82). Ciò è risultato riferibile al maggior decremento delle uscite totali impegnate (-5,33 per cento) rispetto al decremento delle entrate totali accertate (-3,51 per cento). Se, infatti, le entrate complessivamente accertate sono risultate pari a 11.218 milioni di euro, il totale della spesa impegnata è stata pari a euro 9.588 milioni, determinando in tal modo la crescita dell'avanzo finanziario. L'Istituto ha motivato il decremento delle uscite riferendo dello slittamento di diversi lavori inseriti nell'elenco annuale 2017. Nell'ambito delle entrate correnti, quelle riferibili ai premi assicurativi (pari a circa 8.224 milioni di euro) sono aumentate del 2,27 per cento rispetto al consuntivo 2016 (in valore assoluto di circa 182 milioni di euro), in ragione soprattutto della crescita del Pil 2017 dell'1,5 per cento (0,9 nel 2016); dell'aumento del volume delle retribuzioni lorde rispetto al 2016, come certificato dai dati ISTAT per il 2017; delle azioni di recupero. Il dato è significativo se si considera che l'Istituto ha operato la riduzione percentuale dei premi e dei contributi, per il 2017, nella misura del 16,48 per cento, in attuazione delle disposizioni contenute nella legge n. 147 del 2013, al fine di conseguire la riduzione complessiva di tali poste di entrata prevista per l'esercizio, pari a 1.200 milioni, di cui 500 milioni a carico dell'Istituto.

Anche il saldo economico, pari a euro 1.443 milioni, ha esposto un rilevante miglioramento, tenuto conto del disavanzo registrato nel precedente esercizio, del 170,5 per cento. L'avanzo riportato a nuovo dal consuntivo 2016, di euro 4.183 milioni, sommandosi all'avanzo di esercizio, di euro 1.443 milioni, ha generato un patrimonio netto a fine 2017 di euro 5.626 milioni.

La situazione di cassa si è presentata in sostanziale stabilità, con un saldo iniziale di 24.980 milioni, cui si è aggiunto il saldo positivo di fine anno tra riscossioni e pagamenti, che ha fatto cumulare il totale delle disponibilità liquide ad euro 26.731 milioni. Di conseguenza, il risultato di amministrazione si è incrementato, da circa 32.846 milioni nel 2016 a euro 35.117 milioni nel 2017, senza trascurare che detto aumento riflette anche l'altissima consistenza dei residui attivi, in continua crescita (euro 14.557 milioni).

Dal confronto delle entrate e uscite registrate a consuntivo 2017 con le previsioni iniziali e con quelle assestate, tenuto conto delle variazioni intervenute in corso d'anno, si sono registrati scostamenti, che comunque non hanno inciso sugli equilibri sostanziali di bilancio.

Nelle precedenti relazioni è stata prospettata l'esigenza di un riordino della governance dell'Istituto, tenuto conto che, a seguito dell'eliminazione del Consiglio di amministrazione e della devoluzione al presidente dell'Istituto delle competenze prima attribuite al C.d.a. per effetto del d.l. n. 78 del 2010, convertito con modificazioni nella legge n. 122 del 2010, erano emersi profili di criticità soprattutto con riferimento alla chiarezza della distinzione delle funzioni e dei procedimenti ad esse sottesi. Le predette disposizioni sono state riconsiderate dal legislatore che, con d.l. 29 gennaio 2019 n. 4, convertito nella legge 28 marzo 2019, n. 26, è intervenuto nuovamente sulla materia con la reintroduzione, tra l'altro, del Consiglio di amministrazione (il Presidente in carica nel periodo temporale cui si riferisce la relazione è stato nominato con d.P.R. 15 novembre 2016, con decorrenza in pari data; l'incarico ha durata quadriennale).

LA REVISIONE STRAORDINARIA E LA RAZIONALIZZAZIONE PERIODICA DELLE PARTECIPAZIONI SOCIETARIE DETENUTE DAI MINISTERI

- 1. Premessa**
- 2. La platea e la tipologia delle partecipazioni societarie detenute dai Ministeri**
- 3. Il livello di inclusione: partecipazioni dirette ed indirette**
- 4. Le società quotate**
- 5. Le società di diritto singolare**
- 6. La competenza all'approvazione**
- 7. I parametri di riferimento**
- 8. Gli esiti della ricognizione**
- 9. La razionalizzazione dei costi di funzionamento e del personale**
- 10. L'adeguata articolazione degli organi di amministrazione e controllo**

1. Premessa

L'art. 24 del d.lgs. n. 175 del 2016 (di seguito, anche TUSP) ha imposto alle amministrazioni pubbliche elencate nell'art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 165 del 2001, nonché ai loro consorzi ed associazioni, agli enti pubblici economici ed alle autorità di sistema portuale, l'obbligo di effettuare, entro il 30 settembre 2017, una revisione straordinaria delle partecipazioni societarie detenute, direttamente o indirettamente, finalizzata alla loro razionalizzazione¹. L'operazione, di natura straordinaria, costituisce la base di una ricognizione periodica annuale, disciplinata dall'art. 20 del medesimo testo unico. Nello specifico, l'esito della ricognizione straordinaria va comunicato, anche in caso negativo, con le modalità previste dall'articolo 17 del d.l. n. 90 del 2014, convertito dalla legge n. 114 del 2014, alla banca dati gestita dal MEF ed alla struttura del medesimo Ministero competente per il monitoraggio sull'attuazione del testo unico istituita dall'art. 15, nonché reso disponibile alla competente sezione della Corte dei conti, da individuare ai sensi del precedente art. 5, comma 4 (le Sezioni riunite in sede di controllo, nel caso delle partecipazioni detenute dallo Stato)².

Il comma 3 dell'art. 24 del d.lgs. n. 175 del 2016 puntualizza che il provvedimento di ricognizione va inviato alla Corte dei conti *“perché verifichi il puntuale adempimento degli obblighi di cui al presente articolo”*, senza offrire ulteriori indicazioni circa la natura, i parametri e l'esito di tale controllo³. L'inciso finale della disposizione attribuisce alla magistratura contabile la verifica del *“puntuale adempimento degli obblighi di cui al presente articolo”*, vale a dire la

¹ La revisione straordinaria in argomento costituisce, per Regioni, Enti locali, Università, Camere di commercio e autorità del sistema portuale, un aggiornamento del piano di razionalizzazione già adottato ai sensi dell'art. 1, commi 611 e seguenti, della legge n. 190 del 2014.

² Si tratta di un'attività di verifica che si inserisce nel quadro dei vari poteri di controllo sulle società partecipate da enti pubblici, attribuiti alla Corte dei conti dal TUSP (per la costituzione o l'acquisto di partecipazioni, artt. 4, 5, 7 e 8; per la quotazione in mercati regolamentati art. 26, commi 4 e 5; per i piani di superamento di crisi d'impresa, art. 14, comma 5; per la congrua articolazione degli organi di amministrazione, art. 11, comma 3, etc.).

³ Analogo invio era previsto dal comma 612 della legge n. 190 del 2014, nonché, in precedenza, dall'art. 3, comma 28, della legge n. 244 del 2007.

conformità fra il piano adottato dall'amministrazione (ed i conseguenti atti esecutivi) ed il parametro legislativo di riferimento, costituito dagli artt. 20 e 24 del TUSP e dalle norme richiamate (in particolare, i precedenti artt. 4 e 5).

Maggiori difficoltà interpretative pone la questione degli esiti del ridetto controllo, posto che la norma non specifica quale sia l'effetto di un accertamento di non conformità da parte della Corte dei conti. Non dovrebbe prospettarsi l'inefficacia del provvedimento di revisione⁴ né, in sede di revisione straordinaria, l'applicazione analogica delle sanzioni tipizzate dall'art. 20, comma 7, del medesimo TUSP, in caso di mancata adozione dei piani di razionalizzazione periodica⁵. Invero, l'esito negativo del controllo della Corte dei conti sui provvedimenti di revisione straordinaria può condurre, in primo luogo, come da esperienza maturata in sede di esame dei piani di razionalizzazione inviati ai sensi della legge 190 del 2014⁶, all'adozione di una pronuncia di accertamento, che evidenzia le illegittimità riscontrate, stimolando, anche in ragione della pubblicazione sul sito internet dell'amministrazione⁷ e dell'invio all'organo politico di vertice (o a quello di revisione economico-finanziaria, ove presente), l'adozione di misure correttive (che potrebbero consistere, nei casi più gravi, nell'annullamento in autotutela del provvedimento).

Va ricordato infine, che, l'art. 20, comma 4, TUSP impone, espressamente, per la revisione periodica (da effettuare alla fine di ogni anno, con riferimento alla situazione del 31 dicembre dell'anno precedente) di approvare entro il 31 dicembre dell'anno successivo una relazione sull'attuazione delle azioni programmate, evidenziando i risultati conseguiti, da trasmettere alla struttura ministeriale di monitoraggio (art. 15 TUSP) ed alla sezione della Corte dei conti competente⁸.

2. La platea e tipologia delle partecipazioni societarie detenute dai Ministeri

Si riportano nella Tavola che segue i dati di carattere generale desunti dai provvedimenti di revisione straordinaria nonché dalle schede analitiche di dettaglio inserite nel portale "Partecipazioni" del Ministero dell'economia e delle finanze.

TAVOLA 1

REVISIONE STRAORDINARIA - DATI GENERALI – RILEVAZIONE AL 23/09/2016

Ministeri	Società	di cui quotate in mercati regolamentati (o in fase di quotazione)	Tipologia di partecipazione		di cui di diritto singolare
			di cui dirette	d cui indirette	
MIBAC	1		1		1
MIPAFT	3		3		
MIUR	4		4		
MEF	40	10	27	13	17
MISE	2		2		2
DIFESA	1		1		1
MIT	2		2		
Totale	53	10	40	13	21

Fonte: elaborazione Corte dei conti su schede inserite nel portale "Partecipazioni" del MEF e provvedimenti

⁴ Come accade, per esempio, per gli atti soggetti al controllo preventivo di legittimità (cfr. art. 1 legge n. 20 del 1994).

⁵ Quest'ultimo comma, infatti, a differenza di altri del medesimo art. 20, non viene richiamato dall'art. 24 TUSP, e, pertanto, in omaggio al principio di legalità che vige per le sanzioni amministrative (art. 1 legge n. 689 del 1981), nonché per le ipotesi di responsabilità amministrativo-contabile sanzionatoria (cfr. Corte dei conti, Sezioni riunite in sede giurisdizionale, sentenze n. 12-QM/2007 e n. 12-QM/2011), non può essere esteso oltre i casi da esso considerati.

⁶ Cfr., per esempio, SRC Veneto, deliberazioni n. 26/2017/PRSE; SRC Lombardia, deliberazioni n. 17 e 79/2016/VSG; SRC Marche, deliberazioni n. 54/2017/VSG, n. 56/2017/VSG, n. 62/2017/VSG.

⁷ Imposta dall'art. 31 del d.lgs. n. 33 del 2013.

⁸ In caso di mancata effettuazione della ricognizione annuale o dell'approvazione della relazione attuativa, il legislatore prevede, per i soli enti locali, il pagamento di una sanzione amministrativa da un minimo di euro 5.000 a un massimo di euro 500.000, comminata dalla competente sezione giurisdizionale regionale della Corte dei conti (oltre al danno eventualmente rilevato in sede di giudizio amministrativo contabile).

Il numero delle società partecipate dai 13 Ministeri (Presidenza del Consiglio dei ministri non detiene partecipazioni societarie), quali risultano dai piani di revisione straordinaria (che, in base all'art. 24 del d.lgs. n. 175 del 2016, fanno riferimento alla data del 23 settembre 2016), risulta pari a 53⁹: Ministero dell'economia e delle finanze, n. 40¹⁰; Ministero per i beni e le attività culturali, n. 1; Ministero delle politiche agricole, alimentari forestali e del turismo, n. 3; Ministero dello sviluppo economico, n. 2; Ministero delle Infrastrutture e dei trasporti, n. 2¹¹; Ministero della Difesa n. 1; Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, n. 4.

Non risultavano detenere, invece, partecipazioni societarie il Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale, il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, il Ministero della giustizia, il Ministero della salute, il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, il Ministero dell'interno. Tuttavia, in alcuni casi, anche se il rapporto sociale vede il MEF quale socio, quello contrattuale è intrattenuto con altro Ministero (per esempio, Ambiente per SOGESID S.p.A.; Giustizia per Equitalia giustizia S.p.A.; Infrastrutture per Rete autostrade mediterranee S.p.A.).

Le sopra indicate società sono ripartite in società per azioni (39), a responsabilità limitata (9), cooperative (2) e consortile per azioni (3). L'art. 3 del TUSP prescrive, infatti, che le PA di cui all'art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 165 del 2001 “*possono partecipare a società anche in forma consortile, costituite in forma di società per azioni o società a responsabilità limitata, anche in forma cooperativa*”.

Il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti risulta, invece, essere titolare anche della “*Gestione commissariale governativa Ferrovia Circumetnea*”, indicata nella scheda allegata al provvedimento di revisione straordinaria come “*società semplice*”. Per quest'ultima non è stata programmata alcuna azione di razionalizzazione¹², anche in occasione della prima revisione periodica. Il Ministero ha riferito che si tratta di una gestione commissariale diretta della Ferrovia Circumetnea, istituita con decreto del 1947, successivamente proseguita ai sensi del d.P.R. n. 401 del 1953 e, da ultimo, attribuita dell'art. 21, comma 5, del d.l. n. 98 del 2011, convertito dalla legge n. 111 del 2011¹³.

Il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca non ha inserito nel piano di revisione straordinaria la partecipazione detenuta nel consorzio CINECA¹⁴. Quest'ultimo risulta costituito ai sensi degli artt. 60 e 61 del regio decreto 31 agosto 1933, n. 1592¹⁵ e, anche dal recente aggiornamento statutario¹⁶, si desume la natura di consorzio con attività esterna (art. 2615

⁹ Si tratta di un numero desunto dai provvedimenti pervenuti, mentre nelle schede inserite nel “*Portale partecipazioni*” del MEF non compaiono le quattro società detenute dal MIUR (invece, una società indicata come “*semplice*”, detenuta dal MIT, compare solo nelle schede di analisi).

¹⁰ Non risultano incluse nella ricognizione straordinaria le società Expo 2015 S.p.A. (in liquidazione in forza dell'art. 1, commi 126 e seguenti, della legge n. 232 del 2016) e Alitalia – linee aeree italiane S.p.A. (in amministrazione straordinaria dal 2008, con vigilanza del MISE, per la quale il MEF socio non esercita più alcun diritto di azionista), entrambe rilevate e valorizzate, invece, nelle scritture patrimoniali (si rinvia al pertinente capitolo della presente relazione).

¹¹ Oltre alla società, indicata come semplice, “*Gestione commissariale governativa Ferrovia Circumetnea*”.

¹² Inoltre, nel “*Portale partecipazioni*” del MEF non sono stati inseriti i dati su risultato economico e fatturato.

¹³ I dati economici comunicati dal Ministero evidenziano, tuttavia, una progressiva riduzione del risultato economico aziendale (che, nel 2017, si riduce a soli 16.883 rispetto agli oltre 3 milioni di euro del 2011). Si evidenzia che il costo medio del personale risulta pari circa 36.000 euro annui (lordo dipendente) e che la gestione risulta finanziata mediante un contributo annuo in conto esercizio pari, nel 2018, a 25,4 milioni di euro (mentre espone ricavi per soli 5,98 milioni).

¹⁴ In sede di interlocuzione istruttoria non è stata fornita motivazione.

¹⁵ Art. 60. I rettori e direttori hanno il dovere di promuovere qualsiasi forma d'interessamento e di contribuzione finanziaria da parte di Enti o di privati a favore delle Università e Istituti cui sono rispettivamente preposti; in particolare, loro incombe l'obbligo di promuovere la formazione di consorzi allo scopo di coordinare le iniziative nel modo più utile ed efficace ai fini del mantenimento e funzionamento delle Università e Istituti.

Art. 61. Ai Consorzi universitari è riconosciuta personalità giuridica.

Ciascun Consorzio è costituito con la convenzione che determina i rapporti fra gli Enti e i privati partecipanti al Consorzio stesso, ed ha uno statuto che ne regola l'ordinamento e il funzionamento.

La convenzione e lo statuto sono approvati con decreto Reale emanato su proposta del Ministro dell'educazione nazionale (38), udito il Consiglio di Stato, e sono pubblicati nella Gazzetta Ufficiale del Regno.

¹⁶ Pubblicato sulla GU n. 83 del 10 aprile 2018.

cod. civ.) e non di società consortile (ex art. 2615-ter), per le quali sussiste specifico obbligo di provvedere alla ricognizione straordinaria e periodica (ex artt. 3, 20 e 24 del d.lgs. n. 175 del 2016).

Dati numerici analoghi si traggono dai provvedimenti di prima revisione periodica, da approvare entro il 31 dicembre 2018, che fanno riferimento alla data del 31 dicembre 2017. Si riporta nella Tavola che segue uno schema di sintesi.

TAVOLA 2

REVISIONE PERIODICA 2018 - DATI GENERALI - RILEVAZIONE AL 31/12/2017

Ministeri	Società	di cui con azioni o altri strumenti finanziari quotati in mercati regolamentati	Tipologia di partecipazione		di cui di diritto singolare
			di cui dirette	di cui indirette	
DIFESA	1		1		1
MIT	1		1		
MIPAAFT	3		3		
MEF	42	10	29	13	15
MISE	2		2		2
MIBAC	1		1		1
MIUR	2		2		
Totale	52	10	39	13	19

Fonte: elaborazione Corte dei conti su schede inserite nel portale "Partecipazioni" del MEF e provvedimenti

Il numero complessivo è pari a 52: Ministero dell'economia e delle finanze, n. 42¹⁷; Ministero per i beni e le attività culturali, n. 1; Ministero delle politiche agricole, alimentari forestali e del turismo, n. 3; Ministero dello sviluppo economico, n. 2; Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, n. 1; Ministero della difesa n. 1; Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, n. 2¹⁸.

Le differenze rispetto alla rilevazione al 23 settembre 2016 traggono fonte, in primo luogo, dal passaggio della partecipazione detenuta dal MEF in ANAS S.p.A. alla società Ferrovie dello Stato S.p.A.¹⁹, nonché dall'acquisizione, da parte del medesimo Ministero, di parte del capitale in Arexpo S.p.A.²⁰ e in STM holding (in quest'ultimo caso si tratta di una società di diritto olandese detenuta unitamente, in misura paritaria, allo Stato francese). Inoltre, va aggiunta la società SGA S.p.A. (società per la gestione di attività), acquisita dal MEF (in precedenza, titolare di un diritto di pegno su azioni) in virtù dell'art. 7 del d.l. n. 59 del 2016 convertito con legge n. 119 del 2016.

Inoltre, il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca passa da 4 a 2 partecipazioni, in ragione della cancellazione dal registro delle imprese di due società nel corso del 2017. Anche il MIT riduce le partecipazioni alla sola società Ferrovie Appulo Lucane S.p.A., mentre Ferrovie del sud est è stata trasferita a Ferrovie dello Stato dal 28 novembre 2016²¹ (data successiva alla rilevazione da effettuare in sede di revisione straordinaria).

¹⁷ Non risultano incluse, come già fatto in sede di revisione straordinaria, le società Expo 2015 S.p.A. (in liquidazione in forza dell'art. 1, commi 126 e seguenti, della legge n. 232 del 2016) e Alitalia – linee aeree italiane S.p.A. (in amministrazione straordinaria dal 2008), entrambe rilevate e valorizzate, invece, nelle scritture patrimoniali (si rinvia al pertinente capitolo della presente deliberazione).

¹⁸ Anche al momento della prima revisione periodica, avente come riferimento la situazione al 31 dicembre 2017, non detengono partecipazioni societarie il Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale, il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, il Ministero della giustizia, il Ministero della salute, il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, il Ministero dell'interno.

¹⁹ Come meglio specificato più avanti, essendo divenuta ANAS S.p.A. una società controllata tramite una società di primo livello (Ferrovie dello Stato S.p.A.) quotata in mercati regolamentati, il MEF la ha esclusa dalla ricognizione ex art. 20 TUSP (allo stesso modo ha operato per la revisione ex art. 24 TUSP).

²⁰ Con dPCM 9 marzo 2016, sono state definite le iniziative, previste dall'art. 5, comma 1, del decreto-legge 25 novembre 2015, n. 185, convertito dalla legge n. 9 del 22 gennaio 2016, finalizzate alla valorizzazione delle aree utilizzate per la manifestazione Expo 2015, di cui è proprietaria la società Arexpo S.p.A., nonché le modalità della partecipazione dello Stato al capitale (pari al 39,28 per cento).

²¹ In aderenza all'art. 1, comma 867, della legge di bilancio n. 208 del 2015.

Nel caso del Ministero dello sviluppo economico, premesso che il provvedimento inserito nel portale del MEF è il medesimo di quello adottato in sede di revisione straordinaria (decreto ministeriale 29 settembre 2017)²², nelle schede allegate risultano presenti n. 157 partecipazioni indirette, che, tuttavia, essendo detenute tramite società non controllate, non sono state inserite nel provvedimento di ricognizione²³. Quest'ultimo, infatti, ai sensi del combinato disposto degli artt. 24, comma 1, 20, comma 1, e 2, comma 1, lett. g), deve includere le partecipazioni indirette detenute tramite una società a controllo pubblico.

Come accennato, in due ipotesi i ministeri soci (Ministero dello sviluppo economico e Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca) hanno inserito nel portale MEF, di cui all'art. 15 TUSP, da cui attingere i dati della revisione periodica, il medesimo provvedimento adottato in sede di revisione straordinaria²⁴.

Il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, invece, ha formalizzato il provvedimento di revisione ordinaria in data 3 aprile 2019, successivamente alla scadenza desumibile dal combinato disposto degli artt. 20, comma 3²⁵, e 26, comma 11²⁶, del TUSP²⁷.

3. Il livello di inclusione: partecipazioni dirette ed indirette

Le 53 società sono detenute in prevalenza (n. 40) in via diretta, mentre 13 sono le indirette²⁸. In sede di prima revisione periodica le società si riducono a 52, di cui 39 dirette e 13 indirette²⁹.

In proposito, in uno dei decreti MEF³⁰ è previsto il mantenimento delle società indirettamente controllate tramite ANAS S.p.A.³¹, senza allegare (o inserire nel portale "Partecipazioni") le schede di dettaglio esplicitanti la ricorrenza o meno dei parametri imponenti l'avvio di azioni di razionalizzazione, elencati negli artt. 20 e 24 del TUSP³².

²² Con attestazione, come meglio precisato più avanti, che le due società detenute, Società finanza cooperazione e Compagnia finanza e impresa CFI, non risultano soggette al TUSP, in quanto di diritto singolare.

²³ Si rinvia, per approfondimenti circa la natura delle due partecipazioni detenute dal MISE, al seguito del presente capitolo.

²⁴ A questi andrebbe aggiunto il Ministero dell'Interno, che non ha aggiornato la dichiarazione negativa, inviata a suo tempo in sede di revisione straordinaria.

²⁵ Art. 20, comma 3, TUSP: "I provvedimenti di cui ai commi 1 e 2 sono adottati entro il 31 dicembre di ogni anno e sono trasmessi con le modalità di cui all'articolo 17 del decreto-legge n. 90 del 2014, convertito, con modificazioni, dalla legge di conversione 11 agosto 2014, n. 114 e rese disponibili alla struttura di cui all'articolo 15 e alla sezione di controllo della Corte dei conti competente ai sensi dell'articolo 5, comma 4".

²⁶ Art. 26, comma 11, TUSP: "Salva l'immediata applicazione della disciplina sulla revisione straordinaria di cui all'articolo 24, alla razionalizzazione periodica di cui all'articolo 20 si procede a partire dal 2018, con riferimento alla situazione al 31 dicembre 2017".

²⁷ A questi andrebbero aggiunte le dichiarazioni negative dei Ministeri del lavoro, della giustizia, della salute e degli Affari esteri, pervenute anch'esse dopo il 31 dicembre 2019.

²⁸ Si precisa che alcune società, come Poste S.p.A. ed ENI S.p.A., risultano detenute sia via diretta (e, come tali, sono state conteggiate) che indiretta.

²⁹ Per le società CONI servizi S.p.A. (dal 2019, Sport e salute S.p.A.) e Gestore servizi energetici S.p.A. non risultano aver inserito, nel portale, le schede analitiche di dimostrazione dell'assenza della ricorrenza dei parametri imponenti azioni di razionalizzazione per le società indirette (rispettivamente, per CONI servizi, CONI Net S.p.A. e Parco sportivo del Foro Italico società sportiva dilettantistica a responsabilità limitata e, per GSE S.p.A., Acquirente unico S.p.A., Gestore dei mercati energetici S.p.A. e RSE S.p.A.).

³⁰ Adottato dal Dipartimento del tesoro con n. 72615 del 29 settembre 2017.

³¹ Dal quadro di rappresentazione, reperito sul sito internet della società, ANAS International S.p.A., ANAS Concessioni autostradali S.p.A., Quadrilatero Marche Umbria S.p.A., Stretto di Messina S.p.A. in liquidazione e Società italiana Traforo del Frejus S.p.A.

³² Il Ministero ha precisato che il decreto-legge 27 aprile 2017, n. 50, convertito dalla legge 21 giugno 2017, n. 96, ha previsto, all'art. 49, la cessione della totalità delle azioni detenute dal MEF in ANAS, mediante aumento di capitale della società Ferrovie dello Stato S.p.A. (con decreto MEF del 22 dicembre 2017, il Dipartimento del Tesoro è stato autorizzato a sottoscrivere, mediante conferimento della propria partecipazione in ANAS, il predetto aumento di capitale). Pertanto, alla data del 29 settembre 2017, di emanazione del decreto di revisione straordinaria, in considerazione dello stato avanzato dell'istruttoria, è stato disposto il mantenimento della partecipazione in ANAS S.p.A. e, conseguentemente, nelle società da essa partecipate. Alla luce della *ratio* industriale sottostante alla scelta del legislatore, la verifica della ricorrenza dei parametri di razionalizzazione, previsti dalla norma del TUSP, è stata assorbita dalla citata operazione di integrazione.

Sul punto, va precisato che, in aderenza alle istruzioni sulla revisione straordinaria, contenute nel “*Portale partecipazioni*” del MEF, predisposto ai sensi dell’art. 15 del TUSP, risultano escluse dalla rilevazione le società detenute indirettamente attraverso una società quotata in mercati regolamentati (come definita dall’art. 2, lett. p)).

Sotto il profilo dell’ambito di estensione oggettiva, pertanto, le PA socie, nel definire il processo di revisione straordinaria (e, allo stesso modo, quella periodica), devono considerare anche le partecipazioni indirette (cfr. art. 24, comma 1, e art. 20, comma 1, TUSP). Queste ultime, alla luce delle “*definizioni*” rilevanti ai fini dell’applicazione del decreto (art. 2, lett. g)) sono (solo) quelle detenute “*da un’amministrazione pubblica per il tramite di società o altri organismi soggetti a controllo da parte della medesima amministrazione pubblica*”, escludendo le partecipazioni detenute tramite società o altri enti meramente partecipati.

La magistratura contabile³³ ha già avuto modo di soffermarsi, per delimitare l’ambito di applicazione oggettivo di alcune norme del testo unico, sulla definizione di “*società in controllo pubblico*”³⁴, evidenziando come, a tal fine, occorra far riferimento al combinato disposto delle lettere b) ed m) dell’art. 2 del TUSP. In particolare, la citata lettera m) precisa che sono considerate “*società a controllo pubblico*” quelle in cui “*una o più amministrazioni*” esercitano poteri di controllo ai sensi della precedente lettera b). Quest’ultima, a sua volta, riconduce il “*controllo*” alla situazione descritta nell’art. 2359 del codice civile, vale a dire quando, alternativamente: 1) si dispone della maggioranza dei voti esercitabili nell’assemblea ordinaria; 2) si dispone di voti sufficienti per esercitare un’influenza dominante nell’assemblea ordinaria; 3) una società è sotto influenza dominante di un’altra in virtù di particolari vincoli contrattuali. La medesima lett. b) del comma 1 dell’art. 2 in esame precisa, inoltre, che “*il controllo può sussistere anche quando, in applicazione di norme di legge o statutarie o di patti parasociali, per le decisioni finanziarie e gestionali strategiche relative all’attività sociale è richiesto il consenso unanime di tutte le parti che condividono il controllo*”, ipotesi, come reso evidente dalla locuzione “*anche quando*”, che integra quelle elencate in precedenza³⁵. La *ratio* normativa indurrebbe a ritenere che i piani di revisione societaria debbano effettuare la ricognizione (con adozione di eventuali conseguenti azioni di razionalizzazione) delle società indirettamente detenute finché la catena di controllo possa ritenersi non interrotta³⁶.

4. Le società quotate

Alcune società detenute dai Ministeri, in particolare in numero di nove, risultano, alla data di entrata in vigore del testo unico, quotate in mercati regolamentati (o aver emesso strumenti finanziari, diversi dalle azioni, parimenti quotati).

Si tratta di società detenute dal MEF (Banca Monte Paschi di Siena S.p.A.; Cassa depositi e prestiti S.p.A.; Enav S.p.A.; Enel S.p.A.; Eni S.p.A.; Ferrovie dello Stato italiane S.p.A.; Leonardo Finmeccanica S.p.A.; Poste italiane S.p.A.; Rai S.p.A.³⁷), che, tuttavia, non risultano inserite nei provvedimenti di revisione straordinaria e razionalizzazione periodica. Il Ministero ha precisato che gli artt. 20 e 24 del TUSP non prevedono l’attrazione delle società quotate alla predetta disciplina. Infatti, i vincoli che il d.lgs. n. 175 del 2016 pone in capo alle amministrazioni

³³ Cfr., per esempio, SRC Liguria, deliberazione n. 3/2018/PAR; SRC Trentino-Alto Adige, n. 8/2018/PAR; SRC Piemonte, n. 42/2018/PAR; Sezione delle autonomie, deliberazioni n. 27/2017/FRG e n. 23/2018/FRG.

³⁴ Cfr., per esempio, gli artt. 6, 11, 19 e 25.

³⁵ Per approfondimenti, si rinvia alla recente deliberazione delle scriventi Sezioni riunite n. 11/SSRRCO/QMIG/2019, nonché alla sentenza delle Sezioni riunite in speciale composizione n. 16/2019/EL.

³⁶ In termini, il modello standard allegato alle linee di indirizzo che la Sezione delle Autonomie ha approvato al fine di fornire indicazioni, a regioni ed enti locali, nella predisposizione dei piani di revisione straordinaria (deliberazione n. 19/2017/INPR) e di prima razionalizzazione periodica (deliberazione n. 22/2018/INPR).

³⁷ A queste va aggiunta l’Agenzia nazionale per l’attrazione degli investimenti e lo sviluppo d’impresa S.p.A. (INVITALIA S.p.A.), controllata dal MEF, che aveva avviato le procedure per la quotazione di azioni o strumenti finanziari e che, pertanto, ai sensi dell’art. 26, commi 4 e 5, del d.lgs. n. 175 del 2016, poteva interinalmente sottrarsi alle disposizioni del TUSP). In base ai dati inseriti nelle schede allegate ai provvedimenti di revisione periodica, la società risulta aver concluso il procedimento di quotazione.

pubbliche trarrebbero origine dall'esigenza di acclarare, in relazione ai parametri indicati dagli articoli 4, 5, 20, 24 del TUSP, l'idoneità delle società ad essere serventi al perseguimento di un interesse pubblico, connesso alle finalità istituzionali perseguite dall'amministrazione socia³⁸. In sede di revisione ordinaria³⁹, il Ministero ha ribadito quanto esposto, richiamando l'art. 1, comma 5, TUSP, in base al quale le disposizioni del testo unico si applicano, solo se espressamente previsto, alle società quotate, come definite dall'art. 2, comma 1, lett. p), nonché a quelle da esse controllate.

La prospettazione emersa in sede istruttoria pone il dubbio sul se l'ente pubblico socio, nel definire il processo di revisione (straordinaria o periodica), debba considerare anche le partecipazioni in società quotate in mercati regolamentati⁴⁰, problematica su cui le Sezioni riunite si riservano, in altra pertinente sede, di assumere posizione formale. L'art. 1, comma 5, del d.lgs. n. 175 del 2016, nell'affermare che le disposizioni del decreto si applicano, solo se espressamente previsto, alle società quotate, sembra riferirsi alle norme che hanno come dirette destinatarie le medesime società (come, per esempio, quelle dettate dagli artt. 11 e 19, in materia di amministratori e dipendenti), non invece a quelle che hanno come destinatarie le Amministrazioni socie, come quelle che impongono l'approvazione dei piani di revisione. Opinando diversamente, il legislatore avrebbe legittimato, in ragione della quotazione in mercati regolamentati, la detenzione di società non inerenti (art. 4), acquisite o costituite senza previo provvedimento di autorizzazione dell'organo competente debitamente motivato (artt. 5 e 7), etc.⁴¹. Anche l'art. 18 del d.lgs. n. 175 del 2016, nel consentire che le società controllate da una o più amministrazioni possano quotare azioni (o altri strumenti finanziari) in mercati regolamentati, richiede la previa adozione, da parte del competente organo dell'ente socio (art. 7 TUSP), di una deliberazione conforme ai requisiti richiesti dall'art. 5, comma 1 (provvedimento analiticamente motivato). Il legislatore, come esposto, non legittima, *tout court*, la partecipazione di un ente pubblico in una società quotata, ma ne subordina la possibilità al rispetto di un predeterminato procedimento (che, per inciso, costituisce uno dei parametri in base ai quali valutare l'adozione di azioni di razionalizzazione)⁴².

L'opzione interpretativa comporterebbe, inoltre, la rilevanza, ai fini della revisione straordinaria e periodica, anche delle società detenute indirettamente per il tramite di una società, anche quotata, a controllo pubblico (mentre non rileva la detenzione indiretta tramite una società meramente partecipata). L'art. 2, comma 1, lett. g), del d.lgs. n. 175 del 2016 precisa, infatti, che, ai fini del testo unico, sono considerate "*partecipazione indirette*" solo quelle detenute da una PA "*per il tramite di società o altri organismi soggetti a controllo*".

³⁸ Anche l'art. 26, comma 3, TUSP dispone che le PA socie possano mantenere, senza assolvere ad oneri motivazionali, le partecipazioni in società quotate detenute alla data del 31 dicembre 2015. Il Ministero segnala che ove si dovesse dare impulso ad attività di cessione, totale o parziale, di partecipazioni societarie, le procedure cui ricorrere trovano compiuta disciplina nel decreto-legge 31 maggio 1994, n. 332, convertito dalla legge 30 luglio 1994, n. 474, nonché, nel caso di partecipazioni gestite da Cassa depositi e prestiti S.p.A., nell'articolo 5, comma 3, lettera b), del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269, convertito dalla legge 24 novembre 2003, n. 326.

³⁹ Oltre alle nove società sopra indicate, risulta inserita la Società per la gestione di attività (SGA S.p.A.), costituita ai sensi dell'art. 7 del decreto-legge 3 maggio 2016, n. 59, convertito dalla legge 30 giugno 2016, n. 119 (cfr. art. 26, comma 12-bis, del TUSP).

⁴⁰ Cfr., Sezione delle Autonomie, deliberazioni n. 19/2017/INPR, n. 22/2018/INPR e n. 23/2018/FRG, nonché, per esempio, SRC Lombardia, deliberazioni n. 198/2018/FRG e n. 3/2019/VSG.

⁴¹ Argomento a conforto si rinviene nella formulazione dell'art. 26, comma 3, TUSP, che permette alle amministrazioni di mantenere le (sole) partecipazioni in società quotate già detenute al 31 dicembre 2015.

⁴² Quanto esposto trova conforto interpretativo anche nella deliberazione della Sezione delle Autonomie n. 19/2017/INPR, che, oltre a chiarire che il testo unico "*contiene norme che, di volta in volta, vedono come soggetto attuatore/destinatario la Pubblica amministrazione oppure la società*", al paragrafo 2.2 precisa che "*sono rilevanti ai fini del Testo unico e, quindi, della ricognizione delle partecipazioni ai sensi dell'art. 24, d.lgs. n. 175/2016, le società indirette ("quotate" e non) che hanno per tramite una società/organismo a controllo pubblico*" (affermazione confermata nel successivo paragrafo 3 in cui viene ribadito che "*la legge usa l'avverbio "tutte" per indicare anche quelle di minima entità e finanche le partecipazioni in società "quotate"*").

5. Le società di diritto singolare

In sede di revisione straordinaria 21 società sono state dichiarate come di “*diritto singolare*”. Si tratta di partecipazioni detenute dal MEF (ANAS S.p.A., CONI SERVIZI S.p.A., CONSAP S.p.A.; CONSIP S.p.A.; EUR S.p.A.; Equitalia Giustizia S.p.A.; GSE S.p.A.⁴³; INVIMIT S.p.A.; INVITALIA S.p.A.⁴⁴; Istituto luce-Cinecittà S.r.l.; IPSZ S.p.A., RAM S.p.A.; SOGIN S.p.A.; SOGEI S.p.A.; SOGESID S.p.A.); dal MISE (“CFI - Cooperazione Finanza Impresa” e “So.Fi.coop Società Finanza Cooperazione”), dal MIBAC (ALES S.p.A.), dal Ministero della Difesa (DIFESA servizi S.p.A.).

In occasione della prima revisione periodica si è aggiunta la società SGA S.p.A., controllata dal MEF (esclusa dalle norme del TUSP in aderenza all’art 26, comma 12-*bis*⁴⁵), mentre non risultano più indicate la società INVITALIA S.p.A. (in quanto inclusa fra le “*quotate*”) e ANAS S.p.A. (in quanto ceduta a Ferrovie dello Stato S.p.A.)⁴⁶. STM holding NV, invece, anch’essa partecipata dal MEF, unitamente allo Stato francese, risulta regolata dal diritto olandese.

In proposito, l’art. 1, comma 4, del TUSP, prevede che “*restano ferme le specifiche disposizioni, contenute in leggi o regolamenti governativi o ministeriali, che disciplinano società a partecipazione pubblica di diritto singolare costituite per l’esercizio della gestione di servizi di interesse generale o di interesse economico generale o per il perseguimento di una specifica missione di pubblico interesse*”.

Anche in questo caso i piani di revisione straordinaria e di razionalizzazione periodica non hanno previsto azioni di razionalizzazione per la predetta categoria di società⁴⁷.

Nello specifico, per esempio, per quanto concerne le società cooperative “CFI - Cooperazione Finanza Impresa” e “So.Fi.coop Società Finanza Cooperazione” (decreto n. 22168/2017), il socio MISE ha precisato che, conformemente a quanto previsto dall’art. 1, comma 4, lett. a) del TUSP, non sono state inserite nei piani di razionalizzazione le società finanziarie costituite ai sensi della legge n. 49 del 1985, c.d. “*legge Marcora*”, in quanto strumenti attuativi di scelte di politica economica adottate con legge⁴⁸.

Riprendendo quanto esposto in materia di società quotate, appare opportuno che l’ente pubblico socio, nel definire il processo di revisione (straordinaria o periodica), consideri anche le partecipazioni in società di diritto singolare. Allo stesso modo dell’art. 1, comma 5, del d.lgs. n. 175 del 2016, anche il precedente comma 4, nell’affermare che restano ferme le specifiche disposizioni (contenute non solo in leggi precedenti, ma anche in regolamenti, governativi o ministeriali) che disciplinano società a partecipazione pubblica di diritto singolare, non sembra escludere la predetta categoria di società dall’ambito oggettivo dei piani di revisione, ma pone

⁴³ A cui vanno aggiunte le indirette, controllate da GSE S.p.A., Acquirente unico S.p.A. e Gestore dei mercati energetici S.p.A.

⁴⁴ La ridetta società è stata indicata come tale nella scheda allegata alla revisione straordinaria, mentre, in sede di prima revisione periodica, la parte della scheda in argomento (come accaduto per le altre società quotate o in fase di quotazione) non risulta compilata.

⁴⁵ Ai sensi del quale sono escluse dall’applicazione del testo unico le società costituite ai sensi del decreto-legge n. 59 del 2016, convertito dalla legge n. 119 del 2016.

⁴⁶ Equitalia Giustizia S.p.A. risulta tale nella scheda allegata alla revisione straordinaria, non nella ordinaria; al contrario IPZS S.p.A., considerata tale solo nella revisione ordinaria.

⁴⁷ Le schede di dettaglio, inserite nel “*Portale partecipazioni*”, riportano il pertinente riferimento normativo.

⁴⁸ In proposito, specifica che l’art. 17, comma 2, della ridetta legge, come modificata dalla legge 5 marzo 2001, n. 57, ha previsto la partecipazione del MISE al capitale sociale di società finanziarie costituite al fine di salvaguardare e incrementare l’occupazione, mediante lo sviluppo di piccole e medie imprese costituite nella forma di società cooperative. Con successivo DM 4 aprile 2001 sono state stabilite le specifiche modalità di partecipazione del Ministero e, conformemente a quest’ultimo, ha sottoscritto, con successivi provvedimenti, “*azioni di sovvenzione*” emesse dalle società CFI S.c.p.a. e So.fi.coop s.c. Il Ministero partecipa, pertanto, al capitale delle predette società nella qualità di “*socio sovventore*” (i voti attribuibili ai predetti soci non possono superare un terzo di quelli spettanti a tutti gli altri, indipendentemente dalla percentuale di partecipazione al capitale), in conformità alla disciplina prevista dalle leggi n. 59 del 1992 e n. 49 del 1985 (e dal citato DM 4 aprile 2001). Inoltre, gli statuti delle società in argomento prevedono, conformemente alla legge, l’attribuzione ai soci sovventori di un numero di voti che non può superare le cinque unità (la partecipazione del MISE, non è, pertanto, nemmeno configurabile come di controllo, secondo la definizione contenuta nell’art. 2 del d.lgs. n.175 del 2016).

solo un limite alla discrezionalità delle PA socie, che, nell'effettuare l'annuale ricognizione e nel programmare eventuali azioni di razionalizzazione, devono tener conto di quanto disposto dalle norme, precedenti e speciali, riferite alle singole società (oltre a far salva l'osservanza delle pregresse norme “*di diritto singolare*” in capo alle medesime società⁴⁹).

6. La competenza all'approvazione

I provvedimenti di revisione straordinaria periodica sono stati adottati, dai vari Ministeri, in modo variegato, sia per quanto concerne la competenza all'approvazione che la strutturazione dell'atto. In particolare, sotto il primo profilo, è stata rilevata l'assenza di un comportamento omogeneo in punto di individuazione dell'organo competente (in alcuni casi, all'interno del medesimo ministero).

Per esempio, nel caso del MEF, sono stati adottati, in sede di revisione straordinaria, 17 distinti provvedimenti, ripartiti fra il Dipartimento delle Finanze (1) ed il Dipartimento del Tesoro, Direzione IV (1) e Direzione VII (15)⁵⁰. I predetti atti, in occasione della prima revisione periodica, sono stati ridotti a 3, grazie all'adozione, da parte del Dipartimento del Tesoro, Direzione VII, di uno unico per le 15 partecipazioni gestite. Inoltre, mentre in alcuni casi (oltre al citato MEF, il MIPAAFT⁵¹), il provvedimento risulta assunto dal dirigente di una predeterminata direzione, in altri casi (Ministero della Difesa) si è optato per il decreto del capo di gabinetto o di un capo dipartimento (MIT) e, in altri ancora (MIBAC), per il decreto del Ministro. I Ministeri che non detengono partecipazioni, ma sono comunque tenuti a formalizzare una comunicazione negativa (cfr. art. 24, comma 1, TUSP), hanno provveduto in modo altrettanto variegato.

Anche in sede di prima revisione periodica, è stata riscontrata simile multiformità. Il MIT ha adottato il provvedimento con nota del Direttore generale del personale e degli affari generali (datato 3 aprile 2019); il MIPAAFT con una relazione del direttore generale del Dipartimento politiche competitive, della qualità agroalimentare ippiche e della pesca; il MIBAC con decreto del Ministro; la DIFESA con decreto del Capo di Gabinetto; il MIUR con decreto del Capo dipartimento per la formazione e la ricerca; il MEF, come detto, con 3 provvedimenti, tutti a firma di direttori di Direzione⁵².

Gli art. 20 e 24 del d.lgs. n. 175 del 2016 non individuano, esplicitamente, l'organo interno alle “*amministrazioni pubbliche*” che deve procedere all'approvazione dei piani di revisione straordinaria e periodica. L'art. 7, comma 1, lett. a), dispone, invece, espressamente, che la deliberazione di partecipazione di un'amministrazione pubblica alla costituzione di una società sia adottata, in caso di partecipazioni statali, “*con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze di concerto con i Ministri competenti per materia, previa deliberazione del Consiglio dei ministri*”. Il predetto atto, in forza del successivo comma 2, va redatto in conformità al contenuto motivazionale previsto all'articolo 5, comma 1⁵³ (costituente, per inciso, uno dei parametri del processo di razionalizzazione).

⁴⁹ Può farsi l'esempio di una pregressa norma di legge o di regolamento che preveda, per una predeterminata società, la composizione collegiale dell'organo di amministrazione, in luogo di quella monocratica prescritta, di norma, salvo motivazione, dall'art. 11, commi 2 e 3, del d.lgs. n. 175 del 2016.

⁵⁰ Nello specifico, i 17 provvedimenti provenienti dal MEF sono stati adottati dal Dipartimento delle Finanze, per la società SOSE S.p.A.; dal Dipartimento del Tesoro, Direzione IV, per la società MEFOP S.p.A.; dal Dipartimento del Tesoro, Direzione VII, per tutte le altre società o gruppi di società.

⁵¹ Trattasi, nella specie, di una relazione del direttore del Dipartimento politiche competitive, della qualità agroalimentare ippiche della pesca.

⁵² Anche nel caso delle comunicazioni negative, la competenza all'adozione risulta variegata.

⁵³ Art. 5, comma 1, TUSP: “*A eccezione dei casi in cui la costituzione di una società o l'acquisto di una partecipazione, anche attraverso aumento di capitale, avvenga in conformità a espresse previsioni legislative, l'atto deliberativo di costituzione di una società a partecipazione pubblica, anche nei casi di cui all'articolo 17, o di acquisto di partecipazioni, anche indirette, da parte di amministrazioni pubbliche in società già costituite deve essere analiticamente motivato con riferimento alla necessità della società per il perseguimento delle finalità istituzionali di cui all'articolo 4, evidenziando, altresì, le ragioni e le finalità che giustificano tale scelta, anche sul piano della convenienza economica e della sostenibilità finanziaria nonché di gestione diretta o esternalizzata del servizio affidato.*”

Medesimo procedimento, anche in punto di competenza all'adozione e contenuto motivazionale, è richiesto, in virtù dell'art. 7, comma 7, per una serie di decisioni rilevanti della vita societaria (modifiche di clausole dell'oggetto sociale che consentano un cambiamento significativo dell'attività della società; trasformazione della società; trasferimento della sede sociale all'estero; revoca dello stato di liquidazione). Allo stesso modo, il successivo art. 8, comma 1, prescrive, per le operazioni che comportano, anche mediante sottoscrizione di un aumento di capitale o partecipazione a operazioni straordinarie, l'acquisto da parte di una PA di partecipazioni in società già esistenti, la medesima procedura descritta all'esposto art. 7, commi 1 e 2. Infine, anche gli atti deliberativi aventi ad oggetto l'alienazione o la costituzione di vincoli su partecipazioni sociali delle amministrazioni pubbliche vanno adottati secondo le, già esposte, modalità, in punto di procedimento e relativa competenza, sancite dall'articolo 7, comma 1. Invece, per l'esercizio di diritti sociali, l'art. 9, comma 1, dispone che, per le partecipazioni pubbliche statali, i diritti del socio siano esercitati dal MEF, di concerto con gli altri Ministeri competenti per materia (come individuati dalle relative disposizioni di legge o di regolamento).

Pertanto, essendo il piano di revisione, straordinaria e periodica, l'espressione della politica che un ministero intende adottare in materia di partecipazioni societarie (in termini di eventuali dismissioni, fusioni, scioglimento o, eventualmente, anche acquisizioni, non essendo queste ultime oggetto di divieto da parte del TUSP) la sua approvazione dovrebbe essere rimessa alla competenza dell'organo di vertice.

7. I parametri di riferimento

I parametri in base ai quali occorre procedere all'approvazione dei piani di revisione straordinaria e di razionalizzazione periodica, in base al combinato disposto degli artt. 24, comma 1, e 20, comma 2 del TUSP, sono i seguenti:

- svolgimento di attività consentite dall'articolo 4 del TUSP e inerenza dell'oggetto sociale alla missione istituzionale dell'amministrazione socia (art. 20, comma 2, lett. a)⁵⁴);
- assenza di dipendenti o numero di amministratori superiore al numero dei dipendenti (art. 20, comma 2, lett. b));
- svolgimento di attività analoghe o simili a quelle svolte da altre società partecipate o da altri enti pubblici strumentali (art. 20, comma 2, lett. c));
- fatturato medio inferiore a euro 1.000.000, ridotto, transitoriamente, ai fini della revisione straordinaria (triennio 2013- 2015) e della prima revisione periodica (triennio 2015-2017) a euro 500.000 (cfr. art. 20, comma 2, lett. d)) e art. 26, comma 12-*quinquies*);
- risultato d'esercizio negativo per quattro dei cinque esercizi precedenti (2011-2015, per i piani di revisione straordinaria; 2013-2017 per quelli di revisione periodica; cfr. articolo 20, comma 2, lett. e));
- necessità di contenimento dei costi di funzionamento (articolo 20, comma 2, lett. f));
- necessità di aggregazione di società aventi ad oggetto le attività consentite dall'articolo 4 (articolo 20, comma 2, lett. g)).

Dall'analisi dei provvedimenti di revisione straordinaria è risultato che, in 4 casi, le attività espletate sono state dichiarate non inerenti alla missione istituzionale dei ministeri soci, né rientranti in quelle elencate nel comma 2 dell'art. 4 del TUSP⁵⁵. Si tratta delle società Tecnobiomedica S.p.A. e Tecnofarmaci S.p.A. (cancellate dal registro delle imprese nel corso del

La motivazione deve anche dare conto della compatibilità della scelta con i principi di efficienza, di efficacia e di economicità dell'azione amministrativa".

⁵⁴ Va ricordato che, ai sensi dell'art. 26, comma 2, del d.lgs. n. 175 del 2016, l'art. 4 del TUSP non è applicabile alle società elencate nell'allegato A al medesimo decreto, nonché alle società aventi come oggetto sociale esclusivo la gestione di fondi europei per conto dello Stato o delle regioni, ovvero la realizzazione di progetti di ricerca finanziati dalle istituzioni dell'Unione europea.

⁵⁵ Le schede allegate al piano di revisione straordinaria approvato dal MIT non riportavano i dati economico-organizzativi. A seguito di specifica richiesta sono stati forniti e non hanno palesato situazioni di difformità con i parametri prescritti dal TUSP, salvo il caso di Ferrovie del sud est, trasferita, dal 2016, a Ferrovie dello Stato S.p.A.

2017), nonché delle società Tecnoalimenti S.c.p.a. e Next Technology Tecnotessile S.r.l., per le quali è stata programmata l'alienazione, di cui, al momento, non si conoscono gli sviluppi, avendo l'Amministrazione inserito nel portale MEF il provvedimento già formalizzato in sede di revisione straordinaria (dalle schede analitiche, presenti nel medesimo portale, si desume che le due società siano, attualmente, ancora detenute dal MIUR e ne viene indicata come termine per l'alienazione il 31 dicembre 2019).

Al MIPAAFT sono state chieste le motivazioni del mantenimento della partecipazione (al 3,09 per cento) nella società Agenzia di Pollenzo S.p.A., per la quale la relazione esaminata non esplicitava la ricorrenza del presupposto della stretta inerenza alla missione istituzionale né la riconducibilità dell'attività a quelle legittimate dal TUSP. Sia in sede di revisione straordinaria che ordinaria, l'Amministrazione ha precisato che si tratta di una società a capitale misto, pubblico e privato, di cui il MIPAAFT detiene una partecipazione di minoranza ai sensi della legge 23 dicembre 2005, n. 266.

In merito, che la struttura di monitoraggio del MEF⁵⁶ ha segnalato che il mantenimento della suddetta partecipazione appare in contrasto con vari parametri dell'art. 24 TUSP (fra cui il numero di amministratori superiore a quello dei dipendenti, nonché l'assenza di puntuali indicazioni circa il numero di questi ultimi). L'Amministrazione ha riferito che la società ha ristrutturato e gestisce l'ex tenuta reale di Pollenzo, dove ha sede l'Università di scienze gastronomiche, che svolge un ruolo formativo finalizzato alla conoscenza del cibo e della biodiversità (struttura dichiarata unica a livello nazionale). Inoltre, anche se il personale è limitato ad un'unità, a fronte di sette amministratori, questi ultimi non percepiscono alcun compenso o gettone di presenza. Considerato, pertanto, che la *ratio* dell'intervento normativo sarebbe quello della razionalizzazione dei costi⁵⁷, ha ritenuto, anche alla luce dell'esiguità della partecipazione, acquistata in forza di espressa disposizione di legge, di non procedere ad azioni di alienazione.

Riguardo al secondo parametro, l'analisi delle schede inserite nel portale ha palesato 3 casi in cui la società è priva di dipendenti e 2 con numero di amministratori superiore a quello dei dipendenti⁵⁸. Nello specifico, si tratta di due società controllate dal MEF (Aquadrome S.r.l., tramite EUR S.p.A., per la quale è prevista la fusione per incorporazione nella capogruppo; Innovazione e progetti S.c.p.a., tramite IPSZ S.p.A., che risulta già in liquidazione), nonché di Difesa servizi S.p.A., che, invece, a seguito di approfondimenti, è stato accertato avere in servizio n. 22 dipendenti.

Nel caso della Società finanza cooperazione (partecipata dal MISE) e dell'Agenzia di Pollenzo (partecipata dal MIPAAFT) il numero degli amministratori è superiore a quello dei dipendenti. Rinviando, per quest'ultima società, a quanto già esposto, per quanto concerne la prima il Ministero ne ha ribadito l'esclusione dalla platea applicativa del Testo unico, in quanto valutata "*di diritto singolare*" ex art. 1, comma 4, lett. a)⁵⁹.

Il fatturato medio (triennio 2013-2015) risulta essere sotto la soglia imposta dalla legge in quattro casi: Aquadrome S.r.l., partecipata indiretta del MEF (per la quale è prevista la fusione per incorporazione in altra società), Verres S.p.A., partecipata indiretta del MEF (in liquidazione dal 2011), Buonitalia S.p.A., controllata dal MIPAAFT (in liquidazione dal 2012) e So.Fi.Coop, partecipata dal MISE (e ritenuta dal socio, come già esposto, non soggetta al TUSP⁶⁰). In sede di

⁵⁶ Cfr. nota DT 74151 del 10 settembre 2018. Sul punto, si osserva che l'art. 15 del TUSP rimette al MEF il compito di individuare una struttura competente per "*indirizzo*", "*controllo*" e "*monitoraggio*" sull'attuazione del decreto. Tuttavia, il successivo comma 2, nell'attribuire specificatamente le competenze, rimette alla predetta struttura la potestà di fornire "*orientamenti e indicazioni*", "*promuovere le migliori pratiche*", adottare "*direttive*" sulla separazione contabile e relativa trasparenza (a cui è associata, all'ultimo comma, l'estensione dei poteri ispettivi del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, Servizi ispettivi di finanza pubblica, nei confronti di tutte le società "*a partecipazione pubblica*").

⁵⁷ Richiama, a supporto, la deliberazione della Sezione regionale di controllo per la Lombardia n. 424/2015/VSG.

⁵⁸ Inoltre, nelle schede allegate alla prima revisione periodica, non risulta indicato il numero dei dipendenti delle società cooperative partecipate dal MISE, nonché quelli in servizio presso la società STM Holding (partecipata dal MEF).

⁵⁹ Ha, tuttavia, riferito che la predetta società ha avviato un percorso per la fusione nella società CFI S.c.p.a., ugualmente partecipata dal MISE.

⁶⁰ Si tratta di società comunque in fase di fusione per incorporazione.

prima revisione periodica, il parametro (con riferimento al triennio 2015-2017) si mantiene negativo per la società Aquadrome S.r.l., mentre per le società Verres S.p.A. e Buonitalia S.p.A., entrambe in liquidazione, non sono riportati i pertinenti dati. Medesima omissione si riscontra per la società So.Fi.Coop, partecipata dal MISE, nonché per STM Holding, partecipata dal MEF.

Il risultato d'esercizio risulta negativo per quattro dei cinque esercizi 2011-2015 in tre casi. Si tratta, oltre che alle società Aquadrome S.r.l. (di cui è stata programmata la fusione per incorporazione) e Buonitalia S.p.A. (in liquidazione), della società So.Fi.Coop, partecipata dal MISE, dichiarata non soggetta al TUSP, ma per la quale è stato avviato un processo di fusione con altra società cooperativa partecipata dal medesimo Ministero. Dai dati inseriti nelle schede allegate ai provvedimenti di revisione periodica, il risultato economico si mantiene negativo per quattro esercizi su cinque (facendo riferimento al quinquennio 2013-2017) per la società So.Fi.Coop, partecipata dal MISE, mentre si riduce a due e tre esercizi, rispettivamente per le società Aquadrome S.r.l. e Buonitalia S.p.A. (per le quali vengono confermate le procedure di fusione e liquidazione).

Non sono emerse ipotesi di svolgimento di attività analoghe o simili a quelle espletate da altre società partecipate o enti pubblici strumentali, salvo il caso delle società Ferrovie Appulo-lucane S.r.l. e Ferrovie del sud est S.r.l., partecipate dal MIT, la seconda delle quali, al momento dell'approvazione del successivo primo piano di revisione periodica, risulta ceduta al gruppo Ferrovie dello Stato S.p.A.. Inoltre, dai dati presenti nelle schede di supporto alla revisione periodica, è stata dichiarata dal MIUR la ricorrenza del predetto presupposto anche per le società Tecnoalimenti S.c.p.a. e Next Technology Tecnotessile S.r.l. (per le quali, come esposto, è stata programmata l'alienazione).

Non sono stati attestati ipotesi di società che presentano necessità di aggregazione⁶¹, mentre in un caso è emersa la necessità di “*contenimento dei costi di funzionamento*”, ma per società già in liquidazione (Buonitalia S.p.A.). In sede di revisione periodica, invece, il MEF ha palesato la necessità di contenimento dei costi per la società IPZS S.p.A., senza, tuttavia, che, nel provvedimento⁶², siano esplicitate le cause e le azioni programmate.

Per la società SOSE S.p.A., infine, sono stati approfonditi i presupposti per l'affidamento diretto di contratti di servizio, da parte del MEF, alla luce della disciplina contenuta nell'art. 5 del Codice dei contratti pubblici, d.lgs. n. 50 del 2016, nonché nell'art. 16 del TUSP⁶³, risultando la società partecipata al 11,11 per cento anche dalla Banca d'Italia.

A parere del MEF l'influenza determinante sia sugli obiettivi strategici che sulle decisioni significative trova fonte nell'articolo 18 dello statuto, dettagliato in due note di indirizzo sul controllo analogo emanate dal Dipartimento delle finanze rispettivamente nel 2011 e nel 2017. Lo statuto prevede, inoltre, all'art. 4, comma 2, che la società possa ricevere mediante affidamenti diretti per almeno l'80 per cento del suo fatturato. Fermo restando il cennato limite, può realizzare prodotti e servizi da commercializzare sul mercato, purché dette attività consentano di conseguire economie di scala e recuperi di efficienza. Peraltro, la Banca d'Italia (soggetto di diritto pubblico, tenuto anch'esso alla disciplina sugli affidamenti posta dal d.lgs. n. 50 del 2016) ha manifestato la volontà di cedere le sue azioni.

⁶¹ Il predetto parametro normativo, contenuto nella lett. g) dell'art. 20 TUSP, si sovrappone a quello di cui alla precedente lett. c).

⁶² Adottato con decreto del Dipartimento del Tesoro, Direzione VII, n. 108693 del 28 dicembre 2018.

⁶³ L'art. 16, comma 1, del TUSP prevede che le società *in house* ricevono (*rectius*, possono ricevere) affidamenti diretti di contratti pubblici dalle amministrazioni che esercitano su di esse il c.d. controllo analogo, anche congiunto, solo se non vi sia partecipazione di capitali privati (ad eccezione di quella prescritta da norme di legge e che avvenga in forme che non comportino controllo o potere di veto, né l'esercizio di un'influenza determinante). A sua volta, l'art. 2, comma 1, lett. c) e d), nel fornire le definizioni funzionali all'applicazione delle norme del testo unico, fa proprio quanto disposto dall'art. 5, comma 5, del d.lgs. n. 50 del 2016.

8. Gli esiti della ricognizione

Si riportano, nella Tavola seguente, i dati di sintesi degli esiti della revisione straordinaria, risultanti dai provvedimenti approvati dai Ministeri, nonché dalle schede allegate.

TAVOLA 3

REVISIONE STRAORDINARIA - SINTESI DEGLI ESITI

Ministeri	Numero società partecipate	Esito rilevazione		Con procedure di liquidazione in corso
		Mantenimento	Azioni di razionalizzazione	
MIBAC	1	1		
MIT	2	1	1	
MIUR	4		2	2
MIPAAFT	3	2	1	
DIFESA	1	1		
MEF	40	39	1	
MISE	2	2		
TOTALE	53	46	5	2

Fonte: elaborazione Corte dei conti su schede inserite nel portale "Partecipazioni" del MEF e provvedimenti

Le società per le quali è stato previsto il mantenimento senza interventi sono 46⁶⁴, mentre in 5 casi sono state programmate azioni di razionalizzazione (fusione per incorporazione in altra società, scioglimento, recesso, alienazione)⁶⁵ e 2 risultavano già in liquidazione al 23 settembre 2016⁶⁶.

In particolare, nel caso del MIUR⁶⁷, si prevede l'alienazione di due società (Tecnoalimenti S.c.p.a. e Next Technology Tecnotessile S.r.l.)⁶⁸, in quanto non espletanti attività rientranti nelle ipotesi elencate dall'art. 4 del TUSP. Per le altre due, partecipate dal predetto Dicastero (Tecnobiomedica S.p.A. e Tecnofarmaci S.C.p.A.) alla data di entrata in vigore del TUSP, è stato riferita, nel provvedimento di revisione ordinaria, la cancellazione dal registro delle imprese (avvenuta nel corso del 2017).

Nel caso del MEF risultava programmata la fusione per incorporazione in altra società di Aquadrome S.r.l.⁶⁹, partecipata al 90 per cento da EUR S.p.A., deliberata poi nel corso del 2017 e di cui si prevede la conclusione entro il prossimo esercizio.

Nel caso delle partecipazioni detenute dal MIT, il capitale di Ferrovie del Sud est e servizi automobilistici S.r.l. è stato trasferito a Ferrovie dello Stato S.p.A. in data 28 novembre 2016. Invece, il processo di alienazione delle Ferrovie Appulo lucane S.r.l. alle regioni Puglia e Basilicata (avviato dal 2001, in virtù di accordi di programma stipulati ai sensi dell'art. 8 del d.lgs n. 422 del 1997), è ancora *in itinere*.

Infine, la società Buonitalia S.p.A., controllata dal MIPAAFT, risultava in liquidazione alla data di entrata in vigore del TUSP (in attuazione del d.l. n. 95 del 2012, convertito dalla legge n. 135 del 2012), con previsione del trasferimento delle relative funzioni e risorse umane all'Agenda per la promozione all'estero e l'internazionalizzazione delle imprese italiane. Il procedimento è in corso, essendo pendente un contenzioso.

⁶⁴ Nel calcolo sono state comprese anche le società che i Ministeri soci hanno ritenuto, in quanto quotate o di diritto singolare, escluse dal testo unico.

⁶⁵ Si tratta di AQUADROME S.r.l., partecipata indirettamente dal MEF tramite EUR S.p.A.; Ferrovie del Sud est e servizi automobilistici S.r.l., partecipata dal MIT; Buonitalia S.p.A. in liquidazione, partecipata dal MIPAF; Tecnoalimenti S.c.p.a. e Next Technology Tecnotessile, partecipate dal MIUR.

⁶⁶ Si tratta di due società indirettamente controllate dal MEF tramite IPZS S.p.A. (Verres S.p.A. e Innovazione e progetti Scarl).

⁶⁷ Il provvedimento di revisione straordinaria (e relativi allegati) è stato adottato con decreto del Capo Dipartimento per la formazione e la ricerca in data 6 marzo 2018, oltre il termine stabilito dalla legge, fissato al 30 settembre 2017.

⁶⁸ Anche a seguito dei pareri chiesti, in merito, al Consiglio di Stato ed al MEF (cfr. decreto del Capo Dipartimento per la formazione superiore e la ricerca n. 486 del 6 marzo 2018).

⁶⁹ La società non disponeva di personale dipendente.

Alla luce di quanto esposto in precedenza si riassumono nella Tavola sottostante gli esiti risultanti dai provvedimenti della prima revisione periodica operata con riferimento alla situazione al 31 dicembre 2017.

TAVOLA 4

REVISIONE PERIODICA - SINTESI DEGLI ESITI

Ministeri	Società	Esito rilevazione		Procedure di liquidazione in corso
		Mantenimento	Azioni di razionalizzazione	
MIBAC	1	1		
MIT	1	1		
MIUR	2		2	
MIPAFT	3	2	1	
DIFESA	1	1		
MEF	42	38	2	2
MISE	2	2		
TOTALE	52	45	5	2

Fonte: elaborazione Corte dei conti su schede inserite nel portale "Partecipazioni" del MEF e provvedimenti

9. La razionalizzazione dei costi di funzionamento e del personale

In base all'analisi condotta, alcune società sono parse bisognose di interventi di razionalizzazione. Per esempio, nel caso del MISE, la società cooperativa "*CFI – Cooperazione Finanza Impresa*" registra una perdita economica nell'esercizio 2015 (ultimo di riferimento per la revisione straordinaria), pari a euro 1.365.479, un apparente elevato costo medio del personale (pari a euro 69.730 *pro capite*), un numero di componenti dell'organo di amministrazione (10), superiore a quello prescritto (salvo delibera motivata) dall'art. 11 del TUSP. In maniera similare, la società "*So.Fi.coop Società Finanza Cooperazione*" registra perdite economiche in tutto il quinquennio 2011-2015, un fatturato inferiore a quello richiesto (nel 2015, euro 234.115), un apparente elevato costo medio del personale (euro 96.509 *pro capite*), un numero di componenti dell'organo di amministrazione (8) superiore a quello dei dipendenti in servizio⁷⁰. Si ricorda che il Ministero ha avviato un percorso finalizzato alla fusione per incorporazione della società So.fi.coop s.c. nella CFI S.c.p.a., anche in ragione della situazione di criticità economica consolidatasi negli ultimi anni.

Per altre società, detenute direttamente o indirettamente dal MEF, è stato rilevato, in sede di esame dei piani di revisione straordinaria, un apparente elevato costo medio del personale (CONSIP, Istituto Luce; MEFOP; SOGIN e NUCLECO; SOSE; Studiare e sviluppo; RAM, SOGEI e Geoweb; INVIMIT; GSE e GME e RSE). L'Amministrazione ha esposto le principali motivazioni, fondate sia sulla necessità di osservare i contratti collettivi nazionali di lavoro applicabili al personale in servizio presso le predette società che alle dinamiche salariali in atto. Queste ultime, oltre ad includere una componente di crescita inerziale, riflettono l'orientamento all'assunzione di personale in grado di consolidare la propria posizione nei mercati di riferimento, caratterizzati dalla presenza di competitori non sempre assoggettati alla disciplina di carattere pubblicistico.

Appare opportuno che, nei piani di revisione periodica, siano esplicitate le motivazioni per le quali si ritiene che il costo del personale non necessiti di interventi di contenimento (come da parametro sulla base del quale il processo di revisione deve essere implementato, ex art. 20, comma 1, lett. f), TUSP). Sul punto, va ricordato, altresì, che l'art. 19, comma 5, del d.lgs. n. 175 del 2016 impone alle amministrazioni socie di fissare, con propri provvedimenti, obiettivi specifici, annuali e pluriennali, sul complesso delle spese di funzionamento, ivi comprese quelle

⁷⁰ Il Ministero ha precisato che, per entrambe le società, di non detenere una partecipazione di controllo, partecipando a queste ultime in qualità di socio sovventore di società cooperative ai sensi della legge n. 59 del 1992 e della disciplina speciale introdotta dalla legge 49 del 1985. In base alla prima, in particolare, i voti attribuibili ai soci sovventori nelle società cooperative non possono superare il terzo di quelli spettanti a tutti gli altri soci, indipendentemente dalla percentuale di partecipazione al capitale sociale.

per il personale, per le “*società a controllo pubblico*” (da attuare anche attraverso il contenimento degli oneri contrattuali e delle assunzioni di personale). Il successivo comma 6 completa il precetto, prescrivendo che, a loro volta, le società garantiscano il perseguimento degli obiettivi posti dal socio tramite propri provvedimenti, da recepire, nel caso del contenimento degli oneri contrattuali, in sede di contrattazione di secondo livello⁷¹.

Si rileva che, solo nel caso della società SOSE S.p.A., il Ministero socio (MEF) risulta aver pubblicato sul sito internet gli obiettivi di contenimento dei costi di funzionamento e del personale. Invero, le schede allegate ai piani di revisione, inserite nel portale, in corrispondenza della parte riguardante le informazioni per la razionalizzazione e l’esito, contengono anche questa informazione “*l’amministrazione ha fissato, con proprio provvedimento, obiettivi specifici sui costi di funzionamento della partecipata*”, il cui riscontro risulta però positivo solo in alcuni casi⁷². Invece, in altri, i Ministeri soci non risultano aver adottato, per società qualificabili “*a controllo pubblico*”, non quotate, alcuna direttiva in merito (IPSZ S.p.A. SGA S.p.A., MEFOP S.p.A., controllate dal MEF; ALES S.p.A., controllata dal MIBAC; Difesa servizi S.p.A., controllata dal Ministero della difesa; Unirelab S.r.l., controllata dal MIPAAFT) e, in altri ancora, non è stata fornita alcuna risposta (Arexpo S.p.A., Roma Convention group S.p.A., Nucleco S.p.A., controllate dal MEF; Ferrovie Appulo lucane, controllata dal MIT). Si tratta un onere, non specificatamente legato all’approvazione dei piani di revisione societari, fonte di eventuali responsabilità in caso di inadempimento.

10. L’adeguata articolazione degli organi di amministrazione e controllo

L’art. 11, comma 2, del d.lgs. n. 175 del 2016 dispone che l’organo di amministrazione delle “*società a controllo pubblico*” sia costituito, di norma, da un amministratore unico. Il successivo comma 3 consente, tuttavia, all’assemblea della società, con delibera motivata con riguardo a specifiche ragioni di adeguatezza organizzativa, di essere governata da un consiglio di amministrazione composto da tre o cinque membri (ovvero di adottare uno dei sistemi alternativi previsti dai paragrafi 5 e 6 della sezione VI-bis del capo V del titolo V del libro V del codice civile). La delibera va trasmessa alla sezione della Corte dei conti competente ai sensi dell’art. 5, comma 4 (nonché alla struttura di monitoraggio del MEF, di cui all’art. 15), nel caso delle società controllate dallo Stato individuata nelle Sezioni riunite in sede di controllo.

In base ai dati contenuti nelle schede allegate ai provvedimenti di revisione straordinaria (che, invero, facevano riferimento ad un momento temporale⁷³ in cui l’obbligo di adeguamento dell’articolazione dell’organo di amministrazione non era ancora attuale⁷⁴), non risultavano aver adottato la predetta delibera assembleare, pur palesando un organo collegiale, le seguenti società: ANAS S.p.A., CONI Servizi S.p.A., CONSAP S.p.A., Equitalia Giustizia S.p.A., SOGESID S.p.A., SOGIN S.p.A., SOGEI S.p.A., EUR S.p.A., GSE S.p.A., IPZS S.p.A..

Per ANAS S.p.A., il MEF ha precisato che l’assemblea del 18 maggio 2015, antecedente all’entrata in vigore del TUSP, aveva deliberato la nomina, per il triennio 2015-2017 di un CdA a tre membri. Successivamente, ad esito del trasferimento della partecipazione a Ferrovie dello Stato, ANAS S.p.A. ha rinnovato, nel 2018, il proprio CdA senza osservare le disposizioni del TUSP, in quanto emittente strumenti finanziari diversi dalle azioni, ammessi alla quotazione in mercati regolamentati (cfr. artt. 1, comma 5, e 2, comma 1, lettera p). Sempre il MEF ha precisato che non sono assoggettate alle disposizioni dell’art. 11 del TUSP le società CONSIP e SOGEI, in

⁷¹ L’art. 19, comma 7, dispone, altresì, che i provvedimenti ed i contratti indicati siano pubblicati sul sito internet istituzionale della società e dell’amministrazioni socia, con specifica sanzione in caso di inadempienza.

⁷² Per le società controllate dal MEF, Coni Servizi S.p.A., CONSAP S.p.A., Consip S.p.A., Equitalia giustizia S.p.A., EUR S.p.A., GSE S.p.A., INVIMIT S.p.A., Istituto Luce Cinecittà S.r.l., RAM S.p.A., SOGIN S.p.A., SOGEI S.p.A., SOGESID S.p.A. e Studiare sviluppo S.r.l. (oltre alla già citata SOSE S.p.A.); per quelle detenute dal MIPAF, Buonitalia in liquidazione.

⁷³ Entrata in vigore del testo unico.

⁷⁴ Da individuare, in forza del combinato disposto fra art. 11, commi 2 e 3, e art. 26, comma 1, nel 31 luglio 2017 o in quello, eventualmente successivo, in cui scade il precedente mandato degli amministratori ex art. 2383 cod. civ.

ragione dell'art. 23-*quinquies*, comma 7, del d.l. 6 luglio 2012, n. 95, convertito dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, in forza del quale è prevista, espressamente, la composizione di un CdA a tre membri⁷⁵. È stata ritenuta parimenti estranea la società CONI Servizi S.p.A. (dal 1° gennaio 2019, Sport e Salute S.p.A.⁷⁶), per la quale l'art. 8, comma 4, del d.l. 8 luglio 2002, n. 138, convertito dalla legge 8 agosto 2002, n. 178, prevedeva una veste collegiale per l'organo amministrativo, come confermato dalla recente legge di 145 del 2018.

In relazione ad Equitalia Giustizia, la cui attuale composizione, deliberata dall'assemblea del 28 luglio 2017, prevede la presenza di tre membri, l'art. 1, comma 371, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, stabilisce che lo statuto riservi al Ministero della giustizia un'adeguata rappresentanza negli organi di amministrazione e controllo. Pertanto, l'individuazione legislativa implicita di un organo collegiale è stata ritenuta prevalente rispetto al principio generale dell'amministratore unico posto dal TUSP.

A seguito di richiesta, sono state trasmesse le delibere assembleari adottate da IPZS S.p.A., SOGESID S.p.A., GME S.p.A. e RSE S.p.A. (queste ultime due controllate da GSE S.p.A.).

Per EUR Tel S.r.l. e Roma Convention group S.p.A., controllate dal MEF, tramite EUR S.p.A., è stato comunicato l'imminente inoltro alla corte della delibera di motivazione, mentre la società Nucleco S.p.A., controllata indirettamente tramite SOGIN S.p.A., ha già inviato la delibera.

Le società sopra elencate sono soggette al controllo, ai sensi della legge 21 marzo 1958, n. 259, della Sezione Enti della Corte dei conti, individuata quale sezione competente all'esame delle deliberazioni assembleari di opzione per un sistema di amministrazione collegiale dal combinato disposto dell'art. 11, comma 3, e 5, comma 4, del d.lgs. n. 175 del 2016.

Fra le società controllate, direttamente o indirettamente, da Ministeri, soggette alla predetta disciplina, solo la SOSE S.p.A. non risulta, al momento, sottoposta al controllo della Sezione Enti e, pertanto, in aderenza alla competenza residuale prevista dall'art. 5, comma 4, del TUSP, tenuta all'invio della deliberazione assembleare prescritta dall'art. 11, comma 3, TUSP alle Sezioni riunite della Corte dei conti (cfr. art. 5, comma 4, TUSP). La predetta società ha adottato la prescritta delibera assembleare in data 3 dicembre 2018, motivando la conferma di un consiglio d'amministrazione a tre membri, sotto il profilo delle "*ragioni di adeguatezza organizzativa*", con l'esigenza di inserire un rappresentante dell'Agenzia delle entrate (oltre ad uno del Ministero e ad un terzo, con funzioni di amministratore delegato) e della considerazione delle "*esigenze di contenimento dei costi*", mantenendo invariati i compensi attribuiti in precedenza.

Per quanto concerne Difesa servizi S.p.A., il Ministero della difesa ha ricordato che l'art. 1, comma 4, lett. a), del d.lgs. n. 175 del 2016 fa salve le disposizioni dettate per le società a partecipazione pubblica di diritto singolare. Nel caso di specie, l'art. 535 del Codice dell'ordinamento militare (d.lgs. 15 marzo 2010, n. 66) prevede espressamente la gestione a mezzo di un consiglio di amministrazione, con conseguente prospettata non necessità di giustificazione formale di una scelta organizzativa riconducibile alla volontà del legislatore.

⁷⁵ Di cui due dipendenti dell'amministrazione finanziaria ed il terzo con funzioni di amministratore delegato.

⁷⁶ Cfr. art. 1, comma 629, legge 30 dicembre 2018, n. 145.

Allegati

REVISIONE STRAORDINARIA – DATI GENERALI

Ministeri	Denominazione	Forma Giuridica	Tipologia partecipazione Diretta /indiretta	Società quotate in mercati regolamentati o che avevano avviato procedure di quotazione (art. 2, comma 1, lettera p; art. 26, commi 3, 4 e 5) Si/no	Società a partecipazione pubblica di diritto singolare (art. 1 comma 4 lett. a)	Esito della ricognizione e relative modalità
Ministero dell'economia e delle finanze	Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo d'impresa S.p.A.	S.p.A.	diretta	si	si	Mantenimento senza interventi
Ministero dell'economia e delle finanze	ANAS – S.p.A.	S.p.A.	diretta	no	si	Mantenimento senza interventi
Ministero dell'economia e delle finanze	Banca Monte Dei Paschi Di Siena S.P.A.	S.p.A.	diretta	si		
Ministero dell'economia e delle finanze	Cassa depositi e prestiti società per azioni (denominata anche:"cdp S.p.A.)	S.p.A.	diretta	si		
Ministero dell'economia e delle finanze	Coni servizi S.p.A.	S.p.A.	diretta	no	si	Mantenimento senza interventi
Ministero dell'economia e delle finanze	Coninet società per azioni (coninet S.p.A.)	S.p.A.	indiretta	no	no	Mantenimento senza interventi
Ministero dell'economia e delle finanze	Parco sportivo foro italico ssdarl	S.r.l.	indiretta	no	no	Mantenimento senza interventi
Ministero dell'economia e delle finanze	CONSAP concessionaria servizi assicurativi pubblici S.p.A.	S.p.A.	diretta	no	si	Mantenimento senza interventi
Ministero dell'economia e delle finanze	Consp S.p.A.	S.p.A.	diretta	no	si	Mantenimento senza interventi
Ministero dell'economia e delle finanze	Enav S.p.A.	S.p.A.	diretta	si		
Ministero dell'economia e delle finanze	Enel - S.p.A.	S.p.A.	diretta	si		
Ministero dell'economia e delle finanze	Eni S.p.A.	S.p.A.	diretta	si		
Ministero dell'economia e delle finanze	Equitalia giustizia S.p.A.	S.p.A.	diretta	no	si	Mantenimento senza interventi
Ministero dell'economia e delle finanze	Eur S.p.A.	S.p.A.	diretta	no	si	Mantenimento senza interventi
Ministero dell'economia e delle finanze	Roma convention group S.p.A.	S.p.A.	indiretta	no	no	Mantenimento senza interventi
Ministero dell'economia e delle finanze	Eur tel - Società a responsabilità limitata	S.r.l.	indiretta	no	no	Mantenimento senza interventi
Ministero dell'economia e delle finanze	Aquadrome S.r.l.	S.r.l.	indiretta	no	no	Fusione della società per incorporazione in altra società
Ministero dell'economia e delle finanze	Ferrovie dello stato italiane S.p.A.	S.p.A.	diretta	si		
Ministero dell'economia e delle finanze	Gestore dei servizi energetici - Gse S.p.A.	S.p.A.	diretta	no	si	Mantenimento senza interventi
Ministero dell'economia e delle finanze	Acquirente unico S.p.A. Au S.p.A."	S.p.A.	indiretta	no	si	Mantenimento senza interventi
Ministero dell'economia e delle finanze	Gestore dei mercati energetici S.p.A.	S.p.A.	indiretta	no	si	Mantenimento senza interventi
Ministero dell'economia e delle finanze	Ricerca sul sistema energetico - Rse S.p.A.	S.p.A.	indiretta	no	no	Mantenimento senza interventi
Ministero dell'economia e delle finanze	Investimenti immobiliari italiani società di gestione del risparmio società per azioni	S.p.A.	diretta	no	si	Mantenimento senza interventi
Ministero dell'economia e delle finanze	Istituto luce-Cinecittà società a responsabilità limitata	S.r.l.	diretta	no	si	Mantenimento senza interventi
Ministero dell'economia e delle finanze	Istituto poligrafico e zecca dello Stato - società per azioni "IPZS S.p.A."	S.p.A.	diretta	no	no	Mantenimento senza interventi
Ministero dell'economia e delle finanze	Verres - S.p.A. - società per la monetazione e fonderia di precisione ("Verres S.p.A.") in liquidazione	S.p.A.	indiretta	no		
Ministero dell'economia e delle finanze	Innovazione e progetti società consortile per azioni - in liquidazione	S.C.p.A.	indiretta	no		
Ministero dell'economia e delle finanze	Editalia S.p.A.	S.p.A.	indiretta	no	no	Mantenimento senza interventi

Ministeri	Denominazione	Forma Giuridica	Tipologia partecipazione Diretta /indiretta	Società quotate in mercati regolamentati o che avevano avviato procedure di quotazione (art. 2, comma 1, lettera p; art. 26, commi 3, 4 e 5) Sì/no	Società a partecipazione pubblica di diritto singolare (art. 1 comma 4 lett. a)	Esito della ricognizione e relative modalità
Ministero dell'economia e delle finanze	Leonardo - Finmeccanica - società per azioni, in forma abbreviata Leonardo S.p.A. o Finmeccanica S.p.A.	S.p.A.	diretta	si		
Ministero dell'economia e delle finanze	Poste italiane - Società per Azioni	S.p.A.	diretta	si		
Ministero dell'economia e delle finanze	Rai - radiotelevisione italiana S.p.A.	S.p.A.	diretta	si		
Ministero dell'economia e delle finanze	Rete autostrade mediterranee società per azioni in breve Ram S.p.A.	S.p.A.	diretta	no	si	Mantenimento senza interventi
Ministero dell'economia e delle finanze	So.g.i.n. - società gestione impianti nucleari per azioni	S.p.A.	diretta	no	si	Mantenimento senza interventi
Ministero dell'economia e delle finanze	Nucleco - società per l'ecoingegneria nucleare - società per azioni	S.p.A.	indiretta	no	no	Mantenimento senza interventi
Ministero dell'economia e delle finanze	Società per lo sviluppo del mercato dei fondi pensione per azioni in breve Mefop S.p.A.	S.p.A.	diretta	no	no	Mantenimento senza interventi
Ministero dell'economia e delle finanze	Sogei - società generale d'informatica - S.p.A. (Sogei S.p.A.)	S.p.A.	diretta	no	si	Mantenimento senza interventi
Ministero dell'economia e delle finanze	Geoweb S.p.A. (Geoweb)	S.p.A.	indiretta	no	no	Mantenimento senza interventi
Ministero dell'economia e delle finanze	SOGESID S.p.A.	S.p.A.	diretta	no	si	Mantenimento senza interventi
Ministero dell'economia e delle finanze	Soluzioni per il sistema economico società per azioni (Sose S.p.A.)	S.p.A.	diretta	no	no	Mantenimento senza interventi
Ministero dell'economia e delle finanze	Studiare sviluppo S.r.l.	S.r.l.	diretta	no	no	Mantenimento senza interventi
Ministero per i beni e le attività culturali	Ales - arte lavoro e servizi S.p.A.	S.p.A.	diretta	no	si	Mantenimento senza interventi
Ministero delle politiche agricole, alimentari, forestali e del turismo	Agenzia di Pollenzo S.p.A.	S.p.A.	diretta	no	no	Mantenimento senza interventi
Ministero delle politiche agricole, alimentari, forestali e del turismo	Buonitalia S.p.A. In liquidazione	S.p.A.	diretta	no	no	Scioglimento della società
Ministero delle politiche agricole, alimentari, forestali e del turismo	Unirelab S.r.l.	S.r.l.	diretta	no	no	Mantenimento senza interventi
Ministero dello sviluppo economico	Cfi - cooperazione finanza impresa - società cooperativa	Società coop.	diretta	no	si	Mantenimento senza interventi
Ministero dello sviluppo economico	Società finanza cooperazione - So.fi.coop. - società cooperativa	Società coop.	diretta	no	si	Mantenimento senza interventi
Ministero delle infrastrutture e dei trasporti	Ferrovie Appulo lucane - società a responsabilità limitata	S.r.l.	diretta	no	no	Mantenimento senza interventi
Ministero delle infrastrutture e dei trasporti	Ferrovie del Sud-Est e servizi automobilistici - Società a responsabilità limitata o in abbreviazione "F.s.e. S.r.l."	S.r.l.	diretta	no	no	Alienazione
Ministero delle infrastrutture e dei trasporti	Gest.com.gov.fer.circumetnea	Società semplice	diretta	no	no	Mantenimento senza interventi
Ministero della difesa	Difesa servizi S.p.A.	S.p.A.	diretta	no	si	Mantenimento senza interventi
Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca	Tecnoalimenti S.c.p.a.,	S.C.p.a.				Alienazione
Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca	Nexttechnologytecnosile societànazionale di ricercar.l	Società nazionale di ricerca R.L				Alienazione
Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca	Tecnobiomedica S.p.A.	S.p.A.				
Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca	Tecnofarmaci S.c.p.a.	S.C.p.a.				

Ministeri	Denominazione	Forma Giuridica	Tipologia partecipazione Diretta / indiretta	Società quotate in mercati regolamentati o che avevano avviato procedure di quotazione (art. 2, comma 1, lettera p; art. 26, commi 3, 4 e 5) Sì/no	Società a partecipazione pubblica di diritto singolare (art. 1 comma 4 lett. a)	Esito della ricognizione e relative modalità
Ministero degli affari esteri e della cooperazione Internazionale	non ha partecipazioni					
Ministero del lavoro e delle politiche sociali	non ha partecipazioni					
Ministero della giustizia	non ha partecipazioni					
Ministero dell'ambiente e tutela del territorio e del mare	non ha partecipazioni					
Ministero della salute	non ha partecipazioni					
Ministero dell'interno	non ha partecipazioni					

REVISIONE STRAORDINARIA – PARAMETRI DI ANALISI

Ministeri	Denominazione	Attività consentite dall'art. 4 del TUSP ed inerenza dell'oggetto sociale alla missione istituzionale (art 20, comma 2, lettera a) Si/no	Risultato d'esercizio negativo per quattro dei cinque esercizi 2011-2015 (art 20, comma 2, lettera e) Si/no	Fatturato medio inferiore a € 500.000 nel triennio 2013-2015 (art 20, comma 2, lettera d; art. 26, comma 12 quinquies) si/no	Assenza di dipendenti e numero di amministratori superiore al numero dei dipendenti (Art. 20, comma 2, lettera b) Si/no	Svolgimento di attività analoghe a quelle svolte da altre società o da altri enti pubblici strumentali (Art. 20 c. 2 lett. C)	Necessità contenimento dei costi funzionamento (Art. 20 c. 2 lett. F)	Necessità di aggregazione (Art. 20 c. 2 lett. G)
Ministero dell'economia e delle finanze	Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo d'impresa S.p.A.		no	no	no	no	no	no
Ministero dell'economia e delle finanze	Anas - società per azioni		no	no	no	no	no	no
Ministero dell'economia e delle finanze	Banca monte dei paschi di Siena S.p.A.							
Ministero dell'economia e delle finanze	Cassa depositi e prestiti S.p.A.							
Ministero dell'economia e delle finanze	Coni servizi S.p.A.	si	no	no	no	no	no	no
Ministero dell'economia e delle finanze	Coninet società per azioni (Coninet S.p.A.)	si	no	no	no	no	no	no
Ministero dell'economia e delle finanze	Parco sportivo foro italico ssdarl	si	no	no	no	no	no	no
Ministero dell'economia e delle finanze	CONSAP concessionaria servizi assicurativi pubblici S.p.A.	si	no	no	no	no	no	no
Ministero dell'economia e delle finanze	Consp S.p.A.	si	no	no	no	no	no	no
Ministero dell'economia e delle finanze	Enav S.p.A.							
Ministero dell'economia e delle finanze	Enel - S.p.A.							
Ministero dell'economia e delle finanze	Eni S.p.A.							
Ministero dell'economia e delle finanze	Equitalia giustizia S.p.A.	si	no	no	no	no	no	no
Ministero dell'economia e delle finanze	Eur S.p.A.	si	no	no	no	no	no	no
Ministero dell'economia e delle finanze	Roma convention group S.p.A.		no	no	no	no	no	no
Ministero dell'economia e delle finanze	Eur tel - società a responsabilità limitata		no	no	no	no	no	no
Ministero dell'economia e delle finanze	Aquadrome S.r.l.		si	si	si (assenza dipendenti)	no	no	no
Ministero dell'economia e delle finanze	Ferrovie dello stato italiane S.p.A.							
Ministero dell'economia e delle finanze	Gestore dei servizi energetici - Gse S.p.A.	si	no	no	no	no	no	no
Ministero dell'economia e delle finanze	Acquirente unico S.p.A. Au S.p.A."	si	no	no	no	no	no	no
Ministero dell'economia e delle finanze	Gestore dei mercati energetici S.p.A.	si	no	no	no	no	no	no
Ministero dell'economia e delle finanze	Ricerca sul sistema energetico - Rse S.p.A.	si	no	no	no	no	no	no
Ministero dell'economia e delle finanze	Investimenti immobiliari italiani società di gestione del risparmio società per azioni	si		no	no	no	no	no
Ministero dell'economia e delle finanze	Istituto luce-cinecitta' società a responsabilità limitata	si	no	no	no	no	no	no
Ministero dell'economia e delle finanze	Istituto poligrafico e zecca dello stato - società per azioni "Ipsz S.p.A."	si	no	no	no	no	no	no
Ministero dell'economia e delle finanze	Verres - S.p.A. - Società per la monetazione e fonderia di precisione ("Verres S.p.A.") in liquidazione		no	si	No (1 dipendente, no amministratori),			
Ministero dell'economia e delle finanze	Innovazione e progetti società consortile per azioni - in liquidazione		no		si			

REVISIONE STRAORDINARIA E RAZIONALIZZAZIONE PERIODICA DELLE PARTECIPAZIONI

Ministeri	Denominazione	Attività consentite dall'art. 4 del TUSP ed inerenza dell'oggetto sociale alla missione istituzionale (art 20, comma 2, lettera a) Si/no	Risultato d'esercizio negativo per quattro dei cinque esercizi 2011-2015 (art 20, comma 2, lettera e) Si/no	Fatturato medio inferiore a € 500.000 nel triennio 2013-2015 (art 20, comma 2, lettera d; art. 26, comma 12 quinquies) si/no	Assenza di dipendenti e numero di amministratori superiore al numero dei dipendenti (Art. 20, comma 2, lettera b) Si/no	Svolgimento di attività analoghe a quelle svolte da altre società o da altri enti pubblici strumentali (Art. 20 c. 2 lett. C)	Necessità contenimento dei costi funzionamento (Art. 20 c. 2 lett. F)	Necessità di aggregazione (Art. 20 c. 2 lett. G)
Ministero dell'economia e delle finanze	Editalia S.p.A.	si	no	no	no	no	no	no
Ministero dell'economia e delle finanze	Leonardo - Finmeccanica - società per azioni in forma abbreviata Leonardo S.p.A. o Finmeccanica S.p.A.							
Ministero dell'economia e delle finanze	Poste italiane - società per azioni							
Ministero dell'economia e delle finanze	Rai - radiotelevisione italiana S.p.A.							
Ministero dell'economia e delle finanze	Rete autostrade mediterranee società per azioni in breve Ram S.p.A.	si	no	no	no	no	no	no
Ministero dell'economia e delle finanze	So.g.i.n. - società gestione impianti nucleari per azioni	si	no	no	no	no	no	no
Ministero dell'economia e delle finanze	Nucleo - società per l'ecoingegneria nucleare - società per azioni	si	no	no	no	no	no	no
Ministero dell'economia e delle finanze	Società per lo sviluppo del mercato dei fondi pensione per azioni in breve Mefop S.p.A.	si	no	no	no	no	no	no
Ministero dell'economia e delle finanze	Sogei - società generale d'informatica - S.p.A. (Sogei S.p.A.)	si	no	no	no	no	no	no
Ministero dell'economia e delle finanze	Geoweb S.p.A. (Geoweb)	si	no	no	no	no	no	no
Ministero dell'economia e delle finanze	SOGESID S.p.A.	si	no	no	no	no	no	no
Ministero dell'economia e delle finanze	Soluzioni per il sistema economico società per azioni (Sose S.p.A.)	si	no	no	no	no	no	no
Ministero dell'economia e delle finanze	Studiare sviluppo S.r.l.	si	no	no	no	no	no	no
Ministero per i beni e le attività culturali	Ales - arte lavoro e servizi S.p.A.	si	no	no	no	no	no	no
Ministero delle politiche agricole, alimentari, forestali e del turismo	Agenzia di Pollenzo S.p.A.	si	no	no	Si (numero amministratori superiore)	no	no	no
Ministero delle politiche agricole, alimentari forestali e del turismo	Buonitalia S.p.A. In liquidazione	si	si	si	no (ma sono uguali)	no	si	no
Ministero delle politiche agricole, alimentari forestali e del turismo	Unirelab S.r.l.	si	no	no	no	no	no	no
Ministero dello sviluppo economico	Cfi cooperazione finanza impresa S.c.p.a. -	si	no	no	no	no	no	no
Ministero dello sviluppo economico	Società finanza cooperazione - so.fi.coop. -società cooperativa	si	si	si	si (numero amministratori superiore)	no	no	no
Ministero delle infrastrutture e dei trasporti	Ferrovie Appulo lucane - società a responsabilità limitata	si	no	no		si	no	no
Ministero delle infrastrutture e dei trasporti	Ferrovie del sud est e servizi automobilistici - Società a responsabilità limitata o in abbreviazione "F.s.e. S.r.l."	si		no		si	no	no
Ministero delle infrastrutture e dei trasporti	Gest.com.gov.fer.circumetnea	si				si	no	no
Ministero della Difesa	Difesa servizi S.p.A.	si	no	no	si (assenza dipendenti)	no	no	no

Ministeri	Denominazione	Attività consentite dall'art. 4 del TUSP ed inerenza dell'oggetto sociale alla missione istituzionale (art 20, comma 2, lettera a) Si/no	Risultato d'esercizio negativo per quattro dei cinque esercizi 2011-2015 (art 20, comma 2, lettera e) Si/no	Fatturato medio inferiore a € 500.000 nel triennio 2013-2015 (art 20, comma 2, lettera d; art. 26, comma 12 quinquies) si/no	Assenza di dipendenti e numero di amministratori superiore al numero dei dipendenti (Art. 20, comma 2, lettera b) Si/no	Svolgimento di attività analoghe a quelle svolte da altre società o da altri enti pubblici strumentali (Art. 20 c. 2 lett. C)	Necessità contenimento dei costi funzionamento (Art. 20 c. 2 lett. F)	Necessità di aggregazione (Art. 20 c. 2 lett. G)
Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca	Tecnoalimenti s.c.p.a.,	no						
Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca	Nexttechnologytecnotessile societànazionale di ricercar.l	no						
Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca	Tecnobiomedica S.p.A.	no						
Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca	Tecnofarmaci s.c.p.a.	no						

REVISIONE PERIODICA – DATI GENERALI

Ministero	Denominazione	Forma giuridica	Tipologia di partecipazioni	Società con azioni quotate o che hanno emesso strumenti finanziari quotati in mercati regolamentati	Società a partecipazione pubblica di diritto singolare (art.1, c. 4, lett. A)	Esito della ricognizione
Ministero dell'economia e delle finanze	Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo d'impresa S.p.A.	S.p.A.	diretta	si		
Ministero dell'economia e delle finanze	Arexpo S.p.A.	S.p.A.	diretta	no	no	Mantenimento senza interventi
Ministero dell'economia e delle finanze	Banca monte dei paschi di Siena S.p.A.	S.p.A.	diretta	si		
Ministero dell'economia e delle finanze	Cassa depositi e prestiti S.p.A.	S.p.A.	diretta	si		
Ministero dell'economia e delle finanze	Coni servizi S.p.A.	S.p.A.	diretta	no	si Art. 8, comma 2, d.l. 8 luglio 2002 n.	Mantenimento senza interventi
Ministero dell'economia e delle finanze	CONSAP S.p.A.	S.p.A.	diretta	no	si Art 15 d.l. 11 luglio 1992 n. 333	Mantenimento senza interventi
Ministero dell'economia e delle finanze	Consip S.p.A.	S.p.A.	diretta	no	si d.l. 6 luglio 2012 n. 95	Mantenimento senza interventi
Ministero dell'economia e delle finanze	Enav S.p.A.	S.p.A.	diretta	si		
Ministero dell'economia e delle finanze	Enel - S.p.A.	S.p.A.	diretta	si		
Ministero dell'economia e delle finanze	Eni S.p.A.	S.p.A.	diretta	si		
Ministero dell'economia e delle finanze	Equitalia giustizia S.p.A.	S.p.A.	diretta	no	no	Mantenimento senza interventi
Ministero dell'economia e delle finanze	Eur S.p.A.	S.p.A.	diretta	no	si d.lgs 17 agosto 1999 n. 304	Mantenimento senza interventi
Ministero dell'economia e delle finanze	Eur Tel – S.r.l.	S.r.l.	indiretta	no	no	Cessione della partecipazione a titolo oneroso
Ministero dell'economia e delle finanze	Roma convention group S.p.A.	S.p.A.	indiretta	no	no	Mantenimento senza interventi
Ministero dell'economia e delle finanze	Aquadrome S.r.l.	S.r.l.	indiretta	no	no	Fusione della società per incorporazione in altra società
Ministero dell'economia e delle finanze	Ferrovie dello stato italiane S.p.A.	S.p.A.	diretta	si		
Ministero dell'economia e delle finanze	Gestore dei servizi energetici - S.p.A.	S.p.A.	diretta	no	si d.lgs 16 marzo 1999 n. 79	Mantenimento senza interventi
Ministero dell'economia e delle finanze	Investimenti immobiliari italiani società di gestione del risparmio società per azioni	S.p.A.	diretta	no	si d.l. n. 98, 6 luglio 2011, art. 33	Mantenimento senza interventi
Ministero dell'economia e delle finanze	Istituto luce-Cinecittà S.r.l.	S.r.l.	diretta	no	si d.l. 6 luglio 2011 n. 98	Mantenimento senza interventi
Ministero dell'economia e delle finanze	Istituto poligrafico e zecca dello stato - S.p.A.	S.p.A.	diretta	no	si d.lgs. 21 aprile 1999 n. 116	Mantenimento senza interventi
Ministero dell'economia e delle finanze	Innovazione e progetti società consortile per azioni - in liquidazione	S.C.p.A.	indiretta	no		
Ministero dell'economia e delle finanze	Istituto della enciclopedia italiana Treccani S.p.A.	S.p.A.	indiretta	no	no	Mantenimento senza interventi
Ministero dell'economia e delle finanze	Verres - S.p.A. - In liquidazione	S.p.A.	indiretta	no		

Ministero	Denominazione	Forma giuridica	Tipologia di partecipazioni	Società con azioni quotate o che hanno emesso strumenti finanziari quotati in mercati regolamentati	Società a partecipazione pubblica di diritto singolare (art.1, c. 4, lett. A)	Esito della ricognizione
Ministero dell'economia e delle finanze	Leonardo società per azioni	S.p.A.	diretta	si		
Ministero dell'economia e delle finanze	Poste italiane - società per azioni	S.p.A.	diretta	si		
Ministero dell'economia e delle finanze	Rai - S.p.A.	S.p.A.	diretta	si		
Ministero dell'economia e delle finanze	Rete autostrade mediterranee S.p.A.	S.p.A.	diretta	no	si d.l. 31 dicembre 2007 n. 248.	Mantenimento senza interventi
Ministero dell'economia e delle finanze	So.g.i.n. - società gestione impianti nucleari per azioni	S.p.A.	diretta	no	si d.lgs 16 marzo 1999 n. 79	Mantenimento senza interventi
Ministero dell'economia e delle finanze	Nucleco S.p.A.	S.p.A.	indiretta	no	no	Mantenimento senza interventi
Ministero dell'economia e delle finanze	Società per la gestione di attività S.p.A.	S.p.A.	diretta	no	si art 26, comma 12 bis del TUSP ai sensi del quale è esclusa dall'applicazione del medesimo TUSP. (decreto legge 3 maggio 2016, n. 59)	Mantenimento senza interventi
Ministero dell'economia e delle finanze	Società per lo sviluppo del mercato dei fondi pensione per azioni Mefop S.p.A.	S.p.A.	diretta	no	no	Mantenimento senza interventi
Ministero dell'economia e delle finanze	Sogei - società generale d'informatica - S.p.A.	S.p.A.	diretta	no	Si d.l. 30 gennaio 1976 n. 8	Mantenimento senza interventi
Ministero dell'economia e delle finanze	Geoweb S.p.A.	S.p.A.	indiretta	no	no	Mantenimento senza interventi
Ministero dell'economia e delle finanze	SOGESID S.p.A.	S.p.A.	diretta	no	Si artt. 10 del d.lgs. 3 aprile 1993 n. 96 e 1, comma 503, della legge 27 dicembre 2006, n. 296	Mantenimento senza interventi
Ministero dell'economia e delle finanze	Sose S.p.A.	S.p.A.	diretta	no	no	Mantenimento senza interventi
Ministero dell'economia e delle finanze	Stm holding nv	Società estera	diretta	no	no	Mantenimento senza interventi
Ministero dell'economia e delle finanze	Studiare sviluppo S.r.l.	S.r.l.	diretta	no	no	Mantenimento senza interventi
Ministero per i beni e le attività culturali	Ales - arte lavoro e servizi S.p.A.	S.p.A.	diretta	no	si legge 69/2009 - legge 208/2015 art. 1, commi da 322 a 324	Mantenimento senza interventi
Ministero dell'istruzione, dell'Università, della ricerca	Next Technology Tecnotessile società nazionale di ricerca r.l.	S.r.l.	diretta	no	no	Recesso dalla società
Ministero dell'istruzione, dell'Università, della ricerca	Tecnoalimenti società consortile per azioni	S.C.p.A.	diretta	no	no	Recesso dalla società
Ministero delle politiche agricole, alimentari, forestali e del turismo	Agenzia di Pollenzo S.p.A.	S.p.A.	diretta	no	no	Mantenimento senza interventi

REVISIONE STRAORDINARIA E RAZIONALIZZAZIONE PERIODICA DELLE PARTECIPAZIONI

Ministero	Denominazione	Forma giuridica	Tipologia di partecipazioni	Società con azioni quotate o che hanno emesso strumenti finanziari quotati in mercati regolamentati	Società a partecipazione pubblica di diritto singolare (art.1, c. 4, lett. A)	Esito della ricognizione
Ministero delle politiche agricole, alimentari, forestali e del turismo	Buonitalia S.p.A. In liquidazione	S.p.A.	diretta	no	no	Messa in liquidazione della società
Ministero delle politiche agricole, alimentari, forestali e del turismo	Unirelab S.r.l.	S.r.l.	diretta	no	no	Mantenimento senza interventi
Ministero delle infrastrutture e dei trasporti	Ferrovie Appulo lucane – S.r.l.	S.r.l.	diretta	no	no	Mantenimento senza interventi
Ministero dello sviluppo economico	Cfi cooper. Finanz. Impresa S.c.p.a.	Società cooperativa	diretta	no	si Legge 27 febbraio 1985, n. 49	Mantenimento senza interventi
Ministero dello sviluppo economico	Società finanza cooperazione - so.fi.coop. - società cooperativa	Società cooperativa	diretta	no	si legge 27 febbraio 1985, n.49	Mantenimento senza interventi
Ministero della Difesa	Difesa servizi S.p.A.	S.p.A.	diretta	no	si d.lgs. n. 66 del 15 marzo 2010, n. 66, art 535	Mantenimento senza interventi
Ministero degli Affari Esteri e della cooperazione Internazionale	non ha partecipazioni					
Ministero del Lavoro e delle politiche sociali	non ha partecipazioni					
Ministero della giustizia	non ha partecipazioni					
Ministero della Salute	non ha partecipazioni					
Ministero dell'ambiente e tutela del territorio e del mare	non ha partecipazioni					
Ministero dell'Interno	non ha partecipazioni					

REVISIONE PERIODICA – PARAMETRI DI ANALISI

Ministero	Denominazione	Attività consentite dall'art. 4 del TUSP ed inerenza dell'oggetto sociale alla missione istituzionale (art. 20, comma 2, lettera a) SI/no	Assenza di dipendenti e numero di amministratori superiore al numero dei dipendenti (Art. 20, comma 2, lettera b. SI / no	Risultato d'esercizio negativo per quattro dei cinque esercizi 2013-2017 (art. 20, comma 2, lettera c) SI/No	Fatturato medio inferiore a € 500.000 nel triennio 2015 - 2017 (art. 20, comma 2, lettera d; art. 26, comma 12 quinquies) SI /no	Svolgimento di attività analoghe a quelle svolte da altre società (art.20, c.2 lett. e)	Necessità di contenimento dei costi di funzionamento (art.20, c.2 lett. f)
Ministero dell'economia e delle finanze	Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo d'impresa S.p.A.						
Ministero dell'economia e delle finanze	Arexpo S.p.A.	si	no	no	no	no	no
Ministero dell'economia e delle finanze	Banca monte dei paschi di Siena S.p.A.						
Ministero dell'economia e delle finanze	Cassa depositi e prestiti società per azioni S.p.A.						
Ministero dell'economia e delle finanze	Coni servizi S.p.A.	si	no	no	no	no	no
Ministero dell'economia e delle finanze	CONSAP S.p.A.	si	no	no	no	no	no
Ministero dell'economia e delle finanze	Consip S.p.A.	si	no	no	no	no	no
Ministero dell'economia e delle finanze	Enav S.p.A.						
Ministero dell'economia e delle finanze	Enel - S.p.A.						
Ministero dell'economia e delle finanze	Eni S.p.A.						
Ministero dell'economia e delle finanze	Equitalia giustizia S.p.A.	si	no	no	no	no	no
Ministero dell'economia e delle finanze	Eur S.p.A.	si	no	no	no	no	no
Ministero dell'economia e delle finanze	Eur Tel – S.r.l.	si	no	no	no	no	no
Ministero dell'economia e delle finanze	Roma convention group S.p.A.	si	no	no	no	no	no
Ministero dell'economia e delle finanze	Aquadrome S.r.l.	si	si	no	si	no	no
Ministero dell'economia e delle finanze	Ferrovie dello stato italiane S.p.A.						
Ministero dell'economia e delle finanze	Gestore dei servizi energetici - Gse S.p.A.	si	no	no	no	no	no
Ministero dell'economia e delle finanze	Investimenti immobiliari italiani società di gestione del risparmio società per azioni	si	no	no	no	no	no
Ministero dell'economia e delle finanze	Istituto luce- Cinecittà S.r.l.	si	no	no	no	no	no
Ministero dell'economia e delle finanze	Istituto poligrafico e zecca dello stato - S.p.A.	si	no	no	no	no	si
Ministero dell'economia e delle finanze	Innovazione e progetti società consortile per azioni - in liquidazione	si	no	no	no	no	no
Ministero dell'economia e delle finanze	Istituto della enciclopedia italiana fondata da Giovanni Treccani S.p.A.	si	no	no	no	no	no
Ministero dell'economia e delle finanze	Verres - S.p.A. – In liquidazione	si	no	no	no	no	no
Ministero dell'economia e delle finanze	Leonardo società per azioni						
Ministero dell'economia e delle finanze	Poste italiane - società per azioni						
Ministero dell'economia e delle finanze	Rai - radiotelevisione italiana S.p.A.						
Ministero dell'economia e delle finanze	Rete autostrade mediterranee per la logistica, le infrastrutture ed i trasporti S.p.A.	si	no	no	no	no	no
Ministero dell'economia e delle finanze	So.g.i.n. – Società gestione impianti nucleari per azioni	si	no	no	no	no	no
Ministero dell'economia e delle finanze	Nucleco - Società per l'ecoingegneria nucleare – S.p.A.	si	no	no	no	no	no

REVISIONE STRAORDINARIA E RAZIONALIZZAZIONE PERIODICA DELLE PARTECIPAZIONI

Ministero	Denominazione	Attività consentite dall'art. 4 del TUSP ed inerenza dell'oggetto sociale alla missione istituzionale (art.20, comma 2, lettera a) SI/no	Assenza di dipendenti e numero di amministratori superiore al numero dei dipendenti (Art. 20, comma 2, lettera b. SI / no	Risultato d'esercizio negativo per quattro dei cinque esercizi 2013-2017 (art. 20, comma 2, lettera e) SI/No	Fatturato medio inferiore a € 500.000 nel triennio 2015 - 2017 (art. 20, comma 2, lettera d; art. 26, comma 12 quinquies) SI /no	Svolgimento di attività analoghe a quelle svolte da altre società (art.20, c.2 lett. c)	Necessità di contenimento dei costi di funzionamento (art.20, c.2 lett. f)
Ministero dell'economia e delle finanze	Società per la gestione di attività – Sga S.p.A.		no	no	no	no	no
Ministero dell'economia e delle finanze	Società per lo sviluppo del mercato dei fondi pensione per azioni Mefop S.p.A.	si	no	no	no	no	no
Ministero dell'economia e delle finanze	Sogei - società generale d'informatica - S.p.A.	si	no	no	no	no	no
Ministero dell'economia e delle finanze	Geoweb S.p.A.	si	no	no	no	no	no
Ministero dell'economia e delle finanze	SOGESID S.p.A.	si	no	no	no	no	no
Ministero dell'economia e delle finanze	Sose - Soluzioni per il sistema economico S.p.A.	si	no	no	no	no	no
Ministero dell'economia e delle finanze	Stm holding nv	si	si	no	no	no	no
Ministero dell'economia e delle finanze	Studiare sviluppo S.r.l.	si	no	no	no	no	no
Ministero per i beni e le attività culturali	Ales - arte lavoro e servizi S.p.A.	si	no	no	no	no	no
Ministero dell'istruzione, dell'Università, della ricerca	Next technology tecnottessile società nazionale di ricerca r.l.	no	no	no	no	si	no
Ministero dell'istruzione, dell'Università, della ricerca	Tecnoalimenti società consortile per azioni	no	no	no	no	si	no
Ministero delle politiche agricole, alimentari, forestali e del turismo	Agenzia di Pollenzo S.p.A.	si	si	no	no	no	no
Ministero delle politiche agricole, alimentari, forestali e del turismo	Buonitalia S.p.A. In liquidazione	si	si	no	no	no	si
Ministero delle politiche agricole, alimentari, forestali e del turismo	Unirelab S.r.l.	si	no	no	no	no	no
Ministero delle infrastrutture e dei trasporti	Ferrovie Appulo lucane – S.r.l.	si	no	no	no	no	no
Ministero dello sviluppo economico	Cfi cooper. Finanz. Impresa S.c.p.a.	si	no	no	no	no	no
Ministero dello sviluppo economico	So.fi.coop. - società cooperativa	si	no	si	no	no	no
Ministero della Difesa	Difesa servizi S.p.A.	si	no	no	no	no	no