



CORTE DEI CONTI

- SEZIONI RIUNITE IN SEDE DI CONTROLLO -

RELAZIONE

SUL RENDICONTO GENERALE DELLO STATO

2016

SINTESI





CORTE DEI CONTI

- SEZIONI RIUNITE IN SEDE DI CONTROLLO –

RELAZIONE

SUL RENDICONTO GENERALE DELLO STATO 2016

SINTESI

27 GIUGNO 2017

INDICE

	Pag.
Premessa	1
Il Rendiconto dello Stato nel quadro di finanza pubblica	4
I risultati dell'esercizio 2016	6
<i>Le entrate dello Stato</i>	6
<i>Le spese dello Stato</i>	12
<i>Il patrimonio</i>	17
L'ordinamento contabile	19
L'organizzazione e il personale	20
L'attività di controllo della Corte dei conti sull'Amministrazione statale	23
<i>Parte I – I controlli di legittimità sugli atti del Governo e delle</i>	
<i>Amministrazioni dello Stato</i>	23
<i>Parte II – Il controllo sulla gestione delle Amministrazioni centrali</i>	24
I fondi di rotazione e le gestioni fuori bilancio a sostegno delle politiche pubbliche	25
 La gestione del bilancio dello Stato per Amministrazione	 27
<i>Presidenza del Consiglio dei ministri</i>	27
<i>Ministero dell'economia e delle finanze</i>	29
<i>Ministero dello sviluppo economico</i>	31
<i>Ministero del lavoro e delle politiche sociali</i>	32
<i>Ministero della giustizia</i>	35
<i>Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale</i>	36
<i>Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca</i>	38
<i>Ministero dell'interno</i>	40
<i>Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare</i>	41
<i>Ministero delle infrastrutture e dei trasporti</i>	42
<i>Ministero della difesa</i>	43
<i>Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali</i>	44
<i>Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo</i>	46
<i>Ministero della salute</i>	47
 Attendibilità delle scritture contabili	 49
<i>Relazione sugli esiti delle verifiche sui dati del Rendiconto</i>	
<i>dell'entrata</i>	49
<i>Relazione sugli esiti delle verifiche sui dati del Rendiconto della spesa</i>	50
 Tavole	 53

IL RENDICONTO GENERALE DELLO STATO - RELAZIONE AL PARLAMENTO

SINTESI

Premessa

1.

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

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

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

Il Rapporto sul coordinamento della finanza pubblica, approvato dalle Sezioni Riunite il 27 marzo 2017, costituisce, ormai da alcuni anni, l'occasione per porre a disposizione del Parlamento elementi di valutazione sulle prospettive della finanza pubblica dopo la legge di bilancio, sulle dinamiche sottostanti i grandi aggregati di entrate e di spesa, sulle Istituzioni che presiedono al coordinamento della finanza pubblica sul territorio nazionale, anche in relazione all'esigenza di interventi strutturali che, nel rispetto dei vincoli di appartenenza all'Unione europea, favoriscano la crescita di lungo periodo con le opportune azioni di riforma e di rilancio degli investimenti.

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

2.

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

La Relazione si articola, come di consueto, in tre volumi: il primo dedicato a "I conti dello Stato e le politiche di bilancio", il secondo a "La gestione del bilancio dello Stato 2016 per Amministrazione" e il terzo all'"Attendibilità delle scritture contabili".

Il primo volume contiene, in primo luogo, un'analisi delle risultanze del Rendiconto dello Stato per il 2016 (entrate e spese), in relazione alla gestione di bilancio con riguardo ai diversi momenti contabili.

Il Rendiconto dello Stato viene poi esaminato con riferimento al quadro generale di finanza pubblica, agli andamenti generali dell'Entrata (anche con riguardo alle principali criticità riscontrate, all'attività di contrasto all'evasione ed all'assetto del prelievo) e alla gestione della Spesa (distinta per voci di classificazione economica e per missioni). Per quest'ultima, la relazione intende evidenziare, in un'ottica più strutturata, in primo luogo, la spesa, escluse le poste correttive e le acquisizioni di attività finanziarie, gestita direttamente dallo Stato, al netto dei trasferimenti alle amministrazioni pubbliche. In secondo luogo, gli effetti della legge di stabilità per il 2016 in termini di "contributo" delle amministrazioni centrali alla finanza pubblica. Inoltre, specifici approfondimenti hanno riguardato le misure di contenimento e razionalizzazione degli acquisti di beni e servizi, la riduzione dei tempi di pagamento, il fenomeno dei debiti fuori bilancio, le misure indirizzate a sostenere la crescita, la spesa destinata alla ricerca e la funzione dei fondi speciali, di parte corrente e di parte capitale, strumenti questi importanti per un ordinato svolgimento della legislazione di spesa.

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

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

Un capitolo è stato dedicato alle attività di controllo della Corte nel quale sono sinteticamente esposte le risultanze dei controlli di legittimità e di quelli sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato, che intendono offrire un quadro di insieme delle tematiche principali che hanno connotato l'attività della Corte, custode dell'equilibrio economico finanziario del settore pubblico e della corretta gestione delle risorse collettive.

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

3.

Anche quest'anno in apertura di Relazione, i dati di consuntivo espressi in termini di contabilità finanziaria sono posti a raffronto con il Conto dello Stato elaborato secondo i criteri della contabilità nazionale (SEC2010), al fine di offrire un analitico quadro di

raccordo per le principali categorie economiche delle entrate e delle spese e del loro andamento rispetto agli obiettivi programmatici previsti per il 2016.

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

4.

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

In tale ambito, i dati finanziari ed economici del Rendiconto sono stati analizzati in rapporto alle politiche di bilancio perseguite, avendo riguardo alle modalità di attuazione delle scelte definite negli atti di indirizzo politico degli organi di governo, nella manovra finanziaria o in leggi di settore di cui sono stati valutati gli esiti.

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, l'analisi si è concentrata sui programmi selezionati, ritenuti più significativi e sui loro risultati gestionali e sulle eventuali criticità emerse, evidenziando, ove rilevate, quelle di carattere contabile che hanno influito sulla realizzazione dei Programmi di spesa.

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

5.

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

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

Sull'esito degli accertamenti le Sezioni riunite riferiscono sia nei casi di riscontrate criticità, sia in quelli nei quali si renda necessario fornire raccomandazioni alle

Amministrazioni al fine di adottare correttivi, utili al miglioramento dello svolgimento dell'azione amministrativa.

Il Rendiconto dello Stato nel quadro di finanza pubblica

6.

La Relazione che accompagna il giudizio di parificazione del Rendiconto generale dello Stato ha lo scopo principale di proporre, a consuntivo, un esame della 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.

La Relazione espone risultati e valutazioni che utilizzano le grandezze di bilancio espresse in termini di contabilità pubblica, che sono alla base della decisione di parificazione del Rendiconto.

È noto, tuttavia, che la costruzione del quadro generale di finanza pubblica, 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 definite secondo i criteri della contabilità nazionale.

A tal fine, è indispensabile sottoporre le risultanze del rendiconto a trattamenti contabili complessi che rispondono all'applicazione delle regole standardizzate del Sistema Europeo dei Conti (SEC) e che hanno lo scopo di trasformare i dati di contabilità pubblica (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 quello degli enti di previdenza.

L'esigenza di disporre di un quadro informativo ordinato e completo ha indotto, da alcuni anni, la Corte dei conti a presentare ed illustrare nella Relazione sul rendiconto 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 pubblica 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, così raccordati, sono valutati nel riscontro con i risultati conseguiti nel 2015 e posti a confronto sia con la più generale evoluzione della finanza pubblica che con gli obiettivi programmatici fissati per il 2016.

Va, infatti, ricordato che l'esigenza conoscitiva sollecitata dalla Corte in sede di consuntivo si è prospettata, con ancora maggiore pressione, nella fase della

programmazione di bilancio, allorché l'approvazione da parte del Parlamento dell'annuale legge di bilancio impone di valutare *ex ante* la “coerenza del valore programmatico del saldo netto da finanziare con gli obiettivi programmatici di finanza pubblica”.

Al fine di rispondere a tale esigenza, in attuazione di una specifica disposizione normativa (legge n. 196 del 2009, art. 21, comma 12-*quater* e *quinquies*), 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.

7.

L'esame dei risultati del 2016, osservati con il filtro del “raccordo”, segnala una condizione informativa meno problematica rispetto agli ultimi anni. (Tavola 1)

Se si guarda, in particolare, ai grandi flussi di spesa si può rilevare che il livello della spesa finale (al netto delle partite finanziarie), espresso in termini di cassa, risulta nel 2016 perfettamente coincidente con quello esposto dal rendiconto riclassificato secondo il SEC. (Tavola 2)

A questo dato si accompagnano differenze complessivamente contenute anche per le principali componenti della spesa finale diretta (redditi da lavoro, consumi intermedi e investimenti fissi lordi), restando invece più ampi gli scostamenti nell'attività di spesa espressa nei trasferimenti statali.

In altri termini, dal quadro 2016 si trarrebbe una valutazione non priva di importanza sull'alto grado di significatività sostanziale del rendiconto dello Stato (e, in fase di previsione, del bilancio) modificato solo per tener conto dei diversi criteri di classificazione del SEC.

Una condizione positiva, che riduce i margini di incertezza e l'opacità nell'interpretazione dei risultati della gestione.

Il Conto dello Stato 2016, nella versione di contabilità nazionale, 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 3)

Al riguardo, si deve sottolineare come, ormai da alcuni anni, l'indebitamento netto dei conti pubblici è per intero imputabile alle amministrazioni centrali - e, quindi, allo Stato - poiché i conti delle Amministrazioni locali e quelli degli Enti di previdenza presentano, generalmente, un saldo attivo, che nel 2016 è risultato, rispettivamente, di 4,2 e 1,9 miliardi, a fronte di un disavanzo delle Amministrazioni centrali di 46,8 miliardi. Ciò significa che la gestione del bilancio dello Stato e della sua traduzione anche nei termini della contabilità nazionale riveste un ruolo strategico nel controllo degli obiettivi di saldo programmati: così nel 2016 il raggiungimento di un rapporto indebitamento/Pil del 2,4 per cento discende dal contenimento entro poco più di 46 miliardi del disavanzo dello Stato (e delle Amministrazioni centrali) e dal contestuale “accreditamento netto”

per complessivi 6 miliardi della gestione dei conti delle Amministrazioni locali e degli Enti di previdenza.

Nella Relazione dello scorso anno, un confronto di lungo periodo, effettuato dopo opportune depurazioni e rettifiche degli aggregati di spesa, suggerite dalla presenza di poste straordinarie che avrebbero alterato l'analisi (il bonus di 80 euro, il trattamento delle imposte differite, i nuovi criteri di classificazione degli aggi per i concessionari di giochi, scommesse e lotterie ecc.), conduceva a valutare positivamente l'azione di contenimento della spesa condotta nel triennio 2013-2015, con riguardo tanto al Conto delle Amministrazioni pubbliche, quanto - e soprattutto - alla gestione della spesa statale. Quest'ultima, infatti, avrebbe registrato, nel periodo in esame, una riduzione di quasi l'1 per cento medio annuo, un valore all'incirca doppio della flessione verificata a livello dell'intera Pubblica amministrazione.

Il 2016, pur nel quadro di una generale tendenza di tenuta dei conti pubblici, pone in luce come i flussi di spesa dell'intera Amministrazione pubblica abbiano segnato, sia nella parte corrente che in quella in conto capitale, un andamento decisamente più ridotto rispetto alla dinamica della spesa statale.

Così la spesa totale, cresciuta del 2,2 per cento nel Conto dello Stato, si riduce dello 0,1 per cento nel Conto delle AP; la spesa primaria totale aumenta del 3 per cento nello Stato e di solo lo 0,1 per cento nel Conto delle AP. (Tavola 4)

Lo scostamento è particolarmente accentuato per la spesa corrente al netto degli interessi, che nel conto dello Stato aumenta del 4,4 per cento rispetto al 2016, mentre la crescita è molto più moderata nel conto delle Amministrazioni pubbliche (1,7 per cento).

Per gli investimenti fissi lordi - per i quali la spesa dello Stato rappresenta poco più di un terzo del totale - la flessione del 2016 (-5,4 per cento nel conto delle AP), è per intero attribuibile alle amministrazioni locali, poiché, per le ragioni in precedenza ricordate, gli investimenti dello Stato in contabilità nazionale risultano cresciuti di oltre il 13 per cento.

I risultati dell'esercizio 2016

Le entrate dello Stato

8.

Nel 2016 la gestione delle entrate dello Stato si caratterizza positivamente per l'entità delle risorse complessivamente affluite all'Erario.

Le entrate finali accertate nel 2016 (oltre 581 miliardi), anche grazie all'accelerazione impressa dagli interventi legislativi adottati, hanno fatto registrare un significativo aumento (+2,1 per cento), proseguendo nella crescita già registrata nel 2015, dopo la breve flessione che si era avuta nel 2014.

Anche sul versante della riscossione, il risultato del 2016 (poco meno di 563 miliardi) mette in luce una crescita rispetto al 2015 (+2,5 per cento), a conferma di una tendenza che dal 2012 ha visto incrementare il gettito del 10,8 per cento. Si tratta di un

risultato riconducibile all'aumento delle riscossioni in conto competenza (+3,3 per cento), in parte frenato dalla sostanziale diminuzione delle riscossioni in conto residui (-6,7 per cento). (Tavola 5)

In attenuazione, rispetto all'esercizio precedente, lo scostamento degli accertamenti dalle previsioni definitive di entrata. Un fenomeno che si è distribuito in misura sostanzialmente equivalente fra le entrate extra-tributarie (-26,5 miliardi) e quelle tributarie (-28,6 miliardi) e che appare ricollegabile alle incertezze del quadro macroeconomico di riferimento e anche alla difficoltà di prevedere esattamente i comportamenti dei contribuenti di fronte ai diversi provvedimenti adottati.

Le entrate da accertamento e controllo (assunte al netto degli introiti riferibili a forme di "condono" e comprensive delle sanzioni e degli interessi), pari a 64,5 miliardi, segnalano una flessione rispetto al 2015 (-2,5 per cento), confermando, in ogni caso, una linea di tendenza in cui l'attività di controllo svolge un ruolo non secondario nella dinamica complessiva del gettito. (Tavola 6)

Anche nel 2016 le entrate di natura ricorrente rappresentano il 98 per cento delle entrate finali totali: un risultato positivo riconducibile in primo luogo alla componente *entrate tributarie*, nell'ambito della quale la quota delle entrate ricorrenti esprime la quasi totalità (98 per cento) del titolo.

Quanto al fenomeno delle riassegnazioni di entrata (oltre 9,6 miliardi nel 2016), pur dovendosi dare atto dei miglioramenti conseguiti, persistono le problematiche già segnalate in passato.

La massa dei residui attivi nel 2016 si è attestata a 212,2 miliardi (+1,9 per cento), con un incremento sia dei residui da riscossione sia, in maggior misura, di quelli da versamento.

E' noto come il fenomeno si concentri sulle entrate da ruoli e da attività di accertamento, 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 2016 la quantificazione dei residui al 31 dicembre è stata 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 (850,6 miliardi), ha consentito di determinare l'importo da iscrivere nel Rendiconto in 212,2 miliardi.

Anche per il 2016, infatti, è stato adottato un drastico abbattimento dei residui contabili da ruoli (complessivamente 95,3 per cento), nel presupposto di una presunta riscuotibilità nella misura del 4,7 per cento.

9.

L'attività di controllo fiscale presenta, anche nel 2016, caratteri ormai consolidati nel tempo e un elemento del tutto peculiare all'anno in esame, quello relativo alla gestione delle istanze di adesione volontaria (c.d. *voluntary disclosure*).

La valutazione dei risultati dell'attività di controllo mette in luce caratteri contrastanti. Da un lato, infatti, il controllo delle istanze di adesione volontaria presentate nel 2015 ha dato luogo, nel corso del 2016, ad un introito, per la maggior parte di carattere straordinario, di oltre 4,1 miliardi a fronte di quasi 130 mila istanze presentate, che hanno determinato 323.861 atti di adesione, consentendo in tal modo di pervenire ad un risultato complessivo di molto superiore a quello degli esercizi precedenti (10.588 milioni introitati per effetto dell'attività di controllo sostanziale contro 8.065 milioni nel 2014 e 7.759 milioni nel 2015). Dall'altro, tuttavia, la complessità amministrativa connessa a tale attività straordinaria ha avuto riflessi sull'ordinaria attività di controllo e di accertamento, con la riduzione dei relativi prodotti realizzati e dei risultati finanziari con essi conseguiti.

Alla flessione del numero di controlli si accompagna una sensibile riduzione della maggiore imposta accertata (-10,7 per cento) e dei risultati finanziari conseguiti (-17,2 per cento rispetto al 2015). Si tratta di risultati che vanno posti in stretta correlazione, oltre che con il rilevante assorbimento di energie imposto dalla gestione della collaborazione volontaria, con la progressiva riduzione delle risorse umane destinate all'attività di accertamento e controllo (-6,6 per cento nell'arco degli ultimi sei anni).

La distribuzione degli accertamenti fra le diverse tipologie di contribuenti, secondo i dati forniti dall'Amministrazione, mette in luce come essi si concentrino nelle fasce di minore importo: su un totale di oltre 746 mila controlli, inclusi quelli sulle dichiarazioni *voluntary disclosure*, il 49 per cento hanno dato luogo ad un recupero (potenziale) di maggiore imposta non superiore a 1.549 euro.

Ancora sul piano quantitativo dell'attività di controllo sostanziale posta in essere, emerge una diminuzione (-9,9 per cento) dell'attività istruttoria esterna, nella quale rientrano gli accessi brevi, i controlli mirati e le verifiche fiscali, che complessivamente passano da 36.551 nel 2015 a 32.940 nel 2016. Risultano in lieve ripresa, dopo la notevole diminuzione del 2015, le verifiche e i controlli nei confronti dei soggetti di grandi dimensioni, saliti da 306 nel 2015 a 314 nel 2016 (+2,6 per cento).

Si presenta in netta riduzione l'attività di controllo basata sull'accertamento sintetico, sugli studi di settore e sulle indagini finanziarie, fenomeno quest'ultimo che conferma il progressivo indebolimento dell'attività di controllo fiscale, anche alla luce dell'enorme potenziale informativo assicurato dall'anagrafe dei rapporti finanziari.

Anch'esso marginale e disomogeneo sul piano territoriale l'apporto dei comuni all'attività di accertamento svolta dall'Agenzia delle entrate.

Anomala anche nel 2016, come già rilevato nella precedente Relazione, la frequenza degli accertamenti che si sono definiti per inerzia del contribuente, pari al 34 per cento dei controlli eseguiti (nel 2015 l'incidenza era stata pari al 33, 8 per cento) e al 38,2 per cento in termini di entità finanziaria (nel 2015 era stata pari al 44,6 per cento). La gran parte degli accertamenti definiti per inerzia riguarda le imprese di minori

dimensioni (43.677 su 104.162 accertamenti complessivamente eseguiti nei confronti di tali imprese, pari al 41,9 per cento, con un valore di 3.798 milioni su 6.730 milioni). Sul totale degli accertamenti complessivamente eseguiti nei confronti di tutte le tipologie di soggetti, quelli definiti per inerzia relativi alle imprese minori costituiscono quasi il 22 per cento. Significativi appaiono i dati relativi alle società di capitali: 13.909 accertamenti definiti per inerzia su 43.704 accertamenti complessivamente eseguiti su tale tipologia di contribuenti (31,8 per cento), con una entità finanziaria di 4.087 milioni su un totale di 11.414 milioni accertati complessivamente (35,8 per cento). Anche nel caso delle società “grandi contribuenti” si sono rilevati accertamenti definiti per inerzia (39 controlli per un importo complessivo di 489,6 milioni, pari a un importo medio di 12,6 milioni).

Quanto al ravvedimento operoso, relativa risulta essere l’efficacia delle comunicazioni inviate in rapporto agli introiti conseguiti (403.755 comunicazioni complessive e 128,6 milioni di introiti a titolo di ravvedimento indotto). Va, peraltro, tenuto presente che questo strumento dovrebbe in prospettiva ridimensionarsi al crescere delle informazioni e dei dati considerati in sede di precompilazione delle dichiarazioni.

In diminuzione il numero delle comunicazioni di irregolarità emesse nel 2016 a seguito delle procedure di liquidazione automatizzata delle imposte emergenti dalle dichiarazioni dei redditi e dell’IVA, passato da 6,6 milioni di comunicazioni a 5,9 milioni (-10,3 per cento), mentre aumenta l’introito complessivo derivante da tale attività, che raggiunge gli 8.013 milioni, con un incremento di 1.121 milioni rispetto al 2015 (+16,3 per cento).

Ciò conferma il rilievo che ha assunto il fenomeno del mancato versamento delle imposte dichiarate (IVA, ritenute, imposte proprie), divenuto ormai una inconsueta forma di finanziamento delle attività economiche e, in alcuni casi, una modalità di arricchimento illecito.

Quanto all’attività di riscossione tramite ruoli, va evidenziato un incremento degli incassi da ruoli (+6,2 per cento), il cui livello (8,7 miliardi) risulta prossimo alla *performance* registrata all’inizio del decennio.

Ai positivi risultati registrati in termini di riscossioni si contrappone, nel 2016, una rilevante flessione sul versante dei carichi lordi conferiti all’agente della riscossione (diminuiti di oltre 11,8 miliardi, corrispondenti a una riduzione di tredici punti percentuali) determinata dalla riduzione dei ruoli emessi dall’Agenzia delle entrate nell’anno (-17,4 per cento), ruoli che costituiscono il 75 per cento circa del totale dei carichi lordi emessi nell’esercizio.

Quanto alle rateazioni in essere presso Equitalia, esse a fine 2016 ammontano a 42,3 miliardi con un incremento di 3,8 miliardi rispetto alla situazione a fine 2015 (+10 per cento), mentre le rateazioni revocate alla stessa data ammontano a 69,4 miliardi, con un incremento di 15 miliardi (+27,6 per cento).

L’attività svolta dall’Agenzia delle dogane si caratterizza nel 2016 per una contenuta diminuzione del numero complessivo dei controlli, che passano da 1,44 milioni nel 2015 a 1,41 milioni circa (-1,4 per cento), alla quale si correla un sensibile decremento

dei risultati finanziari conseguiti rispetto all'esercizio precedente, passati da 2,23 miliardi nel 2015 a 1,71 miliardi circa (-23 per cento).

In merito all'attività di controllo fiscale svolta dalla Guardia di finanza, emerge nel 2016 un aumento sia delle "verifiche e controlli" (+10 per cento) sia dei "controlli strumentali" (+2 per cento). In termini quantitativi ne deriva complessivamente una relativa stabilità, nel corso dell'ultimo quinquennio, del volume di produzione realizzato dal Corpo per il contrasto dell'evasione fiscale.

Dai dati emerge, tuttavia, nel 2016 una diminuzione, rispetto all'anno precedente, della proficuità potenziale delle "verifiche e controlli" nel settore dell'imposizione diretta, che costituiscono l'attività finanziariamente più rilevante. Dai maggiori componenti rilevati nel 2015, pari a 61,1 miliardi, si è scesi a 55,7 miliardi (-8,9 per cento). La flessione nel settore dell'imposizione diretta risulta parzialmente compensata dall'incremento degli esiti finanziari in materia di IVA (+531,2 milioni) e dal sensibile incremento dei rilievi in materia di ritenute (+104,4 per cento rispetto al 2015), per un importo di oltre 1,3 miliardi.

Si deve ritenere che la diminuzione complessiva degli esiti finanziari registrata nel 2016 si sia riflessa, in parte, già negli introiti da accertamento consuntivati dall'attività dell'Agenzia delle entrate nell'anno.

Quanto al ricorso alle indagini finanziarie da parte del Corpo, esso appare limitato e in decremento rispetto all'anno precedente, anche se nel 2016 si è registrato un incremento degli imponibili determinati.

I pur limitati dati che è stato possibile acquisire relativamente ai procedimenti penali tributari mettono in luce, dopo le modifiche recate alla disciplina contenuta nel d.lgs. n. 74 del 2000, dai decreti legislativi n. 128 del 5 agosto 2015 e n. 156 del 24 settembre 2015, una notevole riduzione delle notizie di reato segnalate alle procure penali già dagli ultimi mesi del 2015 e, in misura ancora maggiore, nel corso del 2016.

10.

Quanto all'andamento dell'IVA va evidenziato come anche nel 2016 si sia confermato il *trend* in crescita avviato a partire dal 2014. Il gettito si è assestato ad oltre 124 miliardi (+5,2 miliardi in termini assoluti, +4,3 in termini percentuali). L'aumento è interamente riconducibile alla componente relativa agli scambi interni (+5,9 miliardi), trainata dai versamenti da *split payment* e dal meccanismo del *reverse charge*, mentre l'IVA sulle importazioni diminuisce di poco meno di un miliardo: diminuzione determinata, come era avvenuto nel 2015, dal mercato degli olii minerali e in particolare dalla diminuzione del prezzo del greggio.

Sul versante dei crediti portati in compensazione (dei debiti tributari e contributivi), essi hanno superato i 50 miliardi complessivi, con una crescita di oltre il 6 per cento rispetto al 2015, determinata principalmente dalle maggiori compensazioni registrate per IRPEF (+1,8 miliardi), per IVA (+1,3 miliardi) e per Recupero del bonus di 80 euro erogato dai sostituti d'imposta (+0,6 miliardi).

In flessione la dinamica dei rimborsi erogati dall'amministrazione, che complessivamente diminuiscono rispetto al 2015 di 1,6 miliardi. Tale risultato deriva da un incremento di quasi 2 miliardi nei rimborsi erogati ai fini IVA e da una flessione di oltre 3,5 miliardi nei rimborsi erogati ai fini dell'imposizione sul reddito.

Oggetto di una specifica analisi sono state le diverse iniziative adottate per la promozione della *tax compliance* e il miglioramento dei servizi ai contribuenti, tra le quali l'invio di comunicazioni ai contribuenti, realizzata grazie ad un più tempestivo incrocio dei dati che confluiscono in Anagrafe tributaria e l'adozione della fatturazione elettronica e della comunicazione telematica dei dati delle fatture IVA, in attuazione delle disposizioni contenute nell'articolo 1, commi 634 e 635, della legge n. 190 del 2014, nonché di quelle recate dal d.lgs. n. 127 del 2015 e dal DL n. 193 del 2016.

Specifici elementi conoscitivi sono stati pure acquisiti in ordine all'azione svolta per il contrasto dei fenomeni di evasione internazionale, realizzati attraverso la costituzione in Italia di stabili organizzazioni occulte, l'utilizzo strumentale di articolati schermi giuridici, la fittizia domiciliazione in Paesi a bassa fiscalità di persone fisiche e società, l'irregolare applicazione della disciplina sui prezzi di trasferimento e le implicazioni fiscali della c.d. *sharing economy*, nonché la gestione di nuovi strumenti quali il *patent box* e la *cooperative compliance*.

11.

Le entrate da giochi, anche nel 2016, hanno fatto registrare un incremento considerevole (+24 per cento), superando i 10 miliardi e confermando l'andamento positivo dell'anno precedente. La "raccolta lorda" si è attestata intorno ai 95,9 miliardi, in crescita (+9 per cento) rispetto al 2015.

L'incremento delle entrate registrato nel 2016 è spiegato in particolare dall'accresciuta rilevanza della tassazione sul gioco degli apparecchi da divertimento (AWP e VLT, comunemente indicati come *slot machine*), alla quale si deve più della metà del gettito complessivo (5,8 miliardi); oltre 3,5 miliardi derivano dai giochi numerici e dalle lotterie. (Tavola 7)

Nel 2016 il gettito delle accise sui prodotti petroliferi, che rappresenta circa il 12 per cento del totale delle imposte indirette e il 6 per cento del totale delle imposte, è stato di poco superiore ai 25 miliardi, mantenendosi pressoché stabile rispetto all'anno precedente (-7 milioni).

I consumi totali, che nell'ultimo biennio, dopo una costante e significativa riduzione, avevano manifestato una leggera crescita, si sono assestati sui livelli del 2014, con una lieve diminuzione rispetto all'anno precedente (-1 per cento), in seguito a una flessione, seppur contenuta, nel consumo sia di benzina che di gasolio.

Nel confronto europeo, l'Italia si conferma come uno dei Paesi con la più elevata incidenza della componente fiscale sul prezzo dei prodotti petroliferi, a fronte di un prezzo industriale della benzina senza piombo e del gasolio auto sostanzialmente in linea con la media europea.

Le spese dello Stato

12.

I dati del Rendiconto generale dello Stato per il 2016 sembrano segnare una riduzione della spesa particolarmente netta. Una flessione che era già presente nelle previsioni iniziali di bilancio ma che si accentua nelle previsioni definitive: la spesa complessiva si riduce del 3,3 per cento, la spesa primaria del 2,4, quella corrente (sempre primaria) del 2,8 per cento. Solo le spese in conto capitale erano previste in crescita, dato che si accentua guardando agli stanziamenti definitivi (+3,1 per cento sul 2015).

In termini di prodotto, la spesa corrente primaria registra una significativa riduzione (-1,4 punti), raggiungendo il 29,1 per cento, mentre immutato rimane il peso della spesa in conto capitale. (Tavola 8)

Nella gestione, i tratti ora ricordati si rafforzano: gli impegni sulla competenza si riducono del 5 per cento a livello complessivo, si fa più netta la flessione della spesa primaria (-3,6 per cento); oltre alla spesa corrente flette, seppur in misura limitata, anche quella in conto capitale. Ancora più marcata la caduta dei pagamenti per spesa corrente (al netto interessi) su cui incide sia il calo dei trasferimenti alle famiglie, che si riducono di oltre il 25 per cento, sia quelli alle Amministrazioni pubbliche.

Al netto delle regolazioni contabili, gli andamenti registrati non mutano significativamente: la spesa finale scende dello 0,3 per cento rispetto al 2015, mentre quella primaria, pur confermandosi in calo, riduce la variazione dal 2,4 allo 0,1 per cento. L'impatto delle correzioni contabili è particolarmente rilevante sulla spesa in conto capitale: al netto delle regolazioni, gli stanziamenti a ciò destinati crescono dell'8,3 per cento contro il 3,1. Tali andamenti si riverberano sulle somme impegnate, che vedono più che dimezzata la flessione rispetto al 2015 (la riduzione del 3,7 per cento si ridimensiona all'1,6 per cento). Molto diverso l'andamento della spesa in conto capitale, in aumento sulla competenza del 5,4 per cento (contro una flessione nel risultato al lordo dello 0,8 per cento), mentre si conferma in riduzione in termini complessivi (-21,4 per cento). Ridimensionata risulta anche la flessione dei pagamenti correnti (dal 3,8 all'1,5 per cento), mentre crescono quelli in conto capitale (sempre in competenza). (Tavola 9)

13.

Da tali risultati non sembra tuttavia possibile trarre indicazioni definitive circa il percorso di riduzione e riqualificazione della spesa dello Stato. Su essi incidono infatti gli andamenti particolari delle poste correttive e compensative e delle acquisizioni di attività finanziarie (nonché di una gestione fuori bilancio). Escludendo tali voci, che rispondono prevalentemente a logiche finanziarie e contabili e che rischiano di falsare una lettura più attenta ai fondamentali economici della gestione, il quadro dei risultati del 2016 muta in misura consistente. La spesa corrente primaria cresce nelle previsioni definitive dell'1,3 per cento. La spesa in conto capitale aumenta del 17,7 per cento rispetto al 2015. (Tavola 10)

Nella gestione si consegue sempre una flessione della spesa corrente (in termini di impegni), ma grazie ad un calo della spesa per interessi. Una variazione più consistente della spesa per il servizio del debito (-3,9 per cento rispetto al 2015, in calo di circa 3 miliardi) consente di compensare una spesa primaria più elevata. Guardando agli impegni totali la contrazione si rafforza (-0,7 per cento) grazie anche ad una, seppur limitata, flessione della spesa primaria. A consuntivo, la spesa in conto capitale presenta variazioni molto più lievi di quelle incorporate nelle previsioni definitive (4,2 per cento la crescita degli impegni sulla competenza e 1,4 per cento quella totale), principalmente come risultato di un rafforzamento della crescita dei trasferimenti alle imprese (+45 per cento gli impegni totali rispetto al 2015) e della riduzione sia degli investimenti fissi (-16,2 per cento) che dei contributi alle Amministrazioni pubbliche (-8,2 per cento).

L'analisi svolta guardando anche ai risultati per missione consente di leggere nella gestione del bilancio 2016 ulteriori tre caratteristiche:

- la conferma della tendenza a concentrare gli interventi su poche missioni (alle prime dieci missioni è riferibile oltre il 90 per cento della spesa);
- la capacità di orientare la spesa sulle emergenze: pur a fronte di spazi di manovra limitati, si sono affrontate situazioni di particolare criticità (Soccorso civile, Immigrazione);
- la volontà di imprimere una accelerazione alle realizzazioni effettive. Una scelta che trova riscontro nell'aumento dell'attività di impegno e di pagamento sulla competenza anche per la spesa in conto capitale. Un'accelerazione resa possibile anche da una più efficace selezione degli interventi su cui puntare.

Una conferma dello sforzo esercitato per accelerare la spesa in conto capitale si ha anche guardando alla spesa diretta dello Stato (al netto dei trasferimenti ad altre Amministrazioni pubbliche). Gli impegni e i pagamenti di competenza crescono a tassi elevati, in particolare in alcune missioni (“Competitività e sviluppo delle imprese”, “Diritto alla mobilità e tutela e valorizzazione dei beni culturali”). In crescita anche gli impegni totali, ma non i pagamenti, che fatta eccezione per “Competitività e sviluppo delle imprese” (e per “Ordine pubblico e sicurezza”), non confermano gli incrementi.

Per quanto riguarda la spesa corrente, al di là della crescita degli stanziamenti, essa si mantiene in termini di impegni e pagamenti intorno al 2 per cento, sostanzialmente in linea con la crescita del Pil nominale, e testimonia l'attenzione prestata agli obiettivi complessivi di finanza pubblica. (Tavola 11)

14.

Anche nel 2016 la legge di stabilità prevedeva un contributo delle Amministrazioni centrali alla manovra di finanza pubblica. Si tratta di un importo più rilevante rispetto al 2015 (1,7 miliardi): oltre 3 miliardi di minori spese e circa 300 milioni di maggiori entrate in termini di saldo netto da finanziare.

Il taglio operato sembra aver confermato le attese. Le variazioni disposte nella gestione hanno, nel complesso, ridotto la dimensione dei tagli del solo 17,3 per cento (ben

meno dello scorso esercizio in cui il reintegro di fondi aveva superato l'80 per cento): alle riduzioni per 3.022 milioni hanno fatto seguito aumenti di stanziamenti netti per 522 milioni. (Tavola 12)

Un risultato che tuttavia non ha impedito che si procedesse nella gestione ad una ampia revisione dei contributi richiesti inizialmente, adattando le esigenze di bilancio a quelle che si presentavano per eventi imprevisti o per scelte di politica economica generale come nel caso dell'accelerazione degli investimenti. Ciò è stato fatto, in prevalenza, accentuando i tagli operati o ampliando le riduzioni già proposte ai fondi (è il caso ad esempio del Fondo sviluppo e coesione).

Ma proprio in questo sta il successo, e il limite, del nuovo capitolo della *spending review*. Nonostante il forte incremento nell'importo complessivo, le scelte operate con la legge di stabilità per il 2016 appaiono condizionate dalla necessità di contemperare le esigenze di una strutturale riduzione della spesa con quella di limitarne gli effetti recessivi. Fatta eccezione per alcuni tagli alla spesa corrente di cui andrà valutata la strutturalità, per numerose misure (specie di spesa in conto capitale) risulta ragionevole dubitare non solo della permanenza degli effetti, ma anche dell'effettiva incidenza sulla spesa.

Resta, quindi, evidente che va ancora esplorata la strada di una revisione attenta di quanto può, o non può più, essere a carico del bilancio dello Stato, in un processo di selezione della spesa.

15.

Nel corso del 2016 è stato ulteriormente ampliato il sistema di acquisizione centralizzata degli acquisti delle Amministrazioni pubbliche. (Tavola 13)

Sulla base dei dati forniti dai Ministeri, relativamente agli impegni assunti nel 2016, la spesa per acquisti di beni e servizi risulta, tuttavia, aumentata di oltre il 5 per cento. Nonostante una crescita degli acquisti tramite gli strumenti Consip, si conferma anche nel 2016, sia per i consumi intermedi che per gli investimenti, una prevalenza del ricorso alle procedure extra Consip.

Per quanto riguarda le locazioni passive, nell'ambito delle spese di funzionamento, la spesa totale in termini di costo, al netto dei canoni ed oneri FIP, si è ridotta di oltre 34 milioni nel 2015 e di altri 6 milioni nel 2016. Pur trattandosi di risultati positivi, i risparmi conseguiti sono sensibilmente distanti dal 50 per cento della spesa registrata nel 2014 (oltre 584 milioni, sempre al netto dei canoni FIP), fissato dal Legislatore. Obiettivo ambizioso anche alla luce di quanto previsto dal Piano di razionalizzazione nazionale coordinato dall'Agenzia del demanio, che prevede un risparmio massimo di circa 136 milioni.

Le spese per *facility management* (FM), pulizia e manutenzioni rappresentano circa il 4,5 per cento della spesa totale per acquisto di beni e servizi. In questo caso, la spesa tramite procedure centralizzate supera nettamente quella effettuata al di fuori (oltre 138 milioni a fronte di 64 milioni). Nel caso di tali categorie merceologiche il sistema

centralizzato appare ormai consolidato, ma il “vestito” ritagliato dalle Convenzioni non si adatta perfettamente a tutte le esigenze, specie per gli immobili di più grandi dimensioni e, all’opposto, per le realtà più piccole.

16.

Il problema dei ritardi nei pagamenti e dei corrispondenti debiti commerciali delle Amministrazioni pubbliche è stato affrontato dal Legislatore con misure dirette, da un lato ad accelerarne, attraverso stanziamenti *ad hoc*, l’estinzione, dall’altro a prevenirne la formazione, intervenendo sul complesso insieme delle cause alla base del fenomeno.

L’analisi dei dati delle Amministrazioni centrali, desunti dalla Piattaforma elettronica per il monitoraggio, riferiti alle fatture emesse nel 2016, ha evidenziato ancora consistenti ritardi: l’insieme delle fatture è stato pagato in media in 53 giorni, che si riducono a 49 se si tiene conto dell’indice ponderato sull’importo fatturato. Inoltre, risulta confermata la tendenza al pagamento delle fatture di importo più alto. (Tavola 14)

I dati di Rendiconto sembrano poi indicare margini di recupero consistenti: risulta evidenziata, infatti, una costante riduzione nell’ultimo quadriennio della capacità di pagamento fino ad arrivare al 59 per cento del 2016 (-3 punti percentuali rispetto al 2013). Un *trend* che sembra non conciliarsi con la auspicata propensione a non accumulare passività nel tempo e, conseguentemente, con una riduzione dei tempi di pagamento dei debiti commerciali.

A poter incidere positivamente sulla gestione del ciclo passivo potrebbero essere le nuove norme da ultimo introdotte nell’ordinamento contabile, in particolare l’estensione, anche allo Stato, del principio di imputazione in bilancio delle obbligazioni perfezionate negli esercizi in cui le stesse risultano esigibili, nonché il ruolo centrale affidato al piano finanziario dei pagamenti.

17.

A partire dal 2012 il Legislatore ha posto una attenzione particolare ai debiti fuori bilancio. Nel periodo compreso tra fine 2012 e fine 2016, tuttavia, i debiti fuori bilancio passano da poco più di 930 a 2.111 milioni. Sono sempre quattro le Amministrazioni (il Ministero dell’interno, il MIT il MIUR e il Ministero della giustizia) che assorbono circa il 98 per cento del debito residuo a fine anno. Si tratta prevalentemente di debiti per consumi intermedi, trasferimenti correnti alle famiglie, altre uscite correnti e investimenti fissi lordi. Nel 2016 il debito pesa, sul complesso delle categorie interessate, per circa l’8,3 per cento in termini di impegni (6,3 per cento circa nel 2015) e per poco più del 9 per cento in termini di pagamenti (6,8 per cento nel 2015). Una dinamica crescente che richiede una particolare attenzione.

In aumento sono anche i debiti delle Amministrazioni verso la Tesoreria per speciali ordini di pagamento (SOP) emessi per far fronte ad obblighi intervenuti in assenza (o insufficienza) di disponibilità finanziarie di bilancio. Tali debiti, la cui sistemazione contabile di norma dovrebbe essere perfezionata entro 6 mesi, risultano cresciuti

nell'anno di 327 milioni, a fronte dei 101 smaltiti. A fine esercizio il debito residuo dei Ministeri era di 738 milioni. (Tavola 15)

18.

Nel 2016 la spesa diretta dello Stato per gli investimenti (categoria XXI), rappresenta solo il 12,5 per cento degli stanziamenti definitivi in conto capitale, poco più di 5 miliardi che si traducono in circa 4 miliardi di impegni e 2 miliardi di pagamenti di competenza, mentre impegni e pagamenti totali sono entrambi poco superiori a 4 miliardi. Importi comunque inferiori ai livelli registrati nel 2015.

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

L'11 per cento degli stanziamenti e circa il 7 per cento dei pagamenti, pur essendo finalizzati all'accumulazione di capitale, sono indirizzati in maniera specifica ed esclusiva all'apparato amministrativo. Il 54,6 degli stanziamenti (il 57,1 per cento dei pagamenti) è rappresentato da quella spesa ugualmente destinata all'apparato produttivo amministrativo, ma con la finalità di consentire l'erogazione di servizi e l'esercizio di funzioni che hanno un impatto sulla collettività. Alle spese per l'informatizzazione e digitalizzazione va poi l'8 per cento degli importi (circa a 337,3 milioni), una quota piuttosto contenuta ma con un profilo crescente sia per le risorse stanziare, che impegnate e pagate. Infine, circa 1,3 miliardi di stanziamenti e 1,1 di pagamenti totali (rispettivamente il 26 e il 28 per cento della categoria) rappresentano invece quegli investimenti che riguardano interventi specifici destinati ad incrementare lo *stock* di capitale fisico e infrastrutturale del Paese.

Nel 2016 sono in crescita solo le spese per l'informatizzazione (in aumento del 17,9 per cento in termini di pagamenti totali) e le spese destinate direttamente allo sviluppo e alla crescita infrastrutturale del Paese che mostrano una accelerazione dei pagamenti sia di competenza (+14,9 per cento) sia totali (+2 per cento). (Tavola 16)

Per un quadro complessivo della spesa per investimenti è necessario considerare, inoltre, che in diversi servizi di pubblica utilità lo Stato ha ceduto a società esterne (che rimangono sotto il controllo pubblico) l'attività diretta, mantenendo il ruolo di regolatore del mercato. Pertanto, considerando i contributi in conto capitale a tali imprese, nel 2016 i pagamenti per investimento raggiungono gli 8,9 miliardi (-1,6 per cento rispetto al 2015): al lieve aumento riscontrato nell'ambito della categoria XXI, si aggiunge solo l'incremento del 10,4 per cento nei contributi agli investimenti, mentre i contributi alle imprese pubbliche registrano minori pagamenti per il 9,4 per cento e gli altri trasferimenti per il 6,5.

19.

Le risorse dedicate alla ricerca ammontano nel 2016 a 2.957 milioni, registrando un contenuto incremento rispetto al precedente esercizio (2.869 milioni nel 2015), ma attestandosi ad un valore nettamente inferiore a quello di soli pochi anni prima (3.977 milioni nel 2010).

Si tratta degli importi relativi a nove programmi di spesa della missione “Ricerca e innovazione”, che coinvolgono direttamente otto Ministeri. Gli stanziamenti si concentrano nel programma affidato al Ministero dell’istruzione, dell’università e della ricerca - che assorbe circa il 77,5 per cento delle risorse - seguito dal Ministero della salute (10 per cento delle risorse) e dal Ministero dell’economia e delle finanze (6,5 per cento delle risorse). (Tavola 17)

In flessione le spese di funzionamento (che non superano l’1,5 per cento delle somme impegnate) e i trasferimenti correnti alle Amministrazioni pubbliche presentano, invece, una consistente crescita sia i contributi agli investimenti a imprese (6,5 per cento degli impegni), sia i contributi agli investimenti (circa il 70 per cento degli impegni).

Si tratta, peraltro, di risorse quasi interamente assorbite dal programma di spesa del MIUR, nel cui ambito i contributi alle imprese si riconducono al Fondo per gli investimenti nella ricerca scientifica e tecnologica (FIRST) – le cui risorse consentono il finanziamento della sola ricerca di base affidata alle università e agli Enti di ricerca (PRIN) – e i contributi agli investimenti a PA risultano destinati per oltre l’80 per cento al Fondo di funzionamento ordinario degli Enti di ricerca vigilati.

La rappresentazione della spesa di ricerca offerta dal bilancio dello Stato presenta più di un limite. Esaminando i singoli programmi, sia sotto il profilo finanziario sia sotto quello contenutistico, emerge di frequente, infatti, che si tratta di risorse e di attività solo indirettamente finalizzate ad interventi di ricerca o di meri trasferimenti di fondi a enti di ricerca vigilati.

Inoltre, una rilevante quota degli stanziamenti destinati ad attività di ricerca, in particolare industriale e precompetitiva, viene attualmente contabilizzata in programmi appartenenti ad altre missioni facenti capo, in particolare, al Ministero per lo sviluppo economico, al Ministero della difesa e al Ministro delle infrastrutture e dei trasporti.

Il patrimonio**20.**

Il “Conto del patrimonio” 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, a seguito 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.

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 volte ad accertare la regolare iscrizione delle singole variazioni alle poste patrimoniali ed ai relativi allegati, sotto il profilo della corrispondenza con la documentazione giustificativa dei dati riportati nelle scritture contabili, delle modalità di aggiornamento dei valori iscritti, della sussistenza dei requisiti di certezza ed esigibilità per il mantenimento della iscrizione, delle modalità di determinazione dei valori di iscrizione dei beni materiali prodotti.

Per le verifiche concernenti la gestione patrimoniale, la Corte acquisisce, mediante il Sistema del conto del patrimonio (SIPATR), la documentazione giustificativa fornita dalle Amministrazioni per il tramite degli Uffici centrali di bilancio nelle variazioni apportate rispetto alla consistenza iniziale. 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 partite contabili non giustificate.

Una ridotta significatività delle risultanze del Conto, che si riflettono sul patrimonio dello Stato, è data dalle “rettificazioni” apportate in applicazione di disposizioni amministrative, circolari o altri provvedimenti non connessi alla gestione del bilancio. Per maggiore chiarezza e leggibilità delle risultanze del conto andrebbero più dettagliatamente illustrate le cause giustificative di tali “rettificazioni”, che incidono in modo rilevante sulle risultanze gestionali e che riguardano principalmente i beni immobili e quelli mobili.

Andrebbe migliorata, infine, la leggibilità dei punti di concordanza tra Conto del bilancio e Conto del patrimonio, con riferimento alla prospettazione delle partite relative alla gestione finanziaria per movimentazioni riferite alla gestione di tesoreria, scorporandone i flussi che costituiscono una potenziale duplicazione di operazioni di bilancio e ciò per meglio evidenziare gli effetti autonomi connessi alle sole movimentazioni di tesoreria.

L'applicazione dei criteri del SEC2010, di cui al regolamento n. 549 del 2013 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 21 maggio 2013, è avvenuta già a partire da settembre 2014 in riferimento alle Amministrazioni pubbliche da parte dell'ISTAT; per quanto attiene al Conto del patrimonio dello Stato, non risulta ancora completamente conseguita la rivisitazione dello stesso secondo le regole del SEC2010. L'applicazione del sistema di regole di classificazione dei conti economici nazionali SEC2010, per quanto attiene al Conto del patrimonio dello Stato, permette di rispondere alle esigenze di comparabilità internazionale delle poste ed allegati patrimoniali.

La significatività dei dati esposti nel Conto è connessa alla completa compilazione dei singoli elementi attivi e passivi; non vengono ancora registrate nel Conto del patrimonio, alcune significative voci, quali, tra quelle attive, le opere permanenti destinate alla difesa nazionale, 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.

Nel Conto del patrimonio presentato nel 2016, le passività (finanziarie) dello Stato - pari a 2.784,95 miliardi - superano le attività - pari a 986,98 miliardi - (di cui finanziarie 675,91 e non finanziarie 311,07), come già rilevato negli anni precedenti. (Tavola 18)

Il peggioramento patrimoniale complessivo scaturito dalla gestione 2016 è pari a 39,55 miliardi, derivante dalla differenza tra l'“eccedenza di passività” registrata nel 2016 (pari a 1.797,97 miliardi) e quella del 2015 (pari a 1.758,42 miliardi).

La minor misura del peggioramento patrimoniale del 2016 non deriva dalla componente delle passività finanziarie, che è incrementata di quasi 64 miliardi (da 2.721 a 2.785 miliardi) di un importo superiore rispetto al dato dell'anno precedente (60,9 miliardi), quanto dall'aumento delle attività per 24,37 miliardi, le quali nel 2015 erano diminuite di quasi 6 miliardi.

Per il 2016 si rileva che, osservando i risultati differenziali, la gestione del bilancio ha apportato al patrimonio un miglioramento con l'avanzo accertato di circa 57,51 miliardi (erano 2,48 nel 2015 e 29,6 nel 2014).

Le attività sono aumentate di 24,37 miliardi soprattutto nella componente delle attività finanziarie (18,81 miliardi) e in misura minore (5,55) per quelle non finanziarie.

L'incremento delle passività di 63,92 miliardi è il risultato di voci in aumento (principalmente i Buoni del tesoro poliennali e i Residui passivi) e in diminuzione (imputabili principalmente alle voci Debiti di Tesoreria e Residui passivi perenti).

L'ordinamento contabile

21.

Nel 2016 si è consolidata l'attività di adeguamento dell'ordinamento contabile, da un lato dando attuazione alle deleghe previste nelle fondamentali materie della rivisitazione della struttura del bilancio dello Stato (art. 40 della legge n. 196 del 2009) e del potenziamento del bilancio di cassa (art. 42 della stessa legge), dall'altro chiudendo il ciclo di revisione dell'ordinamento contabile apertosi nel 2012 con le modifiche di alcuni articoli della Costituzione (artt. 81, 97, 117 e 119) e proseguito con l'approvazione, nel medesimo anno, della legge c.d. “rinforzata” n. 243.

Ciò è avvenuto attraverso alcuni passaggi fondamentali, accompagnati ciascuno da riflessioni offerte dalla Corte dei conti al Parlamento nelle sedi deputate: l'entrata in vigore dei decreti legislativi attuativi delle deleghe indicate (d.lgs. n. 90 del 2016 e d.lgs. n. 93 del 2016) e l'approvazione di una legge destinata ad innovare i contenuti e l'articolazione della legge di bilancio dello Stato (legge n. 163 del 2016).

In particolare, per ciascuno dei settori d'intervento si sono svolte indagini conoscitive ad opera delle Commissioni bilancio congiunte dei due rami del Parlamento, nel corso delle quali è stata sentita la Corte in audizione. Inoltre è stato reso un parere al Governo, sullo schema di decreto del Ministro dell'economia e delle finanze di cui all'art. 9, comma 4, del citato d.lgs. n. 93 del 2016, ovvero in tema di sperimentazione sulle nuove nozioni di impegno e pagamento. Infine, importanti considerazioni sono state enunciate in occasione della Relazione quadrimestrale sulla tipologia delle coperture adottate e sulle tecniche di quantificazione degli oneri del 10 Marzo 2017 (riferita alle leggi pubblicate nel quadrimestre settembre-dicembre 2016), ove è stata esaminata la prima legge di bilancio applicativa delle novità riguardanti, fra l'altro, gli strumenti della sessione di bilancio.

L'organizzazione e il personale

22.

Anche per effetto della sentenza n. 251 del 25 novembre 2016 della Corte costituzionale, il processo di attuazione della legge delega n. 124 del 2015 non ha portato ancora sviluppi concreti.

Rispetto ai decreti emanati nel primo semestre del 2016, risultano attualmente pubblicati due ulteriori decreti legislativi. Il primo riguarda "Modifiche ed integrazioni al d.lgs. n. 165 del 2001, contenente la disciplina del pubblico impiego" e il secondo la revisione della normativa sulla valutazione della *performance* contenuta nel d.lgs. n. 150 del 2009. Inoltre, tre schemi di decreti legislativi sono stati approvati in via preliminare ed hanno iniziato il previsto *iter* per l'emanazione (Revisione dei ruoli delle Forze di polizia; Documento unico di proprietà e circolazione degli autoveicoli; Riordino della disciplina del Corpo nazionale dei Vigili del fuoco).

A fronte di un disegno riformatore, positivamente commentato dalla Corte, proprio per la coerenza e la completezza dei settori di intervento, riguardanti l'organizzazione, l'attività amministrativa, il personale e le procedure, la delega è stata attuata attraverso interventi frammentari e marginali, tra loro non coordinati, relativi a specifici procedimenti e settori di attività, al di fuori di un complessivo disegno organico di riforma dell'amministrazione.

L'approccio seguito è stato quello di modificare ed integrare la normativa vigente e non già di procedere, come pure sarebbe stato possibile attesa la ampiezza dei criteri di delega, a vere e proprie redazioni di testi unici di settore.

E' rimasto, in particolare, inattuato il corpo centrale delle legge delega, contenuto nell'articolo 8, concernente il riordino delle amministrazioni centrali e periferiche dello Stato (Presidenza del Consiglio dei Ministri, Ministeri, Agenzie governative nazionali, Enti pubblici non economici nazionali).

La Corte auspica una ripresa del processo riformatore, per un effettivo recupero di efficacia ed economicità dell'azione amministrativa anche allo scopo di corrispondere

alle raccomandazioni dell'Unione Europea, da ultimo ribadite in occasione dell'esame del programma nazionale di riforma e del programma di stabilità per il 2017.

23.

In attesa di un riavvio del percorso di riforma dell'assetto ordinamentale delle pubbliche amministrazioni, nel 2016 non si segnalano particolari modifiche all'organizzazione delle Pubbliche Amministrazioni.

La Presidenza del Consiglio dei Ministri continua ad accentuare il proprio ruolo di amministrazione attiva, acquisendo competenze in un complesso di settori strategici. La legge di bilancio 2017 (art. 1, comma 140), ha infatti attribuito alla PCM la gestione del fondo unico per gli investimenti, con l'obiettivo di concentrare le attività necessarie allo sviluppo infrastrutturale del Paese nell'organo deputato alla definizione dell'indirizzo politico.

E' proseguita, nell'esercizio 2016, l'attività necessaria a garantire la piena operatività di alcune neo istituite Agenzie Governative (l'INL -Ispettorato Nazionale del Lavoro- e l'ANPAL-Agenzia nazionale per le politiche attive del lavoro-, presso il Ministero del lavoro, e l'Agenzia per la cooperazione e lo sviluppo, presso il Ministero degli esteri e della cooperazione internazionale).

Il frequente ricorso alla figura organizzativa dell'Agenzia, rende urgente il riavvio del processo riformatore, allo scopo di unificare le caratteristiche di tale modello, sotto il profilo del grado di autonomia, della omogenea definizione di poteri ministeriali di vigilanza ed indirizzo, dei controlli esterni, di un uniforme ordinamento del personale, della struttura organizzativa e della composizione degli organi di direzione. Anche sotto il profilo contabile vanno individuati i necessari raccordi con il bilancio ed il Rendiconto generale dello Stato.

Nel corso del 2016 sono stati portati a conclusione le attività di ricollocamento del personale connesse ad importanti interventi di riassetto istituzionale dell'organizzazione dello Stato, di riduzione del perimetro della pubblica amministrazione, di razionalizzazione e di riorganizzazione delle funzioni pubbliche.

Sono, infine, proseguite le attività per il completamento degli interventi previsti nei cinque settori strategici individuati dall'Agenda per la semplificazione: cittadinanza digitale; *welfare* e salute; fisco; edilizia e impresa.

24.

Il consuntivo ISTAT del 2016 indica in 163,1 miliardi la spesa per redditi da lavoro dipendente, evidenziando un incremento rispetto al precedente esercizio di 0,7 punti percentuali.

Tale andamento conferma il giudizio sulla straordinaria efficacia delle misure di contenimento della spesa di personale, disposte dal decreto legge n. 78 del 2010, più volte prorogate nel tempo.

Nei primi cinque anni di vigenza delle citate misure, la spesa per redditi evidenzia un calo di oltre il 6 per cento, particolarmente evidente nel 2011 e nel 2012 (rispettivamente -1,7 e -2,1 per cento); negli anni successivi la diminuzione si consolida su valori prossimi allo 0,8 per cento. La lieve ripresa della dinamica incrementale nel 2016, comporta, comunque, rispetto al 2010, una diminuzione complessiva del 5,4 per cento. (Tavola 19)

Il Conto Annuale per il 2015, predisposto dalla Ragioneria generale dello Stato evidenzia, all'inizio del 2016, un numero di dipendenti pubblici con rapporto di lavoro stabile pari 3.222.000 sostanzialmente in linea con quello registrato 2014 (-0,1 per cento).

Si tratta, peraltro, di un andamento derivante da una dinamica occupazionale in aumento dell'1,7 per cento, relativamente al personale statale (1.841.000 unità) e in diminuzione del 2,5 con riferimento alla restante categoria di dipendenti (1.382.000 unità).

Nel Rendiconto generale dello Stato, la categoria I espone, in termini di contabilità finanziaria, la spesa per redditi, riferibile al personale statale, che rappresenta il 57 per cento in termini numerici e il 53 per cento in termini di spesa per retribuzioni, del personale pubblico nel suo complesso.

La spesa per redditi rappresenta nel 2016 il 17,3 per cento della spesa corrente.

I dati del Rendiconto 2016 evidenziano, per il personale a carico del bilancio dello Stato, un incremento della spesa - in termini di impegni lordi - di 3,3 punti percentuali, rispetto al 2015. (Tavola 20)

Superata la fase dell'emergenza finanziaria e dei tagli alla spesa di personale e alla dotazione organica, permangono alcune criticità relative alla ormai prossima ripresa della contrattazione collettiva, con particolare riferimento alla copertura degli incrementi retributivi, concordati nell'intesa sottoscritta tra il Governo e le parti sociali.

In relazione alla mancata emanazione del decreto legislativo, previsto dall'art. 11 della legge n. 124 del 2015, resta aperta la problematica relativa all'assetto ordinamentale della dirigenza pubblica.

25.

Nel considerare la spesa per il funzionamento delle Amministrazioni pubbliche, occorre tener conto anche dei costi delle numerose società strumentali, che operano per la fornitura di servizi rientranti nella competenza istituzionale dei Ministeri e della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Si tratta di ventidue società che erogano servizi di supporto informatico e di gestione degli acquisti, di attività finanziarie e gestione del patrimonio e che svolgono compiti tecnico-professionali, in particolari settori di attività. La spesa complessiva per i predetti enti, ammonta, per il 2016, a 661 milioni, con un numero di dipendenti pari a circa 11.000 unità.

Il modello dei servizi strumentali, tipico del settore privato di produzione di servizi, si è diffuso con adattamenti e soluzioni organizzative derivanti dalla specificità dei

prodotti offerti, anche all'ambito delle Amministrazioni Pubbliche dove tutti gli *input* consumati dalle società strumentali per lo svolgimento delle loro attività sono considerati spese delle amministrazioni controllanti.

Il fatto che le società così individuate abbiamo come oggetto prevalente (almeno per l'80 per cento del fatturato) prestazioni di servizi strumentali all'esercizio delle funzioni pubbliche attribuite all'amministrazione controllante, nonché il vincolo dell'integrale versamento degli utili nel bilancio dello Stato, non impedisce di considerarle vere e proprie imprese. In altri termini, la condizione che giustifica il ricorso al modello societario dovrebbe essere che l'obiettivo generale di finanza pubblica di equilibrio dei conti non pregiudichi le necessarie politiche aziendali di investimento, sia in infrastrutture tecnologiche, sia in personale altamente specialistico, necessari ad assicurare alle amministrazioni pubbliche servizi allineati ai migliori *standard* internazionali.

L'attività di controllo della Corte dei conti sull'Amministrazione statale

Parte I – I controlli di legittimità sugli atti del Governo e delle Amministrazioni dello Stato

26.

Il controllo di legittimità della Corte dei conti è esercitato dagli Uffici della Sezione centrale di controllo di legittimità, sugli atti della Presidenza del Consiglio dei Ministri e dei Ministeri e, dalle Sezioni regionali di controllo, sugli atti adottati dalle articolazioni delle amministrazioni centrali aventi sede nel territorio.

La legge 14 gennaio 1994, n. 20, ha notevolmente ridimensionato le tipologie di atti sottoponibili a controllo preventivo di legittimità, prevedendone una elencazione tassativa all'art. 3.

I controlli preventivi di legittimità si pongono, per loro natura, come *condicio iuris* dell'efficacia dell'atto. Ne deriva che il provvedimento potrà dispiegare i suoi effetti solo dal momento in cui sia conclusa positivamente la verifica di legittimità o, eventualmente, la procedura della registrazione con riserva.

Il controllo preventivo di legittimità è “*preordinato a tutela del diritto oggettivo*” a differenza dei controlli c.d. amministrativi, esercitati all'interno della Pubblica Amministrazione nell'interesse dello stesso ente conferente e di altri tipi di controllo.

Il procedimento del controllo preventivo si pone sempre più spesso per la Pubblica Amministrazione come l'occasione per correggere le anomalie riscontrate, mediante ritiro o riforma dell'atto del quale sono stati contestati profili di illegittimità. Il controllo preventivo viene così a stimolare, nell'ente o nell'amministrazione controllata, processi di autocorrezione e ad innescare, con sempre maggiore frequenza, doverose misure di autotutela, volte a rimuovere le irregolarità e a ripristinare una situazione di legalità, formale e sostanziale.

Nel 2016 sono pervenuti al controllo preventivo di legittimità degli Uffici di controllo sulle amministrazioni dello Stato, circa 23 mila provvedimenti, di cui 1.800

sono stati destinatari di rilievo istruttorio. Gli atti pervenuti al controllo delle Sezioni regionali sono stati circa 9 mila, con 250 rilievi istruttori.

In tale contesto la Corte ha affermato importanti principi in materia di procedure per la realizzazione di opere pubbliche (in particolare, sull'utilizzazione delle risorse revocate, sulla realizzazione di opere strategiche e sulla proroga di dichiarazione di pubblica utilità), di attività contrattuale (quinto d'obbligo, concessione di servizi), di incarichi dirigenziali (conferimenti e rinnovi, decorrenza, soggetti esterni), nonché di incarichi di consulenza.

Parte II – Il controllo sulla gestione delle Amministrazioni centrali

27.

Con la legge n. 20 del 1994, le verifiche dei risultati conseguiti dalle Pubbliche Amministrazioni hanno acquisito una posizione di primo piano nell'ordinamento dei controlli. La legge riflette le trasformazioni intervenute da un lato, nell'assetto e nell'articolazione delle funzioni amministrative fra i diversi livelli di governo, dall'altro nella struttura dei bilanci, nella disciplina dei procedimenti, nelle responsabilità di gestione; trasformazioni che hanno, poi, ricevuto ulteriore impulso sia dalla riforma costituzionale del 2001 e dall'introduzione del c.d. federalismo fiscale, sia dalle pressanti esigenze di contenimento della spesa, connesse alla progressiva riduzione delle risorse disponibili e all'incalzare della crisi economica.

La funzione della Sezione di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato consiste nell'accertamento dei risultati conseguiti dalle gestioni poste in essere dalle amministrazioni statali e della loro rispondenza agli obiettivi stabiliti dalla legge, oltre che della legittimità e regolarità delle gestioni stesse, con esito di referto al Parlamento. Sempre a fini di referto, la Sezione analizza i processi di autocorrezione adottati dalle amministrazioni per rimuovere le irregolarità e le disfunzioni emerse dal controllo.

Proprio in considerazione della rilevanza che tale analisi riveste nel circuito del controllo, la Sezione elabora, già da vari anni, un apposito documento che assolve al compito di offrire, *in primis* al Parlamento, una visione d'insieme delle indagini concluse nell'anno precedente, ponendo a raffronto per ciascuna di esse, attraverso apposite schede, le osservazioni più significative mosse e le correlate misure consequenziali adottate.

28.

L'attività della Sezione ha seguito, nel corso degli anni, l'andamento delle maggiori problematiche che hanno interessato l'esercizio delle funzioni statali, oggi concentrate – dopo la legge di contabilità n. 196 del 2009 e la sua recente riforma (n. 163 del 2016) – nelle “missioni” e nei “programmi” (con l'avvio dell'ulteriore articolazione di questi in “azioni”) del bilancio dello Stato. Sono stati esaminati e valutati sia programmi di spesa

e loro risultati (in tutti i settori dell'attività amministrativa), sia assetti organizzativi e funzionali (come quelli dei controlli interni, della dirigenza, degli incarichi di consulenza, delle cartolarizzazioni, delle trasformazioni e soppressioni di enti pubblici, dei rapporti finanziari tra Stato ed enti locali), sia procedimenti amministrativi (ad esempio in materia di entrate, di misure disciplinari nel lavoro pubblico, di interventi infrastrutturali, di tutela ambientale, di beni culturali). Numerose anche le analisi sulla gestione di amministrazioni statali non dipendenti dal Governo (tali le autorità amministrative indipendenti) e di enti diversi sottoposti al controllo della Sezione.

La circostanza che il bilancio statale sia costituito – per la parte maggiore – da trasferimenti ad altri enti ha indotto la Sezione a un'attenzione crescente per la qualità della spesa di tali enti, nella misura in cui essa vada posta in relazione a finalità “derivate” dal bilancio statale.

Nel corso del 2016 l'attività della Sezione ha affrontato, distintamente per ambiti di intervento delle politiche pubbliche, gli aspetti di maggior interesse. Tra questi vanno segnalati, per le entrate, il sistema della riscossione dei tributi erariali, il recupero delle spese di giustizia e la situazione del contenzioso fiscale davanti alle Commissioni tributarie. Dal lato della spesa, le indagini hanno riguardato, in particolare, alcune infrastrutture strategiche, la tutela dell'ambiente, iniziative di solidarietà sociale, le risorse destinate ai beni culturali, gli acquisti di beni e servizi e, da ultimo, la gestione del patrimonio dello Stato. L'analisi circa gli esiti di tali controlli è stata oggetto di una apposita relazione, nella quale si è dato conto delle misure assunte o non assunte dalle amministrazioni interessate.

La Sezione ha formulato, inoltre, alcune specifiche indicazioni dirette al miglioramento della gestione della spesa pubblica.

Da ultimo, nel 2016 l'attività di monitoraggio si è concentrata sull'andamento delle entrate in termini di versamenti e su quei capitoli di spesa che presentano elementi sintomatici di criticità, specie nel settore delle infrastrutture strategiche.

I fondi di rotazione e le gestioni fuori bilancio a sostegno delle politiche pubbliche

29.

La Corte dei conti, ai sensi degli articoli 23 e 24 della legge n. 559 del 1993, riferisce annualmente al Parlamento sull'attività svolta dagli Organismi che gestiscono, al di fuori dell'Amministrazione dello Stato, fondi di rotazione costituiti con disponibilità tratte dal bilancio dello Stato (art. 23) e sull'andamento e sui risultati delle gestioni fuori bilancio (art. 24), cui appartengono anche i fondi di rotazione gestiti direttamente dalle Amministrazioni interessate.

L'articolo 31-*bis* della legge n. 196 del 2009 ha previsto la redazione di un allegato obbligatorio, a fini conoscitivi, al disegno di legge di bilancio, per i fondi “*che non rientrano nei bilanci ordinari*”.

Da tale allegato al disegno di legge di bilancio per il triennio 2017-2019 emerge la rilevanza del fenomeno, sia con riferimento al numero delle gestioni, che alle risorse gestite con tali modalità *extra ordinem*, nonostante i reiterati interventi legislativi diretti alla riduzione delle gestioni fuori bilancio.

In data 8 febbraio 2017 è stato emanato il dPCM previsto dall'art. 44-ter, con il quale sono state individuate le gestioni da ricondurre in contabilità ordinaria e quelle da sopprimere in via definitiva. Tuttavia, con i decreti ministeriali attuativi dell'11 e 17 maggio 2017 sono state dichiarate soppresse solo una parte delle gestioni elencate nel dPCM.

L'elenco dei fondi, come quello dello scorso anno, non presenta una ricognizione esaustiva.

Relativamente ai fondi di cui all'articolo 23 della legge n. 559 del 1993 (fondi di rotazione per i quali è previsto un Ministero vigilante sull'attività svolta dal Gestore esterno all'Amministrazione statale), si evidenzia la necessità di un costante monitoraggio da parte delle Amministrazioni vigilanti, le quali sono chiamate ad operare anche con indicatori di efficienza, al fine di valutare l'attualità degli strumenti di agevolazione, il grado di realizzazione rispetto alle finalità indicate dalle leggi istitutive ed anche i tempi di erogazione delle risorse delle gestioni stesse. Particolarmente delicata risulta la valutazione di quest'ultimo parametro, ove si consideri che risorse non movimentate, pur su conti correnti o postali dedicati, assicurano comunque un doppio vantaggio ai Gestori (liquidità a costo zero e, nel contempo, retribuzione prevista dalla convenzione).

Riguardo ai costi di funzionamento, nei casi in cui questi sono sostenuti a valere su risorse provenienti direttamente dai bilanci dei Ministeri vigilanti, non sempre è possibile quantificarne l'ammontare, soprattutto quando tali spese sono incluse in convenzioni "omnia", che prevedono un corrispettivo indistinto per più attività, anche diverse dalla gestione del fondo, ovvero vengono rendicontate unitamente a più attività o per più anni. In ogni caso, si ribadisce la necessità, già evidenziata negli anni precedenti, che la commissione riconosciuta al Gestore sia commisurata proporzionalmente all'effettiva attività svolta in linea con la *mission* del fondo e, comunque, tenendo conto della complessità delle operazioni gestite, evitando quantificazioni in misura fissa o forfettaria in ipotesi di modesta, se non nulla, movimentazione, che si tradurrebbero in un costo certo pur in totale o parziale assenza di attività gestoria.

Con riferimento, poi, ai fondi rotativi aventi natura mista, cioè comprendenti sia erogazioni di capitali (aventi i caratteri di rotatività), che concessioni di contributi a fondo perduto, si rileva l'opportunità di una verifica e di un aggiornamento dei regolamenti concernenti la gestione della quota non rotativa.

Come per i precedenti esercizi, a seguito delle verifiche effettuate in fase istruttoria, molti dei rendiconti trasmessi hanno evidenziato incongruenze nei dati contabili, tanto da richiedere rettifiche, che sono intervenute solo dopo le segnalazioni della Corte. Ciò fa emergere la necessità di controlli più attenti da parte delle Amministrazioni vigilanti sulla rendicontazione presentata da ciascun Gestore, oltre all'esigenza di valutare l'inserimento

di penali nelle convenzioni per le ipotesi di errata/incompleta o tardiva redazione/presentazione del rendiconto. Si ricorda, inoltre, che l'eventuale mancata applicazione delle penali contrattualmente già previste configura una ipotesi di danno all'Erario, con connessa responsabilità dei dirigenti/responsabili dei ministeri ed obbligo di segnalazione alla Procura della Corte dei conti.

L'analisi dei documenti contabili, poi, continua a far emergere un diffuso grado di disomogeneità, sia riguardo alla tipologia di rendicontazione, anche della parte patrimoniale oltre che economica, sia con riferimento alla qualità ed esaustività delle informazioni contenute nelle relazioni sulla gestione, il che rende impossibile una analisi comparativa dei dati e delle informazioni gestionali. Pertanto, come già evidenziato nelle ultime relazioni si riafferma la necessità che la RGS predisponga uno schema uniforme di rendicontazione finanziaria e patrimoniale, in coerenza con il disposto dell'art. 40, comma 2, lett. p), della legge n. 196 del 2009. Si segnala, inoltre, la necessità di predisporre linee guida relative alle informazioni essenziali, che le relazioni sulla gestione devono contenere.

La gestione del bilancio dello Stato per Amministrazione (Tavole 21 e 22)

Presidenza del Consiglio dei ministri

30.

Va preliminarmente segnalata la mancata attuazione della delega prevista dall'articolo 8 della legge n. 124 del 2015 con la quale avrebbero dovute essere riviste le competenze regolamentari e amministrative della PCM, al fine del prioritario esercizio delle funzioni strumentali al mantenimento dell'unità di indirizzo politico dell'azione di governo.

In controtendenza con tali indicazioni è proseguita, anche nel 2016, l'ampliamento dei compiti di amministrazione attiva della Presidenza, con l'aggiunta di due nuovi programmi di spesa relativi allo sviluppo sostenibile, all'edilizia abitativa e alle politiche territoriali.

L'attribuzione diretta alla PCM della gestione del Fondo unico per gli investimenti, disposta dalla legge di bilancio 2017 (art. 1, comma 140), ha, inoltre, ulteriormente accentuato il ruolo attivo della Presidenza del Consiglio.

Coerenti con i compiti di impulso e coordinamento appaiono, invece, le due nuove strutture di missione, incaricate, rispettivamente, dei compiti connessi con lo svolgimento in Italia della riunione dei Paesi più industrializzati e dell'attuazione di uno specifico progetto di cura e valorizzazione del patrimonio abitativo, del territorio e delle aree urbane. Si tratta, in entrambi i casi, di competenze temporee, ad alta valenza politica, affidati a strutture dotate della necessaria flessibilità.

Le politiche attive assorbono circa il 64,5 per cento delle risorse. Tra queste riveste un ruolo centrale la Protezione civile: a fronte di una dotazione finale di risorse di 1,2

miliardi, il Dipartimento ha assunto impegni di spesa per 804 milioni, di cui 440 per interventi (in particolare a carico del Fondo per la prevenzione del rischio sismico e per la ricostruzione delle aree colpite dal sisma del 2012) e 318 milioni per spese in conto capitale (concentrate nel Fondo per le emergenze nazionali).

A fronte di un incremento delle spese di funzionamento derivante dal maggior impegno connesso agli eventi sismici del mese di agosto 2016, si registra una forte riduzione della spesa per investimenti (- 30 per cento)

Fra le Politiche attive, segue per consistenza, quella relativa al sostegno all'editoria (186 milioni di spesa nel 2016). Al riguardo, va segnalato il contenuto della legge n. 198 del 2016 che ha, tra l'altro, istituito, nello stato di previsione del MEF, il Fondo per il pluralismo e l'innovazione dell'informazione (ove confluiranno tutte le risorse destinate all'editoria) e ridefinito la disciplina dei contributi diretti alle imprese editrici, limitando l'ambito dei beneficiari a quelle che esercitano una attività informativa autonoma e indipendente di carattere generale.

Le politiche per la famiglia (impegni per 46 milioni circa e pagamenti per 40) evidenziano, anche nel 2016, difficoltà nel riparto delle risorse, in relazione al ritardo con cui le Regioni hanno predisposto ed inviato la programmazione delle attività finanziabili.

Sotto il profilo organizzativo, sono proseguite, nel 2016, le attività di completamento dell'assetto dell'Agenzia per la coesione territoriale, finalizzate ad assicurare la piena operatività del nuovo ente (individuazione della sede e trasferimento delle risorse umane e dei beni strumentali).

La gestione del Fondo per lo Sviluppo e la Coesione (FSC) evidenzia, peraltro, nel 2016, un rilevante importo di residui passivi, da correlare alle operazioni di chiusura della rendicontazione a fine ciclo della programmazione comunitaria (2007-2013), che richiedono complesse procedure di verifica sui c.d. progetti finanziati all'origine con risorse nazionali.

Al 31 dicembre 2016, le spese verificate positivamente dalla Commissione europea ammontano a circa 45 miliardi, con un aumento rispetto al valore cumulato nell'anno precedente di circa 8 miliardi. La maggior parte degli interventi collegati al ciclo nazionale delle politiche di coesione 2007-2013 sono, peraltro, tuttora in corso di realizzazione. La spesa per i progetti realizzati raggiunge il 26 per cento del totale dei finanziamenti assegnati, con un incremento, rispetto all'anno precedente, del 6 per cento.

Nel 2016 il CIPE ha provveduto al riparto tematico del Fondo per lo Sviluppo e la Coesione e all'assegnazione delle risorse ai "Patti per il Sud", in attuazione del *Masterplan* per il Mezzogiorno, elaborato dal Governo nel corso del 2015.

La riorganizzazione del Dipartimento per la programmazione economica (DIPE) ha contribuito al miglioramento dell'attività di coordinamento della programmazione economica, potenziando le funzioni di valutazione strategica e monitoraggio degli investimenti pubblici.

Significativo è stato, nel 2016, il ruolo di indirizzo e coordinamento del processo di ammodernamento della Pubblica Amministrazione, secondo le linee guida indicate nell'Agenda per la semplificazione.

Sotto il profilo contabile, il bilancio di previsione ed il conto finanziario della Presidenza del Consiglio dei Ministri offrono una rappresentazione coerente con le logiche sottese alla gestione del bilancio statale.

Anche l'indicazione, accanto alle missioni e ai programmi, della categoria economica e della classificazione funzionale Cofog per ciascun capitolo di bilancio, costituiscono, già dal 2015, elementi che contribuiscono a conferire maggiore leggibilità e uniformità al quadro contabile e finanziario complessivo.

La PCM, in attuazione della legge n. 196 del 2009, ha, inoltre, partecipato alla sperimentazione dei nuovi criteri di registrazione contabile degli impegni di spesa ed ha provveduto ad adeguare i termini di conservazione dei residui passivi; resta, invece, attualmente in *stand by* la riorganizzazione dei programmi di spesa prevista dal d.lgs. n. 90 del 2016.

Le risorse in entrata, provenienti dal bilancio dello Stato, si attestano a 2,2 miliardi (in crescita rispetto al precedente esercizio), cui si aggiungono 78,8 milioni a titolo di restituzioni, rimborsi e recuperi vari e 1,84 miliardi di avanzo di amministrazione 2015 (in gran parte ascrivibile alla Protezione civile), confluito nel bilancio 2016 in aggiunta alla competenza.

Dal lato della spesa, a fronte di uno stanziamento definitivo pari a circa 4,1 miliardi, risultano assunti impegni per circa 2 miliardi ed effettuati pagamenti per 1,4 miliardi.

Ministero dell'economia e delle finanze

31.

Il Ministero dell'economia e delle finanze (MEF), partecipa alla gestione di 26 delle 34 missioni in cui si articola il bilancio dello Stato, di cui 21 in condivisione con altri Dicasteri, nonché a 55 programmi, molti dei quali caratterizzati da meri trasferimenti ad altre Amministrazioni Pubbliche o ad enti vigilati.

Nel 2016, peraltro, vanno segnalate alcune operazioni di riallocazione delle risorse, prodromiche a più rilevanti modifiche ordinamentali, che hanno contribuito a segnare l'avvio di un percorso diretto a superare la ancora persistente polarizzazione della spesa in capo al MEF.

Gli stanziamenti definitivi del 2016 ammontano a 568 miliardi, in diminuzione per circa 20 miliardi, rispetto all'esercizio precedente. La diminuzione ha interessato sia le spese in conto corrente che quelle per rimborsi di passività finanziarie, mentre le spese in conto capitale si sono incrementate.

Nel rinviare alle parti generali per le attività relative alla gestione delle entrate, del patrimonio e delle attività di mero trasferimento di risorse, segue un'analisi specifica della gestione di alcuni programmi propri del Ministero.

Con riferimento al programma "Prevenzione e repressione delle frodi e delle violazioni agli obblighi fiscali", il 2016 è stato il primo anno caratterizzato dagli effetti della riforma del sistema sanzionatorio penale e amministrativo introdotta dal decreto

legislativo n. 158 del 2015. Ciò ha consentito alla Guardia di finanza di potenziare la propria attività investigativa verso la lotta alle frodi e alle fattispecie penali tributarie più gravi.

Nell'ambito del programma "Regolamentazione e vigilanza sul settore finanziario", il recepimento della IV Direttiva UE per la prevenzione dell'uso del sistema finanziario a fini di riciclaggio o finanziamento del terrorismo ha rappresentato l'occasione per porre rimedio ad alcune criticità. L'Amministrazione ha valorizzato un approccio basato su un'analisi triennale del rischio e su una maggiore responsabilizzazione dei soggetti obbligati.

In relazione all'obiettivo di ridurre il costo del debito pubblico, anche il 2016 ha beneficiato del *Quantitative Easing*, in ragione del quale i rendimenti di mercato dei titoli di Stato hanno registrato sostanzialmente un *trend* decrescente. Parimenti ha continuato a risentire dei richiamati interventi di allentamento quantitativo la gestione della liquidità del Tesoro (*cash management*).

Si è segnalata, inoltre, quanto alla partecipazione alle aste di impiego della liquidità del Tesoro, già ridimensionatasi a partire dalla seconda metà del 2014, una nuova lieve riduzione dei quantitativi allocati che ha fatto seguito al nuovo calo dei rendimenti del mercato monetario. Permangono difficoltà nel definire la messa in esercizio e la piena funzionalità della piattaforma applicativa unica a supporto del processo di gestione del debito pubblico (GEDI).

In materia di patrimonio pubblico, si segnala, nell'ambito dell'iniziativa *Proposta immobili 2015*, l'ampliamento della platea dei potenziali candidati nella selezione del portafoglio immobili da inserire nei progetti di valorizzare e alienazione, con l'inclusione di Enti locali con soglia demografica compresa tra 10.000 e 50.000 abitanti, nonché l'estensione dei criteri preferenziali di selezione. Si è consolidato, inoltre, il complesso degli *asset* gestiti dalla Invimit SGR S.p.A., che ha raggiunto circa 670 milioni di euro; tuttavia, il processo di vera e propria valorizzazione e dismissione deve ancora essere messo in campo.

Nell'ambito del programma "Analisi, monitoraggio e controllo della finanza pubblica e politiche di bilancio", vanno positivamente segnalati gli sviluppi nel processo di attuazione della Banca dati unitaria delle Amministrazioni pubbliche (BDAP), strumento rilevante a supporto dell'attività di analisi e monitoraggio della finanza pubblica: si è dato corso alla realizzazione di un applicativo informatico denominato "BDAP - Bilanci Armonizzati", per la raccolta da parte della Ragioneria Generale dello Stato dei dati contabili e di bilancio degli enti territoriali.

Nell'ambito delle risorse disponibili della Missione "Relazioni finanziarie con le autonomie locali" (con stanziamenti definitivi pari a 102,2 miliardi), la spesa più importante ha riguardato il "federalismo fiscale" con 57,6 miliardi trasferiti alle Regioni a titolo di compartecipazione all'IVA. Per l'attuazione del federalismo amministrativo sono stati disposti trasferimenti in favore delle Regioni a statuto speciale per un importo complessivo di 216,7 milioni e in favore delle Regioni a statuto ordinario per 71,7 milioni.

La missione “*Debito pubblico*” assorbe un significativo ammontare di risorse del bilancio dello Stato (36 per cento) e di quelle assegnate al MEF (52,3 per cento). La gestione principale riferita alle risorse destinate al pagamento degli oneri relativi ai titoli di Stato, ha visto nel 2016 stanziamenti per 74,5 miliardi impegnati per il 92 per cento; per il rimborso dei titoli di Stato, gli stanziamenti di competenza sono stati pari a 216,4 miliardi, con una percentuale di impegni e pagamenti del 90 per cento.

Ministero dello sviluppo economico

32.

Il Ministero dello sviluppo economico (MISE) ha il compito di sostenere i soggetti economici nel mercato globale mediante gli strumenti offerti in ambito comunitario, nazionale e regionale, favorire lo sviluppo e la competitività del sistema produttivo, promuovere la concorrenza sul mercato, favorire la crescita, garantire la sicurezza degli approvvigionamenti energetici contenendo il costo e l'impatto sull'ambiente, tutelare i consumatori, favorire il passaggio ad una economia digitale di sistema.

Sotto il profilo organizzativo, solo nel mese di ottobre, a distanza di quasi tre anni dall'adozione del regolamento di organizzazione, è stato nominato il Segretario generale, figura centrale per assicurare il coordinamento di attività derivanti da successive attribuzioni di competenze.

Solo nel 2017 sono state avviate le procedure di individuazione degli uffici di supporto al Segretario.

Il percorso di alleggerimento delle risorse finanziarie e della dotazione di personale, conseguente al trasferimento alla Presidenza del Consiglio e, successivamente all'Agenzia per lo sviluppo e la coesione, della missione più consistente “Sviluppo e riequilibrio territoriale”, potrebbe trovare ulteriori sviluppi, mantenendo al MISE solo le risorse correlate ad una effettiva gestione strategica integrata da parte dello stesso Dicastero.

Rilevano, al riguardo, le ingenti risorse formalmente intestate al Ministero, riguardanti il comparto della Difesa, che coprono buona parte degli stanziamenti definitivi, rispetto alle quali il ruolo del Ministero attiene al mero trasferimento e non alla programmazione e gestione dei progetti.

Nel 2016, per l'attività propria del Ministero, le risorse attribuite raggiungono appena il 3,5 per cento degli stanziamenti iniziali.

Nell'atto di indirizzo per il 2016, risulta confermato l'obiettivo di restituire centralità all'impresa, al fine di incidere positivamente sul ciclo economico e sottolineato, a tal fine, il ruolo strategico del Ministero nel considerare unitariamente le *policy* rivolte all'industria con la linea di interventi a sostegno dell'innovazione e della ricerca.

Nel 2016 gli stanziamenti definitivi sono stati pari a 7,4 miliardi, maggiori del 22 per cento rispetto all'esercizio precedente. L'incremento ha interessato esclusivamente la

spesa in conto capitale. In particolare, a crescere in modo prevalente è stata la spesa per contributi agli investimenti per imprese private.

La missione “Competitività e sviluppo delle imprese” comprende circa l’85 per cento degli stanziamenti definitivi del Ministero, in massima parte distribuiti su due dei cinque programmi di pertinenza.

Il primo “Promozione e attuazione di politiche di sviluppo, competitività e innovazione”, le cui dotazioni attengono quasi interamente a spese del comparto strategico della difesa, continua ad evidenziare criticità, dovute al non sempre facile coordinamento fra aspetti amministrativi e contrattuali e gestione finanziaria.

Il programma “Incentivazione del sistema produttivo” ha evidenziato, nel corso del 2016, un incremento del volume di attività nella gestione del Fondo di Garanzia per le piccole e medie imprese, rispetto agli esercizi precedenti.

Merita di essere sottolineato al riguardo il passaggio dall’attuale modello di *credit scoring* a un modello di *rating*, al fine di graduare l’intensità delle coperture assicurative in funzione del rischio delle imprese e meglio veicolare il supporto dell’intervento pubblico.

La missione “Commercio internazionale ed internazionalizzazione del sistema produttivo” ha avuto quale principale obiettivo l’attuazione ed il monitoraggio del Piano Straordinario per la promozione del *Made in Italy*, rispetto al quale va, peraltro, confermata l’esigenza di un coordinamento con le misure tradizionalmente adottate per il sostegno delle imprese italiane nei mercati internazionali.

Le pur ingenti risorse stanziate sulla missione “Energia e diversificazione delle fonti energetiche” (651,5 milioni) non esauriscono il contributo della collettività agli obiettivi alla stessa riconducibili. Gli interventi nel settore del risparmio energetico, infatti, risultano supportati, anche, da risorse derivanti da alcune componenti della bolletta elettrica (nel 2015, pari a 15 miliardi): una quota crescente e sempre più significativa della spesa, dovuta in misura prevalente al sostegno delle energie rinnovabili, nonché al finanziamento del *decommissioning* del nucleare.

Con riferimento a tale ultimo aspetto, il Ministero ha preso atto dell’avanzamento di progetti diversi rispetto a quelli programmati per la “Commessa Nucleare”, nonché della persistenza dei ritardi per la localizzazione e realizzazione del Deposito nazionale e parco tecnologico.

Nell’ambito della missione “Comunicazioni”, anche nel 2016, predominanti sono state le iniziative dirette allo sviluppo della banda larga e ultra larga, sia sul piano delle infrastrutture che su quello dei servizi.

Ministero del lavoro e delle politiche sociali

33.

L’attività del Ministero del lavoro e delle politiche sociali si è svolta nel 2016 in un contesto normativo oggetto di rilevanti cambiamenti in tutti settori di competenza.

L'Amministrazione, pertanto, è stata impegnata, da un lato, nelle attività necessarie al completamento del quadro ordinamentale di riferimento e, dall'altro, nella gestione ordinaria, resa maggiormente difficoltosa da una complessa normativa transitoria di non facile interpretazione ed attuazione.

I cambiamenti normativi, come osservato nella relazione relativa al Rendiconto 2015, hanno investito non solo le regole sostanziali di riferimento ma anche lo stesso assetto ordinamentale del Ministero, avviato verso la trasformazione in una struttura di regolazione e di indirizzo, con abbandono delle attività operative in favore delle due neo istituite Agenzie (ANPAL ed Ispettorato nazionale del lavoro), operanti dal primo gennaio 2017.

La legge delega sul contrasto alla povertà, prefigurata dalla legge di stabilità per il 2016, colmando un vuoto normativo, ha previsto una misura nazionale di sostegno agli indigenti, individuata come livello essenziale delle prestazioni, da garantire in tutto il territorio nazionale, con il superamento della ormai storica categorialità dell'intervento assistenziale in Italia.

La nuova misura, ispirata ai principi dell'universalismo selettivo, dovrà essere omogenea a livello nazionale, avere carattere universale ed essere condizionata alla prova dei mezzi, effettuata attraverso l'utilizzo dell'indicatore della situazione economica equivalente (ISEE).

L'intervento consiste in un sostegno economico, a condizione che si aderisca ad un progetto personalizzato di attivazione e di inclusione sociale e lavorativa, volto all'affrancamento dalla condizione di povertà.

La nuova misura di contrasto alla povertà presenta caratteristiche in parte affini al SIA (Sistema di Inclusione Attiva), esteso nel frattempo, non senza difficoltà operative, a tutto il territorio nazionale, per effetto di quanto disposto dalla medesima legge di stabilità per il 2016, divenendo in tal modo una sorta di utile sperimentazione verso il nuovo modello di assistenza.

La definizione dei livelli essenziali di assistenza necessita di essere declinata anche attraverso la capacità di censire specifiche situazioni di disagio e di garantire interventi omogenei e mirati, consistenti non solo in prestazioni economiche ma anche nell'erogazione di specifici servizi alla persona.

In tale nuovo contesto dovrà essere garantito il necessario coordinamento tra tutte le amministrazioni statali operanti in materia, con una riagggregazione su nuove basi degli interventi previsti dalla normativa.

La nuova organizzazione del Ministero, già prefigurata nel nuovo regolamento di organizzazione, dovrebbe, dunque, assicurare lo svolgimento di tale compito con un'attenta ricognizione delle professionalità necessarie.

Sempre in tema di attività assistenziali, la recente legge delega n. 106 del 2016 ha delineato i presupposti per l'atteso riordino delle società e degli enti operanti nel Terzo settore, con specifica indicazione delle caratteristiche delle diverse tipologie e dei requisiti necessari per poter accedere ai previsti benefici, demandando al Ministero il completamento della normativa e, successivamente, come auspicato dalla Corte, l'esercizio di più stringenti compiti di vigilanza.

E' in tale prospettiva che andrebbe rivista e riordinata la disciplina relativa alla concessione di benefici e provvidenze derivanti da normative risalenti nel tempo.

Sul versante pensionistico, in attesa dell'entrata a regime degli interventi normativi contenuti nella legge di bilancio per il 2017, che rappresentano il più vasto intervento di riforma dopo la legge Dini, il Ministero è stato impegnato nella complessa opera di *governance* dell'INPS, sia sotto il profilo del miglioramento dell'assetto organizzativo che con riferimento alle necessarie verifiche finanziarie e contabili.

E' proseguita anche nel 2016 l'attività relativa all'applicazione delle iniziative di salvaguardia in favore dei lavoratori esodati.

I destinatari delle prime sette iniziative sono stati rideterminati, in esito ad un più accurato monitoraggio dei soggetti coinvolti, in un numero inferiore rispetto a quello preventivato; contemporaneamente l'ottavo intervento legislativo in materia, introdotto con la legge di bilancio per il 2017, ha ulteriormente esteso la platea dei beneficiari.

Vanno in questa sede ribadite le osservazioni circa l'estensione della salvaguardia a soggetti non direttamente incisi dalla riforma pensionistica e sui costi della complessiva operazione, che rappresentano circa il 15 per cento dei complessivi risparmi attesi dalla riforma Fornero.

Le politiche attive del lavoro, dal 2017 demandate all'Agenzia Nazionale per le Politiche Attive (ANPAL), si sono incentrate nell'esercizio trascorso, sulla prosecuzione del programma "Garanzia Giovani", che ha visto il costante aumento dei soggetti interessati e presi in carico. I risultati raggiunti, in termini di creazione di nuova occupazione, evidenziano, peraltro, la necessità di offrire percorsi più mirati ai soggetti con maggiori difficoltà di inserimento nel mondo del lavoro e di introdurre più rigorosi controlli sul contenuto dei corsi di formazione e sull'eventuale uso improprio dei tirocini.

Anche nel 2016, in relazione al miglioramento della situazione economica e ai più rigorosi criteri introdotti dalla legge di stabilità per il 2016, è proseguita la costante diminuzione del ricorso agli ammortizzatori sociali in deroga, in attesa del pieno funzionamento delle nuove misure di tutela contro la disoccupazione involontaria, introdotte con il *Jobs Act*.

In attesa dell'operatività dell'Ispettorato Nazionale del Lavoro, istituito allo scopo di coordinare le attività degli ispettori del Ministero con quella svolta dall'Inps e da altri soggetti competenti in materia, gli esiti della attività di vigilanza, svolta nel 2016 sul rispetto della legislazione sul lavoro, sono risultati in linea con gli obiettivi.

Importanti e specifiche attività di vigilanza hanno riguardato aree geografiche a forte rischio di illegalità, il contrasto a fenomeni di particolare disvalore sociale, quali il caporalato, la corretta applicazione di benefici contributivi e normative settoriali di favore.

Il mutamento nella composizione socio-economica degli immigrati legalmente residenti in Italia, che registra progressivamente un forte incremento della componente non attiva, dovuto ai ricongiungimenti familiari, all'aumento del numero dei minori, all'elevato tasso di disoccupazione ed alla presenza di beneficiari di misure di protezione, ha reso, anche nel 2016, particolarmente gravosa e complessa l'attività di integrazione demandata al Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

In tale contesto, l'Amministrazione ha concentrato, secondo quanto previsto nella Direttiva ministeriale, la distribuzione delle risorse disponibili verso la prosecuzione di specifiche iniziative volte a tutelare le fasce più deboli della popolazione di migranti e in particolare i minori non accompagnati.

Ministero della giustizia

34.

Il 2016 ha rappresentato il momento attuativo delle riforme del 2015, con un'implementazione di tutti i profili di efficientamento della giustizia.

La missione Giustizia, che concentra oltre il 98 per cento delle risorse disponibili, è suddivisa in tre programmi, destinati, rispettivamente, all'organizzazione ed amministrazione della giustizia civile e penale, al settore penitenziario e, infine, alla giustizia minorile ed alla esecuzione esterna della pena.

La gestione del primo programma si è concentrata nel 2016 nella revisione delle dotazioni organiche della magistratura, per il primo grado di giudizio, con una programmata ingente immissione di personale a vario titolo (assunzioni per concorso, mobilità, percorsi di formazione, tirocinio formativo), alla quale dovrà far seguito la rideterminazione del personale amministrativo in servizio, presso le diverse sedi periferiche.

La c.d. "geografia giudiziaria" ha visto, nel 2016, il ripristino di alcune sedi dell'Ufficio del Giudice di pace, con spese a carico degli enti locali che ne facciano richiesta.

In tale quadro dovrà innestarsi la riforma della Magistratura onoraria, avviata con la legge delega n. 57 del 2016.

Particolare attenzione è stata rivolta all'ammodernamento tecnologico nell'ambito del processo telematico, ulteriormente implementato per il settore civile e avviato per il settore penale, per ora solo relativamente ai sistemi informativi, alle notifiche e al registro unico penale, in relazione alle difficoltà connesse con i profili di segretezza e sicurezza. Lo stanziamento complessivo del processo telematico dal 2011 al 2016 è stato di 685 milioni, con pagamenti per 592 milioni.

Nel 2016, si registra una flessione complessiva dei procedimenti pendenti, per effetto cumulato degli strumenti deflattivi del contenzioso e di altre misure organizzative, quali l'istituzione delle sezioni specializzate in materia di impresa, il ricorso al tirocinio formativo presso gli uffici giudiziari.

Nel settore civile, si registra una flessione delle cause pendenti del 3,6 per cento. In diminuzione la durata del contenzioso nei tribunali ed il numero dei procedimenti a rischio di risarcimento per eccessiva durata. Anche nel settore penale, si evidenzia un calo dei procedimenti pendenti al 31 dicembre 2016 del 6,2 per cento.

Con riferimento al programma "Amministrazione penitenziaria", per la parte di competenza del DAP, il Ministero ha gestito risorse pari a 27,5 milioni. Gli interventi

strutturali hanno determinato sinora un aumento dei posti disponibili (al 2016 n. 50.228). Tuttavia, in relazione all'aumento dei detenuti (54.653 nel 2016), risulta in lieve aumento l'indice di sovraffollamento (da 105 a 109 per cento).

Con riguardo al trattamento dei detenuti, l'Amministrazione ha operato per il potenziamento dell'offerta, nell'ambito dell'esecuzione della pena. Contestualmente, il legislatore ha introdotto nell'ordinamento penitenziario i rimedi rispettivamente previsti dagli articoli 35-bis e 35-ter, per la violazione dell'articolo 3 della CEDU, ottenendo la valutazione positiva del Consiglio d'Europa. A fronte di una quantificazione operata dalla norma in relazione agli oneri risarcitori, per complessivi 20,37 milioni per il triennio 2014-2016, al 2016 risultano pagati solo 567 mila euro.

A fronte della definitiva chiusura degli Ospedali psichiatrici giudiziari, non sono funzionanti in tutte le Regioni le REMS, strutture residenziali a carico del SSN, per l'accoglienza e cura dei soggetti dichiarati non dimissibili.

In relazione a quanto sopra, va implementata la sinergia tra il Dipartimento della amministrazione penitenziaria ed i presidi sanitari degli Enti locali e affrontata la problematica dell'adeguatezza della sorveglianza interna e esterna alle REMS.

Il nuovo programma della giustizia minorile e di comunità necessita di una regia unitaria delle politiche trattamentali e di esecuzione della pena esterna per minori ed adulti, in linea con il *probation system* europeo ed in considerazione della valenza positiva delle misure alternative alla detenzione. Al riguardo, appare indispensabile la sinergia con l'Autorità giudiziaria ed il raccordo con gli Enti locali e con il mondo del volontariato, selezionando i *partners*, attraverso procedure trasparenti e presidiate.

Sotto il profilo finanziario, nel 2016, si evidenzia una riduzione delle risorse per tutte le categorie di spesa. In riduzione anche gli stanziamenti per la c.d. equa riparazione. Al riguardo, l'Amministrazione ha varato un Piano straordinario di rientro dal debito, che ha evidenziato effetti positivi sulla riduzione della durata dei processi, sui tempi di pagamento e sulla diminuzione dei giudizi di ottemperanza. Tuttavia, permangono ancora elementi di non fluidità della gestione.

Nonostante gli interventi gestionali ed organizzativi profusi nel 2016, permangono le criticità nella gestione sia per gli elevati residui, sia per l'insorgenza di nuovi debiti fuori bilancio.

Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale

35.

Il Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale (MAECI) assolve alle funzioni ed ai compiti spettanti allo Stato in materia di rapporti politici, economici, sociali e culturali con l'estero.

Nell'ambito delle relazioni internazionali, le linee strategiche sono state finalizzate al controllo dei flussi migratori, alla sicurezza degli approvvigionamenti energetici ed alla libertà degli scambi. Nella consapevolezza del ruolo prioritario che

per l'Italia ha l'area del Mediterraneo, il Ministero degli esteri ha avviato iniziative con la Libia e promosso numerosi incontri bilaterali, rilanciando il partenariato con i Paesi del continente africano.

Sotto il profilo ordinamentale, va positivamente rilevata l'elezione dell'Italia a membro non permanente del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite per il 2017 e alla Presidenza dell'Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa (OSCE) per il 2018.

Il quadro normativo ha visto l'emanazione del decreto legislativo n. 64 del 2017, in attuazione della delega prevista dall'articolo 1, commi 180 e 181, della legge n. 107 del 2013. Con tale provvedimento è stato operato il riordino e l'adeguamento della normativa in materia di istituzioni e iniziative scolastiche italiane all'estero, con l'obiettivo di un maggiore coordinamento tra il MAECI e il MIUR nella gestione della rete scolastica, in connessione con la realtà socio-economica dei Paesi in cui si opera.

Con riferimento all'internazionalizzazione delle imprese italiane il MAECI, nel 2016, ha tenuto incontri di vertice e riunioni per l'approfondimento delle tematiche settoriali e geografiche, per la definizione delle strategie di penetrazione nei mercati esteri, nonché per gestirne le eventuali criticità e problematiche. Quali strumenti operativi a disposizione degli imprenditori italiani, nel 2016 il Ministero ha realizzato la piattaforma *infoMercatiEsteri*, che rende disponibili notizie e inquadramenti su 125 Paesi e su 11 macro settori e lo sviluppo della piattaforma *ExTender*, sistema informativo su gare d'appalto internazionali e grandi progetti, anch'esso alimentato da MAECI, Agenzia ICE e Camere di Commercio italiane.

Nel mese di gennaio 2016 è iniziata l'attività dell'Agenzia Italiana per la Cooperazione allo Sviluppo (AICS), dando così concreta attuazione alle innovazioni nella *governance* della cooperazione italiana di cui alla legge n. 125 del 2014. Nella nuova organizzazione resta al MAECI la responsabilità politica della cooperazione allo sviluppo e l'attività di monitoraggio, controllo e vigilanza sull'Agenzia, mentre l'AICS, cui sono state trasferite anche le funzioni e le risorse umane, finanziarie e strumentali del soppresso Istituto Agronomico d'Oltremare (IAO), rappresenta l'ente strumentale deputato all'attuazione tecnico-operativa dell'indirizzo strategico e politico indicato dal Ministero.

La riforma, peraltro, ha solo parzialmente separato l'attività di indirizzo dalla fase dell'attuazione, con il rischio di potenziali conflitti o duplicazione di competenze tra il personale del Ministero e quello dell'Agenzia. Inoltre, nonostante parte delle competenze siano state trasferite all'AICS, nessun dipendente di ruolo del Ministero ha esercitato l'opzione per il passaggio all'Agenzia, a causa della mancata definizione dei profili professionali di quest'ultima, con la conseguenza che la pianta organica del MAECI risulta tuttora immutata.

Merita di essere segnalata la legge n. 145 del 2016, recante la nuova disciplina per la partecipazione dell'Italia alle missioni internazionali, che prevede l'istituzione di uno specifico fondo per il finanziamento delle stesse, gestito con dPCM, previo parere delle Commissioni parlamentari.

36.

Di particolare rilievo appaiono nel 2016 le attività del Ministero volte all'attuazione della legge n. 107 del 2015 che, ha delineato una significativa revisione del sistema di istruzione, fondata su una nuova autonomia degli istituti scolastici e un rafforzamento dell'offerta formativa, attraverso organici più ampi e un nuovo modello di insegnamento.

L'attuazione, nei tempi previsti, del piano straordinario di assunzioni del personale docente (con la nomina in ruolo di più di 86.000 unità), unito alle nomine ordinarie effettuate per l'anno scolastico 2016/2017 (14.599 unità), ha prodotto risultati rilevanti, sia in funzione delle esigenze didattiche e organizzative delle istituzioni scolastiche, sia in relazione alla riduzione del personale precario.

Meno incisivi, peraltro, rispetto alle aspettative, sono risultati gli effetti sulla consistenza delle graduatorie ad esaurimento – GAE, nonché sul ricorso al personale supplente, la cui crescita, nel 2016, va ricondotta alla mancanza di iscritti in alcune GAE, al mancato completamento di alcune procedure concorsuali, agli effetti della mobilità straordinaria, all'istituzione di posti di sostegno in deroga.

Complesso è stato anche lo svolgimento del nuovo concorso a cattedre (620 procedure concorsuali attivate nelle Regioni), a seguito sia dello slittamento delle prove scritte sia del contenzioso avviato dopo lo svolgimento delle stesse prove, che ha dato vita ad una serie di misure cautelari di ammissione con riserva a prove scritte suppletive.

L'attività del Ministero, nel 2016, si è incentrata sull'ammodernamento dell'intero sistema scolastico, attraverso il completamento di interventi di edilizia scolastica e sull'innovazione digitale nella scuola.

Gli interventi diretti a potenziare l'offerta formativa, hanno riguardato i percorsi di alternanza scuola-lavoro (in relazione ai quali l'entrata in vigore della legge n. 107 del 2015, sia pur in modo graduale, ha determinato un significativo aumento del numero degli studenti coinvolti) e la riorganizzazione del sistema di istruzione e formazione tecnica superiore.

Con riferimento alla Missione “Ricerca e innovazione”, si segnala l'approvazione, del nuovo Programma Nazionale della Ricerca – PNR che, a differenza del precedente, si configura come uno strumento agile di priorità e coordinamento.

Resta, peraltro, ancora problematico il sistema di finanziamento della ricerca per la progressiva riduzione dei contributi statali, in particolare provenienti dal FIRST, che non ha consentito l'avvio di nuovi progetti. Appena 10 milioni sono stati destinati ad una delle linee di azione più rilevanti (Fare ricerca in Italia).

Significative appaiono, comunque le prime attuazioni del PNR e, in particolare, gli interventi adottati nell'ambito del programma Capitale Umano (Promozione dei dottorati innovativi, Fare ricerca in Italia, *Contamination Lab*) e nel programma Cooperazione pubblico-privato e ricerca industriale (Sviluppo e potenziamento di 4 nuovi *cluster* tecnologici nazionali).

Risultano ancora in corso numerosi progetti, risalenti ai precedenti regimi di aiuto, finanziati a valere sulle risorse del FAR, che evidenziano criticità legate, da un lato, al ritardo nell'*iter* di valutazione delle domande pervenute e nel completamento di progetti di ricerca ormai risalenti nel tempo e, dall'altro, al fenomeno, di particolare consistenza, della revoca dei finanziamenti agevolati.

Critica risulta ancora, nel 2016, la gestione delle risorse provenienti dalla Comunità europea, riconducibili al PON (Programma Operativo Nazionale) Ricerca e Competitività 2007-2013. Il ritardo accumulato va ricondotto alla lentezza nell'avvio del programma e alla procedura di interruzione dei pagamenti disposta dalla Commissione europea nel maggio 2015, in relazione a carenze emerse durante i controlli di competenza dell'Autorità di *audit*.

Il perdurare delle problematiche giudiziarie su diverse misure del Programma, ha determinato, la richiesta alla Commissione europea di “sospendere”, ai sensi dell'art. 95 del Regolamento generale comunitario, l'esecuzione di progetti interessati dai procedimenti penali (per un ammontare pari a circa 973 milioni), e di “liberare” le risorse per il pagamento delle restanti misure.

Procede, invece, più speditamente l'attuazione delle misure programmate nel PON 2014-2020 e la partecipazione italiana al Programma *Horizon* 2020 che, tuttavia, necessita di un migliore “accompagnamento” degli attori della ricerca, sia pubblici sia privati, da parte delle amministrazioni centrali e locali (Ministeri, Regioni).

Sotto il profilo contabile, il consuntivo 2016 del MIUR ha evidenziato un andamento in crescita dei redditi da lavoro dipendente riconducibile, in gran parte, alla Missione “Istruzione scolastica” ed assorbiti, quasi interamente, dalle competenze spettanti al personale scolastico.

Tale andamento, che riflette solo in parte la difficile tenuta dei risultati di contenimento della spesa (sostanzialmente ascrivibile, nel 2016, alla sola crescita dei docenti di sostegno), si riconduce al completamento del piano ordinario e straordinario delle assunzioni del personale docente per l'anno scolastico 2015-2016 e alle prime assunzioni del nuovo concorso a cattedre per il personale docente bandito nel febbraio 2016.

I consumi intermedi hanno registrato, in termini di impegno, un decremento pari a circa 450 milioni.

La scadenza, prima, e la risoluzione poi delle convenzioni delle aziende aggiudicatrici di alcuni lotti dei servizi di pulizia ha determinato l'adozione del recente DL n. 50 del 2017 che, pur assicurando interventi di piccola manutenzione degli edifici scolastici, prevede la proroga dei contratti in corso e non risolve in via definitiva il problema dei lavoratori appartenenti alla categoria dei LSU.

Ministero dell'interno

37.

Al Ministero dell'interno sono intestate molteplici funzioni, riguardanti l'ordine pubblico, la sicurezza e il soccorso civile, la rappresentanza dello Stato sul territorio, il coordinamento e relazioni finanziarie con le autonomie territoriali, la tutela dei diritti civili, ivi compresi quelli concernenti l'immigrazione, l'asilo, la cittadinanza, le confessioni religiose.

La gestione 2016 è stata caratterizzata da eventi emergenziali, quali il terremoto del centro Italia, la crescente criminalità di matrice terroristica e l'impatto dei flussi migratori.

Particolarmente impegnativa, sul piano gestionale, l'attività di contrasto all'immigrazione clandestina e di accoglienza dei richiedenti asilo.

Nel 2016, il numero degli extracomunitari, sbarcati sulle coste italiane è stato di oltre 180.000, in aumento rispetto al 2015 del 18 per cento. I Centri di identificazione ed espulsione hanno accolto quasi 3.000 migranti, la metà dei quali sono stati rimpatriati nei Paesi di origine.

In tema di contrasto all'immigrazione, il Ministero ha implementato forme di cooperazione e collaborazione con i Paesi del Nord Africa e dell'Africa sub-sahariana.

Sono stati stipulati accordi di riammissione, relativamente a coloro che non hanno diritto all'asilo internazionale.

In tema di accoglienza, permangono criticità in relazione al numero delle presenze nei centri straordinari approntati per mancanza di posti negli *hub* regionali e per i tempi lunghi necessari al riconoscimento del diritto di asilo.

Solo nel gennaio 2017, è stato presentato il "Piano di accoglienza diffusa", condiviso in sede di Conferenza delle Regioni, per la realizzazione di un sistema di distribuzione su tutto il territorio dei soggetti richiedenti asilo.

Notazioni critiche riguardano le modalità di scelta dei soggetti gestori delle varie modalità di accoglienza.

Nell'ambito della missione Ordine pubblico e sicurezza, l'Amministrazione ha intrapreso ulteriori forme di cooperazione e collaborazione con gli altri Paesi impegnati nella lotta al terrorismo, con costanti scambi info-operativi. In ordine alla sicurezza delle frontiere, l'Italia è stata sottoposta nel 2016 alla valutazione "Schengen", all'esito della quale sono state rivolte alcune raccomandazioni tese ad attuare una strategia nazionale di gestione integrata delle frontiere, con un piano di azione strutturato pluriennale che definisca anche le risorse, le scadenze e le connesse responsabilità.

Parimenti complessa è stata l'attività espletata nell'ambito della Missione soccorso civile soprattutto nel contesto emergenziale del sisma.

Con riferimento all'armonizzazione dei bilanci degli Enti locali, è stato costituito l'Osservatorio finanza e contabilità previsto dal d.lgs. n. 126 del 2014.

Permangono criticità nella gestione delle attività di competenza dell'Agenzia Nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata. L'attività di destinazione dei beni è stata, infatti, inferiore allo

scorso esercizio. Non risulta, inoltre, ancora impostato un piano unitario per la gestione dei beni ed una regia programmatica su tutto il territorio, per la proficuità dell'intervento pubblico.

Nel 2016, si è intensificata l'attività di controllo del Ministero sulla CONSAP, gestore del fondo di rotazione per la solidarietà alle vittime dei reati di tipo mafioso. Dai controlli effettuati, è emerso che, con riferimento alle vittime di richieste estorsive e dell'usura, le rate non pagate (circa 58 milioni) dei mutui concessi, rappresentano circa l'85 per cento del totale.

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

38.

Il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare (MATTM) svolge funzioni che hanno ad oggetto la salvaguardia della qualità dell'aria, attraverso un utilizzo sempre più diffuso di energia pulita (solare, geotermico, eolico, idroelettrico), l'ottimizzazione delle risorse idriche nei diversi settori di utilizzo, la prevenzione del rischio idro-geologico, la protezione e la conservazione della biodiversità, lo smaltimento dei rifiuti e il risanamento dei siti inquinati.

In materia di rischio idrogeologico, l'attività del Ministero nell'esercizio 2016 è stata orientata alla realizzazione di interventi integrati, finalizzati sia alla mitigazione del rischio sia alla tutela ed al recupero degli ecosistemi e delle biodiversità, in attuazione delle direttive 2000/60 e 2007/60 dell'Unione Europea.

Gli interventi di bonifica e messa in sicurezza dei siti di interesse nazionale evidenziano ritardi nel completamento delle attività di ripristino dei luoghi.

Nell'ambito del programma "Tutela e conservazione della fauna e della flora, salvaguardia della biodiversità e dell'ecosistema marino" l'attività del Ministero si è concentrata nella vigilanza sulle Aree Protette, sulla tutela della biodiversità, sulla salvaguardia e sulla valorizzazione dell'ambiente marino e costiero e sulla difesa del mare dagli inquinamenti.

La Strategia Nazionale per la Biodiversità nel corso del 2016 è stata sostenuta migliorando il coordinamento e la complementarietà dei diversi strumenti finanziari.

Al fine di supportare le attività di prevenzione e la gestione dei rifiuti, nel 2016, sono state avviate iniziative specifiche, finalizzate al riutilizzo dei rifiuti nell'economia circolare, con l'obiettivo di promuovere ed incentivare lo sviluppo di nuove tecnologie di recupero, di riciclaggio e di trattamento, attraverso l'uso di apparecchiature elettriche ed elettroniche.

Il sistema di controllo e tracciabilità dei rifiuti (SISTRI), peraltro, evidenzia la necessità di soluzioni organizzative e tecnologiche innovative rispetto all'attuale assetto.

A livello internazionale, attraverso il programma Sviluppo sostenibile, il Ministero ha provveduto all'erogazione dei contributi obbligatori a favore di progetti di cooperazione internazionale e, in particolare, al programma *green climate fund*, in

esecuzione dell'accordo di Parigi sui cambiamenti climatici.

Specifici interventi hanno riguardato l'efficientamento energetico degli immobili pubblici e il finanziamento della mobilità sostenibile, secondo gli indirizzi internazionali tesi ad attivare una strategia di mitigazione ed adattamento ai cambiamenti climatici.

Nel 2016 è stato istituito il Sistema Nazionale a rete per la Protezione dell'Ambiente (SNPA), a seguito della legge n. 132 del 2016, con l'obiettivo di assicurare omogeneità ed efficacia alle attività e di definire Livelli Essenziali delle Prestazioni Tecniche Ambientali (LEPTA), da garantire su tutto il territorio nazionale.

Sotto il profilo organizzativo, il Ministero si avvale in maniera strutturale di organismi esterni vigilati: ISPRA e Sogesid S.p.A..

Lo stanziamento di competenza definitivo si attesta a 1,4 miliardi di cui il 67 per cento destinato alla spesa in conto capitale.

Ministero delle infrastrutture e dei trasporti

39.

Il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti (MIT) riveste un ruolo centrale nel quadro degli interventi diretti a dare impulso alla produzione, agli investimenti e all'occupazione. Al Ministero sono conferite le competenze spettanti allo Stato in materia di reti infrastrutturali e di opere pubbliche, di sistema delle città e delle aree metropolitane, di politiche urbane e di edilizia abitativa, di opere marittime e di infrastrutture idrauliche, di trasporti e viabilità.

Sotto il profilo normativo, il nuovo Codice degli appalti è intervenuto anche sul procedimento di pianificazione degli interventi, richiedendo una analisi *ex ante* dei fabbisogni infrastrutturali, nella logica di un "sistema a rete" e dell'intermodalità del sistema dei trasporti.

Non è stato ancora redatto il Documento Pluriennale di Pianificazione (DPP), previsto dal d.lgs. n. 228 del 2011. Parimenti, non risulta ancora adottato il Piano generale dei trasporti e della logistica (PGTL). Si tratta di documenti di pianificazione generale determinanti per i processi decisionali, finalizzati al miglioramento e al potenziamento della dotazione infrastrutturale del Paese.

Nel decorso esercizio va segnalato l'avvio delle attività di *project review*, affidata alla nuova Struttura Tecnica di Missione (STM), che si estrinseca in un'analisi valutativa sia dell'aspetto tecnico funzionale del progetto, sia della fattibilità economico-finanziaria complessiva. Non sono ancora definibili, peraltro, gli effetti finanziari connessi alla revoca dei finanziamenti relativi ai progetti revisionati, anche in relazione alla possibile instaurazione di contenzioso con i soggetti interessati.

La legge di stabilità 2016 ha istituito il cosiddetto "Fondo unico ANAS", con una dotazione di 2 miliardi, finalizzato a migliorare la capacità di programmazione e di spesa per investimenti e a garantire un flusso di risorse in linea con le esigenze finanziarie dell'Ente. Si tratta di un'operazione prodromica rispetto ad un più ampio processo di

rivisitazione degli assetti strategici societari nazionali, strumentale al trasferimento delle azioni di ANAS al gruppo Ferrovie, operata dal decreto legge n. 50 del 2017.

Nell'ambito dell'attività di controllo esercitata sull'ANAS, l'Amministrazione ha evidenziato la necessità di un percorso di miglioramento del processo di programmazione, conformemente ai criteri di priorità delle opere e dell'adeguamento del processo di progettazione, in coerenza alle disposizioni del nuovo Codice degli appalti.

L'attività di vigilanza sul gestore dell'infrastruttura ferroviaria nazionale RFI, attuata attraverso un monitoraggio dell'andamento fisico e finanziario di 11 opere, ha evidenziato che il bilancio annuale complessivo dell'insieme degli 11 interventi si è chiuso, al 30 novembre 2016, con un valore di produzione superiore di circa 241 milioni rispetto all'obiettivo.

L'iter di approvazione del decreto di riparto del Fondo Nazionale per il trasporto pubblico locale è ancora in corso, a seguito della decisione del MIT di mitigare alcuni "indicatori", per modulare in funzione premiale i trasferimenti a quelle Regioni che meglio hanno programmato i servizi.

Sono emerse difficoltà nella gestione del Piano nazionale di edilizia abitativa, che evidenziano oggettivi limiti delle modalità di programmazione e di realizzazione degli interventi. Analoghi ritardi si riscontrano nell'attuazione del Programma di recupero e razionalizzazione degli immobili e degli alloggi di edilizia residenziale pubblica, relativo al quadriennio 2014-2017, anche a causa di una non efficiente programmazione operata dalle Regioni, che hanno formulato richieste di rimodulazione degli interventi già formalmente ammessi a finanziamento.

Ministero della difesa

40.

L'Italia costituisce l'avamposto del fianco sud della UE e della NATO ed è, quindi, tra i Paesi maggiormente esposti al terrorismo, alla criminalità organizzata, all'immigrazione clandestina.

In relazione a quanto sopra, l'impegno della Difesa, nel 2016, si è concentrato nel presidio delle acque del Mediterraneo, finalizzato a contrastare il traffico illegale di migranti e al soccorso in mare delle imbarcazioni provenienti dal Nord Africa.

Sono proseguiti gli impegni assunti in ambito internazionale, relativi all'invio di contingenti militari in missioni di pace, di contrasto al terrorismo, di protezione di interessi nazionali.

Il contributo dell'Italia alle organizzazioni internazionali autorizzato nel 2016 è stato di oltre 6.000 uomini, impegnati in 32 missioni. A tali attività si aggiungono le operazioni "Mare sicuro" nel Mediterraneo centrale – Stretto di Sicilia, che ha visto nel 2016 il recupero di 80.000 migranti, e "Strade sicure" per la vigilanza in Patria a siti e obiettivi sensibili.

Nel 2016 le missioni condotte fuori area finanziate con il decreto-legge di proroga hanno avuto una rilevanza finanziaria pari a oltre 1,03 miliardi di euro, ovverosia intorno al 5 per cento del bilancio della difesa. L'impegno finanziario prevalente ha riguardato gli interventi nel Medio Oriente (Iraq, Afghanistan e Libano) e nell'area del Mediterraneo.

Importante è stato, inoltre, il contributo delle Forze Armate nelle operazioni di soccorso delle popolazioni del centro Italia colpite dagli eventi sismici del 2016, che ha visto l'impiego di oltre 1.800 militari e 650 mezzi.

E' proseguita la realizzazione di programmi di acquisizione di sistemi d'arma, specialmente nel settore aeronautico e navale.

Il 2016 costituisce ancora un anno di transizione per il rinnovamento dello Strumento militare: sono ancora in attesa di definitiva approvazione i principali documenti previsti dal c.d. Libro bianco, quali la "revisione strategica della difesa".

Sono stati, peraltro, conseguiti gli obiettivi numerici prefissati dalla normativa in termini di soppressione e riconfigurazione degli enti e comandi nell'amministrazione centrale e periferica. L'Esercito ha implementato un'importante riorganizzazione degli alti comandi.

E' proseguito il *trend* di riduzione del personale, con l'obiettivo di una forza militare pari a 150.000 unità nel 2024.

Le risorse stanziare per il dicastero nel 2016 ammontano a 22 miliardi, di cui circa 20 di parte corrente. L'incremento rispetto al 2015 è dovuto in parte al contributo straordinario di 960 euro annui, previsto dalla legge di stabilità per il 2016 per il personale delle Forze armate e di polizia e all'aumento delle dotazioni del fondo scorta degli Enti della difesa.

Sotto il profilo della programmazione della spesa, va segnalata l'entità del contenzioso in sede civile e amministrativa, con un'esposizione finanziaria, rispettivamente di 1,5 miliardi e di 534 milioni.

Le spese militari ammontano, nel 2016, all'1 per cento del PIL, percentuale ben al di sotto dell'obiettivo previsto dalla *Wales summit declaration* del 2014 (raddoppio della percentuale entro i prossimi 7 anni).

Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali

41.

Il Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali (MIPAAAC) ha il compito di operare il raccordo fra le politiche agricole dell'Unione europea con quelle nazionali ai vari livelli di governo, favorendo, a tal fine, il dialogo istituzionale e la partecipazione delle organizzazioni di categoria.

Sotto il profilo ordinamentale il Ministero si avvale di enti vigilati: l'AGEA per l'erogazione di aiuti, contributi ai produttori e premi, finanziati dai fondi strutturali europei; il CREA per la ricerca agraria; l'ISMEA per i servizi informativi, assicurativi e

finanziari, e garanzia creditizia in agricoltura; l'Ente Nazionale Risi; l'UNIRELAB, nell'ambito della medicina forense e veterinaria.

Fino a tutto il 2016, alle dipendenze funzionali del Ministro ha operato il Corpo forestale dello Stato, confluito all'interno dell'Arma dei carabinieri con il decreto legislativo n. 177 del 2016, in attuazione della legge delega n. 124 del 2015.

I dati economici, a livello internazionale, evidenziano una situazione di generale instabilità anche nel settore agricolo nazionale, in particolare quello lattiero-caseario, con riferimento anche agli effetti dell'embargo russo sui prodotti alimentari europei.

Il quadro economico, rappresentato nel Def 2016, ha evidenziato per l'Italia significativi aumenti di volume nell'agricoltura, silvicoltura e pesca. I Rapporti internazionali di luglio 2016 rilevano, peraltro, che le agricolture mondiali sono caratterizzate da una forte caduta dei prezzi dei prodotti agricoli e zootecnici.

Il sistema di agevolazione al settore agricolo dovrà, peraltro, a breve essere rivisto in attuazione della legge delega n. 154 del 2016.

L'attività del Ministero, è articolata in 6 Missioni e 9 Programmi, con uno stanziamento definitivo nel 2016 di 1,38 miliardi, in gran parte destinati alla missione Agricoltura (813 milioni).

Le priorità politiche, contenute nella direttiva 2016, confermano il percorso iniziato nel 2014: permane prioritaria l'esigenza di accelerare la realizzazione di politiche di bilancio, combinando azioni di razionalizzazione della spesa con obiettivi di crescita e di sviluppo nei settori di rilevanza strategica dell'agricoltura, dell'ippica e della pesca.

Le attività relative alla Missione Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca, si sono concentrate nell'attuazione della Politica Agricola Comunitaria PAC 2014-2020, che prevede uno stanziamento, per il settennio, di 52 miliardi comprensivi del cofinanziamento nazionale.

L'andamento gestionale evidenzia una generalizzata situazione di ritardo nell'avvio dei programmi finanziati a valere sui Fondi comunitari.

I Piani di sviluppo regionali (PSR), principale strumento di politica economica diretto ad intervenire in relazione alle carenze strutturali del settore agricolo, evidenziano un avanzamento della spesa pari a poco più del 6 per cento del totale programmato nel settennio.

Si tratta di carenze strutturali che, in parte, potranno essere migliorate con i decreti attuativi della citata legge delega n. 154 del 2016.

In relazione agli interventi nel settore irriguo, a seguito della soppressione della Gestione commissariale ex AGENSUD, il Ministero ha operato un'armonizzazione della disciplina delle concessioni di opere ed ha assunto la gestione diretta dei progetti.

Anche con riferimento al settore della pesca, si evidenziano ritardi nella gestione delle risorse europee, con un indice di pagamento dell'8 per cento della dotazione.

Si rilevano ritardi anche con riferimento all'attuazione delle Politiche competitive, della qualità agroalimentare e della pesca. Risultano emanati solo 4 bandi di programmazione, relativamente ai "contratti di filiera", di cui solo due conclusi.

Permangono criticità nella gestione, da parte del Ministero, delle attività in precedenza demandate all'AGENSUD ed all'ASSI, in relazione ad esposizioni debitorie di notevole entità e di crediti controversi, di difficile riscossione.

Ancora problematico il recupero delle somme pagate dallo Stato in luogo degli allevatori, per eccesso di produzione del latte.

Al termine del 2016, il prelievo imputato ai produttori eccedentari, è di 2,2 miliardi, di cui risultano versati soltanto 357 milioni.

Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo

42.

Il Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo (MIBACT) è la struttura preposta alla tutela della cultura, dello spettacolo, e alla conservazione del patrimonio artistico e culturale e del paesaggio e alla definizione delle politiche nazionali inerenti al turismo.

La legge di stabilità per il 2016 prevede interventi straordinari per la tutela e promozione del patrimonio culturale, incrementando le risorse destinate al Piano strategico "Grandi Progetti Beni Culturali". Il Fondo per la tutela del patrimonio culturale viene incrementato con ulteriori 30 milioni, per interventi di conservazione, manutenzione, restauro e valorizzazione.

La citata legge prevede, inoltre, l'assunzione a tempo indeterminato di cinquecento professionisti del patrimonio culturale, selezionati tra antropologi, archeologi, architetti, archivisti, bibliotecari, esperti di promozione e comunicazione, restauratori e storici dell'arte.

Aumentano, inoltre, le risorse per il funzionamento di biblioteche, archivi e musei; i contributi a favore degli istituti del MIBACT e delle associazioni, enti e fondazioni del mondo della cultura nonché, le risorse destinate ad Enit per la promozione internazionale del Paese.

Merita, inoltre, di essere segnalato il c.d. "Bonus cultura", destinato ai ragazzi che hanno compiuto diciotto anni nel 2016, le cui risorse ammontano a circa 300 milioni. Il progetto, peraltro, evidenzia ritardi nella gestione, per la difficoltà delle procedure.

Il Grande Progetto Pompei (GPP) non ha centrato in pieno il *target* previsto nel Piano di azione. Gran parte delle iniziative, originariamente previste a carico della programmazione comunitaria 2007-2013, sono state rinviate al Piano Operativo Nazionale per il successivo settennio di programmazione.

Le attività di promozione e di fruizione del patrimonio culturale, concentrate nel nuovo Programma "Valorizzazione del patrimonio culturale e coordinamento del sistema museale", si sono sostanziati nella sottoscrizione di accordi per la valorizzazione integrata dei beni culturali. La gestione dei predetti accordi, sulla base di quanto stabilito con il d.m. 13 luglio 2014, appare improntata ad una più chiara definizione dei compiti dei soggetti beneficiari e di una più rigorosa definizione dei criteri di selezione dei *partners*.

Resta ancora difficile la situazione complessiva delle fondazioni lirico sinfoniche che evidenziano criticità economico patrimoniali di carattere strutturale, attinenti, in particolare, alla notevole esposizione debitoria di molte di esse (per mutui o anticipazioni bancarie) e alla erosione del patrimonio netto.

Va segnalata l'adozione del nuovo Piano strategico di sviluppo del turismo in Italia 2017-2022 che, in un ampio orizzonte temporale, ridisegna la programmazione in materia di economia del turismo rimettendola al centro delle politiche nazionali e dando operatività all'indirizzo strategico, volto a inserire il settore in un più ampio contesto di interventi a favore della cultura.

Al fine di rendere concrete alcune delle iniziative emerse nella fase di redazione del Piano, sono stati programmati e avviati già nel 2016 alcuni interventi di particolare interesse, rispondenti alle priorità individuate nel Piano e finanziati con le risorse stanziare per le politiche di sviluppo e competitività del turismo (7,2 milioni, quasi tutti impegnati).

Ministero della salute

43.

Nel 2016 le incertezze dovute alle riforme istituzionali, sottoposte al referendum popolare solo sul finire dell'esercizio, nonché il permanere di stringenti condizioni finanziarie hanno inciso sui tempi di definizione di numerose delle attività programmate.

Oltre che sull'allungamento dei tempi di approvazione dei nuovi LEA, ciò ha inciso anche sulla definizione di nuovi criteri di riparto del fabbisogno sanitario nazionale, sulla definizione di un nuovo regime della compartecipazione alla spesa, sul procedere nella definizione di più efficaci meccanismi di raccordo tra rete ospedaliera e assistenza territoriale. Tutti temi su cui l'elaborazione, pur continuando nelle sedi comuni tra Amministrazione e Regioni, non ha potuto pervenire a soluzioni operative.

Ciò mentre vecchie e nuove criticità hanno contribuito ad arricchire il quadro dell'impegno richiesto alle strutture ministeriali.

Alla luce della riduzione della copertura vaccinale riscontrata in questi ultimi anni che denota un calo di fiducia nelle vaccinazioni come principale strumento per prevenire casi di malattia e relative complicazioni, particolare attenzione è stata dedicata al sostegno dei programmi di vaccinazione, con l'approvazione del Piano Nazionale della Prevenzione Vaccinale 2017-2019 (PNPV), l'inclusione tra i Livelli Essenziali di Assistenza delle vaccinazioni già previste dal Calendario nazionale 2012-2014 e delle nuove vaccinazioni previste dal PNPV e lo sviluppo delle anagrafi vaccinali informatizzate consentirà un più completo e tempestivo monitoraggio.

Anche nel 2016 sono continuate le funzioni di profilassi di prima accoglienza dei migranti che presentano le maggiori problematiche legate all'enorme flusso a fronte di strutture di accoglienza di capienza limitata e di un personale insufficiente negli Uffici di Sanità Marittima Aerea e di Frontiera (USMAF) delle Regioni costiere meridionali (Sicilia e Calabria e, negli ultimi tempi, anche Puglia e Campania): oltre 133.000 gli arrivi nel 2015 e oltre 181.000 nel 2016, di cui circa 26.000 minori non accompagnati. Va poi considerato che la sorveglianza delle malattie infettive e la relativa assistenza non si esauriscono al momento dell'arrivo ma continuano, sotto la responsabilità del SSN, per tutta la durata della permanenza sul territorio nazionale dei migranti.

Nell'anno è proseguita l'attività di valutazione e monitoraggio dei Piani di rientro (di cui si è detto nell'ambito del Rapporto 2017 sul coordinamento della finanza pubblica al quale si rinvia). Piani che, come previsto dalla legge di stabilità 2016, sono stati estesi alle aziende ospedaliere che presentino squilibri strutturali (uno scostamento tra costi e ricavi pari o superiore al 10 per cento dei ricavi o in valore assoluto di almeno 10 milioni e/o il mancato rispetto dei parametri relativi a volumi, qualità ed esiti delle cure).

Oltre alla revisione dei livelli essenziali di assistenza, il cui *iter* di approvazione ha interessato tutto l'esercizio, nell'anno era prevista la definizione della metodologia per il loro continuo aggiornamento e l'individuazione delle tariffe relative alle nuove prestazioni di specialistica ambulatoriale e protesica. Una attività che si è rivelata, in entrambi i casi, molto complessa perché di frequente i codici regionali delle prestazioni non corrispondono a quelli del Nomenclatore Vigente (NV) e spesso rappresentano prestazioni con descrizione diversa da regione a regione (il flusso informativo ha evidenziato circa 38 mila codici regionali diversi per la specialistica ambulatoriale e 1062 codici per la protesica).

Limitati i risultati sul fronte dell'attuazione del Patto della salute. Non si è conclusa la revisione dei criteri di riparto del finanziamento al SSN né quella del sistema di partecipazione al costo delle prestazioni sanitarie e delle esenzioni. E' stato elaborato lo schema di decreto che aggiorna la struttura del Nuovo Sistema di Garanzia (NSG) e individua i 100 indicatori relativi ai tre macro-livelli di assistenza e ai singoli LEA ad essi afferenti.

Passi avanti sono stati compiuti nella riorganizzazione dell'assistenza primaria ma si evidenziano ritardi nelle procedure di accreditamento e nella negoziazione con gli erogatori privati per l'acquisto di prestazioni e alla riorganizzazione delle reti laboratoristiche. Inoltre la riorganizzazione dell'assistenza ospedaliera rischia, da sola, di risultare insufficiente a garantire risposte coerenti con i bisogni di salute, qualora non venga affrontato anche il vasto capitolo del potenziamento delle strutture territoriali.

Attendibilità delle scritture contabili

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

44.

La verifica dell'attendibilità dei dati del Rendiconto, svolta con riguardo alle entrate finali, distinte per titoli, capitoli/articoli prende l'avvio dall'analisi dei dati riportati nei "conti periodici riassuntivi delle Amministrazioni" e dal successivo raffronto tra tali contabilità ed il consuntivo dell'entrata. Le analisi sono compiute inoltre sulle anomalie ed incongruenze riscontrate all'interno del Rendiconto.

In primo luogo sono individuate le anomalie e le incongruenze nelle contabilità delle amministrazioni, costituite essenzialmente dalla rilevazione di capitoli che presentano valori negativi nel *da riscuotere* (somme accertate e non riscosse) e nel *da versare* (somme riscosse e non versate) sia del conto competenza che del conto residui.

Sono poi evidenziate le anomalie nell'ambito della costruzione del Rendiconto, in particolare le discordanze, in capitoli/articoli, tra i dati del consuntivo e quelli delle contabilità delle amministrazioni: in queste ultime, difatti, sono riscontrati importi di segno negativo, non rinvenibili a rendiconto in seguito alle procedure di rettifica, utilizzate dal Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato nella predisposizione del Rendiconto stesso.

Sono, inoltre, estrapolate, ove riscontrate per capitoli/articoli, le minori entrate di competenza e di cassa rispetto sia alle previsioni iniziali che alle previsioni definitive. L'analisi pone in luce la sovrastima delle previsioni di bilancio per i capitoli/articoli nei quali si riscontra la criticità.

Oltre alle anomalie rilevate nell'ambito della costruzione del Rendiconto, sono state individuate incongruenze contabili all'interno dello stesso Rendiconto: in tale ambito vengono riportati, aggregati in ordine di importo, per titoli, per tipologie e per capitoli, i riaccertamenti e le insussistenze. Si tratta di sopravvenienze passive o attive, dovute alla non corrispondenza fra l'importo dei residui contabilizzati al 31 dicembre 2016 e quello calcolabile tenendo conto delle variazioni verificatesi a seguito della gestione dell'anno, sottraendo dai residui iniziali i versamenti in conto residui ed aggiungendo i residui di competenza.

Anche nel Rendiconto 2016 si rileva la mancata esplicitazione delle componenti della riscossione e del versamento residui, ovvero la mancata evidenziazione delle riscossioni in conto residui, operate nell'esercizio di riferimento, e che si trovano, invece, cumulate con quelle operate in esercizi precedenti e rimaste da versare, incidendo negativamente sulla trasparenza di bilancio. In tale ambito, riguardante il calcolo delle riscossioni nette sui residui, sono stati rilevati alcuni capitoli/articoli, con importi negativi risultanti dalla differenza fra il totale dei residui riscossi e le somme rimaste da versare dell'esercizio precedente e pertanto già riscosse.

Analoga problematica si rileva, ove si siano riscontrati valori negativi per capitoli/articoli, nei versamenti netti sui residui, che indicano che non è stato versato neppure ciò che restava da versare in totale nell'esercizio precedente. Non è ancora

possibile, quindi, monitorare negli anni l'andamento reale dei resti da versare, perché i dati dovrebbero poter essere rilevati contabilmente, attraverso operazioni idonee a individuare direttamente gli importi che vengono versati a valere sulle somme che erano rimaste da versare e gli importi che vengono versati a seguito delle riscossioni operate nell'anno sui resti iniziali da riscuotere.

Sono stati esaminati, infine, l'Allegato 23 e l'Allegato 24 al consuntivo, documenti nei quali sono riportati, rispettivamente, la determinazione dei resti da versare e delle somme da riscuotere alla chiusura dell'esercizio.

La determinazione dei resti da versare contiene la dimostrazione delle somme rimaste da versare a chiusura dell'esercizio, distinte per gli importi dovuti dai contabili erariali e per le somme acquisite direttamente dalle Regioni a statuto speciale e dalle Province autonome, da regolare a carico di appositi stanziamenti di spesa, mediante mandati da commutarsi in quietanza di entrata.

In riferimento alla determinazione dei resti da riscuotere, è stata osservata la classificazione degli stessi per grado di esigibilità operata dall'amministrazione, ponendo a raffronto tale classificazione con il grado di riscossione dei residui attivi.

Relazione sugli esiti delle verifiche sui dati del Rendiconto della spesa

45.

Nell'ambito della Programmazione dei controlli e delle analisi della Corte dei conti per l'anno 2017 (deliberazione SSRR n. 17/2016/INPR), sono state previste verifiche dirette ad accertare, attraverso modelli statistici consolidati in ambito europeo, la regolarità dei procedimenti di spesa posti in essere dalle amministrazioni centrali e periferiche dello Stato. È proseguita, poi, ed è stata ampliata, attraverso il coinvolgimento di cinque Sezioni regionali di controllo (Lazio, Lombardia, Liguria, Marche e Umbria), la sperimentazione avviata in sede regionale volta all'effettuazione di analoghe verifiche, avvalendosi sempre di metodologie statistiche di tipo campionario.

L'attività di valutazione della regolarità amministrativo-contabile dei singoli atti di spesa oggetto del campione selezionato è stata svolta in contraddittorio con le strutture interessate ed in collaborazione con gli Uffici di controllo del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato.

A seguito dei controlli eseguiti, le irregolarità riscontrate sul Rendiconto 2016 hanno riguardato una percentuale, calcolata in termini di rapporto tra l'importo del titolo e l'ammontare della spesa campionata, che non suscita allarme sul piano dell'affidabilità dei conti (n. 10 titoli su 399 per un importo totale di euro 512.843,05).

In un numero più ampio di casi (64 titoli di spesa), pur dando atto della regolarità della procedura di spesa, si è ritenuto di formulare raccomandazioni e osservazioni, al fine di indirizzare per il futuro le Amministrazioni in una logica di sempre maggiore trasparenza ed economicità delle procedure e attenzione al conseguimento degli interessi pubblici.

In linea generale si è constatato un maggior grado di consapevolezza, da parte delle Amministrazioni, in ordine ad alcune delle criticità segnalate in occasione delle verifiche effettuate relativamente agli esercizi precedenti. Il riferimento è, in particolare, all'avvertita esigenza di una verifica della conformità delle prestazioni rese da attestarsi mediante espressa dichiarazione di regolare esecuzione o alla valutazione effettuata *ex ante* in ordine alla congruità dell'offerta.

In altri casi sono stati constatati intendimenti diretti a dar seguito alle osservazioni formulate anche se in maniera non del tutto coerente con la normativa vigente. Il riferimento in questo caso è alle modalità di erogazione di benefici e sussidi. Si è osservata, infatti, l'avvenuta fissazione preventiva di principi e criteri, in alcuni casi, però, la loro ampiezza e genericità si è rilevata tale da non consentire di ricostruire l'iter logico seguito.

Tra gli ambiti più problematici si menzionano il frequente ricorso all'affidamento diretto per l'acquisto di beni e servizi, motivato con l'unicità delle conoscenze e capacità tecniche in capo al fornitore prescelto. Sul punto è stato evidenziato che tale modalità di affidamento può essere giustificata solo in presenza di motivi tecnici o diritti esclusivi tali da comportare l'assenza di concorrenza. Analogamente, si è avuto modo di precisare che l'urgenza che consente di ricorrere all'affidamento diretto non deve essere originata dalla stazione appaltante e che anche per tale modalità di affidamento è sempre opportuno procedere ad una ricerca di mercato, anche informale, al fine di una maggiore cognizione del prezzo di mercato, conservandone documentazione. In talune fattispecie, si è evidenziato come una corretta programmazione avrebbe consentito la risoluzione della problematica attraverso le ordinarie procedure di spesa. Anche nelle ipotesi di esclusiva si è evidenziata la necessità di una preventiva verifica in ordine alla congruità dei prezzi offerti, basata oltre che sul prezzo del bene a listino e sulle eventuali prestazioni effettuate in precedenza dal medesimo fornitore, anche sul numero delle ore necessarie e sul costo orario del personale impiegato.

Sempre in una logica di ampliamento della concorrenza è stata, altresì, evidenziata la necessità che i capitolati prevedano categorie merceologiche omogenee, in quanto la promiscuità nelle forniture può rappresentare concreto elemento ostativo al reperimento di fornitori sul MEPA.

Un ulteriore ambito nel quale sono state evidenziate criticità è costituito dalla materia della locazione passiva di immobili adibiti a uso istituzionale. Si è notata, in particolare, la diffusa difficoltà nel reperire immobili idonei a soddisfare le esigenze pubbliche in relazione alla allocazione, alla suddivisione degli spazi, alle specifiche esigenze, ai lunghi tempi di adeguamento, con la conseguenza che anche nell'esercizio 2016 si è constatato il fenomeno della permanenza di amministrazioni pubbliche in immobili di terzi *sine titulo*, risultando i contratti di locazione scaduti.

Al fine di realizzare una migliore programmazione della spesa è stata evidenziata l'opportunità di elaborare nuovi strumenti, di carattere più strutturale e selettivo, finalizzati a consentire un maggiore controllo anche qualitativo della spesa allo scopo di migliorare i processi di decisione delle priorità e di allocazione delle risorse.

Un cenno particolare merita, in relazione alle rilevanti ricadute finanziarie, il fenomeno del contenzioso, che dovrebbe essere oggetto, sia con riferimento a giudizi pendenti che a quelli definiti, di un costante monitoraggio. Infatti, allorquando la soccombenza dell'Amministrazione possa ritenersi prevedibile in presenza di un consolidato orientamento della giurisprudenza di merito o di legittimità, risulta opportuna l'attivazione di schemi deflattivi del contenzioso, finalizzati ad anticipare la trattazione delle problematiche in fase amministrativa ed evitare, così, la condanna al pagamento delle spese di lite ed il maturare di interessi legali sulla sorte capitale.

Particolare attenzione dovrebbe essere rivolta, poi, ad evitare il giudizio di esecuzione, che comporta un aumento rilevante delle spese legali, attivando modalità organizzative che consentano il pagamento della sorte capitale e delle eventuali spese di lite tempestivamente.

Con riferimento, in ultimo, agli aspetti più propriamente contabili si segnala che, dalle analisi svolte sul campione estratto, è emerso che la tipologia di spesa non sempre risulta coerente con la denominazione del capitolo, con il piano gestionale o con la classificazione economica utilizzata. E' da precisare che le classificazioni utilizzate ai fini gestionali non trovano sempre esatta corrispondenza nella classificazione economica.

Pur dando atto della difficoltà legata alla molteplicità delle stesse all'interno del bilancio dello Stato e della conseguente impossibilità di declinare singoli codici di classificazioni economiche per ogni fattispecie, si evidenzia che ciò riduce la lettura economica della spesa.

TAVOLE

TAVOLA 1

RACCORDO TRA RENDICONTO DELLO STATO E COMPARTO STATO DI CONTABILITÀ NAZIONALE
ANNO 2016

(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	418.775	389.801	-	2.546	392.347
D5	Imposte dirette	216.851	204.197	-	5.631	209.828
D2	Imposte indirette	201.924	185.604	-	-3.085	182.519
D612	Contributi sociali figurativi	0	0	-	2.085	2.085
D73	Trasferimenti correnti da AA.PP.	18.260	18.208	-	-5.915	12.293
	Trasferimenti da altri soggetti	35.737	11.115	-	391	11.506
D75	Trasferimenti correnti diversi	35.737	11.115	-	391	11.506
	Altre entrate correnti	12.676	10.031	-	3.313	13.344
D74	Aiuti internazionali	0	0	-	134	134
D4	Redditi da capitale	6.176	3.858	-	3.718	7.576
P1	Vendita beni e servizi	6.500	6.173	-	-539	5.634
Totale entrate correnti riclassificate Sec 2010		485.448	429.155	-	2.420	431.575
D91	Imposte in conto capitale	5.236	5.142	-	14	5.156
D92+D99	Trasferimenti in conto capitale	14.959	14.962	-	-8.921	6.041
Totale entrate in conto capitale riclassificate Sec 2010		20.195	20.104	-	-8.907	11.197
TOTALE ENTRATE riclassificate Sec 2010		505.643	449.259	-	-6.487	442.772
USCITE						
D1	Redditi da lavoro dipendente	90.022	89.645	3.120	-854	91.910
	Consumi intermedi totale	15.926	14.846	1.543	2.894	19.283
P2	Consumi intermedi	14.055	13.545	1.543	2.211	17.299
D632	Acquisti di beni e servizi da produttori market assimil. prestazioni sociali in natura	1.871	1.301	-	683	1.984
D73	Trasferimenti correnti a AA.PP.	247.783	231.541	-5.549	8.984	234.976
	Trasferimenti correnti a altri soggetti	34.231	33.620	414	3.328	37.362
D62	Prestazioni sociali	11.629	11.585	-	2.484	14.069
D75	Trasferimenti diversi a famiglie, imprese e ISP	3.126	2.439	327	-10	2.756
D3	Contributi alla produzione	4.103	4.247	87	-214	4.120
D74	Aiuti internazionali	1.482	1.458	-	14	1.472
D76	Trasferimenti correnti a UE Quarta Risorsa	13.891	13.891	-	1.054	14.945
D41	Interessi	71.598	71.604	-	-6.824	64.780
	Altre uscite correnti	6.072	4.980	199	-32	5.147
D2	Imposte Indirette	4.911	4.917	199	2	5.119
D71	Premi di assicurazione	1.161	63	0	-35	28
Totale uscite correnti riclassificate Sec 2010		465.632	446.236	-273	7.495	453.458
P51	Investimenti fissi lordi	13.769	12.509	230	949	13.689
D92	Contributi agli investimenti a AA.PP.	19.286	15.255	512	-9.060	6.707
D92	Trasferimenti ad altri soggetti	9.689	9.829	31	527	10.387
D99	Altri trasferimenti in conto capitale	8.573	5.117	-500	504	5.121
Totale uscite in conto capitale riclassificate Sec 2010		51.318	42.710	273	-7.079	35.904
TOTALE USCITE riclassificate Sec 2010		516.950	488.945	0	416	489.362
INDEBITAMENTO NETTO		-11.306	-39.686	0	-6.903	-46.590

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

RENDICONTO E CONTO DELLO STATO NEL 2016

(in milioni)

Voci	Rendiconto finanziario dello Stato		Rendiconto riclassificato (SEC2010)		Conto dello Stato
	competenza	cassa	competenza	cassa	
Entrate					
Entrate correnti	577.487	518.410	485.448	429.155	431.575
Entrate tributarie	488.795	456.817	418.775	389.801	392.347
Entrate in conto capitale al netto di rimborsi e anticipazione di crediti	1.335	1.335	20.576	20.484	11.197
Entrate finali al netto di rimborsi di anticipazioni di crediti	578.822	519.746	506.024	449.640	442.772
Spese					
Spesa corrente	549.647	527.535	466.012	446.616	453.458
Interessi passivi	71.598	71.604	71.598	71.604	64.780
Spesa corrente primaria	478.049	455.931	394.414	375.012	388.678
Investimenti fissi lordi	4.916	4.223	13.769	12.509	13.689
Spesa in conto capitale	40.480	31.897	51.318	42.710	35.904
Spesa finale (netto partite finanziarie)	590.128	559.432	517.330	489.326	489.362
Spesa finale primaria (netto partite finanziarie)	518.530	487.828	445.732	417.722	424.582
Saldi					
Indebitamento netto	-11.306	-39.686	-11.306	-39.686	-46.590
Saldo netto da finanziare	-11.126	-41.465	-11.126	-41.465	
Avanzo primario (al netto partite finanziarie)	60.292	31.918	60.292	31.918	18.190

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS e ISTAT

TAVOLA 3

CONTO DELLO STATO 2013-2016

Voci economiche	2013	2014	2015	2016	14/15	15/14	16/15	2013	2014	2015	2016
	milioni				variazioni %			% di Pil			
Entrate											
Imposte indirette	170.592	177.432	179.330	182.519	4,0	1,1	1,8	10,6	10,9	10,9	10,9
Imposte dirette	205.681	202.115	205.908	209.828	-1,7	1,9	1,9	12,8	12,5	12,5	12,5
Contributi sociali effettivi	78	97	93	90	24,4	-4,1	-3,2	0,0	0,0	0,0	0,0
Contributi sociali figurativi	2.116	2.070	2.061	1.995	-2,2	-0,4	-3,2	0,1	0,1	0,1	0,1
Altre entrate correnti	28.857	31.567	31.916	37.143	9,4	1,1	16,4	1,8	1,9	1,9	2,2
Totale entrate correnti	407.324	413.281	419.308	431.575	1,5	1,5	2,9	25,4	25,5	25,5	25,8
Imposte in conto capitale	4.101	1.535	1.170	5.156	-62,6	-23,8	340,7	0,3	0,1	0,1	0,3
Altre entrate in conto capitale	8.243	7.290	6.480	6.041	-11,6	-11,1	-6,8	0,5	0,4	0,4	0,4
Totale entrate in conto capitale	12.344	8.825	7.650	11.197	-28,5	-13,3	46,4	0,8	0,5	0,5	0,7
Totale entrate complessive	419.668	422.106	426.958	442.772	0,6	1,1	3,7	26,2	26,0	25,9	26,5
Spese											
Redditi da lavoro dipendente	89.891	90.028	89.697	91.910	0,2	-0,4	2,5	5,6	5,6	5,5	5,5
Acquisto di beni e servizi prodotti da produttori market	589	1.218	1.448	1.984	106,8	18,9	37,0	0,0	0,1	0,1	0,1
Consumi intermedi	17.013	16.503	16.968	17.299	-3,0	2,8	2,0	1,1	1,0	1,0	1,0
Prestazioni sociali in denaro	4.141	10.336	13.801	14.069	149,6	33,5	1,9	0,3	0,6	0,8	0,8
Altre spese correnti	243.704	247.529	250.317	263.416	1,6	1,1	5,2	15,2	15,3	15,2	15,8
di cui: trasferimenti ad enti pubblici	212.993	218.605	223.659	234.976	2,6	2,3	5,1	13,3	13,5	13,6	14,0
Spese correnti al netto interessi	355.338	365.614	372.231	388.678	2,9	1,8	4,4	22,1	22,5	22,6	23,2
Interessi passivi	74.892	72.097	66.522	64.780	-3,7	-7,7	-2,6	4,7	4,4	4,0	3,9
Totale spese correnti	430.230	437.711	438.753	453.458	1,7	0,2	3,4	26,8	27,0	26,7	27,1
Investimenti fissi lordi e variazione delle scorte	12.239	13.144	12.104	13.689	7,4	-7,9	13,1	0,8	0,8	0,7	0,8
Contributi agli investimenti	18.715	14.678	15.725	16.949	-21,6	7,1	7,8	1,2	0,9	1,0	1,0
Altri trasferimenti in c/capitale	4.100	8.482	12.330	5.266	106,9	45,4	-57,3	0,3	0,5	0,7	0,3
Totale spese in conto capitale	35.054	36.304	40.159	35.904	3,6	10,6	-10,6	2,2	2,2	2,4	2,1
Totale spese al netto interessi	390.392	401.918	412.390	424.582	3,0	2,6	3,0	24,3	24,8	25,1	25,4
Totale spese finali	465.284	474.015	478.912	489.362	1,9	1,0	2,2	29,0	29,2	29,1	29,3
Risparmio lordo (+) o disavanzo (-)	-22.906	-24.430	-19.445	-21.883	6,7	-20,4	12,5	-1,4	-1,5	-1,2	-1,3
Indebitamento (-) o accreditamento (+)	-45.616	-51.909	-51.954	-46.590	13,8	0,1	-10,3	-2,8	-3,2	-3,2	-2,8
Avanzo primario	29.276	20.188	14.568	18.190	-31,0	-27,8	24,9	1,8	1,2	0,9	1,1
Prodotto interno lordo ai prezzi di mercato (Pil)	1.604.599	1.621.827	1.645.439	1.672.438	1,1	1,5	1,6				

Fonte: elaborazione su dati ISTAT

LA SPESA DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE E DELLO STATO. ANNI 2015- 2016

Voci	Amministrazioni pubbliche			Stato		
	(milioni)		Var. %	(milioni)		Var. %
	2015	2016		2015	2016	
Spesa corrente	761.887	771.973	1,3	438.753	453.458	3,4
Interessi passivi	68.066	66.272	-2,6	66.522	64.780	-2,6
Spesa corrente primaria	693.821	705.701	1,7	372.231	388.678	4,4
Investimenti fissi lordi	36.686	35.048	-4,5	12.104	13.689	13,1
Spesa in conto capitale	68.248	57.338	-16,0	40.159	35.904	-10,6
Spesa totale primaria	762.069	763.039	0,1	412.390	424.582	3,0
Spesa complessiva	830.135	829.311	-0,1	478.912	489.362	2,2

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati ISTAT

TAVOLA 5

LE ENTRATE FINALI

(in milioni)

	2012	2013	2014	2015	2016
Previsioni Iniziali Competenza	528.530	548.641	545.411	544.156	567.417
Previsioni Definitive Competenza	536.786	548.855	557.936	559.157	571.605
Previsioni Iniziali Cassa	478.998	495.679	491.037	495.703	519.114
Previsioni Definitive Cassa	487.003	495.891	503.561	510.641	523.362
Accertato	545.791	553.992	550.187	569.566	581.315
Riscosso Competenza	472.420	481.848	478.547	501.957	518.750
Da Riscuotere Competenza	73.371	72.144	71.640	67.608	62.565
Versamenti Competenza	448.069	458.517	453.622	474.213	490.681
Da Versare Competenza	24.351	23.331	24.925	27.744	28.069
Riscosso Residui (lordo da versare)	35.447	41.158	47.268	47.319	44.152
Da Riscuotere Residui	133.718	149.639	95.978	103.362	108.945
Versamenti Residui	23.610	25.148	30.684	37.773	31.493
Da Versare Residui	11.837	16.010	16.584	9.546	12.659
Riscosso Totale	507.867	523.006	525.815	549.276	562.902
Da Riscuotere Totale	207.089	221.783	167.618	170.970	171.510
Versamenti Totali	471.678	483.665	484.306	511.987	522.174
Da Versare Totale	36.188	39.341	41.509	37.289	40.728
Riscosso Residui (netto)	4.782	4.970	7.927	5.810	6.863
Riscossioni dell'anno	477.202	486.818	486.474	507.767	525.613
Δ Accertamenti (in %)	4,61	1,50	-0,69	3,52	2,06
Δ Riscossioni competenza (in %)	4,41	2,00	-0,69	4,89	3,35
Δ Versamenti competenza (in %)	3,42	2,33	-1,07	4,54	3,47

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

LE ENTRATE DA ACCERTAMENTO E CONTROLLO

(in milioni)

	2012	2013	2014	2015	2016
Residui al 31/12	145.257	153.059	103.649	105.859	104.171
Residui iniziali	132.006	145.260	153.059	103.649	105.859
Previsioni Iniziali Competenza	53.795	54.524	54.506	50.993	52.002
Previsioni Definitive Competenza	53.080	54.495	54.111	50.673	53.284
Previsioni Iniziali Cassa	11.557	11.215	10.662	10.816	11.845
Previsioni Definitive Cassa	10.591	11.186	10.267	10.496	13.188
Accertato	66.432	65.346	66.907	66.178	64.549
Riscosso Competenza	8.261	8.716	9.401	9.809	13.215
Da Riscuotere Competenza	58.170	56.631	57.506	56.369	51.334
Versamenti Competenza	7.752	8.208	8.794	9.234	12.586
Da Versare Competenza	509	508	607	575	629
Riscosso Residui (lordo da versare)	3.857	3.705	3.960	4.357	4.687
Da Riscuotere Residui	85.933	95.261	44.777	48.118	51.414
Versamenti Residui	3.213	3.046	3.201	3.560	3.892
Da Versare Residui	644	659	759	797	795
Riscosso Totale	12.118	12.421	13.361	14.166	17.902
Da Riscuotere Totale	144.103	151.891	102.283	104.487	102.747
Versamenti Totali	10.965	11.254	11.995	12.794	16.478
Da Versare Totale	1.153	1.167	1.366	1.372	1.424

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

TAVOLA 7

LA GESTIONE DEI GIOCHI

(in milioni)

	2013	2014	2015	2016
Raccolta lorda	84.728	84.486	88.249	95.971
Vincite	67.623	66.468	71.150	76.804
Raccolta netta	17.106	18.018	17.093	19.167
Entrate erariali	8.476	8.291	8.450	10.472
Rendimento erariale	10,0	9,8	9,6	10,9
Rendimento effettivo	49,5	46,0	49,4	54,6
Distribuzione dei proventi da giochi				
Vincite	79,8	78,7	80,6	80,0
Entrate erariali	10,2	11,5	9,8	9,1
Vincite non ritirate	10,0	9,8	9,6	10,9

Fonte: dati Agenzia delle dogane e dei monopoli

LE RISULTANZE DEL RENDICONTO DELLO STATO 2015-2016 AL LORDO DELLE REGOLAZIONI CONTABILI E DEBITORIE

(in milioni)

voci	stanziamenti iniziali			stanziamenti definitivi		
	2015	2016	var %	2015	2016	var %
spesa corrente	574.458,0	565.870,1	-1,5	582.392,1	566.898,0	-2,7
interessi	87.409,7	84.157,3	-3,7	80.857,4	79.521,8	-1,7
spesa corrente primaria	487.048,4	481.712,8	-1,1	501.534,7	487.376,2	-2,8
spesa in conto capitale	40.229,5	39.957,4	-0,7	42.316,0	43.635,3	3,1
spesa finale	614.687,6	605.827,5	-1,4	624.708,1	610.533,3	-2,3
spesa finale primaria	527.277,9	521.670,2	-1,1	543.850,7	531.011,5	-2,4
rimborso di prestiti	232.620,3	218.485,2	-6,1	233.062,5	218.730,3	-6,1
spesa complessiva	847.307,9	824.312,8	-2,7	857.770,6	829.263,6	-3,3

voci	impegni sulla competenza			impegni totali		
	2015	2016	var %	2015	2016	var %
spesa corrente	567.359,2	545.998,1	-3,8	571.343,8	547.526,5	-4,2
interessi	74.522,8	71.598,0	-3,9	74.523,1	71.598,0	-3,9
spesa corrente primaria	492.836,4	474.400,1	-3,7	496.820,7	475.928,5	-4,2
spesa in conto capitale	33.856,1	33.571,5	-0,8	50.010,7	37.708,8	-24,6
spesa finale	601.215,3	579.569,6	-3,6	621.354,5	585.235,3	-5,8
spesa finale primaria	526.692,5	507.971,6	-3,6	546.831,4	513.637,3	-6,1
rimborso di prestiti	215.517,0	195.981,7	-9,1	215.517,0	195.991,6	-9,1
spesa complessiva	816.732,3	775.551,3	-5,0	836.871,4	781.226,9	-6,6

voci	Pagamenti competenza			Pagamenti totali		
	2015	2016	var %	2015	2016	var %
spesa corrente	521.708,1	501.741,1	-3,8	555.063,1	527.534,9	-5,0
interessi	74.335,9	71.420,0	-3,9	74.562,8	71.603,6	-4,0
spesa corrente primaria	447.372,2	430.321,1	-3,8	480.500,3	455.931,3	-5,1
spesa in conto capitale	26.386,3	24.520,8	-7,1	45.198,9	36.104,9	-20,1
spesa finale	548.094,4	526.262,0	-4,0	600.262,1	563.639,8	-6,1
spesa finale primaria	473.758,6	454.842,0	-4,0	525.699,2	492.036,2	-6,4
rimborso di prestiti	212.286,0	195.734,0	-7,8	212.641,7	198.972,1	-6,4
spesa complessiva	760.380,4	721.996,0	-5,0	812.903,8	762.611,9	-6,2

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

LE RISULTANZE DEL RENDICONTO DELLO STATO 2015-2016 AL NETTO DELLE REGOLAZIONI CONTABILI E
DEBITORIE

(in milioni)

voci	stanziamenti iniziali			stanziamenti definitivi		
	2015	2016	var %	2015	2016	var %
spesa corrente	532.168,2	533.544,1	0,3	540.102,3	535.003,5	-0,9
interessi	87.409,7	84.157,3	-3,7	80.857,4	79.521,8	-1,7
spesa corrente primaria	444.758,5	449.386,8	1,0	459.244,9	455.481,7	-0,8
spesa in conto capitale	38.213,6	39.957,4	4,6	40.300,0	43.635,3	8,3
spesa finale	570.381,8	573.501,5	0,5	580.402,3	578.638,8	-0,3
spesa finale primaria	482.972,1	489.344,2	1,3	499.544,9	499.117,0	-0,1

(in milioni)

voci	impegni competenza			impegni totali		
	2015	2016	var %	2015	2016	var %
spesa corrente	530.026,3	519.679,1	-2,0	534.010,9	521.207,5	-2,4
interessi	74.522,8	71.598,0	-3,9	74.523,1	71.598,0	-3,9
spesa corrente primaria	455.503,5	448.081,1	-1,6	459.487,8	449.609,5	-2,1
spesa in conto capitale	31.840,2	33.571,5	5,4	47.994,7	37.708,8	-21,4
spesa finale	561.866,5	553.250,6	-1,5	582.005,6	558.916,3	-4,0
spesa finale primaria	487.343,6	481.652,6	-1,2	507.482,6	487.318,3	-4,0

(in milioni)

voci	pagato competenza			pagato totale		
	2015	2016	var %	2015	2016	var %
spesa corrente	485.637,3	476.533,6	-1,9	518.804,4	502.327,1	-3,2
interessi	74.335,9	71.420,0	-3,9	74.562,8	71.603,6	-4,0
spesa corrente primaria	411.301,4	405.113,6	-1,5	444.241,5	430.723,6	-3,0
spesa in conto capitale	24.370,4	24.520,8	0,6	43.183,0	36.104,9	-16,4
spesa finale	510.007,7	501.054,5	-1,8	561.987,4	538.432,0	-4,2
spesa finale primaria	435.671,8	429.634,5	-1,4	487.424,6	466.828,5	-4,2

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

LE RISULTANZE DEL RENDICONTO DELLO STATO 2015-2016 AL NETTO DELLE POSTE CORRETTIVE E
DELLE ACQUISIZIONI DI ATTIVITÀ FINANZIARIE*

(in milioni)

voci	stanziamenti iniziali			stanziamenti definitivi		
	2015	2016	var %	2015	2016	var %
spesa corrente	507.863,7	491.564,7	-3,2	491.343,8	495.073,5	0,8
interessi	87.409,7	84.157,3	-3,7	80.857,4	79.521,8	-1,7
spesa corrente primaria	420.454,0	407.407,4	-3,1	410.486,4	415.551,8	1,2
spesa in conto capitale	31.228,4	35.867,9	14,9	32.788,1	38.604,0	17,7
spesa finale	539.092,0	527.432,6	-2,2	524.131,9	533.677,6	1,8
spesa finale primaria	451.682,4	443.275,3	-1,9	443.274,5	454.155,8	2,5

voci	impegni competenza			impegni totali		
	2015	2016	var %	2015	2016	var %
spesa corrente	478.070,0	477.266,3	-0,2	482.049,4	478.794,7	-0,7
interessi	74.522,8	71.598,0	-3,9	74.523,1	71.598,0	-3,9
spesa corrente primaria	403.547,1	405.668,3	0,5	407.526,3	407.196,7	-0,1
spesa in conto capitale	29.445,2	30.695,1	4,3	33.553,1	34.033,0	1,4
spesa finale	507.515,1	507.961,4	0,1	515.602,5	512.827,7	-0,5
spesa finale primaria	432.992,3	436.363,5	0,8	441.079,4	441.229,7	0,0

voci	pagato competenza			pagato totale		
	2015	2016	var %	2015	2016	var %
spesa corrente	436.995,7	439.122,7	0,5	461.566,9	461.757,5	0,0
interessi	74.335,9	71.420,0	-3,9	74.562,8	71.603,6	-4,0
spesa corrente primaria	362.659,8	367.702,7	1,4	387.004,1	390.153,9	0,8
spesa in conto capitale	22.071,9	22.209,2	0,6	31.483,5	30.775,9	-2,2
spesa finale	459.067,6	461.331,9	0,5	493.050,5	492.533,3	-0,1
spesa finale primaria	384.731,7	389.911,9	1,3	418.487,6	420.929,8	0,6

* al netto anche del capitolo 8000 – Fondo per lo sviluppo e la coesione

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

LA "SPESA DIRETTA DELLO STATO"* 2015-2016

(in milioni)

voci	stanziamenti iniziali			stanziamenti definitivi		
	2015	2016	var. %	2015	2016	var %
spesa corrente	236.614,0	238.630,8	0,9	231.391,2	235.385,1	1,7
interessi	87.409,7	84.157,3	-3,7	80.857,4	79.521,8	-1,7
spesa corrente primaria	149.204,4	154.473,5	3,5	150.533,8	155.863,3	3,5
spesa in conto capitale	17.692,9	21.827,5	23,4	18.990,3	23.874,5	25,7
spesa finale	254.306,9	260.458,3	2,4	250.381,5	259.259,6	3,5
spesa finale primaria	166.897,2	176.301,0	5,6	169.524,1	179.737,8	6,0

voci	impegni competenza			impegni totali		
	2015	2016	var %	2015	2016	var %
spesa corrente	219.010,8	219.081,2	0,0	220.103,1	219.710,1	-0,2
interessi	74.522,8	71.598,0	-3,9	74.523,1	71.598,0	-3,9
spesa corrente primaria	144.488,0	147.483,2	2,1	145.580,0	148.112,1	1,7
spesa in conto capitale	16.899,4	18.886,2	11,8	19.197,6	20.855,8	8,6
spesa finale	235.910,2	237.967,4	0,9	239.300,7	240.566,0	0,5
spesa finale primaria	161.387,4	166.369,4	3,1	164.777,6	168.968,0	2,5

voci	pagamenti in competenza			pagamenti totali		
	2015	2016	var %	2015	2016	var %
spesa corrente	212.763,0	212.763,7	0,0	218.603,7	218.319,7	-0,1
interessi	74.335,9	71.420,0	-3,9	74.562,8	71.603,6	-4,0
spesa corrente primaria	138.427,1	141.343,7	2,1	144.040,9	146.716,1	1,9
spesa in conto capitale	11.708,0	12.741,1	8,8	19.287,2	18.723,4	-2,9
spesa finale	224.471,0	225.504,8	0,5	237.890,9	237.043,1	-0,4
spesa finale primaria	150.135,1	154.084,8	2,6	163.328,0	165.439,5	1,3

* al netto delle poste correttive, delle acquisizioni di attività finanziarie, dei trasferimenti e dei contributi agli investimenti ad Amministrazioni pubbliche

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

I TAGLI DI SPESA PER CATEGORIA ECONOMICA – ANNO 2016

(in milioni)

Categorie economiche di spesa	riduzioni LS	variazioni stanz. (*)	sc. variaz/riduz.)
	(1)	(2)	$\Delta(2)/(1)$
Redditi da lavoro dipendente	225,1	33,4	14,9
Consumi intermedi	113,1	5,9	5,2
Trasferimenti correnti ad AP	224,5	175,8	78,3
Trasferimenti correnti ad istituzioni sociali private	47,6	78,4	164,8
Trasferimenti correnti ad imprese	85,7	-50,2	-58,6
Trasferimenti correnti ad estero	0,0	0,0	0,0
Altre uscite correnti	884,8	-6,5	-0,7
spese correnti	1.580,9	236,9	15,0
Investimenti fissi lordi ed acquisti di terreni	55,3	87,6	158,4
Contributi agli investimenti ad AP	851,0	-118,7	-14,0
Contributi agli investimenti ad imprese	448,9	320,0	71,3
Altri trasferimenti in conto capitale	85,4	-3,8	-4,4
spese in conto capitale	1.440,6	285,0	19,8
spese finali *	3.021,5	521,9	17,3

(*) (+) nel caso di aumento di stanziamento e (-) nel caso di ulteriori riduzioni.

Le variazioni non tengono conto dei trasferimenti ad altri capitoli della stessa Amministrazione

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

GLI ACQUISTI DI BENI E SERVIZI EXTRA E TRAMITE CONSIP

(in migliaia)

Funzionamento	Impegni totali		Composizione		Var. % 2016/2015
	2015	2016	2015	2016	
Totale acquisti extra CONSIP (1)	2.830.057	2.885.023	66,6	64,5	1,94
di cui	-	-			
<i>Procedure aperte e ristrette</i>	358.671	343.883	12,7	11,9	- 4,12
<i>Procedure negoziate</i>	1.009.810	976.933	35,7	33,9	- 3,26
<i>Acquisti in economia</i>	805.178	143.937	28,5	5,0	- 82,12
<i>Affidamento diretto</i>	225.485	272.411	8,0	9,4	20,81
<i>Altre procedure</i>	430.913	1.126.536	15,2	39,0	161,43
Totale acquisti tramite CONSIP (2)	1.416.375	1.586.852	33,4	35,5	12,04
di cui	-	-			
<i>Accordi quadro e convenzioni Consip</i>	877.502	934.275	62,0	58,9	6,47
<i>Mercato elettronico (comprese le RDO)</i>	195.005	311.173	13,8	19,6	59,57
<i>Altro</i>	343.380	343.415	24,2	21,6	0,01
Totale (acquisti di beni e servizi 1+2)	4.246.432	4.471.875			5,31

(in migliaia)

Investimento	Impegni totali		Composizione		Var. % 2016-2015
	2015	2016	2015	2016	
Totale acquisti extra CONSIP (1)	1.643.482	2.337.835	87,7	81,5	42,2
di cui	-	-			
<i>Procedure aperte e ristrette</i>	140.502	223.598	8,5	9,6	59,1
<i>Procedure negoziate</i>	524.831	1.671.004	31,9	71,5	218,4
<i>Acquisti in economia</i>	53.724	125.618	3,3	5,4	133,8
<i>Affidamento diretto</i>	30.088	128.605	1,8	5,5	327,4
<i>Altre procedure</i>	889.337	189.375	54,1	8,1	- 78,7
Totale acquisti tramite CONSIP (2)	231.265	531.715	12,3	18,5	129,9
di cui	-	-			
<i>Accordi quadro e convenzioni Consip</i>	170.190	230.671	73,6	43,4	35,5
<i>Mercato elettronico (comprese le RDO)</i>	58.930	249.249	25,5	46,9	323,0
<i>Altro</i>	2.125	51.796	0,9	9,7	2.337,9
Totale (acquisti di beni e servizi 1+2)	1.874.747	2.869.550			53,1

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati forniti dalle Amministrazioni centrali

AMMINISTRAZIONE STATALE – TEMPI MEDI DI PAGAMENTO DELLE FATTURE EMESSE NEL 2016

	<i>in migliaia</i>		<i>in milioni</i>		<i>in giorni</i>			
	Numero Fatture emesse nel 2016	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 2016	3.679	2.328	15.970	10.985	53	49	22	22

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS al 29 maggio 2017

AMMINISTRAZIONE STATALE
INDICATORE ANNUALE DI TEMPESTIVITÀ DEI PAGAMENTI - DATI DA RENDICONTO

Ministero	Indicatore annuale di tempestività dei pagamenti delle transazioni commerciali - (gg)	
	2015	2016
Economia e delle finanze	26,2	21,1
Sviluppo economico	125,7	29,4
Lavoro e politiche sociali	5,2	8,0
Giustizia	27,2	26,3
Affari esteri e cooperazione internazionale	-9,8	-13,6
Istruzione, Università e ricerca	26,0	0,7
Interno	18,4	45,1
Ambiente, tutela del territorio e mare	3,9	25,4
Infrastrutture e trasporti	24,0	12,0
Difesa	16,8	12,9
Politiche agricole e forestali	35,5	15,6
Beni, attività culturali e turismo	38,9	20,7
Salute	6,7	11,4

Fonte: Note integrative al Rendiconto generale dello Stato per gli anni 2015 e 2016

TAVOLA 15

(in migliaia)

Data	Importo debito	Variazione percentuale annua	Variazione percentuale quinquennio
31/12/2012	930.236		126,93
31/12/2014	1.706.871	83,49	
31/12/2015	1.999.375	17,14	
31/12/2016	2.111.019	5,58	

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati forniti dalle Amministrazioni

(in migliaia)

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

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati forniti dalle Amministrazioni

SPESA PER INVESTIMENTI DELLO STATO

(in milioni)

	pagamenti di competenza		var%	pagamenti totali		var %
	2015	2016	16/15	2015	2016	16/15
Investimenti fissi lordi e acquisto di terreni						
1 - Spesa in c/capitale per il funzionamento dell'Amministrazione	176	173	-2,1	307	286	-6,7
2 - Spesa c/capitale per l'Amministrazione finalizzata all'ammodernamento e miglioramento delle funzioni	1.830	1.320	-27,8	3.160	2.411	-23,7
3 - Spesa c/capitale per l'informatizzazione e la digitalizzazione	92	115	25,7	286	337	17,9
4 - Spesa per investimenti finalizzati a sviluppo e crescita del Paese	541	621	14,9	1.164	1.188	2,0
Totale categoria	2.638	2.229	-15,5	4.918	4.223	-14,1

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

MISSIONE 17 “RICERCA E INNOVAZIONE”

(in milioni)

Ammin.	Programma	Stanziamiento definitivo di			Impegni di competenza			Pagato totale			Residui finali		
		2014*	2015	2016	2014	2015	2016	2014	2015	2016	2014	2015	2016
MEF	Ricerca di base e applicata	151,4	219,0	191,8	127,1	204,9	184,4	127,1	122,7	190,6	47,6	123,2	123,5
MISE	Ricerca, innovazione, tecnologie e servizi per lo sviluppo delle comunicazioni e della società dell'informazione	271,1	11,5	10,4	263,3	10,1	8,8	249,2	11,3	10,2	195,6	3,4	3,0
MIUR	Ricerca scientifica e tecnologica di base e applicata	2.081,7	2.155,7	2.291,9	1.551,4	1.991,1	2.119,9	2.080,3	2.499,0	2.410,5	1.291,7	914,7	382,5
MATM	Ricerca in materia ambientale	88,3	81,9	81,4	88,2	81,9	81,3	88,4	81,9	81,4	0,2	0,1	0,0
MIT	Ricerca nel settore dei trasporti	4,4	4,2	4,2	4,2	4,1	3,7	4,2	4,3	3,7	8,6	0,0	0,0
DIFESA	Ricerca tecnologica nel settore della difesa	53,4	52,5	58,4	52,7	32,8	57,3	57,9	55,6	45,2	103,6	60,4	73,6
MIBACT	Ricerca educazione e formazione in materia di beni e attività culturali	37,8	19,0	21,9	32,6	19,0	21,6	34,9	19,6	23,7	8,5	0,1	0,3
SALUTE	Ricerca per il settore della sanità pubblica	431,2	309,7	283,2	410,8	296,0	270,1	433,5	269,0	271,4	237,0	234,2	305,2
	Ricerca per il settore zooprofilattico	10,9	15,5	13,9	10,9	15,4	13,9	8,8	12,8	11,0	12,6	13,1	16,0
	<i>Totale salute</i>	<i>442,2</i>	<i>325,2</i>	<i>297,1</i>	<i>421,7</i>	<i>311,4</i>	<i>284,0</i>	<i>442,3</i>	<i>281,8</i>	<i>282,4</i>	<i>249,7</i>	<i>247,3</i>	<i>321,2</i>
Totale Ricerca e innovazione		3.130,1	2.869,0	2.957,0	2.541,2	2.655,4	2.761,0	3.084,1	3.076,1	3.047,7	1.905,3	1.349,3	904,2

* Per il 2014 i dati riportati sono frutto delle aggregazioni dei programmi in essere nell'anno e non più presenti a partire dall'esercizio 2015

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

ATTIVO E PASSIVO PATRIMONIALE

(in miliardi)

Anno	Attività	Scostamento su anno precedente (%)	Passività	Scostamento su anno precedente (%)	Eccedenza passività	Scostamento su anno precedente (%)
2009	786	26,93	2.212	4,15	1.426	-5,23
2010	836	6,34	2.280	3,09	1.444	1,3
2011	821	-1,79	2.344	2,81	1.523	5,47
2012	980	19,36	2.513	7,2	1.534	0,72
2013	999	21,7	2.561	9,3	1.562	2,6
2014	969	-3,05	2.660	3,9	1.692	8,3
2015	963	-0,6	2.721	2,2	1.758	3,95
2016	987	2,53	2.785	2,35	1.798	2,25

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati MEF-RGS

REDDITI DA LAVORO DIPENDENTE PER CLASSIFICAZIONE ECONOMICA DI II E III LIVELLO

(in milioni)

Classificazione di II livello		Classificazione di III livello		Impegni Lordi							
				2011	2012	2013	2014	2015	2016	Var. % 2016/2011	Var. % 2016/2015
1	RETRIBUZIONI LORDE IN DENARO	1	Stipendi	53.750	52.528	52.892	49.470	49.727	51.189	-4,8	2,9
		2	Lavoro straordinario	1.500	1.377	1.436	1.480	1.442	1.230	-18,0	-14,7
		3	Fondo unico di amministrazione	1.153	1.016	1.060	1.128	1.322	1.666	44,4	26,0
		4	Incentivi per l'offerta formativa	13	19	17	17	17	17	36,8	2,7
		5	Altri compensi al personale	3.604	4.155	2.825	2.143	2.346	2.736	-24,1	16,6
		6	Lavoro a tempo determinato	9	8	12	2.994	2.972	3.203	***	***
		Totale	60.029	59.104	58.242	57.232	57.826	60.041	0,0	3,8	
2	RETRIBUZIONI IN NATURA	1	Buoni pasto	124	119	118	114	115	124	-0,2	7,5
		2	Mense	201	200	199	262	261	323	60,7	23,8
		3	Vestiario	99	94	72	73	86	76	-23,2	-11,9
		4	Altre	383	388	366	370	362	298	-22,3	-17,8
		Totale	807	801	754	818	824	820	1,6	-0,5	
3	CONTRIBUTI SOCIALI EFFETTIVI A CARICO DEL DATORE DI LAVORO	1	Contributi sociali effettivi a carico del datore di lavoro	27.315	27.027	27.452	27.733	27.621	28.348	3,8	2,6
		2	Competenze accessorie		0	0	0			***	0,0
		3	Fondo unico di amministrazione	0						0,0	***
			Totale	27.315	27.027	27.452	27.733	27.621	28.348	3,8	2,6
4	CONTRIBUTI SOCIALI FIGURATIVI A CARICO DEL DATORE DI LAVORO	1	Contributi sociali figurativi a carico del datore di lavoro	1.149	1.159	1.184	1.134	1.074	1.028	-10,5	-4,2
			Totale	1.149	1.159	1.184	1.134	1.074	1.028	-10,5	-4,2
TOTALE				89.300	88.091	87.632	86.916	87.344	90.237	1,1	3,3

Il totale non comprende i redditi relativi ad alcuni Organi a rilevanza costituzionale, in quanto non classificati, nel Sistema conoscitivo RGS-Cdc, in nessuna categoria economica

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS-IGOP

REDDITI DA LAVORO DIPENDENTE NEI MINISTERI

(in milioni)

MINISTERI	Impegni lordi		
	2015	2016	% 2016/2015
Ministero dell'economia e delle finanze	15.262,6	16.190,5	6,1
Ministero dello sviluppo economico	177,8	161,1	-9,4
Ministero del lavoro e delle politiche sociali	310,3	306,5	-1,2
Ministero della giustizia	5.430,4	5.343,5	-1,6
Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale	702,1	681,5	-2,9
Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca	38.906,6	40.557,5	4,2
Ministero dell'interno	8.757,7	8.286,3	-5,4
Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare	61,5	62,0	0,9
Ministero delle infrastrutture e dei trasporti	812,7	900,2	10,8
Ministero della difesa	15.186,6	16.060,9	5,8
Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali	472,7	500,0	5,8
Ministero per i beni e le attività culturali e del turismo	728,2	673,9	-7,5
Ministero della salute	156,8	153,5	-2,1
Totale	86.965,9	89.877,6	3,3

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

TAVOLA 21

LA SPESA FINALE DELLO STATO PER AMMINISTRAZIONE

(in milioni)

Amministrazione	Stanziamiento iniziale di competenza				Stanziamiento definitivo di competenza			
	2015	2016	var%	comp. % 2016	2015	2016	var%	comp. % 2016
Ministero dell'economia e delle finanze	358.489,66	357.732,85	-0,21	59,05	355.441,78	349.544,41	-1,66	57,25
Ministero dello sviluppo economico	4.280,41	4.545,06	6,18	0,75	5.808,47	7.135,54	22,85	1,17
Ministero del lavoro e delle politiche sociali	128.541,26	118.021,39	-8,18	19,48	131.696,45	118.335,94	-10,14	19,38
Ministero della giustizia	7.766,26	7.743,03	-0,30	1,28	8.177,13	8.069,70	-1,31	1,32
Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale	2.171,39	2.288,88	5,41	0,38	2.616,29	2.703,18	3,32	0,44
Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca	52.579,07	55.018,31	4,64	9,08	53.250,10	55.718,00	4,63	9,13
Ministero dell'interno	23.517,93	21.375,41	-9,11	3,53	26.716,72	25.635,78	-4,05	4,20
Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare	648,96	764,41	17,79	0,13	1.030,01	1.392,35	35,18	0,23
Ministero delle infrastrutture e dei trasporti	13.260,43	13.807,53	4,13	2,28	13.880,01	14.559,73	4,90	2,38
Ministero della difesa	19.371,21	19.981,61	3,15	3,30	20.951,50	21.928,89	4,66	3,59
Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali	1.280,33	1.229,95	-3,94	0,20	1.433,72	1.379,67	-3,77	0,23
Ministero per i beni e le attività culturali e del turismo	1.521,22	2.084,67	37,04	0,34	1.639,33	2.177,68	32,84	0,36
Ministero della salute	1.259,43	1.234,39	-1,99	0,20	2.066,60	1.952,43	-5,52	0,32
spesa finale	614.687,56	605.827,52	-1,44	100,00	624.708,10	610.533,29	-2,27	100,00

(in milioni)

Amministrazioni	impegni consuntivo				impegni totali				impegni di competenza			
	2015	2016	var%	comp. % 2016	2015	2016	var%	comp. % 2016	2015	2016	var%	comp. % 2016
Ministero dell'economia e delle finanze	342.554,88	333.946,24	-2,51	56,37	352.277,57	327.472,74	-7,04	55,96	336.919,96	325.678,84	-3,34	56,19
Ministero dello sviluppo economico	5.788,50	7.051,68	21,82	1,19	5.503,82	7.233,57	31,43	1,24	5.132,91	6.584,29	28,28	1,14
Ministero del lavoro e delle politiche sociali	131.634,44	118.217,81	-10,19	19,95	132.490,59	118.037,87	-10,91	20,17	130.994,26	117.201,54	-10,53	20,22
Ministero della giustizia	8.126,76	7.923,56	-2,50	1,34	8.103,31	7.787,14	-3,90	1,33	8.016,62	7.722,56	-3,67	1,33
Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale	2.537,15	2.565,88	1,13	0,43	2.526,00	2.604,91	3,12	0,45	2.456,27	2.533,30	3,14	0,44
Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca	53.486,16	54.851,97	2,55	9,26	53.459,62	54.866,67	2,63	9,38	52.777,28	54.545,93	3,35	9,41
Ministero dell'interno	26.540,07	25.392,46	-4,32	4,29	26.902,43	25.414,98	-5,53	4,34	26.448,95	25.219,12	-4,65	4,35
Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare	1.013,48	1.373,16	35,49	0,23	1.125,46	983,12	-12,65	0,17	925,44	896,04	-3,18	0,15
Ministero delle infrastrutture e dei trasporti	13.674,94	14.453,39	5,69	2,44	12.974,89	14.056,58	8,34	2,40	12.209,49	12.741,47	4,36	2,20
Ministero della difesa	20.671,71	21.267,14	2,88	3,59	20.840,64	21.346,22	2,43	3,65	20.523,89	21.201,91	3,30	3,66
Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali	1.389,43	1.323,26	-4,76	0,22	1.396,11	1.295,39	-7,21	0,22	1.347,88	1.232,65	-8,55	0,21
Ministero per i beni e le attività culturali e del turismo	1.643,82	2.156,54	31,19	0,36	1.572,22	2.160,82	37,44	0,37	1.427,50	2.111,68	47,93	0,36
Ministero della salute	2.049,50	1.918,27	-6,40	0,32	2.181,80	1.975,29	-9,47	0,34	2.034,84	1.900,25	-6,61	0,33
Spesa finale	611.110,83	592.441,37	-3,06	100,00	621.354,46	585.235,30	-5,81	100,00	601.215,30	579.569,58	-3,60	100,00

LA SPESA FINALE DELLO STATO PER AMMINISTRAZIONE

(in milioni)

amministrazione	Pagamenti totali			comp. % 2016	Pagamenti di competenza			comp. % 2016
	2015	2016	var%		2015	2016	var%	
Ministero dell'economia e delle finanze	340.884,00	324.098,51	-4,92	57,50	306.158,15	302.851,00	-1,08	57,55
Ministero dello sviluppo economico	4.987,19	5.595,59	12,20	0,99	3.924,00	4.261,76	8,61	0,81
Ministero del lavoro e delle politiche sociali	126.339,19	106.095,05	-16,02	18,82	118.539,55	100.184,41	-15,48	19,04
Ministero della giustizia	7.681,18	7.809,49	1,67	1,39	7.279,17	7.209,25	-0,96	1,37
Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale	2.548,27	2.669,20	4,75	0,47	2.328,94	2.467,25	5,94	0,47
Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca	53.595,01	54.592,10	1,86	9,69	51.630,75	53.058,61	2,77	10,08
Ministero dell'interno	25.883,40	24.166,94	-6,63	4,29	25.017,96	22.611,66	-9,62	4,30
Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare	728,84	855,01	17,31	0,15	538,63	594,62	10,40	0,11
Ministero delle infrastrutture e dei trasporti	11.715,02	11.781,45	0,57	2,09	9.372,32	9.300,78	-0,76	1,77
Ministero della difesa	21.122,19	21.249,80	0,60	3,77	19.184,16	19.839,11	3,41	3,77
Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali	1.345,57	1.258,22	-6,49	0,22	1.140,25	1.043,75	-8,46	0,20
Ministero per i beni e le attività culturali e del turismo	1.649,06	1.753,38	6,33	0,31	1.426,18	1.520,23	6,59	0,29
Ministero della salute	1.783,16	1.715,07	-3,82	0,30	1.554,39	1.319,55	-15,11	0,25
spesa finale	600.262,06	563.639,82	-6,10	100,00	548.094,44	526.261,98	-3,98	100,00

TAVOLA 22

LA SPESA FINALE DELLO STATO PER MISSIONI

(in milioni)

Missione	stanziamenti iniziali di competenza				stanziamenti definitivi di competenza			
	2015	2016	var%	comp. % 2016	2015	2016	var%	comp. % 2016
001.Organi costituzionali, a rilevanza costituzionale e Presidenza del Consiglio dei ministri	2.667,47	2.702,63	1,32	0,45	2.681,44	2.714,07	1,22	0,44
002.Amministrazione generale e supporto alla rappresentanza generale di Governo e dello Stato sul territorio	520,64	558,97	7,36	0,09	597,11	643,98	7,85	0,11
003.Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali	131.143,27	109.798,37	-16,28	18,12	115.577,34	114.674,29	-0,78	18,78
004.L'Italia in Europa e nel mondo	26.376,15	26.289,35	-0,33	4,34	25.904,08	26.806,44	3,48	4,39
005.Difesa e sicurezza del territorio	19.706,04	19.941,30	1,19	3,29	20.470,21	21.443,55	4,75	3,51
006.Giustizia	7.799,49	7.788,69	-0,14	1,29	8.320,31	8.263,15	-0,69	1,35
007.Ordine pubblico e sicurezza	10.694,46	10.509,34	-1,73	1,73	11.416,95	11.344,45	-0,64	1,86
008.Soccorso civile	2.806,30	3.393,36	20,92	0,56	3.749,00	3.947,11	5,28	0,65
009.Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca	835,27	818,18	-2,05	0,14	1.014,56	973,78	-4,02	0,16
010.Energia e diversificazione delle fonti energetiche	264,91	240,87	-9,08	0,04	659,82	611,52	-7,32	0,10
011.Competitività e sviluppo delle imprese	15.809,71	17.523,47	10,84	2,89	16.915,03	20.220,43	19,54	3,31
012.Regolazione dei mercati	11,66	11,80	1,18	0,00	39,95	41,76	4,52	0,01
013.Diritto alla mobilità e sviluppo dei sistemi di trasporto	11.660,24	10.999,54	-5,67	1,82	11.710,88	11.659,55	-0,44	1,91
014.Infrastrutture pubbliche e logistica	4.646,21	5.704,13	22,77	0,94	4.900,01	5.843,90	19,26	0,96
015.Comunicazioni	685,99	603,43	-12,04	0,10	1.071,06	694,05	-35,20	0,11
016.Commercio internazionale ed internazionalizzazione del sistema produttivo	250,71	218,65	-12,79	0,04	262,55	212,31	-19,14	0,03
017.Ricerca e innovazione	2.620,90	2.687,37	2,54	0,44	2.869,00	2.956,98	3,07	0,48
018.Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	752,63	896,86	19,16	0,15	1.311,86	1.534,56	16,98	0,25
019.Casa e assetto urbanistico	1.702,78	2.166,74	27,25	0,36	1.872,78	2.283,95	21,96	0,37
020.Tutela della salute	930,11	925,80	-0,46	0,15	1.633,49	1.581,05	-3,21	0,26
021.Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali e paesaggistici	1.346,10	1.823,55	35,47	0,30	1.549,82	2.036,30	31,39	0,33
022.Istruzione scolastica	41.588,82	44.799,07	7,72	7,39	43.116,35	45.522,27	5,58	7,46
023.Istruzione universitaria e formazione post-universitaria	7.704,01	7.823,66	1,55	1,29	7.752,14	7.839,83	1,13	1,28
024.Diritti sociali, politiche sociali e famiglia	34.143,67	35.321,66	3,45	5,83	34.888,91	35.239,26	1,00	5,77
025.Politiche previdenziali	102.767,03	91.403,15	-11,06	15,09	106.073,01	86.923,20	-18,05	14,24
026.Politiche per il lavoro	10.376,01	9.975,97	-3,86	1,65	10.588,66	15.102,17	42,63	2,47
027.Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti	1.794,07	2.405,99	34,11	0,40	2.279,48	3.296,24	44,61	0,54
028.Sviluppo e riequilibrio territoriale	6.207,39	2.833,00	-54,36	0,47	6.011,83	2.717,03	-54,81	0,45
029.Politiche economico-finanziarie e di bilancio	68.010,79	89.907,72	32,20	14,84	93.126,23	87.568,01	-5,97	14,34
030.Giovani e sport	632,30	641,38	1,44	0,11	688,39	700,44	1,75	0,11
031.Turismo	29,83	41,47	38,99	0,01	29,39	46,28	57,44	0,01
032.Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	1.461,86	1.498,29	2,49	0,25	1.838,79	1.835,42	-0,18	0,30
033.Fondi da ripartire	9.748,87	9.719,74	-0,30	1,60	3.392,02	4.135,98	21,93	0,68
034.Debito pubblico	86.991,85	83.854,02	-3,61	13,84	80.395,68	79.120,01	-1,59	12,96
Spesa finale	614.687,56	605.827,52	138,21	100,00	624.708,10	610.533,29	-2,27	100,00

Fondo. Elaborazione Corte dei conti su dati RGS

LA SPESA FINALE DELLO STATO PER MISSIONI

(in milioni)

missioni	Impegni consuntivo				Impegni Totali				Impegni di competenza			
	2015	2016	var%	comp. % 2016	2015	2016	var%	comp. % 2016	2015	2016	var%	comp. % 2016
001.Organi costituzionali, a rilevanza costituzionale e Presidenza del Consiglio dei ministri	2.681,36	2.713,56	1,20	0,46	2.695,99	2.809,08	4,19	0,48	2.681,36	2.713,56	1,20	0,47
002.Amministrazione generale e supporto alla rappresentanza generale di Governo e dello Stato sul territorio	580,49	629,94	8,52	0,11	579,01	620,74	7,21	0,11	578,78	619,05	6,96	0,11
003.Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali	115.441,10	114.388,22	-0,91	19,31	125.104,28	114.552,46	-8,43	19,57	115.440,58	114.387,16	-0,91	19,74
004.L'Italia in Europa e nel mondo	24.703,72	23.603,22	-4,45	3,98	24.691,19	23.630,17	-4,30	4,04	24.629,13	23.565,31	-4,32	4,07
005.Difesa e sicurezza del territorio	20.228,23	20.801,71	2,84	3,51	20.396,59	20.882,57	2,38	3,57	20.080,55	20.738,32	3,28	3,58
006.Giustizia	8.268,48	8.113,91	-1,87	1,37	8.252,83	8.041,87	-2,56	1,37	8.157,58	7.955,07	-2,48	1,37
007.Ordine pubblico e sicurezza	11.208,47	11.201,66	-0,06	1,89	11.358,18	11.167,17	-1,68	1,91	11.140,58	11.103,41	-0,33	1,92
008.Soccorso civile	3.644,80	3.879,96	6,45	0,65	3.624,98	3.791,00	4,58	0,65	3.613,06	3.763,00	4,15	0,65
009.Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca	1.009,53	961,14	-4,79	0,16	1.021,68	926,24	-9,34	0,16	979,60	873,19	-10,86	0,15
010.Energia e diversificazione delle fonti energetiche	655,57	558,95	-14,74	0,09	621,34	523,94	-15,68	0,09	557,22	425,62	-23,62	0,07
011.Competitività e sviluppo delle imprese	16.820,40	20.134,54	19,70	3,40	16.573,54	20.443,29	23,35	3,49	16.104,68	19.733,42	22,53	3,40
012.Regolazione dei mercati	39,27	41,32	5,22	0,01	39,26	41,31	5,22	0,01	39,25	41,31	5,25	0,01
013.Diritto alla mobilità e sviluppo dei sistemi di trasporto	11.644,31	11.635,18	-0,08	1,96	10.965,01	12.216,89	11,42	2,09	10.726,25	11.235,80	4,75	1,94
014.Infrastrutture pubbliche e logistica	4.849,08	5.766,38	18,92	0,97	4.878,65	4.763,05	-2,37	0,81	4.343,79	4.486,84	3,29	0,77
015.Comunicazioni	1.069,13	689,15	-35,54	0,12	1.604,03	688,96	-57,05	0,12	1.069,03	688,95	-35,55	0,12
016.Commercio internazionale ed internazionalizzazione del sistema produttivo	262,29	211,72	-19,28	0,04	252,40	230,45	-8,70	0,04	243,49	211,68	-13,07	0,04
017.Ricerca e innovazione	2.847,94	2.943,42	3,35	0,50	3.411,85	3.078,73	-9,76	0,53	2.655,38	2.761,04	3,98	0,48
018.Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	1.283,79	1.494,22	16,39	0,25	1.546,37	1.552,88	0,42	0,27	1.194,36	1.014,41	-15,07	0,18
019.Casa e assetto urbanistico	1.853,76	2.285,46	23,29	0,39	2.298,99	1.680,56	-26,90	0,29	1.399,46	1.205,01	-13,89	0,21
020.Tutela della salute	1.618,95	1.551,45	-4,17	0,26	1.619,42	1.546,65	-4,49	0,26	1.618,41	1.545,77	-4,49	0,27
021.Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali e paesaggistici	1.554,35	2.022,36	30,11	0,34	1.366,81	2.032,03	48,67	0,35	1.350,81	1.996,66	47,81	0,34
022.Istruzione scolastica	43.360,87	44.678,14	3,04	7,54	43.094,43	44.628,90	3,56	7,63	43.004,51	44.546,65	3,59	7,69
023.Istruzione universitaria e formazione post-universitaria	7.746,33	7.830,27	1,08	1,32	7.743,63	7.826,21	1,07	1,34	7.743,63	7.826,21	1,07	1,35
024.Diritti sociali, politiche sociali e famiglia	34.686,34	35.052,94	1,06	5,92	34.957,64	35.371,34	1,18	6,04	34.686,34	35.029,35	0,99	6,04
025.Politiche previdenziali	105.984,23	86.767,86	-18,13	14,65	105.984,23	86.767,86	-18,13	14,83	105.984,23	86.767,86	-18,13	14,97
026.Politiche per il lavoro	10.537,01	15.039,79	42,73	2,54	11.122,02	14.541,66	30,75	2,48	9.897,00	14.047,33	41,94	2,42
027.Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti	2.277,24	3.283,33	44,18	0,55	2.311,18	3.259,39	41,03	0,56	2.273,68	3.256,22	43,21	0,56
028.Sviluppo e riequilibrio territoriale	5.338,28	2.717,03	-49,10	0,46	4.700,99	1.120,93	-76,16	0,19	1.343,30	767,43	-42,87	0,13
029.Politiche economico-finanziarie e di bilancio	90.944,69	84.503,10	-7,08	14,26	91.077,81	81.762,97	-10,23	13,97	90.816,07	81.642,11	-10,10	14,09
030.Giovani e sport	687,46	697,07	1,40	0,12	696,53	709,45	1,86	0,12	687,46	697,07	1,40	0,12
031.Turismo	29,88	45,62	52,69	0,01	149,68	44,86	-70,03	0,01	29,30	44,85	53,08	0,01
032.Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	1.754,88	1.766,85	0,68	0,30	1.758,36	1.755,45	-0,17	0,30	1.737,09	1.738,33	0,07	0,30
033.Fondi da ripartire	1.432,82	2.567,75	79,21	0,43	789,77	362,07	-54,15	0,06	343,52	277,43	-19,24	0,05
034.Debito pubblico	74.065,80	71.864,16	-2,97	12,13	74.065,80	71.864,16	-2,97	12,28	74.065,80	71.864,16	-2,97	12,40
Spesa finale	611.110,83	592.441,37	-3,06	100,00	621.354,46	585.235,30	-5,81	100,00	601.215,30	579.569,58	-3,60	100,00

Fondo. Elaborazione Corte dei conti su dati RGS

LA SPESA FINALE DELLO STATO PER MISSIONI

(in milioni)

missioni	pagamenti totali				pagamenti di competenza			
	2015	2016	var%	comp. % 2016	2015	2016	var%	comp. % 2016
001.Organi costituzionali, a rilevanza costituzionale e Presidenza del Consiglio dei ministri	2.694,43	2.771,20	2,85	0,49	2.671,35	2.704,48	1,24	0,51
002.Ammministrazione generale e supporto alla rappresentanza generale di Governo e dello Stato sul territorio	571,69	612,95	7,22	0,11	565,63	598,76	5,86	0,11
003.Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali	108.892,40	113.599,66	4,32	20,15	94.722,54	101.926,76	7,61	19,37
004.L'Italia in Europa e nel mondo	24.714,15	23.694,08	-4,13	4,20	24.507,77	23.503,23	-4,10	4,47
005.Difesa e sicurezza del territorio	20.655,35	20.793,45	0,67	3,69	18.768,58	19.423,24	3,49	3,69
006.Giustizia	7.779,96	7.979,89	2,57	1,42	7.377,33	7.365,88	-0,16	1,40
007.Ordine pubblico e sicurezza	11.186,93	11.161,77	-0,22	1,98	10.621,30	10.617,93	-0,03	2,02
008.Soccorso civile	3.585,72	3.669,94	2,35	0,65	3.397,95	3.436,21	1,13	0,65
009.Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca	971,97	885,10	-8,94	0,16	789,24	697,15	-11,67	0,13
010.Energia e diversificazione delle fonti energetiche	457,52	565,36	23,57	0,10	180,00	207,31	15,17	0,04
011.Competitività e sviluppo delle imprese	21.780,68	18.396,38	-15,54	3,26	15.390,28	17.485,93	13,62	3,32
012.Regolazione dei mercati	17,96	29,10	62,07	0,01	13,00	17,62	35,60	0,00
013.Diritto alla mobilità e sviluppo dei sistemi di trasporto	11.845,13	11.654,46	-1,61	2,07	8.591,78	9.062,24	5,48	1,72
014.Infrastrutture pubbliche e logistica	3.724,68	3.740,57	0,43	0,66	2.389,20	2.021,00	-15,41	0,38
015.Comunicazioni	2.115,83	776,23	-63,31	0,14	770,96	568,41	-26,27	0,11
016.Commercio internazionale ed internazionalizzazione del sistema produttivo	198,46	206,40	4,00	0,04	188,30	170,92	-9,23	0,03
017.Ricerca e innovazione	3.076,10	3.047,73	-0,92	0,54	2.323,51	2.519,14	8,42	0,48
018.Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	969,50	1.554,05	60,29	0,28	621,20	679,47	9,38	0,13
019.Casa e assetto urbanistico	1.757,74	1.765,77	0,46	0,31	1.276,58	1.118,69	-12,37	0,21
020.Tutela della salute	1.400,63	1.358,81	-2,99	0,24	1.268,48	1.078,66	-14,96	0,20
021.Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali e paesaggistici	1.540,90	1.636,00	6,17	0,29	1.359,86	1.453,66	6,90	0,28
022.Istruzione scolastica	42.803,40	44.682,79	4,39	7,93	42.239,81	43.777,75	3,64	8,32
023.Istruzione universitaria e formazione post-universitaria	8.252,24	7.457,32	-9,63	1,32	7.451,91	7.186,13	-3,57	1,37
024.Diritti sociali, politiche sociali e famiglia	34.093,09	34.288,59	0,57	6,08	33.299,47	32.812,52	-1,46	6,24
025.Politiche previdenziali	101.676,13	76.728,41	-24,54	13,61	95.206,95	72.357,95	-24,00	13,75
026.Politiche per il lavoro	9.387,98	13.741,75	46,38	2,44	7.545,48	12.398,30	64,31	2,36
027.Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti	2.432,73	2.483,58	2,09	0,44	2.161,47	2.354,84	8,95	0,45
028.Sviluppo e riequilibrio territoriale	4.780,15	1.121,23	-76,54	0,20	1.343,30	767,43	-42,87	0,15
029.Politiche economico-finanziarie e di bilancio	89.473,52	78.801,02	-11,93	13,98	84.661,77	74.102,63	-12,47	14,08
030.Giovani e sport	667,43	719,60	7,82	0,13	655,26	684,31	4,43	0,13
031.Turismo	47,61	58,25	22,35	0,01	23,19	23,23	0,14	0,00
032.Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	1.813,73	1.565,58	-13,68	0,28	1.485,97	1.319,19	-11,22	0,25
033.Fondi da ripartire	789,68	346,06	-56,18	0,06	343,40	256,24	-25,38	0,05
034.Debito pubblico	74.106,64	71.746,76	-3,18	12,73	73.881,62	71.564,79	-3,14	13,60
Spese finali	600.262,06	563.639,82	-6,10	100,00	548.094,44	526.261,98	-3,98	100,00

Fondo. Elaborazione Corte dei conti su dati RGS

