



CORTE DEI CONTI

**RELAZIONE SUL RENDICONTO GENERALE
DELLO STATO PER L'ESERCIZIO FINANZIARIO**

2013

VOLUME I



26 GIUGNO 2014

INDICE

Volume I

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

	Pag.	I
Premessa		
IL RENDICONTO DELLO STATO NEL QUADRO DI FINANZA PUBBLICA	“	1
<i>La politica di bilancio nel contesto europeo</i>	“	1
<i>Il Conto delle Amministrazioni pubbliche nel 2013</i>	“	4
<i>Rendiconto generale dello Stato e contabilità nazionale</i>	“	8
I RISULTATI DELL'ESERCIZIO		
<i>I saldi di bilancio dello Stato</i>	“	21
I saldi di bilancio	“	21
Tavole	“	27
<i>Le entrate dello Stato</i>	“	45
Considerazioni di sintesi	“	45
La gestione delle entrate dello Stato nel 2013	“	51
Azione e risultati dell'attività di contrasto all'evasione	“	69
Analisi specifiche e principali criticità emerse	“	111
Tavole	“	133
<i>Le spese dello Stato</i>	“	145
Le spese dello Stato	“	145
Analisi economica	“	152
Analisi per missioni e politiche pubbliche	“	158
Tavole	“	165
<i>La gestione del patrimonio</i>	“	225
Premessa	“	225
Conto generale del Patrimonio dello Stato e dei conti ad esso allegati	“	227
Analisi delle passività finanziarie	“	230
Analisi delle attività finanziarie	“	240
Analisi delle attività non finanziarie prodotte	“	244
Gli immobili gestiti dell'Agenzia del Demanio	“	246
Federalismo demaniale	“	253
Le risultanze del conto allegato: Istituto Agronomico per l'Oltremare	“	255

L'ORDINAMENTO CONTABILE	Pag.	257
Il quadro di riferimento europeo	“	257
Il nuovo assetto ordinamentale	“	260
I provvedimenti contabili del 2013	“	269
Attuazione e prospettive di riforma	“	279
Tavole		303
L'ORGANIZZAZIONE E LA GESTIONE DEL PERSONALE		
<i>La revisione degli assetti organizzativi</i>	“	339
Linee generali di attuazione delle riforme amministrative connesse con gli obiettivi di revisione della spesa (<i>spending review</i>)	“	339
La revisione degli apparati ministeriali	“	342
Raccordo tra bilancio e organizzazione	“	348
Misure di semplificazione e di informatizzazione	“	351
Strumenti per l'attuazione della trasparenza nella PA e la lotta alla corruzione	“	354
<i>Il personale</i>	“	361
La spesa per redditi da lavoro dipendente nel quadro della contabilità nazionale	“	361
Problematiche relative all'assetto ordinamentale del pubblico impiego	“	364
La spesa per redditi da lavoro dipendente nel Rendiconto generale dello Stato	“	365

PREMESSA

1. La Relazione sul Rendiconto generale dello Stato per il 2013, ora trasmessa al Parlamento, che secondo la previsione normativa si affianca alla decisione di parificazione del Rendiconto stesso e ne integra il “giudizio”, offre un’analisi retrospettiva delle principali vicende refluenti nella finanza pubblica, che hanno interessato in particolare la gestione del bilancio e del patrimonio dello Stato.

Essa interviene a poca distanza temporale dal Rapporto sul coordinamento sulla finanza pubblica, approvato dalle Sezioni Riunite il 27 maggio 2014, che è un’altra significativa espressione dell’attività di referto della Corte e che obbedisce alla finalità principale di effettuare a consuntivo una verifica sull’adeguatezza ed efficacia degli strumenti posti a presidio degli equilibri generali di finanza pubblica, a livello sia delle Amministrazioni centrali, che territoriali, per la necessità di rispettare i vincoli derivanti dalla partecipazione dell’Italia all’Unione europea e dagli obiettivi generali di contenimento e riqualificazione della spesa pubblica.

In tal senso detto referto, introdotto con la legge n. 244 del 2007, è venuto a colmare una singolare lacuna informativa, per la quale, mentre nella fase preparatoria e di approvazione degli strumenti di intervento sulla finanza pubblica si disponeva, e si dispone tuttora, di numerosi ed approfonditi documenti di analisi sugli effetti attesi, mancavano invece, momenti di verifica successiva, in grado di misurare a posteriori l’effettivo funzionamento di detti strumenti correttivi.

2. La Relazione sul Rendiconto 2013 ha, invece, il diverso fine di fornire agli organi rappresentativi una valutazione sulla gestione del bilancio dello Stato, attenta non solo ai profili di carattere finanziario e contabili, ma anche alla realtà dei fenomeni gestori sottostanti.

In quest'ottica essa si compone, dunque, di una parte che ha un taglio di interesse generale (volume I), contenente alcune considerazioni di quadro complessivo sulle tendenze della finanza pubblica, anche nel contesto europeo; l'osservazione dei risultati dell'esercizio nelle sue componenti dei principali saldi di bilancio, degli andamenti generali dell'entrata e della spesa, della gestione del patrimonio; l'illustrazione dei principali istituti dell'ordinamento contabile alla luce delle novità normative intervenute; i profili di maggior rilievo nella revisione degli assetti organizzativi statali e nella gestione del personale.

Un'altra parte (volume II) è invece specificamente dedicata alla verifica degli effettivi risultati conseguiti nella gestione nelle Amministrazioni dello Stato, osservate nelle singole articolazioni per Ministeri, in riferimento agli obiettivi programmati, con eventuali rilievi riguardanti irregolarità amministrativo-contabili, mancato rispetto delle norme sui procedimenti, disfunzioni nell'organizzazione delle strutture, centrali e periferiche.

In ordine alla valutazione degli equilibri complessivi della finanza pubblica, di fondamentale importanza è stata la messa a punto, già avviata a titolo sperimentale dal 2012, di elementi di raccordo a consuntivo tra la contabilità statale, le risultanze finanziarie cioè proprie del Rendiconto generale dello Stato che vengono asseverate in sede di giudizio di parificazione (accertamenti e incassi sul fronte

dell'entrata e impegni e pagamenti su quello della spesa), e i corrispondenti aggregati di contabilità nazionale, costruiti secondo le regole standardizzate del Sistema Europeo dei Conti (SEC), che rilevano ai fini della verifica del rispetto dei parametri europei. Ciò ha consentito di disporre di più trasparenti elementi di informazione sui flussi della finanza statale, nel quadro generale dei conti pubblici, al fine di valutare l'impatto che il bilancio dello Stato comporta in termini di indebitamento netto, in altri termini, il contributo effettivo che lo Stato fornisce alla complessiva evoluzione delle finanze pubbliche.

L'analisi della gestione del bilancio statale nell'ambito delle singole Amministrazioni mette in luce in primo luogo gli orientamenti gestionali che emergono dall'osservazione delle attività e dei risultati conseguiti in riferimento alle missioni ed ai programmi. Il contenuto della Relazione non si esaurisce comunque in questa, pur fondamentale, disamina delle modalità e del grado di raggiungimento degli obiettivi perseguiti dalle politiche pubbliche. Nell'ottica dell'avviato, e recentemente potenziato, processo di revisione della spesa, nella duplice direzione di una riduzione del perimetro dell'intervento pubblico e della progressiva eliminazione delle spese non produttive e degli sprechi, l'impegno della Corte nell'esame del bilancio dello Stato è stato anche quello di indirizzare verso percorsi di ripensamento dell'organizzazione stessa delle pubbliche funzioni, che, attraverso la riforma delle procedure, dei modelli di programmazione e gestione, della fisionomia degli apparati pubblici centrali, si affianchino in modo coerente alle stringenti misure di contenimento finora adottate. Ciò, nel doppio intento di promuovere processi virtuosi per l'azione delle Amministrazioni e di fornire, nello stesso tempo, un efficace quadro valutativo a disposizione del Parlamento.

Ampi risultano gli aspetti oggetto di approfondimento nell'esame della gestione nelle Amministrazioni centrali. Essi spaziano dai profili organizzativi ancora aperti, all'andamento delle spese di funzionamento, oggetto di specifiche disposizioni di contenimento (in particolare i redditi da lavoro ed i consumi intermedi), alla formazione di debiti pregressi, che mette in crisi l'annualità del bilancio e la stessa rappresentatività del consuntivo, all'evoluzione delle spese di investimento, maggiormente incise dalle misure restrittive.

3. Accanto alle attività di controllo strettamente funzionali alla parificazione del Rendiconto generale dello Stato, disciplinato da puntuali disposizioni normative, quali strumento integrativo del giudizio di parificazione la Corte sta da alcuni anni conducendo indagini sull'affidabilità dei dati contabili esposti nel Rendiconto generale, utilizzando modelli di verifica ed analisi delle poste del Rendiconto, costruiti anche con riferimento a metodologie utilizzate in ambito europeo.

In apposito volume della Relazione (volume III) sono infatti contenute notazioni sull'attendibilità e sull'affidabilità dei dati contabili del Rendiconto, nei due versanti dell'entrata e della spesa.

Per evidenziare le anomalie più significative, si è proceduto sia con lo strumento di auditing finanziario-contabile, sia con accertamenti diretti sulla regolarità dei procedimenti di spesa seguiti dall'Amministrazione dello Stato in specifiche aree di interesse.

4. La decisione e la Relazione della Corte sul Rendiconto generale dello Stato, in cui si sostanzia il "giudizio" di parificazione, sono teleologicamente collegate alla

chiusura del ciclo di bilancio del precedente esercizio finanziario, che si suggella con la legge di approvazione del Rendiconto stesso.

Esse configurano, quindi, una delle più significative espressioni della funzione ausiliaria che la Corte esplica nei confronti del Parlamento e si pongono come momento di chiusura, consacrato nella solennità del rito della parificazione, di un articolato sistema di controlli, costantemente implementato in virtù di specifiche previsioni normative e per effetto dell'autonomo esercizio della facoltà della Corte stessa di selezionare annualmente settori di attività da sottoporre ad indagini di controllo successivo sulla gestione.

Sono invero molteplici le attività di controllo e le valutazioni che la Corte compie, nelle sue varie strutture e nei confronti di differenti tipologie di Amministrazioni pubbliche, e che si traducono in indagini sulla gestione finanziaria, referti in senso stretto, deliberazioni, certificazioni, audizioni in sede parlamentare, apprezzamenti sulla copertura delle leggi di spesa, pareri, in un contesto che vede progressivamente rafforzarsi il suo rapporto di ausiliarità verso gli organi rappresentativi, anche delle Amministrazioni territoriali, ai quali l'esito dei controlli è indirizzato.

In un quadro ordinamentale che moltiplica le decisioni di spesa su diversi livelli di governo, interconnessi tra loro e con le istituzioni comunitarie, in un sistema caratterizzato da una linea di continuità formata da Unione europea, Stato, Autonomie territoriali, la Corte viene a collocarsi, in rapporto allo Stato-comunità, quale organismo di garanzia del corretto utilizzo delle risorse pubbliche e del rispetto degli equilibri economico-finanziari, grazie anche alla sua capillare diffusione sul territorio.

La Corte, infatti, per la sua particolare conformazione, con articolazioni centrali e locali che innervano l'intero territorio del Paese, e per la sua connotazione, garantita da presidio costituzionale, di organo terzo, neutrale ed indipendente, è in grado di fornire dati certi e valutazioni che possono costituire un ausilio al decisore politico, per le iniziative che hanno refluenza sulla finanza pubblica, soprattutto al fine di garantire il rispetto degli equilibri di bilancio in una fase del ciclo economico che impone una particolare attenzione al dimensionamento della spesa, in particolare quella corrente, ed alla sua coerenza anche con obiettivi di crescita economica e dell'occupazione.

In tale prospettiva, determinante è il contributo che la Corte può offrire al Parlamento ed alle Assemblee regionali e locali, a maggior ragione nel mutato quadro costituzionale, entrato in vigore dal 2014, per il quale sono stati inseriti nella Carta fondamentale del nostro Paese vincoli particolarmente stringenti, quali l'equilibrio di bilancio strutturale e la sostenibilità del debito pubblico. Avendo inoltre assunto la dimensione della finanza pubblica una prospettiva di medio-lungo periodo, si è operata una trasformazione di base dell'assetto costituzionale, in virtù della quale lo stesso equilibrio di bilancio viene ad essere calibrato su una visione attenta non solo alla acquisizione di condizioni fisiologiche nel reperimento delle risorse finanziarie, ma anche al rispetto dell'equilibrio intergenerazionale.

La vocazione della Corte all'ausiliarità prioritaria nei confronti delle Assemblee rappresentative, si affianca poi alla disponibilità ad offrire al Governo ed agli organi esecutivi degli Enti territoriali, anche per esempio attraverso l'esercizio della funzione consultiva a livello locale, normativamente introdotta nel 2003, quell'apporto in termini di esperienza e di conoscenze tecniche, ritenuto utile non

solo per il rispetto di norme e modelli procedimentali, ma anche per una sana gestione finanziaria delle risorse collettive.

Corollario delle molteplici attività valutative ed informative svolte dalla Corte nell'ambito dei rapporti interistituzionali è, infine, il contributo di conoscenza che si può offrire anche ai cittadini sui risultati dell'azione amministrativa da parte dei soggetti che gestiscono le risorse pubbliche al servizio della comunità nazionale.

IL RENDICONTO DELLO STATO NEL QUADRO DI FINANZA PUBBLICA

LA POLITICA DI BILANCIO NEL CONTESTO EUROPEO

1.

Nell'area dell'euro, i risultati di bilancio del 2013 confermano la tendenza alla riduzione degli squilibri, ormai in atto da quattro anni. Nel 2009, in concomitanza con la fase di massima depressione economica, il disavanzo dei conti pubblici aveva superato, per la media dei Paesi, il 6 per cento del Pil; nel 2013 i consuntivi segnalano che tale incidenza si è dimezzata, fermando al 3 per cento il valore dell'indebitamento netto nominale.

Rispetto al 2012, la riduzione è stata in media dello 0,7 per cento, ma con significative differenze all'interno dell'area. Tra i maggiori Paesi, il miglioramento relativo più consistente si è realizzato in Spagna (3,5 punti in meno), mentre la Francia presenta un contenimento dello 0,6 per cento e Germania e Italia una sostanziale stabilizzazione sui livelli del 2012 (tavola 1).

Tavola 1

SALDO PRIMARIO, INDEBITAMENTO NETTO, DEBITO E SALDO STRUTTURALE DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE NEL CONTESTO EUROPEO (%PIL)

PAESI	saldo primario		indebitamento netto		debito**		saldo strutturale	
	2012	2013	2012	2013	2012	2013	2012	2013
ITALIA	2,5	2,2	3,0	3,0	127,0	132,6	-1,5	-0,9
Francia	-2,3	-2,0	4,9	4,3	90,6	93,5	-3,8	-3,0
Germania	2,5	2,2	-0,1	0,0	81,0	78,4	0,3	0,6
Grecia	-3,9	-8,7	8,9	12,7	157,2	175,1	-1,0	2,0
Irlanda	-4,5	-2,5	8,2	7,2	117,4	123,7	-7,9	-6,2
Portogallo	-2,1	-0,6	6,4	4,9	124,1	129,0	-3,5	
Spagna	-7,6	-3,7	10,6	7,1	86,0	93,9	-4,1	-2,8
Area euro*	-0,6	-0,1	3,7	3,0	92,7	95,0	-2,1	-1,3

Fonte: Commissione europea, *Economic European Forecast, Spring 2014*

* composizione a 18 Paesi

** il debito include la quota di pertinenza di ciascun Paese dei prestiti effettuati dall'EFSF, i prestiti bilaterali concessi ad altri Paesi dell'area euro e la quota di partecipazione al capitale dell'ESM

Va osservato che il risultato ottenuto da Spagna e Italia è, per intero, attribuibile alle scelte di politica di bilancio, essendosi protratta in tali Paesi la flessione dell'attività produttiva, con il Pil in decremento, rispettivamente, dell'1,2 e dell'1,9 per cento. Una moderata crescita economica si è, invece, verificata in Germania (0,4 per cento) e in Francia (0,2 per cento). Nel complesso, il Pil dell'area ha segnato ancora una sia pur lieve contrazione (-0,4 per cento), che nel biennio 2012-2013 ha, pertanto, superato l'1 per cento in termini reali (tavola 2).

Le difficoltà dell'intera Europa di consolidare la ripresa, recuperando ritmi di crescita più elevati, appaiono il prodotto della grave crisi economico-finanziaria che ha colpito duramente tutte le maggiori economie dell'area. Un segnale assai significativo – che è, allo stesso tempo, un effetto negativo della crisi e un fattore cruciale nella lentezza del recupero – è rappresentato dal cedimento generalizzato degli investimenti, sia pubblici che privati, regrediti, in quota di Pil, ben al di sotto dei livelli pre-crisi. A sua volta, la ridotta propensione ad investire trova motivazioni solide nella vasta inutilizzazione della capacità produttiva e nei vincoli alla mobilitazione di adeguati finanziamenti.

Tavola 2

IL PRODOTTO INTERNO LORDO IN EUROPA: RISULTATI E TENDENZE
(variazioni percentuali su anno precedente)

PAESI	2011	2012	2013
ITALIA	0,4	-2,4	-1,9
Francia	2,0	0,0	0,2
Germania	3,3	0,7	0,4
Grecia	-7,1	-7,0	-3,9
Irlanda	2,2	0,2	-0,3
Portogallo	-1,3	-3,2	-1,4
Spagna	0,1	-1,6	-1,2
euro area*	1,6	-0,7	-0,4

Fonte: Commissione europea, *Economic European Forecast, Spring 2014*

* composizione a 18 Paesi

Ponendo a confronto i principali indicatori di bilancio, si trae conferma della posizione relativa favorevole dell'Italia. Il saldo primario – fattore di importanza fondamentale nella riduzione del debito pubblico – è stato, nel 2013, ancora in avanzo per 2,2 punti di Pil; un valore positivo allineato al risultato della Germania e assai lontano dagli esiti degli altri Paesi, tutti in disavanzo con punte particolarmente elevate per la Grecia (quasi il 9 per cento del Pil), per la Spagna (3,7 per cento) e per la Francia (2,0 per cento).

Lo stesso indebitamento netto, pur non avendo segnato una riduzione analoga a quella media dell'area euro, si è stabilizzato in Italia entro la soglia limite del 3 per cento, in un contesto europeo nel quale, ad eccezione della Germania che è già in condizioni di pareggio nominale, tutti gli altri principali Paesi espongono, tuttora, disavanzi considerevoli: dal 4,3 per cento della Francia, al 7,1 per cento della Spagna, al 12,7 per cento della Grecia.

Oltre al rispetto dell'obiettivo del 3 per cento, le nuove regole europee impongono un obiettivo di medio termine, per il quale è richiesta all'Italia una riduzione del "saldo strutturale" (il disavanzo corretto per gli effetti del ciclo economico e delle misure *una tantum*) di mezzo punto percentuale all'anno, fino al conseguimento del pareggio.

Anche se si guarda a tale regola, nel 2013 l'Italia – secondo stime della stessa Commissione europea - avrebbe rispettato il percorso richiesto, con una diminuzione del saldo di 0,6 punti, che collocherebbe il nostro Paese su un livello migliore di quello medio dell'area, all'interno della quale si segnala il notevole progresso ottenuto dalla Grecia (con un miglioramento del saldo strutturale di 3 punti percentuali ed un consuntivo 2013 in avanzo).

La collocazione dell'Italia, favorevole se si considerano i flussi di bilancio, si ribalta quando il confronto viene operato con riguardo alla consistenza del debito pubblico.

Nel 2013, infatti, il rapporto debito/Pil è aumentato ancora di quasi 6 punti, raggiungendo il 132,6 per cento. Nell'area dell'euro, l'Italia resta, quindi, sul livello più elevato dopo la Grecia, ma in un contesto di generale tendenza all'aumento del rapporto. E' da rimarcare che nessuno dei grandi Paesi si colloca al di sotto della soglia del 60 per cento, con la Germania prossima all'80 per cento, la Francia al 93,5 e la Spagna al 94 per cento.

La variazione assoluta dello *stock* del debito è risultata in Italia dell'ordine di 80 miliardi rispetto al 2012, anno nel quale si era verificato un incremento di pari importo.

Tra i fattori di lievitazione della crescita del rapporto, l'incidenza maggiore è imputabile alla differenza tra onere medio del debito e crescita nominale del Pil, mentre effetti minori discendono dal sostegno finanziario ai paesi dell'UEM e dall'accelerazione dei pagamenti dei debiti commerciali delle Amministrazioni pubbliche. In senso riduttivo ha, invece, operato l'avanzo primario conseguito nell'anno.

In sintesi, l'Italia ha impresso negli ultimi anni un'intonazione "virtuosa" alla gestione della finanza pubblica, testimoniata dal livello dell'avanzo primario, cioè dalla differenza fra quanto viene prelevato dall'economia e quanto è restituito in termini di spesa primaria, di entità confrontabile con la Germania; ma il peso del debito accumulato in passato rende il nostro Paese, per questo verso, più simile ai Paesi in crisi che ai grandi Paesi europei.

Se si osservano, infine, le proiezioni elaborate dalla Commissione europea relative al biennio 2014-2015, resta confermata la tendenza ad una divaricazione negli andamenti dei due indicatori rilevanti: ulteriore riduzione del disavanzo dell'area dell'euro, che passerebbe dal 3 per cento del 2013 al 2,3 per cento nel 2015; lieve crescita, invece, del rapporto debito/Pil, stabilmente sopra il 95 per cento nel biennio di riferimento (per l'Italia, nel 2015 il rapporto sarebbe vicino al 134 per cento, 1,3 punti sopra il livello del 2013).

IL CONTO DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE NEL 2013

2.

Per il 2013, il Conto consolidato delle Amministrazioni pubbliche registra un indebitamento di 47,3 miliardi di euro, un livello sostanzialmente invariato rispetto al 2012 e pari al 3 per cento del Pil. È stato così conseguito l'obiettivo fissato nei documenti programmatici predisposti nel corso dell'anno. Il risultato, tuttavia, è stato raggiunto in virtù di un forte contenimento del disavanzo di conto capitale che, a consuntivo, ha presentato un valore inferiore di oltre 14 miliardi rispetto alle stime del DEF 2013.

Andamenti di segno opposto e di analoghe dimensioni hanno interessato il saldo di parte corrente. A sintesi di questi andamenti, l'avanzo primario è sceso da 39,1 a 34,7, miliardi e dal 2,5 al 2,2 per cento del Pil, un andamento non anticipato dai documenti governativi.

I risultati del 2013 di finanza pubblica riflettono sia gli esiti delle manovre correttive con impatto sull'anno, sia, prima ancora, la sostanziale revisione del percorso programmatico, resa possibile, oltre che dal miglioramento delle condizioni finanziarie, dal passaggio al nuovo modello di *governance* europea. Un modello che, imponendo il pareggio del saldo strutturale, consente la conservazione di disavanzi nominali, quando l'andamento del Pil si colloca al di sotto del prodotto potenziale: uno scostamento negativo che ha toccato il valore più elevato proprio nel 2013, con il Pil diminuito dell'1,9 per cento (dello 0,4 per cento nei valori nominali), in presenza di una contrazione della domanda interna del 2,7 per cento. In queste condizioni, l'attuazione delle regole europee ha consentito un allentamento del grado di stringenza della politica di bilancio.

Allo stesso tempo, già a partire dalla seconda metà del 2012, il superamento dell'emergenza finanziaria e della crisi internazionale del debito hanno consentito di ricalibrare gli obiettivi di bilancio in funzione delle esigenze della crescita economica, pur preservando il percorso di riequilibrio di medio periodo della finanza pubblica. In altri termini, un percorso programmatico più sostenibile dal punto di vista dell'economia reale.

A tal fine, i documenti programmatici del 2013 hanno elevato dall'1,8 al 3 per cento l'obiettivo annuo di indebitamento, valore, come si è visto, poi effettivamente conseguito. Nell'orizzonte di medio periodo, il pareggio nominale di bilancio, che il DEF 2012 prevedeva già al 2015, è stato postposto al 2018.

3.

In linea con la maggiore gradualità del percorso di riequilibrio dei conti pubblici, la manovra di finanza pubblica per il 2013 è stata caratterizzata da una maggiore incidenza delle misure di segno espansivo, che avrebbero già cominciato a esercitare i loro effetti. Secondo le stime governative, con le misure di stimolo contenute nella legge di stabilità 2013, nel DL n. 35 del 2013, in tema di accelerazione del pagamento dei debiti commerciali delle Amministrazioni pubbliche, e nel DL n. 102 del 2013, il disavanzo pubblico avrebbe registrato un ampliamento, in quota di Pil, dello 0,6 per cento nel 2013. Questi interventi hanno, tuttavia, attenuato e non annullato, il rigore della manovra di finanza pubblica: lo scorso anno, l'impulso restrittivo trasmesso

all'economia è stato minore che nel 2012, ma ugualmente consistente se rapportato alle condizioni di profonda recessione dell'economia.

Per altro verso, ciò significa che i risultati di bilancio del 2013 sono stati ottenuti anche grazie agli elementi di disciplina incorporati nei provvedimenti varati negli anni precedenti, fatto che evidenzia un consolidamento delle tendenze di fondo della finanza pubblica italiana.

L'impianto della manovra di finanza pubblica si caratterizza, infine, per la forte divaricazione venutasi a creare fra la conservazione di un impatto neutrale sui saldi, da una parte, e la movimentazione di ampie risorse all'interno del bilancio, dall'altra. I principali provvedimenti adottati nel 2013 hanno, infatti, mosso risorse per quasi 15 miliardi nel 2013, con un effetto sul saldo inferiore a 6 miliardi. Se considerata dal lato della ricomposizione del bilancio, l'azione di finanza pubblica è stata, dunque, pur all'interno di un'impostazione rigorosa, tutt'altro che marginale e potenzialmente portatrice di effetti, sia macroeconomici, sia distributivi. La frammentarietà degli interventi – che sembra permanere anche nell'impostazione della legge di stabilità per il 2014 – contribuisce, tuttavia, a rendere opaco il disegno della politica di bilancio.

4.

Nel 2013, dopo un biennio di riduzione, le uscite primarie correnti sono tornate a crescere (tavola 3). L'incremento (+1,3 per cento) ha più che riassorbito la diminuzione che si era realizzata nel biennio precedente (0,7 per cento). Il risultato è stato determinato, oltre che dalla prosecuzione della tendenza alla crescita della spesa per prestazioni sociali (+2,7 per cento), dall'aumento delle altre uscite correnti (+5,7 per cento): si tratta, in particolare, dell'incremento dei contributi alla produzione (+6,8 per cento), dei trasferimenti per la quarta risorsa UE (+14 per cento) e degli aiuti internazionali (+27 per cento). Un andamento solo in parte compensato dalla prosecuzione, anche nel 2013, del calo della spesa per redditi (-0,7 per cento) e per consumi intermedi (-1,4 per cento). Al contempo, è tornata a scendere la spesa per interessi (-5,1 per cento).

Una nuova, pesante contrazione ha interessato la spesa in conto capitale, diminuita rispetto allo scorso anno di oltre 6 miliardi (-13 per cento). La riduzione è stata maggiore per i contributi e i trasferimenti in conto capitale (-18 per cento circa per entrambe le componenti), mentre gli investimenti pubblici sono scesi del 9,5 per cento. Si tratta dell'aspetto più critico della politica di bilancio di questi anni, più volte messo in evidenza anche dalla Corte e che attenua oltre misura la valutazione positiva che deve essere espressa per la ripresa di controllo sulla dinamica dei conti pubblici.

Se, infatti, il confronto con i valori programmatici mostra, per il 2013, un risultato, apparentemente, di grande rilievo, con la spesa totale risultata al di sotto delle stime, va considerato che i risparmi conseguiti nel confronto con le indicazioni programmatiche derivano esclusivamente dall'aver mancato l'annunciata ricomposizione della spesa in favore della spesa in conto capitale (quasi 13 miliardi in meno rispetto al DEF 2013, oltre 8 miliardi nel confronto con la Nota di aggiornamento).

Permane, dunque, la preoccupazione sull'evidente utilizzazione della componente in conto capitale a fini di mera quadratura dei conti pubblici, nel rispetto degli obiettivi di saldo: ciò pregiudica, però, il mantenimento e il rinnovamento del capitale infrastrutturale del Paese.

Se rapportate all'esperienza storica e se considerate nei valori reali, le dinamiche della spesa corrente restano comunque particolarmente contenute. Il rallentamento della spesa corrente sembrerebbe avere assunto carattere strutturale. Ciò, fondamentalmente, per due motivi. In primo luogo, continuano a registrarsi flessioni di componenti, come la spesa per redditi, che nel passato sono state tipicamente trainate da fattori di inerzia, irrigidendo la gestione del bilancio. In secondo luogo, all'interno della spesa corrente, è stata molto più pronunciata che in passato la crescita della componente destinata al sostegno della disoccupazione: un segnale di recupero della funzione anticiclica di una parte del bilancio pubblico. Si consideri, al riguardo, che le voci "indennità di disoccupazione" e "CIG" spiegano quasi il 14 per cento dell'aumento registrato dalla spesa primaria corrente fra il 2007 e il 2013, a fronte di un peso, sullo stesso aggregato, inferiore al 2 per cento. Evidentemente, sono proprio questi impulsi alla spesa che si attenueranno nella fase di rafforzamento del ciclo economico.

Tavola 3

CONTO ECONOMICO CONSOLIDATO DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE

VOCI ECONOMICHE	2010	2011	2012	2013	11/10	12/11	13/12	2010	2011	2012	2013
SPESE	milioni di euro				variazioni %			% Pil			
Redditi da lavoro dipendente	172.002	168.415	165.165	164.062	-2,1	-1,9	-0,7	11,1	10,7	10,5	10,5
Consumi intermedi	135.726	135.726	131.858	130.065	0,0	-2,8	-1,4	8,7	8,6	8,4	8,3
Prestazioni sociali	298.418	304.211	311.119	319.525	1,9	2,3	2,7	19,2	19,3	19,9	20,5
Altre spese correnti	63.802	59.037	57.466	60.735	-7,5	-2,7	5,7	4,1	3,7	3,7	3,9
Spese correnti al netto interessi	669.948	667.389	665.608	674.387	-0,4	-0,3	1,3	43,2	42,2	42,5	43,2
Interessi passivi	71.153	78.397	86.474	82.041	10,2	10,3	-5,1	4,6	5,0	5,5	5,3
Totale spese correnti	741.101	745.786	752.082	756.428	0,6	0,8	0,6	47,8	47,2	48,0	48,5
Investimenti fissi lordi e variazione delle scorte	33.295	31.907	29.979	27.132	-4,2	-6,0	-9,5	2,1	2,0	1,9	1,7
Acquisizioni nette di attività non finanziarie non prodotte	278	-3.601	267	83	-1.395,3	-107,4	-68,9	0,0	-0,2	0,0	0,0
Contributi agli investimenti	17.850	18.137	17.564	14.312	1,6	-3,2	-18,5	1,2	1,1	1,1	0,9
Altri trasferimenti in c/capitale	1.413	2.237	981	1.009	58,3	-56,1	2,9	0,1	0,1	0,1	0,1
Totale spese in conto capitale	52.836	48.680	48.791	42.536	-7,9	0,2	-12,8	3,4	3,1	3,1	2,7
Totale spese al netto interessi	722.784	716.069	714.399	716.923	-0,9	-0,2	0,4	46,6	45,3	45,6	46,0
Totale spese finali	793.937	794.466	800.873	798.964	0,1	0,8	-0,2	51,2	50,3	51,1	51,2
ENTRATE											
Imposte indirette	217.883	221.651	234.373	225.847	1,7	5,7	-3,6	14,0	14,0	15,0	14,5
Imposte dirette	226.050	226.366	237.132	238.452	0,1	4,8	0,6	14,6	14,3	15,1	15,3
Contributi sociali effettivi	209.693	212.236	211.729	210.679	1,2	-0,2	-0,5	13,5	13,4	13,5	13,5
Contributi sociali figurativi	4.135	4.263	4.238	4.298	3,1	-0,6	1,4	0,3	0,3	0,3	0,3
Altre entrate correnti	60.123	60.149	60.188	63.130	0,0	0,1	4,9	3,9	3,8	3,8	4,0
Totale entrate correnti	717.884	724.665	747.660	742.406	0,9	3,2	-0,7	46,3	45,9	47,7	47,6
Imposte in conto capitale	3.497	6.981	1.551	4.147	99,6	-77,8	167,4	0,2	0,4	0,1	0,3
Altre entrate in c/capitale	2.637	3.708	4.306	5.066	40,6	16,1	17,6	0,2	0,2	0,3	0,3
Totale entrate in conto capitale	6.134	10.689	5.857	9.213	74,3	-45,2	57,3	0,4	0,7	0,4	0,6
Totale entrate complessive	724.018	735.354	753.517	751.619	1,6	2,5	-0,3	46,7	46,5	48,1	48,2
SALDI											
Saldo primario	1.234	19.285	39.118	34.696	1.462,8	102,8	-11,3	0,1	1,2	2,5	2,2
Saldo corrente	-23.217	-21.121	-4.422	-14.022	-9,0	-79,1	217,1	-1,5	-1,3	-0,3	-0,9
Indebitamento netto	-69.919	-59.112	-47.356	-47.345	-15,5	-19,9	0,0	-4,5	-3,7	-3,0	-3,0
<i>Pil nominale</i>	<i>1.551.886</i>	<i>1.579.946</i>	<i>1.566.912</i>	<i>1.560.024</i>	<i>1,8</i>	<i>-0,8</i>	<i>-0,4</i>				

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati ISTAT, Sintesi dei conti ed aggregati economici delle Amministrazioni pubbliche, 21 maggio 2014

5.

Anche nel 2013 le maggiori criticità del bilancio pubblico si sono manifestate dal lato delle entrate. È stata registrata una diminuzione dello 0,3 per cento nell'aggregato e dell'1 per cento nella sola componente tributaria. Nella serie storica degli ultimi cinquant'anni, una caduta delle entrate totali si rinviene solo nel 2009, in coincidenza con la grande recessione dell'economia mondiale.

Sull'inattesa riduzione delle entrate tributarie correnti hanno pesato gli andamenti delle imposte indirette (-3,6 per cento) e dei contributi sociali (-0,5 per cento), solo parzialmente compensati dall'aumento delle imposte dirette (0,6 per cento) e delle altre entrate correnti non tributarie (4,9 per cento).

Rispetto alle iniziali proiezioni programmatiche, il consuntivo vede mancare quasi 14 miliardi di gettito.

L'andamento del gettito riflette l'operare di diversi fattori. In senso sfavorevole hanno influito il prolungamento della recessione e la conseguente erosione delle basi imponibili; in direzione di una ricomposizione hanno operato le manovre adottate nel corso dell'anno, che hanno spostato, sia pur temporaneamente, il peso fiscale dall'imposizione indiretta (eliminazione dell'IMU sull'abitazione principale e rinvio dell'aumento dell'aliquota ordinaria IVA) all'imposizione diretta (aumento degli acconti di imposta); in senso accrescitivo, infine, hanno agito le manovre degli anni passati, che hanno introdotto misure di incremento delle entrate pari, nelle stime ufficiali, a circa 4,4 miliardi di euro.

Più in generale, si deve osservare come la flessione del gettito, se da un lato ha reso più difficile il conseguimento degli obiettivi di saldo, dall'altro ha consentito una prima riduzione della pressione fiscale, discesa, nel 2013, di due decimi di punto. In tal modo, l'andamento delle entrate è tornato a svolgere una funzione stabilizzatrice del ciclo economico; un ruolo sacrificato, nel 2012, alle esigenze dell'emergenza finanziaria.

6.

Negli andamenti del 2013 e nel confronto con i valori programmatici, l'equilibrio di bilancio è stato conseguito attraverso una riduzione della spesa totale, che ha compensato la diminuzione registrata dal gettito tributario. Come si è ricordato, la sostituzione fra spese ed entrate non è stata però virtuosa: contrariamente alle attese, il ridimensionamento delle uscite ha, infatti, interessato la sola componente in conto capitale.

Va rilevato, infine, un aspetto critico che la Corte da tempo segnala, soprattutto in vista di percorsi di riequilibrio dei conti ancora gravosi e in presenza di una crescita economica limitata. Si tratta della sostanziale rinuncia a costruire un bilancio pubblico con meno spese e meno entrate; in altri termini, ad affrontare il tema del "perimetro" dell'intervento pubblico nell'economia, che appare oggi di una estensione incompatibile con i vincoli presenti e prossimi venturi.

Al contrario, i provvedimenti adottati nel 2013 avrebbero determinato un aumento della dimensione sia della spesa che delle entrate (per, rispettivamente, 4,6 e 3,3 miliardi). Solo con il recente DL n. 66 del 2014 sembra emergere un'impostazione diversa, che prevede il finanziamento di sgravi di imposta con una revisione della spesa corrente.

Rafforzare questa direzione di marcia permetterebbe di compiere quella scelta decisa, in termini di ricomposizione del bilancio pubblico, che ha mancato di concretizzarsi nel corso del 2013. Anche questo passaggio costituirebbe, per la politica di bilancio italiana, un'innovazione fondamentale.

RENDICONTO GENERALE DELLO STATO E CONTABILITÀ NAZIONALE

7.

Nei capitoli che compongono questa Relazione, il Rendiconto generale dello Stato è oggetto di un esame approfondito che, muovendo dai risultati dei saldi e delle grandezze aggregate di spese ed entrate, sottopone, poi, la gestione di bilancio ad un controllo effettuato su ogni singola Amministrazione.

Naturalmente, i controlli e le valutazioni espresse ai fini della parificazione del rendiconto assumono a riferimento le risultanze della gestione 2013 come originano dalle definizioni e dalle regole della contabilità pubblica, così che gli andamenti rilevati si riferiscono, distintamente, alla gestione di competenza (impegni di spesa e accertamenti di entrata), a quella di cassa (pagamenti e incassi) e a quella dei residui.

Come è stato ricordato più volte nelle Relazioni degli ultimi anni, il rendiconto fornisce dati di consuntivo che permettono un esame, anche molto analitico, della gestione di bilancio e un utile confronto con le risultanze degli esercizi precedenti. Ma, al contrario, esso non offre dati immediatamente utilizzabili per misurare i flussi della finanza statale, nel quadro complessivo dei conti pubblici.

L'adesione alle regole concordate a livello europeo - e la necessità di verificare il rispetto dei conseguenti obiettivi - hanno rafforzato l'esigenza di disporre di conti pubblici che consentano confronti tra i paesi dell'area e, quindi, elaborati secondo le regole standardizzate del Sistema Europeo dei conti (SEC). Ciò impone che siano seguiti criteri ben definiti tanto con riguardo al perimetro dei soggetti istituzionali che compongono il settore "Amministrazioni pubbliche", quanto con riguardo alle metodologie di costruzione dei conti.

Il Rendiconto generale dello Stato non si sottrae a tale rigida condizione. E, pertanto, ai fini della sua integrazione nel quadro di finanza pubblica, è necessario sottoporre le risultanze oggetto di parificazione a complessi trattamenti, che ne consentano la rappresentazione nella forma del Conto economico dello Stato, messo a punto dall'ISTAT.

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

In Italia, il passaggio dal bilancio finanziario al Conto economico dello Stato richiede non solo la traduzione delle voci di spesa e di entrata in termini di competenza economica, ma anche un attento scrutinio della gestione di Tesoreria, che non è considerata nell'esame per la parificazione, ma che, nella particolare esperienza italiana, ha sempre mantenuto caratteristiche di anomalia e dimensioni inconsuete, dando luogo, non raramente, a flussi di spesa aggiuntivi rispetto a quelli rilevabili "a rendiconto" e, come tali, necessariamente da integrare al fine di rappresentare compiutamente le spese e le entrate del Conto dello Stato.

Del resto, se si osservano gli andamenti degli ultimi anni, è agevole rilevare come i livelli degli aggregati di bilancio e dei saldi risultino differenti nel confronto tra rendiconto finanziario e Conto dello Stato; e, non infrequentemente, si sono verificate persino inversioni di segno nella dinamica rilevata a consuntivo per alcune categorie di spesa e, in misura minore, di entrata.

La rilevanza del tema ha indotto, già da tre anni, ad aprire la Relazione sul rendiconto con una sintetica rappresentazione di raccordo tra le risultanze sottoposte a parificazione e i corrispondenti aggregati di contabilità nazionale.

I criteri seguiti per questa operazione di raccordo a consuntivo replicano, sul piano metodologico, le elaborazioni condotte in sede di disegno di legge di stabilità, in ottemperanza alle disposizioni della legge n. 196 del 2009, secondo la quale, in occasione della presentazione di detto disegno di legge e “ai fini di aumentare la leggibilità dei documenti di bilancio e programmazione e, per questa via, la trasparenza del bilancio dello Stato”, deve essere diffusa una Nota tecnico-illustrativa nella quale si forniscono i prospetti di collegamento tra il disegno di legge di bilancio di previsione dello Stato e il conto economico delle Amministrazioni pubbliche (in particolare, dello Stato).

Ciò rende più evidente l’impatto che il bilancio dello Stato comporta in termini di indebitamento netto, con riferimento sia al saldo complessivo sia agli effetti derivanti dall’allocazione delle risorse.

Il raccordo avviene a due stadi:

- in primo luogo, si espongono criteri e dimensioni della “transcodifica” delle categorie economiche di bilancio utile a riclassificare le singole voci nei termini richiesti dal SEC’95, ma con il vincolo del rispetto dei saldi di competenza e di cassa derivanti dal Rendiconto (tavola 4);
- in secondo luogo, sono quantificate – sia pure in modo aggregato ma, comunque, per singole categorie economiche – le correzioni che le regole di contabilità nazionale impongono per tradurre le poste di bilancio in grandezze espresse secondo la competenza economica, pervenendo infine alla costruzione del Conto dello Stato di contabilità nazionale (tavola 5).

Tavola 4

TRANSCODIFICA DELLE CATEGORIE ECONOMICHE DI BILANCIO NELLE CLASSIFICAZIONI SEC'95.
ANNO 2013

(milioni di euro)

Categoria economica del Bilancio dello Stato				Classificazione economica SEC 95			
		Rendiconto					
		Competenza	Cassa			Competenza	Cassa
ENTRATE	TRIBUTARIE	464.884	427.901	TRIBUTARIE	382.440	347.016	
CAT I	Imposte sul patrimonio e sul reddito	252.634	236.494	Imposte dirette	228.467	212.203	
CAT. II							
+III+IV+V	Imposte indirette totale	212.251	191.407	Imposte indirette	153.973	134.813	
	EXTRATRIBUTARIE	85.665	52.406	EXTRATRIBUTARIE	92.520	59.363	
CAT VI	Proventi speciali	677	672	Vendita beni e servizi	28.518	26.315	
CAT VII	Proventi di servizi pubblici minori	27.093	17.724				
CAT VIII	Proventi dei beni dello Stato	413	386	Redditi da capitale	5.865	3.449	
CAT IX	Prodotti netti di aziende autonome ed utili di gestione	2.249	2.249				
CAT X	Interessi su anticipazioni e crediti vari del Tesoro	4.704	2.315				
CAT XI	Recuperi rimborsi e contributi	48.415	27.048	Trasferimenti correnti da AA.PP.	18.009	17.795	
CAT XII	Partite che si compensano nella spesa	2.115	2.012	Trasferimenti correnti diversi	40.128	11.805	
Totale entrate correnti		550.550	480.307	Totale entrate correnti	474.960	406.380	
CAT XIII	Vendita di beni ed affrancazione di canoni	1.658	1.657	Altri trasferimenti in conto capitale	4.486	4.486	
CAT XIV	Annullamento di beni patrimoniali	300	300	Annullamento	300	300	
				Imposte in conto capitale	626	626	
Totale entrate in conto capitale		1.958	1.957	Totale entrate in conto capitale	5.412	5.412	
TOTALE ENTRATE al netto di rimborsi di anticipazioni e crediti		552.507	482.264	TOTALE ENTRATE al netto di rimborsi di anticipazioni e crediti	480.372	411.792	
CAT XV	Rimborsi anticipazioni e crediti vari del Tesoro	1.484	1.401	Rimborsi anticipazioni e crediti vari del Tesoro	1.484	1.401	
TITOLO IV	Accensione prestiti	264.847	264.847	Accensione prestiti	264.847	264.847	
TOTALE ENTRATE		818.839	748.512	TOTALE ENTRATE	746.704	678.040	
USCITE				TITOLO I SPESE CORRENTI			
TITOLO I SPESE CORRENTI				TITOLO I SPESE CORRENTI			
CAT I	Redditi da lavoro dipendente	87.206	87.300	Redditi da lavoro dipendente	87.206	87.300	
CAT II	Consumi intermedi	12.183	11.564	Consumi intermedi	15.574	14.955	
CAT III	Imposte pagate sulla produzione	4.706	4.710	Imposte indirette	11.736	11.740	
CAT IV	Trasferimenti correnti a AA.PP.	243.493	234.927	Trasferimenti correnti a AA.PP.	221.175	212.648	
CAT V	Trasferimenti correnti a famiglie ed istituzioni sociali private	4.228	4.125				
5.1	Prestazioni sociali in denaro	1.152	1.110	Prestazioni sociali	1.052	1.010	
5.2	Trasferimenti sociali in natura	460	456	Acquisti di beni e servizi da produttori market assimil. prestazioni sociali in natura	574	570	
5.3	Altri trasferimenti correnti a famiglie	2.616	2.559	Trasferimenti diversi a famiglie, imprese e ISP	2.766	2.680	
CAT VI	Trasferimenti correnti ad imprese	5.790	5.895	Contributi alla produzione	5.655	5.789	
CAT VII	Trasferimenti correnti ad estero	1.703	1.577	Aiuti internazionali	1.703	1.577	
CAT VIII	Risorse proprie Unione Europea	17.622	17.622	Trasferimenti correnti a UE Quarta Risorsa	13.603	13.706	
CAT IX	Interessi passivi e redditi da capitale	81.869	81.966	Interessi	81.869	81.966	
CAT X	Poste correttive e compensative	50.483	48.923	Poste correttive e compensative	0	0	
CAT XI	Annullamenti	300	300	Annullamento	300	300	
CAT XII	Altre uscite correnti	1.253	891	Altre uscite correnti	362	0	
Totale uscite correnti		510.835	499.799	Totale uscite correnti	443.574	434.240	
TITOLO II SPESE IN CONTO CAPITALE				TITOLO II SPESE IN CONTO CAPITALE			
CAT XXI	Investimenti fissi lordi e acquisti di terreni	6.541	5.763	Investimenti fissi lordi	3.674	2.896	
CAT XXII	Contributi agli investimenti a AA. PP.	13.862	14.388	Contributi agli investimenti a AA. PP.	11.884	12.371	
CAT XXIII,	Contributi agli investimenti ad imprese, famiglie ed estero	11.970	10.613	Contributi a imprese, famiglie ed estero	13.013	11.580	
XXIV,							
XXV							
CAT XXVI	Altri trasferimenti in conto capitale	11.838	5.000	Altri trasferimenti in conto capitale	10.767	4.004	
Totale uscite in conto capitale		44.211	35.764	Totale uscite in conto capitale	39.337	30.850	
TOTALE USCITE netto rimborso passività e partite finanziarie		555.046	535.563	TOTALE USCITE netto rimborso passività e partite finanziarie	482.911	465.091	
Indebitamento netto		-2.539	-53.299	Indebitamento netto	-2.539	-53.299	
CAT XXXI	Acquisizione di attività finanziarie	26.964	25.049	Acquisizione di attività finanziarie	26.964	25.049	
Saldo netto da finanziarie		-28.018	-76.947	Saldo netto da finanziarie	-28.018	-76.947	
TITOLO III	Rimborso passività finanziarie	170.973	171.089	Rimborso passività finanziarie	170.973	171.089	
TOTALE USCITE		752.983	731.701	TOTALE USCITE	680.848	661.228	
Saldo complessivo di bilancio		65.856	16.811	Saldo complessivo di bilancio	65.856	16.811	

Fonte: Elaborazioni RGS su dati di rendiconto

Tavola 5

RACCORDO TRA RENDICONTO DELLO STATO E COMPARTO STATO DI CONTABILITÀ NAZIONALE
ANNO 2013

(milioni di euro)

Classificazione SEC95	Competenza	Cassa	Ag.Fiscali, PCM, CdS, TAR, Org. Costituzionali	Raccordo per il passaggio al conto economico di CN	Stima Comparto Stato (CN)
ENTRATE					
Imposte dirette	228.467	212.203	0	-8.753	203.450
Imposte indirette	153.973	134.813	0	20.977	155.790
Trasferimenti da amministrazioni pubbliche	18.009	17.795	0	-9.992	7.803
Trasferimenti correnti diversi	40.128	11.805	0	1.078	12.883
Aiuti internazionali	0	0	0	98	98
Redditi da capitale	5.865	3.449	0	1.947	5.396
Contributi sociali figurativi	0	0	0	2.155	2.155
Totale entrate correnti	446.442	380.065	0	7.510	387.575
Imposte in conto capitale	626	626	0	3.468	4.094
Ammortamento	300	300	0	5.029	5.329
Altri trasferimenti in conto capitale	4.486	4.486	0	-2.602	1.884
Totale entrate in conto capitale	5.412	5.412	0	5.895	11.307
TO TALE ENTRATE	451.854	385.477	0	13.405	398.882
USCITE					
Redditi da lavoro dipendente	87.206	87.300	3.071	-210	90.161
Consumi intermedi	15.574	14.955	2.187	326	17.468
Imposte Indirette	11.736	11.740	221	110	12.072
Vendita beni e servizi (-)	-28.518	-26.315		16.716	-9.599
Trasferimenti correnti ad enti pubblici	221.175	212.648	-5.584	-5.438	201.626
Prestazioni sociali	1.052	1.010	0	2.825	3.835
Acquisti di beni e servizi da produttori market assimil prestazioni sociali in natura	574	570		12	582
Trasferimenti diversi a famiglie ed imprese ed istituzioni sociali private	2.766	2.680	140	-237	2.583
Contributi alla produzione	5.655	5.789	214	-672	5.331
Aiuti internazionali	1.703	1.577	0	372	1.949
Trasferimenti correnti a UE Quarta Risorsa	13.603	13.706		112	13.818
Interessi	81.869	81.966		-3.654	78.312
Ammortamento	300	300		5.029	5.329
Premi di assicurazione	362	0	0	31	31
Totale uscite correnti	415.056	407.926	249	15.323	423.498
Investimenti fissi lordi	3.674	2.896	492	503	3.890
Contributi agli investimenti ad enti pubblici	11.884	12.371	1.759	-3.753	10.377
Contributi a imprese, famiglie ed estero	13.013	11.580	9	-3.892	7.697
Altri trasferimenti in conto capitale	10.767	4.004	-1.885	-1.505	615
Totale uscite in conto capitale	39.337	30.850	375	-8.646	22.579
TO TALE USCITE	454.393	438.776	624	6.677	446.077
INDEBITAMENTO NETTO	-2.539	-53.299	-624	6.728	-47.195

Fonte: Elaborazioni RGS su dati di rendiconto, dati ISTAT e dati Corte dei conti

I marginali scostamenti che si rilevano nel saldo e in alcuni aggregati di spesa e di entrata rispetto ai dati del Conto dello Stato esposto nella tavola 5 sono da riferire al fatto che le risultanze del Rendiconto dello Stato, oggetto della parificazione, non coincidono del tutto con il consuntivo provvisorio utilizzato nella scorsa primavera dall'ISTAT ai fini della costruzione dei Conti ed aggregati economici delle Amministrazioni pubbliche.

8.

I risultati del Conto dello Stato per il 2013, nella definizione di contabilità nazionale, consentono di proporre un raffronto con gli andamenti più generali di finanza pubblica e di misurare quantità e qualità dello sforzo di aggiustamento realizzato nell'ultimo quadriennio. Un periodo che segna una netta inversione di tendenza rispetto all'intero arco degli anni 2000, durante il quale la spesa pubblica, ma soprattutto la spesa statale, avevano registrato una dinamica molto elevata in condizioni di netta decelerazione del Pil (tavola 6).

Solo nella seconda metà degli anni novanta il consistente dividendo dell'euro in termini di minore costo del debito pubblico e la contestuale crescita del prodotto nominale (più del 5 per cento medio annuo) avevano prodotto una flessione dell'incidenza della spesa pubblica sul Pil (da poco meno del 53 per cento nel 1995 a circa il 46 per cento nel 2000). Di rilievo era stato, in quell'arco temporale, il contributo offerto dalla spesa dello Stato che segnava una riduzione media di 1,2 per cento (-0,2 per cento per la spesa primaria) abbassando la propria incidenza sul Pil di ben 12 punti percentuali (7 punti per la primaria).

Negli anni duemila, invece, la spesa pubblica primaria dell'intera Amministrazione pubblica è cresciuta ad un ritmo medio annuo di poco inferiore al 4 per cento, con la componente statale ancora più dinamica (5,4 per cento). Ciò è intervenuto, come già segnalato, in un periodo concluso con la prima recessione economica: tra il 2000 e il 2009 il Pil è aumentato meno del 3 per cento, in media annua, in termini nominali. A fine periodo, dunque, l'incidenza della spesa pubblica sul Pil ha superato nuovamente il 52 per cento.

L'impatto della crisi finanziaria internazionale e i conseguenti ripetuti interventi correttivi del disavanzo pubblico, hanno prodotto, nei conti pubblici dell'Italia, un notevole raddrizzamento, da imputare non soltanto all'aumento del prelievo fiscale, ma anche al contenimento della spesa.

Se si osservano i risultati del quadriennio 2010-2013, nei dati cumulati, le spese delle Amministrazioni pubbliche al netto degli interessi diminuiscono dell'1,5 per cento; la spesa primaria dello Stato addirittura di quasi il 6 per cento.

Due puntualizzazioni: il 2013 segna una parziale interruzione del percorso di riduzione della spesa, con un rimbalzo che è più accentuato per lo Stato che per la spesa pubblica complessiva. In secondo luogo, il riequilibrio realizzato nel quadriennio è caratterizzato da un crescente sacrificio degli investimenti e delle spese in conto capitale. Una tendenza che accomuna Amministrazione centrale ed Amministrazioni territoriali.

Tavola 6

LA SPESA DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE E DELLO STATO 1995-2013

Anni	Amministrazioni pubbliche		Stato		Amministrazioni pubbliche		Stato		Pil nominale
	Totale spesa	Totale spesa primaria	Totale spesa	Totale spesa primaria	Totale spesa	Totale spesa primaria	Totale spesa	Totale spesa primaria	
	Variazioni %				% di Pil				
1995	5,8	4,7	6,7	5,0	52,5	41,0	37,5	26,3	8,0
1996	5,8	5,9	-1,0	-3,6	52,4	40,9	35,1	23,9	6,0
1997	-0,1	4,3	-3,1	3,0	50,1	40,9	32,5	23,6	4,5
1998	1,3	4,2	-8,3	-7,6	48,7	40,9	28,6	20,9	4,1
1999	1,4	4,4	-0,5	4,1	47,9	41,3	27,6	21,1	3,3
var % media									
1995-1999* annua	2,9	4,7	-1,2	0,2	50,3	41,0	32,3	23,2	5,2
Σ var	14,3	23,4	-6,2	0,9					
2000	1,3	1,4	-1,8	-2,4	45,9	39,6	25,6	19,5	5,7
2001	9,2	9,9	12,4	15,3	47,8	41,6	27,5	21,5	4,8
2002	2,4	3,9	1,2	3,3	47,2	41,7	26,8	21,4	3,7
2003	5,5	6,9	1,9	4,0	48,4	43,2	26,5	21,6	3,1
2004	3,0	3,8	2,7	4,1	47,8	43,1	26,1	21,6	4,2
var % media									
2000-2004* annua	4,3	5,2	3,3	4,9	47,4	41,8	26,5	21,1	4,3
Σ var	21,5	26,0	16,3	24,3					
2005	3,8	4,2	4,3	5,1	48,3	43,7	26,5	22,0	2,8
2006	5,3	5,5	6,6	7,3	49,0	44,3	27,2	22,8	3,9
2007	2,4	1,4	3,2	1,9	48,2	43,2	27,0	22,3	4,1
2008	3,5	3,3	0,7	-0,1	49,2	44,0	26,8	22,0	1,3
2009	3,1	4,9	8,4	12,9	52,5	47,9	30,1	25,7	-3,5
var % media									
2005-2009* annua	3,6	3,9	4,6	5,4	49,4	44,6	27,5	22,9	1,7
Σ var	18,1	19,3	23,2	27,1					
2010	-0,6	-0,7	-1,9	-2,4	51,2	46,6	28,9	24,6	2,1
2011	0,1	-0,9	-1,2	-3,2	50,3	45,3	28,1	23,4	1,8
2012	0,8	-0,2	0,9	-1,2	51,1	45,6	28,5	23,3	-0,8
2013	-0,2	0,4	-0,3	0,9	51,2	46,0	28,6	23,6	-0,4
var % media									
2010-2013* annua	0,0	-0,4	-0,6	-1,5	50,9	45,9	28,5	23,7	0,7
Σ var	0,1	-1,5	-2,5	-5,9					

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati ISTAT

* i valori in grassetto misurano la variazione % media annua per la spesa e per il Pil; i valori in corsivo la somma delle variazioni

La portata del contenimento della spesa statale viene colta con più efficacia se si evidenzia la sola spesa primaria finale per il finanziamento diretto di servizi alla collettività e per la realizzazione di opere pubbliche. A tal fine, i consuntivi vanno considerati al netto dei trasferimenti correnti e in conto capitale destinati agli altri enti della Pubblica amministrazione (tavola 7).

Anche al netto di tali componenti, la spesa primaria dello Stato risulta diminuita, rispetto al 2010, di quasi il 6 per cento. Uno sforzo di contenimento di grande rilievo,

ma del tutto sbilanciato nella sua composizione interna: ad una riduzione del 3,5 per cento delle spese correnti (al netto degli interessi e dei trasferimenti ad enti pubblici) fa, infatti, riscontro la caduta delle spese in conto capitale che ha raggiunto il 26 per cento. La divaricazione tra spese correnti e in conto capitale si amplia nel consuntivo del 2013, che registra il ritorno alla crescita delle prime (+2,0 per cento) e una pesante ulteriore decelerazione delle seconde (-27,3 per cento).

Tavola 7

LE SPESE DELLO STATO (AL NETTO DEGLI INTERESSI E DEI TRASFERIMENTI A ENTI PUBBLICI)

	2010	2011	2012	2013	2011/ 10	2012/ 11	2013/ 12	2013/ 10
	milioni di euro				variazioni %			
Spese correnti al netto interessi	352.516	344.368	336.634	345.186	-2,3	-2,2	2,5	-2,1
Spese correnti al netto interessi e trasferimenti enti pubblici	148.697	146.296	140.738	143.560	-1,6	-3,8	2,0	-3,5
Spese conto capitale (netto trasferimenti enti pubblici)	16.023	12.957	16.207	11.788	-19,1	25,1	-27,3	-26,4
Spese totali (netto interessi)	381.130	368.987	364.585	367.765	-3,2	-1,2	0,9	-3,5
Spese totali (netto interessi e trasferimenti enti pubblici)	164.720	159.253	156.945	155.348	-3,3	-1,4	-1,0	-5,7

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati ISTAT

9.

L'interruzione, intervenuta nel 2013, nel percorso di contenimento della spesa statale e, soprattutto, la asimmetria che va accentuandosi tra spesa corrente ed investimenti pubblici suggerisce di confrontare il consuntivo ISTAT con le proiezioni programmatiche elaborate in occasione del DEF 2013. Il confronto viene, inoltre, esteso alle risultanze del rendiconto finanziario dello Stato che, pur essendo meno significativo come indicatore delle tendenze dei saldi di finanza pubblica, resta la base di riscontro più adatta per misurare l'efficacia degli strumenti utilizzati per il controllo, nell'anno di riferimento, dei flussi di spesa.

Nel Conto dello Stato, il confronto tra il consuntivo e le proiezioni predisposte in occasione del DEF 2013 evidenzia un'inversione di segno nell'andamento delle spese correnti al netto degli interessi: si prevedeva una flessione dell'1,4 per cento, mentre il risultato indica per il 2013 un aumento del 2,5 per cento. Si tratta di circa 15 miliardi in più di spesa corrente primaria, solo in parte compensata da una minore spesa per interessi che, sempre rispetto alle proiezioni dell'aprile 2013, ha superato i due miliardi.

Si può rilevare come l'intero contributo in termini di contenimento delle spese sia da imputare al ricordato crollo della spesa in conto capitale, che evidenzia una marcata deviazione dal profilo indicato in sede di previsioni, allorché si attribuivano effetti di sostegno ai più recenti provvedimenti. Così, a fronte di un incremento degli investimenti fissi lordi previsti superiore al 23 per cento si verifica, a consuntivo, una flessione del 20 per cento; mentre ancora maggiore (30 per cento) è la caduta dei contributi agli investimenti esterni, per i quali si era previsto, invece, un aumento dell'8 per cento. Tra i fattori alla base dell'andamento sfavorevole, rispetto alle previsioni, della spesa in conto capitale dello Stato nel 2013 vanno segnalate, in particolare, con riguardo agli investimenti fissi lordi le minori erogazioni di somme connesse alla

ricostruzione dei territori colpiti dal terremoto in Abruzzo e in Emilia e, con riferimento ai contributi agli investimenti, la mancata sottoscrizione dei contratti di programma con ANAS e Ferrovie dello Stato.

10.

Nel 2013, i consumi intermedi dello Stato, secondo la definizione della contabilità nazionale, segnano ancora una riduzione (-0,6 per cento) rispetto al 2012; un risultato molto distante sia da quello conseguito lo scorso anno (-16,7 per cento) sia dalla previsione che era stata avanzata al momento del DEF di aprile 2013 (-9 per cento).

Il dato di consuntivo conferma, con chiara evidenza, che l'anno passato ha visto interrompersi la tendenza verso un deciso contenimento della spesa pubblica corrente al netto degli interessi; e i consumi intermedi, cioè gli acquisti di beni e servizi, non si sottraggono a tale valutazione.

Tavola 8

CONTO DELLO STATO 2010-2013

VOCI	2010	2011	2012	2013	2011/10	2012/11	2013/12
	milioni di euro				variazioni %		
SPESE							
Redditi da lavoro dipendente	92.445	90.935	90.003	90.161	-1,6	-1,0	0,2
Consumi intermedi	20.697	21.097	17.565	17.468	1,9	-16,7	-0,6
Prestazioni sociali in denaro	3.352	3.682	3.653	3.835	9,8	-0,8	5,0
<i>Trasferimenti correnti ad enti pubblici</i>	<i>203.819</i>	<i>198.072</i>	<i>195.896</i>	<i>201.626</i>	-2,8	-1,1	2,9
Altre uscite correnti	32.203	30.582	29.517	32.096	-5,0	-3,5	8,7
Spese correnti al netto interessi	352.516	344.368	336.634	345.186	-2,3	-2,2	2,5
Interessi passivi	67.689	74.498	82.723	78.312	10,1	11,0	-5,3
TOTALE SPESE CORRENTI	420.205	418.866	419.357	423.498	-0,3	0,1	1,0
Investimenti fissi lordi	5.125	5.085	4.869	3.890	-0,8	-4,2	-20,1
<i>Contributi agli investimenti a enti pubblici</i>	<i>12.591</i>	<i>11.662</i>	<i>11.744</i>	<i>10.791</i>	-7,4	0,7	-8,1
Contributi agli investimenti altri	10.898	11.699	11.338	7.898	7,3	-3,1	-30,3
Acquisizioni nette di attività non finanziarie non prodotte	0	-3.827	0	0			
TOTALE SPESE IN CONTO CAPITALE	28.614	24.619	27.951	22.579	-14,0	13,5	-19,2
TOTALE SPESE FINALI	448.819	443.485	447.308	446.077	-1,2	0,9	-0,3
TOTALE SPESE AL NETTO INTERESSI	381.130	368.987	364.585	367.765	-3,2	-1,2	0,9
ENTRATE							
Imposte indirette	152.742	154.174	162.481	155.790	0,9	5,4	-4,1
Imposte dirette	194.790	194.196	201.923	203.450	-0,3	4,0	0,8
Contributi sociali effettivi	53	38	52	50	-28,3	36,8	-3,8
Contributi sociali figurativi	1.917	2.078	2.075	2.105	8,4	-0,1	1,4
<i>Trasferimenti da enti pubblici</i>	<i>5.629</i>	<i>5.314</i>	<i>7.028</i>	<i>7.803</i>	-5,6	32,3	11,0
Altre entrate correnti	22.603	21.280	20.553	23.706	-5,9	-3,4	15,3
TOTALE ENTRATE CORRENTI	377.734	377.080	394.112	392.904	-0,2	4,5	-0,3
Imposte in conto capitale	3.462	6.940	1.497	4.094	100,5	-78,4	173,5
<i>Trasferimenti in conto capitale da enti</i>	<i>2.744</i>	<i>200</i>	<i>200</i>	<i>200</i>	-92,7	0,0	0,0
Altre entrate in conto capitale	335	906	1.456	1.684	170,4	60,7	15,7
TOTALE ENTRATE IN CONTO CAPITALE	6.541	8.046	3.153	5.978	23,0	-60,8	89,6
TOTALE ENTRATE COMPLESSIVE	384.275	385.126	397.265	398.882	0,2	3,2	0,4
SALDI							
Saldo primario	3.145	16.139	32.680	31.117	413,2	102,5	-4,8
Indebitamento netto	-64.544	-58.359	-50.043	-47.195	-9,6	-14,2	-5,7
Saldo corrente	-42.471	-41.786	-25.245	-30.594	-1,6	-39,6	21,2
<i>Pil nominale</i>	<i>1.551.886</i>	<i>1.579.946</i>	<i>1.566.912</i>	<i>1.560.024</i>	1,8	-0,8	-0,4

Fonte: Elaborazioni su dati ISTAT

Ma l'analisi dei fattori che hanno determinato questo minor rigore nel controllo della spesa richiede qualche puntualizzazione, poiché – in linea con l'avvertenza già ricordata – la voce “Consumi intermedi dello Stato” è costruita, nella contabilità nazionale, secondo regole che possono indurre a valutazioni imprecise sulle ragioni alla base dell'andamento annuale. Basti, in proposito, ricordare che la relativamente modesta dimensione di tale categoria di spesa (meno di 20 miliardi) è, a sua volta, composta solo per poco più della metà dalle risultanze del bilancio dello Stato e, per il resto, da “correzioni di contabilità nazionale”, che nella sostanza possono anche ribaltare gli andamenti osservati in sede di rendiconto finanziario.

In proposito, deve essere sottolineato che, anche con riguardo al 2013, hanno operato provvedimenti che, attraverso tagli lineari ed accantonamenti, avrebbero dovuto produrre un'importante ulteriore flessione della spesa finale.

E', pertanto, opportuno analizzare i risultati del rendiconto dello Stato in termini finanziari ed integrare solo successivamente le indicazioni che provengono dal raccordo con la contabilità nazionale, nel quale pesano notevolmente voci di spesa non classificate nel bilancio dello Stato tra i consumi intermedi (come le attrezzature militari, i servizi di intermediazione finanziaria ecc.).

	milioni di euro				variazioni %			composizione %			
	2010	2011	2012	2013	2011/ 10	2012/ 11	2013/ 12	2010	2011	2012	2013
Consumi intermedi											
rendiconto dello Stato	9.800	10.969	10.527	12.183	11,9	-4,0	15,7	47,3	52,0	59,9	69,7
correzioni di contabilità nazionale	10.897	10.128	7.038	5.285	-7,1	-30,5	-24,9	52,7	48,0	40,1	30,3
conto economico dello Stato	20.697	21.097	17.565	17.468	1,9	-16,7	-0,6	100,0	100,0	100,0	100,0

Nel prospetto sono poste a confronto le risultanze del Rendiconto dello Stato, oggetto di parifica della Corte dei conti, e il conto dello Stato, come elaborato dall'ISTAT. La registrazione per competenza economica dei consumi intermedi (secondo il SEC'95) è approssimata al meglio dagli impegni di bilancio, che identificano il momento del perfezionamento di un contratto di fornitura dei beni e servizi, con il conseguente obbligo di pagamento da parte dell'Amministrazione (non necessariamente regolato nello stesso esercizio finanziario). Le due componenti mostrano anche nel 2013 andamenti divergenti. Mentre, infatti, gli impegni di spesa per consumi intermedi – come rappresentati nel Rendiconto dello Stato – segnano un aumento di quasi il 16 per cento, che fa seguito a un andamento oscillante del biennio precedente, l'insieme delle voci che integrano le correzioni di contabilità nazionale concorrono, con una flessione di circa il 25 per cento rispetto al 2012, a bilanciare l'andamento complessivo della spesa che, come già ricordato, indica un risultato in lieve riduzione (-0,6 per cento) rispetto all'anno precedente.

Ma, proprio con riguardo al 2013, anche la consueta analisi separata dei risultati di bilancio e di quelli delle poste correttive di contabilità nazionale non è sufficiente a chiarire quale sia stato, nella sostanza, l'esito dei provvedimenti intesi a ridurre ancora i livelli della spesa per acquisti di beni e servizi delle Amministrazioni statali.

Si è, infatti, verificata nel 2013 una modifica negli assetti istituzionali che comporta rilevanti effetti sui livelli di spesa imputabili al bilancio, ma alterando il

confronto con gli anni precedenti se non si procede a rendere omogenee le serie storiche.

Si tratta, in particolare, degli effetti dell'accorpamento dell'Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato all'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli, come previsto dall'articolo 23^{quater} del decreto-legge n. 95 del 2012, che ha comportato l'inclusione nel bilancio dello Stato, sia in uscita che in entrata, delle poste relative a giochi, scommesse e lotterie, fino al 2012 gestite dai Monopoli.

Tavola 9

I CONSUMI INTERMEDI NEL BILANCIO DELLO STATO: IMPEGNI DI SPESA PER TIPOLOGIA

TIPOLOGIE	2010	2011	2012	2013	2011/	2012/	2013/	2010	2011	2012	2013	di cui: debiti pregressi		
	milioni				variazioni %							composizione %		
BENI DI CONSUMO	1.332	957	1.982	1.052	-28,2	107,2	-46,9	13,6	8,7	18,8	8,6	130	878	20
PUBBLICAZIONI PERIODICHE ARMI E MATERIALE BELLICO PER USI MILITARI	19	20	18	15	9,3	-12,8	-13,5	0,2	0,2	0,2	0,1	-	-	0
NOLEGGI, LOCAZIONI E LEASING OPERATIVO	448	214	224	192	-52,2	4,9	-14,3	4,6	2,0	2,1	1,6	-	-	-
MANUTENZIONE ORDINARIA E RIPARAZIONI	1.045	781	944	799	-25,2	20,9	-15,4	10,7	7,1	9,0	6,6	7	120	7
UTENZE, SERVIZI AUSILIARI, SPESE DI PULIZIA	1.421	1.294	1.296	1.209	-9,0	0,2	-6,8	14,5	11,8	12,3	9,9	57	-	27
SPESE POSTALI E VALORI BOLLATI	551	580	888	905	5,2	53,2	1,9	5,6	5,3	8,4	7,4	36	-	124
CORSI DI FORMAZIONE	32	34	43	74	4,6	25,8	73,7	0,3	0,3	0,4	0,6	-	-	30
SPESE PER ACCERTAMENTI SANITARI RESI NECESSARI DALL'ATTIVITA' LAVORATIVA	223	176	155	161	-21,4	-11,6	3,7	2,3	1,6	1,5	1,3	0	-	0
SPESE DI RAPPRESENTANZA, RELAZIONI PUBBLICHE, CONVEGNI E MOSTRE, PUBBLICITA'	69	197	94	57	187,5	-52,4	-38,7	0,7	1,8	0,9	0,5	103	-	0
COMMISSIONI, COMITATI, CONSIGLI	91	53	48	40	-41,6	-8,9	-17,2	0,9	0,5	0,5	0,3	-	-	0
COMPENSI PER INCARICHI CONTINUATIVI	329	271	311	140	-17,7	14,6	-54,8	3,4	2,5	3,0	1,2	-	-	0
STUDI, CONSULENZE, INDAGINI	172	167	154	160	-2,9	-8,0	4,3	1,8	1,5	1,5	1,3	0	-	0
AGGI DI RISCOSSIONE	118	105	79	76	-10,7	-24,7	-4,0	1,2	1,0	0,8	0,6	-	-	0
COMMISSIONI SU TITOLI INDENNITA' DI MISSIONE E RIMBORSI SPESE VIAGGI	504	558	518	3.079	10,6	-7,1	494,3	5,1	5,1	4,9	25,3	-	-	-
ALTRI SERVIZI	759	641	674	766	-15,6	5,2	13,6	7,7	5,8	6,4	6,3	-	-	-
CANONI FIP	387	349	320	287	-9,7	-8,3	-10,6	3,9	3,2	3,0	2,4	-	-	-
FITTI FIGURATIVI	2.176	4.451	2.657	2.997	104,5	-40,3	12,8	22,2	40,6	25,2	24,6	1.215	-	133
Totale consumi intermedi	9.800	10.969	10.527	12.183	11,9	-4,0	15,7	100,0	100,0	100,0	100,0	1.548	997	342
AGGI DI RISCOSSIONE				2.566				5,1	5,1	4,9	25,3			
Totale consumi intermedi al netto degli aggi di riscossione	9.800	10.969	10.527	9.617	11,9	-4,0	-8,6	94,9	94,9	95,1	74,7			

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati estratti dal SIRGS-CDC

La conseguenza di tale modifica di contabilizzazione è quantitativamente rilevante: risultano, infatti, nel Rendiconto 2013, circa 2,6 miliardi di euro di somme da corrispondere ai concessionari delle lotterie a titolo di aggio e da versare all'entrata per

gli aggi ed i compensi trattenuti dai concessionari e dai rivenditori dei giochi. Si tratta di somme che, in precedenza, non transitavano sul bilancio dello Stato.

Come si può osservare dalla tavola 9, se si normalizza la serie storica dei risultati di bilancio escludendo dal 2013 gli aggi di riscossione, la spesa per consumi intermedi risulterebbe segnare una riduzione di poco meno del 9 per cento. Un andamento che indicherebbe come, anche nell'anno passato, le misure di controllo degli acquisti abbiano fornito esiti positivi.

Se si guarda, infine, agli andamenti per le diverse tipologie di beni e servizi, si può osservare come gli impegni segnino una generale flessione, nonostante l'integrazione degli stanziamenti destinati a debiti pregressi in applicazione del DL 35 del 2013, art. 5 (circa 342 milioni). Si osserva la continuità dell'andamento discendente delle spese per pubblicazioni periodiche, per gli accertamenti sanitari resi necessari dall'attività lavorativa, per le spese di rappresentanza, le relazioni pubbliche, i convegni e le mostre, la pubblicità, commissioni comitati e consigli, studi, consulenze e indagini.

In particolare, alla forte riduzione degli acquisti di beni di consumo, effetto anche, in parte, dell'ormai avviato processo di dematerializzazione documentale e digitalizzazione delle procedure, hanno contribuito, tra l'altro, minori spese per la manutenzione, acquisto e conservazione di mezzi impegnate dal Ministero dell'interno e della difesa. Si rilevano, inoltre, minori somme destinate al rimborso all'Istituto poligrafico e zecca dello Stato S.p.A. per la produzione e spedizione delle carte valori, in formato elettronico, e altre forniture, e tra quelle da destinare alle spese di organizzazione e funzionamento, registrate in capitoli del Ministero dell'economia e delle finanze. Al contrario, il Ministero dell'università e della ricerca scientifica evidenzia un aumento delle spese per il funzionamento delle istituzioni scolastiche.

La rilevata flessione di quasi il 55 per cento delle spese per commissioni, comitati e consigli è sostanzialmente riconducibile allo spostamento dai consumi intermedi alla categoria economica relativa ai trasferimenti correnti alle imprese, per migliore allocazione della spesa, dell'assegnazione di somme (circa 195 milioni) al Comitato centrale per l'albo degli autotrasportatori da parte dal Ministero delle infrastrutture.

Un apprezzabile contributo alla riduzione delle indennità di missione e rimborsi delle spese di viaggio risulta dai dati relativi ai Ministeri dell'interno e della difesa (quasi 36 milioni); opposta tendenza si riscontra sui capitoli concernenti il rimborso per spese di trasferimento del Ministero degli affari esteri, (che praticamente raddoppiano quelle sostenute nel 2012), oggetto in passato di tagli lineari.

Di rilievo, infine, l'incremento riscontrato nelle spese comprese tra gli "altri servizi", tra le quali rilevano quelle imputate al Ministero dell'interno per esigenze connesse ai servizi elettorali e le spese di giustizia e per intercettazione di conversazioni e comunicazioni.

11.

Come è già stato ricordato, il consuntivo di finanza pubblica reso noto dall'ISTAT nel marzo scorso conferma un andamento assolutamente critico degli investimenti pubblici e della spesa in conto capitale, in netto contrasto con le previsioni che, invece, prefiguravano una ripresa di questa categoria di spesa così rilevante per le prospettive della crescita economica.

Nel Conto consolidato delle Amministrazioni pubbliche, gli investimenti fissi lordi si fermano nel 2013 a poco più di 27 miliardi, mentre, solo due anni prima,

sfiavano i 32 miliardi. Le Amministrazioni locali, che all'interno delle Pubbliche amministrazioni costituiscono il perimetro ove operano i più stringenti vincoli di finanza pubblica, riducono gli investimenti fissi lordi (-5,6 per cento) in misura relativamente minore rispetto alle Amministrazioni centrali (-20 per cento), ma accentuano in maniera molto significativa il loro *trend*, che nel 2012 era solo leggermente discendente (-1,5 per cento). A ciò non è estranea la parziale inefficacia delle misure contenute nel DL 35 del 2013 di sblocco dei pagamenti della PA, cui la Nota di aggiornamento al DEF connetteva un aumento di spesa di oltre 4 miliardi rispetto al 2012.

All'andamento così fortemente discendente degli investimenti fissi delle Amministrazioni centrali ha contribuito largamente il conto dello Stato.

A fronte di una previsione di incremento degli investimenti fissi lordi (23 per cento) e dei contributi agli investimenti esterni (8,2 per cento), il consuntivo presenta un quadro decisamente peggiore: gli investimenti fissi lordi segnano, come sopra indicato, una riduzione del 20 per cento.

Se si osservano, invece, le risultanze del rendiconto finanziario dello Stato in termini di pagamenti, la flessione è molto inferiore (-2,5 per cento). In proposito, occorre richiamare all'attenzione che il motivo del divario risiede nelle regole di contabilizzazione dettate dal sistema europeo dei conti (SEC '95), secondo le quali spese riguardanti l'acquisizione di attrezzature militari e armamenti – che nel rendiconto figurano nel conto capitale – sono considerate tra i “consumi intermedi” e, quindi, come spesa corrente nell'anno nel quale il bene entra nella disponibilità dell'Amministrazione e per l'intero valore del bene stesso. Nel 2013 tali spese, in termini di pagamenti, hanno segnato un incremento notevole, contribuendo ad attutire la riduzione degli investimenti fissi lordi del Rendiconto dello Stato. Tale regola – sulla quale anche la Corte dei conti aveva da tempo avanzato perplessità – è destinata ad essere radicalmente modificata con l'avvio del nuovo SEC'2010, che riconduce tali tipologie di spesa nella categoria degli investimenti.

I contributi agli investimenti diminuiscono anch'essi in misura anche maggiore (30,7 per cento). Si tratta di esiti connessi, in particolare, ai minori esborsi alle società Ferrovie dello Stato e ANAS, a causa della mancata sottoscrizione dei relativi contratti di programma, ed alle minori risorse destinate alle Regioni e Province autonome, alle quali non sono stati erogati 1,4 miliardi di euro per pagamento di debiti arretrati e che hanno utilizzato solo in minima parte le assegnazioni per la realizzazione di interventi ricompresi nelle intese istituzionali di programma.

I RISULTATI DELL'ESERCIZIO

I SALDI DI BILANCIO

1. I saldi di bilancio: *1.1. Risultati d'insieme e differenziali; 1.2. Incidenza dei principali saldi sul Pil; 1.3. La gestione di competenza. Raffronto con le indicazioni programmatiche e con la legge di stabilità; 1.4. La gestione dei residui*

Tavole

1. I saldi di bilancio*1.1. Risultati d'insieme e differenziali*

Al mantenimento del rapporto dell'indebitamento netto delle amministrazioni pubbliche sul prodotto interno lordo al 3 per cento ha concorso la gestione del bilancio dello Stato, il cui indicatore chiave, il saldo netto da finanziare o da impiegare, espone un notevole peggioramento, sia nella serie lorda, che in quella al netto delle regolazioni contabili e debitorie.

In particolare, nella versione netta, il saldo torna ad essere negativo, passando da 20.894 a -23.906 milioni, con un peggioramento del 214,4 per cento; nella versione al lordo delle regolazioni, il saldo passa da un avanzo di 10.787 a un disavanzo di 28.018 milioni. Con riferimento al periodo decennale 2004-2013, il risultato si colloca su livelli di poco inferiori a quello registrato nel 2009 per la competenza e nel 2008 per la cassa.

Il livello massimo del saldo, fissato dalla legge di stabilità in -6.600 milioni e precisato dalla legge di bilancio in -6.185 milioni, è stato variato con l'articolo 12, comma 8, del decreto-legge n. 35, convertito dalla legge n. 64 del 2013, in -31.600 milioni, adeguandolo al bilancio programmatico aggiornato con la relazione al Parlamento 2013. Gli effetti recati dal predetto decreto-legge e dalle altre leggi intervenute sono stati trasfusi nell'assestamento, portando la previsione di saldo a -31.066 milioni, entro il limite indicato. Il risultato di consuntivo si attesta, come accennato, sul livello di -23.096 milioni, ampiamente al di sotto della previsione, per effetto, oltre che delle numerose manovre correttive attuate, soprattutto dei "maggiori accertamenti" di entrate extratributarie (10.620 milioni), caratterizzati anche da modalità di quantificazione che ne comportano una sistematica sovrastima e un conseguente ridotto tasso di realizzazione.

Risulta ancora di segno negativo il saldo delle partite finali di cassa, al netto delle predette regolazioni, in peggioramento rispetto al 2012, da -48.751 a -73.209 milioni.

Una parallela evoluzione mostra il saldo delle operazioni finali della competenza, al netto anche delle partite finanziarie (*indebitamento/accreditamento netto*), con un avanzo di competenza di 1.573 milioni, rispetto all'avanzo 2012 di 27.379 milioni. Il

corrispondente saldo di cassa espone, invece, un disavanzo di 49.561 milioni che peggiora l'esito del 2012 (42.789 milioni).

Il *risparmio pubblico*, già positivo, si decrementa notevolmente nella competenza, passando da 63.917 a 45.069 milioni (-29,5 per cento); il corrispondente saldo di cassa mostra un valore, ancora negativo, di 14.513 milioni, lontano dai livelli positivi del biennio 2006-2007.

Peggiora, rispetto al precedente esercizio, il saldo del *ricorso al mercato* nella competenza (da 187.282 a 193.636 milioni), piuttosto distante dalla migliore *performance* del decennio in esame, del biennio 2006-2007. Il corrispondente saldo di cassa presenta un limitato decremento, passando da 256.527 a 243.056 milioni.

Come si desume dalla tavola 6, segna un ulteriore decremento l'*avanzo primario* di competenza, da 102.279 a 57.963 milioni, ben lontano dal miglior risultato del decennio verificatosi lo scorso anno; analoga evoluzione mostra il relativo saldo di cassa (da 32.806 a 8.756 milioni).

Un cenno, infine, all'*avanzo primario corrente*, che, in termini di competenza, si colloca sui 126.937 milioni; su livelli nettamente inferiori (67.452 milioni) si pone il corrispondente saldo in termini di cassa, in diminuzione rispetto al precedente esercizio finanziario.

RISULTATI DIFFERENZIALI 2013 A RAFFRONTO CON IL 2012
(al lordo ed al netto delle regolazioni debitorie)

(in milioni)

	Competenza			
	2013		2012	
		*		*
Saldo netto da finanziare	-28.018	-23.906	10.787	20.894
Risparmio pubblico	39.715	45.069	48.494	63.917
Ricorso al mercato	-198.991	-193.637	-203.546	-187.282
Indebitamento netto	-2.539	1.573	17.273	27.379
Disavanzo o avanzo finanziario	65.856	71.210	36.237	52.502
Avanzo primario	53.851	57.963	92.172	102.278
Avanzo primario corrente	121.583	126.937	129.879	145.301

	Cassa			
	2013		2012	
		*		*
Saldo netto da finanziare	-76.947	-73.209	-58.764	-48.751
Risparmio pubblico	-19.492	-14.513	-19.103	-3.744
Ricorso al mercato	-248.036	-243.057	-272.698	-256.527
Indebitamento netto	-53.299	-49.561	-52.802	-42.789
Disavanzo o avanzo finanziario	16.811	21.790	-32.914	-16.744
Avanzo primario	5.019	8.756	22.793	32.806
Avanzo primario corrente	62.473	67.452	62.455	77.813

* Al netto delle regolazioni debitorie

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

Su risultati e leggibilità del Rendiconto generale dello Stato incide l'imponente accumulo di residui attivi, che raggiungono i 261.124 milioni, e passivi, che si attestano a 84.216 milioni. I residui passivi a fine 2013 si riferiscono per il 78 per cento a residui propri, destinati a tradursi in pagamenti effettivi nel breve/medio periodo; quelli di stanziamento ammontano a 18.521 milioni, con un incremento del 65,5 per cento rispetto al precedente esercizio, nonostante la più restrittiva disciplina che regola oggi la materia.

La dimensione dei residui passivi, soprattutto alla luce della notevole lievitazione a fine 2013, è da considerarsi eccessiva; tra le cause del fenomeno, possono richiamarsi le misure di contenimento della spesa, spesso orientate allo slittamento dei pagamenti; la cattiva qualità della legislazione; le procedure complesse e defatiganti in taluni settori di intervento; gli schemi contabili spesso obsoleti; gli incongrui comportamenti gestionali. Specifica attenzione sul piano della trasparenza dei conti richiedono, negli anni più recenti, taluni fenomeni, accanto a quello, ormai strutturale, delle regolazioni contabili e debitorie.

1.2. Incidenza dei principali saldi sul Pil

L'ulteriore pronunciata flessione del Pil nominale, combinata con gli andamenti gestionali, comporta un generale peggioramento dell'incidenza dei saldi di bilancio sul prodotto. L'incidenza del saldo delle partite finali di competenza risulta dello -1,5 per cento, con un significativo regresso di circa tre punti percentuali rispetto al dato del precedente esercizio; il saldo di cassa assorbe una quota inferiore a quella registrata nel 2012 (-4,6 per cento rispetto al -3,1 per cento del precedente esercizio). Un andamento sostanzialmente analogo espone l'accreditamento netto di competenza, che si ragguaglia allo 0,1 per cento, rispetto all'1,7 del 2012; peggiora l'incidenza del corrispondente saldo di cassa, che passa dal -2,7 al -3,2 per cento.

Sempre in rapporto al Pil, il risparmio pubblico, che misura il saldo attivo delle partite correnti di competenza, si porta al 2,9 per cento (4,1 per cento nel precedente esercizio); in termini di cassa, il saldo negativo sale dallo 0,2 allo 0,9 per cento. Sempre rispetto al precedente esercizio, il saldo del ricorso al mercato in termini di competenza passa dal -11,9 al -12,4 per cento; il corrispondente differenziale di cassa mostra un aumento di poco più di un decimo di punto (dal -16,3 al -15,6 per cento).

Infine, diminuisce il rapporto dell'avanzo primario di competenza (dal 6,5 al 3,7 per cento), così come il relativo saldo di cassa, che mostra un decremento più significativo, passando dal 2,1 allo 0,6 per cento.

1.3. La gestione di competenza. Raffronto con le indicazioni programmatiche e con la legge di stabilità

Il bilancio programmatico di competenza per il 2013, al netto delle regolazioni contabili, debitorie e dei rimborsi IVA, allegato alla legge di bilancio, prevedeva un saldo netto da finanziare di 6,6 miliardi, pari allo 0,4 per cento del Pil. Al suo interno, l'evoluzione programmata delle entrate e delle spese rispetto al bilancio assestato 2012, avrebbe segnato:

- una flessione di oltre mezzo punto percentuale delle entrate tributarie (dal 29,3 al 28,7 per cento);
- un lieve incremento delle entrate finali (dal 32,1 al 32,5 per cento);
- l'aumento di un punto della spesa finale (dal 31,9 al 32,9 per cento);
- un significativo incremento della spesa corrente al netto degli interessi (dal 23,9 al 24,6 per cento);
- un lieve incremento della spesa per interessi (dal 5,5 al 5,7 per cento);
- una ripresa della spesa in conto capitale (dal 2,4 al 2,6 per cento).

A consuntivo, il saldo di competenza, nella versione sopraindicata, risulta, come visto, negativo per 23.906 milioni, mostrando un deciso peggioramento e incidendo sul Pil in misura pari al -1,5 per cento. Le entrate finali, al netto delle regolazioni, dei rimborsi IVA e dei proventi da destinare al Fondo ammortamento titoli di Stato, si commisurano a 528.324 milioni, pari al 33,9 per cento del Pil, superando di 1,4 punti l'incidenza programmata. Le entrate tributarie ammontano a 440.458 milioni, il 28,2 per cento del Pil, e cioè mezzo punto al di sotto dell'obiettivo. La spesa finale (552.230 milioni) presenta un'incidenza del 35,4 per cento, inferiore di circa 2,5 punti rispetto al livello programmato. La spesa corrente al netto degli interessi, 428.966 milioni, pari al 27,5 per cento del Pil, mostra un risultato superiore di un punto rispetto al programmato; quella in conto capitale (71.175 milioni) incide di oltre due punti in più, anche se in misura ancora limitata (4,6 per cento). Inferiore al programmato è, invece, la spesa per interessi (81.869 milioni), che si commisura al 5,2 per cento del prodotto.

La legge di stabilità per il 2013 ha fissato, in termini di competenza, rispettivamente in -6.600 e -240.000 milioni i limiti del saldo netto da finanziare e del ricorso al mercato. Il saldo netto da finanziare, stabilito dalla legge di bilancio in misura inferiore al tetto della legge di stabilità (-6.185 milioni), nell'assestamento 2013 prospettava un notevole peggioramento di circa 25 miliardi, attestandosi sui -31.066 milioni, in linea con il livello indicato nella relazione al Parlamento presentata nel mese di marzo, poi inglobata nel Documento di economia e finanza.

A consuntivo, il saldo di competenza si attesta, come detto, ampiamente al di sotto dei limiti dell'assestamento, per effetto di maggiori accertamenti per entrate finali, (+5.138 milioni), notevolmente influenzati dall'evoluzione delle entrate extratributarie (+10.620 milioni); le entrate tributarie presentano, invece, minori accertamenti per 5.141 milioni.

Nella versione lorda, i risultati gestionali segnalano, in primo luogo, il positivo andamento delle entrate extratributarie, sostanzialmente riconducibile alla categoria XI "ricuperi, rimborsi e contributi", che espone maggiori accertamenti per 16.483 milioni. L'andamento è dovuto in larga misura ad alcuni capitoli: "sanzioni relative alla riscossione delle imposte dirette" (+14.320 milioni); "somme da erogare al personale del MIUR per il pagamento congiunto di competenze fisse ed accessorie (art. 2, co. 197, LF 2010)" (+706 milioni); "entrate conseguenti alla soppressione delle gestioni fuori bilancio" (+505 milioni) e "versamenti corrispondenti alle risorse accertate sul fondo per l'erogazione ai lavoratori dipendenti del settore privato dei TFR (art. 2120 CC)" (+404 milioni).

Gli accertamenti tributari (464.884 milioni) registrano minori accertamenti per 5.141 milioni, soprattutto per il negativo andamento delle "imposte sui redditi" (-9.904 milioni), delle imposte sul reddito delle società (-1.195 milioni) e dell'imposta di bollo (-2.212 milioni).

Il ricorso al mercato (-193.636 milioni) è rimasto nettamente al di sotto del tetto fissato dalle leggi di stabilità e di bilancio, mentre il risparmio pubblico presenta un *surplus* di 45.069 milioni, a fronte di previsioni definitive di 24.418 milioni.

Il risultato differenziale complessivo (cosiddetta differenza), al netto delle regolazioni contabili, è di 71.210 milioni; su di esso incide in gran parte un ammontare di accensione prestiti per 264.847 milioni, superiore al ricorso al mercato.

Un cenno, infine, alle economie complessive sulla competenza (46.552 milioni), distribuite in modo diversificato tra tutte le missioni gestite, con un'evidente

concentrazione nella missione “debito pubblico”: 35.945 milioni, il 77,2 per cento delle spese complessive, e la missione “Politiche economico-finanziarie e di bilancio”: 6.415 milioni, il 13,8 per cento delle spese complessive.

1.4. La gestione dei residui

Si manifesta ancora rilevante l'accumulo dei residui, attivi e passivi, che costituisce il fenomeno maggiormente significativo di una sofferenza nei conti dello Stato.

I residui attivi confermano la loro dinamica accrescitiva, passando, a fine esercizio e dopo la consueta revisione degli accertamenti e dei ruoli, dai 243.278 milioni del 2012 ai 261.124 milioni del 2013, con un aumento del 7,3 per cento. La parte prevalente è rappresentata dai residui del settore tributario (da 128.340 a 137.890 milioni), con un aumento del 7,4 per cento. Al loro interno, l'evoluzione è trainata dall'andamento delle categorie I “*Imposte sul patrimonio e sul reddito*”, che passano da 52.123 a 55.999 milioni; II “*Tasse ed imposte sugli affari*” (da 58.343 a 63.513 milioni) e III “*Imposte sulla produzione, su consumi e dogane*” (da 13.896 a 14.818 milioni); a tali categorie è attribuibile il 97,4 per cento dell'intero ammontare dei residui attivi di entrate tributarie. Ampia risulta la crescita dei residui inerenti al comparto extratributario (da 114.641 a 122.852 milioni; +7,2 per cento), soprattutto “*Proventi di servizi minori*” (da 32.091 a 37.482 milioni) e “*Ricuperi, rimborsi e contributi*” (da 70.805 a 73.171 milioni).

Dal loro canto, i residui passivi mostrano un andamento analogo, passando da 74.029 a 84.216 milioni, riferibili sia alla parte corrente (da 46.058 a 51.042 milioni), sia, in misura maggiore, al conto capitale (da 27.289 a 32.608 milioni). I residui di nuova formazione mantengono la prevalenza, da 42.020 a 58.153 milioni. La quota maggiore dei resti provenienti dalla competenza riguarda la parte corrente (da 28.029 a 37.508 milioni), con un deciso aumento del conto capitale (da 13.450 a 20.612 milioni). Anche i residui di stanziamento segnano un incremento, da 11.191 a 18.521 milioni, con una forte prevalenza di quelli di nuova formazione (da 5.911 a 13.419 milioni).

In conseguenza del diverso andamento dei residui attivi e passivi, a fine 2013 la consistenza del conto dei residui espone un *surplus* di dimensioni formali sempre più rilevanti, di ben 176.907 milioni. Questa tendenza alla crescita dell'eccedenza attiva non serve, peraltro, a rassicurare sulla tenuta dei conti dello Stato, in quanto, da un lato, il volume dei residui passivi risultante dal conto del bilancio non comprende quelli transitati al conto del patrimonio per effetto della perenzione amministrativa, i cui termini sono stati di recente ridotti, soprattutto per le spese in conto capitale; dall'altro, continuano a prevalere fra i residui attivi le somme da riscuotere (221.783 milioni), che migliorano notevolmente i risultati del conto consuntivo e concorrono a mantenere l'esito gestionale entro i limiti fissati dalla legge. Tuttavia, le incongrue modalità di quantificazione degli accertamenti, segnatamente nel settore extratributario, ne comportano una sistematica sovrastima, cui dovrebbe porsi rimedio con gli strumenti normativamente previsti, valutando i resti attivi con riguardo al loro grado di esigibilità.

Come di consueto, l'applicazione di tale criterio, sia pure con metodologie suscettibili di miglioramento, ha dato luogo, come comunicato dall'Agenzia delle Entrate, a una riduzione di oltre 301,1 miliardi, pari all'82 per cento applicato sull'importo di 367,2 miliardi, che contabilmente risultano ancora da riscuotere in conto residui. L'abnorme entità di tale fenomeno induce, ancora una volta, la Corte dei conti a richiamare l'attenzione dell'amministrazione finanziaria per individuare una razionale

metodologia condivisa, che riconduca la doverosa azione di verifica finale entro limiti fisiologici di compatibilità con l'ordinamento contabile. Si sottolinea, inoltre, che ancora non risulta trasmessa dalla medesima agenzia la consueta nota metodologica sui criteri che hanno portato all'applicazione della predetta riduzione.

TAVOLE

TAVOLA 1

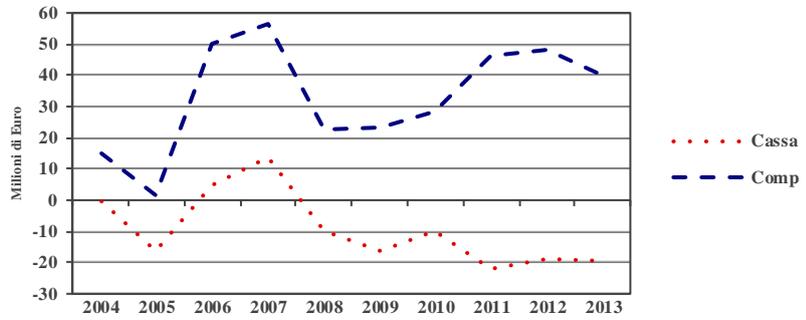
**RISULTATI DIFFERENZIALI
SERIE STORICA 2004 - 2013**

Importi in milioni di EURO

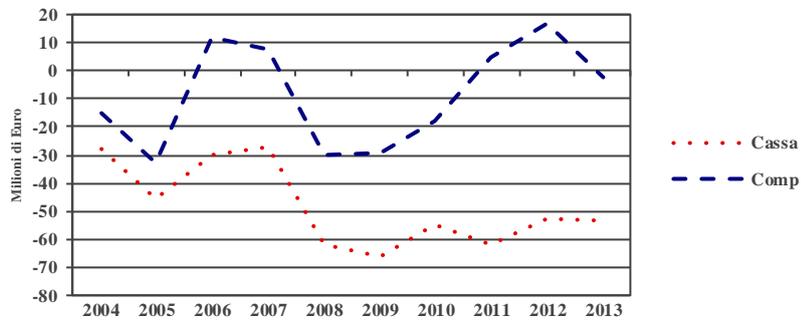
COMPETENZA						CASSA						
Previsio ni iniziali	var. es. prec.	Previsi oni definiti ve	var. es. prec.	RISULTA TI	var. es. prec.	Previsi oni iniziali	var. es. prec.	Previsi oni definiti ve	var. es. prec.	RISULTA TI	var. es. prec.	
importo	%	importo	%	importo	%	importo	%	importo	%	importo	%	
RISPARMIO PUBBLICO												
2004	-25.682	-369,22	-30.341	-28,96	15.201	52,57	-53.460	-94,33	-55.122	-37,23	-618	96,57
2005	-22.129	13,84	-27.020	10,94	1.509	-90,07	-45.157	15,53	-46.150	16,28	-16.414	-2.556,59
2006	-11.353	48,70	-8.512	68,50	49.983	3.212,85	-36.592	18,97	-27.647	40,09	4.552	127,73
2007	11.787	203,82	15.960	287,49	56.361	12,76	-20.579	43,76	-13.079	52,69	14.009	207,77
2008	20.638	75,09	-3.040	-19,05	22.880	-59,41	-22.077	-7,28	-39.375	-201,05	-9.856	-170,36
2009	9.378	-54,56	-20.255	-566,36	23.588	3,10	-33.768	-52,96	-61.502	-56,19	-15.984	-62,18
2010	-22.919	-344,38	-13.447	33,61	28.742	21,85	-70.742	-109,49	-54.516	11,36	-10.154	36,48
2011	-10.932	52,30	-606	95,49	46.109	60,42	-60.018	15,16	-52.937	2,90	-22.126	-117,91
2012	23.807	317,78	25.896	4.371,92	48.494	5,17	-40.003	33,35	-36.183	31,65	-19.103	13,66
2013	29.994	25,99	16.307	-37,03	39.715	-18,10	-34.306	14,24	-51.710	-42,91	-19.492	-2,04
INDEBITAMENTO (-) O ACCREDITAMENTO (+) NETTO												
2004	-56.740	-17,65	-57.928	17,94	-15.288	40,68	-91.014	-20,15	-90.469	10,35	-27.880	50,16
2005	-51.146	9,86	-55.169	4,76	-33.115	-116,61	-80.335	11,73	-80.941	10,53	-45.939	-64,77
2006	-43.358	15,23	-45.603	17,34	12.199	136,84	-71.940	10,45	-73.965	8,62	-30.244	34,17
2007	-35.149	18,93	-32.180	29,43	7.936	-34,95	-73.760	-2,53	-75.390	-1,93	-27.136	10,27
2008	-31.749	9,67	-55.899	-73,71	-30.197	-480,52	-79.273	-7,47	-103.089	-36,74	-61.694	-127,35
2009	-39.519	-24,47	-74.143	-32,64	-29.578	2,05	-85.600	-7,98	-129.654	-25,77	-66.065	-7,08
2010	-66.095	-67,25	-59.259	20,07	-17.900	39,48	-120.031	-40,22	-113.060	12,80	-54.728	17,16
2011	-51.941	21,41	-41.657	29,70	4.669	126,08	-100.450	16,31	-100.012	11,54	-62.089	-13,45
2012	-11.303	78,24	-11.896	71,44	17.273	269,96	-78.142	22,21	-82.128	17,88	-52.802	14,96
2013	-10.361	8,33	-25.669	-115,78	-2.539	-114,70	-77.713	0,55	-96.970	-18,07	-53.299	-0,94
SALDO NETTO DA FINANZIARE (-) O DA IMPIEGARE (+)												
2004	-61.269	-14,47	-63.778	16,75	-21.171	34,09	-95.549	-17,53	-97.032	9,68	-33.602	45,80
2005	-56.137	8,38	-58.445	8,36	-35.210	-66,31	-85.425	10,60	-86.040	11,33	-48.836	-45,34
2006	-43.741	22,08	-45.004	23,00	12.949	136,78	-72.614	15,00	-76.074	11,58	-31.513	35,47
2007	-35.492	18,86	-32.446	27,90	9.325	-27,99	-74.211	-2,20	-75.760	0,41	-25.565	18,87
2008	-41.242	-16,20	-64.411	-98,52	-37.990	-507,40	-88.944	-19,85	-111.958	-47,78	-68.658	-168,56
2009	-39.860	3,35	-78.045	-21,17	-32.695	13,94	-86.122	3,17	-131.829	-17,75	-67.045	2,35
2010	-67.102	-68,35	-63.799	18,25	-21.619	33,88	-121.377	-40,94	-120.125	8,88	-59.846	10,74
2011	-51.946	22,59	-46.065	27,80	921	104,26	-100.544	17,16	-105.860	11,88	-66.718	-11,48
2012	-11.329	78,19	-18.491	59,86	10.787	1.071,88	-78.416	22,01	-89.195	15,74	-58.764	11,92
2013	-12.415	-9,59	-51.188	-176,83	-28.018	-359,73	-79.921	-1,92	-122.872	-37,76	-76.947	-30,94
DISAVANZO (-) O AVANZO (+) FINANZIARIO												
2004			-7.855	24,49	-4.415	82,61			-6.361	16,69	-7.658	86,44
2005			-369	95,31	-8.143	-84,45			1.529	124,04	-27.474	-258,76
2006			1.466	497,85	31.456	486,28			-470	-130,74	-7.535	72,57
2007			-12.326	-940,70	27.873	-11,39			-10.941	-2.227,98	-9.808	-30,16
2008			-16.161	-31,12	-309	-101,11			-15.992	-46,16	-34.021	-246,86
2009			2.068	112,80	60.881	19.829,33			4.690	129,33	26.570	178,10
2010			108	-94,76	62.867	3,26			1.315	-71,95	23.971	-9,78
2011			-58	-153,32	43.207	-31,27			-34	-102,60	-24.308	-201,40
2012			-223	-286,07	36.237	-16,13			1.359	4.075,78	-32.914	-35,41
2013			-1.048	-370,02	65.856	81,74			-928	-168,33	16.811	151,08
RICORSO AL MERCATO												
2004	-262.928	5,33	-298.880	10,36	-214.100	18,57	-297.209	2,71	-332.416	8,81	-217.343	26,08
2005	-235.749	10,34	-259.929	13,03	-203.523	4,94	-265.037	10,82	-296.733	10,73	-222.853	-2,54
2006	-232.666	1,31	-234.129	9,93	-150.671	25,97	-261.539	1,32	-266.645	10,14	-189.662	14,89
2007	-224.591	3,47	-223.640	4,48	-154.874	-2,79	-263.310	-0,68	-269.145	-0,94	-192.556	-1,53
2008	-239.455	-6,62	-258.885	-15,76	-222.798	-43,86	-287.157	-9,06	-306.418	-13,85	-256.510	-33,21
2009	-255.105	-6,54	-294.005	-13,57	-208.836	6,27	-301.372	-4,95	-348.422	-13,71	-243.148	5,21
2010	-325.691	-27,67	-288.752	1,79	-210.054	-0,58	-379.972	-26,08	-345.752	0,77	-248.950	-2,39
2011	-261.931	19,58	-243.281	15,75	-185.215	11,83	-310.529	18,28	-303.076	12,34	-252.730	-1,52
2012	-250.513	4,36	-266.895	-9,71	-203.546	-9,90	-317.613	-2,28	-337.728	-11,43	-272.698	-7,90
2013	-216.972	13,39	-250.680	6,08	-198.991	2,24	-284.489	10,43	-322.914	4,39	-248.036	9,04

RISULTATI DIFFERENZIALI - SERIE STORICA 2004 - 2013

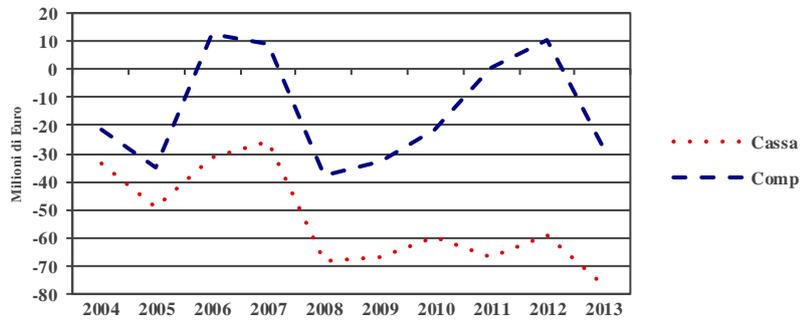
RISPARMIO PUBBLICO



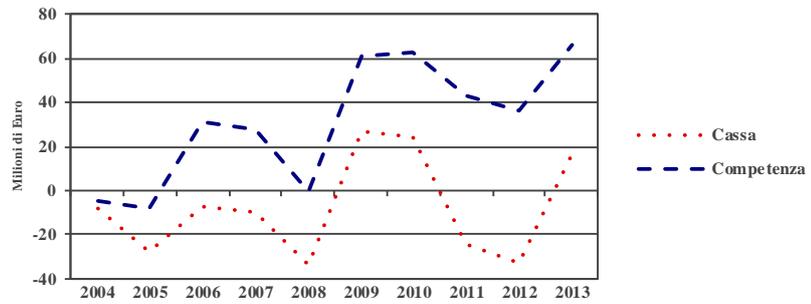
INDEBITAMENTO (-) O ACCREDITAMENTO (+) NETTO



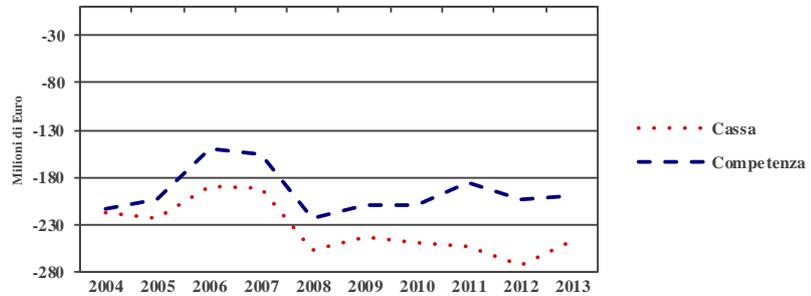
SALDO NETTO DA FINANZIARE (-) O DA IMPIEGARE (+)



**DISAVANZO (-) O
AVANZO (+)
FINANZIARIO**



RICORSO AL MERCATO



**RISULTATI DIFFERENZIALI AL NETTO DELLE REGOLAZIONI DEBITORIE
SERIE STORICA 2004 - 2013**

Importi in milioni di EURO

COMPETENZA						CASSA					
Previsio ni iniziali	var. es. prec.	Previsi oni definiti ve	var. es. prec.	RISULTA TI	var. es. prec.	Previsi oni iniziali	var. es. prec.	Previsi oni definiti ve	var. es. prec.	RISULTA TI	var. es. prec.
importo	%	importo	%	importo	%	importo	%	importo	%	importo	%

RISPARMIO PUBBLICO

2004	-25.682	-369,22	-30.341	-28,96	32.146	34,64	-53.460	-94,33	-55.122	-37,23	15.148	394,18
2005	-22.129	13,84	-27.020	10,94	7.769	-75,83	-45.157	15,53	-46.150	16,28	-10.796	-171,27
2006	-11.353	48,70	-8.512	68,50	55.800	618,28	-36.592	18,97	-27.647	40,09	10.450	196,79
2007	11.787	203,82	15.960	287,49	59.931	7,40	-20.579	43,76	-13.079	52,69	17.267	65,24
2008	20.638	75,09	-3.040	-119,05	7.912	-86,80	-22.077	-7,28	-39.375	-201,05	-24.824	-243,77
2009	9.378	-54,56	-20.255	-566,36	28.445	259,54	-33.768	-52,96	-61.502	-56,19	-11.317	54,41
2010	-22.919	-344,38	-13.447	33,61	32.967	15,90	-70.742	-109,49	-54.516	11,36	-6.084	46,24
2011	-10.932	52,30	-606	95,49	56.394	71,06	-60.018	15,16	-52.937	2,90	-12.234	-101,09
2012	23.807	317,78	25.896	4.371,92	63.917	13,34	-40.003	33,35	-36.183	31,65	-3.744	69,40
2013	29.994	25,99	16.307	-37,03	45.069	-29,49	-34.306	14,24	-51.710	-42,91	-14.513	-287,67

INDEBITAMENTO (-) O ACCREDITAMENTO (+) NETTO

2004	-56.740	-17,65	-57.928	17,94	-5.759	-59,44	-91.014	-20,15	-90.469	10,35	-19.531	35,78
2005	-51.146	9,86	-55.169	4,76	-28.799	-400,10	-80.335	11,73	-80.941	10,53	-42.719	-118,73
2006	-43.358	15,23	-45.603	17,34	20.078	169,72	-71.940	10,45	-73.965	8,62	-24.216	43,31
2007	-35.149	18,93	-32.180	29,43	11.034	-45,05	-73.760	-2,53	-75.390	-1,93	-24.304	-0,36
2008	-31.749	9,67	-55.899	-73,71	-41.734	-478,24	-79.273	-7,47	-103.089	-36,74	-70.555	-190,30
2009	-39.519	-24,47	-74.143	-32,64	-23.822	42,92	-85.600	-7,98	-129.654	-25,77	-60.183	14,70
2010	-66.095	-67,25	-59.259	20,07	-13.684	42,56	-120.031	-40,22	-113.060	12,80	-50.177	16,62
2011	-51.941	21,41	-41.657	29,70	13.503	198,68	-100.450	16,31	-100.012	11,54	-53.562	-6,75
2012	-11.303	78,24	-11.896	71,44	27.379	102,76	-78.142	22,21	-82.128	17,88	-42.789	20,11
2013	-10.361	8,33	-25.669	-115,78	1.573	-94,25	-77.713	0,55	-96.970	-18,07	-49.561	-15,83

SALDO NETTO DA FINANZIARE (-) O DA IMPIEGARE (+)

2004	-61.269	-14,47	-63.778	16,75	-11.642	-16,85	-95.549	-17,53	-97.032	9,68	-25.252	30,74
2005	-56.137	8,38	-58.445	8,36	-30.894	-165,36	-85.425	10,60	-86.040	11,33	-45.616	-80,65
2006	-43.741	22,08	-45.004	23,00	20.829	167,42	-72.614	15,00	-76.074	11,58	-25.485	44,13
2007	-35.492	18,86	-32.446	27,90	12.423	-40,36	-74.211	-2,20	-75.760	0,41	-22.733	10,80
2008	-41.242	-16,20	-64.411	-98,52	-49.527	-498,67	-88.944	-19,85	-111.958	-47,78	-77.519	-240,99
2009	-39.860	3,35	-78.045	-21,17	-26.939	45,61	-86.122	3,17	-131.829	-17,75	-61.163	21,10
2010	-67.102	-68,35	-63.799	18,25	-17.403	35,40	-121.377	-40,94	-120.125	8,88	-55.296	9,59
2011	-51.946	22,59	-46.065	27,80	9.755	156,05	-100.544	17,16	-105.860	11,88	-58.191	-5,24
2012	-11.329	78,19	-18.491	59,86	20.894	114,18	-78.416	22,01	-89.195	15,74	-48.751	16,22
2013	-12.415	-9,59	-51.188	-176,83	-23.906	-214,42	-79.921	-1,92	-122.872	-37,76	-73.209	-50,17

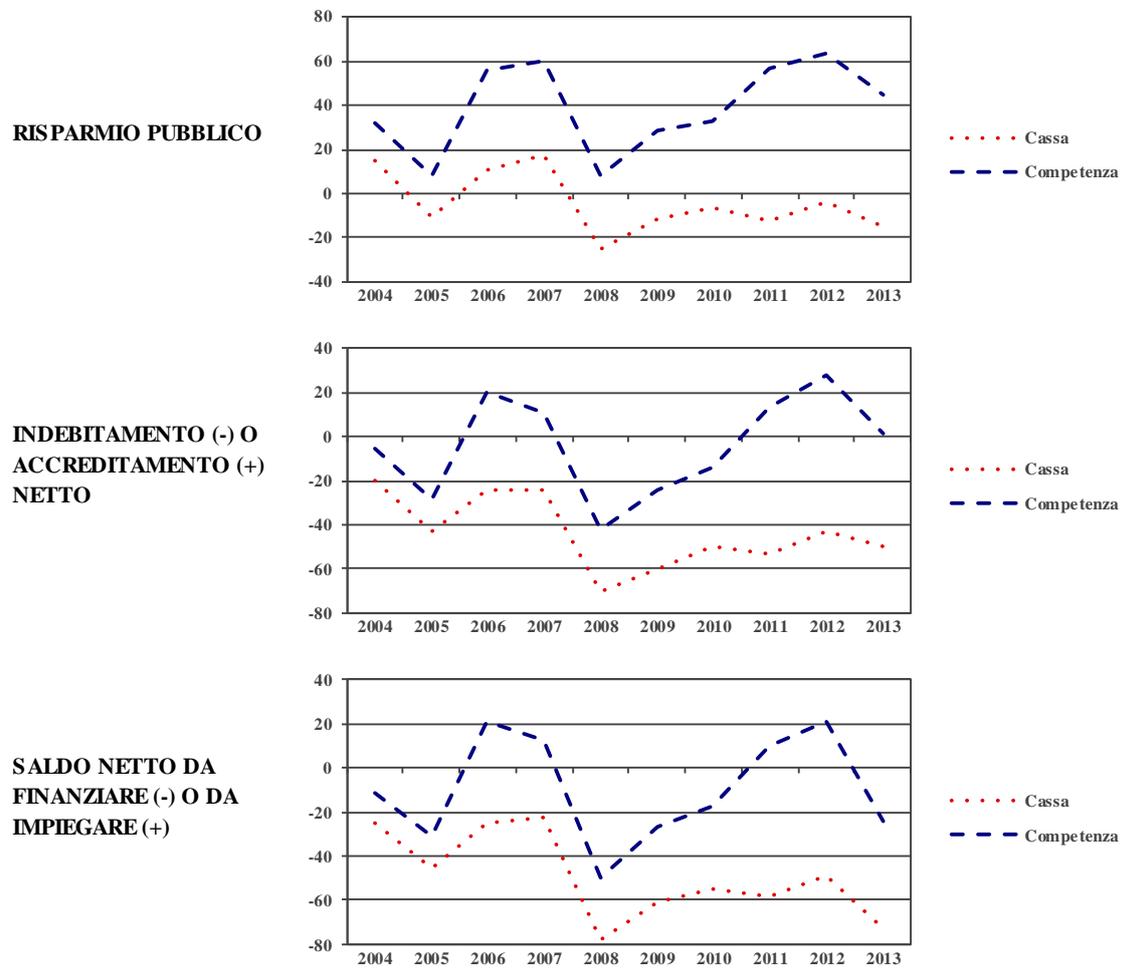
DISAVANZO (-) O AVANZO (+) FINANZIARIO

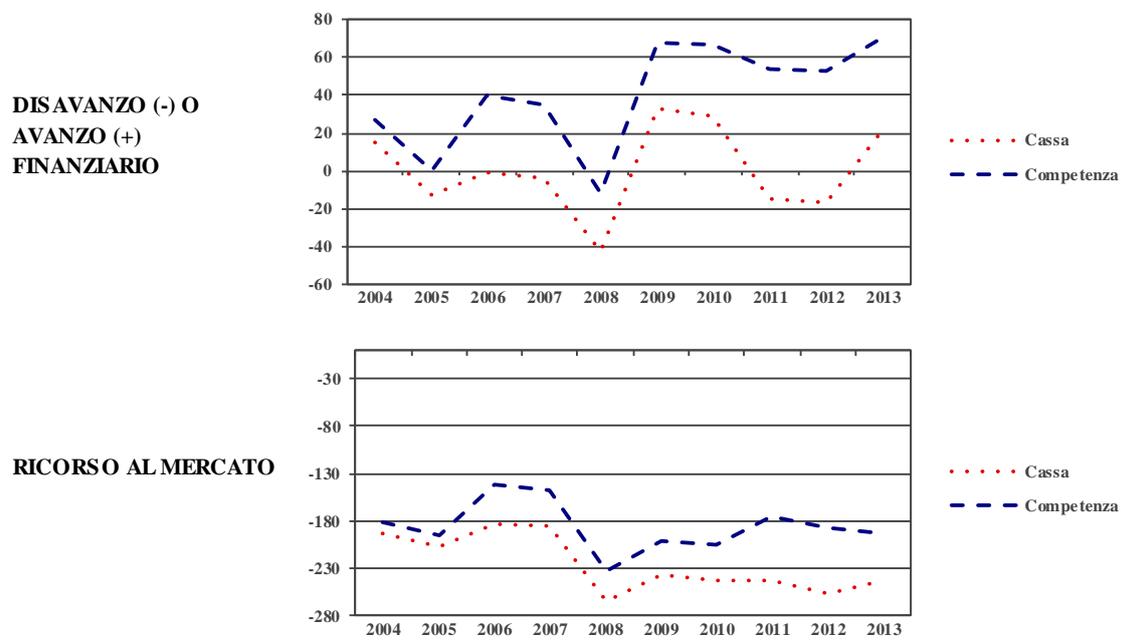
2004	0	0,00	-7.855	24,49	27.265	1.348,29	0	0,00	-6.361	16,69	15.342	159,59
2005	0	0,00	-369	95,31	364	-98,67	0	0,00	1.529	124,04	-12.564	-181,89
2006	0	0,00	1.466	497,85	39.669	10.810,04	0	0,00	-470	-130,74	-1.174	90,66
2007	0	0,00	-12.326	-940,70	34.471	-13,10	0	0,00	-10.941	-2.227,98	-3.476	-196,12
2008	0	0,00	-16.161	-31,12	-11.829	-134,31	0	0,00	-15.992	-46,16	-42.882	-1.133,59
2009	0	0,00	2.068	112,80	67.304	668,99	0	0,00	4.690	129,33	32.469	175,72
2010	0	0,00	108	-94,76	67.107	-0,29	0	0,00	1.315	-71,95	29.212	-10,03
2011	0	0,00	-58	-153,32	53.493	-20,29	0	0,00	-34	-102,60	-14.331	-149,06
2012	0	0,00	-223	-286,07	52.502	-1,85	0	0,00	1.359	4.075,78	-16.744	-16,83
2013	0	0,00	-1.048	-370,02	71.211	35,64	0	0,00	-928	-168,33	21.791	230,14

RICORSO AL MERCATO

2004	-262.928	5,33	-298.880	10,36	-182.420	22,59	-297.209	2,71	-332.416	8,81	-194.343	26,18
2005	-235.749	10,34	-259.929	13,03	-195.016	-6,90	-265.037	10,82	-296.733	10,73	-207.944	-7,00
2006	-232.666	1,31	-234.129	9,93	-142.458	26,95	-261.539	1,32	-266.645	10,14	-183.301	11,85
2007	-224.591	3,47	-223.640	4,48	-148.276	-4,08	-263.310	-0,68	-269.145	-0,94	-186.224	-1,59
2008	-239.455	-6,62	-258.885	-15,76	-234.318	-58,03	-287.157	-9,06	-306.418	-13,85	-265.371	-42,50
2009	-255.105	-6,54	-294.005	-13,57	-202.414	13,62	-301.372	-4,95	-348.422	-13,71	-237.249	10,60
2010	-325.691	-27,67	-288.752	1,79	-205.815	-1,68	-379.972	-26,08	-345.752	0,77	-243.710	-2,72
2011	-261.931	19,58	-243.281	15,75	-174.929	15,01	-310.529	18,28	-303.076	12,34	-242.753	0,39
2012	-250.513	4,36	-266.895	-9,71	-187.282	-7,06	-317.613	-2,28	-337.728	-11,43	-256.527	-5,67
2013	-216.972	13,39	-250.680	6,08	-193.636	-3,39	-284.489	10,43	-322.914	4,39	-243.056	5,25

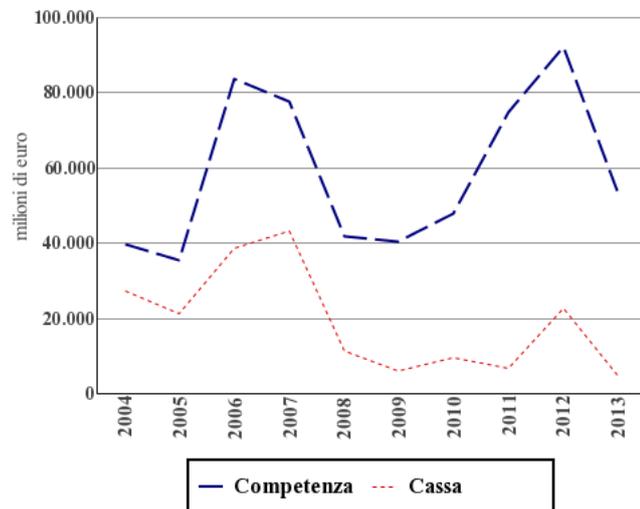
**RISULTATI DIFFERENZIALI AL NETTO DELLE REGOLAZIONI DEBITORIE
SERIE STORICA 2004 - 2013**





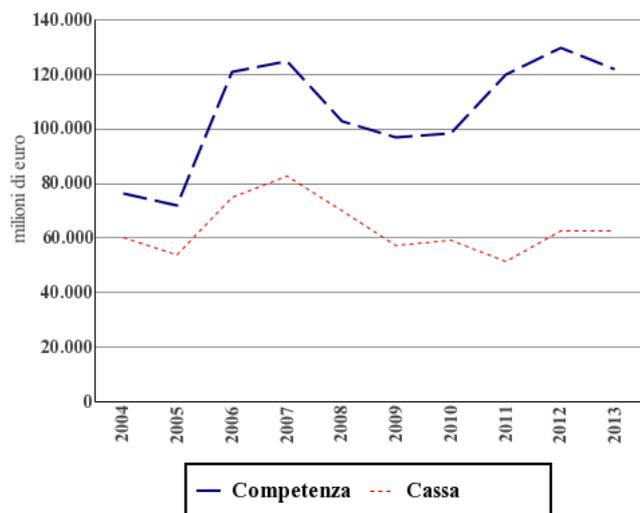
**AVANZO PRIMARIO
SERIE STORICA 2004-2013**

ANNO	COMPETENZA		CASSA	
	milioni di euro	N.I. 2004 =100 (%)	milioni di euro	N.I. 2004 =100 (%)
2004	39.793	100,00	27.319	100,00
2005	35.462	89,12	21.416	78,39
2006	83.750	210,46	38.837	142,16
2007	77.527	194,83	43.281	158,42
2008	41.876	105,24	11.338	41,50
2009	40.543	101,89	6.134	22,45
2010	47.904	120,38	9.644	35,30
2011	74.668	187,64	6.876	25,17
2012	92.172	231,63	22.793	83,43
2013	53.851	135,33	5.019	18,37



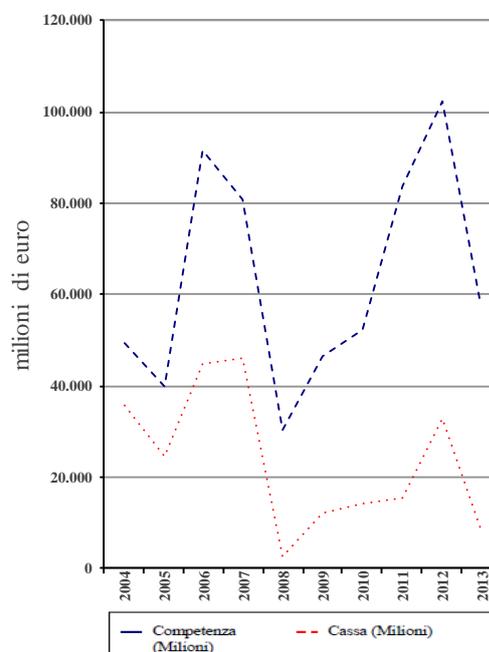
**AVANZO PRIMARIO CORRENTE
SERIE STORICA 2004-2013**

ANNO	COMPETENZA		CASSA	
	milioni di euro	N.I. 2004 =100 (%)	milioni di euro	N.I. 2004 =100 (%)
2004	76.165	100,00	60.303	100,00
2005	72.180	94,77	53.839	89,28
2006	120.783	158,58	74.901	124,21
2007	124.563	163,54	82.855	137,40
2008	102.746	134,90	70.140	116,31
2009	96.827	127,13	57.195	94,85
2010	98.265	129,02	59.337	98,40
2011	119.857	157,36	51.468	85,35
2012	129.879	170,52	62.455	103,57
2013	121.583	159,63	62.473	103,60



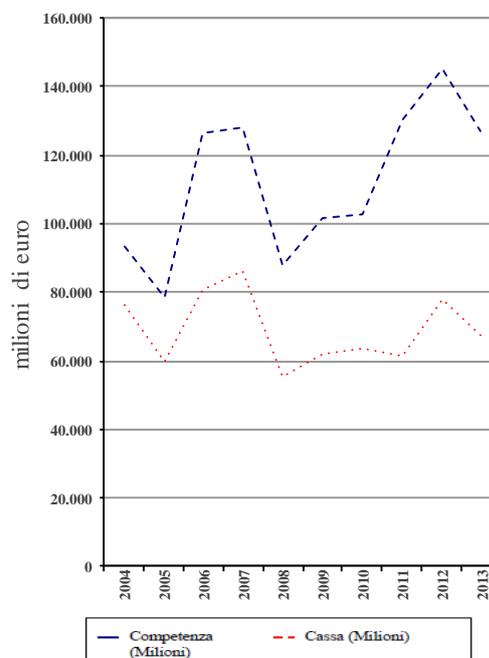
AVANZO PRIMARIO AL NETTO DELLE REGOLAZIONI DEBITORIE
SERIE STORICA 2004 - 2013

ANNO	COMPETENZA		CASSA	
	milioni di euro	N.I. 2004 =100	milioni di euro	N.I. 2004 =100
2004	49.322	100,00	35.669	100,00
2005	39.778	80,65	24.636	69,07
2006	91.629	185,78	44.864	125,78
2007	80.625	163,47	46.113	129,28
2008	30.339	61,51	2.477	6,95
2009	46.299	93,87	12.016	33,69
2010	52.120	105,67	14.195	39,80
2011	83.503	169,30	15.403	43,18
2012	102.279	207,37	32.806	91,97
2013	57.963	117,52	8.756	24,55



AVANZO PRIMARIO CORRENTE AL NETTO DELLE REGOLAZIONI DEBITORIE
SERIE STORICA 2004 - 2013

ANNO	COMPETENZA		CASSA	
	milioni di euro	N.I. 2004 =100	milioni di euro	N.I. 2004 =100
2004	93.111	100,00	76.069	100,00
2005	78.440	84,24	59.457	78,16
2006	126.601	135,97	80.799	106,22
2007	128.133	137,61	86.113	113,20
2008	87.778	94,27	55.172	72,53
2009	101.684	109,21	61.862	81,32
2010	102.489	110,07	63.406	83,35
2011	130.141	139,77	61.360	80,66
2012	145.302	156,05	77.814	102,29
2013	126.937	136,33	67.452	88,67



Saldi Differenziali

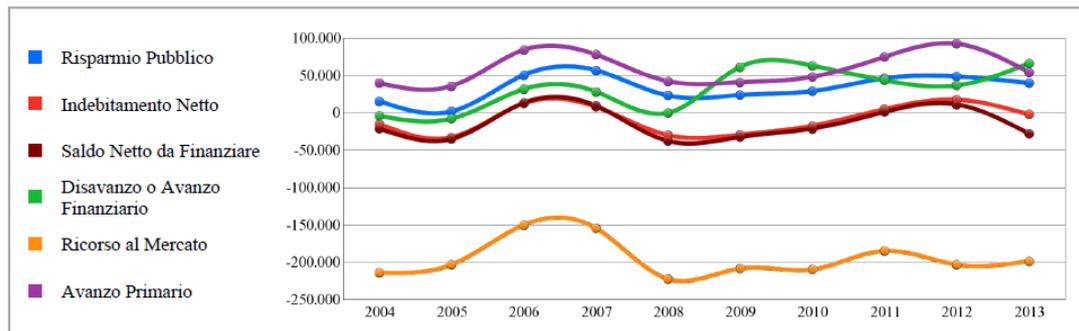
Dati in milioni di euro

Al lordo delle regolazioni debitorie

Competenza su Pil

Incidenza saldo differenziale rispetto al PIL dell'anno 2013 pari ad € 1.560.024 Milioni					
Avanzo Primario	Disavanzo o Avanzo Finanziario	Indebitamento Netto	Ricorso al Mercato	Risparmio Pubblico	Saldo Netto da Finanziare
Competenza su Pil	Competenza su Pil	Competenza su Pil	Competenza su Pil	Competenza su Pil	Competenza su Pil
3,45%	4,22%	-0,16%	-12,76%	2,55%	-1,80%

Competenza

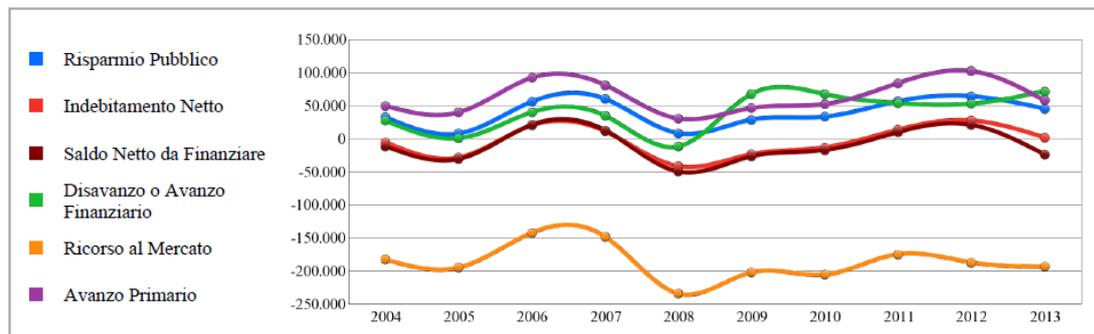


Al netto delle regolazioni debitorie

Competenza su Pil

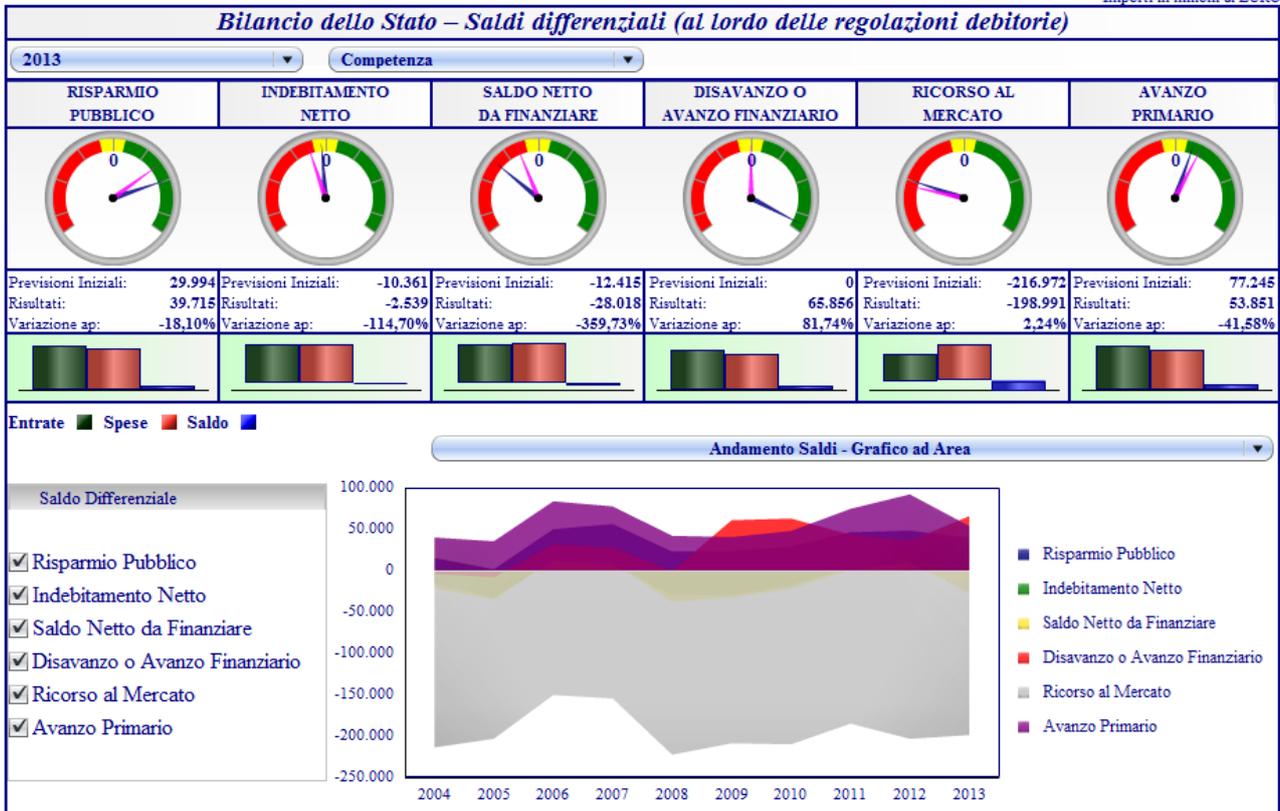
Incidenza saldo differenziale rispetto al PIL dell'anno 2013 pari ad € 1.560.024 Milioni					
Avanzo Primario	Disavanzo o Avanzo Finanziario	Indebitamento Netto	Ricorso al Mercato	Risparmio Pubblico	Saldo Netto da Finanziare
Competenza su Pil	Competenza su Pil	Competenza su Pil	Competenza su Pil	Competenza su Pil	Competenza su Pil
3,72%	4,56%	0,10%	-12,41%	2,89%	-1,53%

Competenza

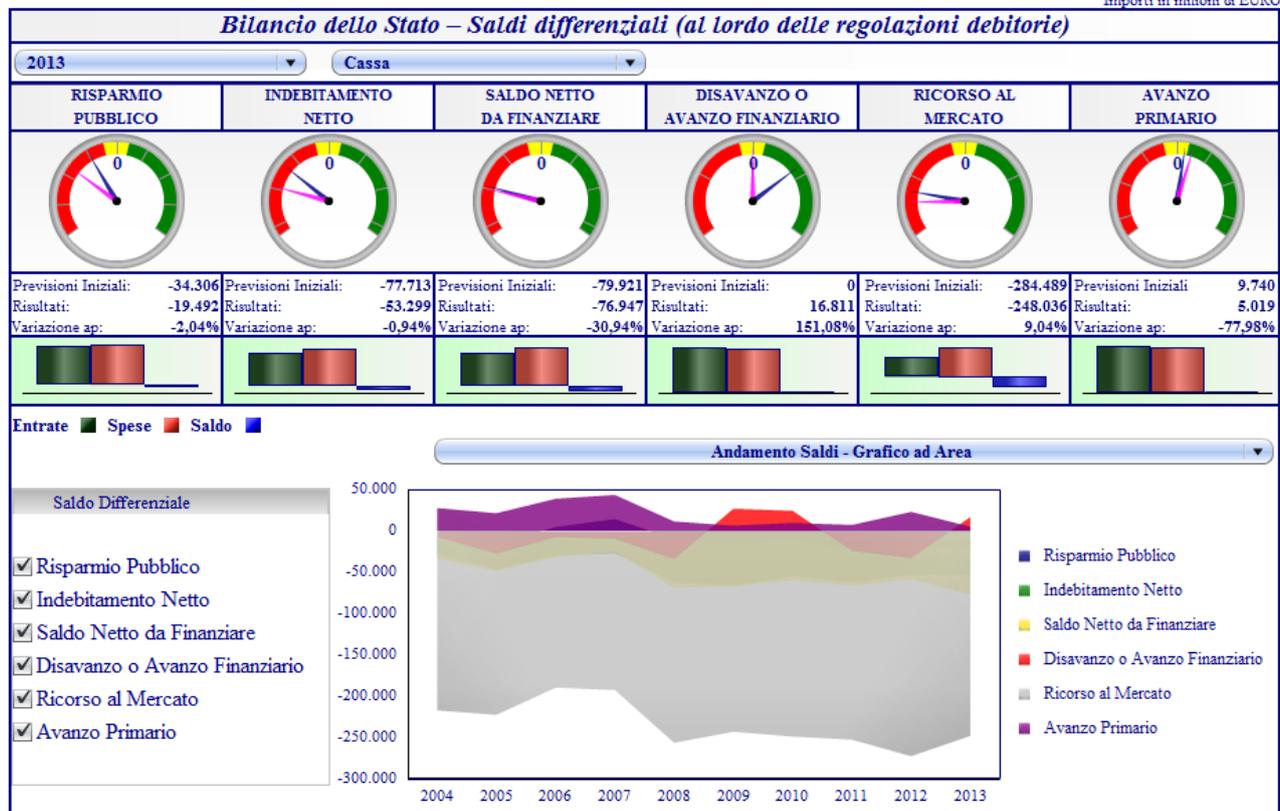


Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

Importi in milioni di EURO

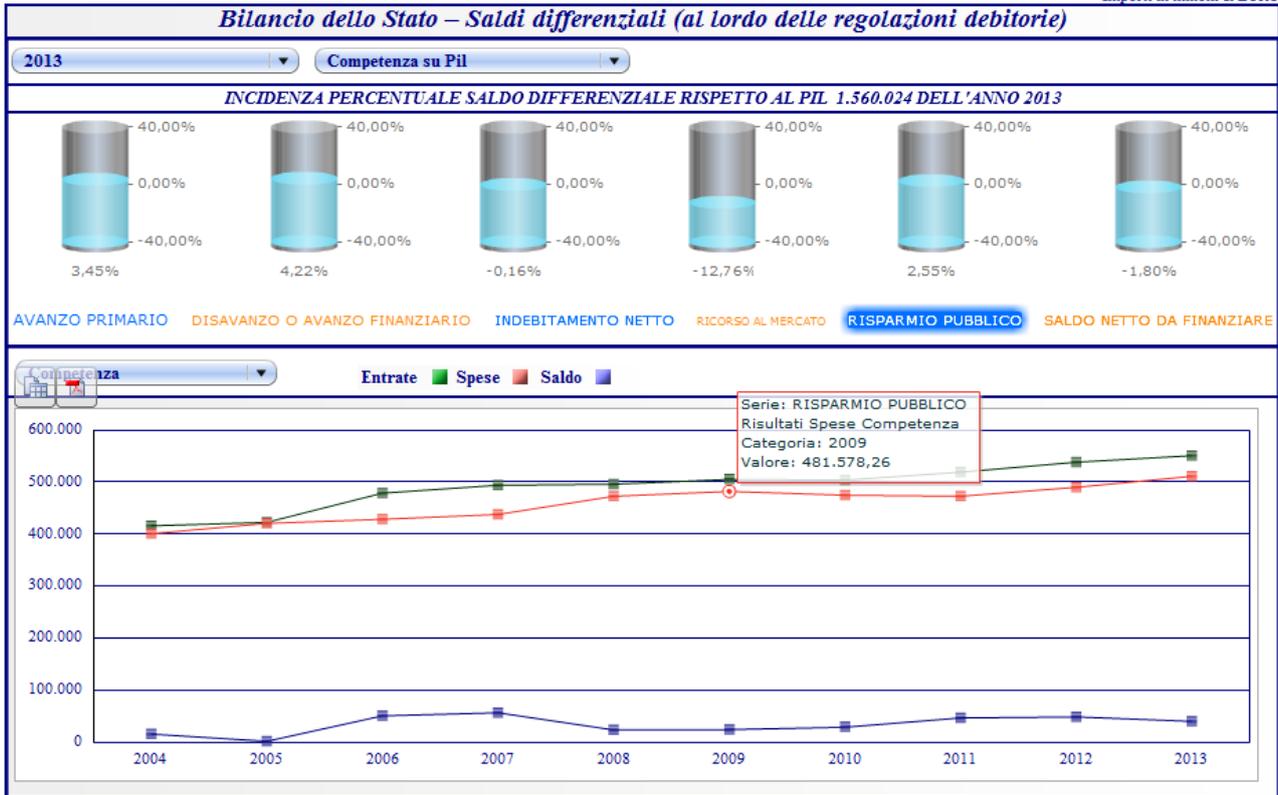


Importi in milioni di EURO



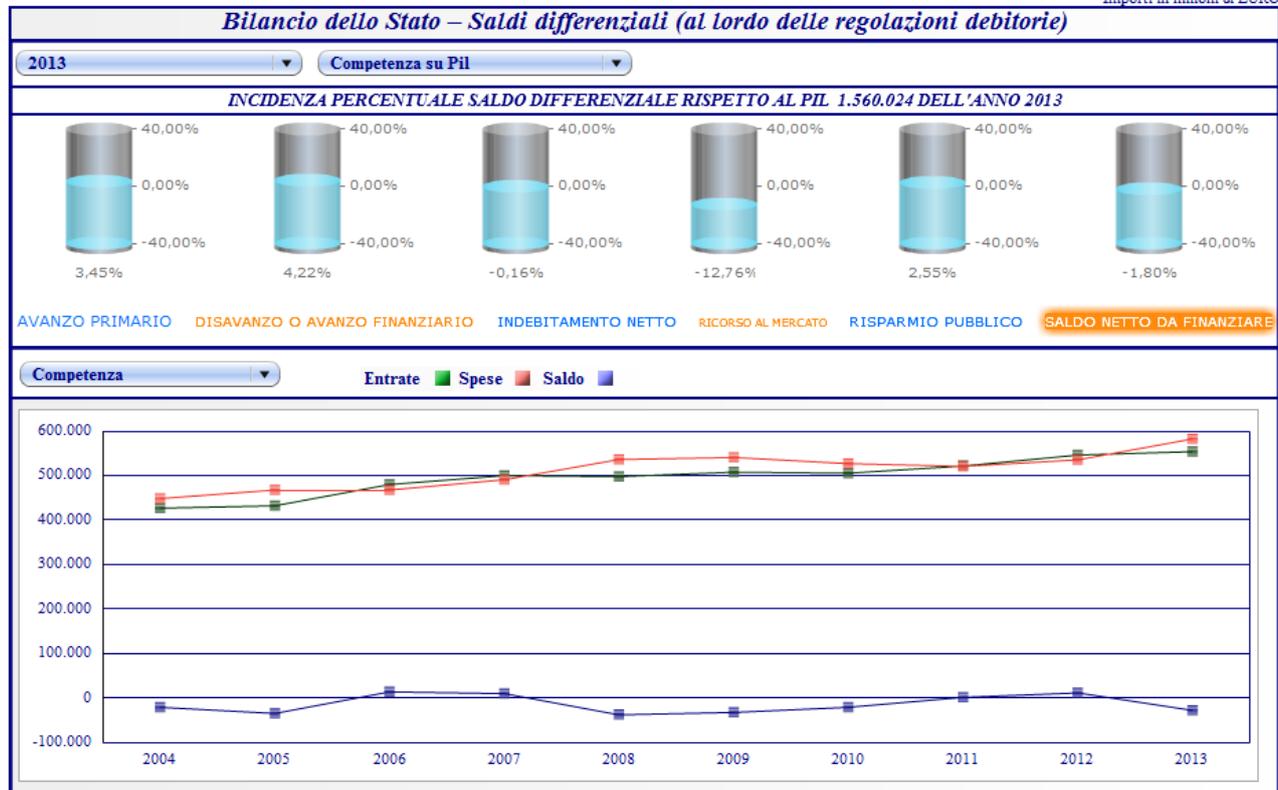
RISPARMIO PUBBLICO

Importi in milioni di EURO



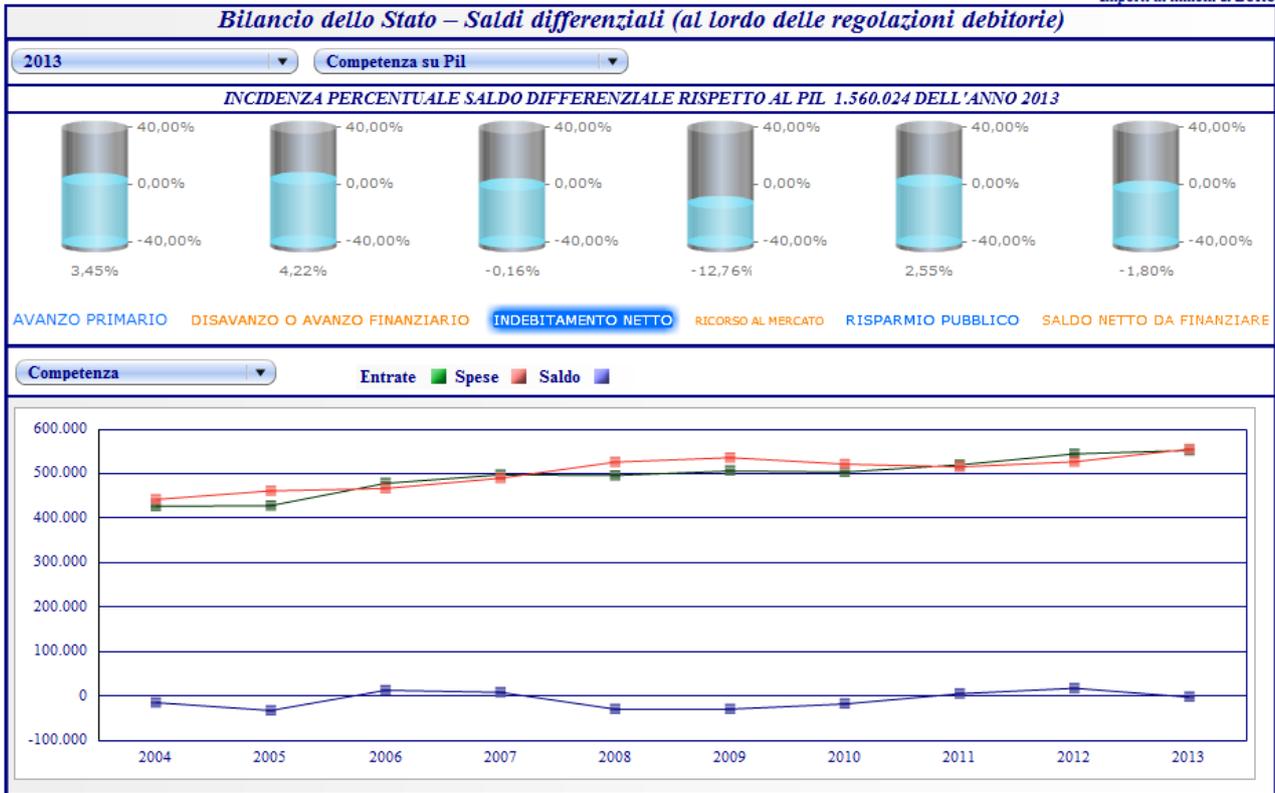
Saldo netto da finanziare

Importi in milioni di EURO



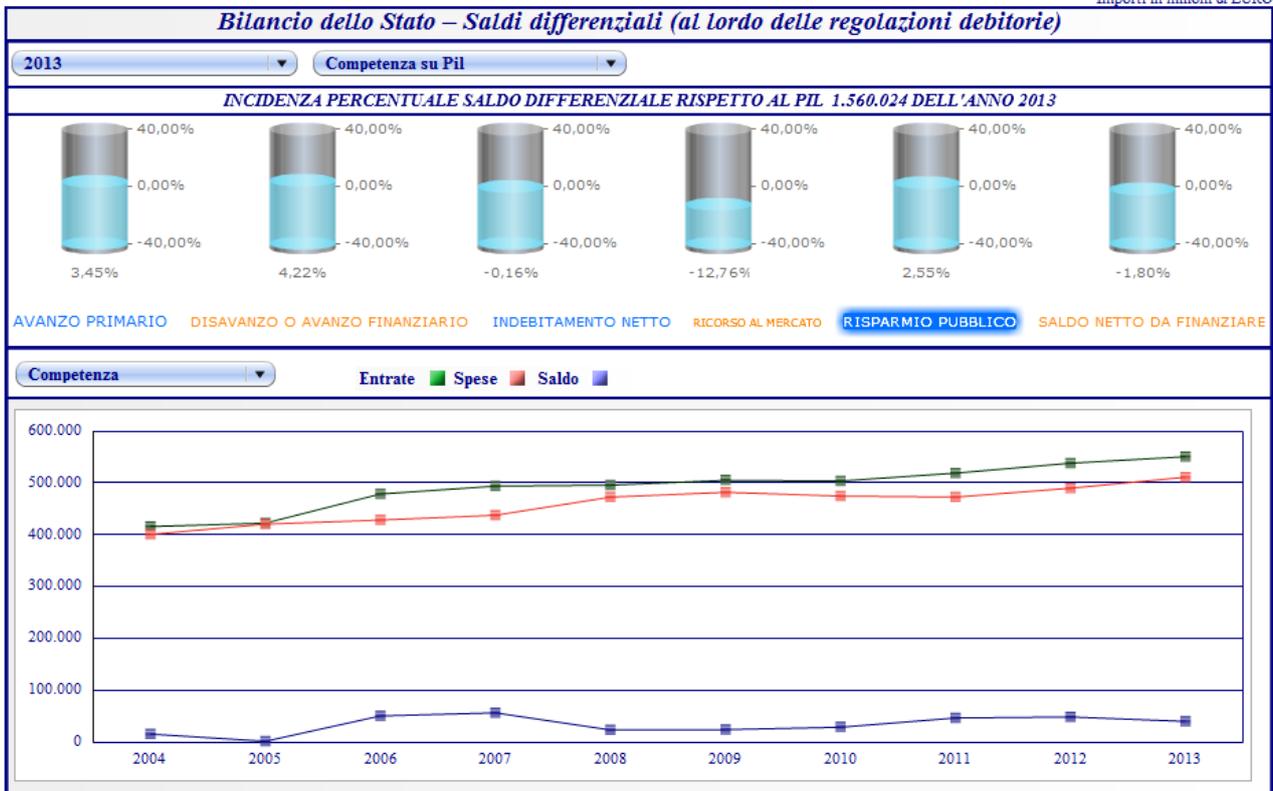
INDEBITAMENTO NETTO

Importi in milioni di EURO



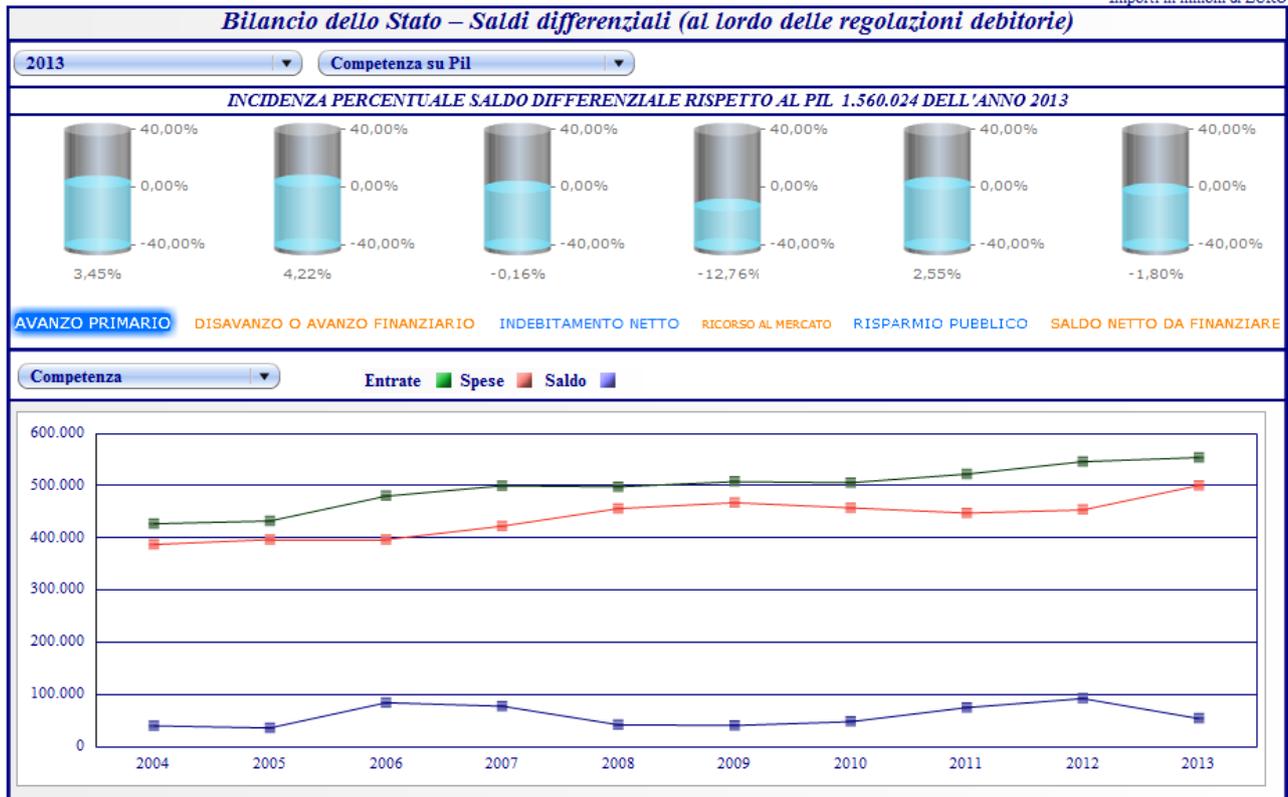
Ricorso al mercato

Importi in milioni di EURO



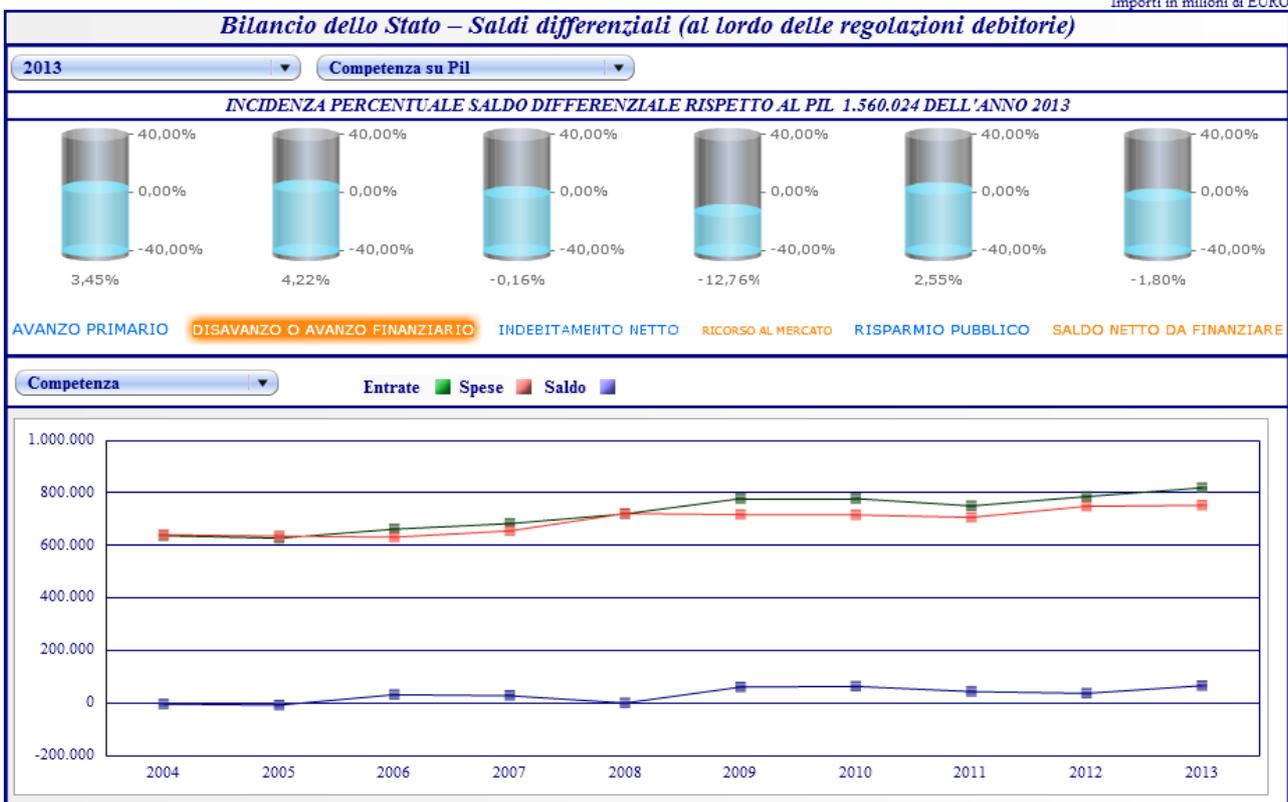
AVANZO PRIMARIO

Importi in milioni di EURO



DISAVANZO FINANZIARIO

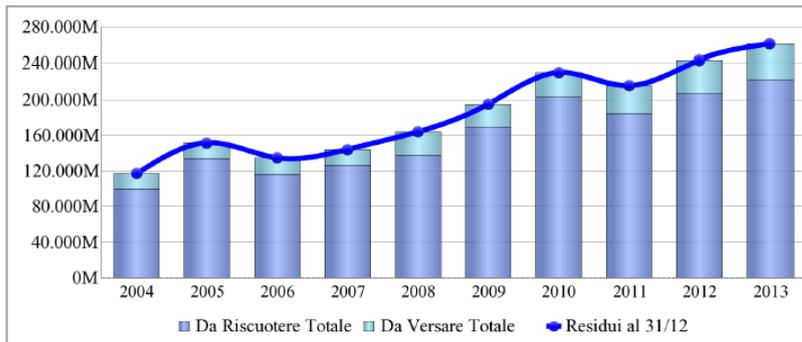
Importi in milioni di EURO



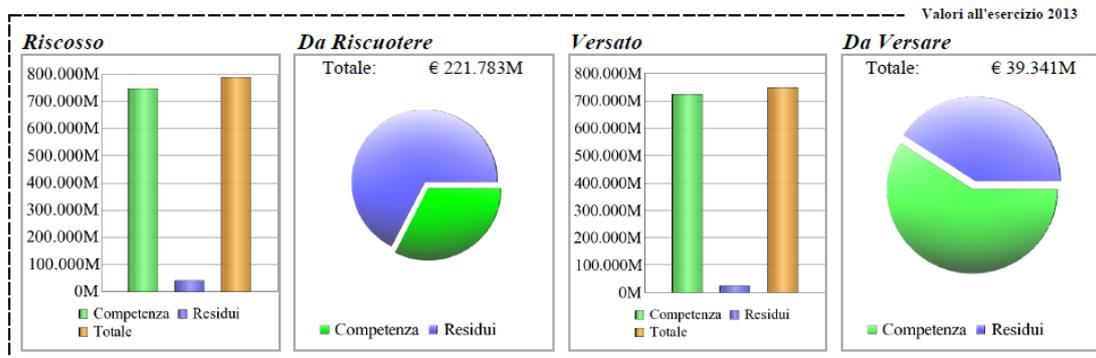
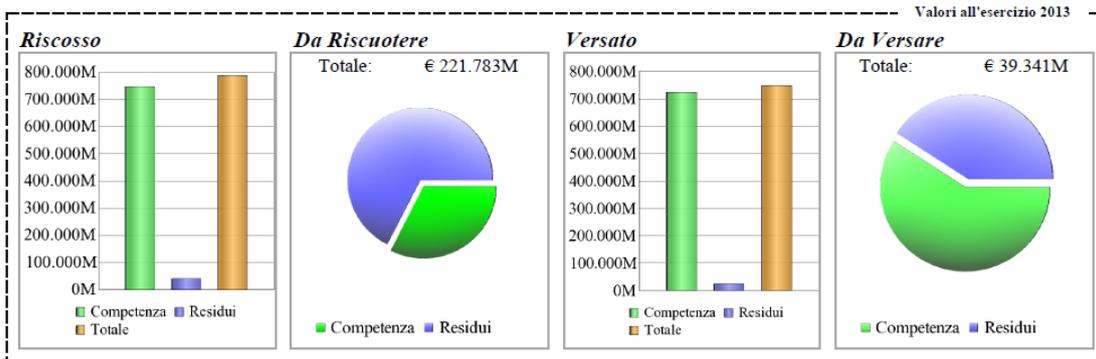
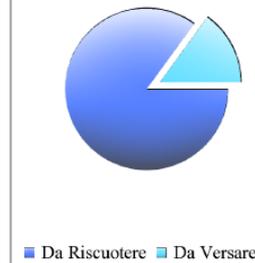
Residui Attivi

Dati in milioni di euro

Residui Attivi



Valori all'esercizio 2013
Totale: € 261.124M

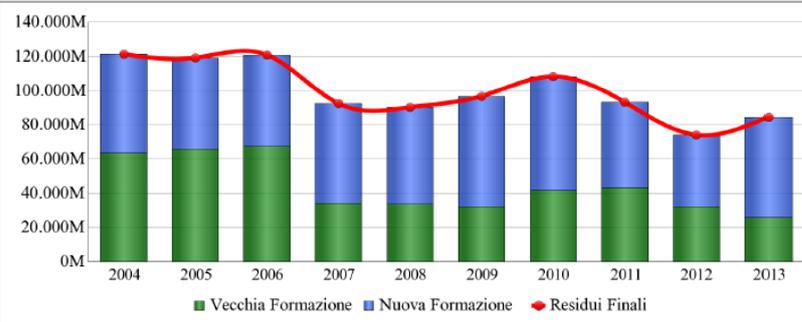


Residui Passivi e Perenti

Dati in milioni di euro

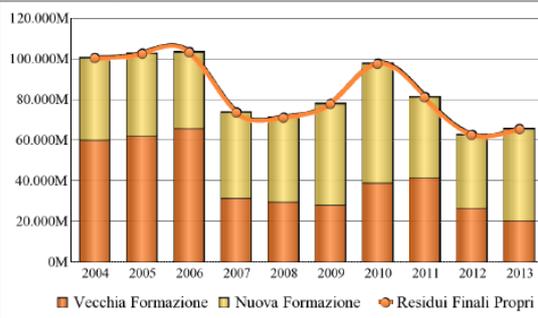
Residui Passivi

Residui Finali



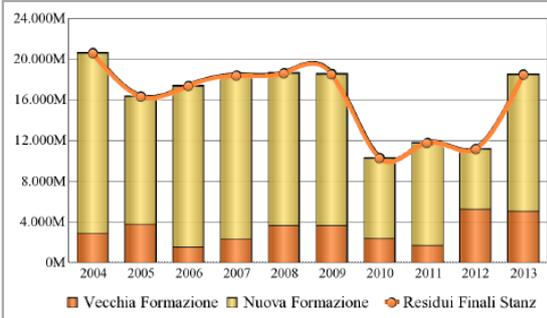
Residui Propri

€ 65.696M valore all'esercizio 2013



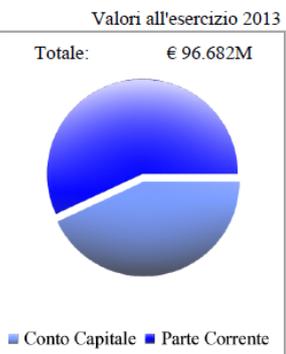
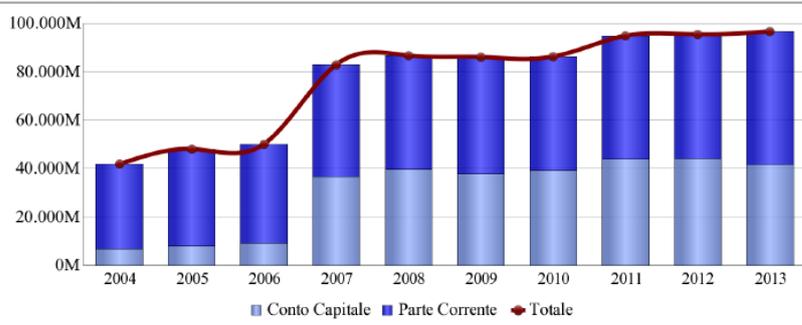
Residui Stanziamento

€ 18.521M valore all'esercizio 2013

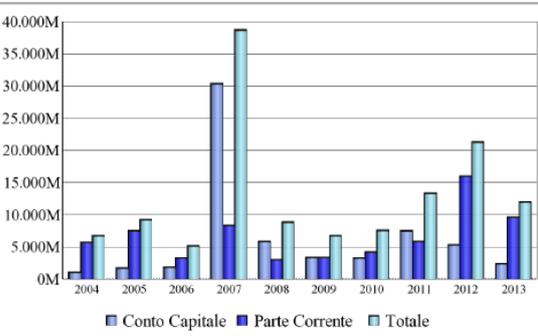


Residui Perenti

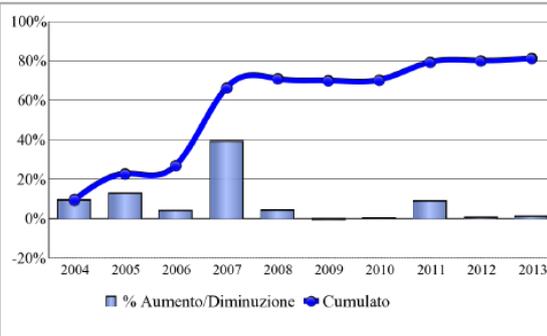
Consistenza Finale



Nuove Perenzioni



Aumento % Anno Precedente



Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

LE ENTRATE DELLO STATO

Considerazioni di sintesi

1. La gestione delle entrate dello Stato nel 2013: 1.1. Notazioni preliminari; 1.2. Andamenti generali; 1.3. Evoluzione delle entrate finali da accertamento e controllo; 1.4. Analisi della variazione del gettito delle entrate finali; 1.5. Entrate ricorrenti e non ricorrenti; 1.6. Entrate riassegnabili ed entrate eventuali e diverse; 1.7. Entrate da sanzioni non tributarie; 1.8. La gestione dei residui; 1.9. La classificazione dei residui per grado di esigibilità.

2. Azione e risultati dell'attività di contrasto all'evasione: 2.1. L'attività di controllo; 2.1.1. I controlli dell'Agenzia delle Entrate; 2.1.2. I controlli dell'ex Agenzia del Territorio; 2.1.3. I controlli dell'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli; 2.1.4. I controlli della Guardia di Finanza; 2.1.5. L'attività antifrode; 2.2. Accertamenti realizzati con il contributo dei Comuni; 2.3. Il contenzioso tributario; 2.4. L'IVA in Italia e nei principali Paesi europei; 2.4.1. Le aliquote IVA nei Paesi europei; 2.4.2. Il gettito IVA nel 2013; 2.5. L'attività di riscossione; 2.6. Le entrate derivanti dalle sanzioni tributarie amministrative.

3. Analisi specifiche e principali criticità emerse: 3.1. Compensazioni e rimborsi; 3.2. Rateazioni dei crediti d'imposta operate dall'Agenzia delle Entrate e da Equitalia; 3.3. Rate del condono tributario non versate; 3.4. Accordi di ristrutturazione del debito e transazioni fiscali; 3.5. Stato delle procedure di recupero delle somme dovute dai produttori di latte; 3.6. Cedolare secca; 3.7. Scudo fiscale; 3.8. Entrate da canoni e concessioni demaniali; 3.9. Fiscalità petrolifera.

Considerazioni di sintesi

L'osservazione dei dati del consuntivo 2013 delle entrate dello Stato ha consentito di evidenziare i risultati gestionali e l'andamento delle risultanze, rispetto all'esercizio precedente, di seguito sinteticamente illustrati.

Nell'esercizio finanziario 2013, le *entrate finali lorde*, in termini di accertamenti, sono risultate pari a 553.992 milioni e risultano aumentate di 8,2 miliardi, di un punto e mezzo percentuale rispetto al 2012 (a fronte di una crescita riscontrata nel 2012 del 4,6 per cento).

La dinamica delle entrate finali lorde, in termini di accertato, è stata influenzata soprattutto dalla crescita delle extratributarie da 74 ad 86 miliardi (+15,6 per cento e 11,6 miliardi in termini nominali), ma parzialmente anche dall'incremento delle entrate tributarie (+0,2 per cento, +1 miliardo) e dalla contrazione di quelle del Titolo III

“Alienazione ed ammortamento di beni patrimoniali e riscossione di crediti”¹ (-57 per cento, -4 miliardi).

Sull'accertato hanno influito in modo considerevole anche le insussistenze, pari a 53 miliardi che riprendono ad aumentare, dopo la flessione del 2012.

L'analisi degli scostamenti tra accertamenti e previsioni pone in luce, per l'esercizio 2013, un valore inferiore all'unità, indice di un miglioramento, rispetto ai precedenti esercizi, dell'attendibilità delle previsioni iniziali (0,98 per cento) e definitive (0,94 per cento) di competenza. Per le entrate tributarie si è in presenza di sovrastima delle previsioni, mentre per le extratributarie è palese la sottostima delle previsioni.

La riscossione totale è pari a 523 miliardi, in aumento (+3 per cento) rispetto al 2012. Si è riscontrato, anche nell'esercizio in esame, il fenomeno della sopravvalutazione della riscossione totale, che per un'analisi più compiuta della riscossione sui residui dovrebbe essere sterilizzata dagli importi del “da versare” dell'esercizio precedente.

L'osservazione dei dati di cassa evidenzia che dal 2010 continuano a crescere i versamenti totali, che nel 2013 ammontano a 484 miliardi (+4 per cento rispetto al 2012). L'aumento in termini di cassa (da 38 miliardi a 52 miliardi) è dovuto in gran parte alle extratributarie, per il versamento di 9,8 miliardi nella nuova unità di voto denominata “Entrate derivanti dalla gestione delle attività già svolte dall'Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato”.

Le *entrate da accertamento e controllo* sono state analizzate, raffrontando gli importi negli anni, al netto degli importi riferibili al condono, ma aggiungendo quelli dei capitoli del Titolo II che si riferiscono alle sanzioni ed agli interessi delle entrate da accertamento e controllo del Titolo I. Si assiste ad una lieve flessione degli accertamenti, pari a 65 miliardi, di cui 40,4 miliardi relativi ad entrate tributarie da accertamento e controllo.

Aumentano le riscossioni di competenza che si attestano in circa 8,7 miliardi, e i versamenti di competenza, pari a 8,2 miliardi. L'indice di capacità di riscossione di competenza, come negli esercizi precedenti, risulta non elevato, pari al 13 per cento, pur se in tenue crescita.

Aumentano, infine, i residui delle entrate da accertamento e controllo, del 5,4 per cento, sia in riferimento al “da riscuotere residui” che al “da versare residui”.

Sono state analizzate le *variazione del gettito delle entrate finali*, in termini di riscosso totale, al fine di intercettare i capitoli/articoli che, raffrontati al precedente esercizio, hanno fatto registrare un incremento o una riduzione di gettito consistente, tale da influire sulle risultanze di consuntivo. Il numero di detti capitoli è piuttosto limitato come negli anni pregressi: in particolare, n. 11 capitoli hanno fatto registrare un incremento del gettito, in valore assoluto, superiore ad un miliardo per complessivi 32,5 miliardi e n. 5 capitoli, con variazione in diminuzione superiore al miliardo, hanno registrato una variazione negativa di gettito pari a 21,5 miliardi.

Sono state analizzate le entrate in base alla *natura ricorrente e non ricorrente*, riscontrando che le ricorrenti rappresentano il 97 per cento delle entrate finali, in termini di riscossione totale. Distinguendo per titoli, dai dati del consuntivo risulta che nelle

¹ Il 65 per cento dell'ammontare totale dell'accertato del Titolo III delle entrate è di pertinenza di due soli capitoli: del capitolo 4055 - “*Versamenti relativi al controvalore dei titoli di Stato, ai proventi relativi alla vendita di partecipazioni dello Stato, nonché ad entrate straordinarie dello Stato nei limiti stabiliti dalla legge, da destinare al fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato*”, per un importo di 1,2 miliardi e del capitolo 4532 “*Versamento della quota capitale delle rate dei mutui erogati dalla cassa depositi e prestiti trasferiti al ministero dell'economia e delle finanze da destinare al pagamento degli interessi relativi ai buoni fruttiferi postali*”, per un importo di 1 miliardo circa.

entrate tributarie il 98 per cento del riscosso totale è riconducibile alle entrate ricorrenti; nel Titolo II, l'85 per cento sono entrate qualificate come ricorrenti, riducendo la componente non ricorrente in linea con quanto rilevato in senso critico nelle analisi dalla Corte.

Pur rilevando una evoluzione positiva, non risulta ancora portata a termine l'articolazione di tutti i capitoli delle entrate con la denominazione di “*eventuali e diverse*”, attraverso l'individuazione delle specifiche fonti: nel 2013 i valori dell'accertato e del riscosso di competenza risultano inferiori al 2012, ma di importo complessivo ancora elevato.

Il monitoraggio svolto dalla Corte per le *entrate riassegnabili*, ai sensi dell'art. 2, commi 1 e 2, del d.P.R. n. 469 del 1999, ha portato a rilevare, una ingente crescita (+52 per cento in raffronto al 2012) delle entrate riassegnate, pari a 24,7 miliardi. Di queste, 14,7 miliardi sono stati riassegnati alla spesa, mentre i restanti 9,9 miliardi al rimborso prestati.

L'analisi delle *entrate da sanzioni non tributarie*, in calo in termini nominali rispetto ai dati di consuntivo 2012, ha confermato l'esistenza di ancora consistenti scarti fra accertamenti e previsioni iniziali e definitive, ma in ridimensionamento rispetto agli esercizi pregressi. In tale ambito, le sanzioni relative alle imposte dirette ed indirette risultano avere il peso più rilevante.

Con riferimento ai *residui*, ed in particolare alle quattro voci relative ai residui di riscossione e di versamento (“da riscuotere” e “da versare” sia in conto competenza che in conto residui), con riguardo alle entrate finali, si può evidenziare come, rispetto al precedente esercizio finanziario, siano aumentati solamente il “da riscuotere” e il “da versare” in conto residui. In conto competenza invece si è in presenza di una riduzione. Tale andamento si palesa nella crescita rispetto al 2012 sia nel “da riscuotere totale” sia nel “da versare totale”.

Il dato finale esposto nel Rendiconto relativamente ai residui al 31 dicembre è il risultato di un processo di successive rettifiche ed aggiustamenti eseguiti sulla base di presunzioni e di apprezzamenti prudenziali. In particolare, con riferimento alle sole somme iscritte a ruolo e rimaste da riscuotere in conto residui per i titoli I e II, l'Agenzia delle entrate ha applicato la percentuale di abbattimento pari all'82 per cento, al dato di 367.216 milioni, fornito alla stessa dalla Ragioneria generale.

Anche nel 2013, l'analisi dell'*attività di controllo e di contrasto dell'evasione fiscale* conferma la tendenza alla progressiva riduzione del numero dei controlli che già si era registrata negli anni precedenti. Il numero dei controlli complessivamente eseguiti nei settori delle imposte dirette ed indirette si è attestato su poco più di 713mila, a fronte di oltre 741mila controlli nel 2012 e di 756mila controlli nel 2011. Alla flessione hanno contribuito in misura prevalente i controlli ordinari (-14.195) e in misura più contenuta gli accertamenti parziali automatizzati basati su incroci dei dati in possesso dell'anagrafe tributaria (-8.090) e gli accertamenti del settore del Registro (-5.733). In ulteriore diminuzione gli accertamenti basati sugli studi di settore, che sembrano ormai avere sempre minor rilievo nell'effettuazione dei controlli fiscali (meno di 11mila controlli nel 2013 contro gli oltre 13mila del 2012, i 17mila del 2011 e gli oltre 30mila del 2010).

Pure in sensibile riduzione i controlli formali, relativamente ai quali nel 2013 si è registrata una flessione di oltre il 5 per cento rispetto all'anno precedente (complessivamente ne sono stati eseguiti poco più di 1,2 milioni, di cui meno di

900mila si riferiscono ai controlli documentali ex art. 36^{ter} del d.P.R. n. 600 del 1973, con una flessione di quasi il 6 per cento rispetto al 2012).

In termini finanziari, l'attività di accertamento e controllo attuata nel 2013 dall'Agenzia delle entrate ha dato luogo ad entrate per complessivi 13,1 miliardi, con un incremento di quasi il 5 per cento rispetto al risultato del 2012 (12,5 miliardi).

L'incremento è stato determinato in parte prevalente dai controlli sostanziali, che nel 2013 hanno dato luogo a maggiori introiti per 361 milioni rispetto all'anno precedente. In minor misura hanno concorso all'aumento di gettito i controlli da liquidazione automatizzata, che hanno dato luogo a maggiori introiti per 259 milioni. Quest'ultimo incremento è probabilmente influenzato sia dal perfezionamento, nell'anno, di attività di controllo automatizzato non concluse negli anni precedenti, sia dall'accrescersi nel corso del tempo del fenomeno delle imposte dichiarate e non versate, passate dagli 8 miliardi del periodo d'imposta 2008 ai 9,2 miliardi del 2010. Tale fenomeno, infatti, in parte si traduce in successivo pagamento, dopo l'emissione delle comunicazioni di irregolarità da parte dell'Agenzia delle Entrate.

Pur dando atto della tendenza alla relativa riduzione che emerge dai dati dell'ultimo quadriennio, l'elevato numero di comunicazioni di irregolarità emesse annualmente (mediamente oltre 7 milioni) costituisce un'evidente conferma della persistente criticità del sistema. Dei 6,7 milioni di comunicazioni emesse nel 2013 meno di un terzo ha dato luogo ad un introito immediato, mentre quasi 800mila sono gli atti annullati in autotutela. Sulla base dei dati degli anni precedenti il 2013, più completi e significativi quanto agli effetti conseguiti, si ricava che soltanto la metà delle comunicazioni di irregolarità emesse dà luogo a pagamento, mentre sempre elevato è il numero di comunicazioni di irregolarità annullate in tutto o in parte su sollecitazione del contribuente (si tratta di una percentuale che oscilla nell'ultimo quadriennio tra il 12 e il 13 per cento).

Le entrate connesse agli accertamenti sostanziali ammontano nel 2013 a circa 7,1 miliardi, con un incremento del 5,3 per cento rispetto al risultato del 2012. E' da ritenere, pur in assenza di dati dell'Agenzia delle Entrate idonei a disaggregare i risultati finanziari per tipologia di contribuenti e per grandezze economiche, che la parte più rilevante delle entrate da controlli sostanziali sia derivata dall'attività di controllo svolta nei confronti di grandi imprese, frequentemente interessate da fenomeni elusivi riconducibili alla categoria giurisprudenziale dell'abuso del diritto. Molto più contenuti possono ritenersi gli introiti derivati dagli accertamenti nel settore delle imprese di piccole dimensioni e dei professionisti.

Gli introiti rispetto all'anno precedente risultano essere in crescita con riferimento a tutte le diverse modalità di definizione, con una prevalenza relativa dell'adesione all'accertamento, seguita dai ruoli e dall'acquiescenza.

Lontano dai risultati attesi l'impiego dell'accertamento sintetico dei redditi delle persone fisiche ai fini dell'Irpef, sia in termini di numero di prodotti realizzati, che nel 2013 risulta essere quasi dimezzato rispetto all'anno precedente, sia in termini di gettito complessivo ove si consideri che, per i 30.535 accertamenti effettuati nel 2010, alla data del 31 dicembre 2013 risultava associato un introito di 148 milioni.

Molto modesto in termini assoluti e in diminuzione rispetto all'anno 2012 risulta essere il numero di indagini finanziarie autorizzate dall'Agenzia delle Entrate nel 2013, passato da 19mila a meno di 15mila, con una maggiore imposta accertata anch'essa in diminuzione (da 1,2 miliardi nel 2012 si è passati a 1,1 miliardi nel 2013).

Quanto all'apporto dei comuni all'attività di accertamento dei tributi erariali, va segnalata la diminuzione del numero di accertamenti realizzati con il contributo dei comuni stessi, passati da 3.455 a 2.916 e la non uniforme distribuzione territoriale degli stessi.

Sul piano delle somme riconosciute ai comuni per effetto dell'attività svolta, il 78 per cento circa degli 11 milioni assegnati riguarda enti dell'Emilia-Romagna e della Lombardia.

Relativamente all'attività di controllo fiscale svolta dalla Guardia di Finanza, i dati mettono in luce una diffusa e rilevante flessione del numero degli interventi eseguiti con riguardo a tutte le tipologie di indagini tributarie consuntivate negli anni precedenti. La flessione è, tuttavia, solo in parte compensata dalla nuova linea di attività "altre verifiche e controlli" in precedenza non presente nei consuntivi.

In particolare va segnalata la riduzione del 37 per cento delle verifiche sostanziali, e del 67 per cento dei controlli ispettivi rispetto ai risultati 2012. Pure in flessione, del 17 per cento, i controlli strumentali del 2013 rispetto a quelli del 2012.

In termini di proficuità potenziale dell'attività di controllo svolta, si evidenzia una flessione del 7 per cento dei risultati operativi conseguiti nel 2013 rispetto all'anno precedente nel settore delle imposte dirette e un aumento del 5 per cento nel settore IVA.

L'andamento dell'attività di controllo messa in atto dall'Agenzia delle Dogane appare complessivamente attestarsi sui risultati dell'anno precedente. Si riducono i controlli sulle importazioni e sulle esportazioni (nell'insieme -22 per cento), a fronte di un aumento dei controlli attraverso gli scanner (+6 per cento), di quelli 'a posteriori' (+4 per cento) e dell'attività di verifica nel settore delle accise (+4 per cento).

I risultati finanziari derivanti dall'attività di accertamento, di controllo e antifrode svolta dall'Agenzia delle dogane nel 2013 fanno registrare una flessione del 4 per cento rispetto al 2012.

L'attività di controllo posta in essere nel 2013 dall'ex Agenzia del Territorio fa registrare, rispetto all'anno precedente, un aumento del 10 per cento del numero dei classamenti delle unità immobiliari urbane verificati nel merito e, al contrario, una flessione del 3 per cento dei controlli svolti in sopralluogo sulle unità immobiliari urbane presentate con *Docfa*. In drastica diminuzione (-76 per cento) il numero di controlli su particelle trattate a seguito degli elenchi pubblicati in GU al 31/12/2009 relative a fabbricati non presenti in catasto o ad ampliamenti non registrati. In aumento il numero di microzone revisionate con un incremento delle relative rendite di 123,6 milioni.

Relativamente agli andamenti del *contenzioso tributario*, nel 2013 il numero complessivo dei ricorsi pervenuti alle Commissioni provinciali relativi ad atti delle Agenzie fiscali ha subito una flessione dell'8 per cento rispetto all'anno precedente, passando da 120.841 a 111.142. La flessione è interamente riferibile al minor numero di ricorsi pervenuti per il settore Entrate (-14 per cento).

Nel 2013 per la prima volta il flusso di nuovi ricorsi risulta inferiore al numero delle decisioni adottate dalle Commissioni (86 nuovi ricorsi su 100 sentenze emesse).

Le sentenze emesse in primo grado nel 2013 sono aumentate del 20 per cento rispetto all'anno precedente.

Per quanto riguarda gli esiti, considerando il dato complessivo delle Agenzie fiscali del 2013, sono risultate vittoriose per intero nel 49 per cento dei casi le

Amministrazioni mentre, nel 38 per cento hanno prevalso totalmente i ricorrenti. Per le Agenzie si registra un miglioramento di 3 punti rispetto al 2012.

L'osservazione delle aliquote IVA ha posto in luce che nei principali paesi membri dell'UE si è riscontrato un aumento delle aliquote in Italia, Francia, Paesi Bassi e Spagna. L'aliquota ordinaria più elevata si ha in Grecia, Portogallo e Irlanda (23 per cento), la più bassa in Germania (19 per cento).

Il gettito IVA nel 2013 derivante dalla sola attività ordinaria di gestione ha subito una flessione del 2,7 per cento rispetto al 2012; il *trend* è in calo nel triennio 2011-2013. Sull'andamento IVA, relativamente agli scambi interni, hanno influito gli effetti del DL n. 35 del 2013 in materia di pagamenti dei debiti della PA verso le imprese e l'innalzamento di un punto percentuale dell'aliquota ordinaria. Il gettito IVA, a confronto con i principali paesi europei, evidenzia, nel triennio 2011-2013, un andamento crescente in tutti i paesi esaminati ad eccezione del Regno Unito e dell'Italia.

In ordine al carico dei *ruoli da riscuotere*, affidato ad Equitalia, si deve porre in evidenza l'entità del carico netto affidato, di 663 miliardi, a fronte dei quali il volume del riscosso totale a mezzo ruoli, dal 2000 al 2013, è di 76,1 miliardi, pari solo all'11,5 per cento.

Peraltro, è in aumento il carico netto affidato annualmente, nel 2013 pari a 76,0 miliardi, poco più elevato del 2012, anno nel quale era stato pari a 74,2 miliardi.

Con riferimento all'attività di riscossione da ruoli, gli introiti conseguiti (pari a 7,1 miliardi) mettono in luce un sensibile decremento rispetto ai risultati conseguiti nel 2012 e nel 2011 (rispettivamente -5,3 e -17,3 per cento). Con riguardo ai soli ruoli erariali, che rappresentano la quota preponderante, la riscossione nel 2013 ammonta a 3,8 miliardi, quasi il 10 per cento in meno del 2010.

Le cause di tale andamento negativo vanno ricercate da un lato nella crisi economica che ha colpito il mondo produttivo e, dall'altro, nel forte indebolimento degli strumenti giuridici e procedurali utilizzati dagli agenti della riscossione.

Sono state, inoltre, esaminate alcune delle *criticità del sistema*, soprattutto in relazione alla fase del pagamento dei tributi. In particolare, sono stati analizzati i dati relativi alle compensazioni e ai rimborsi, alle rateazioni dei crediti d'imposta, al recupero delle rate del condono tributario non versate, agli accordi di ristrutturazione del debito (art. 182**bis** legge fallimentare - regio decreto n. 267 del 1942) e delle transazioni fiscali (art. 182**ter** legge fallimentare), alle procedure di recupero delle quote latte, agli effetti della cedolare secca sui proventi derivanti dalla locazione degli immobili. Sono state altresì evidenziate le entrate derivanti dalla riscossione di canoni delle concessioni demaniali e quelle relative alla fiscalità petrolifera.

Con riguardo alle compensazioni, le analisi condotte dalla Corte nel corso del 2013 hanno messo in luce l'esigenza di rilevanti interventi correttivi dell'istituto della compensazione fiscale *ex art. 17* del d.lgs. n. 241 del 1997, in particolare con riguardo agli automatismi del sistema non adeguatamente controbilanciati né da incisivi controlli *ex post* né da un impianto sanzionatorio adeguatamente incisivo. Va, peraltro, dato atto che le modificazioni normative adottate negli anni 2009 e seguenti sono valse ad arginare in parte gli abusi.

Per quanto attiene ai rimborsi erogati, viene evidenziata la rilevante crescita che si è registrata nel 2013 relativamente all'IVA.

In merito alle rateazioni dei crediti fiscali, viene segnalata la rilevante crescita del fenomeno per effetto delle diverse modificazioni procedurali introdotte dal legislatore

nel periodo 2011-2013. Peraltro, le stesse, si traducono in un mero differimento della formalizzazione dell'insolvenza senza prevedere adeguata valutazione della capacità di solvibilità del debitore. Le sole rateazioni concesse da Equitalia nel periodo 2008-2013 hanno raggiunto i 27,3 miliardi, con un incremento nel solo 2013 di 3,4 miliardi.

In relazione alle rate del condono non versate (condono "premia" artt. 7, 8, 9, 15,16 della legge n. 289 del 2002), secondo quanto attestato da Equitalia, a fronte di un carico lordo di 2,1 miliardi la riscossione si attesta sul modesto valore del 18 per cento. Il riscosso sull'ammontare del carico intimato (1,2 miliardi) è stato di soli 16,3 milioni (solo dell'13 per cento). I risultati finora conseguiti inducono ancora a valutazioni molto caute, circa l'effettiva possibilità di recupero di ulteriori rilevanti quote dell'ammontare complessivo delle somme ancora dovute all'Erario per effetto dei condoni fiscali del 2002-2004.

L'Agenzia delle Entrate procede ad accordi di ristrutturazione del debito e transazioni fiscali: i 21 accordi conclusi nel 2013 hanno comportato un importo di 133 milioni, pari al 66 per cento dell'importo originario di 202 milioni. Sostanzialmente si tratta, in termini quantitativi, di una rinuncia da parte del Fisco alle sanzioni ed interessi. Le 12 transazioni fiscali perfezionate nel 2013 hanno riguardato un importo originario di 59 milioni ed un importo dovuto a seguito della transazione di 48 milioni, pari all'81 per cento.

Le attività di recupero delle somme derivanti dal mancato pagamento delle quote latte, già demandate ad Equitalia, sono state attribuite con la legge n. 228 del 2012 all'AGEA. La Corte ha segnalato già nel corso del 2013 la complessità, frammentarietà e contraddittorietà della normativa italiana, evidenziando la rilevanza delle somme non riscosse e i rischi connessi all'avvio della procedura di infrazione.

Relativamente agli effetti della c.d. "cedolare secca" sui redditi da locazione degli immobili introdotta nel 2011, nel corso del 2013 si è rilevata una crescita del gettito relativo del 46 per cento rispetto all'anno precedente. Dalle analisi effettuate dall'Amministrazione è, peraltro, emerso che il 95 per cento dei soggetti che hanno adottato il regime agevolato ne hanno tratto un beneficio economico, mentre non sono stati forniti riscontri in termini di emersione dei redditi non dichiarati.

L'osservazione dei dati contabili nel triennio 2011-2013, per le entrate da canoni e concessioni demaniali, con versamenti per 204 milioni, mostra una flessione delle entrate da gestione diretta ed indiretta.

Per quanto attiene all'andamento della fiscalità petrolifera va segnalato l'incremento dalla fine del 2012 delle aliquote delle accise sui prodotti energetici maggiormente impiegati per l'autotrazione a cui si è contrapposta la progressiva riduzione dei consumi anche per effetto della persistente crisi economica.

1. La gestione delle entrate dello Stato nel 2013

1.1. Notazioni preliminari

Sono state riscontrate anche per il 2013 anomalie ed incongruenze, dettagliatamente analizzate ed illustrate nel volume III *Attendibilità delle scritture contabili* che sottendono profili di problematicità e di criticità, per l'indubbia carenza di trasparenza e per le conseguenze che ne derivano dal punto di vista dell'attendibilità e dell'affidabilità del consuntivo dell'entrata.

1.2. Andamenti generali

Le entrate finali nel 2013 sono state accertate per un importo pari a 553.992 milioni. L'analisi delle entrate finali lorde ha evidenziato, in termini di accertato, una crescita dell'1,5 per cento, con una variazione in termini nominali di 8,2 miliardi, rispetto al 2012 (accertato pari a 545.791 milioni), anno in cui l'aumento era stato più consistente (in termini nominali +24 miliardi e in termini percentuali +4,61 per cento) rispetto al 2011, anno nel quale si era registrata una crescita del 3,2 per cento, +16 miliardi.

L'analisi è stata affiancata dalla versione al netto delle regolazioni debitorie e contabili e dei rimborsi IVA, per rappresentare gli andamenti gestionali. Al netto dei rimborsi IVA e degli introiti connessi al Fondo ammortamento titoli di Stato², nel 2013 le entrate finali accertate ammontano a 528.324 di poco più elevate rispetto agli esercizi precedenti, nei quali le entrate finali ammontavano a 524.456 milioni nel 2012 e 501.430 nel 2011. L'osservazione dei dati, indicati nella tavola 1 pone in luce l'evoluzione dell'accertato, in costante crescita dal 2010. Un'analisi distinta per titoli è riscontrabile nelle tavole allegate in calce al capitolo.

Tavola 1

ENTRATE FINALI						(in milioni)
	2009	2010	2011	2012	2013	Media 2009 – 2013
Previsioni Iniziali Competenza	497.488	476.107	480.648	528.530	548.641	506.283
Previsioni Definitive Competenza	480.243	480.565	493.239	536.786	548.855	507.938
Previsioni Iniziali Cassa	471.268	443.002	441.724	478.998	495.679	466.134
Previsioni Definitive Cassa	452.519	447.478	454.343	487.003	495.891	467.447
Accertato	507.796	505.325	521.742	545.791	553.992	526.929
Riscosso Competenza	452.691	443.131	452.457	472.420	481.848	460.510
Da Riscuotere Competenza	55.105	62.194	69.285	73.371	72.144	66.420
Versamenti Competenza	436.457	426.299	433.241	448.069	458.517	440.516
Da Versare Competenza	16.234	16.833	19.216	24.351	23.331	19.993
Riscosso Residui (loro da versare)	28.612	27.706	30.865	35.447	41.158	32.758
Da Riscuotere Residui	114.345	140.900	115.257	133.718	149.639	130.772
Versamenti Residui	19.745	17.843	19.416	23.610	25.148	21.152
Da Versare Residui	8.867	9.863	11.449	11.837	16.010	11.605
Riscosso Totale	481.303	470.838	483.322	507.867	523.006	493.267
Da Riscuotere Totale	169.450	203.094	184.542	207.089	221.783	197.191
Versamenti Totali	456.202	444.142	452.657	471.678	483.665	461.669
Da Versare Totale	25.101	26.696	30.665	36.188	39.341	31.598
Riscosso Residui (netto)		2.605	4.169	4.782	4.970	
Riscossioni dell'anno		445.737	456.626	477.202	486.818	
Variatione Annuale Accertato%		-0,49	3,25	4,61	1,50	
Variatione Annuale Risc. Comp. %		-2,11	2,10	4,41	2,00	
Variatione Annuale Vers. Comp. %		-2,33	1,63	3,42	2,33	

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

La dinamica delle entrate finali lorde di competenza, in termini di accertato, è stata influenzata dall'incremento delle entrate tributarie (solo 0,2 per cento da 463.769 milioni a 464.884 milioni, nello scorso esercizio si era invece registrato +2,4 per cento)

² Nello specifico: 25.668 milioni di regolazioni contabili per l'accertato, di cui ben 24.426 di rimborsi IVA e 1.242 milioni riferibili al Fondo Ammortamento Titoli di Stato.

e dalla contrazione di quelle di Titolo III “Alienazione ed ammortamento di beni patrimoniali e riscossione di crediti”³ (-57 per cento, da 7.947 milioni a 3.442 milioni, mentre lo scorso esercizio si era riscontrata una espansione del 140 per cento), ma soprattutto dalla crescita delle extratributarie da 74.076 ad 85.666 milioni (+15,6 per cento e 11.590 milioni in termini nominali).

Va peraltro considerato che sull’accertato influiscono in modo considerevole le insussistenze, che riprendono ad aumentare, da 46.042 nel 2012 a 53.322 milioni nel 2013, quindi si incrementano dopo la notevole flessione del 2012 (45 per cento in meno del precedente esercizio).

Le insussistenze peraltro risultano superiori alla media dell’ultimo quinquennio (45.974 milioni).

Ciò che va altresì notato è che a formare l’importo delle insussistenze hanno contribuito in misura quasi equipollente le entrate extratributarie (-25.890 milioni), e quelle tributarie (-27.433 milioni). Nel Titolo III, invece, si è rilevata una incidenza quasi nulla di riaccertamenti e/o insussistenze (un milione).

L’analisi degli scostamenti tra accertamenti e previsioni pone in luce, per l’esercizio 2013, un valore inferiore all’unità, indice di un miglioramento dell’attendibilità delle previsioni iniziali (0,98 per cento) e definitive (0,94 per cento) di competenza. Peraltro l’analisi del 2013, con riguardo ai capitoli nei quali si è riscontrata la predetta criticità, è evidenziata nel volume sull’Attendibilità delle scritture contabili. Negli esercizi pregressi si era riscontrata una sottostima delle previsioni di bilancio: l’osservazione, dal 2005, degli scostamenti tra accertamenti e previsioni pone in luce la dinamica oscillante (ridimensionamento degli scarti registrato per il Rendiconto 2005, scostamento elevato nel 2006, riduzione progressiva fino ai risultati minimi del 2008, divario in crescita nel 2009 e 2010, esercizi nei quali l’indice di scostamento degli accertamenti è maggiore con le previsioni iniziali che con quelle definitive). Nella relazione al Rendiconto per il 2011 si è rilevato uno scostamento ancora più elevato degli accertamenti, con riguardo alle previsioni iniziali dell’8,55 per cento ed a quelle definitive del 5,78 per cento, mentre nel 2012 il divario fra accertamenti e previsioni è stato già più contenuto (3,27 per cento con le previsioni iniziali e di 1,68 per cento rispetto a quelle definitive).

Nell’esercizio in esame, l’indice di attendibilità delle previsioni, in termini di scarto con gli accertamenti è di poco superiore al 100 per cento. Per le entrate tributarie tuttavia si è in presenza di sovrastima delle previsioni (-3,4 per cento rispetto alle previsioni iniziali e -1,09 rispetto alle definitive) come già nel precedente esercizio. Per le extratributarie al contrario è evidente la sottostima delle previsioni (+29,6 e +14,1 per cento rispetto alle previsioni iniziali e definitive), fenomeno tuttavia in consistente ridimensionamento rispetto agli esercizi precedenti, nei quali era stata rilevata la criticità connessa alla presenza di numerosi capitoli iscritti per memoria ed anche alla sottostima delle potenzialità di gettito riferibile ad altri capitoli, riconducibile a difficoltà gestionali.

³ Il 65 per cento dell’ammontare totale dell’accertato del Titolo III delle entrate è di pertinenza di due soli capitoli: del capitolo 4055 - “*Versamenti relativi al controvalore dei titoli di Stato, ai proventi relativi alla vendita di partecipazioni dello Stato, nonché ad entrate straordinarie dello Stato nei limiti stabiliti dalla legge, da destinare al fondo per l’ammortamento dei titoli di Stato*”, per un importo di 1,2 miliardi e del capitolo 4532 “*Versamento della quota capitale delle rate dei mutui erogati dalla cassa depositi e prestiti trasferiti al ministero dell’economia e delle finanze da destinare al pagamento degli interessi relativi ai buoni fruttiferi postali*”, per un importo di 1 miliardo circa.

ENTRATE FINALI

	2011	2012	2013
Scostamento tra accertato e previsioni iniziali	8,50%	3,27%	0,98%
Scostamento tra accertato e previsioni definitive	5,80%	1,68%	0,94%

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

Permane lo scostamento molto elevato in termini percentuali, anche se in termini nominali di scarso rilievo complessivo, tra accertato e previsioni iniziali nel Titolo III (+161 per cento rispetto al valore del 2012 pari a +534,6 per cento), mentre si inverte il valore rispetto alle previsioni definitive (-9 per cento rispetto al valore del 2012 pari a +225,3 per cento).

Dall'analisi del dato della riscossione è emerso quanto segue.

Nel 2013 le riscossioni di competenza, pari a 481.848 milioni, mantengono una tendenza in crescita dal 2010, aumentando nell'ultimo esercizio del 2 per cento (+9.428 milioni); nel 2012 erano cresciute del 4,4 per cento, mentre nel 2011 l'aumento percentuale era stato più contenuto (+2 per cento) ma aveva comportato una inversione di tendenza rispetto al pregresso. L'indice di riscossione di competenza del 2013 appare in lieve ripresa (86,98 per cento)⁴.

Il valore del 2013 è ancora al di sotto della media (87,42 per cento) dell'ultimo quinquennio.

Al miglioramento della riscossione in termini quantitativi, hanno contribuito soprattutto le entrate extratributarie, per +15.400 milioni (+42,4 per cento), mentre contrariamente all'esercizio precedente hanno registrato una flessione dello 0,3 per cento le tributarie (-1.438 milioni). L'incremento percentuale, nel 2012, era stato per le entrate tributarie del +2,75 per cento, per le entrate extratributarie del +11,8 per cento, e del +143,8 per cento per il Titolo III.

L'analisi della riscossione in conto residui rileva anche per il 2013 alcune criticità. Già negli anni precedenti la Corte ha sottolineato la scarsa trasparenza di una rappresentazione di bilancio che non dia la possibilità di distinguere quanto delle riscossioni sui residui afferisca alla riscossione nell'esercizio di resti che risultavano da riscuotere all'inizio dell'anno e quanto attenga, invece, al versamento di somme che erano rimaste da versare alla fine del precedente esercizio finanziario e che, quindi, rientravano già fra le riscossioni di quell'esercizio o di altri ancora precedenti. La mancata separata esplicitazione degli addendi che concorrono a formare l'importo totale esposto per la riscossione residui fa sì, infatti, che le riscossioni lorde dell'esercizio siano sopravvalutate, rispetto a quelle effettive, di un importo pari a quello delle somme rimaste da versare alla fine del precedente esercizio.

Occorre far presente che, nella Relazione sul Rendiconto 2003 era stato positivamente segnalato che nel consuntivo di quell'anno si trovava per la prima volta esplicitato l'importo del "riscosso residui", quale dato calcolato.

Con riferimento alle riscossioni residui al lordo del "da versare", cioè operate nell'esercizio ma cumulate con quelle degli esercizi precedenti rimaste da versare, si registra un importo pari a 41.158 milioni, in aumento del 16 per cento. Dal 2006 il

⁴ Il valore percentuale nell'ultimo quinquennio si attestato comunque sempre sopra l'85 per cento, oscillando di qualche punto percentuale.

valore è in costante aumento ad eccezione del 2010 in cui si era registrata una lieve flessione.

Sottraendo dal riscosso sui residui ciò che rimane da versare degli esercizi precedenti, si mette in evidenza l'entità della riscossione sui residui dell'anno, anche se il dato, effetto di mero calcolo matematico, pur utile ad evidenziare il fenomeno critico, non determina il dato effettivo della riscossione sui residui.

Le suddette riscossioni nette sui residui, pari a 4.970 milioni, mostrano una linea tendenziale in aumento dal 2010: l'indice di riscossione rispetto al "da riscuotere iniziale riaccertato", è però in lieve flessione (3,21 per cento) con un *trend* in calo nel triennio. Il dato delle riscossioni nette sui residui è condizionato soprattutto dal minor importo con riguardo alle entrate tributarie (da 3.288 a 2.664 milioni), mentre sono influenzate positivamente dall'aumento in relazione alle extratributarie (da 1.486 milioni a 2.302 milioni). Il Titolo III presenta nel 2013 un importo pari a 4 milioni rispetto ai 7 milioni del 2012.

Quindi un'analisi più attendibile dovrebbe prendere in considerazione la riscossione totale netta. In ordine alle riscossioni nette sui residui e sulle anomalie contabili riscontrate anche nel 2013 si sofferma il volume Attendibilità delle scritture contabili.

La riscossione dell'anno andrebbe contabilizzata quale somma dei versamenti totali e del "da versare totale" al netto del "da versare dell'esercizio precedente", proprio per sterilizzare il calcolo da duplicazioni.

Negli ultimi anni, 2009, 2010 e 2011, la sopravvalutazione, in termini finanziari, delle somme riscosse totali (corrispondente agli importi del "da versare dell'esercizio precedente" a quello considerato), evidenzia una crescita⁵. Nel 2012 l'importo del quale depurare la riscossione totale è ancora più elevato del 2011 ed è pari a 30.665 milioni, e nel 2013 è cresce ancora ed è pari a 36.188 milioni.

Va peraltro osservato, in tale contesto, che la riduzione dello scarto fra versamento residui e "da versare residui" dei precedenti esercizi era negli ultimi anni dipeso dal fatto positivo del progressivo calo dell'importo del "da versare" contabilizzato alla fine del precedente esercizio finanziario, in termini sia assoluti, sia in rapporto al "totale da versare". Nell'esercizio 2013 in esame invece si registra un importo del da versare residui pari a 16 miliardi, importo che supera i livelli dell'anno 2000, dopo un progressivo calo fino al 2008 ed una espansione negli anni successivi. Si è in presenza inoltre dell'aumento percentuale del "da versare residui" sul totale da versare dell'anno, pari al 40 per cento, con incremento rispetto al 2012, che aveva fatto registrare invece un'inversione di tendenza.

Nell'esercizio finanziario 2013 la riscossione totale è pari a 523.006 milioni in aumento (+3 per cento) rispetto al 2012 in cui era aumentata del 5 per cento ed in cui assommava a 507.867 milioni.

La tavola seguente riassume l'evoluzione nel triennio della riscossione e l'entità del fenomeno della sopravvalutazione della riscossione totale, sopra illustrato.

⁵ Nel 2010 e 2011 la sopravvalutazione delle somme riscosse è rispettivamente di 25.101 e 26.696 milioni.

RISCOSSIONE TOTALE

(in milioni)

<i>ENTRATE FINALI</i>	2011	<i>scost. % anno precedente</i>	2012	<i>scost. % anno precedente</i>	2013	<i>scost. % anno precedente</i>
Riscosso competenza:	452.457	2,10	472.420	4,40	481.848	2
Titolo I	416.780	1,90	428.244	2,80	426.806	0
Titolo II	32.442	1,10	36.287	11,90	51.688	42
Titolo III	3.236	74,50	7.889	143,80	3.354	-57%
Riscosso residui al lordo del "da versare"	30.865	11,40	35.447	14,80	41.158	16
Titolo I	28.075	11,80	32.493	15,70	37.395	15
Titolo II	2.788	7,50	2.945	5,60	3.759	28
Titolo III	3	-25,00	8	166,70	4	-50
Riscosso residui netto	4.169	60,00	4.782	14,70	4.970	4
Titolo I	2.717	114,30	3.288	21,00	2.664	-19
Titolo II	1.454	9,00	1.486	2,20	2.302	55
Titolo III	-1	-133,30	7	-800,00	4	-43
Riscosso totale	483.322	2,70	507.867	5,10	523.006	3
Titolo I	444.854	2,40	460.737	3,60	464.201	1
Titolo II	35.230	1,60	39.233	11,40	55.446	41
Titolo III	3.239	74,30	7.897	143,80	3.359	-57
Riscosso dell'anno	456.626	2,40	477.202	4,50	486.818	2
Titolo I	419.496	2,20	431.532	2,90	429.469	-0,5
Titolo II	33.895	1,40	37.773	11,40	53.989	43
Titolo III	3.235	74,20	7.896	144,10	3.359	-57

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

L'analisi della cassa evidenzia che continuano a crescere i versamenti totali dal 2010: le entrate finali lorde nel 2013 ammontano a 483.665 milioni (471.678 milioni nel 2012) segnando un aumento di 11.978 milioni, in termini percentuali del 2,5 per cento (a fronte del +4 per cento nel 2012 e +2 per cento nel 2011).

Le entrate correnti, pari a 480.306 milioni, sono aumentate di 16.524 milioni, pari al 4 per cento, rispetto al 3,2 ed al 1,6 rispettivamente del 2012 e 2011.

Nella versione al netto dei rimborsi IVA e degli introiti connessi al *Fondo ammortamento titoli di Stato*, il versato totale passa da 451.078 milioni del 2012 a 458.704 milioni, con un incremento del 2 per cento (4 per cento nel 2012).

Le entrate tributarie riscontrano una lieve crescita dei versamenti totali (+0,4 per cento), sia in conto competenza che, maggiormente, in conto residui.

L'aumento in termini di cassa (da 38 miliardi a 52 miliardi) delle extratributarie appare riconducibile al versamento di 9,8 miliardi nella nuova unità di voto denominata "Entrate derivanti dalla gestione delle attività già svolte dall'Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato" volta ad accogliere la gestione della AAMS, incorporata nell'Agenzia delle Dogane. La suddetta operazione ha comportato la contabilizzazione tra le entrate extratributarie degli utili afferenti alcuni giochi, che nei precedenti bilanci di previsione erano ricompresi tra le entrate tributarie.

In crescita (+2,3 per cento) anche i versamenti di competenza, di poco superiori a quelli del riscosso di competenza (+2 per cento), con l'effetto di un contrazione del "da versare" di competenza (-4,2 per cento da 24.351 a 23.331 milioni). In ulteriore aumento i versamenti residui (+6,5 per cento minore rispetto al +22 per cento del 2012).

Si conferma comunque il trend di aumento del “da versare residui”, che è salito da 11.837 milioni nel 2012 a 16.010 nel 2013, nonostante la crescita dei versamenti sui residui, connessa principalmente all’aumento delle riscossioni sugli stessi residui.

1.3. Evoluzione delle entrate finali da accertamento e controllo

Le entrate da accertamento e controllo sono analizzate, raffrontando gli importi negli anni, al netto degli importi riferibili al condono, ma aggiungendo quelli dei capitoli di Titolo II che si riferiscono alle sanzioni ed agli interessi delle entrate da accertamento e controllo del Titolo I. Queste ultime, difatti, fino a tutto il 1999 erano contabilizzate anch’esse fra le entrate tributarie. Così operando, si ottiene una serie storica omogenea che consente di analizzare l’andamento delle entrate tributarie (e di quelle alle stesse collegate).

Nelle tavole in allegato sono esposti gli andamenti, che qui vengono analizzati negli elementi di rilievo per il 2013.

Per le entrate da accertamento e controllo al netto dei condoni, ma al lordo delle sanzioni ed interessi, si assiste ad una lieve flessione degli accertamenti, pari ad 65.346 milioni, di cui 40,4 miliardi relativi ad entrate tributarie da accertamento e controllo: avevano registrato un incremento nel 2009 (+32,21 per cento) e nel 2010, seppur più contenuto rispetto all’anno precedente (+11,52 per cento); nel 2011 avevano evidenziato ancora un significativo incremento (+14 per cento). Nel 2012 l’incremento è stato molto più contenuto pari al +1,22 per cento (in termini assoluti da 65.628 a 66.431 milioni). Nel 2013 si è in presenza di una inversione di tendenza con una flessione del 1,6 per cento, in termini assoluti con una riduzione di poco più di un miliardo.

Pur se in misura percentuale contenuta, aumentano sia le riscossioni di competenza, che si attestano in circa 8,7 miliardi, che i versamenti di competenza, pari a 8,2 miliardi. L’espansione, rispettivamente +5,5 per cento, e +5,9 per cento, recupera rispetto alla flessione del 2012. Nel 2010 e 2011 si era riscontrata invece una notevole crescita di tali entrate, rispettivamente del 14 e del 27 per cento.

Per le tre fasi dell’entrata in termini di competenza, gli importi del 2013 risultano superiori alla media del quinquennio.

L’indice di riscuotibilità di competenza nel 2013 risulta non elevato, pari al 13 per cento, in linea tuttavia con gli esercizi precedenti.

L’osservazione dei residui al 31/12 delle entrate da accertamento e controllo pone in evidenza un aumento nel 2013 del 5,4 per cento, meno consistente del 2012 in cui si era riscontrata una crescita del 10 per cento. Solo nel 2011 l’entità si era notevolmente ridotta (-15 per cento).

L’indice di riscossione (+2,61 per cento) dei residui al netto del “da versare”, quale rapporto fra i residui netti riscossi e il “da riscuotere iniziale riaccertato”, diminuisce ancora rispetto al 2012 continuando la flessione iniziata. Ciò appare riconducibile all’aumento del “da riscuotere iniziale riaccertato”, ed alla contestuale riduzione del riscosso.

La riscossione totale, aumenta del 2,5 per cento dopo la lieve flessione nel 2012.

In aumento nel quinquennio continua ad apparire il “da riscuotere residui” (da 85.932 milioni a 95.261 milioni) con un indice di variazione del 10,9 per cento, ad eccezione della flessione del 28,7 per cento registrata nel 2011.

L'andamento del versamento sui residui presenta una flessione, con inversione di tendenza rispetto agli esercizi precedenti (-5,2 per cento). Di converso, si espande il "da versare residui", che determina un incremento del da versare totale (+1,2 per cento).

Di seguito, la tabella illustra gli andamenti delle entrate da accertamento e controllo al netto degli importi riferibili al condono, sommate ai capitoli che si riferiscono alle sanzioni ed agli interessi delle entrate da accertamento e controllo del Titolo I (capitoli 2309, 3210, 3312, 3313).

Tavola 4

ENTRATE DA ACCERTAMENTO E CONTROLLO

(in milioni)

(TOT. ACC. E CONTR. TIT. I) - (UPB 1.2.3.2 +1.2.5.2) + Tot. Capp sanzioni imposte: 2309, 3210, 3312 e 3313 (UPB 2.1.5.1, 2.1.3.3)						
	2009	2010	2011	2012	2013	Media 2009-2013
Residui al 31/12	127.514	155.433	132.006	145.257	153.059	142.654
Previsioni Iniziali Competenza	32.959	39.862	45.994	53.795	54.524	45.427
Previsioni Definitive Competenza	34.608	40.214	46.297	53.080	54.495	45.739
Accertato	51.801	57.769	65.628	66.432	65.346	61.395
Riscosso Competenza	5.769	6.564	8.337	8.261	8.716	7.529
Da Riscuotere Competenza	46.032	51.204	57.291	58.170	56.631	53.866
Versamenti Competenza	5.339	6.101	7.778	7.752	8.208	7.035
Da Versare Competenza	430	463	560	509	508	494
Riscosso Residui (loro da versare)	3.150	3.692	3.809	3.857	3.705	3.643
Da Riscuotere Residui	80.400	103.075	73.476	85.933	95.261	87.629
Versamenti Residui	2.500	3.001	3.130	3.213	3.046	2.978
Da Versare Residui	651	691	680	644	659	665
Riscosso Totale	8.920	10.256	12.147	12.118	12.421	11.172
Da Riscuotere Totale	126.432	154.280	130.767	144.103	151.891	141.495
Versamenti Totali	7.838	9.103	10.907	10.965	11.254	10.013
Da Versare Totale	1.081	1.153	1.240	1.153	1.167	1.159
Residui Totali	127.514	155.433	132.006	145.257	153.059	142.654

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

1.4. Analisi della variazione del gettito delle entrate finali

Le variazioni delle entrate rispetto al 2012, sia in aumento che in diminuzione, sono riconducibili a un numero piuttosto limitato di capitoli. Considerando il riscosso totale, si evidenziano 11 capitoli che hanno fatto registrare un incremento del gettito, in valore assoluto, superiore ad un miliardo per complessivi 32,5 miliardi⁶. Sono attinenti alle entrate tributarie n. 6 capitoli, per un incremento complessivo di 14,1 miliardi: in particolare il capitolo 1024 "Imposta sul reddito delle società, già imposta sul reddito delle persone giuridiche" con un incremento di gettito di 3,8; il capitolo 1034 "Imposte sostitutive previste dall'articolo 3, commi 160, 161 e 162 della legge 23 dicembre 1996, n. 662" con un incremento di gettito di 1,6 miliardi; il capitolo 1074 "Imposte sostitutive di tributi diretti" con un incremento di gettito di 1,8 miliardi; il capitolo 1026

⁶Altri 27 capitoli fanno registrare variazioni in aumento per meno di un miliardo e più di 100 milioni, per complessivi 8,9 miliardi circa.

“Imposta sostitutiva delle imposte sui redditi nonché ritenute sugli interessi e altri redditi di capitale” con un incremento di 1,6 miliardi; il capitolo 1081⁷ “Imposta municipale propria riservata all'erario derivante dagli immobili ad uso produttivo classificati nel gruppo catastale D” con 3,7 miliardi di differenza e il capitolo 1205 “Imposta di bollo” con un incremento di 1,6 miliardi.

Cinque capitoli con variazione di gettito superiore a un miliardo e per un importo complessivo di aumento pari a 18,3 miliardi, attengono alle entrate extra tributarie: il capitolo 3383 “Somme derivanti dal versamento di risorse finanziarie precedentemente preordinate alla concessione di crediti di imposta” con un maggior gettito di 1,6 miliardi, mentre i capitoli 2531 “Proventi derivanti dalla vendita dei biglietti delle lotterie nazionali ad estrazione istantanea”; 2532 “Proventi derivanti dal gioco del bingo”; 2535 “Versamento delle disponibilità presenti nel bilancio dell'Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato in sede di incorporazione nell'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli”; 3697 “Versamento dell'imposta municipale propria di spettanza dei Comuni da destinare al Fondo di solidarietà comunale” sono di nuova istituzione e fanno registrare un'entrata per 15,2 miliardi.

Si è rilevata, poi, la presenza di cinque capitoli con variazione in diminuzione superiore al miliardo (per un totale di 16,6 miliardi): si tratta dei capitoli 1080 “Imposta municipale propria riservata all'erario, ai sensi del decreto-legge n. 201 del 2011, articolo 13, comma 11” con una minore entrata di 7,7 miliardi; 1203 “Imposta sul valore aggiunto” con una minore entrata di 2,6 miliardi; 1810 “Proventi derivanti dalle lotterie nazionali ad estrazione istantanea” con una minore entrata pari a 1,5 miliardi; 2368 “Entrate eventuali e diverse del Ministero dell'economia e delle finanze già di pertinenza del Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica” con minore entrata di 4,8 miliardi. Si rileva, dall'analisi sui suddetti capitoli, che il decremento del gettito è causato soprattutto da entrate tributarie (55 per cento), mentre la diminuzione delle entrate extratributarie risulta pari al 23 per cento. Si segnala, infine, il capitolo 4055 “Versamenti relativi al controvalore dei titoli di Stato, ai proventi relativi alla vendita di partecipazioni dello Stato, nonché ad entrate straordinarie dello stato nei limiti stabiliti dalla legge, da destinare al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato” relativo alle entrate patrimoniali (Titolo III) con decremento del gettito pari a 4,9 miliardi.

Si rilevano, altresì, 18 capitoli che fanno registrare variazioni in diminuzione con valori compresi tra i 100 milioni e un miliardo. Tra questi si segnalano, come più consistenti (minore gettito superiore ai 500 milioni) il capitolo 1601 “Imposta sul consumo dei tabacchi” (-572 milioni), relativo ad entrate tributarie; i capitoli 3240 “Somme dovute dalla banca d'Italia a titolo di eccedenza del rendimento di tutte le attività nei confronti del tesoro e a titolo di remunerazione del saldo relativo al conto *disponibilità del tesoro per il servizio di tesoreria*”, nonché introiti relativi ad eventuali interventi sulla gestione del debito” e 3331 “Versamenti corrispondenti alle risorse accertate sul fondo per l'erogazione ai lavoratori dipendenti del settore privato dei trattamenti di fine rapporto di cui all'articolo 2120 del codice civile.” appartenenti alle entrate extra tributarie, (rispettivamente per - 607 milioni e -562 milioni).

⁷ Capitolo di nuova istituzione.

In sintesi, le variazioni hanno riguardato soprattutto 61 capitoli, per alcuni dei quali il gettito è aumentato (28 capitoli), per altri è diminuito (23 capitoli) di oltre 100 milioni, con un saldo di maggiori entrate di 15,7 miliardi.

1.5. Entrate ricorrenti e non ricorrenti

Le entrate di natura ricorrente rappresentano nel 2013 il 97 per cento delle entrate finali, in termini di riscossione totale.

L'osservazione dei dati relativi alle *entrate tributarie*, nella distinzione per natura, tra ricorrenti e non ricorrenti, pone in evidenza nel 2013 con riguardo alle entrate di natura ricorrente una flessione in termini di accertamento di un punto percentuale (da 461.138 milioni del 2012 a 455.874 milioni) a fronte di una crescita del triennio precedente. La riscossione totale parimenti è in lieve riduzione, riconducibile alle minori riscossioni di competenza (-1,7 per cento).

Le entrate tributarie non ricorrenti, che ammontano a 9 miliardi circa, invece, nel 2013, aumentano in modo considerevole sia in termini di accertato (+242 per cento) che in termini di riscosso totale (+200 per cento), ritornando quasi ai valori del 2011, anche se le stesse rappresentano solo il 2 per cento delle entrate tributarie.

La Corte aveva osservato, in specifiche indagini⁸, che la distinzione operata per ciò che attiene alla natura del gettito - ricorrente e non ricorrente - non consentiva di apprezzare compiutamente l'evoluzione della componente strutturale e di quella non strutturale del gettito.

A titolo esemplificativo, l'osservazione del capitolo 2368⁹ -entrate eventuali e diverse del Ministero dell'economia e finanze - fa concludere per una scarsa attendibilità delle previsioni iniziali di cassa, per cui, ad es. nel 2012, solo un articolo del capitolo 2368, qualificato non ricorrente (art. 7: Somme da riassegnare alla spesa in base a specifiche disposizioni) presentava previsioni iniziali nulle, definitive pari a 4.178 milioni, con accertamento e riscossione totale superiori alle previsioni. Nel 2013 la situazione si è presentata analoga, con previsioni iniziali di cassa pari a zero e accertamenti, riscossioni e versamenti pari a circa 1.096 milioni.

Nelle *entrate extratributarie* di natura ricorrente¹⁰, risulta concentrato l'85 per cento della previsione definitiva di competenza 2013 per l'intero Titolo II (il 88 per cento nel 2012, il 92,9 per cento nel 2011 e 91,6 per cento nel 2010), a causa anche di imputazioni di capitoli, che almeno in parte, riguardano proventi di natura chiaramente non ricorrente¹¹.

In proposito la Ragioneria aveva, in passato, sottolineato che rispetto ai capitoli concernenti le entrate eventuali e diverse, imputati alle entrate ricorrenti, la ricorrenza è stata valutata in base al gettito che - pur se composto anche da singoli elementi alcuni dei quali possono presentarsi come *una tantum* - hanno un andamento relativamente

⁸ Referto della Corte dei conti su "Revisione dello stato di previsione dell'entrata nella legge di bilancio 2008" (Deliberazione n. 15/2008/G del 25 giugno 2008): indagine appositamente svolta sulla revisione dello stato di previsione dell'entrata introdotta dalla legge di bilancio 2008.

⁹ Dal 2009, questo capitolo 2368 è stato oggetto di un tentativo di razionalizzazione, con la sua divisione in otto articoli, due dei quali, con denominazione sempre generica, indistinta e centrata sulla destinazione invece che sulla fonte del gettito, sono entrate derivanti dal controllo e repressione delle irregolarità e degli illeciti. Entrate correlate a multe, ammende, sanzioni e illeciti da riassegnare ai competenti stati di previsione (dal 2009) classificati in tipologie di natura non ricorrente.

¹⁰ Entrate derivanti dal controllo e repressione delle irregolarità e degli illeciti. Entrate correlate a multe, ammende, sanzioni e illeciti da riassegnare ai competenti stati di previsione.

¹¹ L'art. 7 cap. 2368 ha natura non ricorrente.

costante nel tempo, per cui nel suo complesso può considerarsi ricorrente. In altri termini, per la distinzione fra entrate ricorrenti e non ricorrenti in alcuni casi è stato seguito un criterio statistico e non gestionale.

Più in generale, però, il criterio seguito da Ragioneria per distinguere le entrate ricorrenti dalle non ricorrenti è quello di considerare appartenenti alla prima tipologia gli introiti per i quali la normativa sottostante ha previsto un afflusso al bilancio dello Stato a regime, senza limitazioni temporali, a prescindere dall'entità del gettito che si realizza e dall'eventuale aleatorietà che può caratterizzare tale realizzazione.

A seguito delle osservazioni formulate in passato dalla Corte, circa la promiscuità degli introiti che affluiscono sui capitoli intestati alle entrate eventuali e diverse, la Ragioneria ha provveduto, attraverso l'analisi delle quietanze di versamento, ad articolare, non solo, come si è detto, il capitolo delle entrate eventuali e diverse di pertinenza del Dipartimento del tesoro (Cap. 2368), ma anche l'analogo capitolo di pertinenza del Dipartimento delle finanze (Cap. 2319). Pur dovendosi apprezzare lo sforzo compiuto, il contenuto degli articoli è ancora spesso indeterminato ed appare necessaria un'ulteriore, più analitica e più chiara articolazione. Si prende atto, tuttavia, dell'impegno di porre in essere specifiche iniziative mirate all'individuazione maggiormente analitica delle componenti del gettito con una conseguente maggiore articolazione: il Dipartimento della Ragioneria ha convenuto, già in passato, che in presenza della distinzione tra entrate "ricorrenti" e "non ricorrenti" l'aggregato entrate eventuali e diverse risulta ormai contraddittorio, essendo le "eventuali" di fatto solo "non ricorrenti", mentre le "diverse" possono rientrare in entrambe le partizioni.

Rispetto alla distinzione per titoli, dai dati del consuntivo risulta che nelle entrate tributarie circa il 98 per cento del riscosso totale è riconducibile alle entrate ricorrenti; nel Titolo II, l'85 per cento riguarda entrate qualificate come ricorrenti, con percentuale in lieve riduzione rispetto al 2012 (88 per cento).

Tavola 5

RISCOSSO TOTALE PER TITOLO DI ENTRATA

TITOLO	ENTRATE RICORRENTI	ENTRATE NON RICORRENTI	TOTALE TITOLO	Entrate ricorrenti/ totale	Entrate Non ricorrenti/ totale
I	455.080.389.464,30	9.120.282.703,75	464.200.672.168,05	98%	2%
II	46.919.570.898,71	8.526.755.670,82	55.446.326.569,53	85%	15%
III	-	3.358.902.387,75	3.358.902.387,75	-	100%
	766.846.959.268,37	21.005.940.762,32	787.852.900.030,69	97%	3%

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

1.6. Entrate riassegnabili ed entrate eventuali e diverse

Con riguardo alle entrate riassegnabili, si fa presente che tale istituto è disciplinato dal d.P.R. n. 469 del 1999, art. 2, commi 1 e 2. In particolare, al comma 1 le entrate, previste da specifiche disposizioni legislative, sono riassegnate su capitoli di spesa nel medesimo esercizio, se versate entro il 31 ottobre dell'esercizio finanziario in gestione; il comma 2 consente, inoltre, di riassegnare, su capitoli di spesa dell'esercizio finanziario in gestione, somme versate in entrata nell'ultimo bimestre dell'esercizio finanziario precedente.

Tale sfasamento temporale non consente di controllare adeguatamente il fenomeno, se non a seguito di uno specifico monitoraggio, svolto dalla Corte. Per il 2013, la Ragioneria ha rilevato le riassegnazioni alla spesa per un importo pari a 24.652,13 milioni. Nel 2012 erano state in totale 16.273,6 milioni, nel 2011 13.335,8 milioni mentre nel 2010, 2009 e 2008, in assenza di limiti imposti dalla legge finanziaria, l'analogo importo era stato pari a 4.360,4, 7.562,7 e 9.360,7. Dei 24,6 miliardi, 14,7 miliardi sono stati riassegnati alla spesa, mentre i restanti 9,9 miliardi al rimborso prestiti.

In ordine all'utilizzazione delle risorse riassegnate alle amministrazioni, si riportano a seguire i dati riepilogativi delle riassegnazioni di spesa effettuate nell'anno 2013, aggiornati al 15 febbraio 2014, per quanto riguarda le variazioni specificamente disposte ai sensi dell'art. 2, commi 1 e 2, del d.P.R. n. 469 del 1999, distinte per Amministrazione e per categorie economiche di spesa.

Appare evidente che la quota maggiore è riassegnata al Ministero economia e finanze (21,2 miliardi), a seguire un miliardo al Ministero dell'istruzione e agli altri Ministeri importi minori. L'osservazione del riepilogo mostra riassegnazioni per spese correnti per 5 miliardi (21 per cento del totale), in conto capitale per 9,5 miliardi (pari al 38 per cento) e 9,9 miliardi per rimborso prestiti (pari al 41 per cento). L'analisi per categorie economiche pone in luce, fra le spese correnti, riassegnazioni per redditi da lavoro dipendente (1,7 miliardi, ossia il 32 per cento) e interessi passivi (1,5 miliardi, pari al 29 per cento). Fra le spese in conto capitale, invece, prevale la categoria "acquisizione di attività finanziarie", 7,9 miliardi (pari all'83 per cento).

La Corte ha da tempo prestato attenzione al fenomeno delle riassegnazioni di entrata¹², che comportano una sottostima delle previsioni di entrata, trattandosi di voci di bilancio per le quali, di norma, sono formulate previsioni solo per memoria o comunque per importi ben al di sotto dei risultati che vengono poi conseguiti. I rilievi mossi dalla Corte si sono, tra l'altro, concentrati sulla consuetudine di prevedere l'utilizzo di entrate riassegnabili - per loro natura aleatorie ed indeterminate - per coprire quote anche consistenti di spese inderogabili (interessi sul debito), oltre che certe nel loro ammontare, qual è, in particolare, il caso del rimborso buoni postali fruttiferi ed il pagamento dei relativi interessi.

Ed inoltre, nei casi di entrate versate successivamente al 31 ottobre dell'esercizio finanziario precedente e riassegnate a capitoli di spesa dell'esercizio in gestione (ai sensi del citato comma 2), le funzionalità del sistema informativo non permettono di collegare le somme riassegnate alla spesa ai capitoli dell'entrata su cui è stato effettuato il versamento e l'unica soluzione disponibile, per tracciare la provenienza delle somme a copertura delle spese su capitoli che hanno registrato riassegnazioni, consiste nella consultazione del singolo decreto di variazione. Sono ancora all'esame, dichiarata l'amministrazione, soluzioni tecniche per consentire il reperimento di tale informazione, attraverso apposite funzionalità di sistema.

¹² Indagine svolta dalla Corte dei conti: delibera n. 9/2008/G della Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato "Indagine sull'andamento della spesa coperta con entrate riassegnabili".

Tavola 6

RIEPILOGO RIASSEGNAZIONI DI SPESA ART. 2 COMMA 2 E COMMA 1 DEL D.P.R. N. 469 DEL 1999 PER
CATEGORIE ECONOMICHE DI SPESA
decreti a tutto dicembre 2013

(in milioni)

Categorie economiche di spesa	Economia	Sviluppo economico	Lavoro	Giustizia	Afari esteri	Istruzione	Interno	Ambiente	Infrastrutture	Difesa	Politiche agricole	Beni culturali	Salute	Riass. Art. 2 Dpr N. 469 del 1999
Reddito da lavoro dipendente	73,79	15,23	12,53	168,67	10,16	972,44	242,28	2,63	20,90	58,31	20,10	42,83	36,32	1.676,19
Consumi intermedi	66,21	26,05		29,78	0,24	0,92	166,16	5,35	46,66	147,72	9,85	6,14	35,88	540,94
IRAP	2,86	0,99	0,86	4,68	0,77	69,96	15,64	0,18	1,60	3,47	1,26	1,87	1,32	105,46
Trasferimenti correnti ad Ammni pubbliche	187,82		349,80				78,47							616,09
Trasferimenti correnti a famiglie e ISP	1,09	93,22	2,50	5,03			21,73							123,57
Trasferimenti correnti a imprese	157,74	18,30					110,63				1,87			288,55
Trasferimenti correnti a estero							8,92							8,92
Interessi passivi e redditi da capitale	1.481,31													1.481,31
Poste correttive e compensative	27,86								0,70					28,56
Altre uscite correnti	303,29	0,88	0,15				12,11							316,43
PAGAMENTI CORRENTI (Titolo I)	2.301,96	154,67	365,84	208,16	11,18	1.043,32	655,94	8,16	69,85	209,49	33,08	50,84	73,52	5.186,01
Investimenti fissi lordi e acquisti di terreni	25,21	39,13		5,00	0,05		23,01	20,02	1,28	22,18	5,03			140,92
Contributi agli investimenti ad Ammni pubbliche	47,75	110,21						0,32	82,29					240,58
Contributi agli investimenti ad imprese	167,81	74,86										8,56		251,24
Contributi agli investimenti ad estero	400,10													400,10
Altri trasferimenti in conto capitale	541,61													541,61
Acquisizione di attività finanziarie	7.777,38	169,00												7.946,39
PAGAMENTI IN CONTO CAPITALE (Titolo II)	8.959,87	393,21		5,00	0,05		23,01	20,34	83,58	22,18	5,03	8,56	0,00	9.520,83
SPESE FINALI	11.261,83	547,87	365,84	213,16	11,22	1.043,32	678,95	28,49	153,44	231,67	38,11	59,41	73,52	14.706,84
Rimborso prestiti	9.945,28													9.945,28
RIMBORSO PRESTITI (Titolo III)	9.945,28													9.945,28
SPESE COMPLESSIVE	21.207,11	547,87	365,84	213,16	11,22	1.043,32	678,95	28,49	153,44	231,67	38,11	59,41	73,52	24.652,13
SPESE COMPLESSIVE (dato aggiornato al 31 maggio)	21.176,80	547,90	308,30	185,10	11,20	1.053,00	793,80	28,50	204,40	231,50	37,40	59,50	72,50	24.709,40

Fonte: Ragioneria generale dello Stato
Elaborazioni Corte dei conti su dati Conosco

Sulla base di un specifico monitoraggio sulle entrate riassegnabili, condotto dalla Corte, si è osservato che nel triennio 2011-2013 è stato finanziato sia il rimborso dei buoni postali fruttiferi che il pagamento dei relativi interessi (nel 2011 per complessivi 883,6 milioni sul totale pagato di oltre 10 miliardi; nel 2012 l'importo è più elevato, pari a 1.480 milioni, su un totale riassegnato al Ministero di circa 13 miliardi; nel 2013 l'ammontare è di 1.386 milioni su un totale di circa 21 miliardi assegnato al Mef).

Nel 2013, l'ammontare delle variazioni di bilancio, disposte ai sensi sia al comma 1 che del comma 2 dell'art. 2 del citato d.P.R., relativamente alle entrate del Titolo II, è di poco superiore ai 8 miliardi.

Nonostante i notevoli sforzi compiuti dall'Amministrazione, a partire dal 2009, con l'istituzione di nuove tipologie di entrata¹³ per consentire un'individuazione più precisa della natura dell'introito riassegnato, il risultato non consente ancora di rilevare in maniera esaustiva l'esatta composizione delle entrate riassegnabili.

Con riguardo specificamente alle *entrate eventuali e diverse*, che rappresentano una ulteriore inadeguatezza nell'articolazione del bilancio, si osserva sinteticamente quanto segue.

Come noto, la revisione delle unità elementari di entrata, per assicurare che la denominazione richiami esplicitamente l'oggetto e la ripartizione delle unità promiscue in articoli, per consentire che la fonte di gettito sia chiaramente individuabile, è prevista dall'articolo 40, comma 2, lettera d), della legge di contabilità e finanza pubblica (legge

¹³ Si rimanda alle considerazioni effettuate dalla Corte dei conti nella relazione sul Rendiconto generale dello Stato 2012.

31 dicembre 2009, n. 196), fra i principi e criteri direttivi per l'emanazione dei decreti legislativi di completamento della riforma della struttura del bilancio.

Sebbene il Dipartimento della Ragioneria abbia dichiarato di aver posto specifica attenzione, in sede di istituzione di nuovi capitoli, alla denominazione degli stessi al fine di non ingenerare confusione con capitoli relativi ad entrate analoghe ma conseguenti a disposizioni adottate in passato e che l'oggetto del capitolo risulti univocamente dalla denominazione, sussistono ancora criticità, ma si è rilevata una notevole diminuzione nel 2013 delle entrate eventuali e diverse.

Le entrate eventuali e diverse, nel 2013, in termini di accertamento, sono risultate pari a 5.446 milioni, e sono notevolmente ridotte rispetto al 2012 (9.642,9 milioni, -44 per cento). L'analisi dell'evoluzione delle stesse pone in luce una progressiva flessione fino al 2011, un picco nell'esercizio precedente e una sensibile riduzione nell'esercizio in esame¹⁴. Similare l'andamento della riscossione (pari a 4.798 milioni).

Per il solo Titolo II, gli accertamenti sono stati 4.651 milioni e le riscossioni di competenza per 4.506 milioni. I valori risultano nettamente inferiori (-47 per cento per il primo aggregato e -45 per cento per il secondo) rispetto a quanto registrato nel 2012 (rispettivamente di 8.752 milioni e 8.241 milioni), ma tuttavia decisamente superiori rispetto agli anni precedenti nei quali si sono rilevati importi pari, nel 2011, a 1.568 milioni di accertamenti e 1.322 di riscossioni di competenza¹⁵. Dalle indagini svolte e dalle istruttorie condotte ai fini dell'esame di questo, come dei precedenti rendiconti, è emerso, come già prima accennato, che le Amministrazioni responsabili hanno poca conoscenza dell'incidenza delle diverse fonti di entrata e, nella maggior parte dei casi, non ne conoscono la composizione neppure in termini meramente qualitativi.

Nel dare atto dell'impegno dell'amministrazione a porre in essere specifiche iniziative, mirate all'individuazione maggiormente analitica delle componenti del gettito ed una conseguente maggiore articolazione al fine di conoscere l'incidenza delle diverse fonti di entrata e la relativa composizione, si sottolinea ancora una volta che, come riconosciuto anche dal Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, occorre rendere più trasparente l'articolazione dei generici capitoli intestati alle entrate eventuali e diverse e che, in presenza della distinzione tra entrate "ricorrenti" e "non ricorrenti", l'aggregato entrate eventuali e diverse risulta ormai contraddittorio, essendo le "eventuali" di fatto solo "non ricorrenti", mentre le "diverse" possono rientrare in entrambe le partizioni.

Pur riconoscendo lo sforzo compiuto per individuare il contenuto delle entrate eventuali e diverse, va tuttavia sottolineato, che appare ancora troppo aggregata la massa di proventi di cui non si conosce la fonte e troppo elevato è il peso delle *una tantum* e delle componenti più aleatorie dell'entrata. Rimangono, in tal modo, sconosciute le componenti di una parte di gettito che si presenta, peraltro, con un carattere straordinario ed occasionale, o quanto meno del tutto indeterminato, sebbene il fenomeno sia ridimensionato rispetto al pregresso. La Ragioneria ha nel tempo evidenziato che la denominazione riguarda entrate che non trovano una precisa denominazione in altrettanti capitoli esistenti in bilancio. La realizzazione degli introiti in questione, pur apparendo di carattere occasionale, per alcune fattispecie può

¹⁴ Da 7.673 milioni del 2009, a 4.544 milioni del 2010 (-41 per cento) ed a 2.577 milioni nel 2011 (-43 per cento).

¹⁵ Nel 2010 (3.505 e 3.137 milioni di accertato e riscosso di competenza), nel 2009 (con il picco rispettivamente di 6.243 e 6.059 milioni). Nel 2008 erano pari a 1.920 milioni di accertamenti e 1.690 di riscossioni di competenza, nel 2007 rispettivamente pari a 2.139 e 2.041 milioni, nel 2006 erano pari a 1.923 e 1.817 milioni e nel 2005 a 3.086 e 3.055 milioni.

presentarsi in maniera ripetitiva, in modo da fare assumere al fenomeno una collocazione ricorrente. Diversamente, per le voci di entrate determinate da specifiche disposizioni normative, che determinano versamenti imputati ai predetti capitoli di entrata, si ravvisa più concretamente una natura non ricorrente, in quanto le stesse assumono la caratteristica di “*una tantum*”.

Da un esame dettagliato dei capitoli (in totale n. 23 di cui n. 6 relativi al Titolo I e n. 17 relativi al Titolo II) si individuano quelli per i quali gli accertamenti presentano una quota uguale o superiore al 10 per cento del totale: capitolo 2368 “*Entrate eventuali e diverse del Ministero dell'economia e delle finanze già di pertinenza del Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica*” (34 per cento); capitolo 3560 “*Entrate eventuali e diverse concernenti il Ministero dell'interno*”; capitolo 3670 “*entrate eventuali e diverse concernenti il Ministero del lavoro e delle politiche sociali*” (10 per cento).

1.7. Entrate da sanzioni non tributarie

Le entrate sanzionatorie non tributarie sono state monitorate dalla Corte dei conti¹⁶, con la finalità di verificare i risultati finanziari, anche in termini gestionali (rapporto riscossioni/accertamenti) dell'attività amministrativa svolta per contrastare e reprimere le violazioni di legge in materia non tributaria.

Per questa tipologia d'entrata, con la nuova classificazione delle entrate, si hanno le seguenti tipologie:

- 2.1.5.1: multe, ammende, sanzioni;
- 2.1.5.2: altre entrate correlate ad illeciti;
- 2.1.5.3: entrate correlate a multe, ammende, sanzioni e illeciti da riassegnare ai competenti stati di previsione.

Queste nuove aggregazioni raccolgono capitoli ed articoli, che fino al 2007 erano imputati a ben tredici UPB.

Nell'aggregato delle tipologie in oggetto, l'andamento è governato dalla tipologia 2.1.5.1 (multe, ammende, sanzioni) la cui quota in termini di accertato è pari all'80 per cento, mentre la tipologia 2.1.5.2 (altre entrate correlate ad illeciti) è di per sé ininfluente.

Analizzando i dati di consuntivo del 2013, al lordo dei capitoli 3312 e 3313, il dato complessivo degli accertamenti, pari a 30.849 milioni, è più contenuto del 2012 (-3 miliardi, in termini percentuali -8,9 per cento): rispetto alle previsioni iniziali e definitive lo scostamento con l'accertato è rispettivamente del 49 e 47 per cento, con un miglioramento dell'indice di scostamento (nel 2012 era stato del 73 e 70 per cento).

Le riscossioni di competenza (2.407 milioni), rappresentano una percentuale minima dell'accertato (8 per cento). I versamenti di competenza (pari a 2.247 milioni) rappresentano la quasi totalità delle riscossioni di competenza (98 per cento).

Va, tuttavia, tenuto presente che nel computo di tali entrate rientrano anche i capitoli 3312 e 3313, riguardanti, rispettivamente, le sanzioni relative alle imposte dirette ed indirette, che risultano avere il peso più rilevante: l'accertato, nel 2013 è risultato pari a 22,3 miliardi, mentre il riscosso è solo il 6 per cento, pari a 1,3 miliardi.

¹⁶ Referto della Corte dei conti “Accertamento e riscossione delle entrate extratributarie derivanti dal controllo e dalla repressione delle irregolarità e degli illeciti: multe ammende, sanzioni” - Delibera n. 8/2010/G, del 28 aprile 2010 - e nell'ambito del monitoraggio mensile delle entrate erariali.

Per analizzare le sole entrate sanzionatorie extratributarie al netto degli importi relativi ai predetti capitoli, entrambi collocati nella tipologia 2.1.5.1. occorre sterilizzare il dato.

Così facendo, si assiste ad una inversione di tendenza poiché l'accertato (8.465 milioni) risulta minore sia delle previsioni iniziali di competenza (12.005 milioni) che delle previsioni definitive di competenza (12.283 milioni), mostrando uno scostamento negativo rispettivamente del 29 e 31 per cento.

Le riscossioni di competenza (1.093 milioni), rappresentano una percentuale ancora minore dell'accertato (13 per cento).

Il rapporto tra i versamenti di competenza (1.029 milioni) e le riscossioni di competenza risulta tuttavia pari al 94 per cento.

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

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

La non esaustività di un efficace monitoraggio della Ragioneria generale non trova rispondenza con l'attività svolta annualmente che, nell'individuare, relativamente ai titoli I e II, le somme rimaste da riscuotere in conto residui iscritte a ruolo, considera anche alcuni di quelli relativi alle entrate sanzionatorie. Tale individuazione come noto è propedeutica alla determinazione della percentuale di abbattimento dei resti da riscuotere operata, in consuntivo, dall'Agenzia delle Entrate¹⁷.

1.8. La gestione dei residui

L'analisi dei residui ed in particolare delle quattro voci relative ai residui di riscossione e di versamento (da riscuotere e da versare sia in conto competenza che in conto residui) ha posto in luce la seguente sintesi.

Rispetto al precedente esercizio finanziario, sono aumentate solamente il da riscuotere e il da versare in conto residui. In conto competenza invece si è in presenza di una riduzione.

Si è rilevata una inversione di tendenza nel *da riscuotere competenza*, che si attesta a 72.144 milioni, con una riduzione percentuale del 1,7 per cento pari a 1,2 miliardi; ciò è dovuto soprattutto al Titolo II, che vede una flessione del 10 per cento ed al Titolo III (-57 per cento, di scarso impatto finanziario).

Parimenti anche il *da versare competenza*, pari a 23,3 miliardi, migliora con una flessione del 4,2 per cento, dovuto soprattutto al Titolo I che si riduce del 10 per cento rispetto al 2012, dopo una crescita esponenziale nel triennio precedente.

In conto residui, l'andamento è oscillante negli anni. Dopo una flessione del *da riscuotere residui* nel 2011, si è verificata una crescita del residuo, che si attesta a 149.639 milioni (+11 per cento rispetto al 2012) fino a superare nel 2013 gli importi del 2010. L'aumento appare riconducibile soprattutto al Titolo II che ammonta a 85,8 miliardi (+10,4 miliardi rispetto al 2012), ma anche al Titolo I pari a 63,5 miliardi (+9 per cento, +5,4 miliardi).

¹⁷ Per il 2013 l'importo è stato pari a 367.216 milioni al quale l'Agenzia ha indicato si dovesse ragionevolmente applicare una riduzione in misura dell'82 per cento.

Anche l'aumento percentuale del *da versare residui* (+35 per cento per 4 miliardi), è imputabile quasi esclusivamente al titolo I e soprattutto alle entrate tributarie ricorrenti da attività ordinaria. Si è rilevato che il residuo per le entrate finali è in crescita nel quadriennio, anche nel Titolo I e II.

L'andamento descritto si palesa nella crescita rispetto al 2012 sia nel "da riscuotere totale" (+7 per cento, minore rispetto al +12 per cento dell'anno precedente) sia nel "da versare totale" (+8,7 per cento, minore rispetto al +18 per cento del 2012).

Di conseguenza si registra una crescita (+7,3 per cento) dei residui totali, passati da 243.278 milioni a 261.124 milioni, che si collocano sia per il Titolo I (137.890 milioni) che per il Titolo II (122.852 milioni) al livello massimo dell'ultimo triennio, e largamente al di sopra della media del medesimo quinquennio (228.790 milioni).

Al fine di valutare in che misura i residui potranno trasformarsi in incassi, sono utilizzati alcuni indicatori quali, da un lato, il peso che sul totale rappresentano il "da riscuotere residui" e il "da versare residui", e, dall'altro, la quota di residui netti riscossi in percentuale del "da riscuotere iniziale riaccertato". Continuando nell'analisi dei residui, va prestata attenzione ad altri due ordini di indicatori.

Il primo attiene alla persistente prevalenza, peraltro in aumento rispetto al 2012, delle insussistenze rispetto ai riaccertamenti, per l'importo di -53.322, nei Titoli I e II, superiore alla media dell'ultimo quinquennio (-45.974).

Il secondo indicatore riguarda, da una parte, la crescita *dell'incidenza sul totale* del "da versare residui" (+40,70 per cento, rispetto al 2012 in cui il valore era meno elevato, pari a 32,71 per cento) e, dall'altra, l'aumento nel triennio anche dell'incidenza sul totale del "da riscuotere residui", (+67,47 per cento rispetto al 2012 che riscontrava +64,57 per cento). L'apporto dei primi due titoli delle entrate è analogo, ma solo nelle entrate extra tributarie si è osservato una inversione nel rapporto percentuale del "da versare residui" sul totale, in riduzione, attestandosi al 38,56 per cento rispetto al 77,27 per cento del 2012.

Infine, l'analisi della gestione residui ha posto in luce scarsa capacità di riscossione sui residui: la quota residui riscossi permane sempre a livelli esigui di poco superiore al 3,2 per cento, lievemente più elevata nelle entrate tributarie (4 per cento, però in riduzione rispetto al 2012 di un punto percentuale).

1.9. La classificazione dei residui per grado di esigibilità

Il grado di esigibilità influisce sulla riscuotibilità dei residui, quindi sussiste l'obbligo per le Amministrazioni, ai sensi dell'art. 268 del regio decreto n. 827 del 1924, "Regolamento per l'amministrazione del patrimonio e per la contabilità generale dello Stato", di procedere alla classificazione dei resti da riscuotere, per grado di esigibilità. L'esito della distinzione è annualmente esposto nell'Allegato 24 al Rendiconto.

Il dato finale esposto nel Rendiconto relativamente ai residui al 31 dicembre è il risultato di un processo di successive rettifiche ed aggiustamenti eseguiti sulla base di presunzioni e di apprezzamenti prudenziali. L'analisi del procedimento è ampiamente illustrato nel volume sull'attendibilità delle scritture contabili.

Il dato iniziale di partenza rilevato dalle contabilità finali delle Amministrazioni è pari a 687.427 milioni di cui 37.499 milioni per le somme rimaste da versare (34.381 milioni nel 2012, 29.453 nel 2011 e 25.343 milioni nel 2010) e di 649.929 milioni per le somme rimaste da riscuotere (591.869 nel 2012, 529.249 nel 2011 e 470.549 milioni

nel 2010). Tali dati di partenza hanno subito rettifiche in aumento (a 39.168 milioni per il “da versare” ed a 650.695 milioni per il “da riscuotere”, per un totale residui di 689.863 milioni) a seguito dell’applicazione della procedura di compensazione che automaticamente azzerava gli importi negativi (+1.670 milioni per il “da versare” e solo +766 milioni per il “da riscuotere”) e di altre rettifiche minori (“SICR caricamento Allegati 23 e 24” che hanno inciso sul da riscuotere per -35 milioni). L’applicazione della procedura di compensazione ha riguardato prevalentemente il Titolo I (+2.070 milioni), e parzialmente il Titolo II (+316 milioni), mentre minore è stato l’apporto del Titolo III (circa 17 milioni, che ha raddoppiato il dato di partenza del “da versare” in partenza negativo per -16,2 milioni).

Il dato finale di consuntivo è stato ottenuto apportando una serie di ulteriori correttivi che includono l’aumento IPO2 (informazioni contabili ritardatarie), la cancellazione, dai resti da riscuotere, dell’importo di 56.143 milioni (come per gli anni precedenti), relativo ai vecchi condoni e ad accertamenti infondati e/o inesigibili dell’ex Ufficio IVA Napoli; le correzioni¹⁸, in progressivo aumento, richieste dall’Agenzia delle Entrate a titolo di riclassificazione dei resti da riscuotere per grado di esigibilità (riduzioni Allegato 24 al rendiconto), che nel 2013 sono pari a 301.113 milioni, di cui 189.880 milioni nelle somme da riscuotere per il Titolo I e 111.232 milioni per il Titolo II.

Con riguardo alle modalità di elaborazione dell’Allegato 24, che determina, come sottolineato, una riclassificazione dei resti da riscuotere per grado di esigibilità, come negli ultimi esercizi finanziari, la metodologia¹⁹ seguita dall’Agenzia delle Entrate, che opera un mero rinvio ai criteri seguiti nel precedente anno, si basa su una valutazione delle partite creditorie che tiene conto della loro composizione, ed in particolare:

- dell’incidenza delle posizioni creditorie interessate da procedure concorsuali; del minore recupero atteso dalle partite creditorie più vetuste (ante 1998);
- della stimabile percentuale di recupero attribuibile alle somme giudizialmente controverse;
- del non immediato scarico amministrativo delle somme inesigibili.

Prosegue, nel 2013, il processo (arrestatosi momentaneamente nel 2009) di progressivo aumento della quota di residui considerati non esigibili, che si era registrato negli anni precedenti.

Sulla base dell’analisi contenuta nell’allegato 24 al Rendiconto, nel 2013, sono state ritenute di riscossione certa, quantunque ritardata, il 37,2 per cento delle entrate finali rimaste da riscuotere dagli esercizi precedenti, in continua flessione rispetto agli esercizi finanziari finora analizzati dalla Corte (38,6 per cento nel 2012; 39 per cento nel 2011, a fronte di 48,9 nel 2010, 50,9 nel 2009, 48 nel 2008 e 44,7 nel 2007)²⁰, pur evidenziandosi nei dati del rendiconto una riscossione dei residui, al netto delle somme rimaste da versare del tutto insoddisfacente. Nel triennio si assiste ad una lieve flessione degli indicatori con riguardo alla quota di riscossione al netto (nel 2011 del 3,5 per cento anno in cui l’indicatore aveva mostrato una ripresa gestionale dall’1,9 per cento del 2010, nel 2012 del 3,45 per cento e nel 2013 del 3,21 per cento); le risultanze

¹⁸ Per i resti da riscuotere si riportano i dati dei precedenti esercizi (-329.563 milioni nel 2012; -289.188 nel 2011; -212.070 nel 2010, -163.533 milioni nel 2009, -149.274 nel 2008, -153.623 nel 2007, -136.78 nel 2006, -74.507 nel 2005, -90.824 nel 2004 e -64.226 nel 2003).

¹⁹ Agenzia delle Entrate prot. n. 67675 del 16 maggio 2014 indirizzata al Mef.

²⁰ Le percentuali sono state nel tempo pari al 45,9 nel 2006, 64,2 nel 2005, 52,3 nel 2004, 64,8 nel 2003, 58 nel 2002 e 62,1 nel 2001.

gestionali, tuttavia, appaiono ancora non rispondenti a risultati che possano far ritenere realistico un grado di esigibilità dei residui del 37 per cento.

Il dato va peraltro disaggregato fra residui gestiti dall’Agenzia delle Entrate e gli altri residui. Per le sole entrate tributarie il rapporto si è attestato al 35,88 per cento, in costante calo rispetto al 2012, 2011, 2010 e 2009 (37,3; 37,5; 47,6 e 49,4 per cento), inferiore al dato rilevato a tutti precedenti esercizi.

Per quanto riguarda, invece, gli “altri residui”, va osservato che nell’allegato 24 sono sempre classificati come di “riscossione certa, quantunque ritardata”, in una percentuale del 100 per cento, nonostante l’indice di riscossione netta dei residui delle entrate extratributarie si attesti nel 2013 al 2,61 per cento, esiguo come per i precedenti esercizi.

Come si è già visto, l’importo dei residui risultanti al 31 dicembre è stato determinato dalla Ragioneria tenendo conto, fra l’altro, della riduzione da apportare alle somme iscritte a ruolo e rimaste da riscuotere in conto residui (per le entrate finali indicata dall’Agenzia delle Entrate in 367.216 milioni per il titoli I e II), peraltro operata sugli stessi capitoli/articoli dello scorso anno (329.555 milioni nel 2012, 289.899 milioni nel 2011, 255.506 nel 2010, 197.029 nel 2009, 149.274 nel 2008, 153.623 nel 2007, 136.778 nel 2006, 74.507 nel 2005, 90.824 nel 2004 e 64.226 nel 2003), a seguito di riclassificazione dei resti medesimi per grado di esigibilità.

Appare evidente la crescita negli anni dell’importo complessivo sul quale l’Agenzia delle Entrate opera la riduzione.

L’aumento degli importi, sui quali è stata operata la riduzione percentuale, riguarda entrambi i titoli, per 231.563 le entrate del Titolo I (7 capitoli/articoli), e per 135.653 milioni il Titolo II (12 capitoli/articoli), di cui 73.081 milioni attinenti alle sanzioni relativi alla riscossione delle imposte.

Anche nel 2013, come nel 2012, la svalutazione è stata operata nella misura dell’82 per cento, analogamente nel 2011, 2010 e 2009 (83 per cento).

Applicando la percentuale di abbattimento comunicata dall’Agenzia delle Entrate (82 per cento) al dato alla stessa fornito dalla Ragioneria generale (pari a 367.216 milioni), risulta un abbattimento di somme rimaste da riscuotere in conto residui diverso da quello indicato nel prospetto riepilogativo delle rettifiche ai residui 2013 (pari invece a circa 301.113 milioni).

Per l’illustrazione e la valutazione critica della metodologia seguita dall’Agenzia delle Entrate, per la riduzione delle somme iscritte a ruolo e rimaste da riscuotere in conto residui, si rinvia al volume “Attendibilità delle scritture contabili” di questa relazione.

2. Azione e risultati dell’attività di contrasto all’evasione

2.1. L’attività di controllo

2.1.1. I controlli dell’Agenzia delle Entrate

L’attività di controllo posta in essere nel 2013 dall’Agenzia delle Entrate è sintetizzata nei seguenti prospetti, che indicano, nel confronto quadriennale, il numero dei controlli eseguiti: la riduzione degli accertamenti di tipo ordinario appare sintomatica di un indebolimento della complessiva attività.

ATTIVITÀ DI CONTROLLO DELL'AGENZIA DELLE ENTRATE
(numero di interventi eseguiti)

ATTIVITA'	2010	2011	2012	2013
Accertamenti II.DD - IRAP - IVA - REGISTRO	768.793	756.186	741.331	713.313
<i>di cui:</i>				
II.DD - IRAP - IVA	388.343	347.329	343.652	329.457
<i>di cui:</i>				
<i>controlli sui crediti di imposta (incremento occupazionale - investimenti)</i>	330	238	171	1.717
<i>controlli dei crediti d'imposta indebitamente utilizzati in compensazione nel mod. F24</i>	6.794	3.325	3.267	4.291
<i>accertamenti da studi di settore</i>	30.219	17.056	13.230	10.950
Accertamenti Registro	63.213	58.938	58.033	52.300
Accertamenti parziali automatizzati (d.P.R. 600/73 art. 41-bis)	317.237	349.919	339.646	331.556

Fonte: Agenzia delle Entrate

Il numero di controlli complessivamente eseguiti ai fini delle Imposte sui redditi, dell'IVA, dell'IRAP, e dell'Imposta di registro (n. 713.313) si riduce del 3,7 per cento rispetto al 2012 (n. 741.331). Il risultato complessivo deriva da una riduzione tendenziale di tutte le tipologie di attività.

Si riducono del 4 per cento i controlli ordinari ai fini delle Imposte sui redditi, dell'IVA e dell'IRAP (da 343.652 nel 2012 a 329.457 nel 2013). All'interno di tale categoria di controlli continua la rilevante flessione degli accertamenti da studi di settore, ridottisi a 10.950 nel 2013, con una diminuzione del 17 per cento che fa seguito alla riduzione del 22 per cento che si era avuta nel 2012, quando i controlli erano stati 13.230. Dal 2010 tale tipologia di controlli si è ridotta di quasi due terzi. Da rilevare, invece, dopo la flessione del 28 per cento che si era registrata nell'anno precedente, un significativo aumento del numero dei controlli sui crediti di imposta che passano da 171 nel 2012 a 1.717 nel 2013. In crescita anche i controlli sui crediti d'imposta indebitamente compensati mediante mod. F24, che aumentano del 31 per cento passando da 3.267 nel 2012 a 4.291 nel 2013, rispetto alla flessione del 2012 (-2 per cento). I controlli parziali automatizzati, che nel 2011 erano incrementati del 10 per cento, nel 2012 si riducono del 3 per cento e nel 2013 del 2 per cento (da n. 339.646 a n. 331.556). Tali controlli sono generalmente di minore rilevanza e significatività, anche se meno onerosi. Andrebbero, comunque, valorizzati estendendoli, in quanto possibile, alle informazioni che derivano dalle comunicazioni concernenti i rapporti con clienti e fornitori (c.d. spesometro). Infine, in diminuzione del 10 per cento si presenta il numero di controlli relativi all'Imposta di registro, passati da 58.033 nel 2012 a 52.300 nel 2013, con una riduzione più marcata rispetto alla contenuta contrazione di attività verificatasi nel 2012.

L'Agenzia delle Entrate non ha fornito la disaggregazione dei controlli effettuati e degli introiti conseguiti per classi di recupero. Ciò non rende possibile valutare quanta parte dell'attività di controllo svolta risulti effettivamente proficua e produttiva di maggior gettito e quanta, viceversa, si traduca in impiego improduttivo di attività operativa. Di notevole rilievo finanziario, sebbene di minore complessità operativa, sono i controlli automatizzati ed i controlli formali o documentali.

Con riguardo ai primi (art. 36-bis del d.P.R. n. 600 del 1973 e art. 54-bis del d.P.R. n. 633), il numero delle comunicazioni di irregolarità emesse è in lieve flessione

rispetto al 2012, ma risultano dimezzate le connesse iscrizioni a ruolo, il cui ammontare passa dal 36 per cento del 2012, al 16 per cento nel 2013 rispetto al numero complessivo delle comunicazioni dell'anno. Solo un terzo delle comunicazioni emesse risulta incassato, mentre il 12 per cento è stato annullato in autotutela. Va sottolineato tuttavia che, sulla percentuale di comunicazioni annullate, incidono le comunicazioni scaturite dalla rilevazione di errori meramente formali commessi dai contribuenti e/o dai sostituti d'imposta in sede di compilazione delle dichiarazioni o delle deleghe di pagamento, le cui correzioni devono essere necessariamente effettuate in fase di assistenza, anche in ausilio al contribuente per evitare il perpetuarsi degli errori commessi in buona fede.

In rilevante aumento nel 2013 il numero di comunicazioni di irregolarità non ancora pagate e non ancora iscritte a ruolo che costituiscono il 45 per cento circa delle comunicazioni emesse al netto di quelle annullate in autotutela e di quelle già iscritte a ruolo.

Tavola 8

L'ATTIVITÀ DI CONTROLLO DELL'AGENZIA DELLE ENTRATE
CONTROLLI AUTOMATIZZATI

Entrate da "liquidazione automatizzata" (art. 36bis e 54bis)		2010	2011	2012	2013
Comunicazioni di irregolarità emesse*		7.671.727	8.402.587	6.732.704	6.705.827
di cui:	Incassate**	3.908.157	3.938.785	3.074.714	2.122.695
	Annullate in autotutela**	1.002.273	1.137.082	860.135	779.002
	Iscritte a ruolo**	2.761.296	3.014.417	2.428.216	1.077.309

Fonte: Agenzia delle Entrate

*La differenza tra il totale delle comunicazioni emesse e la somma tra comunicazioni incassate, annullate in autotutela e iscritte a ruolo è dovuta a comunicazioni in pagamento o in corso di verifica ai fini dell'eventuale formazione dei ruoli.

**Dato rilevato al 24 febbraio 2014

Relativamente ai controlli formali, nel 2013, si è registrata una diminuzione del loro numero, che si è attestato complessivamente su 1,21 milioni (pari al -5 per cento rispetto al 2012). Circa 800mila sono stati i controlli documentali *ex art. 36ter* del d.P.R. n. 600 del 1973 (con una riduzione del 6 per cento rispetto al 2012). Questo dato è comprensivo dei controlli centralizzati (c.d. Comunicazioni Esiti Centralizzate - CEC) e cioè comunicazioni contenenti richieste di pagamento prodotte automaticamente a seguito di incroci tra gli archivi dell'Anagrafe Tributaria effettuati sulla base di specifici criteri selettivi.

Si sono ridotti anche i controlli svolti su campione unico pari a 318mila (-3,6 per cento rispetto al 2012).

Tavola 9

L'ATTIVITÀ DI CONTROLLO DELL'AGENZIA DELLE ENTRATE
CONTROLLI FORMALI

	2010	2011	2012	2013
TOTALE	1.237.937	1.321.870	1.279.767	1.211.151
Controllo formale <i>ex art. 36ter</i> d.P.R. 600/73	905.556	1.005.381	949.238	892.614
Campione unico	332.381	316.489	330.529	318.537

Fonte: dati dell'Agenzia delle Entrate

Il numero delle comunicazioni degli esiti dei controlli documentali emessi²¹ nel triennio 2010-2012, relative ai periodi di imposta 2008-2010, ha subito un calo, passando da 780mila del 2008 a 555mila comunicazioni del 2010, delle quali il 64 per cento ha dato luogo almeno al primo versamento diretto.

L'Agenzia delle Entrate ha riferito che l'adozione di criteri selettivi più puntuali negli ultimi anni ha comportato sia una diminuzione delle dichiarazioni segnalate (circa il 2 per cento tra il periodo di imposta 2009 e 2010), sia una diminuzione delle comunicazioni degli esiti cui ha fatto seguito un effettivo incasso. Già dal raffronto dei dati relativi agli anni di imposta 2008 e 2009, omogenei ai fini della valutazione sui risultati perché per entrambi si è conclusa la lavorazione delle dichiarazioni, emergono tali diminuzioni strettamente collegate all'adozione dei nuovi criteri selettivi che tengono altresì conto dell'incrocio di più elementi informativi.

Il controllo formale ha assorbito nel 2013 risorse umane per 1,7 milioni di ore/uomo su 18 milioni di ore/uomo, utilizzate per tutta l'attività di controllo fiscale, cioè il 10 per cento delle risorse umane complessivamente impiegate, generando un risultato finanziario non di grande rilievo finanziario.

Per quanto attiene all'attività istruttoria esterna (tra i quali i controlli mirati e le verifiche fiscali), l'esame dei dati mostra nel 2013 un lieve calo (-0,2 per cento) delle attività di controllo esterno, che passano da 54.424 nel 2012 a 54.281 nel 2013; maggiore la riduzione del numero di verifiche e controlli mirati nei confronti di soggetti di grandi dimensioni (-5,5 per cento rispetto al 2012, già in flessione nel 2012). Anche le verifiche e controlli mirati nei confronti di altri soggetti (n. 9.344) sono in diminuzione del 2 per cento circa, rispetto al 2012 (n. 9.511). Il numero di accessi brevi, che sono riferiti cumulativamente agli accessi per il controllo dei dati dichiarati ai fini dell'applicazione degli studi di settore e per l'analisi del rischio delle partite IVA, risulta aumentato nel 2013, sia pur lievemente, passando da 44.531 nel 2012, a 44.576 (+0,1 per cento).

Tavola 10

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

	2010	2011	2012	2013
<i>Verifiche e controlli mirati nei confronti di soggetti di grandi dimensioni</i>	501	435	382	361
<i>Verifiche e controlli mirati nei confronti di altri soggetti</i>	9.058	9.488	9.511	9.344
<i>Accessi brevi*</i>	46.365	44.388	44.531	44.576
<i>di cui:</i>				
<i>Accessi brevi per il controllo dei dati da studi di settore</i>	41.577	36.980	36.456	33.606

Fonte: Agenzia delle Entrate

*Accessi per il controllo dei dati dichiarati ai fini dell'applicazione degli Studi di settore e per l'analisi del rischio delle partite IVA

Infine, la tavola successiva, espone i dati relativi agli accertamenti sintetici IRPEF effettuati per il periodo 2008-2009, con i connessi risultati finanziari. L'accertamento sintetico del reddito complessivo delle persone fisiche è effettuato ai sensi dell'articolo 38, commi 4-7, d.P.R. n. 600 del 1973²².

²¹ Dato Agenzia Entrate al febbraio 2014.

²² Il Garante della privacy, nel parere reso in data 21 novembre 2013, ha escluso che il trattamento in esame sia fondato unicamente sul "trattamento automatizzato" di dati personali.

Nel 2013 sono stati eseguiti circa 21mila accertamenti sintetici, con un decremento del 42 per cento rispetto al 2012. In dettaglio, gli accertamenti svolti nei confronti di soggetti titolari di reddito d'impresa risultano in diminuzione del 41 per cento, essendo passati da 9.241 nel 2012, a 4.478 nel 2013. Il numero di accertamenti sintetici IRPEF relativi a periodi d'imposta dal 2009, pur avendo un'incidenza esigua, sono anch'essi diminuiti (-58 per cento). A fronte della diminuzione del numero degli accertamenti, si registra una flessione delle relative entrate, che si contraggono progressivamente dai 148 milioni circa del 2010, fino ad arrivare ai 17 milioni del 2013 (-88 per cento). Come già evidenziato lo scorso esercizio, all'aggiornamento dell'accertamento sintetico era stato previsto un maggior gettito per 741,2 milioni nel 2011, 708,8 milioni nel 2012 e 814,7 milioni nel 2013. Pur considerando che le modifiche all'accertamento sintetico introdotte dal DL n. 78 del 2010²³ si sarebbero applicate a partire dagli accertamenti relativi al periodo d'imposta 2009, appare chiaro che, ex post, non si sono verificati i risultati finanziari attesi in termini di maggiori entrate. Peraltro, anche il DL n. 112 del 2008 aveva previsto maggiori entrate, non accertate, attribuibili agli effetti del Piano Straordinario di controlli finalizzati all'accertamento sintetico, per 170 milioni per il 2009, 290 milioni per il 2010 e 520 milioni per il 2011.

Tavola 11

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

	Anno			
	2010	2011	2012	2013
Numero Accertamenti Sintetici IRPEF relativi a periodi d'imposta fino al 2008	30.535	36.291	37.091	21.493
Numero Accertamenti Sintetici IRPEF relativi a periodi d'imposta dal 2009		13	100	42
Soggetti titolari di Reddito professionale o d'impresa	8.528	8.678	9.241	5.478
Risultati finanziari conseguiti al 31/12/2013*	148	116	30	17

Fonte: Agenzia delle Entrate

* Dati non definitivi, aggiornati al 05/02/2014

L'attività di controllo, sinora esposta, attuata nel 2013 dall'Agenzia delle Entrate, ha prodotto esiti finanziari, lievemente superiori a quelli registrati nel precedente esercizio.

Le entrate derivanti da attività di accertamento e controllo ammontano a poco più di 13 miliardi, riportando un incremento (4 per cento) rispetto al 2012 (12,4 miliardi).

²³ Il nuovo metodo di ricostruzione del reddito è improntato ad una maggiore trasparenza e facilità di comprensione; si fonda, infatti, sulle "spese certe" e sulle "spese per elementi certi", tenendo conto, per tali ultime spese, della tipologia di famiglia del contribuente e dell'area geografica di appartenenza.

Tavola 12

ATTIVITÀ DI CONTROLLO DELL'AGENZIA DELLE ENTRATE
ENTRATE DA ACCERTAMENTO E CONTROLLO

(in milioni)

	2010	2011	2012	2013
Totale	11.049	12.703	12.470	13.056
di cui:				
da Liquidazione automatizzata	4.635	5.516	5.280	5.539
da Controlli documentali	369	399	418	384
da Controlli sostanziali	6.045	6.788	6.772	7.133

2013: Dati di preconsuntivo non definitivi

Analizzando nel dettaglio le entrate per ciascuna tipologia di controllo, si registrano nel 2013 entrate da liquidazione automatizzata (art. 36*bis* d.P.R. n. 600 del 1973, art. 54*bis* d.P.R. n. 633 del 1972 e liquidazione atti sottoposti a registrazione) pari a 5,5 miliardi, in aumento del 9 per cento rispetto al 2012 (5 miliardi).

L'ammontare invece delle entrate derivanti da controlli documentali (art. 36*ter* d.P.R. n. 600 del 1973) è pari nel 2013 a 384 milioni, in diminuzione dell'8 per cento rispetto al 2012.

Nelle entrate connesse ai controlli sostanziali, che ammontano nel 2013 a 7,1 miliardi, si registra un aumento pari al 5 per cento rispetto all'importo del 2012 pari a circa 6,8 miliardi.

L'Agenzia delle Entrate, come per lo scorso esercizio, ha dichiarato di non avere disponibili i dati relativi alla distribuzione delle entrate da accertamento sostanziale per classi di recupero e per tipologia di soggetti sottoposti all'attività di controllo. Tale carenza appare grave e non può sottacersi che l'indisponibilità dei dati in materia non consente di valutare la probabile elevata concentrazione dei risultati finanziari dei controlli sostanziali.

Al riguardo, pur in assenza di dati analitici, si può ritenere che la parte più rilevante dell'incremento di entrate effettive conseguito nel quadriennio 2010-2013 è derivata dall'attività di controllo svolta nei confronti di grandi contribuenti e, specificamente, di quelle interessate dai noti fenomeni elusivi riconducibili alla categoria dell'abuso del diritto, elaborata dalla giurisprudenza.

Nei prospetti seguenti, si riportano i dati riepilogativi della maggiore imposta complessivamente accertata (MIA) nell'esercizio 2013. Gli accertamenti ai fini II.DD., IVA e IRAP sono preponderanti come categoria, ma in flessione dal 2011.

Tavola 13

MAGGIORE IMPOSTA ACCERTATA

(in milioni)

Maggiore imposta accertata	2010	2011	2012	2013
MIA accertamenti ai fini II.DD., IVA e IRAP	27.476	30.033	27.765	24.001
MIA accertamenti parziali automatizzati imposte dirette	373	400	432	474
MIA accertamenti in materia di imposte di registro e altre imposte correlate	352	404	363	392
Totale MIA	28.201	30.837	28.560	24.867

Fonte: dati Agenzia delle Entrate

Dalla distribuzione degli accertamenti II.DD., IVA e IRAP per tipologia di contribuente e dalla relativa maggiore imposta accertata nel 2013 sembra emergere una tendenza al riequilibrio: il minore importo complessivamente accertato concerne il gruppo dei grandi contribuenti, mentre il maggiore importo complessivamente accertato si riferisce al settore delle Imprese di piccole dimensioni e dei professionisti.

Tavola 14

DISTRIBUZIONE ACCERTAMENTI PER TIPOLOGIA

<i>Distribuzione accertamenti II.DD., IVA e IRAP per tipologia e relativa MIA</i>	<i>n. accertamenti 2012</i>	<i>n. accertamenti 2013</i>	<i>MIA*2012</i>	<i>MIA*2013</i>	<i>Valore mediano</i>
					<i>MIA**2013</i>
Grandi contribuenti	3.011	2.981	4.987	3.841	87.903
Imprese di medie dimensioni	15.211	14.363	5.791	5.184	39.760
Imprese di piccole dimensioni e professionisti	173.387	167.392	13.424	11.895	13.451
Determinazione sintetica del reddito	37.166	21.535	626	359	12.360
Enti non commerciali	3.820	4.777	259	260	16.747
Altri accertamenti diversi da quelli su redditi di impresa e lavoro autonomo	111.057	118.409	2.678	2.462	3.273
Totale	343.652	329.457	27.765	24.001	9.028

Fonte: dati Agenzia delle Entrate

* in milioni

** in migliaia

In calo nel 2013 il numero degli accertamenti effettuati, per tutte le tipologie ad eccezione degli Enti non commerciali e degli altri accertamenti diversi da quelli su redditi di impresa e lavoro autonomo, che producono però percentualmente una MIA più contenuta. In riduzione anche gli effetti in termini di maggior imposta accertata per tutte le tipologie.

Di seguito, si analizzano nello specifico le tipologie di controllo con riguardo agli esiti finanziari realizzati.

Dai dati trasmessi dall'Agenzia delle Entrate concernenti il controllo automatizzato delle dichiarazioni effettuato nel 2013, ai sensi degli artt. 36bis del d.P.R. n. 600 del 1973 e 54bis del d.P.R. n. 633 del 1972, emerge un aumento (9 per cento) delle relative entrate complessive, al netto della tassazione separata.

L'incidenza percentuale sul totale dei versamenti diretti risulta in crescita nel quadriennio ed ha raggiunto nel 2013 il 56 per cento del totale.

Tavola 15

ATTIVITÀ DI CONTROLLO DELL'AGENZIA DELLE ENTRATE
ENTRATE DA "LIQUIDAZIONE AUTOMATIZZATA" IMPOSTE DIRETTE E IVA (ARTT. 36BIS E 54BIS)
ED ENTRATE DA LIQUIDAZIONE ATTI SOTTOPOSTI A REGISTRAZIONE (*)

		(in milioni)			
		2010	2011	2012	2013**
"LIQUIDAZIONE AUTOMATIZZATA" 36 bis e 54 bis	totale	4.635	5.516	5.084	5.539
	<i>di cui:</i>				
	<i>versamenti diretti</i> F24*	1.859	2.483	2.568	3.108
	% su totale	40%	45%	51%	56%
	<i>Ruolo</i>	2.680	2.801	2.293	2.232
	% su totale	58%	51%	45%	40%
Entrate da "liquidazione atti sottoposti a registrazione"		<i>versamenti diretti</i> F23	96	232	223
			199		

Fonte: dati Agenzia delle Entrate

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

** dati 2013 di preconsuntivo

Un aspetto tutt'altro che secondario nella complessiva strategia di riduzione dell'evasione fiscale dovrebbe essere quello della efficacia ed incisività dell'azione di riscossione dei tributi non spontaneamente versati dai contribuenti. Il fenomeno degli omessi e ritardati pagamenti d'imposta nei settori dell'imposizione sul reddito e dell'IVA continua a presentare un'abnorme rilevanza nella gestione del sistema tributario.

In proposito l'Agenzia delle Entrate ha fornito i dati relativi all'ammontare delle imposte dichiarate e non versate in autotassazione dai contribuenti per il triennio 2008-2010²⁴, dai quali emerge il progressivo aumento degli importi non versati.

Tavola 16

IMPOSTE DICHIARATE E NON VERSATE *			
Anno d'imposta	2008	2009	2010
Imposte richieste	8.041.724.215,35	8.458.419.588,80	9.249.476.372,39

Fonte: dati Agenzia delle Entrate

*I dati tengono conto delle operazioni di correzione effettuate sugli esiti in sede di assistenza sia sulla comunicazione di irregolarità.

In assenza di ulteriori informazioni, non si è in grado di distinguere quanto i dati derivino da un radicale mancato versamento e quanto invece si riconnettano alla possibilità di dilazioni di pagamento successive alle liquidazione.

Gli esiti finanziari dei controlli documentali, eseguiti ai sensi dell'art. 36ter del d.P.R. n. 600 del 1973, mostrano, nell'ultimo anno, una inversione di tendenza rispetto al triennio precedente. Si registra, infatti, una diminuzione dell'8 per cento delle entrate del 2013 rispetto all'anno precedente. Sono diminuite soprattutto le entrate derivanti da versamenti diretti, che costituiscono, in ciascuno degli esercizi considerati, circa l'80 per cento dell'entrata complessiva derivante da tale attività. Va, peraltro, segnalato che l'elevato numero dei controlli effettuati *ex art. 36ter*, che costantemente negli ultimi

²⁴ Per l'anno d'imposta 2011 l'attività di liquidazione è ancora in una fase poco avanzata. Per l'anno d'imposta 2012 l'attività è appena iniziata.

anni hanno superato il milione, si presenta in flessione nel 2013, fatto questo che certamente ha inciso sui relativi esiti finanziari.

Tavola 17

ATTIVITÀ DI CONTROLLO DELL'AGENZIA DELLE ENTRATE
ENTRATE DA "CONTROLLI FORMALI"
(ART. 36- TER, D.P.R. N. 600 DEL 1973)

		<i>(in milioni)</i>				
Anno		2009	2010	2011	2012	2013
Gettito totale		281	369	399	418	384
<i>di</i>	<i>Versamenti diretti</i>	205	298	318	336	305
<i>cui:</i>	<i>Ruoli</i>	76	71	81	82	79

Fonte: Agenzia delle Entrate

I risultati finanziari dell'attività di accertamento sostanziale nei settori delle imposte dirette, dell'IVA e del Registro pongono in luce quanto segue.

Nel 2013 c'è stato un aumento del 4,2 per cento rispetto all'anno precedente, distribuito, quanto agli esiti dell'accertamento, fra gli istituti dell'adesione all'accertamento (+9 per cento), della conciliazione giudiziale (+16,2 per cento) e dell'acquiescenza (+12,6 per cento); pure in aumento anche le entrate per l'attività di controllo relative all'adesione ai verbali e al registro. Al contrario, per le entrate da ruoli (1.652 milioni) si evidenzia un calo (-28,2 per cento).

Tavola 18

ATTIVITÀ DI CONTROLLO DELL'AGENZIA DELLE ENTRATE
ENTRATE DA ATTIVITÀ DI CONTROLLO SOSTANZIALE (ACCERTAMENTO)*

		<i>(in milioni)</i>			
		2010	2011	2012	2013
Totale		5.720	6.570	6.421	6.688
adesione ai verbali		514	378	543	557
adesione all'accertamento		1.651	2.808	2.475	2.697
<i>% adesione su tot.</i>		38	48	47	49
<i>di cui:</i>	Acquiescenza	1.073	786	963	1.084
	conciliazione giudiziale	245	530	229	266
	Registro**	532	399	411	432
	<i>% registro su totale</i>	9	6	6	6
	Ruoli	1.705	1.669	1.800	1.652

Fonte: Agenzia delle Entrate

* Non sono compresi i versamenti diretti (F24) non correlati alle adesioni, acquiescenza, conciliazione giudiziale

** Versamenti (F23) correlati all'attività di controllo sostanziale relativa all'imposta di registro (comprese le adesioni)

Le indagini finanziarie autorizzate, dopo il progressivo aumento nel triennio 2010-2012, risultano in flessione nel 2013 (-22,6 per cento), come pure in diminuzione risulta la maggiore imposta accertata per effetto delle stesse indagini²⁵.

²⁵ Al riguardo si segnala un recente orientamento giurisprudenziale (Corte di Cassazione - Sezione Tributaria sentenza 2 ottobre 2013, n. 22514) che sembra aprire di fatto la strada agli accertamenti, basati sulle movimentazioni dei conti correnti, delle persone fisiche che esercitano attività di lavoro dipendente.

Tavola 19

INDAGINI FINANZIARIE AUTORIZZATE E MAGGIORE IMPOSTA ACCERTATA			
Anno	Numero contribuenti sottoposti ad indagine finanziaria autorizzata	Numero Accertamenti IIDD, IRAP, IVA assistiti da Indagini finanziarie	Maggiore Imposta Accertata (IIDD, IRAP, IVA) (in milioni)
2010	11.577	9.371	866
2011	16.628	10.869	1.129
2012	19.076	11.872	1.201
2013	14.773	12.069	1.134

Fonte: dati Agenzia delle Entrate

L'analisi degli esiti finanziari derivanti dall'applicazione degli studi di settore in sede di dichiarazione, mette in luce, a decorrere dal 2006, una progressiva rilevante riduzione della maggiore base imponibile emersa, scesa nel 2012, ad un ammontare di poco superiore a 2 miliardi.

Tavola 20

STUDI DI SETTORE							
Periodo d'imposta	Numero contribuenti che hanno applicato gli studi di settore	Numero contribuenti originariamente congrui a studi di settore	Incidenza sui contribuenti che hanno applicato gli studi di settore (%)	Contribuenti con adeguamento in dichiarazione			
				Numero	Incidenza sui contribuenti che hanno applicato gli studi di settore (%)	migliaia	valore medio in euro ⁽¹⁾
1998	1.025.926	502.704	49,00%	181.656	17,7	742.696	4.088
1999	1.464.927	1.089.882	74,40%	260.701	17,8	1.147.803	4.403
2000	2.048.650	1.090.849	53,20%	306.062	14,9	1.579.980	5.162
2001	2.558.897	1.609.546	62,90%	368.257	14,4	1.968.020	5.344
2002	2.918.883	1.948.547	66,80%	393.921	13,5	2.201.053	5.588
2003	3.123.179	2.221.199	71,10%	327.959	10,5	2.362.546	7.204
2004	3.193.175	2.189.613	68,60%	470.693	14,7	2.977.593	6.326
2005	3.275.227	2.316.109	70,70%	533.400	16,3	3.401.154	6.376
2006	3.572.108	1.998.981	56,00%	653.980	18,3	5.160.180	7.890
2007	3.734.932	2.136.176	57,20%	615.356	16,5	4.406.763	7.161
2008	3.520.765	2.106.953	59,80%	523.394	14,9	4.083.490	7.802
2009	3.497.610	2.392.197	68,40%	425.830	12,2	3.077.077	7.226
2010	3.482.862	2.402.103	69,00%	412.165	11,8	3.131.352	7.597
2011	3.454.706	2.386.487	69,08%	399.889	11,6	3.072.220	7.683
2012	3.672.836	2.693.803	73,34%	334.441	9,1	2.220.409	6.639
2013							

Fonte: dati Agenzia delle Entrate

⁽¹⁾ Per contribuenti con adeguamento in dichiarazione

In 14 anni il numero dei contribuenti che hanno applicato gli studi di settore è più che triplicato, rimanendo abbastanza stabile dal 2003. Ben il 73 per cento dei contribuenti interessati risulta, nel periodo di imposta 2012, congruo.

2.1.2. I controlli dell'Ex-Agenzia del Territorio

L'attività di controllo posta in essere nel 2013 dall'ex Agenzia del Territorio è riepilogata nel prospetto seguente:

ATTIVITÀ DI CONTROLLO DELL'EX-AG. DEL TERRITORIO
NUMERO ESITI DEI CONTROLLI ESEGUITI

AGENZIA DELLE ENTRATE EX-AGENZIA DEL TERRITORIO	2010		2011		2012		2013	
	Numero controlli eseguiti	Esiti finanziari (variazioni di rendita) (milioni)						
Numero classamenti delle U.I.U.* verificati nel merito	1.023.302	118	852.203	117	912.587	207	999.967	157
Controlli in sopralluogo sulle U.I.U. presentate con docfa	160.875		136.114		162.369		157.274	
Numero di particelle trattate a seguito degli elenchi pubblicati in GU al 31/12/2009 relative a fabbricati non presenti in catasto o ad ampliamenti non registrati	385.640	19	680.837	235	235.579	33	57.078	23,5
Numero di unità immobiliari urbane con attribuzione di rendita presunta			344.741	206	147.284	82		
Numero di particelle trattate contenute negli elenchi pubblicati in GU al 31/12/2009 relative a fabbricati che hanno perso i requisiti di ruralità	162.866	6,8	52.769	21	38.325	25	15.631	7,6
Numero microzone revisionate ai sensi dell'art. 1, comma 335, LF 2005	1	0,4	In corso	-	3 microzone	7,8	17 microzone	123,6
Revisione puntuale del classamento (Art. 1 comma 336 LF 2005)	6.518 u.i.u.	43	9.822	26	6.604	24	11.011	8,5
Verifica all'attualità dell'appartenenza alle categorie f3/f4	213.719 u.i.u.	34	96.348	25	205.152	27	148.953	16,4

Fonte: Agenzia delle Entrate ex-Agenzia del Territorio

Nel 2013 risultano aumentati del 9,6 per cento il numero dei classamenti delle unità immobiliari urbane verificati nel merito, passando da circa 913mila nel 2012 a 1 milione circa nel 2013. I controlli svolti in sopralluogo sulle unità immobiliari urbane presentate con *Docfa* sono diminuiti nel 2013 (n. 157mila) del 3,14 per cento rispetto al 2012 (162mila). Gli esiti relativi ai suddetti controlli, in termini di variazioni di rendita, subiscono nel 2013 una consistente diminuzione del -24 per cento, passando da 207 milioni nel 2012 a 157 milioni nel 2013.

Il numero di controlli su particelle trattate a seguito degli elenchi pubblicati in G.U. al 31/12/2009 relative a fabbricati non presenti in catasto o ad adempimenti non registrati risultano nel 2013 pari a circa 57mila, in netto calo (-75,8 per cento) rispetto al 2012 (235,6mila). Ne consegue, nel 2013, una riduzione (-29 per cento) delle suddette attività di controllo, in termini di variazioni di rendita, rispetto al 2012.

I controlli sul numero di particelle trattate a seguito degli elenchi pubblicati in G.U. al 31 dicembre 2009 relative a fabbricati che hanno perso i requisiti di ruralità ammontano nel 2013 a circa 16mila, in flessione rispetto al 2012 (38mila) del -59 per cento, facendo registrare una diminuzione nelle variazioni di rendita accertate rispetto al 2012 pari al 69,6 per cento in meno.

I controlli relativi alla revisione puntuale del classamento sono aumentati nel 2013 del +67 per cento, passando da 6,6mila nel 2012 a 11mila nel 2013. Risulta inoltre una notevole diminuzione del -64,6 per cento rispetto al 2012 anche delle variazioni di rendita accertate (da 24 milioni nel 2012 a 8,5 milioni nel 2013); quelli concernenti la verifica all'attualità dell'appartenenza alle categorie f3/f4 ammontano nel 2013 a 149mila, in calo (-27 per cento) rispetto al 2012 (205mila). A tale diminuzione dei controlli, si registra una diminuzione delle variazioni di rendita accertate (-39 per cento), che passa da 27 milioni nel 2012 a 16,4 milioni nel 2013.

L'attività di controllo dell'ex Agenzia del Territorio mostra quindi una decisiva riduzione soprattutto per quanto riguarda il numero di particelle trattate a seguito degli elenchi pubblicati in GU relative a fabbricati non presenti in catasto o ad ampliamenti non registrati e quelle relative a fabbricati che hanno perso i requisiti di ruralità. È, invece, aumentato il numero di microzone revisionate; si registra, anche, una crescita della revisione del classamento.

Gli esiti finanziari connessi, in termini di variazione di rendita, sono aumentati rispetto agli anni precedenti soprattutto in relazione alle microzone revisionate ai sensi dell'art. 1, comma 335, LF 2005, in riduzione per le altre tipologie di attività.

In merito all'attuazione della riforma e del decentramento del Catasto, l'Agenzia delle Entrate, che ha incorporato l'Agenzia del Territorio, ha proseguito le attività, soprattutto per la definizione della *governance* dei processi catastali, nell'ottica del federalismo fiscale. Le disposizioni recenti che hanno introdotto il Catasto tra le funzioni fondamentali dei Comuni (DL n. 95 del 2012 art.19 co.1 che ha apportato modifiche al DL n. 78 del 2010) hanno fatto emergere un problema di coordinamento con le altre disposizioni sulla materia contenute nello stesso DL n. 78 del 2010, tese a salvaguardare il principio dell'unitarietà del sistema catastale nazionale. Anche nella legge di delega fiscale (legge n. 23 del 2014) è ribadita la necessità di mantenere il coinvolgimento dei Comuni, di contemplare strumenti volti ad agevolare il corretto classamento degli immobili e la valorizzazione/stabilizzazione delle esperienze di decentramento catastale comunale già avviate.

Dal punto di vista operativo sono rese disponibili, per i Comuni, tramite il "Sistema di interscambio" e il "Portale per i Comuni", le informazioni contenute nelle banche dati catastali (quali le superfici degli immobili, gli esiti delle attività di riclassamento, i dati relativi agli aggiornamenti catastali e della titolarità di un immobile, le richieste di ruralità, l'elenco delle particelle sulle quali insistono immobili non dichiarati in catasto). Anche i Comuni, attraverso il "Portale", possono trasmettere all'Agenzia informazioni sulle notifiche inviate agli interessati ed altre informazioni (classamento di singole unità immobiliari, segnalazioni, in esito ai controlli effettuati).

Una specifica attività è stata prevista dal legislatore al fine di identificare e regolarizzare le "case fantasma" (art. 2, comma 36, del DL n. 262 del 2006)²⁶.

L'Agenzia delle Entrate ha riferito che l'attività è stata di fatto conclusa il 30 novembre 2012 con l'attribuzione, a più di 492mila immobili, di una rendita catastale presunta complessiva di 288 milioni.

Il citato DL n. 78 del 2010 ha previsto, inoltre, in attesa dell'accatastamento definitivo, l'attribuzione d'ufficio di una rendita presunta agli immobili mai dichiarati e non ancora regolarizzati.

²⁶ È disciplinata dall'art. 2, comma 36, del DL 3 ottobre 2006, n. 262 (convertito con modifiche dalla legge 286 del 24 novembre 2006), dall'articolo 19 del DL 31 maggio 2010, n. 78 (convertito con modificazioni dalla legge 30 luglio 2010, n. 122) e dall'art. 2 del DL 29 dicembre 2010, n. 225.

Dovrebbe proseguire, comunque, a fini di un completo allineamento, l'operazione di riscontro ed aggiornamento dei dati e delle mappe catastali anche attraverso le immagini aeree rese disponibili dall'AGEA (Agenzia per le erogazioni in agricoltura).

La tavola seguente illustra i risultati complessivi al 31 dicembre 2013: la somma delle rendite catastali relative agli immobili accertati e censiti nelle banche dati catastali è stata quantificata dall'Agenzia in 818 milioni che, secondo le stime dell'agenzia stessa, potrebbe garantire in termini di maggior gettito circa 589 milioni (di cui circa 444 milioni ai fini IMU, circa 137 milioni ai fini delle imposte sui redditi (Irpef e "cedolare secca") e circa 7,5 milioni ai fini dell'imposta di registro sui canoni di locazione).

Tavola 22

ESITI ATTIVITÀ CATASTALE	
Particelle Catastali identificate (Numero unità)	2.228.000
di cui: particelle con accertamento concluso	2.037.000
- <i>particelle con fabbricati cui è stata attribuita la rendita (definitiva o presunta)</i>	1.030.000
- <i>particelle su cui ricadono immobili che non richiedono l'accatastamento</i>	1.007.000
particelle con accertamento da perfezionare (es. intestate a Enti pubblici)	191.000
unità immobiliari a cui è stata attribuita la rendita catastale	1.211.000
di cui: <i>unità immobiliari urbane con rendita definitiva</i>	775.000
<i>unità immobiliari urbane con rendita presunta</i>	436.000
rendita catastale attribuita (milioni)	818
di cui: <i>rendita catastale definitiva</i>	562
<i>rendita catastale presunta</i>	256

Fonte: dati Agenzia delle Entrate

2.1.3. I controlli dell'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli

L'andamento dell'attività di controllo eseguita dall'Agenzia è riportato nella tavola seguente, ove è indicato il totale complessivo dei controlli e sono specificati alcuni degli interventi più significativi.

Tavola 23

L'ATTIVITÀ DI CONTROLLO DELL'AGENZIA DELLE DOGANE E MONOPOLI NUMERO DI CONTROLLI ESEGUITI

ATTIVITA'	2010	2011	2012	2013
Totale attività	1.588.886	1.477.000	1.431.736	1.430.164
<i>di cui:</i>				
Controlli su importazioni	379.204	392.442	354.670	270.970
di cui: <i>visita delle merci</i>	233.214	205.770	166.794	140.175
Controlli su esportazioni	344.315	302.292	276.322	221.356
di cui: <i>visita delle merci</i>	61.775	64.706	62.753	52.528
Controlli attraverso gli scanner	40.676	42.499	40.310	42.799
Controlli doganali su scambi extra-comunitari a posteriori	259.514	232.182	239.240	249.171
Controlli sul plafond scambi extra-comunitari	1.188	948	763	715
Controlli doganali su scambi intra-comunitari	7.106	6.131	5.334	4.831
Attività di verifica nel settore accise	36.988	41.785	42.675	44.378

Fonte: dati Agenzia delle Dogane e dei Monopoli

I controlli sulle importazioni, che rappresentano ancora circa il 20 per cento del totale delle attività, risultano nel 2013 pari a circa 271mila, in calo rispetto al 2012 (circa 355mila), poco meno del 24 per cento. In flessione anche i controlli sulle esportazioni, che subiscono una diminuzione del 20 per cento, passando da 276mila nel 2012 a 221mila nel 2013. Sono, invece, in ripresa, rispetto all'anno precedente in cui avevano subito un calo i controlli attuati attraverso gli *scanner*, che passano dai 40mila del 2012 a 42mila nel 2013 (+6 per cento). In aumento anche i controlli doganali su scambi extra-comunitari a posteriori, che passano da 239mila nel 2012 a 249mila nel 2013 (+4 per cento). Prosegue la riduzione dei controlli sul *plafond* degli scambi extracomunitari passati da 763 nel 2012 a 715 nel 2013 (-6 per cento circa) e dell'attività di controllo doganale su scambi intra-comunitari che si è concretizzata in circa 4,8mila controlli nel 2013 a fronte di circa 5mila nel 2012 (-9 per cento). Al contrario, risultano ancora in aumento le attività di verifica nel settore delle accise, che nel 2013 hanno comportato circa 44mila controlli, rispetto ai 43mila del 2012 (+4 per cento).

Nella tavola che segue sono riportati i dati delle violazioni penali tributarie. Tali dati sono riferiti solo all'Area Dogane, in quanto, per l'anno 2013, l'Area Monopoli esercita, in materia di contrasto al contrabbando, funzioni esclusivamente correlate alla riscossione delle entrate illecitamente evase, senza disporre di apposite strutture investigative con compiti di polizia tributaria atte a reprimere l'introduzione e la distribuzione di tabacchi di contrabbando nel territorio nazionale. Stabile, nel periodo considerato, sia il numero dei soggetti denunciati, sia il totale delle violazioni accertate.

Tavola 24

Violazioni Tributarie Penali (area Dogane)				
	2010	2011	2012	2013
Soggetti denunciati	905	682	693	674
Totale violazioni accertate	2.920	1.690	1.592	1.628
<i>di cui:</i>				
<i>Accise</i>	371	273	230	240
<i>Dogane</i>	2.222	1.112	965	963
<i>IVA Intracomunitaria e Nazionale</i>	327	305	397	425

Fonte: dati Agenzia delle Dogane e dei Monopoli

2.1.4. I controlli della Guardia di Finanza

Si ritiene opportuno esporre gli esiti dell'attività di controllo fiscale svolta dalla Guardia di Finanza nel quadriennio 2010-2013, soprattutto relativamente ai settori delle Imposte sui redditi e dell'IVA, attesa la rilevanza dell'azione operativa svolta in questi anni.

Tavola 25

ATTIVITÀ DI CONTROLLO DELLA GUARDIA DI FINANZA				
	numero di interventi eseguiti			
	2010	2011	2012	2013
Verifiche sostanziali	31.777	30.153	28.107	17.678
Controlli ispettivi	79.872	80.214	73.377	24.331
Altre verifiche e controlli	n.d.	n.d.	n.d.	33.539
Controlli su indici di capacità contributiva	46.346	44.257	37.551	25.574
Controlli strumentali	779.863	769.625	655.336	546.640

Fonte: Guardia di Finanza

I dati mettono in luce nel 2013 una flessione del 37 per cento, rispetto all'anno precedente, del numero delle verifiche sostanziali svolte (da 28.107 nel 2012 a n. 17.678 nel 2013). Anche le altre tipologie di attività sono diminuite (controlli ispettivi -69 per cento; controlli eseguiti su indici di maggior capacità contributiva -32 per cento e controlli strumentali -17 per cento).

Da quanto precede emerge, sul piano strettamente numerico, che non vi è stata una intensificazione dell'azione di contrasto dell'evasione rispetto all'anno precedente, come pure sarebbe stato auspicabile. Peraltro, occorre considerare che risultano limitatamente aumentate le risorse umane dedicate (da 5.788 nel 2012 a 5.967 nel 2013), e in riduzione (-38 per cento) il numero totale delle indagini finanziarie autorizzate e completate dalla Guardia di Finanza (da 9.237 del 2012 a 5.706 del 2013).

I risultati dell'attività di controllo fiscale sono indicati nella tavola seguente, ove si rileva un decremento (-6 per cento) complessivo delle somme segnalate ai fini delle II.DD. e dell'IVA, passate da 60.923 milioni nel 2012 a 57.102 milioni del 2013 (a fronte di un aumento del +3,6 per cento che si era registrato nel 2012 rispetto all'anno precedente). La riduzione del 2013 è stata determinata dalla flessione nello specifico settore delle II.DD. (-8,7 per cento). Gli esiti dell'attività di controllo svolta dalla Guardia di Finanza sono da intendersi quali funzioni svolte per individuare una maggiore base imponibile accertabile e riguardano l'esecuzione di verifiche sostanziali e controlli ispettivi, aventi ad oggetto le imposte dirette e l'IVA.

Tavola 26

ATTIVITÀ DI CONTROLLO DELLA GUARDIA DI FINANZA

(in milioni)

	ESITI FINANZIARI							
	2010		2011		2012		2013	
	II.DD.	I.V.A.	II.DD.	I.V.A.	II.DD.	I.V.A.	II.DD.	I.V.A.
Verifiche sostanziali	49.245	6.382	48.931	8.023	55.365	4.622	50.562	4.665
Controlli ispettivi			1.654	178	774	162	1.157	206
Altre verifiche e controlli							383	129
TOTALI	49.245	6.382	50.585	8.201	56.138	4.783	52.102	5.000

Fonte: Guardia di Finanza

Nella tavola seguente sono riepilogate le violazioni tributarie penali, risultanti dalle indagini fiscali svolte dalla Guardia di Finanza nel periodo 2010-2013.

Tavola 27

ATTIVITÀ DI CONTROLLO DELLA GUARDIA DI FINANZA

VIOLAZIONI TRIBUTARIE

	2010	2011	2012	2013
Soggetti denunciati	11.230	12.030	11.769	12.726
<i>di cui in stato di arresto</i>	134	175	178	202
Totale violazioni accertate	11.490	11.581	13.170	13.401
<i>di cui:</i>				
<i>emissione fatture per operazioni inesistenti</i>	2.060	1.981	2.123	2.047
<i>dichiarazione fraudolenta</i>	3.703	3.627	3.713	3.729
<i>dichiarazione infedele</i>	1.182	1.264	1.450	1.617
<i>omessa dichiarazione</i>	2.106	2.097	2.579	2.903
<i>occultamento / distruzione documenti contabili</i>	2.011	2.048	2.220	1.967
<i>omesso versamento I. V.A.</i>	318	402	519	534
<i>indebita compensazione</i>	110	162	190	173
<i>omesso versamento di ritenute certificate</i>	-	-	200	223
<i>sottrazione fraudolenta al pagamento delle imposte</i>	-	-	176	208

Fonte: Guardia di Finanza

I soggetti denunciati nel 2013 sono stati circa 12.700, con un aumento dell'8 per cento rispetto a una diminuzione del 2 per cento fatta registrare nel 2012 sul 2011. Dei soggetti denunciati nel 2013, n. 202 sono stati tratti in arresto (in aumento rispetto al precedente anno).

Il numero complessivo delle violazioni rilevate ammonta, nel 2013, a 13.400 circa con un lieve incremento rispetto al 2012 (+1,7 per cento). Più precisamente, si rileva un aumento consistente nelle violazioni per omessa dichiarazione (+12,6 per cento). Aumento di rilievo, nel 2013, registrano anche le segnalazioni all'A.G. per il reato di dichiarazione infedele (+11,5 per cento), mentre diminuiscono le violazioni per occultamento o distruzione dei documenti contabili.

Nell'ambito dell'attività di prevenzione e repressione dei fenomeni del contrabbando e delle contraffazioni svolta dalla Guardia di Finanza, si evidenziano i risultati conseguiti, analizzando distintamente le aree tematiche delle accise, delle dogane e monopoli e delle contraffazioni e pirateria, con riferimento al triennio 2010-2013.

Con riguardo ai risultati conseguiti nel comparto delle accise (tavola 28) sono stati considerati gli esiti delle attività ispettive svolte dall'Amministrazione, tenendo prevalentemente conto delle verifiche e dei controlli eseguiti nonché dei risultati e delle investigazioni portati a termine, presso gli opifici di produzione (dove generalmente sorge l'obbligazione tributaria) e su tutta la restante filiera commerciale (impianti di lavorazione, depositi di stoccaggio, distributori stradali, ecc.).

Tavola 28

ATTIVITÀ DI PREVENZIONE E REPRESSIONE
DEI FENOMENI DEL CONTRABBANDO E DELLE CONTRAFFAZIONI
GUARDIA DI FINANZA

	2010	2011	2012	2013
Interventi	4.403	4.250	4.471	4.183
Sequestri				
<i>Prodotti energetici</i>	migliaia di tonn. 8,6	migliaia di tonn. 1,9	migliaia di tonn. 2,1	migliaia di tonn. 9,4
<i>Alcol e bevande alcoliche</i>	l.a. 87.067	l.a. 23.355	l.a. 12.592	l.a. 25.085
Consumo in frode				
<i>Prodotti energetici</i>	kg. 73.793.926	kg. 58.122.051	kg. 81.180.831	kg. 50.456.817
<i>Alcol e bevande alcoliche</i>	l.a. 72.551	l.a. 66.168	l.a. 1.299.307	l.a. 4.292.933
Tributi evasi	€ 50.137.487	€ 1.340.562.202	€ 57.010.350	€ 144.791.792

Fonte: Guardia di Finanza

Le attività si estrinsecano in un piano annuale di interventi che iniziano in seguito a segnalazioni pervenute al numero dedicato o da altri Organi istituzionali nazionali o esteri che tengono conto anche delle proiezioni transnazionali dei fenomeni di frode. Rispetto al 2012 si evidenzia un numero minore di interventi (da 4.471 a 4.183), un numero maggiore di sequestri (sia per i prodotti energetici che per le bevande alcoliche), un minor consumo in frode dei primi e un ammontare di tributi evasi più elevato (da 57 a 145 milioni).

Nel settore delle Dogane e dei Monopoli, l'Amministrazione ha fornito i dati concernenti l'attività operativa svolta sempre nel triennio 2011-2013.

Nella tavola sotto riportata è possibile riscontrare, al contrario di quanto avvenuto nel 2012, che a fronte di un numero superiore di interventi (+8 per cento), di soggetti denunciati (+47 per cento) e violazioni riscontrate (+5 per cento) rispetto all'anno precedente, si ha una diminuzione dei principali generi sequestrati e una diminuzione dell'ammontare dei tributi evasi, passati da 132,8 milioni a 104,7 milioni (-21 per cento).

Tavola 29

ATTIVITÀ NEL SETTORE DELLE DOGANE E DEI MONOPOLI
GUARDIA DI FINANZA

Controlli doganali		Gen - Dic 2011	Gen - Dic 2012	Gen - Dic 2013
Interventi con violazioni	n.	3.625	4.996	5.399
Soggetti denunciati	n.	2.198	3.643	5.350
Violazioni riscontrate	n.	3.744	5.179	5.420
Principali generi sequestrati				
tabacchi lavorati esteri	Kg.	240.105	294.323	118.889
di cui contraffatti	Kg.	38.509	17.378	295
altre merci	n.	750.692	24.744.693	1.345.447
mezzi terrestri e navali sequestrati	n.	547	580	511
Tributi evasi (in milioni)	M/mi €	56,6	132,8	104,7

Fonte: Guardia di Finanza

Sul fronte della contraffazione, tutela del *Made in Italy* e sicurezza dei prodotti l'attività della Guardia di Finanza è proiettata su tre distinte direttrici:

- presidio degli spazi doganali, finalizzato ad intercettare, prima che vengano immesse nel circuito commerciale domestico, i traffici illeciti di merci contraffatte di provenienza *extra* UE;
- sistematico controllo del territorio, esercitato con le altre Forze di Polizia, atto a garantire una risposta repressiva veloce e capillare ai traffici illeciti di minore entità;
- attività investigativa svolta dai Nuclei di Polizia Tributaria orientata non al sequestro delle merci al momento della vendita quanto a risalire all'intera "filiera del falso" per individuare i canali d'importazione, i centri di produzione abusiva e le reti distributive delle merci contraffatte.

Con riguardo infine ai risultati, nel corso del 2013, sono stati compiuti 11.409 interventi, sequestrando 130.057.541 prodotti irregolari di cui 59.367.381 realizzati in violazione dei diritti di proprietà intellettuale o industriale, 55.539.517 realizzati non osservando le disposizioni nazionali o comunitarie in tema di sicurezza e 15.150.643 perché riportanti la falsa indicazione di origine nazionale.

Sono state segnalati all'Autorità Giudiziaria 9.445 soggetti e sono stati denunciati per associazione a delinquere 252 affiliati come dediti alla contraffazione e alla pirateria.

Da ultimo, sono stati sequestrati, o ne è stato inibito l'accesso, 84 piattaforme web illecite, utilizzate in prevalenza per la distribuzione di farmaci o prodotti contraffatti o per consentire il *download* illegale di filmati audio e video.

A partire dal 1 gennaio 2014 la Guardia di Finanza ha attivato il nuovo Sistema Informativo Anti Contraffazione (S.I.A.C.) attraverso il quale raccogliere dati, informazioni e statistiche per lo svolgimento di analisi puntuali per orientare le azioni sul territorio, informare le aziende sui sequestri di merce operati sul territorio, predisporre tempestivamente le conseguenti azioni legali.

2.1.5. L'attività antifrode

Le Amministrazioni coinvolte nell'attività di contrasto alle frodi in materia di IVA e alle sotto-fatturazioni sono l'Agenzia delle Dogane, la Guardia di Finanza e l'Agenzia delle Entrate. Esse hanno riferito sugli esiti dell'attività antifrode per gli anni dal 2009 al 2013, in particolare: con riferimento al contrasto alle «frodi carosello» e alle false fatturazioni interne (con riguardo alle violazioni della normativa comunitaria e nazionale in materia di IVA), nonché ai risultati finanziari dei controlli connessi alla collaborazione internazionale o intracomunitaria.

Dall'analisi degli elementi informativi forniti dall'Agenzia delle Dogane, si rileva che i risultati finanziari, riferiti ai maggiori diritti accertati in seguito all'attività di accertamento e controllo, considerati nel complesso dell'attività antifrode, hanno avuto un andamento oscillante nel corso del quinquennio, caratterizzato da una fase decrescente (-17,5 per cento nel 2010 rispetto al 2009), da una seconda fase crescente nel 2011 (+12,4 per cento rispetto all'anno precedente) e nel 2012 (+58,8 per cento), per poi tornare a diminuire nel 2013 (-4,1 per cento), con un importo di 1,6 milioni di maggiori diritti accertati, dovuto soprattutto all'attività di contrasto alle frodi carosello e false fatturazioni interne.

Tavola 30

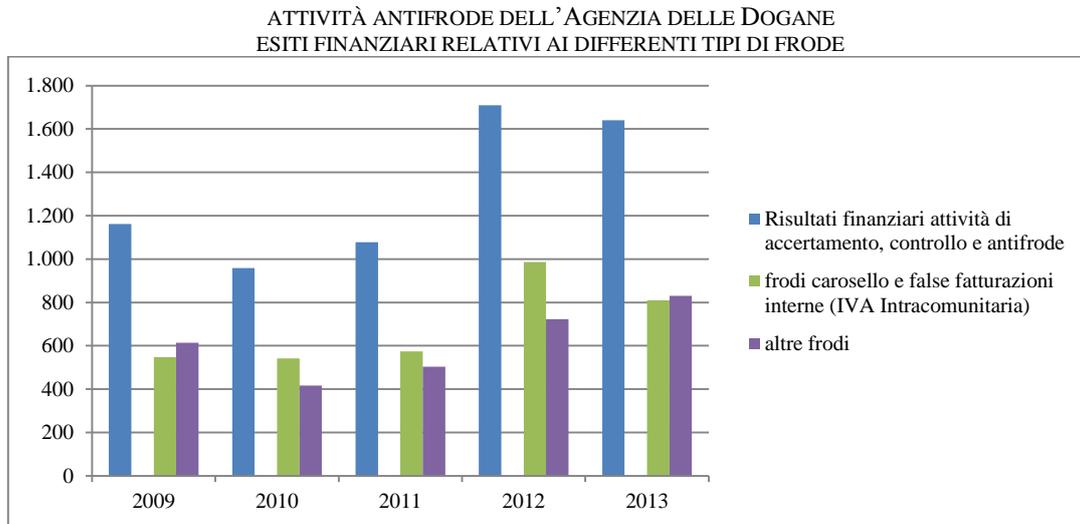
ATTIVITA' ANTIFRODE DELL'AGENZIA DELLE DOGANE E DEI MONOPOLI ESITI FINANZIARI

	2009	2010	2011	2012	2013
Risultati finanziari attività di accertamento, controllo e antifrode	1.161	958	1.077	1.710	1.640
<i>di cui:</i>					
<i>frodi carosello e false fatturazioni interne (IVA Intracomunitaria)</i>	548	542	574	987	810
<i>altre frodi</i>	613	417	503	723	830

Fonte: Agenzia delle Dogane e dei Monopoli

L'attività di accertamento, controllo e antifrode dell'Agenzia delle Dogane riguarda, da un lato, il contrasto alle frodi carosello e alle false fatturazioni interne (relativamente alla materia dell'IVA intracomunitaria e nazionale) e dall'altro le altre tipologie di frodi (controlli in materia di accise, violazioni normativa *plafond*, ecc.). Il grafico 1 evidenzia l'andamento e la quota di queste due casistiche rispetto al totale dell'attività.

Grafico 1



Fonte: Elaborazioni su dati Agenzia delle Dogane

In termini finanziari (maggiori diritti accertati) si registra nel 2013 una minor incidenza delle frodi carosello e delle false fatturazioni, sul totale dei risultati finanziari conseguiti (49 per cento dei maggiori diritti accertati nell'attività anti-frode, pari a 810 milioni).

L'Agenzia delle Dogane esegue, inoltre, l'attività di contrasto (prevenzione e repressione) delle frodi connesse al fenomeno delle false fatturazioni, attraverso lo svolgimento di controlli e sequestri. Dall'analisi dei dati relativi alle sotto fatturazioni, cioè i casi per i quali nella dichiarazione doganale (quindi anche nelle fatture allegate alla bolletta) sono riportati valori non veritieri, si rileva una progressiva crescita del fenomeno passando da 3.501 del 2009 a 3.766 del 2012 pur rilevando una diminuzione nell'ultimo anno (3.488 casi irregolari nel 2013). Tali difformità hanno riguardato principalmente la violazione dell'art. 303 del TULD (80,4 per cento del totale delle irregolarità) seguita dalle violazioni sul contrabbando penale (19,2 per cento) e da quelle sul contrabbando amministrativo (0,4 per cento).

Tavola 31

**ATTIVITÀ ANTIFRODE AGENZIA DELLE DOGANE
FALSE FATTURAZIONI**

	2009	2010	2011	2012	2013
Numero false fatturazioni	3.501	3.533	3.660	3.766	3.488

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati Agenzia delle Dogane

Sono di seguito illustrati i risultati dell'attività antifrode della Guardia di Finanza, in lieve aumento nel 2013.

Tavola 32

RISULTATI DELL'ATTIVITÀ ANTIFRODE DELLA GUARDIA DI FINANZA				
	Anno			
	2010	2011	2012	2013
Risultati finanziari attività Antifrode*	19.569.350.432	14.123.303.176	13.535.820.971	14.484.735.389
Numero dei Controlli connessi a collaborazione internazionale o intracomunitaria	1.818	1.535	1.956	1.605

Fonte: Guardia di Finanza

*importi in euro. Violazioni all'art. 8 del DL 74 del 2000 inerenti l'emissione di fatture o altri documenti per operazioni inesistenti.

Infine, i dati dell'Agenzia delle Entrate relativi all'attività anti frode, svolta dall'Ufficio Centrale Antifrode e dagli Uffici antifrode regionali. In flessione nel 2012 sia il numero delle Indagini fiscali sia la maggior imposta ed il maggior imponibile.

Tavola n. 33

RISULTATI FINANZIARI ATTIVITÀ ANTIFRODE DELL'AGENZIA DELLE ENTRATE				
	<i>(in milioni)</i>			
	2010	2011	2012	2013
n. Indagini fiscali (Verifiche e accessi mirati)	526	580	527	474
Maggiore imposta IVA constatata	724	782	804	781
Maggiore imponibile II.DD.	4.092	2.568	1.639	1.312
Maggiore imponibile IRAP	2.369	1.836	1.343	1.238
Ritenute	6	16	111	73

Fonte: Agenzia delle Entrate

2.2. Accertamenti realizzati con il contributo dei Comuni

Il contributo dei Comuni, ai sensi dell'art. 1 del DL n. 203 del 2005 e successive modificazioni e integrazioni e dell'art. 83, commi 16 e 17, del DL n. 112 del 2008, e le relative somme riconosciute ai Comuni medesimi per effetto dell'attività svolta, sono illustrate nelle seguenti tabelle. Gli accertamenti realizzati con contributo dei comuni sono diminuiti, nel 2013, del 16 per cento, rispetto al 2012 (i Comuni della Lombardia, Emilia Romagna e Calabria hanno fornito il maggior contributo numerico).

Tavola 34

ACCERTAMENTI REALIZZATI CON CONTRIBUTO DEI COMUNI*

DIREZIONI REGIONALI	ANNO	ANNO	ANNO	ANNO
	2010	2011	2012	2013
ABRUZZO	6	8	38	16
BASILICATA				2
CALABRIA	12	41	65	318
CAMPANIA			27	22
EMILIA-ROMAGNA	1.080	1.065	1.061	770
FRIULI-VENEZIA-GIULIA		3	17	69
LAZIO			5	17
LIGURIA	36	157	281	181
LOMBARDIA	110	311	1.127	851
MARCHE	74	46	113	62
MOLISE				0
PIEMONTE	65	72	177	134
PUGLIA	2		2	13
SARDEGNA		2	12	12
SICILIA	4	7	22	37
TOSCANA	66	162	369	209
TRENTINO-ALTO ADIGE	2			3
UMBRIA	6	31	19	13
VALLE D' AOSTA			4	3
VENETO	41	62	116	184
TOTALE	1.504	1.967	3.455	2.916

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

Nella tavola sono riportati i dati degli accertamenti effettuati su segnalazione dei comuni, che negli anni 2010, 2011 e 2012 hanno generato incassi (per l'anno 2013, i dati non sono ancora disponibili). Gli importi indicati rappresentano una quota delle somme incassate. Si specifica che la percentuale riconosciuta ai Comuni, originariamente fissata al 33 per cento degli incassi, è stata elevata al 100 per cento dall'art. 1, comma 12*bis*, del DL n. 138 del 2011. Tale ultima misura era stata, tuttavia subordinata dallo stesso art. 1, comma 12*quater*, all'istituzione dei consigli tributari entro il 31 dicembre 2011, ma tale comma è stato poi abrogato dall'art. 11, comma 10, del DL 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214.

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

ACCERTAMENTI EFFETTUATI SU SEGNALAZIONE DEI COMUNI

Regione (dei Comuni segnalanti)	2010		2011		2012	
	Numero accertamenti con contributo dei Comuni*	Somme riconosciute ai Comuni per attività svolta	Numero segnalazioni dei Comuni collegate ad accertamenti*	Somme riconosciute ai Comuni per attività svolta	Numero accertamenti con contributo dei Comuni*	Somme riconosciute ai Comuni per attività svolta
ABRUZZO			6	4.434,39	39	85.131,19
BASILICATA						
CALABRIA	1	57,09	5	1.025,34	10	3.887,85
CAMPANIA					5	4.691,37
EMILIA-ROMAGNA	808	1.062.547,29	831	2.157.198,43	987	5.750.896,03
FRIULI-VENEZIA-GIULIA			3	603,52	6	1.836,45
LAZIO						
LIGURIA	10	15.904,01	67	181.051,32	171	778.295,83
LOMBARDIA	35	29.378,77	121	481.047,18	381	2.810.884,86
MARCHE	53	3.791,82	17	22.270,13	51	324.522,73
MOLISE						
PIEMONTE	20	37.667,93	38	50.077,84	91	495.030,92
PUGLIA						
SARDEGNA			2	485,48	6	4.304,35
SICILIA						
TOSCANA	18	5.446,99	65	55.052,92	140	379.932,69
TRENTINO-ALTO ADIGE						
UMBRIA	5	2.861,65	19	6.966,06	23	140.078,54
VALLE D'AOSTA						
VENETO	23	2.281,46	33	26.064,59	74	200.835,53
TOTALE	973	1.159.937,01	1.207,00	2.986.277,20	1.984	10.980.328,34

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

2.3. Il contenzioso tributario

Dall'analisi dell'evoluzione e dei risultati del contenzioso tributario, emergono alcuni elementi che si ritiene utile segnalare.

La Direzione della giustizia tributaria del Dipartimento delle finanze annualmente predispone una Relazione sullo stato del contenzioso tributario, nella quale descrive e analizza il contenzioso, l'andamento annuale dei ricorsi e degli appelli pervenuti, definiti e pendenti, presso le Commissioni tributarie provinciali e regionali, nonché degli esiti delle sentenze emesse. L'ultima relazione pubblicata²⁷ è riferita al 2012. Trimestralmente è diffuso, sul sito istituzionale, il Rapporto trimestrale sullo stato del contenzioso tributario. Ulteriori dati specifici, ai fini della presente relazione, aggiornati al 31 dicembre 2013, sono stati forniti dal Dipartimento delle finanze²⁸ e dalle Agenzie fiscali.

²⁷ Relazione sul monitoraggio dello stato del contenzioso tributario e sull'attività delle commissioni tributarie, Dipartimento delle finanze - Direzione della giustizia tributaria, Roma luglio 2013.

²⁸ I dati sono parzialmente diversi da quelli indicati nella precedente relazione, atteso che si consolidano successivamente con l'acquisizione dei dati da parte delle segreterie delle commissioni tributarie.

Tavola 36

CONTENZIOSO TRIBUTARIO			
	Anni	Numero di ricorsi pervenuti	Numero di ricorsi in carico al 31/12
AGENZIA DELLE ENTRATE	2010	238.171	647.069
	2011	218.831	585.250
	2012	160.032	481.787
	2013	145.710	363.584
Ex-AGENZIA DEL TERRITORIO	2010	12.326	19.188
	2011	7.811	15.146
	2012	8.617	14.321
	2013	13.319	18.901
AGENZIA DELLE DOGANE	2010	3.813	5.863
	2011	3.485	5.913
	2012	2.548	5.128
	2013	2.882	5.039
ENTI LOCALI ⁽¹⁾	2010	49.156	106.696
	2011	50.102	112.065
	2012	45.407	106.130
	2013	45.050	112.022
Altri ENTI ⁽²⁾	2010	66.124	131.477
	2011	59.427	137.590
	2012	57.515	138.771
	2013	59.855	147.660
TOTALE	2010	369.590	910.507
	2011	339.656	855.964
	2012	274.119	746.137
	2013	266.816	647.206

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati Dipartimento finanze

⁽¹⁾Enti locali: dati relativi a contenziosi contro le Regioni, le Provincie e i Comuni

⁽²⁾Altri Enti: dati relativi a contenziosi contro Equitalia, Consorzi di bonifica, Camere di commercio, Università ed altri enti impositori locali

Sulla base delle informazioni detenute dal Dipartimento, il carico pendente totale al 31 dicembre 2013, delle Agenzie (Entrate ed ex-Territorio e Dogane), Enti locali ed altri Enti - in I, II grado, sezioni regionali CTC e Cassazione - risulta, con n. 647.206 ricorsi in carico, in flessione (-13 per cento), rispetto al 31 dicembre 2012 (ricorsi pendenti n. 746.137²⁹), e (-24 per cento) rispetto al 2011 (ricorsi pendenti n. 855.964). Il numero totale dei ricorsi pervenuti nell'anno, nei diversi gradi di giudizio è di 266.816, in flessione rispetto agli anni precedenti, anche se si registra un aumento nel numero dei ricorsi pervenuti all'ex-Agenzia del Territorio, all'Agenzia delle Dogane e per gli altri Enti. Le sentenze³⁰ emesse nel 2013, nei vari gradi di giudizio³¹, sono 266.389, numero che appare in leggero aumento³² sia rispetto al 2012 (259mila circa) che al 2011 (286mila circa).

²⁹ Nella Relazione di monitoraggio sullo stato del contenzioso tributario e sull'attività delle Commissioni tributarie - anno 2012, predisposta a cura del Dipartimento delle finanze - Direzione giustizia tributaria, Luglio 2013, il totale del carico pendente presso le CTP (Commissioni tributarie provinciali) e le CTR (Commissioni provinciali regionali) risulta di 686.234 ricorsi, con una riduzione del 6 per cento rispetto al 2011 (727.345 ricorsi).

³⁰ Nella relazione della Direzione giustizia tributaria sul 2012 citata, viene evidenziato che l'anzianità media dei ricorsi definiti, considerando sia le CTP che le CTR, è pari a 925 giorni rispetto agli 851 giorni del 2011.

³¹ Gli esiti (vittorie, vittorie parziali e soccombenze) non tengono conto di quei ricorsi conclusi per estinzione o per conciliazione. I dati relativi alle soccombenze sono solo quelli decisi con sentenza, con esclusione delle altre tipologie di pronunciamenti definitivi (decreto presidenziale, ordinanza).

³² Il dato fornito riguarda il numero di ricorsi/appelli decisi con sentenza, con esclusione delle altre tipologie di pronunciamenti definitivi.

Occorre sottolineare che le Agenzie fiscali e il Dipartimento delle finanze acquisiscono i dati del contenzioso tributario da banche dati differenti, costruite in base alle esigenze e prospettazioni della propria struttura. Fra i vari motivi di discrasia, si evidenzia che le Agenzie annoverano i ricorsi in base alla notifica, mentre la rilevazione dei ricorsi, da parte del Dipartimento, avviene nel momento del deposito presso le Commissioni tributarie. Tale differente modalità di acquisizione del dato origina una difformità nei volumi rilevati da ciascuna Amministrazione. Sarebbe opportuno, come già indicato da questa Corte, realizzare una banca dati unitaria, pur mantenendo la duplice evidenziazione utile per le finalità conoscitive delle singole Amministrazioni interessate.

Anche con riferimento ai dati riguardanti le sentenze emesse, lo scostamento deriva da un'ottica differente, con la quale si effettua la rilevazione statistica: per il Dipartimento il ricorso si considera definito con il deposito della sentenza; mentre per le Agenzie fiscali, in alcuni casi, questo avviene con il suo passaggio in giudicato.

Appare utile evidenziare la serie storica del I grado del giudizio tributario, per evidenziare la tendenza alla litigiosità, nel quadriennio considerato, osservando il dato in relazione alle singole Agenzie fiscali, per valutarne l'andamento, anche alla luce dell'applicazione degli strumenti deflattivi. Sono di seguito analizzati i dati aggiornati, modificati anche in relazione agli anni pregressi sulla base di informazioni consolidate, forniti dal Dipartimento delle finanze, che acquisisce il dato all'atto del deposito del ricorso presso il giudice.

Tavola 37

SERIE STORICA DEI RICORSI DI I GRADO PRESENTATI PRESSO LE COMMISSIONI TRIBUTARIE

	2010	2011	2012	2013
Numero di ricorsi pervenuti	190.806	166.789	120.841	111.142
<i>di cui:</i> Agenzia delle Entrate	180.226	159.409	113.398	97.781
<i>Ex-Agenzia del Territorio</i>	8.049	5.273	6.114	11.673
<i>Agenzia delle Dogane</i>	2.531	2.107	1.329	1.688
Numero di ricorsi in carico al 31/12	373.940	372.834	338.503	279.844
<i>di cui:</i> Agenzia delle Entrate	357.203	357.178	323.664	261.076
<i>Ex-Agenzia del Territorio</i>	12.253	11.611	11.352	15.408
<i>Agenzia delle Dogane</i>	4.484	4.045	3.487	3.360
Totale sentenze	152.400	135.908	107.555	128.537
Totale Vittorie	68.768	60.955	49.795	62.953
Totale Soccombenze	63.226	56.359	43.091	49.124

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati Dipartimento finanze

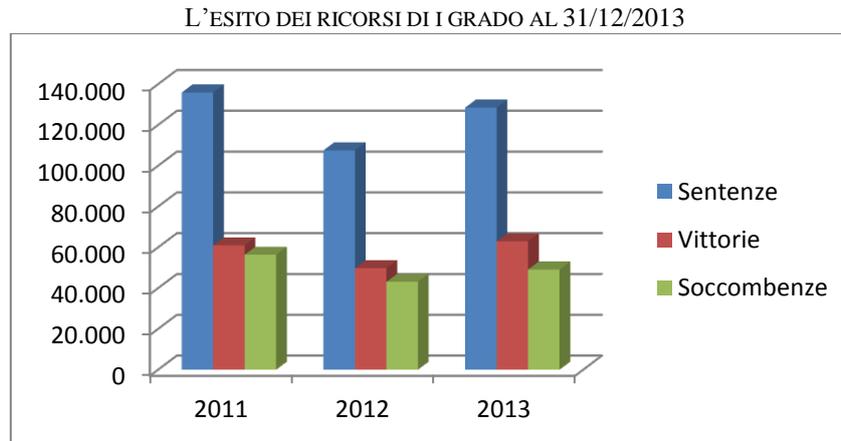
Nel 2013, il numero complessivo (Agenzia delle Entrate, ex-Agenzia del Territorio e Agenzia delle Dogane) dei ricorsi di I grado, presentati ciascun anno presso le Commissioni tributarie, ha subito una flessione, rispetto all'anno precedente, dell'8 per cento (da 120.841 nel 2012 a 111.142 ricorsi nel 2013).

Con riguardo all'evoluzione del contenzioso, il calo del numero dei ricorsi presentati nelle Commissioni tributarie nel 2013 rispetto all'anno precedente, appare riconducibile soprattutto alla diminuzione dei ricorsi presentati contro l'Agenzia delle Entrate (-14 per cento); in aumento, invece, il numero dei ricorsi in primo grado nei confronti delle altre amministrazioni (+91 per cento nei confronti dell'ex-Agenzia del Territorio, +27 per cento nei confronti dell'Agenzia delle Dogane).

Nei quattro anni presi in considerazione, nel 2013, per la prima volta, la consistenza numerica dei nuovi ricorsi risulta inferiore al numero delle decisioni: se nel 2010 il rapporto nuovi ricorsi/sentenze emesse era pari a 1,25 (nel corso dei successivi due anni tale indice aveva manifestato un trend decrescente, 1,23 nel 2011 e 1,12 nel 2012), nell'ultimo anno si è avuta un'inversione di tendenza, poiché per ogni sentenza emessa è pervenuto meno di un nuovo ricorso (86 ricorsi contro 100 sentenze emesse).

Le sentenze emesse nei giudizi di I grado sono aumentate del 20 per cento (passando da 107.555 a 128.537) rispetto al 2012. L'esito è illustrato nel grafico seguente, che mostra come i giudizi favorevoli alle Agenzie siano poco meno del 50 per cento, con andamento analogo nel triennio 2011-2013.

Grafico 2



Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati Dipartimento finanze

Analizzando il dato 2013, concernente i ricorsi di I grado pervenuti alle Commissioni Tributarie, con riferimento all'ente convenuto in giudizio, si riscontra che l'88 per cento (equivalente in valore assoluto a 97.781) riguardano l'Agenzia delle Entrate, circa 11.673 (il 10 per cento) l'ex-Agenzia del Territorio e 1.688 (il 2 per cento) l'Agenzia delle Dogane.

Nel totale si rileva una diminuzione sia dei ricorsi pervenuti, che del carico pendente, anche se per l'ex-Agenzia del Territorio e per l'Agenzia delle Dogane, come già evidenziato, si è avuto un incremento del numero dei nuovi ricorsi.

La riduzione complessiva del contenzioso nel primo grado di giudizio è da ascrivere presumibilmente agli effetti deflativi degli istituti del reclamo e della mediazione, disciplinati dall'articolo 39, comma 9, del DL n. 98 del 2011, che inserisce, nel corpo normativo del d.lgs. n. 546 del 1992, riguardante il contenzioso tributario, il nuovo articolo 17bis, il quale prevede che per le controversie di valore non superiore a ventimila euro, relative ad atti emessi dall'Agenzia delle Entrate - e, dal 1° dicembre 2012, anche per quelli emessi dall'ex-Agenzia del Territorio, in quanto confluita in quella delle Entrate - chi intende proporre ricorso è tenuto preliminarmente a presentare

reclamo alla stessa Agenzia³³. A tali effetti può avere influito anche il “contributo unificato”³⁴ previsto ai sensi del DL n. 98 del 2011.

Sono illustrati, di seguito nel dettaglio, i dati relativi alle Agenzie fiscali, in relazione allo stato dei ricorsi di I grado, sulla base delle informazioni del Dipartimento delle finanze, pur se, come già sottolineato, differenti dalla prospettazione dei dati forniti dalle Agenzie.

Con riguardo al contenzioso in cui è parte l’Agenzia delle Entrate (tavola n. 38), sulla base dei dati trasmessi, aggiornati rispetto all’anno precedente, sono stati introdotti un numero inferiore di nuovi ricorsi, con una flessione del 9 per cento, (circa 16mila nuovi ricorsi in meno), confermando una tendenza in diminuzione avviata negli anni precedenti.

Anche il carico pendente in I grado si riduce, attestandosi a fine 2013 a circa 261mila cause con un decremento del 19 per cento (circa 63mila ricorsi in meno).

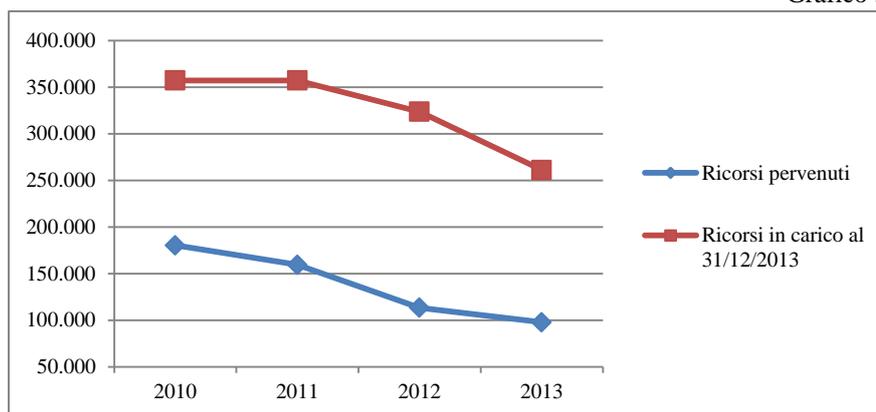
Tavola 38

AGENZIA ENTRATE*				
	2010	2011	2012	2013
Ricorsi pervenuti	180.226	159.409	113.398	97.781
Ricorsi in carico al 31/12	357.203	357.178	323.664	261.076

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati Dipartimento delle finanze

*Dati aggiornati al mese di gennaio 2014

Grafico 3



Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati Dipartimento delle finanze

Per quanto concerne il contenzioso nei confronti dell’ex-Agenzia del Territorio, come si evince dalla tavola e dal grafico sotto riportati, sempre con riferimento ai ricorsi di I grado, si riscontra un aumento, rispetto all’anno precedente, dei nuovi ricorsi, del 91 per cento (+5.559), con un carico pendente superiore al 2012 di circa 4.000 ricorsi (+36 per cento), invertendo la tendenza alla diminuzione degli anni precedenti.

³³ La presentazione del reclamo è condizione di ammissibilità del ricorso. Decorsi novanta giorni senza che sia stato notificato l’accoglimento del reclamo o senza che sia stata conclusa la mediazione, il reclamo produce gli effetti del ricorso.

³⁴ I giudici della Commissione tributaria regionale di Roma, nell’ordinanza n. 86/01/13, depositata il 4 luglio 2013, rimettendo alla Consulta la questione relativa alla legittimità costituzionale delle norme di legge che non esonerano dal pagamento del contributo unificato le organizzazioni di volontariato, hanno concluso che il pagamento del contributo unificato è un ostacolo al diritto di difesa.

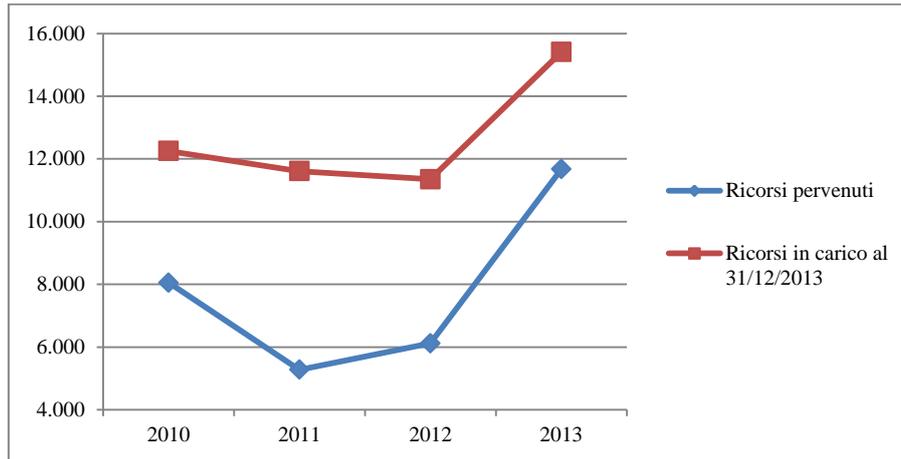
Tavola 39

EX-AGENZIA DEL TERRITORIO*				
	2010	2011	2012	2013
Ricorsi pervenuti	8.049	5.273	6.114	11.673
Ricorsi in carico al 31/12/2012	12.253	11.611	11.352	15.408

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati Dipartimento delle finanze

*Dati aggiornati al mese di marzo 2013

Grafico 4



Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati Dipartimento delle finanze

Per quanto riguarda l'Agencia delle Dogane, il confronto con i dati degli esercizi precedenti, rileva un aumento del 27 per cento dei nuovi ricorsi (359 in più), invertendo il trend alla diminuzione mostrato negli anni 2010-2012. Riguardo al carico pendente si conferma, anche se in maniera più contenuta, il trend decrescente (-4 per cento rispetto al 2012), avviato negli anni precedenti.

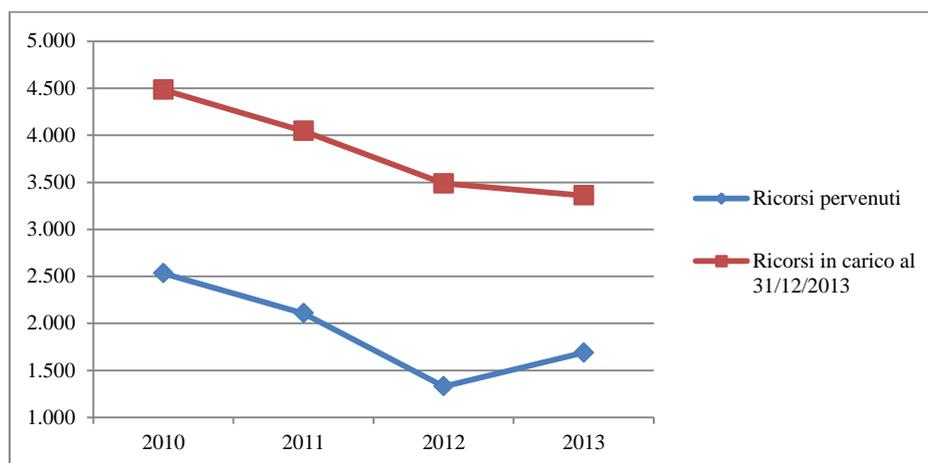
Tavola 40

AGENZIA DELLE DOGANE*				
	2010	2011	2012	2013
Ricorsi pervenuti	2.531	2.107	1.329	1.688
Ricorsi in carico al 31/12/2011	4.484	4.065	3.487	3.360

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati Dipartimento delle finanze

*Dati aggiornati al mese di marzo 2013

Grafico 5



Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati Dipartimento delle finanze

Relativamente agli esiti delle vertenze, complessivamente considerati, esaminando il dato complessivo delle tre Agenzie fiscali, si rileva sul piano numerico che, nel 2013, nel 49,0 per cento dei casi sono risultate vittoriose in giudizio le amministrazioni, nel 38,2 per cento hanno prevalso i ricorrenti. Il complemento a cento riguarda la percentuale di sentenze per le quali si è avuta una vittoria parziale che, non avendo a disposizione informazioni aggiuntive, si è cautelativamente preferito mantenere come casistica a parte.

La percentuale di sentenze favorevoli presenta un andamento piuttosto costante nel triennio 2010-2012, con un incremento di quasi tre punti percentuali nel 2013. Di contro, l'incidenza delle soccombenze, sempre sopra il 40 per cento negli anni 2010-2012, risulta in flessione nell'ultimo anno (-2,9 per cento).

Tavola 41

ESITI DEI GIUDIZI PER IL TOTALE DELLE AGENZIE				
	2010	2011	2012	2013
Incidenza vittorie sul totale sentenze	45,1	44,9	46,3	49,0
Incidenza soccombenze sul totale sentenze	41,5	41,5	40,1	38,2

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati Dipartimento delle finanze

La successiva tavola riporta i dati principali del contenzioso tributario per l'intero anno 2013 come indicato nel Rapporto trimestrale sullo stato del contenzioso tributario periodo ottobre-dicembre 2013, pubblicato dalla Direzione della giustizia tributaria del Dipartimento delle finanze, dal quale si riscontra un maggior numero di ricorsi definiti rispetto ai nuovi ricorsi pervenuti e una diminuzione del carico dei ricorsi pendenti al 31/12/2013 del 7,3 per cento (8,2 per cento presso le CTP, 3,5 per cento presso le CTR).

Tavola 42

	Pendenti 31/12/2012	Pervenuti 2013	Definiti 2013	Pendenti 31/12/2013	Differenza pendenti	
					Val. ass.	Val. %
Presso le CTP	556.040	202.107	247.911	510.236	-45.804	-8,2
Presso le CTR	127.934	54.707	59.148	123.493	-4.441	-3,5
Totali	683.974	256.814	307.059	633.729	-50.245	-7,3

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati Dipartimento finanze

Nel 2013, con il d.m. 23.12.2013, n. 167, è stato avviato il processo tributario telematico, ma la concreta attuazione è differita ai successivi d.m. di attuazione. Il d.m. non modifica la struttura del processo tributario, ma consente di trasmettere e consultare gli atti con modalità telematiche.

Il 14 febbraio 2014 è stato pubblicato nella Gazzetta Ufficiale il decreto del Ministero dell'economia e delle finanze n. 163 del 2013 con il quale è entrato in vigore dal 1 marzo il regolamento della disciplina dell'uso di strumenti informatici e telematici nel processo tributario telematico; viene così data attuazione a quanto disposto dall'art. 39, comma 8, DL n. 98 del 2011. Sarà necessario, tuttavia, attendere l'emanazione di uno o più decreti del Ministero dell'economia e delle finanze volti all'individuazione delle regole tecnico-operative³⁵.

Gli strumenti di correzione degli errori e di definizione bonaria dei rilievi mossi dall'amministrazione, quali il ravvedimento operoso, l'accertamento con adesione, l'acquiescenza con riduzione delle sanzioni, nonché un uso più ampio dell'autotutela da parte dell'amministrazione finanziaria, hanno certamente contribuito in modo decisivo al contenimento delle controversie nell'ultimo decennio.

Fra l'altro è stata prevista anche la definizione agevolata delle sanzioni, istituito deflattivo "parziale", che consente al contribuente di definire esclusivamente l'aspetto sanzionatorio della pretesa tributaria, con possibilità di adire la Commissione Tributaria con riferimento alle sole maggiori imposte accertate.

Gli istituti del reclamo e della mediazione fiscale obbligatoria nel processo tributario sono le novità previste dal nuovo articolo 17bis del d.lgs. n. 546 del 1992³⁶. Detti istituti hanno lo scopo di deflazionare³⁷ il contenzioso tributario.

Il nuovo istituto della mediazione, per le vertenze fino a ventimila euro d'imposta, in vigore dal primo aprile 2012, dà luogo a perplessità sia in ordine al soggetto al quale è intestata la funzione - la stessa Agenzia dalla quale promana l'atto d'imposizione - sia per la natura dell'intervento - in gran parte surrogatorio di un corretto e tempestivo esercizio dell'autotutela amministrativa - sia per la riduzione³⁸ delle sanzioni in caso di intervenuto accordo di mediazione, che si aggiunge alle altre ipotesi di abbattimento

³⁵ Le disposizioni del regolamento sono applicabili solo ai ricorsi notificati a partire dal primo giorno del mese successivo al decorso del termine di novanta giorni dalla data di pubblicazione in Gazzetta Ufficiale del primo decreto attuativo e depositati presso le Commissioni tributarie individuate con il medesimo decreto.

³⁶ L'art. 39, comma 9, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, che ha inserito nel decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 546, l'art. 17bis, rubricato "Il reclamo e la mediazione".

³⁷ In caso di mancata conclusione positiva della mediazione, la norma considera iniziata l'azione giudiziaria, che si intende già esercitata, richiedendo al contribuente, per l'attivazione del contenzioso, esclusivamente l'ordinario onere della costituzione in giudizio innanzi alla Commissione tributaria provinciale.

³⁸ A seguito dell'accordo di mediazione, compete il beneficio della riduzione delle sanzioni al quaranta per cento e non, invece, la più elevata riduzione spettante, ad esempio, a seguito di acquiescenza all'accertamento.

delle sanzioni previste nella fase amministrativa precedente (adesione all'accertamento, acquiescenza, definizione bonaria delle comunicazioni di irregolarità, ecc.).

La Corte Costituzionale³⁹, con sentenza n. 98 del 16 aprile 2014, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 17bis, comma 2, del decreto legislativo n. 546 del 31 dicembre 1992, nel testo originario, anteriore alla sostituzione dello stesso ad opera dell'art. 1, comma 611, lettera a), numero 1), della legge n. 147 del 2013 (legge di stabilità 2014).

La stessa si è pronunciata con riguardo alla prima versione normativa della mediazione obbligatoria tributaria e ha concluso per l'illegittimità costituzionale censurando la sola disposizione sull'inammissibilità dei ricorsi depositati prima della conclusione del procedimento, tra l'altro normativamente superata con la legge di stabilità.

L'inammissibilità del ricorso, difatti, comportando la perdita del diritto di agire in giudizio e, quindi, l'esclusione della tutela giurisdizionale, si poneva in contrasto con l'art. 24 della Costituzione. Ma ha precisato che è consentito al legislatore di imporre l'adempimento di oneri, quali l'esperimento di un rimedio amministrativo, purché non eccessivamente difficoltoso, che, comportino il differimento dell'azione giudiziale, purché detti sistemi siano giustificati da esigenze di ordine generale o da superiori finalità di giustizia. Nessun dubbio invece sulla "terzietà" dell'Ufficio finanziario-legale in quanto, ad avviso della Consulta, si tratta di procedimento conciliativo pre-giudiziale, il cui esito è rimesso al positivo accoglimento del contribuente e pertanto non registra nessuna violazione del diritto di difesa.

La mediazione tributaria, ha avuto un impatto positivo in termini deflattivi: si espongono i dati, forniti dall'Agenzia delle Entrate, con riguardo alle istanze di mediazione notificate fino al 2 ottobre 2013, con particolare riferimento agli esiti connessi e al calcolo dell'indice di mediazione (tavola 43). Sono state presentate circa 117mila istanze (soprattutto in Sicilia, Campania, Lazio e Lombardia), di cui 18mila concluse con accordo di mediazione (15 per cento). Il 97 per cento delle istanze è stato esaminato nei termini (obiettivo previsto 95 per cento), mentre risultano non esaminate tempestivamente circa 3.800 istanze (pari al 3 per cento); il 27 per cento (circa 32mila istanze) si è concluso con provvedimento di diniego. L'indice di mediazione risulta pari al 56 per cento⁴⁰.

³⁹ Con l'ordinanza n. 18 del 7 febbraio 2013, la Commissione tributaria provinciale di Perugia aveva sollevato la questione di legittimità costituzionale dell'istituto della mediazione tributaria, evidenziando profili d'incostituzionalità quali la mancanza di soggetto terzo imparziale; l'obbligatorietà della mediazione; l'incongruenza dei termini; l'impossibilità di sospensione dell'atto; la limitazione alle controversie con l'Agenzia delle Entrate. Ed anche, con ordinanza n. 75/2/13, la Commissione tributaria provinciale di Campobasso, ritenendo non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale del reclamo-mediazione per violazione degli articoli 3, 24, 25, 111 e 113 della Costituzione, aveva rimesso gli atti alla Consulta.

⁴⁰ Nel 2012 tale indice è risultato pari al 70,4 per cento ma non è possibile comparare i due risultati essendo diverse le modalità di calcolo. L'indice di mediazione dell'esercizio precedente, infatti, risultava calcolato sulla base della seguente formula: $IM = (A-B)/A$ dove A=Istanze di mediazione notificate al 02/10/2012 (potenziali ricorsi) e B=ricorsi depositati.

ANALISI DELLE ISTANZE E INDICE DI MEDIAZIONE
ANNO 2013

Istanze notificate dal 03/10/2012 al 02/10/2013	A	117.246
<i>di cui improponibili</i>	B	6.709
<i>di cui inammissibili</i>	C	4.294
Ricorsi depositati in CTP	D	48.920
<i>di cui con accordo di mediazione perfezionato</i>	E	283

Fonte: Agenzia delle Entrate

2.4. L'IVA in Italia e nei principali Paesi europei

2.4.1. Le aliquote IVA nei Paesi europei

L'art. 40, comma 1^{ter}, del DL n. 98 del 2011 ha modificato, a decorrere dal 1° ottobre 2013, l'aliquota dell'imposta sul valore aggiunto, innalzandola di un ulteriore punto percentuale, dal 21 per cento al 22 per cento.

Confrontando le aliquote IVA applicate nei principali paesi membri dell'Unione europea (tavola 44), si riscontra, rispetto alla situazione al 1 gennaio 2012, un aumento delle aliquote IVA, oltre che in Italia, anche in Francia (l'aliquota ridotta passa da un intervallo di 5,5÷7 ad un intervallo di 5,5÷10), nei Paesi Bassi (l'aliquota *standard* passa da 19 a 21 per cento) e in Spagna (l'aliquota ordinaria passa da 18 a 21 per cento).

In sintesi, fra i Paesi considerati, Grecia, Irlanda e Portogallo presentano l'aliquota *standard* più elevata (23 per cento), mentre è in Germania (19 per cento) quella più bassa.

Le aliquote ridotte vanno dal 5 per cento del Regno Unito al 13,5 per cento dell'Irlanda (in Italia è del 10 per cento); le aliquote super ridotte presentano un *range* compreso fra il 2,1 per cento della Francia e il 4,8 per cento dell'Irlanda (nel nostro Paese tale aliquota è fissata al 4 per cento).

Solo in quattro dei Paesi considerati vi è un'aliquota super ridotta (nella UE a 27 paesi, sono in tutto cinque, includendo anche Cipro); mentre l'aliquota *standard* più elevata risulta quella applicata in Ungheria (27 per cento), seguita da Danimarca, Croazia e Svezia in cui tale aliquota è fissata al 25 per cento.

Tavola 44

ALiquota IVA APPLICATA NEI PRINCIPALI PAESI EUROPEI AL 13 GENNAIO 2015

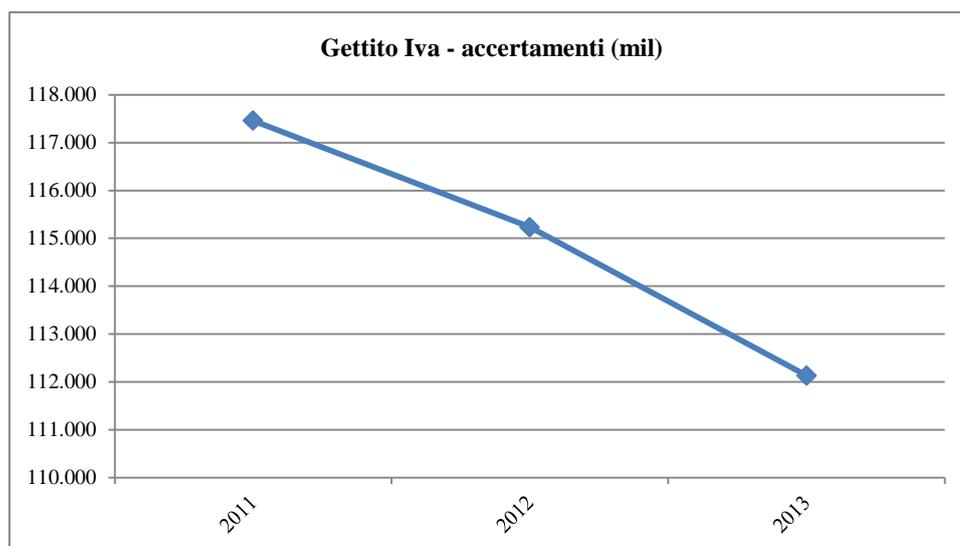
Paese	Aliquota standard	Aliquota ridotta	Aliquota super ridotta
Belgio	21	6 - 12	
Germania	19	7	
Grecia	23	6,5 - 13	
Spagna	21	8	4
Francia	19,6	5,5 - 10	2,1
Irlanda	23	9 - 13,5	4,8
Italia	22	10	4
Paesi Bassi	21	6	
Portogallo	23	6 - 13	
Regno Unito	20	5	

Fonte: European Commission, *Vat Rates applied in the Members States of the European Union Situation at 13th January 2014*

2.4.2. Il gettito IVA nel 2013

Nel 2013 le entrate (accertamenti)⁴¹ IVA (comprendenti la componente relativa agli scambi interni più il prelievo sulle importazioni), derivanti dall'attività ordinaria di gestione⁴², si sono assestate a 112.134 milioni, rispetto a 115.234 milioni del 2012 (-3.100 milioni, 2,7 per cento). Nel dettaglio si è avuto un decremento di entrambe le componenti: le entrate relative agli scambi interni sono diminuite dell'1,0 per cento (da 98.793 a 99.145), quelle sulle importazione dell'8,3 per cento (da 16.089 a 13.341).

Grafico 6



Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati Ministero dell'economia e delle finanze - Entrate tributarie - Bollettino marzo 2014

Dal punto di vista degli accertamenti per singolo mese (grafico 7), rispetto al 2012, si registra un incremento delle entrate, seppur molto modesto, nell'ultimo trimestre: del 3,0 per cento a ottobre e dell'1,4 per cento a dicembre, mentre si registrano sostanziali decrementi nei mesi di febbraio (-12,5 per cento), marzo (-7,5 per cento), aprile e agosto (per entrambi, -5,8 per cento) e gennaio (-5,0 per cento).

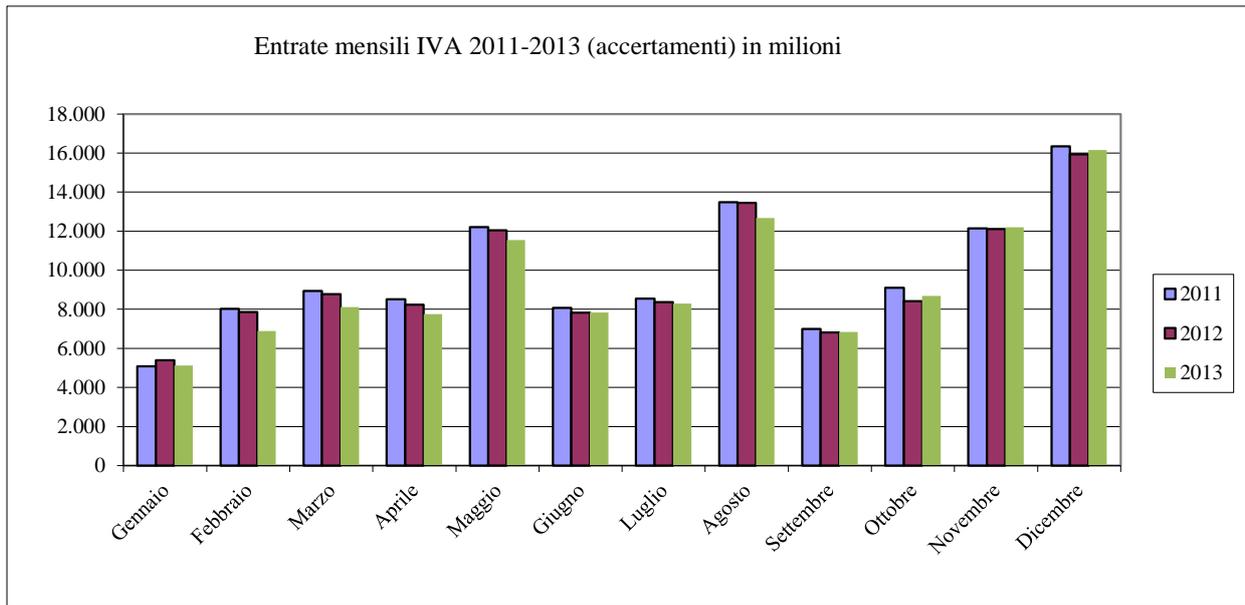
Sull'andamento dell'IVA sugli scambi interni, in particolare nel secondo semestre 2013, hanno contribuito gli effetti del DL n. 35 del 2013 recante "Disposizioni urgenti per il pagamento dei debiti scaduti della Pubblica amministrazione" nei confronti dei soggetti creditori (persone fisiche e giuridiche)⁴³. Inoltre, come evidenziato in precedenza, a decorrere dal 1° ottobre 2013 l'aliquota IVA ordinaria è aumentata di un punto percentuale dal 21 al 22 per cento.

⁴¹ Dati di preconsuntivo.

⁴² Le entrate IVA derivanti dall'attività di accertamento e controllo sono state pari a 18.855 milioni, cosicché le entrate totali IVA del 2013 ammontano a 131.129 milioni rispetto ai 133.118 milioni del 2012 (-1,5 per cento), come risulta dai dati a consuntivo del Sistema informativo SICR.

⁴³ A tal proposito, si rimanda alle considerazioni effettuate dalla Corte dei conti nell'audizione sul Documento di economia e finanza 2014, del 15 aprile 2014.

Grafico 7



Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati Ministero dell'economia e delle finanze - Entrate tributarie - Bollettino marzo 2014

Come sottolineato dall'Agenzia delle Entrate, l'andamento negativo dell'IVA, nel corso dell'ultimo esercizio, può essere stato parzialmente influenzato dall'introduzione, a partire dal primo dicembre 2012, del regime IVA per cassa⁴⁴ che consente all'imprenditore (o al lavoratore autonomo) di posticipare il versamento dell'imposta sulle cessioni di beni e le prestazioni di servizi, dal momento di effettuazione dell'operazione a quello dell'incasso. Allo stesso modo, il diritto a detrarre l'IVA sui beni e sui servizi acquistati nasce al momento del pagamento dei corrispettivi ai fornitori. Sulla base di queste considerazioni (un ritardo temporale nei pagamenti delle fatture) si può supporre che tale regime abbia provocato una traslazione in avanti dei versamenti IVA, condizionando le variazioni di gettito se confrontate con quelle del 2012. In base alla normativa, tale effetto è transitorio e dovrebbe azzerarsi dopo un anno.

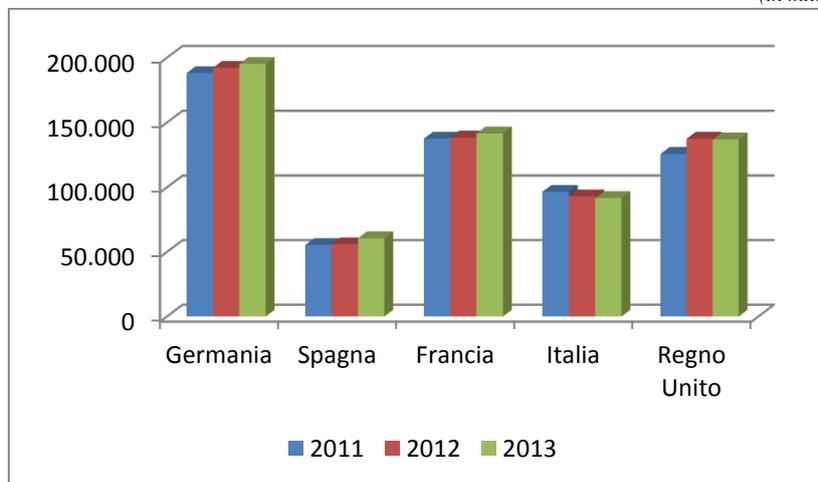
Infine, con riferimento alla dinamica del 2013, è necessario ricordare altri due possibili fattori ambientali che hanno potuto contribuire alla flessione del gettito IVA. Il primo, ascrivibile al perdurare della crisi di liquidità, indotta dal prolungarsi della profonda crisi economica attraversata dal Paese, il secondo riconducibile all'incremento dell'aliquota che, storicamente, tende ad indurre una perdita di *compliance*.

Un confronto del gettito IVA dei principali paesi europei nel triennio 2011-2013 (grafico 8) mostra un andamento crescente dell'imposta per tutti i paesi ad esclusione del Regno Unito e dell'Italia, in cui si conferma un trend decrescente, nonostante i

⁴⁴ "Introdotta dall'articolo 32bis del DL n. 83 del 2012, il regime dell'IVA per cassa si può applicare alle operazioni effettuate a partire dal 1° dicembre 2012. Possono aderirvi i contribuenti che: operano nell'esercizio di impresa, arti o professioni; hanno realizzato nell'anno precedente (o, nel caso di avvio dell'attività, prevedono di realizzare) un volume d'affari non superiore a due milioni; effettuano cessioni di beni o prestazioni di servizi imponibili nel territorio dello Stato nei confronti di cessionari o committenti che, a loro volta, agiscono nell'esercizio di impresa, arti o professioni. Possono scegliere l'IVA per cassa anche gli enti non commerciali, relativamente alla attività commerciale eventualmente svolta. L'imposta diventa comunque esigibile dopo un anno dall'effettuazione dell'operazione", Fonte – Agenzia delle Entrate.

successivi aumenti dell' aliquota ordinaria (nel Regno Unito nel 2012, invece, il gettito era stato superiore a quello del 2011).

Grafico 8
GETTITO IVA NEI PRINCIPALI PAESI EUROPEI - ANNI 2011-2013
(in milioni)



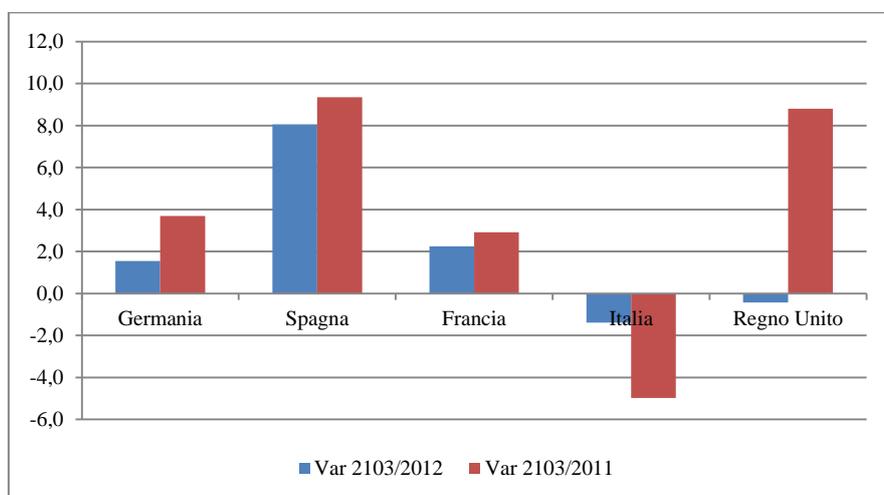
Elaborazione Corte dei conti su dati Eurostat - *Quarterly non financial accounts for general governments, VAT receivable*, giugno 2014

Il grafico 9 evidenzia la variazione del gettito IVA degli stessi Paesi del 2013 rispetto al 2012 e al 2011.

Nel primo caso si ha un incremento dell'8,1 per cento per la Spagna, del 2,2 per cento per la Francia e dell'1,5 per cento per la Germania mentre per il Regno Unito si ha un decremento dello 0,4 per cento. Per il nostro Paese, si registra una variazione negativa dell'1,4 per cento.

Per quanto riguarda la variazione rispetto al 2011 l'Italia mostra un decremento di cinque punti percentuali; unico paese dei cinque considerati poiché per gli altri paesi si hanno i seguenti incrementi: 9,3 per cento la Spagna, 8,8 per cento il Regno Unito, 3,7 per cento la Germania e 2,9 per cento la Francia.

Grafico 9



Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati Eurostat - *Quarterly non financial accounts for general governments, VAT receivable*, giugno 2014

2.5. L'attività di riscossione

L'osservazione dei dati 2013, relativi all'andamento dell'attività di riscossione coattiva, affidata dall'Agenzia delle Entrate al Gruppo Equitalia⁴⁵, ha posto in evidenza un ulteriore decremento degli incassi da ruoli. Difatti, l'analisi dei risultati al 31 dicembre, pari a 7,1 miliardi, conseguiti dagli Agenti della Riscossione, mostra una flessione rispetto alle risultanze registrate sia nel 2012 (-5,3 per cento) che nel 2011 (-17,3 per cento).

I ruoli erariali, in particolare, che rappresentano il 54 per cento del totale dei ruoli affidati, hanno una flessione del 10,6 per cento dal 2012 al 2013.

Le cause principali che hanno presumibilmente inciso sull'operatività degli Agenti della riscossione, possono ravvisarsi in gran parte nel contesto di riferimento, caratterizzato dal perdurare della crisi economica, che ha in parte generato l'insostenibilità finanziaria delle richieste di pagamento ed ha alimentato la tensione, nella percezione dell'operato del riscossore pubblico; dal punto di vista normativo di conseguenza si sono susseguiti molti interventi legislativi che hanno circoscritto, o comunque ritardato, la capacità di recupero, incidendo sia in termini di operatività che di flussi.

Le principali modifiche normative dell'ultimo biennio, inserite in un quadro già di *favor* per il contribuente in difficoltà economica o crisi di liquidità, hanno riguardato fra l'altro nuovi limiti alla pignorabilità ed all'iscrizione di ipoteca a tutela del credito. Inoltre, sono intervenute nuove disposizioni per agevolare la composizione delle crisi da sovra-indebitamento, ulteriori misure finalizzate ad agevolare i contribuenti in difficoltà economica o momentanea carenza di liquidità, con l'introduzione di limiti all'espropriazione immobiliare e possibilità ulteriori di rateazioni.

In sintesi, si riportano le recenti modifiche del quadro normativo:

- ✓ innalzamento ad euro 20.000 della soglia al di sotto della quale è fatto divieto all'agente della riscossione di iscrivere ipoteca, anche al solo fine di assicurare la tutela del credito, sui beni dei contribuenti o di procedere, nei confronti degli stessi, con espropriazione immobiliare (DL n. 16 del 2012 convertito con modificazioni dalla legge n. 44 del 2012);
- ✓ introduzione di nuovi limiti di pignorabilità delle somme dovute a titolo di stipendio, salario ed altre indennità relative al rapporto di lavoro o di impiego, comprese quelle dovute a causa di licenziamento. (DL n. 16 del 2012: i nuovi limiti imposti prevedono un decimo per importi fino ad euro 2.500; un settimo per importi tra euro 2.500 e 5.000; un quinto per importi superiori ad euro 5.000)
- ✓ le innovazioni previste dalle disposizioni applicabili alle procedure di composizione delle crisi da sovra-indebitamento, riguardanti i soggetti che non rientrano nelle procedure concorsuali previste dall'ordinamento (DL n. 179 del 2012 convertito con modificazioni dalla legge n. 222 del 2012);
- ✓ misure finalizzate ad agevolare i contribuenti in difficoltà economica o momentanea carenza di liquidità, in particolare (art. 52 del DL n. 69 del 2013 convertito

⁴⁵ L'art. 3, comma 1, del DL n. 203 del 2005, convertito, con modificazioni, dalla legge, n. 248 del 2005, a decorrere dal 1° ottobre 2006 ha disposto l'attribuzione delle funzioni relative alla riscossione nazionale all'Agenzia delle Entrate, che le esercita mediante una società con capitale pubblico, appositamente costituita, denominata Riscossione S.p.A., ora Equitalia S.p.A., partecipata per il 51 per cento dall'Agenzia delle Entrate medesima e per il restante 49 per cento dall'INPS. In Sicilia opera Riscossione Sicilia S.p.A..

con modificazioni dalla legge n. 98 del 2013), in particolare:

- introduzione di limiti all'espropriazione immobiliare (impignorabilità dell'unico immobile di proprietà in cui il debitore risiede anagraficamente, franchigia di 120mila euro per l'espropriazione degli altri immobili, istituzione di un paniere di "beni essenziali" non pignorabili);
- innalzamento, in ambito di rateazione, a 120 del numero massimo di rate concedibili ed ampliando a 8 il numero di rate il cui mancato pagamento fa venir meno il beneficio della rateazione del debito.

La giurisprudenza costituzionale, peraltro, ha comportato riflessi operativi sull'agente della riscossione, essendo intervenuta sulla disciplina della notificazione della cartella di pagamento e, conseguentemente, degli altri atti della riscossione. In particolare, la Consulta ha dichiarato l'illegittimità costituzionale del terzo comma (corrispondente al vigente quarto comma) dell'art. 26, del d.P.R. n. 602 del 1973, nella parte in cui prevede - in caso di irreperibilità relativa del contribuente - che la notifica della cartella possa avvenire attraverso il semplice deposito dell'atto presso l'albo comunale, ai sensi dell'art. 60, comma 1, lettera e), d.P.R. n. 600 del 1973 (sentenza della Corte Costituzionale n. 258 del 2012). Di conseguenza l'agente della riscossione deve seguire un più complessa procedura. In caso di irreperibilità relativa il messo notificatore, accertata l'assenza del destinatario dell'atto o di persona idonea alla ricezione dello stesso, è tenuto ad effettuare prioritariamente il deposito dell'atto presso la casa del Comune per poi tornare presso l'abitazione-ufficio-azienda del contribuente e procedere all'affissione, in busta chiusa e sigillata, del previsto avviso del deposito. Solo dopo aver completato tali attività si potrà procedere all'invio della raccomandata a/r, alla consegna della quale è legato il perfezionamento della notifica per il destinatario⁴⁶.

Di seguito, si espongono alcune sintetiche considerazioni, sulla base dell'osservazione dei dati relativi alla riscossione coattiva, affidata al Gruppo Equitalia, che riguarda tutti i comparti creditori (Stato, altri Enti Statali, Enti non statali, Enti previdenziali).

La tavola, con i dati consolidati al 31/12/2013 rilevati al 31 gennaio 2014, indica l'evoluzione in termini di carico netto affidato, comprensivo degli interessi di dilazione, ma al netto degli sgravi e delle sospensioni, in termini di riscosso e dell'incidenza percentuale della riscossione per anno sul carico netto (tavola 45, 46 e 47):

✓ Nel 2013, il carico netto affidato ad Equitalia è stato di circa 76,0 miliardi, poco più elevato del 2012, anno nel quale era stato pari a 74,2 miliardi; l'osservazione dell'entità del carico netto mostra un progressivo incremento annuale, sin dal 2003 (20,6 miliardi), con leggera flessione solo nel 2008.

✓ Il volume del riscosso totale a mezzo ruoli, dal 2000 al 2013, è di 76,1 miliardi su un carico netto di 663 miliardi, pari solo al 11,5 per cento.

✓ Per il periodo dal 2000 al 2007, la riscossione assomma a 29,2 miliardi, su un totale affidato di 265 miliardi (10,9 per cento), mentre nel periodo successivo, 2008-2013 è di circa 46 miliardi (11,5 per cento), comprensivi delle riscossioni anche sui ruoli affidati più vetusti.

✓ Il livello del tasso di riscossione totale per ogni anno di affidamento del carico, mentre in relazione alle annualità ormai "asstate" (i primi anni 2000) tende a

⁴⁶ Il Giudice delle Leggi ha parificato le modalità di notificazione sia per gli accertamenti che per le cartelle esattoriali con evidente garanzia del principio di uguaglianza, garantendo al contempo il diritto di difesa del contribuente, al quale viene consentita una maggiore possibilità di conoscenza degli atti, nel rispetto dei principi dello Statuto del contribuente.

collocarsi intorno al 20 per cento, successivamente dal 2004 è in flessione, sino al valore attuale del 1,5 per cento del riscosso 2013 sul carico affidato nell'anno.

✓ il rapporto fra la riscossione dell'anno ed il carico ruoli affidato totale oscilla dal valore del 1,06 per cento del 2008, all'1,3 nel 2010-2011, al 1,08 per cento del 2013.

La tavola indica il livello complessivo, nell'anno di riferimento, della riscossione da ruolo, distinta per ente creditore, con evidenza dell'indice di variazione dell'ultimo esercizio rispetto ai precedenti: nel 2013 ammonta a 7,1 miliardi, quasi il 20 per cento in meno del 2010, anche se la flessione rispetto al 2012 è solo del 5 per cento.

Tavola 45

RISCOSSIONE A MEZZO RUOLI

(in milioni)

	2010	2011	2012	2013	Δ 2013/2012	Δ 2013/2011	Δ 2013/2010
TOTALE EQUITALIA	8.876,00	8.622,40	7.530,7	7.133,50	-5,3%	-17,3%	-19,6%
Ruoli Erariali (Agenzia Entrate e Dogane)	4.290,40	4.276,40	4.060,10	3.825,10	-5,8%	-10,6%	-10,8%
Ruoli Previdenziali (INPS - INAIL)	2.838,70	2.632,50	1.916,50	1.816,30	-5,2%	-31,0%	-36,0%
Ruoli Altri Enti Statali	322,3	275,4	256,5	270,2	5,3%	-1,9%	-16,2%
Ruoli Enti non Statali	1.424,60	1.438,10	1.297,60	1.221,90	-5,8%	-15,0%	-14,2%

Fonte: Equitalia

Il carico riscosso più consistente (54 per cento) è riferito ai ruoli erariali. Nel complesso, si registra una variazione negativa rispetto al 2012 (7,1 miliardi a fronte di 7,5 miliardi) pari al -5,3 per cento per il totale dei ruoli, analoga per le diverse tipologie degli stessi; più significativa è stata la una flessione rispetto al 2010 nelle differenti categorie di ruoli.

Nel quadriennio, gli incassi da ruoli erariali sono ridotti del 10,8 per cento, ma la flessione percentuale più consistente è stata quella da ruoli previdenziali che hanno subito un decremento del 36 per cento.

In generale, comunque, nel valutare la significatività di tali evidenze, va naturalmente tenuto conto del fatto che le riscossioni, rendicontate da Equitalia, comprendono anche la riscossione fisiologica (es. TARSU di molti Comuni) e molte quote che non sono di vera evasione, quali una parte dei ruoli 36bis e 36ter che derivano da errori del contribuente.

Tavola 46

CARICO AFFIDATO* al netto di sgravi e sospensioni, RISCOSSO* e percentuali di riscossione su Carico netto per anno di consegna e di riscossione. Totale ruoli

(in milioni)

Anno affidamento del carico	Carico netto	RISCOSSO TOTALE										% RISCOSSO SU CARICO NETTO							Totale
		Anni di riscossione 2000-2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Totale	2008	2009	2010	2011	2012	2013				
2000	38.870,50	7.020,10	293,2	259,7	249,1	193,5	148,9	127,4	8.291,80	0,75	0,67	0,64	0,5	0,38	0,33	21,33			
2001	20.784,30	3.793,40	186,5	155,1	141,8	121,7	93,2	70,4	4.562,00	0,9	0,75	0,68	0,59	0,45	0,34	21,95			
2002	19.283,20	2.969,60	184,1	143	121,2	109,7	87,1	67,2	3.681,90	0,95	0,74	0,63	0,57	0,45	0,35	19,09			
2003	20.645,50	3.260,50	295,1	223,4	214,6	144,5	118,2	117,4	4.373,60	1,43	1,08	1,04	0,7	0,57	0,57	21,18			
2004	26.417,20	3.246,20	372,2	327,5	238,3	182,7	138,5	117,2	4.622,70	1,41	1,24	0,9	0,69	0,52	0,44	17,5			
2005	37.306,30	3.436,30	521,3	403,9	332	249,9	174,1	142,2	5.259,60	1,4	1,08	0,89	0,67	0,47	0,38	14,1			
2006	51.081,80	4.152,10	1.485,40	924,1	807	604,6	387,6	315,3	8.676,10	2,91	1,81	1,58	1,18	0,76	0,62	16,98			
2007	51.155,00	1.352,60	2.131,70	1.123,80	954	625,2	390,6	290,2	6.868,10	4,17	2,2	1,86	1,22	0,76	0,57	13,43			
2008	48.656,90	1.544,00	1.544,00	2.311,20	1.429,40	862,8	542,5	423,9	7.113,80	3,17	4,75	2,94	1,77	1,11	0,87	14,62			
2009	59.361,30	1.863,30	1.863,30	1.863,30	2.336,40	1.243,50	669,9	508,5	6.621,60	3,14	3,14	3,94	2,09	1,13	0,86	11,15			
2010	68.152,90	2.052,20	2.052,20	2.052,20	2.574,80	1.199,50	800,2	6.626,70	3,01	3,78	3,01	3,78	1,76	1,17	0,97	9,72			
2011	71.133,40	1.709,60	1.709,60	1.709,60	1.709,60	2.089,50	1.052,10	4.851,20	2,4	2,4	2,4	2,4	2,01	1,48	6,82				
2012	74.249,20	1.491,20	1.491,20	1.491,20	1.491,20	1.914,50	3.405,70	1.187,10	1,56	1,56	1,56	1,56	1,56	1,56	4,59				
2013	76.066,20	1.187,10	1.187,10	1.187,10	1.187,10	1.187,10	1.187,10	1.187,10	1,56	1,56	1,56	1,56	1,56	1,56	1,56				
Totale	663.163,70	29.230,80	7.013,50	7.735,00	8.876,00	8.622,50	7.530,80	7.133,50	76.141,90	1,06	1,17	1,34	1,3	1,14	1,08	11,48			

Fonte: dati Equitalia al 31/12/2013 consolidati al 31/1/2014

*Il dato del carico netto è pari al carico affidato comprensivo di interessi di dilazione, al netto di sgravi e sospensioni

Tavola 47

Totale riscosso per anno distinto per ente creditore

	Anno di riscossione 2008	Anno di riscossione 2009	Anno di riscossione 2010	Anno di riscossione 2011	Anno di riscossione 2012	Anno di riscossione 2013	Var. 2010/2009	Var. 2011/2010	Var. 2012/2011	Var. 2013/2012
Totale Ruoli	7.013,50	7.734,90	8.876,0	8.622,40	7.530,70	7.133,50	14,75%	-2,86%	-12,66%	-5,27%
Entrate e Dogane	3.579,60	3.801,30	4.290,40	4.276,50	4.060,10	3.825,10	12,90%	-0,30%	-5,10%	-5,80%
Altro Erario	143,9	165	322,3	275,4	256,5	270,2	95,30%	-14,50%	-6,90%	5,40%
INPS	2.007,70	2.356,50	2.733,30	2.527,80	1.832,50	1.737,70	16,00%	-7,50%	-27,50%	-5,20%
INAIL	132,6	97,3	105,4	104,7	83,9	78,7	8,40%	-0,70%	-19,90%	-6,30%
ENTI non Erariali	1.149,80	1.314,80	1.424,60	1.438,10	1.297,60	1.221,90	8,40%	0,90%	-9,80%	-5,80%

Fonte: dati Equitalia al 31/12/2013 consolidati al 31/1/2014

Gli interventi legislativi sono chiaramente orientati ad accrescere la tutela del debitore in relazione alle somme iscritte a ruolo, operando con strumenti quali ad esempio la dilazione, la rateazione, l'impignorabilità; tuttavia non appare esservi pregnante attenzione alla tipologia del tributo, e quindi alle reali necessità sociali che impediscono al contribuente l'esecuzione dell'obbligazione tributaria.

Per quanto riguarda la riscossione per gli Enti locali, occorre considerare che Equitalia ha sottolineato l'impossibilità di configurare gli effetti, in termini finanziari, dell'impatto della nuova normativa concernente il riordino della disciplina delle attività di gestione e riscossione delle entrate dei Comuni. In *primis*, l'art. 53 del DL n. 69 del 2013 ha previsto la possibilità di costituzione di un Consorzio per favorire il riordino delle predette attività, ed anche l'avvalimento delle società del Gruppo Equitalia per le attività di supporto alla riscossione. Ed ancora, fra i principi e criteri della, legge n. 23 del 2014, "Delega al Governo recante disposizioni per un sistema fiscale più equo, trasparente e orientato alla crescita", vi è configurato l'assoggettamento delle attività di riscossione coattiva a regole pubblicistiche, prevedendo, all'art. 10 comma 1 lett. c) punto 6, per gli enti locali, la riscossione dei tributi e delle altre entrate con lo strumento del ruolo in forma diretta o con società interamente partecipate ma anche l'avvalimento, in via transitoria, delle società del gruppo Equitalia, nella riscossione dei tributi propri. E da ultimo, il legislatore ha disposto che gli Agenti della Riscossione debbano cessare le attività di accertamento e riscossione delle entrate dei Comuni al 31 dicembre 2014 (art. 1, comma 610, legge n. 147 del 2013).

In riferimento all'ammontare delle quote relative ai ruoli consegnati fino al 31 dicembre 2011, attualmente già istruite ai fini della comunicazione di inesigibilità da presentarsi entro il 31 dicembre 2014 e sul correlato ammontare delle spese che dovranno essere richieste a rimborso ai sensi dell'art. 17, comma 6 del d.lgs. n. 112 del 1999, Equitalia ha riferito, così come in relazione al precedente esercizio finanziario, che le attività di rilevazione dei dati in esame sono in corso di svolgimento.

I ruoli consegnati fino al 31 dicembre 2011 totalizzano circa 449 miliardi, per i quali oltre 200 milioni di partite⁴⁷ sono riconducibili a circa 15 milioni di soggetti.

Equitalia ha distinto le tipologie di recidiva di iscrizioni a ruolo, da parte dei soggetti debitori:

- 15 per cento a soggetti con iscrizioni a ruolo in tutti gli anni nel periodo 2000-2014;
- 56 per cento a soggetti con un numero di annualità con iscrizioni a ruolo compreso tra 7 e 13 nel periodo di riferimento;
- 20 per cento a soggetti con un numero di annualità con iscrizioni a ruolo compreso tra 4 e 6 nel periodo di riferimento;
- 9 per cento a soggetti con un numero di annualità con iscrizioni a ruolo fino a 3 nel periodo di riferimento.

Ha specificato inoltre che sono state, in questi anni di regime di proroga, riaperte e rimesse in lavorazione per effetto di nuovi carichi pervenuti sul medesimo soggetto, pratiche da considerarsi già inesigibili rispetto all'originario termine di consegna, e ciò in conseguenza del fatto che l'azione di riscossione è avviata e perseguita sul soggetto

⁴⁷ La partita consiste nell'insieme degli articoli di ruolo che compongono la singola pretesa creditoria dell'Ente, a fronte della quale l'agente della riscossione è tenuto, nel rispetto dei termini normativamente previsti, a documentare le attività poste in essere a supporto della mancata riscossione all'Ente impositore, che ne cura l'esame.

debitore rispetto al complesso dei suoi carichi residui, ovviamente senza considerare particolari categorie di soggetti (falliti, deceduti senza eredi, società cessate).

Non deve trascurarsi che vi è incertezza anche sull'ammontare degli specifici oneri connessi allo svolgimento delle singole procedure, che saranno richiesti a rimborso agli enti impositori, ai sensi dell'art. 17, comma 6, del d.lgs. n. 112 del 1999, nonché sugli effetti del disposto di cui all'art.5 comma 1 del DL n. 95 del 2012, che ha previsto da un lato l'effetto positivo connesso alla diminuzione, sui ruoli emessi dall'1 gennaio 2013, di un punto della percentuale di aggio⁴⁸ sulle somme riscosse dalle società agenti del servizio nazionale della riscossione, dall'altro ha demandato a una disciplina esecutiva di dettaglio le modalità con le quali al gruppo Equitalia S.p.A. è, comunque, assicurato il rimborso dei costi fissi di gestione risultanti dal bilancio certificato. Il decreto non risulta ancora emanato, anche in considerazione del fatto che i costi fissi di Equitalia sono superiori a quanto l'agente della riscossione incassa a titolo di aggio⁴⁹.

2.6. Le entrate derivanti dalle sanzioni tributarie amministrative

Fra le entrate extratributarie, nella tipologia 2.1.5.1 (entrate derivanti da controllo e repressione delle irregolarità e degli illeciti, multe, ammende e sanzioni), sono comprese le entrate derivanti da sanzioni relative alla riscossione delle imposte dirette e sanzioni relative alla riscossione delle imposte indirette, rispettivamente allocate nei capitoli 3312 e 3313.

Nella tavola che segue, sono riepilogate le entrate imputate ai capitoli 3312 e 3313, concernenti rispettivamente le sanzioni in materia di imposte dirette e indirette nel triennio 2010-2013, analizzate limitatamente alla fase del riscosso.

⁴⁸ Con ordinanza n. 41 del 29 gennaio 2013, la CTP di Latina ha disposto la trasmissione degli atti alla Corte di giustizia delle Comunità europee al fine di ottenere una pronuncia, interpretativa del diritto comunitario, in merito alla compatibilità del compenso nella misura del 9 per cento, stabilito dall'art. 17 del d.lgs. n. 112 del 1999, anteriormente alle modifiche introdotte dal DL n. 201 del 2011. Quale ulteriore quesito è stato, altresì, chiesto se l'aggio del 9 per cento costituisca aiuto di Stato incompatibile con il mercato unico dei compensi di riscossione e con il diritto comunitario ai sensi dell'art. 107 del T.F.U.E. Al contempo, i giudici tributari (Torino ordinanza n. 147/10/2012 e Roma ordinanza n. 40/2013) hanno sollevato questione di legittimità costituzionale dell'aggio della riscossione alla Corte costituzionale.

⁴⁹ L'unica riduzione è quella stabilita con d.m. n. 201 del 2011 pari ad un punto percentuale della misura dell'aggio che è sceso così dalla precedente misura del 9 per cento all'attuale dell'8 per cento, per l'ipotesi del pagamento effettuato dopo il 60° giorno dalla notifica della cartella di pagamento, mentre per l'ipotesi di tempestivo pagamento, la percentuale che rimane a carico del debitore scende al 3,65 per cento rispetto alla previgente misura del 4,65 per cento. L'aggio è calcolato sulle somme iscritte a ruolo maggiorate degli interessi per ritardata iscrizione a ruolo di cui all'art. 20, d.P.R. n. 602 del 73, attualmente in ragione del 4 per cento. Si precisa che la ritardata iscrizione a ruolo è evento estraneo ed indipendente dalla volontà del debitore il quale si trova così costretto, suo malgrado, a subire un aggravio di oneri già di per sé stessi pesanti ed iniqui. Di recente con provvedimento dell'Agenzia delle Entrate è stata prevista dal 1 maggio 2014 la diminuzione degli interessi di mora dello 0,08 per cento.

SANZIONI RELATIVE ALLE IMPOSTE DIRETTE E INDIRETTE
(CAPITOLI 3312 E 3313)

(in milioni)

Esercizio	Capitolo di Entrata		Riscosso in Conto Competenza	Riscosso Residui	Riscosso Totale
2010	3312/3313	Sanzioni relative alla riscossione delle imposte dirette e indirette	1.214	867	2.081
2011	3312	Sanzioni relative alla riscossione delle imposte dirette	722	527	1.249
	3313	Sanzioni relative alla riscossione delle imposte indirette	595	373	968
	Totale		1.317	900	2.217
2012	3312	Sanzioni relative alla riscossione delle imposte dirette	641	586	1.226
	3313	Sanzioni relative alla riscossione delle imposte indirette	605	357	962
	Totale		1.246	943	2.188
2013	3312	Sanzioni relative alla riscossione delle imposte dirette	696,3	579,6	1275,9
	3313	Sanzioni relative alla riscossione delle imposte indirette	617,8	322,9	950,7
	Totale		1.314,1	902,5	2.226,6

Fonte: Elaborazione su dati RGS - Corte dei conti

Dall'analisi dei dati emerge una ripresa in termini di riscosso totale dell'1,8 per cento nel 2013, dopo la flessione riscontrata nel 2012. Tale risultato è determinato soprattutto dall'aumento del riscosso competenza (+5 per cento, 68 milioni), mentre si registra un lieve contrazione per i residui (-4 per cento, -40 milioni).

Il legislatore, negli ultimi anni ha indebolito il sistema sanzionatorio tributario non penale, in particolare prevedendo la definizione straordinaria delle "liti minori" (prevista dall'art. 39, comma 12, del DL n. 98 del 2011 come modificato dal DL n. 216 del 2012), che ha comportato la rinuncia all'applicazione delle sanzioni amministrative, e l'introduzione a regime dell'istituto della mediazione fiscale (art. 39, comma 9, del DL n. 98 del 2011) di cui già si è fatto cenno, che comporta l'abbattimento al 40 per cento delle sanzioni anche in caso di conferma dell'atto oggetto di istanza di mediazione. Altre modalità favorevoli al contribuente influiscono sull'entità delle sanzioni ed in particolare in caso di acquiescenza le sanzioni irrogate sono ridotte a 1/3 o a 1/6; in caso di accertamento con adesione c'è la riduzione delle sanzioni comminate nell'atto di accertamento ridotte nella misura di 1/3 del minimo previsto dalla legge; qualora il contribuente rinunci alla definizione dell'intero atto, può definire le sole sanzioni irrogate, riservandosi la possibilità di impugnare l'accertamento solo le maggiori imposte. In questo caso si ottiene la riduzione delle sanzioni a 1/3 di quelle irrogate

Inoltre, l'indebolimento del sistema sanzionatorio è stato attenuato dal legislatore con la legge n. 220 del 2010 che, con effetti a decorrere dal 2011, ha ridotto anche le sanzioni applicabili in caso di ravvedimento. Il DL n. 98 del 2011 ha inoltre affiancato, al richiamato istituto, quello del cd. *mini ravvedimento* (cfr. art. 23, comma 31), che consente al contribuente, in caso di pagamento tardivo effettuato entro i quattordici giorni successivi alla scadenza, di versare una sanzione dello 0,2 per cento per ogni giorno di ritardo, fino ad un massimo del 2,8 per cento.

Se da un lato lo scopo è di deflazionare il contenzioso tributario e di favorire la collaborazione del soggetto accertato alla procedura di accertamento con un trattamento sanzionatorio più favorevole, va richiamata l'attenzione sulle strategie sanzionatorie, che non dovrebbero trascurare la circostanza che il sistema tributario in vigore continua ad essere basato essenzialmente sull'osservanza spontanea degli obblighi tributari e sulla conseguente necessaria incisività delle sanzioni concretamente applicate in caso di inadempimento e sull'effetto di deterrenza delle stesse.

Di recente la Cassazione, tuttavia, ha sostenuto la non ripetibilità di quanto versato a titolo sanzionatorio in caso di esito favorevole al contribuente del contenzioso (Sentenza n. 25493 del 2013 - Corte di Cassazione, Sez. Tributaria).

La delega fiscale affida al Governo anche il riordino delle sanzioni penali ed amministrative in materia tributaria, specificando i confini tra elusione ed evasione e correlando le sanzioni alla gravità dei comportamenti⁵⁰.

3. Analisi specifiche e principali criticità emerse

Dall'analisi dei dati comunicati dall'Agenzia delle Entrate emergono alcune rilevanti criticità del sistema, alcune delle quali hanno riflessi soprattutto sulla fase della riscossione delle imposte.

Come per lo scorso esercizio, sono stati esaminati, in particolare, e commentati alcuni dati, con riguardo al fenomeno delle compensazioni e dei rimborsi, delle rateazioni dei crediti d'imposta, delle rate del condono tributario non versate, all'impatto degli accordi di ristrutturazione del debito (art. 182*bis* "legge fallimentare" - regio decreto n. 267 del 1942) e delle transazioni fiscali (art. 182*ter* "legge fallimentare"), ed infine alla fiscalità petrolifera. Sono esaminati, altresì, i riflessi dei suddetti fenomeni sui risultati conseguiti relativamente all'IRE e all'IVA.

Sono inoltre evidenziate le entrate derivanti dalla riscossione dei canoni delle concessioni demaniali e per l'uso, in genere, dei beni pubblici e lo stato delle procedure di recupero, già affidate ad Equitalia, delle somme dovute dai produttori di latte relativamente agli importi imputati e non pagati a titolo di prelievo supplementare latte, dell'impatto della normativa della cedolare secca e dello "scudo fiscale".

⁵⁰ Sistema sanzionatorio - Revisione del sistema sanzionatorio penale tributario secondo criteri di predeterminazione e di proporzionalità rispetto alla gravità dei comportamenti, prevedendo:

- punibilità con la pena detentiva compresa fra un minimo di sei mesi e un massimo di sei anni, dando rilievo, tenuto conto di adeguate soglie di punibilità, alla configurazione del reato per i comportamenti fraudolenti, simulatori o finalizzati alla creazione e all'utilizzo di documentazione falsa, per i quali non possono comunque essere ridotte le pene minime previste dalla legislazione vigente alla data di entrata in vigore del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148;
- individuazione dei confini tra le fattispecie di elusione e quelle di evasione fiscale e delle relative conseguenze sanzionatorie;
- efficacia attenuante o esimente dell'adesione alle forme di comunicazione e di cooperazione rafforzata;
- revisione del regime della dichiarazione infedele e del sistema sanzionatorio amministrativo al fine di meglio correlare, nel rispetto del principio di proporzionalità, le sanzioni all'effettiva gravità dei comportamenti;
- possibilità di ridurre le sanzioni per le fattispecie meno gravi o di applicare sanzioni amministrative anziché penali, tenuto anche conto di adeguate soglie di punibilità;
- estensione della possibilità per l'autorità giudiziaria, di affidare in custodia giudiziale i beni sequestrati nell'ambito di procedimenti penali relativi a delitti tributari agli organi dell'amministrazione finanziaria che ne facciano richiesta al fine di utilizzarli direttamente per le proprie esigenze operative.

3.1. Compensazioni e rimborsi

La complessa articolazione dell'utilizzo del credito d'imposta è di recente stata analizzata, nei profili di criticità o di efficacia nella relazione della Sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato (SCCGAS/10/2013/GEST), su "I risultati del contrasto degli abusi nelle compensazioni tra crediti e debiti di imposta".

La Sezione ha posto l'attenzione sia sulla necessità di forti interventi correttivi riguardo all'originaria strutturazione della compensazione fiscale (ex art. 17, d.lgs. n. 241 del 1997) ma anche sulla proficuità degli effetti riconducibili alla riforma introdotta nel biennio 2009/2010. Ha rilevato tuttavia sia disfunzioni sul piano gestionale sia la presenza di sintomi di una continua e diffusa pratica di comportamenti trasgressivi. Occorre che lo strumento non si traduca, quando strumentalmente utilizzato, in un meccanismo induttivo di effetti sostanzialmente degenerativi. I principali profili di criticità del sistema sono individuabili, si sottolinea nella citata relazione, soprattutto nell'automatismo del sistema, cioè nell'assenza di autorizzazioni preventive e di verifiche e di controlli all'atto dell'avvio della procedura compensativa, non adeguatamente compensata da una incisiva azione di controllo *ex-post* e da un impianto sanzionatorio severo.

Certamente, la possibilità di utilizzare crediti di imposta per evitare versamenti di tributi e contributi alle scadenze periodiche previste ed i rimborsi fiscali, se tempestivi, sono d'ausilio per far fronte a crisi di liquidità dei contribuenti.

Nelle tavole seguenti sono esposti i dati relativi ai rimborsi (IVA, imposte dirette e agevolazioni) ed i rimborsi in conto fiscale. Tramite il conto fiscale, infatti, vengono registrati i versamenti ed i rimborsi relativi alle imposte sui redditi, incluse le ritenute alla fonte (d'acconto o d'imposta); le imposte sostitutive; le imposte versate in base a dichiarazioni integrative; IRAP e IVA.

Risultano in aumento del 60 per cento i rimborsi IVA (da 7,2 milioni del 2012 a ben 11,5 del 2013), e del 3 per cento i rimborsi di imposte dirette, mentre si è riscontrata una flessione notevole, pur nel minor impatto finanziario dei rimborsi nelle agevolazioni (-60 per cento). Sono in crescita in generale i rimborsi in conto fiscale, dopo la flessione del 2011 (+57 per cento nel 2013, rispetto all'aumento più contenuto del 2012 che aveva registrato un +18 per cento).

Al riguardo occorre osservare che l'erogazione dei rimborsi in conto fiscale è correlata alla periodicità e alla consistenza dei fondi resi disponibili in base alla pianificazione finanziaria; in particolare il trend negativo del 2011 era imputabile alla contrazione dei fondi messi a disposizione degli Agenti della riscossione, con il conseguente aumento del numero dei rimborsi liquidati ma non erogati alla data del 31 dicembre 2011. L'accelerazione della liquidazione dei rimborsi fiscali è stata espressamente prevista dal Ministro dell'economia, nell'atto di indirizzo per il conseguimento degli obiettivi di politica fiscale per gli anni 2012-2014.

Tavola 49

RIMBORSI

Anno	2011				2012				2013 (4)			
	IVA (1)	Imposte dirette	agevolazioni (2)	IVA (1)	Imposte dirette	Agevolazioni (2)	IVA (1) (3)	Imposte dirette	Agevolazioni (2)	IVA (1) (3)	Imposte dirette	Agevolazioni (2)
Gennaio	1.068.450.410,10	0	0	695.799.798,84	237.466.333,32		483.665.338,11	10.403,23	-			
Febbraio	435.933.201,61	1.024.194,72	0	4.150,78	2.243.294,44		813.063.458,75	2.195.470,02	-			
Marzo	377.142.004,75	35.026.796,65	17.165.610,10	210.632.790,23	148.197.916,81		1.610.335.731,65	172.355.462,41	690.167,23			
Aprile	2.816.370,46	539.742.556,79	0	17.841.663,57	41.090.456,21		1.225.937.212,91	67.724.976,59	-			
Maggio	926.071.407,49	155.441.857,13	1.726.197,74	2.247.053.068,87	191.204.956,57		1.044.637.179,26	55.518.881,35	-			
Giugno	1.296.134.735,40	253.967.161,60	0	711.179.296,96	92.388.623,74	5.526.499,22	1.129.630.237,34	621.074.267,46	-			
Luglio	581.995.376,90	120.379.282,37	2.318.597,59	35.261.761,00	698.936.763,04		1.163.281.103,05	91.444.835,55	250.816,81			
Agosto	8.726.916,85	8.751.039,51	0	610.733.172,42	15.074.671,98		548.173.877,97	40.889.002,89	-			
Settembre	32.291.276,61	35.383.282,81	0	909.675.933,48	36.055.193,78		430.639.168,71	23.602.387,54	-			
Ottobre	376.829.432,51	9.629.473,58	0	810.785.618,31	74.928.385,51		1.058.849.597,50	133.657.151,66	-			
Novembre	806.136.233,61	892.991.008,93	4.105.642,90	868.227.402,06	362.040.221,43	6.056.048,30	1.046.715.178,14	470.278.263,70	3.633.892,56			
Dicembre	234.054.325,13	363.258.276,95	0	45.459.023,50	86.696.454,03		901.477.755,00	143.819.420,25	-			
TOTALE	6.146.581.691,42	2.415.594.931,04	25.316.048,33	7.162.653.680,02	1.772.603.370,86	11.582.547,52	11.456.405.838,39	1.822.570.522,65	4.574.876,60			

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

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

(3) La tabella comprende i rimborsi IVA erogati a soggetti non residenti dal Centro Operativo di Pescara con prelievo della C.S. 5420 con distribuzione mensile.

(4) La tabella non comprende 205.266.063,98 euro relativi a rimborsi di imposte indirette non rientranti nelle tipologie indicate in tabella

Tavola 50

Rimborsi

Anno	Rimborsi in conto fiscale				Variazione 2012-2013	
	2010	2011	2012	2013	Valore assoluto	%
Gennaio	1.227.253.289,11	1.068.450.410,10	694.990.680,51	481.643.737,38	-213.346.943,13	-30,70%
Febbraio	-	414.561.182,65	0	800.000.000,00	800.000.000,00	-
Marzo	589.795.451,49	361.117.210,09	195.974.810,57	1.591.266.777,41	1.395.291.966,84	711,98%
Aprile	826.535.320,20	-	0	1.184.913.857,90	1.184.913.857,90	-
Maggio	630.162.198,04	903.999.790,70	2.214.540.310,76	992.174.659,84	-1.222.365.650,92	-55,20%
Giugno	-	1.286.063.645,48	700.000.000,00	1.021.541.969,35	321.541.969,35	45,93%
Luglio	772.305.232,45	546.942.050,11	0	1.097.489.944,25	1.097.489.944,25	-
Agosto	1.956.275.947,40	-	601.814.215,63	523.000.000,00	-78.814.215,63	-13,10%
Settembre	542.110.181,14	-	901.897.575,92	402.365.533,29	-499.532.042,63	-55,39%
Ottobre	515.058.576,53	339.215.606,99	790.165.542,04	1.007.354.916,53	217.189.374,49	27,49%
Novembre	-	760.448.520,00	844.153.350,86	986.106.269,90	141.952.919,04	16,82%
Dicembre	-	171.000.000,00	0	828.120.787,07	828.120.787,07	-
TOTALE	7.059.496.196,36	5.851.798.416,12	6.943.536.486,29	10.915.978.452,92	3.972.441.966,63	57,21%

(in euro)

In ordine alle compensazioni effettuate dai contribuenti con il modello F24, si riscontra un generale aumento del ricorso a tale strumento.

In particolare, le compensazioni sono risultate minori dell'anno precedente anche nel 2012 per IVA (-3 per cento: 13,6 miliardi a fronte di 14 miliardi del 2012) e più elevate per le imposte dirette (+18 per cento: 10,9 miliardi a fronte di 9,2 miliardi nel 2012).

Con l'introduzione di particolari limitazioni e misure⁵¹ volte a contrastare gli abusi nell'utilizzo delle compensazioni dei crediti IVA, con una estensione delle misure di controllo preventivo, continua a ridursi l'entità delle compensazioni IVA.

Di seguito sono rappresentati i dati relativi alle compensazioni effettuate con il modello F24, distinte per mesi.

Tavola 51

Compensazioni F24

(in milioni)

Anno 2011	Crediti IVA	Crediti per imposte dirette	Crediti per imposte anticipate iscritte in bilancio (*)	Crediti per agevolazioni	Anno 2012	IVA	Imposte dirette	Crediti per imposte anticipate iscritte in bilancio (*)	A agevolazioni	Anno 2013	IVA	Imposte dirette	Crediti per imposte anticipate iscritte in bilancio (*)	A agevolazioni
Gennaio	628,81	275,9	0	126,41	Gennaio	705,5	282,42	6,05	85,71	Gennaio	620,54	273,28	104	236,9
Febbraio	641,79	297,87	0	178,59	Febbraio	676,69	257,97	2,98	70,32	Febbraio	548,01	301,79	30,7	161,22
Marzo	1.640,41	221,58	0	76,95	Marzo	1.924,09	229,6	17,05	68,75	Marzo	1.986,74	272,75	214,4	114,05
Aprile	1.183,83	152,83	0	87,39	Aprile	1.260,38	175,22	4,32	76,66	Aprile	1.300,81	190,1	125,6	150,99
Maggio	1.427,32	231,4	0	106,41	Maggio	1.458,41	257,2	328,13	125,36	Maggio	1.514,08	282,69	306,2	182,48
Giugno	1.468,97	1.244,97	2,97	141,04	Giugno	1.627,53	1.397,31	729,83	123,26	Giugno	1.674,24	1.934,71	1.151,30	142
Luglio	1.451,04	2.003,90	1,7	131,32	Luglio	1.455,70	1.962,07	418,49	216,16	Luglio	1.365,86	2.398,61	185,8	250,12
Agosto	1.563,79	2.133,78	2,96	108,57	Agosto	1.560,36	2.078,22	126,77	190,52	Agosto	1.390,51	2.161,00	61,6	176,23
Settembre	572,36	256,17	4,21	58,35	Settembre	600,86	280,13	164,26	119,95	Settembre	619,98	356,71	21,4	103,37
Ottobre	500,55	288,98	32,78	69,35	Ottobre	519,42	339,46	270,96	160,02	Ottobre	525,66	329,79	98,6	159,53
Novembre	764,91	514,7	58,31	71,95	Novembre	1.263,98	688,66	257,53	200,92	Novembre	793,49	656,24	19,1	175,96
Dicembre	1.253,53	1.241,27	59,89	128,66	Dicembre	1.001,71	1.277,29	345,71	226,75	Dicembre	1.304,03	1.709,09	387,73	214,86
TOTALE	13.097,31	8.863,35	162,82	1.284,99	TOTALE	14.054,63	9.225,55	2.672,08	1.664,38	TOTALE	13.643,95	10.866,76	2.706,43	2.067,71

(*) Compensazioni effettuate ai sensi dell'art. 2, comma 57, del DL n. 225 del 2010.

⁵¹ Al fine di contrastare gli abusi, a decorrere dal 1° gennaio 2010, sono state introdotte, ad opera del DL n. 78 del 2009, le compensazioni possono essere esclusivamente attraverso i servizi telematici dell'Agenzia delle Entrate. Inoltre, allo scopo di ottenere un ulteriore rafforzamento dei controlli, l'art. 8 comma 18 del DL n. 16 del 2012, ha ridotto la soglia di compensazione orizzontale del credito IVA, da 10.000 euro a 5.000 euro, demandando termini e modalità ad un provvedimento del Direttore dell'Agenzia delle Entrate (Provvedimento 16 marzo 2012).

3.2. Rateazioni dei crediti d'imposta operate dall'Agenzia delle Entrate e da Equitalia

Il DL n. 201 del 2011 dal 28 dicembre 2011 ha introdotto nuove norme, al fine di agevolare il contribuente in crisi di liquidità, relative alla rateazione degli avvisi bonari, cioè le comunicazioni di irregolarità emesse dall'Agenzia delle Entrate a seguito di controlli automatici, di cui all'art. 36bis del d.P.R. n. 600 del 1973 e all'art. 54bis del d.P.R. n. 633 del 1972, e di controlli formali, di cui all'art. 36-ter del d.P.R. n. 600 del 1973, che evidenzino delle irregolarità o incongruenze tra i dati in possesso dall'Agenzia e quelli dichiarati dal contribuente. Verificata l'esattezza degli importi richiesti, il contribuente può usufruire di una riduzione delle sanzioni, qualora versi l'importo dovuto entro 30 giorni: di 1/3 di quella prevista nella misura ordinaria del 30 per cento in caso di regolarizzazione delle comunicazioni relative ai controlli automatici, e 2/3 in caso di regolarizzazione delle comunicazioni relative ai controlli formali.

La norma ha prorogato i termini per beneficiare della rateizzazione, per un periodo ulteriore e fino a sei anni, purché non sia intervenuta decadenza, a favore dei contribuenti che dimostrino un peggioramento della loro situazione economica. Con la proroga della rateizzazione, il contribuente può chiedere rate di importo variabile e crescente per ciascun anno.

Il DL n. 16 del 2012 è intervenuto nuovamente sulle rateazioni degli avvisi bonari e su quelle per cui è competente l'agente della riscossione, prevedendo che il contribuente, pur decaduto dal beneficio della dilazione, può comunque usufruire della rateazione della successiva cartella di pagamento, cioè delle somme iscritte a ruolo.

Con direttiva del 1° marzo 2012, Equitalia ha poi portato da 5 a 20mila euro la soglia per ottenere la rateizzazione, soltanto con una semplice richiesta motivata, che attesti la propria situazione di temporanea difficoltà economica, senza più documenti per dimostrare la situazione economico-finanziaria del contribuente, che restano necessari solo se il debito supera la nuova soglia.

Con la legge di stabilità per il 2013, (art. 1 commi 537-543) si è prevista la possibilità di sospendere la riscossione direttamente con Equitalia. La nuova disciplina dispone la sospensione immediata dell'attività di riscossione qualora il cittadino presenti una specifica dichiarazione con cui attesti che le somme richieste dall'ente creditore, attraverso Equitalia, siano state interessate da prescrizione o decadenza del credito, prima della formazione del ruolo; provvedimento di sgravio emesso dall'ente creditore; sospensione amministrativa (dell'ente creditore) o giudiziale; sentenza che abbia annullato in tutto o in parte la pretesa dell'ente creditore emesse in un giudizio al quale il concessionario per la riscossione non ha preso parte; un pagamento effettuato prima della formazione del ruolo; qualsiasi altra causa di non esigibilità del credito. Sarà poi competenza esclusiva degli enti creditori, titolari delle somme richieste, verificare la regolarità della documentazione fornita dal contribuente e comunicare l'esito delle verifiche sia al cittadino sia a Equitalia, (con eventuale provvedimento di sospensione/sgravio/annullamento del debito). In caso di documentazione inidonea, l'ente informerà Equitalia per la ripresa dell'attività di riscossione.

In base alle disposizioni previste dal DL n. 69 del 2013 convertito con modificazioni dalla legge n. 98 del 2013, l'agente della riscossione, su richiesta del contribuente, può concedere la dilazione del pagamento delle somme iscritte a ruolo fino a un massimo di 72 rate mensili (c.d. rateazione ordinaria), nelle ipotesi di temporanea situazione di obiettiva difficoltà ovvero fino a un massimo di 120 rate mensili (c.d. rateazione straordinaria) nei casi di difficoltà del contribuente legata alla

congiuntura economica. Con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze del 6 novembre 2013 sono stati fissati le condizioni e i criteri di individuazione del numero di rate concedibili.

Con la legge n. 147 del 2013, art. 1, commi 618-624, in tema di definizione agevolata, relativamente ai carichi inclusi in ruoli emessi da uffici statali, Agenzie fiscali, regioni, province e comuni affidati al gruppo Equitalia fino al 31 ottobre 2013, è stato introdotto l'istituto della rottamazione cartelle esattoriali, con la previsione della possibilità di estinguere il debito originario senza corrispondere interessi di mora e di ritardata iscrizione a ruolo. Con il DL n. 16 del 2014, art. 2, comma 1, lett. c) e d) è stata ulteriormente prorogato il termine al 31 marzo 2014.

Con la direttiva di maggio 2013 Equitalia ha innalzato da 20mila a 50mila euro la soglia d'importo per ottenere la rateazione automaticamente, senza la necessità di dover allegare alcuna documentazione comprovante la situazione di difficoltà economica.

Sulla base delle informazioni rilasciate dall'Agenzia delle Entrate (tavole 52 e 53) nel periodo dal 2010 fino alla fine del 2013, il numero di atti oggetto di rateazione, per l'ambito dei controlli automatizzati, è di 770.359, di cui circa 89mila nel 2013. Il totale del credito rateizzato, correlato a controlli automatizzati è di circa 1,7 miliardi nel 2013, in diminuzione rispetto agli ultimi due esercizi precedenti, e di poco superiore rispetto al dato del 2010. Anche gli importi riscossi ratealmente sono in flessione (da 1.310 a 976 milioni). I dati relativi agli anni precedenti risultano aggiornati con le informazioni definitive.

Tavola 52

RATEAZIONI DA CONTROLLI AUTOMATIZZATI (36BIS E 54BIS)

(in euro)

Anno	2010	2011	2012	2013
Numero posizioni oggetto di rateazione	167.156	378.698	135.263	89.242
Importi Totali Rateizzati				
<i>di cui:</i>				
B) da controlli automatizzati (36bis e 54bis)	1.461.589.545,79	3.164.890.394,27	3.900.218.542,28	1.676.793.563,42
Importi riscossi ratealmente al 31/12/2013	915.288.573,74	1.198.943.415,33	1.309.784.646,41	975.934.133,13
<i>di cui:</i>				
credito originario	874.823.285	1.154.767.216	1.271.003.591	954.601.632
interessi da rateazione	40.465.288	44.176.199	38.781.056	21.332.501

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati Agenzia delle Entrate

Gli importi rateizzati da attività di accertamento sostanziale e il numero di atti oggetto di rateazione sono anch'essi in flessione: rispettivamente da 1.744 a 1.317 milioni e da 56mila a 55mila; risultano, invece, in leggero aumento gli importi riscossi ratealmente (da 340 milioni nel 2012 a 354 milioni nel 2013). In lieve aumento, ma sempre di entità inferiore al biennio 2010-2011, è l'importo degli atti con mancato pagamento delle rate (pari a 13 milioni), la maggior parte dei quali iscritta a ruolo.

Tavola 53

RATEAZIONI DEI CREDITI D'IMPOSTA OPERATE DALL'AGENZIA DELLE ENTRATE
ACCERTAMENTO UNIFICATO

Anno di consuntivazione	2010	2011	2012	2013
Numero atti oggetto di rateazione	83.855	83.651	56.214	55.642
Importi totali rateizzati	1.658.988.755,89	2.178.524.157,74	1.743.680.822,66	1.316.870.400,61
Importi riscossi ratealmente	1.371.582.390,97	1.140.180.505,03	339.947.205,00	353.994.761,47
Numero atti con mancato pagamento delle rate (con iscrizione a ruolo/affidamento del carico)	3.304	2.018	152	150
<i>Di cui solo iscritti a ruolo</i>	3.032	1.942	150	145
<i>Di cui con attivazione procedure cautelari/esecutive</i>	272	76	2	5
Importo atti con mancato pagamento delle rate	282.235.093,52	109.979.655,22	8.399.082,71	13.417.409,60
<i>Di cui solo iscritti a ruolo</i>	258.925.349,60	101.212.784,68	8.329.732,74	11.964.471,34
<i>Di cui con attivazione procedure cautelari/esecutive</i>	23.309.743,91	8.766.870,54	69.349,97	1.452.938,26
Somme riscosse su partite relative ad atti oggetto di rateazione	4.345.842,11	695.444,06	0	7.523,67
<i>Di cui solo iscritti a ruolo</i>	3.863.121,81	626.055,99	0	7.523,67
<i>Di cui con attivazione procedure cautelari/esecutive</i>	482.720,30	69.388,07	0	0,00
Importo Posizioni Mancato Pagamento (Residuo)	277.889.251,41	109.284.211,16	8.399.082,71	13.409.885,93
<i>Di cui solo iscritti a ruolo</i>	255.062.227,79	100.586.728,69	8.329.732,74	11.956.947,67
<i>Di cui con attivazione procedure cautelari/esecutive</i>	22.827.023,61	8.697.482,47	69.349,97	1.452.938,26

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati Agenzia delle Entrate

Infine con riguardo alle rateazioni dei crediti d'imposta operate da Equitalia S.p.A., si osserva che, dal 2008 - da quando cioè è stata trasferita agli agenti della riscossione la competenza in materia - fino alla fine del 2013, sono state concesse n. 2.217.892 rateazioni, per un importo totale di 27,3 miliardi dilazionati (nel 2012 circa 24 miliardi).

Tavola 54

RATEAZIONI DEI CREDITI D'IMPOSTA OPERATE DA EQUITALIA
(in milioni)

STATO LAVORAZIONE	SITUAZIONE AL 28/12/2012		SITUAZIONE AL 27/12/2013	
	Istanze	Importo	Istanze	Importo
CONCESSE	1.818.619	23.926	2.217.892	27.312
NON CONCESSE	137.870	7.065	155.767	8.605
REVOCATE	565.046	19.723	880.145	28.459
			TOTALE	64.376

Fonte: Equitalia

La tavola seguente sintetizza i dati rilevati al 31 dicembre 2013 a confronto con i corrispondenti valori dei due anni precedente. In particolare, nel 2013, con riferimento

all'insieme degli enti impositori, sono state concesse rateazioni per 3,4 miliardi (-400 milioni rispetto al 2012) pari a 399.273 richieste di dilazione accolte (+36.724 rispetto al 2012); si evidenzia che, nel corso del 2013, sono state revocate n. 315.099 rateazioni a fronte di n. 231.752 revoche dell'anno precedente.

Tavola 55

RATEAZIONI DEI CREDITI D'IMPOSTA OPERATE DA EQUITALIA - PER ANNUALITÀ

(valori carico espressi in milioni)

Stato lavorazione	2011		2012		2013		Variaz 2013-2012	
	N. protocolli	carico	N. protocolli	carico	N. protocolli	carico	N. protocolli	carico
concesse	417.743	4.599	362.549	2.952	399.273	3.386	36.724	434
non concesse	26.244	1.489	15.977	1.674	17.897	1.540	1.920	-134
revocate	124.896	4.330	231.752	7.817	315.099	8.736	83.347	919

Fonte: Agenzia delle Entrate

Dal punto di vista degli incassi, l'impatto delle rateazioni evidenzia che le stesse nel 2013 hanno rappresentato il 46,7 per cento del totale complessivamente riscosso con un incremento del 6,7 per cento sul 2012, in controtendenza agli incassi totali che hanno segnato un decremento del 5,3 per cento.

Tavola 56

INCASSI DA RATEAZIONE

	2012	2013
INCASSI TOTALI	7.531	7.134
<i>variazione vs anno precedente</i>	<i>-12,70%</i>	<i>-5,30%</i>
INCASSI DA RATEAZIONE	3.125	3.334
<i>variazione vs anno precedente</i>	<i>0,90%</i>	<i>6,70%</i>
<i>incidenza su incassi totali</i>	<i>41,50%</i>	<i>46,70%</i>

Fonte: Equitalia

3.3. Rate del condono tributario non versate

Specifiche modalità di definizione agevolata, con il versamento dell'imposta dovuta, delle situazioni e delle pendenze in materia di imposte sui redditi, di imposta regionale sulle attività produttive, di contributo straordinario per l'Europa, di imposta sul valore aggiunto, di imposta sul patrimonio netto, di imposte indirette e di tributi locali⁵², sono state introdotte con la legge 27 dicembre 2002, n. 289, (legge finanziaria

⁵² In particolare, le disposizioni normative riguardano:

l'articolo 7, disciplinante la definizione automatica dei redditi d'impresa e di lavoro autonomo per gli anni pregressi mediante autoliquidazione; l'articolo 8, che contiene disposizioni riguardanti l'integrazione degli imponibili per gli anni pregressi; l'articolo 9, recante le modalità di definizione automatica per gli anni pregressi; l'articolo 9bis, il quale reca le modalità di definizione dei ritardati od omessi versamenti; l'articolo 11, disciplinante la definizione agevolata delle imposte di registro, ipotecaria, catastale, sulle successioni e donazioni e sull'incremento di valore degli immobili; l'articolo 12, che prevede la definizione in materia di riscossione dei carichi iscritti a ruolo; l'articolo 14, recante disposizioni per la regolarizzazione delle scritture contabili; l'articolo 15, che disciplina la definizione degli accertamenti, degli inviti al contraddittorio e dei processi verbali di constatazione; l'articolo 16, il quale prevede le modalità di definizione delle liti fiscali pendenti; l'articolo 17, che consente la regolarizzazione delle violazioni in materia di servizio pubblico televisivo.

2003). L’Agenzia delle Entrate doveva provvedere all’iscrizione a ruolo delle ulteriori rate non versate. La rateizzazione ha poi comportato il lungo rinvio delle procedure di riscossione coattiva delle somme non versate, con conseguenti situazioni di insolvenza, preordinate intenzionalmente, ovvero “fisiologicamente” conseguenti, al trascorrere del tempo.

La Corte dei conti ha sottolineato più volte che il notevole successo quantitativo del condono veniva ad essere ridimensionato non solo dai costi amministrativi che aveva comportato, ma anche e soprattutto dal fatto che ben 5,2 miliardi dei 26 miliardi, dichiarati come dovuti dai contribuenti che si erano avvalsi del beneficio, non erano stati poi versati, neppure dopo l’iscrizione a ruolo e la notifica delle relative cartelle di pagamento. Ha ravvisato un possibile effetto di deterioramento della *tax compliance* e la scarsa probabilità di un pieno recupero delle rate non versate.

Si segnala al riguardo il recente rapporto dell’OCSE “*Going for Growth 2013*”, nel quale è contenuta la raccomandazione che l’Italia riduca le distorsioni e gli incentivi all’evasione, diminuendo le aliquote fiscali e riaffermando la volontà di non riproporre condoni.

In relazione alle rate del condono non versate, ed in attuazione dell’art. 2 commi *5bis* e *ter* del DL n. 138 del 2011⁵³, l’Agenzia delle Entrate e le società del gruppo Equitalia e Riscossione Sicilia hanno effettuato una ricognizione delle posizioni inadempienti. L’identificazione dei contribuenti interessati è stata effettuata per le sole ipotesi di condono tributario “premiante”⁵⁴, per le quali la legge n. 289 del 2002 ha previsto una modalità di definizione che ne consentiva il perfezionamento con il versamento della sola prima rata (articoli 7, 8, 9, 15 e 16). Il termine del 31 dicembre 2012, per l’invio di un’intimazione a pagare è stato prorogato al 31 dicembre 2013 dall’art. 11, comma *10bis*, del DL n. 201 del 2011.

In relazione a quanto previsto dall’articolo 2, comma *5bis*, del decreto-legge n. 138 del 2011 convertito dalla legge n. 148 del 2011, all’interno dello stesso bacino di contribuenti, Equitalia ha provveduto ad individuare i soggetti ai quali inoltrare l’atto di intimazione di pagamento, tenendo conto delle indicazioni fornite nella nota dell’Agenzia delle Entrate⁵⁵ del 2011.

Con riferimento allo stato delle attività di recupero delle rate non versate del condono tributario disposto con legge n. 289 del 2002, sulla base di quanto esposto nella documentazione trasmessa da Equitalia, la situazione del condono 2002, è rappresentata nella seguente tabella.

I dati trasmessi evidenziano un carico a ruolo (carico lordo condono premiante), pari a 2.127.924.828 euro, di poco superiore al dato riferito al 31 dicembre 2012 (2.127.782.847 euro). Lo sgravio al 31 dicembre 2013 risulta pari a 229.431.842 euro

⁵³ Ricognizione, entro il 16 ottobre 2011, dei contribuenti che non hanno provveduto ai versamenti delle somme dovute, che l’Agenzia delle Entrate, le società del gruppo Equitalia e Riscossione Sicilia erano tenute ad effettuare entro il 16 ottobre 2011 ai sensi dell’art. 2, comma *5bis*, del DL n. 138 del 2011, convertito con modificazioni, dalla legge n. 148 del 2011. Dovevano quindi essere intraprese le azioni coattive necessarie al fine dell’integrale recupero delle somme dovute e non corrisposte, maggiorate degli interessi maturati, anche mediante l’invio di una intimazione a pagare quanto concordato e non versato alla prevista scadenza, inderogabilmente entro il termine ultimo del 31 dicembre 2011. Il termine del 31 dicembre 2012 è stato prorogato al 31 dicembre 2013 dall’art. 11, comma *10bis*, del DL n. 201 del 2011.

⁵⁴ In seguito alle disposizioni contenute nell’articolo 2, comma *5bis* del DL n.138 del 2001, l’Amministrazione ha ritenuto che l’ambito applicativo dello stesso fosse riferito alle fattispecie relative alle ipotesi di condono previste dagli art. 7, 8, 9, 14, 15 e 16 della legge n. 289 del 2002, restando escluse le definizioni di cui agli articoli *9bis* e *12* e agli art. 11, 17, 18 e 22 punto 4 della legge n. 289 del 2002 e sono stati rivisti i criteri per l’individuazione dei contribuenti attualmente morosi relativamente alle somme iscritte a ruolo.

⁵⁵ Nota Agenzia Entrate prot. 2011/164755 del 14 novembre 2011.

(anch'esso di poco superiore all'anno precedente), di conseguenza il carico netto, pari a 1.898.492.986 euro, risulta inferiore al 2012 (-0,1 per cento). Risulta in lieve aumento la percentuale del riscosso sul carico netto che passa dal 18 al 18,9 per cento.

Tavola 57

STATO DELLA RISCOSSIONE DELLE RATE DEL CONDONO NON VERSATE - DATI AL 30/09/2011, AL 31/12/2012 ED AL 31/12/2013 DEI RUOLI ESTRATTI SECONDO I NUOVI CRITERI (CONDONO "PREMIALE" ARTT. 7, 8, 9, 15,16)

Periodo	Carico lordo	Sgravio	Carico netto	Carico Riscosso	Carico residuo	% riscosso
						carico netto
30.09.2011	2.121.795.651	217.002.800	1.904.792.851	298.945.462	1.605.847.389	15,7
31.12.2012	2.127.782.847	227.501.333	1.900.281.514	341.960.641	1.558.320.872	18,0
31.12.2013	2.127.924.828	229.431.842	1.898.492.986	358.240.042	1.540.252.944	18,9

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati Equitalia

I soggetti individuati sono stati complessivamente 55.061 per un importo complessivamente intimato pari a 1.218.089.483 euro al 30 settembre 2011. Nel 2013 il riscosso complessivo sui soggetti intimati e su quelli non intimati è stato pari a 16,3 milioni.

Con riferimento alle problematiche connesse al condono IVA, si deve tener conto della giurisprudenza comunitaria⁵⁶ e nazionale⁵⁷, e delle disposizioni sul raddoppio dei termini⁵⁸.

In virtù quindi dei tre fattori concomitanti, la pronuncia della Corte di giustizia, l'orientamento della Corte Costituzionale e la proroga del termine di decadenza dall'accertamento, l'Agenzia delle Entrate ha l'obbligo di emanare avvisi di accertamento ai fini IVA, relativamente a periodi di imposta per i quali il contribuente aveva aderito ai condoni disciplinati dalla legge n. 289 del 2002 citata.

In considerazione della tempistica molto breve, il riferimento temporale ultimo per la decadenza del potere accertativo è stato prorogato di un anno, dall'art. 2 comma 5ter del DL 138 del 2011, nei confronti dei contribuenti che hanno aderito al predetto condono IVA. Con circolare 1/E del 13/1/2012 l'Agenzia ha pubblicato le istruzioni per gli uffici per individuare⁵⁹ le posizioni oggetto di sanatoria, ai sensi degli artt. 7, 8 e 9 della legge.

⁵⁶ La Corte di giustizia (C-132/06) con la decisione del 17/07/2008 e (C-174/07) dell'11/12/2008, ha considerato il condono in ambito IVA, previsto dalla normativa italiana, non compatibile con le disposizioni comunitarie. La motivazione si fonda sulla circostanza che la rinuncia generale ed indiscriminata all'accertamento delle operazioni imponibili ai fini IVA viola gli obblighi comunitari di cui agli art. 2 e 22 della sesta direttiva del Consiglio 17/05/1977, 77/388/CEE, e l'accesso alla definizione agevolata non consentirebbe la reale emersione dell'evasione, risolvendosi in una definitiva rinuncia all'accertamento ed alla riscossione dell'imposta.

⁵⁷ La posizione dei giudici comunitari è seguita anche dalla Cassazione, che ha ribadito analoga motivazione (da ultimo con le sentenze nn. 19333/2011 e 19681/2011).

⁵⁸ La disapplicazione delle disposizioni sul condono IVA, in combinato disposto con il raddoppio dei termini di cui al DL n. 233 del 2006 art 37 commi 24-25, permette quindi l'accertabilità dell'anno di imposta 2002, oggetto di condono IVA (2000 e 2001 in caso di omessa dichiarazione).

⁵⁹ Entro il 31 dicembre 2012 per i periodi di imposta 2000 e 2002, rispettivamente, in caso di omessa presentazione della dichiarazione e in caso di infedele dichiarazione; entro il 31 dicembre 2013 per il periodo di imposta 2001 in caso di omessa presentazione della dichiarazione; entro il 31 dicembre 2014 per il periodo di imposta 2002 in caso di omessa presentazione della dichiarazione, sulla base della proroga di un anno dei termini dell'accertamento ai fini dell'IVA pendenti al 31 dicembre 2011.

Nel corso del biennio 2012-2013 risultano eseguiti n. 330 accertamenti, che presentano una maggiore imposta accertata ai fini IVA per gli anni di imposta 2000, 2001 e 2002, nei confronti di contribuenti che per i medesimi periodi di imposta si sono avvalsi delle sanatorie ai fini IVA ai sensi degli articoli 7, 8 e 9 della legge n. 289 del 2002. La maggiore imposta IVA accertata, con gli atti appena citati, ammonta a circa 84,3 milioni.

Dei n. 330 atti di cui sopra sono stati definiti mediante gli istituti dell'adesione e dell'acquiescenza (d.lgs. n. 218 del 1997) n. 57 accertamenti le cui maggiori imposte e sanzioni definite sono complessivamente pari a circa 17,1 milioni. Le somme riscosse, comprensive di imposte, sanzioni ed interessi, ammontano a circa 21,1 milioni.

I risultati finora conseguiti inducono ancora a valutazioni molto caute, circa l'effettiva possibilità di recupero delle somme ancora dovute all'Erario, per effetto dei condoni fiscali degli anni 2002-2004.

3.4. Accordi di ristrutturazione del debito e transazioni fiscali

L'Agenzia delle Entrate procede ad accordi di ristrutturazione del debito (art. 182bis "legge fallimentare" - regio decreto 267 del 1942) ed a transazioni fiscali (art. 182ter "legge fallimentare"!).

I dati relativi all'anno 2013 sono evidenziati nel prospetto sottostante, che indica il numero degli accordi e delle transazioni omologate, l'importo originariamente dovuto al Fisco (con specificazione dell'ammontare dovuto per imposte, sanzioni e interessi), nonché l'importo dovuto per effetto della transazione fiscale (con specificazione dell'ammontare dovuto per imposte, sanzioni e interessi) con riferimento al 2013.

Tavola 58

ACCORDI DI RISTRUTTURAZIONE E TRANSAZIONI FISCALI

Anno	2010	2011	2012	2013
Numero Accordi di ristrutturazione del debito (art. 182 bis L.F.)	6	17	14	21
Importo originario dovuto al Fisco	18.738.310,98	350.542.166,33	72.326.369,12	201.791.733,29
<i>di cui:</i>				
Imposte	12.515.655,21	300.005.602,48	46.753.928,28	122.047.085,74
Sanzioni	3.949.298,34	39.476.963,58	8.055.428,31	53.179.202,23
Interessi	2.273.357,43	11.059.600,27	17.517.012,56	26.565.445,32
Importo derivante dalla transazione *	14.464.677,88	79.643.404,56	47.481.472,33	132.580.794,88
<i>di cui:</i>				
Imposte	n.d.	n.d.	n.d.	113.684.028,68
Sanzioni	n.d.	n.d.	n.d.	6.438.214,51
Interessi	n.d.	n.d.	n.d.	10.398.593,56

Anno	2010	2011	2012	2013
Numero Transazioni fiscali (art. 182 ter L.F.)	12	12	16	12
Importo originario dovuto al Fisco	19.534.985,47	14.207.878,66	27.905.973,72	58.677.959,72
<i>di cui:</i>				
Imposte	13.573.098,16	10.364.391,08	20.732.567,40	39.596.359,59
Sanzioni	4.579.160,58	3.033.364,04	1.245.913,25	15.503.442,24
Interessi	1.382.726,73	810.123,54	5.927.493,43	3.578.157,89
Importo derivante dalla transazione	9.028.490,15	12.076.166,89	20.901.784,37	47.595.977,46
<i>di cui:</i>				
Imposte	n.d.	n.d.	n.d.	36.818.706,12
Sanzioni	n.d.	n.d.	n.d.	8.756.271,90
Interessi	n.d.	n.d.	n.d.	2.020.999,44

Fonte: Agenzia delle Entrate

* Nella voce Importo derivante dalla transazione relativo al 2013 è compreso l'importo 2.059.958,13, riferito a n. 1 transazione, per la quale non è disponibile il dettaglio degli importi transati (imposte, interessi e sanzioni)

Nel 2013 si sono perfezionati 21 accordi di ristrutturazione e 12 transazioni fiscali.

Gli accordi di ristrutturazione, che mostrano un *trend* oscillante nel quadriennio con punte massime per importo originario dovuto al fisco nel 2011, hanno comportato, nell'esercizio esaminato, un importo di 132,6 milioni, pari anche per il 2013 al 66 per cento dell'importo originario di 201,8 milioni. Sostanzialmente si tratta, in termini quantitativi, di una rinuncia da parte del Fisco a poco più delle sanzioni ed interessi.

Le transazioni fiscali, che hanno registrato un andamento oscillante, sono state solo 12 nel 2013 ed hanno riguardato un importo originario, circa 58,7 milioni, e hanno comportato un importo finale di 47,6 milioni, pari al 81 per cento.

3.5. Stato delle procedure di recupero delle somme dovute dai produttori di latte

L'art. 1, comma 525, della legge n. 228 del 2012 (legge di stabilità 2013) è intervenuto nella materia delle attività di recupero relative ai ruoli derivanti dal mancato pagamento delle quote latte⁶⁰, attribuendo all'AGEA la competenza a procedere alla riscossione mediante ruolo, nei casi di mancata adesione alla rateizzazione e in quelli di decadenza dal beneficio della dilazione⁶¹. Ha previsto all'uopo rapporti convenzionali con Equitalia per il necessario supporto per le fasi di formazione del ruolo, stampa delle cartelle di pagamento e degli altri atti della riscossione, nonché per l'eventuale assistenza nella fase di gestione del contenzioso. In data 8 novembre 2013 è stata sottoscritta la prevista convenzione.

La Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato ha analizzato di recente la questione⁶² esprimendo le proprie considerazioni e gli esiti del controllo con la Deliberazione n. 11/2013/G, nell'adunanza del 21 novembre 2013.

La Sezione ha riscontrato la complessità, frammentarietà e contraddittorietà della normativa italiana, con conflitti ed incertezze interpretative, le criticità sulle modalità di gestione degli interventi ed ha analizzato le cause dei ritardi nei recuperi, evidenziando conseguenze finanziarie di notevole impatto così riassumibili. Al 2013 il prelievo da riscuotere non rateizzato è pari a 1.543 milioni, a fronte di un importo imputato ai produttori di 2.260 milioni; il riscosso senza rateazione 268 milioni e il volume rateizzato circa 450 milioni.

In conseguenza dell'elusione dei vincoli imposti dall'Europa, l'Italia è stata costituita in mora, il 20 giugno 2013, dalla Commissione europea, per i mancati recuperi; è stata avviata, pertanto, la procedura di infrazione, a norma dell'art. 258 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (infrazione n. 2013/2092). Inoltre, è intervenuta la decisione del 17 luglio 2013 della stessa Commissione, sfavorevole all'Italia, relativa all'aiuto di Stato SA.33726 (11/C), avente ad oggetto la proroga semestrale della settima rata del programma di rateizzazione previsto dalla legge n. 119 del 2003.

Nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze al capitolo di spesa n. 2741, finalizzato al ripiano parziale delle anticipazioni di tesoreria concesse nel

⁶⁰ In modifica dell'art. 8quinquies del DL n. 5 del 2009, convertito dalla legge n. 33 del 2009.

⁶¹ AGEA è surrogata negli atti esecutivi eventualmente già avviati dall'agente della riscossione, l'attività di notifica della cartella di pagamento ed ogni altra attività contemplata dal Titolo II del d.P.R. n.602 del 1973, prevedendo che, a tal fine, la stessa si avvalga del personale del Corpo della Guardia di Finanza.

⁶² Relazione su "Quote latte: la gestione delle misure consequenziali finalizzate alla rimozione delle disfunzioni rilevate nel recupero del prelievo a carico degli allevatori.

periodo compreso tra il 1995-1996 e il 2001-2002 e anticipazioni ulteriori, risulta riassegnato l'importo di 27,8 milioni.

3.6. Cedolare secca

La "cedolare secca", quale regime facoltativo introdotto dal d.lgs. n. 23 del 2011, implica il pagamento di un'imposta (del 21 per cento o del 15 per cento a seconda del tipo di contratto⁶³) sostitutiva dell'IRPEF e delle addizionali (per la quota derivante dal reddito dell'immobile). Il contribuente (persona fisica) quindi può optare per tale regime facoltativo di imposizione, assoggettando il canone di locazione ad una imposta operata nella forma della cedolare secca ed escludendo il canone, tra l'altro, dall'applicazione dell'imposta IRPEF e delle relative addizionali sul reddito fondiario per il periodo di durata dell'opzione. Per i contratti rientranti in questa fattispecie non sono dovute l'imposta di registro e l'imposta di bollo, ordinariamente dovute per registrazioni, risoluzioni e proroghe dei contratti di locazione. Il reddito assoggettato a cedolare secca è escluso dal reddito complessivo.

Le scadenze e le modalità di pagamento (acconto e saldo) dell'imposta sostitutiva sono le stesse dell'IRPEF, cambiando la misura dell'acconto, pari al 95 per cento dell'imposta dovuta per l'anno precedente. Il pagamento dell'acconto (da effettuare se la cedolare per l'anno precedente supera i 51,65 euro) si effettua con le seguenti modalità:

- se l'importo è inferiore a 257,52 euro, in un'unica soluzione, entro il 30 novembre;
- se l'importo dovuto è superiore a 257,52 euro, in due rate: la prima, pari al 40 per cento (del 95 per cento) entro il 16 giugno; la seconda, del restante 60 per cento, entro il 30 novembre;
- il saldo si versa entro il 16 giugno dell'anno successivo a quello cui si riferisce, o entro il 16 luglio con la maggiorazione dello 0,40 per cento.

Le entrate relative affluiscono sul capitolo del bilancio dello Stato 1053, denominato *Imposta sostitutiva dell'imposta sul reddito delle persone fisiche e delle relative addizionali, nonché delle imposte di registro e di bollo sul contratto di locazione (cedolare secca)*.

Le prime dichiarazioni fiscali interessate sono i modelli Unico Persone Fisiche e 730 presentati nell'anno 2012 per il periodo d'imposta 2011. Il controllo per i suddetti modelli, è iniziato nel corso dell'anno 2013.

Per gli anni 2011-2013 sono indicati, nella tavola seguente, i dati afferenti al capitolo 1053, dai quali emerge un accertamento di poco superiore al miliardo per il 2012 e nettamente superiore nel 2013.

⁶³ Per i contratti stipulati secondo le disposizioni di cui agli articoli 2, comma 3, e 8 della legge 9 dicembre 1998, n. 431, relativi ad abitazioni ubicate nei comuni di cui all'articolo 1, comma 1, lettere a) e b), del decreto-legge 30 dicembre 1988, n. 551, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 febbraio 1989, n. 61, e negli altri comuni ad alta tensione abitativa individuati dal Comitato interministeriale per la programmazione economica, l'aliquota della cedolare secca calcolata sul canone pattuito dalle parti è ridotta al 15 per cento. Per il quadriennio 2014-2017, in seguito all'entrata in vigore del Piano casa 2014 (legge n.80 del 2014 di Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 28 marzo 2014, n. 47) è stata prevista un'aliquota ridotta al 10 per cento (in luogo del 15 per cento) per i contratti a canone concordato stipulati nei maggiori comuni italiani (e nei comuni confinanti), negli altri capoluoghi di provincia o nei comuni ad alta tensione abitativa.

CEDOLARE SECCA

(in euro)

Capitolo di Entrata		Esercizio	Previsioni Iniziali Competenza	Previsioni Definitive Competenza	Accertato	Riscosso Totale	Versamenti Totali
1053	<i>Imposta sostitutiva dell'imposta sul reddito delle persone fisiche e delle relative addizionali, nonche' delle imposte di registro e di bollo sul contratto di locazione (cedolare secca)</i>	2011	0,00	2.715.000.000,00	675.444.828,39	675.444.828,39	668.741.686,99
		2012	2.360.000.000,00	718.400.000,00	1.039.548.378,33	1.046.251.519,73	996.849.805,51
		2013	976.000.000,00	1.007.700.000,00	1.488.417.501,88	1.537.788.490,27	1.441.224.724,59

Fonte: dati RGS

Il Dipartimento delle finanze ha condotto un'analisi⁶⁴ sulle dichiarazioni dei redditi per l'anno 2011 relativamente all'introduzione della cedolare secca.

Da tali analisi è risultato che, per le persone fisiche che locano un fabbricato ad uso abitativo, l'ammontare dei canoni assoggettati a cedolare secca è stato del 26,1 per cento del totale complessivo dei canoni e quello assoggettato a tassazione ordinaria (IRPEF è stato del 73,9 per cento. L'aliquota marginale media dei soggetti che hanno optato per la cedolare secca è stimata nel 36,6 per cento.

Nel 2011, gli immobili locati ad uso abitativo sono oltre 4,3 milioni, di cui 3,3 milioni soggetti a tassazione ordinaria e oltre un milione assoggettato alla cedolare secca.

Relativamente alle persone fisiche, si evidenzia che nel 2011 sono stati 482.218 i contribuenti che hanno optato per la cedolare secca (per un'imposta versata pari a 875 milioni).

Dall'analisi condotta e dalle distribuzioni statistiche elaborate è risultato che il 95,5 per cento dei soggetti che ha scelto la tassazione agevolata ha ottenuto un ritorno economico consistente (mediamente 1.200 euro). Fra coloro che non hanno optato per la cedolare secca, l'80,6 per cento troverebbe vantaggio nel passare al nuovo regime, con un risparmio medio di circa 400 euro. I soggetti che hanno aderito al regime della cedolare secca nell'anno d'imposta 2012 sono aumentati a 764.474 (contro 482.218 del 2011, con un incremento del +58,5 per cento circa).

A questa ampiezza di informazioni non corrisponde un'analisi del Dipartimento in grado di spiegare *ex post* i vantaggi di una manovra che era intesa all'emersione di basi imponibile non dichiarate.

Peraltro, occorre considerare che, nella relazione tecnica al d.lgs. n. 23 del 2011, gli effetti di gettito stimati per la cedolare secca, comprensivi della quota di recupero di gettito di competenza annua dovuta all'emersione, sono quantificati in 2,7 miliardi per il 2011, 3,9 miliardi per il 2012, 2013 e 2014.

⁶⁴ nota n. 5 del 2014 Dipartimento delle finanze.

Dal 15 settembre 2009 al 30 aprile 2010 è stata concessa la possibilità di regolarizzare i beni e le somme illecitamente detenuti all'estero attraverso il c.d. "scudo fiscale"⁶⁵. Le entrate relative sono registrate sul capitolo del bilancio dello Stato 1075 "Imposta straordinaria sulle attività finanziarie e patrimoniali detenute fuori del territorio nazionale, da rimpatriare ai sensi del DL n. 194 del 2009".

Tavola 60

SCUDO FISCALE 2009-2013

(in euro)

Capitolo di Entrata	Esercizio	Previsioni Iniziali Competenza	Previsioni Definitive Competenza	Accertato	Riscosso Totale	Versamenti Totali
1075	2009*	0,00	3.716.000.000,00	3.816.000.000,00	3.816.000.000,00	3.816.000.000,00
	2010	0,00	617.000.000,00	620.550.000,00	620.550.000,00	620.550.000,00
	2011	0,00	3.550.000,00	3.550.000,00	3.550.000,00	3.550.000,00
	2012	0,00	5.000.000,00	0,00	0,00	0,00
	2013	0,00	0,00	1.833.750,65	230.723,99	225.969,53

Fonte : dati RGS

*Nel capitolo sono appostati 3.816 milioni che rappresentano il riversamento al bilancio dello Stato di parte dei 5.013 milioni, affluiti nell'apposita contabilità speciale

Va ricordato, peraltro, che dopo la soppressione, in sede di conversione, dell'art. 1 del DL n. 4 del 2014, che recava disposizioni urgenti in materia di emersione e rientro di capitali detenuti all'estero, sono attualmente all'esame del Parlamento provvedimenti misure per favorire la c.d. "voluntary disclosure" in ordine alle attività detenute illegalmente all'estero (disegni di legge A.C. 2247 e A.C. 2248).

3.8. Entrate da canoni e concessioni demaniali

L'osservazione dei dati contabili nel triennio, con entrate di cassa per 205 milioni, mostra una ripresa sia pur lieve delle entrate da gestione diretta (3 per cento), aumentano le entrate eventuali e diverse (per le quali non si ravvisa la necessaria trasparenza), della direzione centrale demanio (88 per cento) e i redditi di beni immobili patrimoniali e delle concessioni beni demanio pubblico artistico storico (9 per cento). Al contrario, le entrate da gestione indiretta diminuiscono progressivamente (-16 per cento nel 2013), in particolare per le entrate da permessi di prospezione e di ricerca mineraria e sulle concessioni di esercizio di coltivazione di miniere e cave, che rappresenta la flessione di maggior importo finanziario (-49 per cento).

⁶⁵ DL n. 194 del 2009, art.1 Proroga di termini tributari, nonché in materia economico-finanziaria.

Tavola 61

GESTIONE DIRETTA E GESTIONE INDIRETTA - CANONI E CONCESSIONI DEMANIALI

(in euro)

	Capitolo	Tributo	Descrizione tributo	Totale 2011	Totale 2012	Totale 2013
Gestione diretta	2315	809T	indennità e interessi mora per entrate demaniali	1.478.092,02	1.153.441,86	1.671.660,52
	2601	811T	redditi di beni immobili patrimoniali	36.110.143,11	33.417.274,63	32.860.605,96
	2612	834T	concessione beni demanio pubblico artistico storico	12.407.687,94	9.766.376,71	10.693.559,51
	2650	837T	entrate eventuali e diverse direzione centrale demanio	5.283.185,90	6.024.611,19	11.353.892,18
	2612,8	847T	altri proventi demaniali	6.068.431,55	8.950.384,12	4.832.472,52
	2601	854T	somme occupazione aree urbanizz. c. 435 legge 311/04	273.221,91	696.928,25	351.900,46
	2601	856T	somme occupazione aree sconfinamenti art. 5bis DL143/03	320.307,88	188.074,49	199.182,69
	2601		altri redditi di affitti concessioni e canoni vari non confluiti sui singoli codici tributo			205.417,00
Totale gestione diretta				61.941.070,31	60.197.091,25	62.168.690,84
Gestione indiretta	2607	137T	Indennità occupazione abusiva e realizzazione opere no titolo	2.338.074,22	1.955.984,04	1.680.176,84
	2603	814T	proventi miniere pertinenti allo Stato	594.216,72	591.923,57	379.963,35
	2603	815T	proventi sorgenti termali e minerali Stato	3.257,52	10.569,11	420,75
	2611	816T	canone annuo ric. e colt. ris. geotermiche	91.141,08	100.954,60	150.660,49
	2604	817T	diritti permessi prospezione e ricerca mineraria	74.906.396,53	57.362.106,11	29.302.734,48
	2608	825T	proventi delle utilizzo acque pubbliche	1.771.297,28	1.539.524,74	1.603.194,38
	2616	832T	concessioni di spiagge lacuali	214.979,70	106.193,14	128.561,73
	2614	835T	opere pubb. bonifica e pertinenze relative	31.961,53	22.928,26	18.366,64
	2612,2	836T	concessione dei beni di demanio pubb. aeronautico	4.050.763,70	4.201.052,65	5.480.980,14
	2612,3	840T	concessione dei beni di demanio pubb. militare	948.684,78	973.327,34	1.766.345,94
	2612,4	842T	concessione dei beni di demanio pubb. marittimo	98.409.723,46	102.593.261,77	102.097.528,63
	3319	818T	beni confiscati legge 575/65- somme di denaro	2.828,72	4.753,16	297,00
Totale gestione indiretta				183.363.325,24	169.462.578,49	142.609.230,37
<i>Totale</i>				<i>245.304.395,55</i>	<i>229.659.669,74</i>	<i>204.777.921,21</i>

Fonte : Elaborazioni Corte dei conti su dati Agenzia del Demanio

Occorre far presente che la legge di stabilità per il 2014⁶⁶, ha fissato al 15 maggio 2014 la revisione di tutti i canoni demaniali, ed ha concesso una sanatoria, previa domanda entro il mese di febbraio, dei contenziosi pendenti e degli indennizzi per l'utilizzo dei beni demaniali marittimi⁶⁷. È previsto che il soggetto interessato possa pagare in unica soluzione il 30 per cento delle somme dovute all'erario; ovvero rateizzare fino a un massimo di sei tranches annuali per il 60 per cento del dovuto, oltre agli interessi legali, secondo un piano approvato dall'ente gestore.

⁶⁶ Legge n. 147 del 2013 art. 1 commi 732-733.

⁶⁷ Il calcolo dei canoni delle concessioni demaniali marittime è disciplinato dall'art. 3, comma 1, lettera b), numero 2.1), del decreto-legge 5 ottobre 1993, n. 400, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 dicembre 1993, n. 494, e successive modificazioni.

In relazione al federalismo demaniale e a quello relativo al demanio storico artistico di cui al d.lgs. n. 85 del 2010 si fa rinvio ai dati e alle considerazioni esposte nel capitolo sul Patrimonio.

3.9. Fiscalità petrolifera

Per quanto riguarda l'andamento della fiscalità petrolifera nel periodo 2011-2013, va innanzi tutto ricordato che il complessivo onere fiscale gravante sui prodotti petroliferi ha subito, a partire dal 1 ottobre 2013, l'aumento dell'aliquota IVA ordinaria, dal 21 al 22 per cento⁶⁸, considerato che l'accisa, unitamente al costo industriale dei prodotti suddetti, rientra nella base imponibile ai fini dell'applicazione dell'IVA.

Come si evince dal prospetto successivo (tavola 62) che ne riporta i provvedimenti dal 1999 in poi, il settore è stato oggetto, soprattutto negli ultimi due anni, di continue modifiche delle aliquote di accisa della benzina e del gasolio auto.

Tavola 62

PROVVEDIMENTI 1999-2012				benzina senza piombo	gasolio autotrazione
Tipo	Data	Nr.	Decorrenza	€/1000 litri	€/1000 litri
Dpcm	15/01/1999		16/01/1999	541,84231	403,21391
Decreto-legge	24/12/2003	355	29/12/2003	558,64	
Decreto-legge	21/02/2005	16	22/02/2005	564	413
Decreto-legge	03/10/2006	262	03/10/2006		416,00
Decreto legislativo	02/02/2007	26	01/06/2007		423,00
Determinazione Direttoriale	05/04/2011	41102	06/04/2011	571,3	430,30
Determinazione Direttoriale	28/06/2011	77579	28/06/2011	611,3	470,30
Determinazione Direttoriale	28/06/2011	77579	01/07/2011	613,2	472,20
Determinazione Direttoriale	28/10/2011	127505	01/11/2011	622,1	481,10
Decreto-legge	06/12/2011	201	07/12/2011	704,2	593,20
Determinazione Direttoriale	07/06/2012	69805	08/06/2012	724,2	613,20
Determinazione Direttoriale	09/08/2012	88789	11/08/2012	728,4	617,40
legge	24/12/2012	228	01/01/2013	728,4	617,40

Fonte: Agenzia delle Dogane e dei Monopoli

Sulla base delle informazioni fornite dall'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli si riportano, nella tavola 63 che segue, le aliquote d'accisa vigenti e i consumi stimati dei principali prodotti petroliferi destinati ad essere utilizzati come carburanti per motori, dal 2010 al 2013, dalla quale si evince una riduzione dei consumi (in termini dei miliardi di litri) sia della benzina che del gasolio per autotrazione (rispettivamente del 20 per cento e del 12 per cento), mentre si registra un aumento del consumo di GPL del 25 per cento.

⁶⁸ Art. 40, comma 1ter, DL 6 luglio 2011, n. 98, come modificato, da ultimo, dall'art. 11 comma 1, lett. a), DL 28 giugno 2013, n. 76, convertito con modificazioni dalla legge 9 agosto 2013, n. 99.

Tavola 63

ALIQUOTE D'ACCISA VIGENTI E CONSUMI STIMATI

consumi stimati su dati MISE	aliquote accisa vigenti al 31.12.2013		consumi 2010 miliardi di litri (miliardi di kg per gpl)	consumi 2011 miliardi di litri (miliardi di kg per gpl)	consumi 2012 miliardi di litri (miliardi di kg per gpl)	consumi 2013 miliardi di litri (miliardi di kg per gpl)
BENZINA	728,4	€/1000 litri	13,498	12,683	11,330	10,797
GASOLIO autotrazione	617,4	€/1000 litri	30,265	30,625	27,472	26,731
GPL	267,77	€/1000 litri	1,219	1,267	1,352	1,520

Fonte: Agenzia delle Dogane e dei Monopoli

Alcuni prodotti petroliferi utilizzati come carburanti per motori sono esenti da accisa in relazione al loro utilizzo; esempi principali: il carboturbo (per la navigazione aerea di linea); il gasolio marina (per la navigazione nelle acque comunitarie, compresa la pesca ed escluse le imbarcazioni private da diporto). Altri sono tassati con un'aliquota agevolata; esempio principale: il gasolio agricolo (aliquota agevolata pari al 22 per cento di quella normale). La tavola 64 ne riporta le stime dei consumi (anche essi in diminuzione) per il periodo 2010-2013.

Tavola 64

Consumi stimati su dati MISE	Consumi 2010 miliardi di litri	Consumi 2011 miliardi di litri	Consumi 2012 miliardi di litri	Consumi 2013 miliardi di litri
CARBOTURBO	5,259	5,356	5,155	5,008
GASOLIO marina	0,427	0,420	0,356	0,325
GASOLIO agricolo	2,350	2,293	2,248	2,210

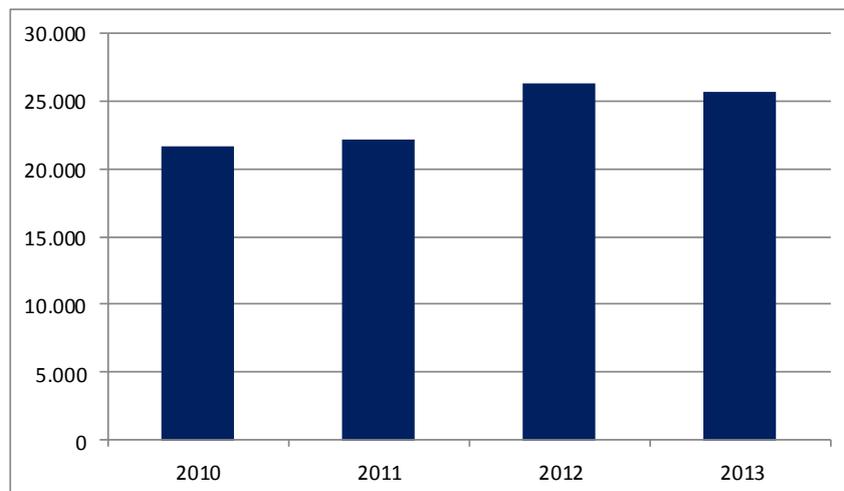
Fonte: Agenzia delle Dogane e dei Monopoli

L'andamento degli introiti dell'accisa accertata per gli oli minerali (grafico n. 10), indica che a fronte di un incremento delle entrate del 18,3 per cento nel 2012 rispetto al 2011, nel 2013 si è registrata una diminuzione del 2,3 per cento rispetto all'anno precedente.

Grafico 10

L'ANDAMENTO DELL'ACCISA PER GLI OLI MINERALI, ANNI 2010-2013

(in milioni)



Fonte. Agenzia delle Dogane e dei Monopoli.

Per quanto riguarda il livello di tassazione, va evidenziato che l'Italia, proprio a seguito degli aumenti dell'aliquota degli ultimi due anni, risulta uno dei Paesi in cui essa è più alta.

Difatti, per quanto riguarda la fiscalità sulla benzina, l'Italia si colloca al 3° posto in Europa (dietro Paesi Bassi e Regno Unito, con un'incidenza fiscale sul prezzo alla pompa del 60,2 per cento - era pari al 58,9 per cento nel 2012 -, a fronte di un'incidenza media ponderata europea del 57,8 per cento), mentre per la fiscalità sul gasolio auto, l'Italia si colloca al 2° posto (con un'incidenza fiscale sul prezzo alla pompa del 55,3 per cento - rispetto al 53,9 per cento dell'anno precedente-, a fronte di un'incidenza media ponderata europea del 50,2 per cento⁶⁹).

Per quanto attiene all'incidenza dell'andamento della fiscalità petrolifera sul prezzo dei carburanti, inevitabilmente l'aumento degli oneri fiscali sopra descritto, pur non esistendo una relazione diretta tra l'andamento della fiscalità e il prezzo di vendita dei prodotti, nella cui determinazione le compagnie petrolifere sono oggi libere da vincoli, rischia di tradursi in un aumento del prezzo di vendita dei prodotti petroliferi al consumo.

Il nostro Paese, infatti, presenta, per la benzina, il prezzo alla pompa più alto d'Europa, pari a 1.729 €/litro⁷⁰, rispetto a una media europea ponderata (UE a 28 Paesi) di 1.537 €/litro, mentre per il gasolio (1.657 €/litro) è secondo solo al Regno Unito, rispetto a una media europea (UE a 28 Paesi) di 1,433 €/litro.

Per quanto riguarda, invece, la fiscalità petrolifera regionale (illustrata nella tavola 65), la sola Regione Umbria ne ha deliberato l'abolizione dal 1° gennaio 2013.

⁶⁹ I dati, tratti dalla nota informativa dell'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli, si riferiscono alla data del 6 gennaio 2014.

⁷⁰ Prezzi rilevati al 6 gennaio 2014.

Tavola 65

ITALIA - FISCALITÀ REGIONALE SULLA BENZINA
Aggiornata al 5/2/2014

	IMPOSTA REGIONALE SULLA BENZINA (IRBA)	IVA SULL'IRBA (all'ERARIO)	TOTALE
	C/LITRO	C/LITRO	C /LITRO
Calabria	0,02582	0,00568	0,032
Campania	0,02582	0,00568	0,032
Lazio	0,02580	0,00568	0,031
Liguria	0,05000	0,01100	0,061
Marche	0,02000	0,00440	0,024
Molise	0,02580	0,00568	0,031
Piemonte	0,02600	0,00572	0,032
Puglia ⁽²⁾			-
Toscana ⁽¹⁾			
Umbria ⁽³⁾	0,02500	0,00550	0,031

⁽¹⁾La Regione Toscana ne ha deliberato l'abolizione dal 1° ottobre 2012

⁽²⁾La Regione Puglia ne ha deliberato l'abolizione dal 1° gennaio 2013

⁽³⁾La Regione Umbria ne ha deliberato la riduzione da 0,040 a 0,025 dal 1° gennaio 2013

Fonte. Agenzia delle Dogane

TAVOLE

Tavola 1

ENTRATE FINALI

(in milioni)

		2009	2010	2011	2012	2013	Media 2009 - 2013
RF	Residui al 31/12	194.551	229.790	215.207	243.278	261.124	228.790
RI	Residui iniziali	163.852	194.551	229.790	215.207	244.119	209.504
PI	Previsioni Iniziali Competenza	497.488	476.107	480.648	528.530	548.641	506.283
PD	Previsioni Definitive Competenza	480.243	480.565	493.239	536.786	548.855	507.938
PIC	Previsioni Iniziali Cassa	471.268	443.002	441.724	478.998	495.679	466.134
PDC	Previsioni Definitive Cassa	452.519	447.478	454.343	487.003	495.891	467.447
A	Accertato	507.796	505.325	521.742	545.791	553.992	526.929
RC	Riscosso Competenza	452.691	443.131	452.457	472.420	481.848	460.510
DRC	Da Riscuotere Competenza	55.105	62.194	69.285	73.371	72.144	66.420
VC	Versamenti Competenza	436.457	426.299	433.241	448.069	458.517	440.516
DVC	Da Versare Competenza	16.234	16.833	19.216	24.351	23.331	19.993
RRL	Riscosso Residui (lordo da versare)	28.612	27.706	30.865	35.447	41.158	32.758
DRR	Da Riscuotere Residui	114.345	140.900	115.257	133.718	149.639	130.772
VR	Versamenti Residui	19.745	17.843	19.416	23.610	25.148	21.152
DVR	Da Versare Residui	8.867	9.863	11.449	11.837	16.010	11.605
RT	Riscosso Totale	481.303	470.838	483.322	507.867	523.006	493.267
DRT	Da Riscuotere Totale	169.450	203.094	184.542	207.089	221.783	197.191
VT	Versamenti Totali	456.202	444.142	452.657	471.678	483.665	461.669
DVT	Da Versare Totale	25.101	26.696	30.665	36.188	39.341	31.598
DRT+DVT	Residui Totali	194.551	229.790	215.207	243.278	261.124	228.790
RET/(RET-I)	Variazione Annuia Residui Totali %		18,11%	-6,35%	13,04%	7,34%	
VPD/PI%	Variazione Prev. Def./Prev. Iniz. %	-3,47%	0,94%	2,62%	1,56%	0,04%	0,34%
VAA=A-(A-I)	Variazione Annuia Accertato		-2.471	16.417	24.049	8.201	
VAA=A/(A-I)%	Variazione Annuia Accertato %		-0,49%	3,25%	4,61%	1,50%	
RC-(RC-I)	Variazione Annuia Risc. Comp.		-9.560	9.326	19.963	9.428	
RC/(RC-I)%	Variazione Annuia Risc. Comp. %		-2,11%	2,10%	4,41%	2,00%	
VC-(VC-I)	Variazione Annuia Vers. Comp.		-10.158	6.943	14.827	10.448	
VC/(VC-I)%	Variazione Annuia Vers. Comp. %		-2,33%	1,63%	3,42%	2,33%	
DAPI=A-PI	Differenza Accertato-Prev. Iniz.	10.308	29.218	41.094	17.261	5.351	20.646
DAPI/PI%	DAPI/Prev. Iniz. Comp. %	2,07%	6,14%	8,55%	3,27%	0,98%	4,20%
DA-PD	Differenza Accert. - Prev. Def.	27.554	24.761	28.504	9.005	5.137	18.992
DAPD/PD%	DAPD/Prev. Def. %	5,74%	5,15%	5,78%	1,68%	0,94%	3,86%
VPDC/PIC%	Var. Cassa Prev. Def./Prev. Iniz. %	-3,98%	1,01%	2,86%	1,67%	0,04%	0,32%
VC-PIC	Diff. Vers. Comp.-Prev. Iniz. Cassa	-34.811	-16.704	-8.482	-30.930	-37.162	-25.618
VC-PDC	Diff. Vers. Comp.-Prev. Def. Cassa	-16.062	-21.179	-21.101	-38.935	-37.374	-26.930
RC/A%	Riscosso Competenza/Accertato %	89,15%	87,69%	86,72%	86,56%	86,98%	87,42%
RRN=RRL-(DVT-I)	Riscosso Residui (netto)		2.605	4.169	4.782	4.970	
RA=(VT+DVT)-(DVT-I)	Riscossioni dell'anno		445.737	456.626	477.202	486.818	
DRIR=DRR+RRN	Da Riscuotere Iniziale Riaccertato		143.505	119.426	138.500	154.609	
IR=RF-(RI-VR+DVC+DRC)	Insussistenze(-)/Riaccertamenti(+)	-20.895	-25.945	-83.668	-46.042	-53.322	-45.974
DRIR/A%	DRIR/Accertato %		28,40%	22,89%	25,38%	27,91%	
RRN/DRIR%	Quota Residui Riscossi %		1,82%	3,49%	3,45%	3,21%	
DRR/DRT%	Da Risc. Res./Da Risc. Totale %	67,48%	69,38%	62,46%	64,57%	67,47%	66,27%
DVR/DVT%	Da Vers. Res./Da Vers. Totale %	35,32%	36,95%	37,34%	32,71%	40,70%	36,60%
VR-(DVT-I)	Differ. Vers. Res. - Da Vers. Totale		-7.258	-7.280	-7.055	-11.040	

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

ENTRATE FINALI

VARIAZIONI IN VALORI ASSOLUTI (IN MILIONI) E PERCENTUALI

		2010/2009	2011/2010	2012/2011	2013/2012	2010/2009	2011/2010	2012/2011	2013/2012
RF	Residui al 31/12	35.239	-14.583	28.071	17.846	18,1%	-6,3%	13,0%	7,3%
RI	Residui iniziali	30.699	35.239	-14.583	28.912	18,7%	18,1%	-6,3%	13,4%
PI	Previsioni Iniziali Competenza	-21.381	4.541	47.882	20.111	-4,3%	1,0%	10,0%	3,8%
PD	Previsioni Definitive Competenza	322	12.674	43.548	12.069	0,1%	2,6%	8,8%	2,2%
PIC	Previsioni Iniziali Cassa	-28.266	-1.279	37.275	16.681	-6,0%	-0,3%	8,4%	3,5%
PDC	Previsioni Definitive Cassa	-5.041	6.865	32.661	8.888	-1,1%	1,5%	7,2%	1,8%
A	Accertato	-2.471	16.417	24.049	8.201	-0,5%	3,2%	4,6%	1,5%
RC	Riscosso Competenza	-9.560	9.326	19.963	9.428	-2,1%	2,1%	4,4%	2,0%
DRC	Da Riscuotere Competenza	7.089	7.091	4.086	-1.227	12,9%	11,4%	5,9%	-1,7%
VC	Versamenti Competenza	-10.158	6.943	14.827	10.448	-2,3%	1,6%	3,4%	2,3%
DVC	Da Versare Competenza	598	2.383	5.135	-1.021	3,7%	14,2%	26,7%	-4,2%
RRL	Riscosso Residui (lordo da versare)	-905	3.159	4.581	5.712	-3,2%	11,4%	14,8%	16,1%
DRR	Da Riscuotere Residui	26.555	-25.643	18.462	15.920	23,2%	-18,2%	16,0%	11,9%
VR	Versamenti Residui	-1.902	1.573	4.193	1.538	-9,6%	8,8%	21,6%	6,5%
DVR	Da Versare Residui	996	1.586	388	4.173	11,2%	16,1%	3,4%	35,3%
RT	Riscosso Totale	-10.465	12.485	24.544	15.139	-2,2%	2,7%	5,1%	3,0%
DRT	Da Riscuotere Totale	33.644	-18.552	22.547	14.694	19,9%	-9,1%	12,2%	7,1%
VT	Versamenti Totali	-12.060	8.516	19.021	11.987	-2,6%	1,9%	4,2%	2,5%
DVT	Da Versare Totale	1.595	3.969	5.523	3.153	6,4%	14,9%	18,0%	8,7%
DRT+DVT	Residui Totali	35.239	-14.583	28.071	17.846	18,1%	-6,3%	13,0%	7,3%

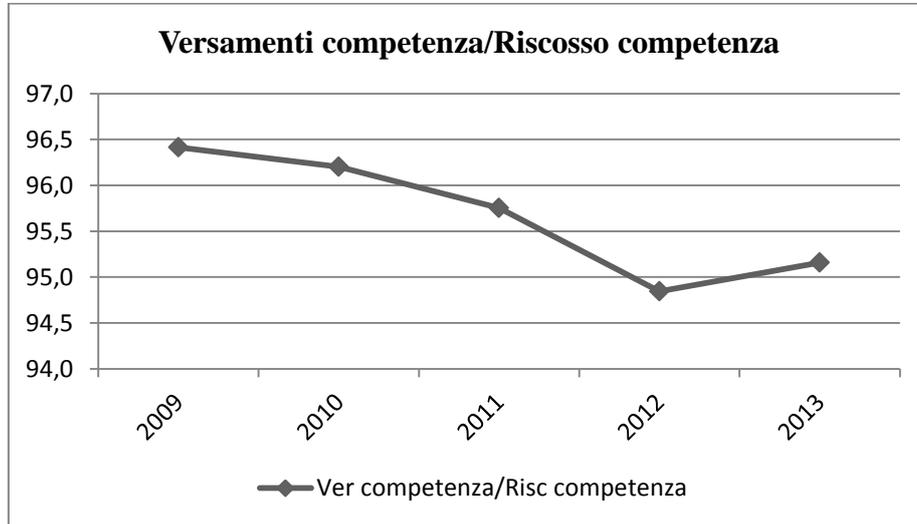
Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

Grafico 1



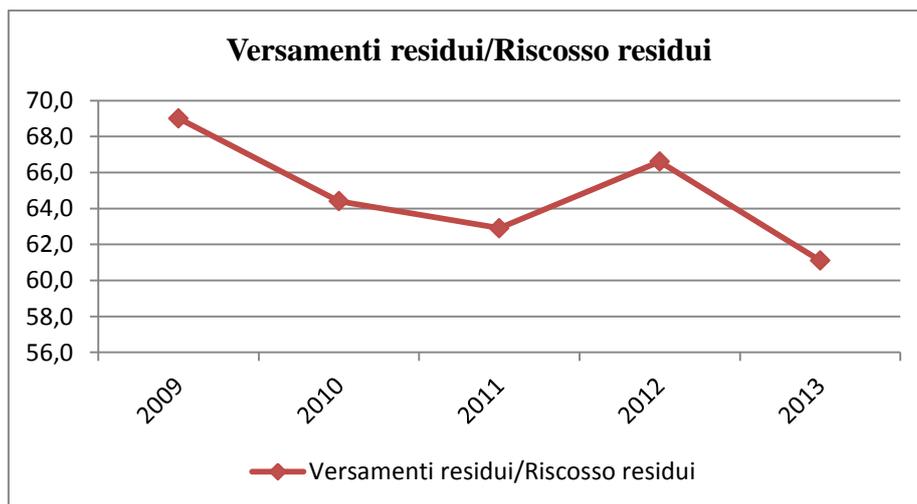
Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

Grafico 2



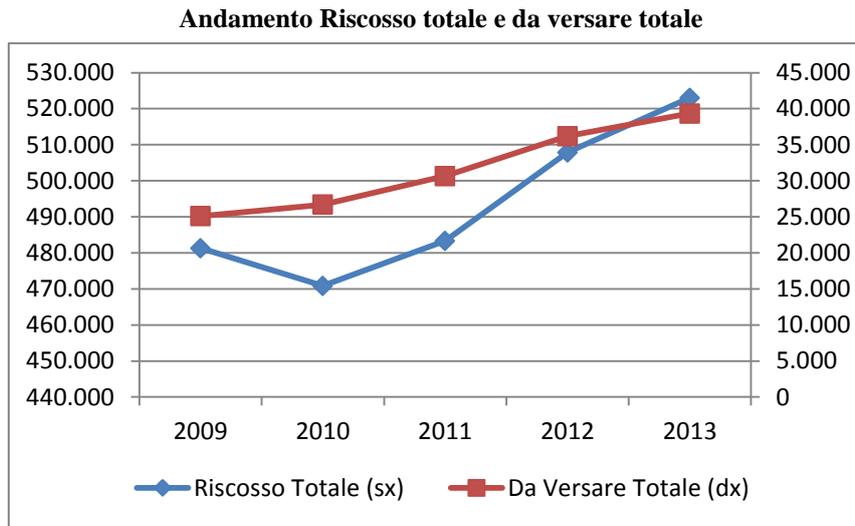
Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

Grafico 3



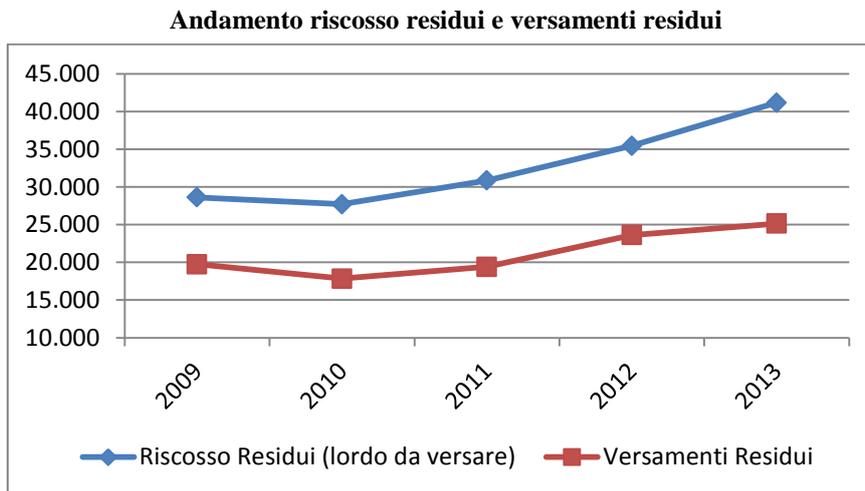
Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

Grafico 4



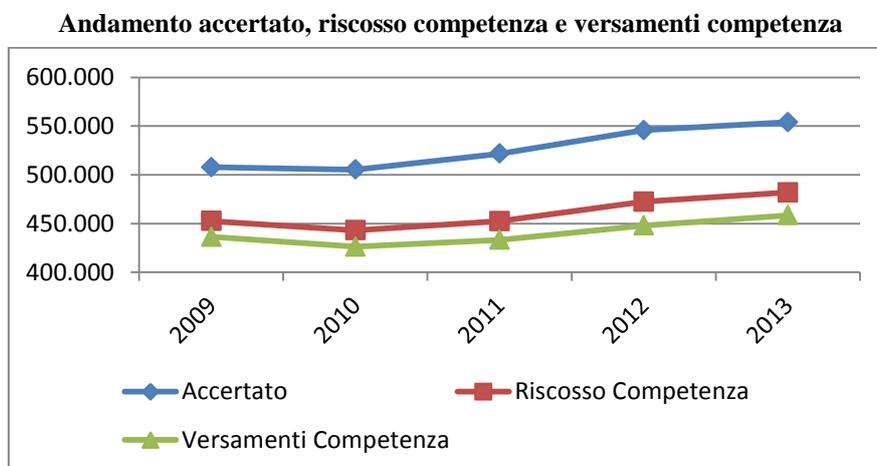
Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

Grafico 5



Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

Grafico 6



Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

Tavola 3

ENTRATE FINALI

TITOLO I: ENTRATE TRIBUTARIE

(in milioni)

		2009	2010	2011	2012	2013	Media 2009 - 2013
RF	Residui al 31/12	86.262	102.535	114.750	128.340	137.890	113.955
RI	Residui iniziali	76.574	86.262	102.535	114.750	128.340	101.692
PI	Previsioni Iniziali Competenza	467.173	443.538	444.831	484.154	481.239	464.187
PD	Previsioni Definitive Competenza	441.152	443.440	452.261	482.459	470.025	457.867
PIC	Previsioni Iniziali Cassa	447.551	418.490	416.523	452.003	447.603	436.434
PDC	Previsioni Definitive Cassa	420.024	418.392	423.953	450.057	436.389	429.763
A	Accertato	439.017	441.614	452.731	463.769	464.884	452.403
RC	Riscosso Competenza	411.757	409.201	416.780	428.244	426.806	418.557
DRC	Da Riscuotere Competenza	27.260	32.413	35.951	35.525	38.079	33.846
VC	Versamenti Competenza	395.782	392.655	397.921	404.223	405.343	399.185
DVC	Da Versare Competenza	15.975	16.546	18.859	24.020	21.462	19.372
RRL	Riscosso Residui (lordo da versare)	26.095	25.109	28.075	32.493	37.395	29.834
DRR	Da Riscuotere Residui	35.160	44.764	49.593	58.083	63.511	50.222
VR	Versamenti Residui	18.228	16.297	17.728	21.783	22.558	19.319
DVR	Da Versare Residui	7.867	8.812	10.347	10.711	14.837	10.515
RT	Riscosso Totale	437.852	434.310	444.854	460.737	464.201	448.391
DRT	Da Riscuotere Totale	62.420	77.177	85.545	93.608	101.590	84.068
VT	Versamenti Totali	414.010	408.952	415.649	426.006	427.901	418.504
DVT	Da Versare Totale	23.842	25.358	29.205	34.731	36.300	29.887
DRT+DVT	Residui Totali	86.262	102.535	114.750	128.340	137.890	113.955
RET/(RET-I)	Variazione Annuale Residui Totali %		18,87%	11,91%	11,84%	7,44%	
VPD/PI%	Variazione Prev. Def./Prev. Iniz. %	-5,57%	-0,02%	1,67%	-0,35%	-2,33%	-1,32%
VAA=A-(A-I)	Variazione Annuale Accertato		2.597	11.117	11.038	1.116	
VAA=A/(A-I)%	Variazione Annuale Accertato %		0,59%	2,52%	2,44%	0,24%	
RC-(RC-I)	Variazione Annuale Risc. Comp.		-2.556	7.579	11.464	-1.438	
RC/(RC-I)%	Variazione Annuale Risc. Comp. %		-0,62%	1,85%	2,75%	-0,34%	
VC-(VC-I)	Variazione Annuale Vers. Comp.		-3.127	5.266	6.303	1.120	
VC/(VC-I)%	Variazione Annuale Vers. Comp. %		-0,79%	1,34%	1,58%	0,28%	
DAPI=A-PI	Differenza Accertato-Prev. Iniz.	-28.157	-1.924	7.901	-20.385	-16.354	-11.784
DAPI/PI%	DAPI/Prev. Iniz. Comp. %	-6,03%	-0,43%	1,78%	-4,21%	-3,40%	-2,46%
DA-PD	Differenza Accert. - Prev. Def.	-2.136	-1.826	470	-18.690	-5.141	-5.465
DAPD/PD%	DAPD/Prev. Def. %	-0,48%	-0,41%	0,10%	-3,87%	-1,09%	-1,15%
VPDC/PIC%	Var. Cassa Prev. Def./Prev. Iniz. %	-6,15%	-0,02%	1,78%	-0,43%	-2,51%	-1,47%
VC-PIC	Diff. Vers. Comp.-Prev. Iniz. Cassa	-51.769	-25.835	-18.602	-47.779	-42.260	-37.249
VC-PDC	Diff. Vers. Comp.-Prev. Def. Cassa	-24.242	-25.736	-26.032	-45.833	-31.046	-30.578
RC/A%	Riscosso Competenza/Accertato %	93,79%	92,66%	92,06%	92,34%	91,81%	92,53%
RRN=RRL-(DVT-I)	Riscosso Residui (netto)		1.268	2.717	3.288	2.664	
RA=(VT+DVT)-(DVT-I)	Riscossioni dell'anno		410.469	419.496	431.532	429.469	
DRIR=DRR+RRN	Da Riscuotere Iniziale Riaccertato		46.032	52.310	61.371	66.175	
I/R=RF-(RI+VR+DVC+DRC)	Insussistenze(-)/Riaccertamenti(+)	-15.318	-16.388	-24.867	-24.173	-27.433	-21.636
DRIR/A%	DRIR/Accertato %		10,42%	11,55%	13,23%	14,23%	
RRN/DRIR%	Quota Residui Riscossi %		2,75%	5,19%	5,36%	4,03%	
DRR/DRT%	Da Risc. Res./Da Risc. Totale %	56,33%	58,00%	57,97%	62,05%	62,52%	59,37%
DVR/DVT%	Da Vers. Res./Da Vers. Totale %	33,00%	34,75%	35,43%	30,84%	40,87%	34,98%
VR-(DVT-I)	Differ. Vers. Res. - Da Vers. Totale		-7.545	-7.630	-7.423	-12.173	

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

ENTRATE FINALI

TITOLO II – ENTRATE EXTRATRIBUTARIE

		2009	2010	2011	2012	2013	Media 2009 - 2013
RF	Residui al 31/12	108.182	127.081	100.212	114.641	122.852	114.594
RI	Residui iniziali	87.193	108.182	127.081	100.212	115.483	107.630
PI	Previsioni Iniziali Competenza	28.964	31.104	34.740	43.124	66.086	40.804
PD	Previsioni Definitive Competenza	36.174	34.929	37.623	51.885	75.045	47.131
PIC	Previsioni Iniziali Cassa	22.366	23.082	24.123	25.743	46.759	28.415
PDC	Previsioni Definitive Cassa	29.629	26.900	27.035	34.504	55.717	34.757
A	Accertato	66.150	61.791	65.698	74.076	85.665	70.676
RC	Riscosso Competenza	38.332	32.076	32.442	36.287	51.688	38.165
DRC	Da Riscuotere Competenza	27.818	29.714	33.256	37.788	33.978	32.511
VC	Versamenti Competenza	38.074	31.793	32.085	35.956	49.820	37.546
DVC	Da Versare Competenza	258	283	357	331	1.868	619
RRL	Riscosso Residui (lordo da versare)	2.509	2.593	2.788	2.945	3.759	2.919
DRR	Da Riscuotere Residui	79.106	96.033	65.496	75.396	85.834	80.373
VR	Versamenti Residui	1.509	1.542	1.685	1.820	2.586	1.828
DVR	Da Versare Residui	1.000	1.051	1.102	1.126	1.172	1.090
RT	Riscosso Totale	40.841	34.669	35.230	39.233	55.446	41.084
DRT	Da Riscuotere Totale	106.924	125.747	98.752	113.184	119.812	112.884
VT	Versamenti Totali	39.583	33.335	33.770	37.776	52.406	39.374
DVT	Da Versare Totale	1.258	1.334	1.459	1.457	3.040	1.710
DRT+DVT	Residui Totali	108.182	127.081	100.212	114.641	122.852	114.594
RET/(RET-I)	Variazione Annuale Residui Totali %		17,47%	-21,14%	14,40%	7,16%	
VPD/PI%	Variazione Prev. Def./Prev. Iniz. %	24,89%	12,30%	8,30%	20,31%	13,56%	15,87%
VAA=A-(A-I)	Variazione Annuale Accertato		-4.359	3.907	8.378	11.590	
VAA=A/(A-I)%	Variazione Annuale Accertato %		-6,59%	6,32%	12,75%	15,65%	
RC-(RC-I)	Variazione Annuale Risc. Comp.		-6.256	366	3.845	15.400	
RC/(RC-I)%	Variazione Annuale Risc. Comp. %		-16,32%	1,14%	11,85%	42,44%	
VC-(VC-I)	Variazione Annuale Vers. Comp.		-6.281	292	3.871	13.864	
VC/(VC-I)%	Variazione Annuale Vers. Comp. %		-16,50%	0,92%	12,07%	38,56%	
DAPI=A-PI	Differenza Accertato-Prev. Iniz.	37.185	30.687	30.957	30.951	19.580	29.872
DAPI/PI%	DAPI/Prev. Iniz. Comp. %	128,38%	98,66%	89,11%	71,77%	29,63%	83,51%
DA-PD	Differenza Accert. - Prev. Def.	29.975	26.861	28.074	22.191	10.620	23.544
DAPD/PD%	DAPD/Prev. Def. %	82,86%	76,90%	74,62%	42,77%	14,15%	58,26%
VPDC/PIC%	Var. Cassa Prev. Def./Prev. Iniz. %	32,47%	16,54%	12,07%	34,03%	19,16%	22,85%
VC-PIC	Diff. Vers. Comp.-Prev. Iniz. Cassa	15.707	8.711	7.962	10.213	3.061	9.131
VC-PDC	Diff. Vers. Comp.-Prev. Def. Cassa	8.445	4.893	5.050	1.452	-5.897	2.789
RC/A%	Riscosso Competenza/Accertato %	57,95%	51,91%	49,38%	48,99%	60,34%	53,71%
RRN=RRL-(DVT-I)	Riscosso Residui (netto)		1.334	1.454	1.486	2.302	
RA=(VT+DVT)-(DVT-I)	Riscossioni dell'anno		33.411	33.895	37.773	53.989	
DRIR=DRR+RRN	Da Riscuotere Iniziale Riaccertato		97.367	66.950	76.882	88.136	
IR=RF-(RI-VR+DVC+DRC)	Insussistenze(-)/Riaccertamenti(+)	-5.578	-9.557	-58.797	-2.1870	-25.890	-24.338
DRIR/A%	DRIR/Accertato %		157,58%	101,91%	103,79%	102,88%	
RRN/DRIR%	Quota Residui Riscossi %		1,37%	2,17%	1,93%	2,61%	
DRR/DRT%	Da Risc. Res./Da Risc. Totale %	73,98%	76,37%	66,32%	66,61%	71,64%	70,99%
DVR/DVT%	Da Vers. Res./Da Vers. Totale %	79,48%	78,77%	75,53%	77,27%	38,56%	69,92%
VR-(DVT-I)	Differ. Vers. Res. - Da Vers. Totale		284	351	360	1.129	

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

Tavola 5

ENTRATE FINALI

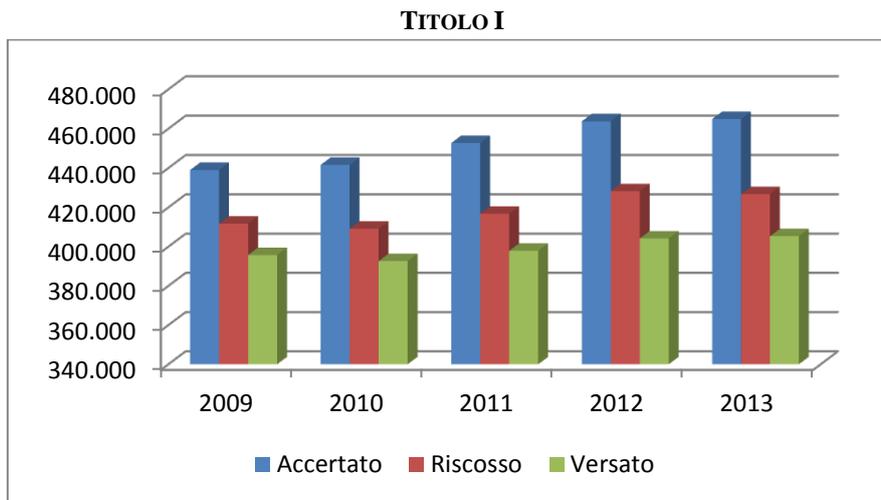
TITOLO III – ALIENAZIONE E AMMORTAMENTO DI BENI PATRIMONIALI E RISCOSSIONI DI CREDITI

(in milioni)

		2009	2010	2011	2012	2013	Media 2009 - 2013
RF	Residui al 31/12	107	174	245	297	382	241
RI	Residui iniziali	85	107	174	245	297	182
PI	Previsioni Iniziali Competenza	1.350	1.466	1.077	1.252	1.317	1.292
PD	Previsioni Definitive Competenza	2.916	2.196	3.354	2.442	3.785	2.939
PIC	Previsioni Iniziali Cassa	1.350	1.431	1.078	1.252	1.317	1.286
PDC	Previsioni Definitive Cassa	2.866	2.186	3.355	2.442	3.785	2.927
A	Accertato	2.630	1.921	3.313	7.947	3.442	3.851
RC	Riscosso Competenza	2.602	1.854	3.236	7.889	3.354	3.787
DRC	Da Riscuotere Competenza	28	67	78	58	88	64
VC	Versamenti Competenza	2.601	1.850	3.235	7.889	3.354	3.786
DVC	Da Versare Competenza	1	4	0	0	1	1
RRL	Riscosso Residui (lordo da versare)	8	4	3	8	4	5
DRR	Da Riscuotere Residui	78	103	167	239	293	176
VR	Versamenti Residui	8	4	3	7	4	5
DVR	Da Versare Residui	0	0	0	0	0	0
RT	Riscosso Totale	2.610	1.858	3.239	7.897	3.359	3.793
DRT	Da Riscuotere Totale	106	170	245	297	381	240
VT	Versamenti Totali	2.609	1.855	3.238	7.896	3.358	3.791
DVT	Da Versare Totale	1	4	0	0	1	1
DRT+DVT	Residui Totali	107	174	245	297	382	241
RET/(RET-I)	Variazione Annuia Residui Totali %		62,17%	41,13%	21,08%	28,56%	
VPD/PI%	Variazione Prev. Def./Prev. Iniz. %	115,96%	49,81%	211,41%	95,05%	187,36%	131,92%
VAA=A/(A-I)	Variazione Annuia Accertato		-709	1.392	4.633	-4.505	
VAA=A/(A-I)%	Variazione Annuia Accertato%		-26,96%	72,49%	139,83%	-56,69%	
RC/(RC-I)	Variazione Annuia Risc. Comp.		-748	1.381	4.653	-4.534	
RC/(RC-I)%	Variazione Annuia Risc. Comp.%		-28,75%	74,50%	143,82%	-57,48%	
VC/(VC-I)	Variazione Annuia Vers. Comp.		-751	1.385	4.653	-4.535	
VC/(VC-I)%	Variazione Annuia Vers. Comp.%		-28,86%	74,84%	143,83%	-57,49%	
DAP=A-PI	Differenza Accertato-Prev. Iniz.	1.280	455	2.236	6.695	2.125	2.558
DAP/PI%	DAP/Prev. Iniz. Comp.%	94,79%	31,05%	207,58%	534,66%	161,35%	205,88%
DA-PD	Differenza Accert. - Prev. Def.	-286	-275	-41	5.504	-343	912
DAPD/PD%	DAPD/Prev. Def.%	-9,81%	-12,51%	-1,22%	225,35%	-9,05%	38,55%
VPDC/PIC%	Var. Cassa Prev. Def./Prev. Iniz. %	112,25%	52,78%	211,27%	95,05%	187,36%	131,74%
VC-PIC	Diff. Vers. Comp.-Prev. Iniz. Cassa	1.251	420	2.158	6.637	2.037	2.501
VC-PDC	Diff. Vers. Comp.-Prev. Def. Cassa	-265	-335	-120	5.446	-431	859
RC/A%	Riscosso Competenza/Accertato%	98,95%	96,53%	97,65%	99,27%	97,46%	97,97%
RRN=RRL-(DVT-I)	Riscosso Residui (netto)		3	-1	7	4	
RA=(VT+DVT)-(DVT-I)	Riscossioni dell'anno		1.857	3.235	7.896	3.359	
DRIR=DRR+RRN	Da Riscuotere Iniziale Riaccertato		106	166	246	297	
I/R=RF-(RI+VR+DVC+DRC)	Insussistenze(-)/Riaccertamenti(+)	1	0	-4	1	1	0
DRIR/A%	DRIR/Accertato%		5,52%	5,01%	3,10%	8,63%	
RRN/DRIR%	Quota Residui Riscossi%		2,83%	-0,60%	2,85%	1,35%	
DRR/DRT%	Da Risc. Res./Da Risc. Totale%	73,83%	60,72%	68,21%	80,53%	77,02%	72,06%
DVR/DVT%	Da Vers. Res./Da Vers. Totale%	9,75%	2,04%	54,52%	99,15%	32,53%	39,60%
VR-(DVT-I)	Differ. Vers. Res. - Da Vers. Totale		3	-1	7	4	

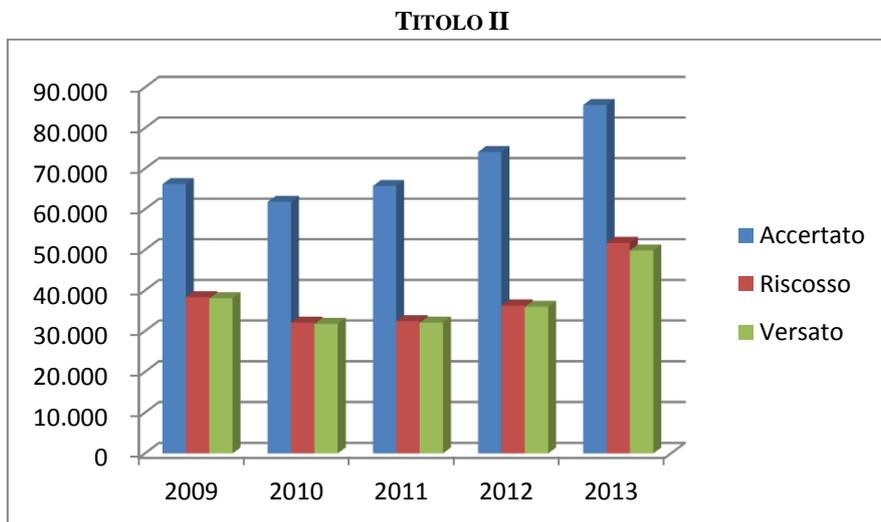
Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

Grafico 7



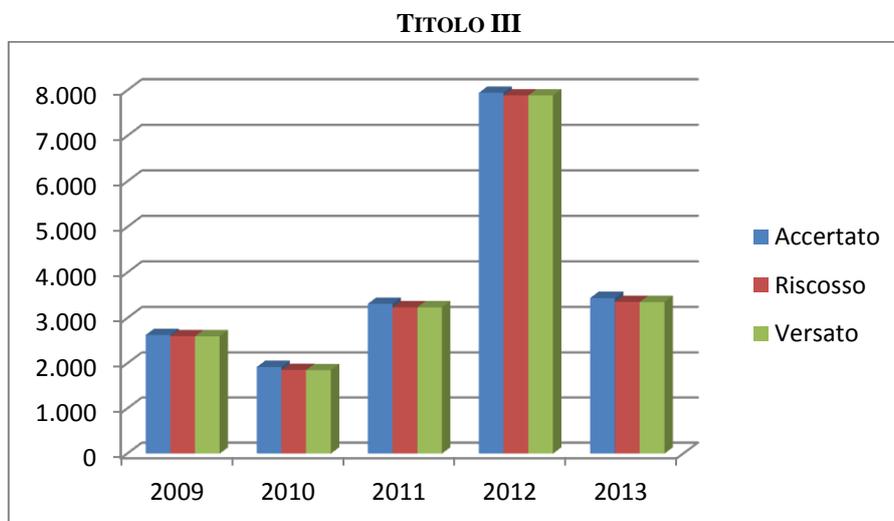
Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

Grafico 8



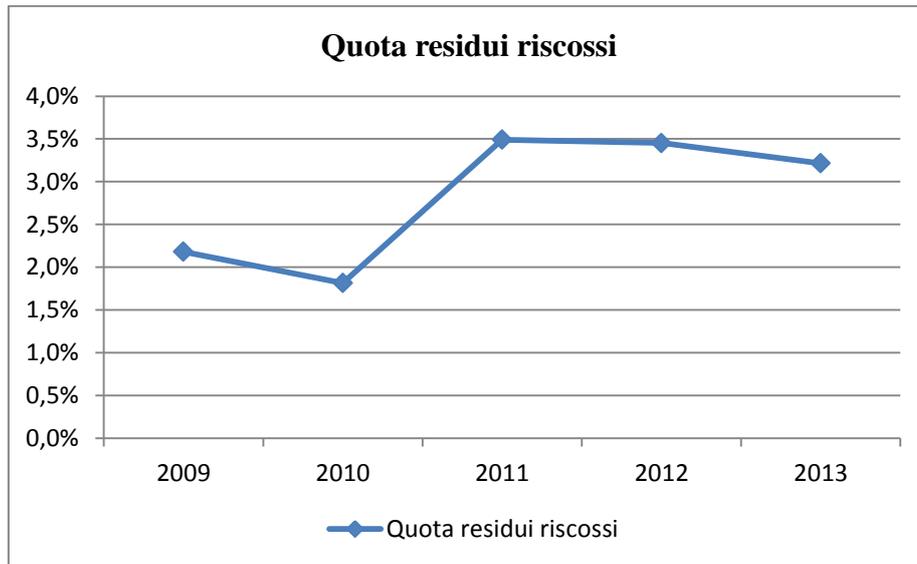
Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

Grafico 9



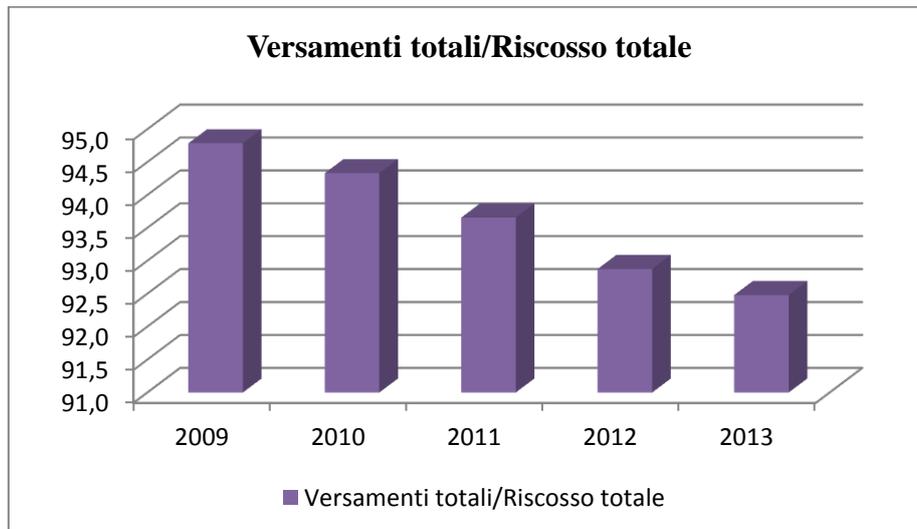
Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

Grafico 10



Quota riscosso residui: RRBN/DRIR %
 Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

Grafico 11



Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

LE SPESE DELLO STATO

1. Le spese dello Stato: 1.1. *Notazioni preliminari*; 1.2. *Attendibilità e affidabilità del Rendiconto generale*; 1.3. *Tendenza della spesa statale*; 1.4. *Le previsioni di bilancio*; 1.5. *Sintesi della gestione*

2. Analisi economica: 2.1. *Il comparto dei trasferimenti*; 2.2. *Altre spese correnti*; 2.3. *Altre spese in conto capitale*; 2.4. *Formazione e gestione dei residui*

3. Analisi per missioni e politiche pubbliche: 3.1. *Quadro d'insieme*; 3.2. *Le politiche pubbliche*; 3.3. *Risultanze del 2013*; 3.4. *La gestione nel periodo 2008-2013*; 3.5. *Gli andamenti nel periodo 2008-2013*

Tavole

1. Le spese dello Stato

1.1. Notazioni preliminari

Il Rendiconto generale dello Stato si compone, com'è noto, del conto del bilancio e del conto del patrimonio; per il 2013, il Rendiconto è stato presentato alla Corte dei conti in forma dematerializzata, dopo la positiva sperimentazione del 2012. Il conto del bilancio ha una struttura articolata in tredici consuntivi di spesa e nel consuntivo dell'entrata. L'aggregazione per missioni e programmi, introdotta a decorrere dal 2008 e confermata dalla riforma contabile, si fonda sulla finalità della spesa e incide nel tempo sullo stesso tessuto organizzativo degli apparati, consentendo, tra l'altro, la ricostruzione delle politiche pubbliche di settore.

Tra il 2008 e il 2013 sono intervenuti alcuni affinamenti nella classificazione delle spese. Il numero e i contenuti delle missioni sono rimasti stabili, mentre il numero dei programmi gestiti è passato da 168 a 174, considerando una sola volta i programmi aventi la stessa denominazione in ciascun dicastero. Ad avviso della Corte dei conti, appare sempre più necessaria un'ulteriore e più ampia revisione, per eliminare discrasie e incoerenze tuttora presenti, evidenziate ripetutamente nel capitolo della relazione annuale relativo all'ordinamento contabile; la stessa delega per il completamento della revisione della struttura del bilancio, da esercitarsi, dopo le ultime proroghe, entro l'anno in corso, prescrive una razionalizzazione delle missioni e dei programmi, a fini di maggiore attendibilità, trasparenza e significatività del bilancio.

1.2. Attendibilità e affidabilità del Rendiconto generale

La trasparenza e la veridicità dei conti pubblici sono tuttora condizionate dal complesso processo di armonizzazione contabile dei vari livelli di governo, avviato con i decreti legislativi nn. 91 e 118 del 2011. In attesa della sua conclusione, la Corte ha concentrato l'attenzione su attendibilità e affidabilità dei dati esposti nel rendiconto generale dello Stato, pur consapevole delle stringenti regole procedurali e del capillare

sistema dei controlli interni, esercitato in primo luogo dalle strutture della Ragioneria generale dello Stato, in base al decreto legislativo n. 123 del 2011.

Va rilevato che, negli ultimi anni, oltre al fenomeno delle regolazioni contabili e debitorie, in parte legato al permanente intreccio gestionale tra bilancio e tesoreria e al connesso fenomeno dei pagamenti in conto sospeso, si è venuta formando una massa di debiti pregressi fuori bilancio, che mette in crisi il principio di annualità e la stessa rappresentatività del rendiconto. Tale problematica è stata di recente affrontata a livello normativo, nel dichiarato intento di ripianare i debiti in precedenza accumulati, mentre non sembra sufficientemente perseguita la via del rigoroso rispetto delle regole esistenti per prevenire la formazione di nuove situazioni debitorie.

Accanto al giudizio di parificazione, disciplinato da puntuali disposizioni, negli anni più recenti la Corte ha utilizzato altri strumenti di verifica e di analisi del rendiconto, anche sulla base di schemi europei. Per evidenziare le anomalie più rilevanti, si è proceduto sia con lo strumento di *auditing* finanziario-contabile su scala generale, sia con accertamenti diretti sulla regolarità dei procedimenti seguiti in specifiche aree d'intervento. Dall'attività di *auditing* generale, impostata in base alle caratteristiche gestionali di ciascuna amministrazione, è emerso ancora una volta che trasparenza e leggibilità dei dati possono essere notevolmente compromesse dalla permanenza di un'area di capitoli promiscui, che si riflette negativamente sulla costruzione degli aggregati superiori. Nella Tavola 1 si dà conto dei numerosi capitoli, distinti per amministrazione, sui quali si verificano sintomatici fenomeni di anomalia contabile, evidenziando l'incidenza sulla relativa dotazione e, nei casi di interesse, sugli stanziamenti complessivi, come per le eccedenze di spesa. Altri fenomeni, per la loro ricorrenza, appaiono piuttosto il sintomo di problemi non risolti nella costruzione del bilancio o di inadeguato utilizzo degli strumenti di flessibilità potenziati dalla riforma contabile.

Sull'impostazione delle previsioni iniziali incide l'istituto dei capitoli per memoria, identificati nella citata tabella, in gran parte collegati alle corrispondenti poste di entrata. La congruità degli stanziamenti iniziali è influenzata dalla crescente istituzione di nuovi capitoli fondo, che, in linea di principio, costituiscono un notevole strumento di flessibilità gestionale per le amministrazioni, ma affievoliscono la corrispondenza tra previsione e consuntivo, peggiorando la significatività dei dati.

La Corte dei conti ha affiancato all'*auditing* finanziario-contabile attività dirette ad accertare la regolarità dei procedimenti, in specifiche aree di intervento, utilizzando strumenti informatici e approcci metodologici condivisi a livello internazionale. In particolare, è stata messa a punto, nell'ambito di un più ampio sistema conoscitivo della finanza pubblica, una specifica applicazione informatica finalizzata a indagini campionarie sui dati consuntivi della spesa. Il programma appare in grado di supportare, con la necessaria elasticità, le esigenze informative della Corte, in relazione alle caratteristiche gestionali di un esercizio finanziario, nonché alla costruzione di serie storiche riferite a comparti significativi di spesa, in cui maggiormente si manifestano elementi di criticità. Sulle metodologie utilizzate e sull'esito dei riscontri effettuati si riferisce in apposito volume allegato alla presente relazione.

La classificazione per missioni e programmi tende a migliorare l'allocazione delle risorse, inducendo maggiore efficienza nell'attività gestionale, grazie anche ai più ampi spazi di flessibilità riconosciuti alle amministrazioni. Va ribadito, tuttavia, che la maggiore elasticità può funzionare, entro i limiti consentiti dalla legislazione di spesa, a

condizione che i programmi siano costruiti in conformità a unità elementari omogenee e che sia assicurata la riferibilità alle strutture amministrative gestionali.

Al di là dei segnalati profili, la leggibilità del bilancio continua ad essere attenuata da una classificazione economica che presenta, per talune categorie, aggregazioni generiche di spesa e consistenti voci residuali, mentre si riscontrano casi di mancata o errata imputazione, secondo lo stesso schema classificatorio formalmente adottato. Va notato, ancora, che dalla maggiore flessibilità del bilancio deriva, nelle aree di spesa manovrabili, un incremento considerevole delle variazioni di bilancio, strumento utile per favorire l'attività gestionale, ma, talvolta, sintomo di carente programmazione finanziaria, che rischia di mettere in crisi, oltre certi limiti, l'impianto decisionale varato dal Parlamento.

1.3. Tendenza della spesa statale

Assumendo come punto di riferimento il 1997, esercizio in cui è terminata la prima fase del risanamento dei conti pubblici propedeutica all'ingresso dell'Italia nell'area euro, appare utile osservare la dinamica della spesa statale nel periodo successivo. A tale scopo, è esposta, nella tavola 2, l'incidenza annuale sul Pil dei principali aggregati di spesa, nella versione al netto delle regolazioni debitorie, contabili e dei rimborsi IVA, partendo dal predetto anno base. La seguente tabella dà conto dei principali aggregati e della loro incidenza sul Pil per il 2013.

PRINCIPALI AGGREGATI DI SPESA **
E.F. 2013

impegni	var% es. prec.	pagamenti	var% es. prec.	Impegni (inc. sul Pil)*	Pagamenti (inc. sul Pil)*
SPESA CORRENTE					
481.055,18	6,2	471.101,11	5,3	30,8	30,2
SPESE IN CONTO CAPITALE					
71.174,83	58,8	60.812,58	30,1	4,6	3,9
SPESA FINALE					
552.230,00	10,9	531.913,69	7,7	35,4	34,1
SPESA COMPLESSIVA					
721.960,59	2,3	701.760,54	-0,0	46,3	45,0
INTERESSI					
81.868,72	0,6	81.965,67	0,5	5,2	5,3
SPESA CORRENTE (al netto degli interessi)					
399.186,46	7,4	389.135,44	6,4	25,6	24,9

(*) in rapporto al Pil (1.560.024)

(**) al netto delle regolazioni debitorie

La serie storica 1997-2013 risente, peraltro, dell'effetto dei mutati criteri di classificazione economica della spesa stabiliti dal SEC'95, operanti dal 2000, nonché della graduale riduzione delle grandezze di bilancio connesse con il processo di decentramento, nella prospettiva del federalismo fiscale. Va considerata, poi, la

riduzione del prodotto interno lordo, che ha fortemente segnato i risultati degli esercizi 2009, 2012 e 2013.

Sul versante della competenza, l'incidenza della spesa complessiva (46,3 per cento), risulta in deciso aumento rispetto al 2009, picco dei sei anni precedenti, e al 1997, di due punti percentuali; nella gestione di cassa, si passa dal 40,7 di diciassette anni fa al 45,0 per cento del prodotto.

La quota assorbita dalla spesa finale in termini di competenza (35,4 per cento) aumenta di circa tre punti rispetto all'anno iniziale (32,4 per cento), mantenendosi su livelli nettamente superiori al picco del 2009 (33,4 per cento). Analogamente risulta l'andamento della quota in termini di cassa. La spesa corrente (30,8 per cento, rispetto all'iniziale 29,3) si mostra in aumento rispetto ai valori massimi degli anni precedenti, così come il peso del conto capitale, che sale dal 2,9 del 2012 al 4,6 per cento, raggiungendo un livello superiore al quoziente del picco del 2001 (4 per cento)¹. La spesa corrente si giova, peraltro, della netta flessione degli oneri per interessi, quasi dimezzati nel periodo 1997-2013, dal 9,6 al 5,2 per cento del Pil. Al netto di tale posta, la spesa corrente primaria è oggetto di un rilevante incremento di quasi sei punti percentuali.

Sul lato della cassa, il peso della spesa corrente supera ancora quello dell'anno base (dal 26,9 al 30,2 per cento), mentre la quota di conto capitale passa dall'1,9 al 3,9 per cento. Ancora nettamente inferiore si mostra la spesa per interessi, anche se superiore al precedente esercizio (5,3 per cento), mentre gli oneri correnti diversi dagli interessi crescono di quasi otto punti, dal 17,3 al 24,9 per cento.

1.4. Le previsioni di bilancio

Per effetto del provvedimento di assestamento, che ha preso anche atto delle variazioni adottate nel periodo 1° gennaio - 31 maggio, il saldo netto da finanziare in termini di competenza, al netto delle regolazioni contabili e debitorie, approvato con la legge di bilancio, è passato da - 6.185 milioni a -31.066 milioni di euro, nel rispetto del limite massimo aggiornato con il decreto-legge n. 35, convertito dalla legge n. 64 del 2013.

Larga parte del peggioramento del saldo deriva dalle variazioni del periodo gennaio-maggio, con effetti negativi per 16.586 milioni, connessi, in particolare, con l'attuazione del predetto decreto-legge n. 35, sul pagamento dei debiti della pubblica amministrazione, per 10,5 miliardi; con l'assegnazione di 2 miliardi in favore del Monte dei Paschi di Siena, ai sensi del decreto-legge n. 95, convertito dalla legge n. 135 del 2012; con l'attribuzione delle risorse finanziarie, rivenienti dalle privatizzazioni SACE – SIMEST, ai fondi di riserva per i residui passivi perenti (1,7 miliardi).

Le variazioni direttamente dovute all'assestamento peggiorano il saldo netto da finanziare in termini di competenza per 9,9 miliardi, soprattutto per il mutato quadro macroeconomico definito nel Documento di economia e finanza di aprile 2013, con una diminuzione delle entrate tributarie di 14.521 milioni, parzialmente controbilanciata sia dall'aumento delle extra-tributarie per 2,1 miliardi, in gran parte dovuti al riversamento delle disponibilità esistenti su talune contabilità speciali intestate all'Azienda autonoma dei Monopoli, a seguito dell'assorbimento nel bilancio dello Stato, sia dalla riduzione delle spese, 2,5 miliardi per minori trasferimenti alle Regioni a statuto speciale ed alle

¹ Nella spesa in conto capitale sono compresi gli effetti del decreto-legge n. 35, convertito dalla legge n. 64 del 2013.

Province autonome di Trento e di Bolzano e 1,3 miliardi per la diminuzione della spesa per interessi. In senso inverso concorrono maggiori oneri per consumi intermedi (150 milioni per fitti, canoni e utenze); per il finanziamento degli istituti di patronato e di assistenza sociale (121 milioni); per regolazioni contabili e debitorie, di cui circa 1,2 miliardi riferiti alle vincite al lotto degli anni precedenti e 520 milioni per devoluzioni alle Regioni a statuto speciale.

A fine esercizio, le dotazioni definitive per spese finali, al netto delle regolazioni debitorie, ammontano a 563.304 milioni, con un incremento di 37.103 milioni rispetto alle previsioni iniziali (+7,1 per cento), che interessa sia la parte corrente (+9.548 milioni), che il conto capitale (+27.554 milioni); gli interessi passano da una previsione di 89.660 a 89.883 milioni; le poste correttive e compensative da 31.775 a 33.139 milioni. Lo scostamento tra dotazioni iniziali e finali finisce così per essere legato al normale utilizzo (3.606 milioni) dei fondi di riserva, allocati nella categoria XII “altre uscite correnti”.

Da una prima lettura del consuntivo presentato, gli stanziamenti in conto capitale segnano un incremento rispetto a quelli previsti del 63 per cento (da 43.726 a 71.280 milioni) e rispetto all’esercizio precedente del 52,2 per cento. Ciò non produce un concreto aumento delle spese per investimenti, a causa di alcune voci registrate nella categoria XXXI “acquisizioni di attività finanziarie”. Si tratta di somme iscritte a favore del “Fondo per assicurare agli Enti territoriali la liquidità necessaria per i pagamenti dei debiti certi, liquidi ed esigibili”, in attuazione del già citato decreto-legge n. 35 del 2013, di “Somme destinate alla sottoscrizione di strumenti finanziari emessi dal Monte dei Paschi di Siena S.p.A.” e di “Oneri derivanti dalla partecipazione a banche, fondi ed organismi internazionali”.

Al netto di tali voci, rispetto allo scorso anno, lo scostamento è decisamente minore (7,9 per cento) e, rispetto alla programmazione iniziale si attesta al 15,6 per cento. Tale andamento non viene assolutamente confermato dal *trend* dei pagamenti che, invece, diminuiscono dell’11 per cento.

La dinamica delle previsioni è sostanzialmente riconducibile, come negli anni precedenti, al complesso dei “contributi agli investimenti” (amministrazioni pubbliche, imprese, famiglie, estero), che passano da 21.854 a 25.905 milioni; nel loro ambito, mostrano il maggior aumento quelli a “pubbliche amministrazioni” (da 10.831 a 13.873 milioni) e a “imprese” (da 10.574 a 11.208 milioni). Anche gli “investimenti fissi lordi” registrano un aumento, da 5.267 a 6.560 milioni, (+24,5 per cento).

Nelle previsioni definitive, le autorizzazioni di cassa per spese finali superano di 19.941 milioni i corrispondenti stanziamenti di competenza, sia per la parte corrente, con autorizzazioni che passano da 492.592 a 508.299 milioni, in relazione, soprattutto, ai “trasferimenti alle amministrazioni pubbliche” (da 234.698 a 243.667 milioni), ai “consumi intermedi” (da 10.859 a 14.002 milioni), ai “redditi da lavoro dipendente” (da 85.645 a 88.417 milioni) e alle “poste correttive” (da 20.730 a 25.158 milioni); sia per il conto capitale (da 46.932 a 74.946 milioni). In particolare, su tale categoria hanno inciso i contributi agli “investimenti ad amministrazioni pubbliche” (da 11.438 a 15.899 milioni) e “imprese” (da 11.660 a 12.112 milioni), gli “investimenti fissi lordi” (da 6.132 a 7.254 milioni) e, soprattutto, le “acquisizioni di attività finanziarie” (da 2.493 a 27.347 milioni).

Numerose variazioni alle dotazioni di cassa sono state eseguite, anche nel 2013, con l’utilizzo dell’apposito Fondo di riserva (2.895 milioni su 10.000), la cui consistenza non ha registrato incrementi rispetto alle previsioni iniziali. Nella tavola 3

viene fornito il quadro di ripartizione del Fondo per ministeri e categorie, mentre nella tavola 4 si prospetta la serie storica delle dimensioni e della percentuale di utilizzo del Fondo, a partire dalla sua istituzione nel 1997. Le integrazioni hanno interessato quasi tutte le categorie di spesa; il 53,5 per cento (1.549,6 milioni) ha riguardato trasferimenti, in prevalenza in conto capitale, per un ammontare di 931,3 milioni. La restante parte riguarda incrementi delle disponibilità per “redditi da lavoro dipendente” (165,8 milioni), “consumi intermedi” (122,1 milioni), “investimenti fissi lordi” (73,3 milioni). Circa l’86 per cento del totale è concentrato su soli due ministeri (Economia e finanze e Interno).

1.5. Sintesi della gestione

L’analisi dell’andamento della gestione, dal lato della spesa, richiede anche l’esame della versione al netto delle regolazioni debitorie e contabili e dei rimborsi IVA. Il fenomeno delle regolazioni è in buona parte causato dall’intreccio fra gestioni di bilancio e tesoreria, che la legge quadro di riforma della contabilità pubblica, in uno specifico criterio direttivo per l’esercizio della delega in materia di testo unico, ha indicato come tema di approfondimento, in relazione all’esigenza di “riorganizzazione dei conti di tesoreria, in modo che essi siano raccordabili con gli schemi classificatori adottati per il bilancio dello Stato” (art. 50, comma 2, lett. b, della legge n. 196 del 2009 e s.m.i.). Tale impostazione è stata potenziata dalla legge “rinforzata” n. 243 del 2012, di attuazione del nuovo assetto costituzionale fondato sul pareggio strutturale della finanza pubblica, che ha disposto “il progressivo superamento delle gestioni contabili operanti a valere su contabilità speciali o conti correnti di tesoreria e la conseguente riconduzione delle relative risorse finanziarie al bilancio dello Stato”².

Di seguito sono riportati gli importi di impegni e pagamenti e le percentuali che indicano le relative variazioni rispetto all’esercizio precedente. Quando viene evidenziato un solo importo, impegni e pagamenti coincidono. La tavola 5 espone i più significativi dati della gestione per operazioni finali, al lordo delle partite contabili e debitorie; i dati vengono poi rappresentati, al lordo e al netto delle regolazioni, mediante l’elaborazione di appositi grafici (tavola 6).

Lo scostamento fra le due versioni del consuntivo 2013, dal lato della spesa, è dovuto a regolazioni per 29.780 e 28.698 milioni. Influiscono sul dato complessivo le somme destinate al Fondo ammortamento titoli di Stato (1.242 milioni), dal 2000 incluse tra i rimborsi di passività finanziarie. Le partite regolatorie per spese finali ammontano a 29.780 e 28.699 milioni (36.320 e 35.521 milioni nel 2012), tutte concentrate nella parte corrente; si riferiscono, in misura preponderante, alle “poste correttive e compensative” (26.190 e 25.499 milioni), comparto in cui più forte è l’interdipendenza fra bilancio e tesoreria. Analoghe considerazioni valgono per i “trasferimenti alle amministrazioni pubbliche” (3.520 e 3.140 milioni); le altre partite ineriscono al ripianamento dei debiti pregressi per gli anni 2008 e 2009 compresi nella categoria “trasferimenti alle imprese” (70 e 60 milioni).

Un confronto col precedente esercizio, nei dati al netto delle regolazioni contabili e debitorie, evidenzia che le spese per operazioni finali segnano, dal lato degli impegni, un incremento: 552.230 milioni, rispetto ai 497.841 del 2012, così come, sul versante dei pagamenti, si manifesta 531.914 milioni, rispetto ai precedenti 494.110.

² Art. 15, comma 8, legge n. 243 del 2012.

Nella serie al lordo delle regolazioni contabili e debitorie, la spesa corrente primaria aumenta del 5,2 per cento sulla competenza (da 407.965 a 428.966 milioni) e del 4,1 per cento sulla cassa (da 401.327 a 417.833 milioni). Gli “interessi passivi” passano, rispettivamente, da 81.385 a 81.869 milioni e da 81.557 a 81.966 milioni (+0,6 e +0,5 per cento), per l’effettivo andamento dei tassi sui titoli del debito pubblico. In aumento si mostrano gli impegni per “consumi intermedi” (12.183 milioni, +15,7 per cento), in linea con i corrispondenti pagamenti (11.564 milioni). I trasferimenti correnti aumentano nella competenza (255.214 milioni; +4,4 per cento), come i relativi pagamenti (246.524 milioni; +3,4 per cento), soprattutto a causa dei “trasferimenti alle amministrazioni pubbliche” (243.493 e 234.927 milioni; +4,5 e +3,6 per cento).

Si inverte l’andamento di contenimento che ha caratterizzato la spesa in conto capitale dal 2009, soprattutto in termini di impegni (71.175 milioni; +55,9 per cento), ma anche, in minore misura, con riguardo ai pagamenti (60.813 milioni; +27,9 per cento). In flessione risultano gli “investimenti fissi lordi” solo per quanto riguarda i pagamenti (5.770 milioni; -2,5 per cento), mentre in controtendenza risultano gli impegni (6.550 milioni; +30,1 per cento) e le “acquisizioni di attività finanziarie” (26.964 e 25.049 milioni; +239 per cento) per effetto del già richiamato provvedimento d’urgenza sul pagamento dei debiti pregressi.

L’evoluzione dei pagamenti presenta una evoluzione diversificata nei principali indicatori del bilancio di cassa (tavola 7). L’utilizzo delle autorizzazioni di cassa a livello di spesa finale passa dal 92,1 al 90,6 per cento, in relazione all’andamento della parte corrente (dal 92,7 al 91,9 per cento) e del conto capitale (dall’85,8 all’81,1 per cento). Diminuisce anche l’utilizzo degli stanziamenti di competenza per operazioni finali (dall’88,9 all’87,3 per cento), in buona parte per l’involuzione sul versante corrente (dal 90,7 all’89,5 per cento), anche se con una ripresa del conto capitale (dal 68,8 al 70,9 per cento).

Il rilevante decremento delle economie totali di bilancio (62.012 a fronte di 78.423 milioni nel 2012, -21,5 per cento) va riferito al rimborso di prestiti, passato da 34.076 nel 2012 a 28.519 milioni, livello ancora anomalo – anche se in calo –, tenuto conto dell’ampia prevedibilità dell’onere, nonché soprattutto ai contributi agli investimenti (746 milioni; -69 per cento) e agli investimenti alle imprese (422 milioni; -76,9 per cento). La stessa dinamica presentano le economie sulle operazioni finali: 33.493 milioni, rispetto ai 44.907 milioni del precedente esercizio, prevalentemente dovuta alla gestione di competenza e ad una normalizzazione del fenomeno dopo un anno, il 2012, che ha visto lievitare le economie sui residui a seguito dell’applicazione di norme sulla perenzione.

I residui passivi complessivi passano da 74.029 a 84.216 milioni, di cui 83.650 relativi a operazioni finali (tavola 8). All’andamento della parte corrente (da 46.059 a 51.042 milioni), si accompagna anche l’ulteriore risalita dei residui di conto capitale (da 27.289 a 32.608 milioni); i resti di vecchia formazione passano da 31.868 a 25.530 milioni, mentre i nuovi residui salgono notevolmente (da 41.479 a 58.120 milioni). A fine esercizio, la consistenza dei residui propri passa da 62.523 a 65.426 milioni e di stanziamento da 10.824 a 18.224 milioni.

2. Analisi economica

2.1. Il comparto dei trasferimenti

I trasferimenti complessivi (tavola 9) continuano a crescere sulla competenza (da 277.144 a 292.875 milioni; +5,7 per cento), per effetto della parte corrente (da 244.480 a 255.214 milioni) e del conto capitale, che mostra un incremento analogo (da 32.664 a 37.661 milioni); anche la cassa aumenta (da 272.601 a 276.517 milioni; +1,4 per cento). Per effetto dell'andamento gestionale e della flessione del prodotto interno lordo, aumenta il peso dei trasferimenti di competenza sul Pil (dal 17,7 al 18,8 per cento).

I "trasferimenti ad amministrazioni pubbliche" sfiorano l'88 per cento del totale, aumentando sia termini di impegni (da 249.375 a 257.355 milioni; +3,2 per cento) che di pagamenti (da 245.959 a 249.315 milioni). Sul lato della competenza, l'incremento è dovuto solo alla parte corrente (da 233.055 a 243.493 milioni), mentre il conto capitale flette sensibilmente (da 16.320 a 13.862 milioni); i pagamenti mostrano un andamento coerente con la competenza, in aumento nella parte corrente (da 226.698 a 234.927 milioni) e in diminuzione negli investimenti (da 19.262 a 14.388 milioni). All'interno del comparto, "gli enti territoriali" beneficiano ancora delle erogazioni più consistenti (124.189 e 118.519 milioni); la parte corrente decresce in termini di competenza (da 121.806 a 119.157 milioni; -2,2 per cento) e si decrementa anche in termini di cassa (da 117.581 a 112.560 milioni; -4,3 per cento); anche i flussi a favore delle "Regioni" di conto capitale si decrementano in termini sia di impegni (da 102.980 a 99.624 milioni; -3,3 per cento) che di pagamenti (da 99.551 a 95.440 milioni).

I "trasferimenti a Comuni e Province" (9.079 e 7.787 milioni) sono concentrati nella parte corrente (7.027 e 4.985 milioni) e si riferiscono sostanzialmente agli specifici fondi, ordinario, perequativo e consolidato, contributi per interventi dei Comuni e delle Province, nonché per il rimborso per il minor gettito dell'imposta municipale propria.

Una differente evoluzione registrano i "trasferimenti agli enti locali produttori di servizi assistenziali, ricreativi e culturali", con impegni e pagamenti in flessione, per effetto essenzialmente della parte corrente (7.371 e 7.421 milioni; -4 e -4,9 per cento), la cui voce di spesa prevalente è costituita dal fondo per il finanziamento ordinario delle università (6.698 e 6.790 milioni).

I "trasferimenti agli enti di previdenza e assistenza sociale" espongono un incremento sia degli impegni (da 104.062 a 115.226 milioni; +10,7 per cento), che dei pagamenti (da 102.852 a 113.145 milioni; +10 per cento). Per l'INPS, le voci più consistenti sono l'apporto alla gestione degli interventi assistenziali e di sostegno alle gestioni previdenziali (18.003 milioni); le agevolazioni contributive e oneri (9.936 e 10.869 milioni); le somme da trasferire all'INPS, gestione ex INPDAP per anticipazioni sul fabbisogno delle gestioni previdenziali (8.024 milioni) e per le agevolazioni previdenziali nel loro complesso (7.774); la partecipazione dello Stato all'onere per pensioni di invalidità (4.940 milioni); la copertura del disavanzo del fondo pensioni delle FF.SS. S.p.A. (4.000 milioni); gli oneri relativi ai trattamenti di mobilità (4.668 milioni); le pensioni sociali, assegni e vitalizi (3.393 milioni) e quelle dei coltivatori diretti, mezzadri e coloni (2.827 milioni) e la rivalutazione delle pensioni e altri oneri.

Fra le somme più rilevanti trasferite all'INPS figurano quelle per la confluenza dell'INPDAP nel fondo lavoratori dipendenti (4.565 milioni) e per la gestione degli interventi assistenziali di sostegno del GIAS (2.176 milioni) nonché le pensioni per invalidi civili (17.600 milioni), ricomprese nell'aggregato superiore.

I “trasferimenti alle amministrazioni centrali” (18.026 e 17.650 milioni) sono suddivisi quasi equamente tra parte corrente (9.200 e 9.225 milioni) e conto capitale (8.826 e 8.426 milioni), evidenziando un ulteriore contenimento dei trasferimenti a “enti produttori di servizi economici e di regolazione dell’attività economica” (7.290 e 6.909 milioni; +9,8 e -11,7 per cento), mentre nel conto capitale si ritrovano le assegnazioni al fondo di rotazione per l’attuazione delle politiche comunitarie (5.500 milioni).

La voce “enti di ricerca” concerne principalmente il conferimento al fondo ordinario per gli enti e le istituzioni di ricerca (1.768 e 1.817 milioni). L’aggregato “enti produttori di servizi assistenziali, ricreativi e culturali” (653 e 657 milioni) è in gran parte riconducibile al finanziamento del CONI (419 milioni).

Nella parte corrente dei “trasferimenti alle amministrazioni centrali” sono comprese le erogazioni agli organi costituzionali (7.381 e 7.538 milioni), in aumento. L’aggregato si riferisce, oltre alla specifica spesa per gli organi costituzionali (1.730 milioni), anche agli oneri per Presidenza del Consiglio, Corte dei conti, Consiglio di Stato e TAR, Agenzie fiscali ed ente pubblico economico “Agenzia del Demanio”, le assegnazioni al Fondo per l’editoria, per il servizio civile nazionale, per il sostegno alla famiglia.

I “trasferimenti alle famiglie ed alle istituzioni sociali private” (4.281 e 4.224 milioni; +0,7 e -2,4 per cento) manifestano un lieve incremento per la competenza e un decremento sul fronte dei pagamenti.

E’ da porre all’attenzione che ben il 50,2 per cento di queste risorse, anche se in diminuzione rispetto allo scorso esercizio, viene destinato a soli tre capitoli di spesa: ai contributi per le confessioni religiose (1.083 milioni; -7,70 per cento) alle pensioni ed altre indennità di guerra (658 milioni; -7,26 per cento) ed al finanziamento degli istituti di patronato ed assistenza sociale (408 e 406 milioni; -4,8 e -5,1 per cento).

Di contro, le spese per equo indennizzo per violazione dei termini del ragionevole processo, i contributi annui forfettari agli organismi di normalizzazione italiani, gli indennizzi e premi a fronte di ritrovamenti e recuperi di oggetti d’arte e i contributi per obiettivi sociali hanno avuto interessanti incrementi, anche se, in valori assoluti, sono di modesta entità.

I “trasferimenti alle imprese” (16.929 e 15.638 milioni) mostrano un incremento rispetto al precedente esercizio e concernono soprattutto il conto capitale (11.139 e 9.743 milioni). Le erogazioni per investimenti alle “imprese private” comprendono un’eterogenea serie di interventi, tra i quali i contributi per il settore aeronautico (1.524 e 1.585 milioni); il fondo per la competitività e lo sviluppo (1.001 e 991 milioni); i contributi anche sotto forma di crediti di imposta da corrispondere alle popolazioni colpite dai terremoti del maggio 2012 (450 milioni) e aprile 2009 (292 milioni) nonché quelli a favore delle imprese che finanziano progetti di ricerca nelle università (131 e 130 milioni); gli interventi agevolativi alle imprese (450 e 334 milioni).

I “trasferimenti a imprese pubbliche” (4.447 e 3.704 milioni) riguardano in gran parte le Ferrovie dello Stato S.p.A.: contributi in conto impianti (2.685 e 2.073 milioni), l’alta velocità/alta capacità e per gli investimenti del gruppo (600 milioni). Rientrano nell’aggregato l’ammortamento dei mutui per potenziamento, rinnovo e sviluppo dei servizi di Poste Italiane S.p.A. (113 e 148 milioni); per lo sviluppo e l’acquisizione delle

unità navali della classe FREMM (756 e 698 milioni) e il conferimento al fondo di sostegno finanziario gestito dalla SIMEST S.p.A. (150 milioni).

Nella parte corrente (5.790 e 5.895 milioni), si nota l'incremento dei "contributi alla produzione", da riferire soprattutto alle Ferrovie dello Stato S.p.A. (1.461 e 1.300 milioni), anche per obblighi tariffari per trasporto viaggiatori (243 e 265 milioni) e merci (128 e 230 milioni); alle Poste Italiane per i servizi in convenzione allo Stato (352 e 200 milioni); alle società assuntrici di servizi marittimi (156 e 168 milioni); alla copertura dell'eventuale escussione della garanzia dello Stato sulle banche italiane (200 milioni); per interventi di competenza della soppressa Agenzia per lo sviluppo del settore ippico (281 e 260 milioni); alle scuole paritarie (275 e 254 milioni); ai contributi in c/interessi (150 e 151 milioni), al Comitato centrale per l'albo degli autotrasportatori (198 e 197 milioni); agli autotrasportatori per restituzioni di accise sul gasolio per autotrazione (1.150 e 1.157 milioni).

La voce residuale "altri trasferimenti a imprese" (594 e 539 milioni) riguarda in gran parte i fondi per le vittime e per la prevenzione dell'usura e il fondo di rotazione per la solidarietà alle vittime dell'usura e reati di tipo mafioso.

I "trasferimenti all'estero" (2.472 e 2.341 milioni), per due terzi di parte corrente, attengono in gran parte ai contributi obbligatori a organismi internazionali (447 milioni), agli accordi tra Unione europea e Stati dell'Africa (411 milioni); agli accordi della Difesa (191 milioni), agli aiuti ai Paesi in via di sviluppo (132 e 104 milioni); ai finanziamenti a titolo gratuito per la ricerca scientifica e tecnologica per ostacolare la produzione della droga (107 e 76 milioni). Nel conto capitale si rinvergono le somme da trasferire alla Grecia per il portafoglio "*Securities Markers Programme*" e "Banca d'Italia" (400 milioni); gli interventi infrastrutturali in Libia previsti dal trattato di Bengasi (100 milioni), per l'esercizio di satelliti meteorologici-EUMETSAT (35 e 29 milioni), per la partecipazione al CERN e all'AIEA (120 milioni) e per la cancellazione del debito dei Paesi poveri (50 milioni).

Gli "altri trasferimenti in conto capitale" (11.838 e 5.000 milioni) riguardano maggiormente le Amministrazioni pubbliche (2.125 e 2.698 milioni). Gran parte di tale aggregato si riferisce al "ripiano dei debiti pregressi" (1.726 e 1.912 milioni): ai contributi alla Presidenza del Consiglio per l'ammortamento di mutui contratti dalle Regioni a seguito di eventi calamitosi (796 milioni), al fondo per la prevenzione del rischio sismico (196 milioni) e per gli investimenti del Dipartimento della Protezione civile (391 milioni); agli oneri per il ripiano del disavanzo della spesa sanitaria della regione Campania (159 milioni); notevole anche una quota parte dei contributi alla Presidenza del consiglio per le ricorrenti emergenze naturali (465 e 846 milioni).

Nella voce residuale "altri trasferimenti" (9.636 e 2.232 milioni) sono compresi i residui di stanziamento sul fondo per lo sviluppo e la coesione (6.283 milioni di soli impegni) e le assegnazioni al fondo per le opere strategiche di captazione e adduzione di risorse idriche (1.865 e 1.445 milioni).

2.2. Altre spese correnti

Nell'ambito delle altre spese correnti, i "redditi da lavoro dipendente" mostrano un lieve decremento in termini di impegni (da 87.674 a 87.206 milioni) e un lieve incremento nei pagamenti (da 87.285 a 87.300 milioni), dovuto, in particolare,

all'andamento flettente degli altri compensi al personale (2.803 e 2.811 milioni), che influenzano la spesa per retribuzioni lorde in denaro (57.860 e 57.918 milioni), soprattutto stipendi (52.591 e 52.518 milioni) e lavoro straordinario (1.427 e 1.481 milioni) e per il Fondo unico di amministrazione (1.009 e 1.080 milioni), nonché i contributi sociali effettivi (27.414 e 27.452 milioni). Le retribuzioni in natura (749 e 747 milioni), che includono buoni pasto, mense e vestiario, sono in flessione. Gli oneri di personale contabilizzati in bilancio, comprese le "imposte sulla produzione" (4.706 e 4.710 milioni), passano complessivamente da 92.352 a 91.912 milioni in termini di competenza e da 91.987 a 92.010 milioni nella cassa.

I "consumi intermedi" (12.183 e 11.564 milioni) comprendono circa 342 milioni riguardanti il ripiano dei debiti pregressi e sono in netto aumento (+15,7 e +8,0 per cento), nonostante i beni di consumo abbiano subito un calo importante (-46,9 e -49,5 per cento), come la manutenzione ordinaria e riparazioni (-6,8 e -7,5 per cento). La voce "aggi di riscossione" appare in netto aumento (3.079 e 2.503 milioni: +494,3 e +447,7), per aggi e compensi trattenuti dai concessionari e dai rivenditori di giochi (2.566 e 2.034 milioni) a seguito dell'accorpamento dell'Amministrazione dei Monopoli di Stato con l'Agenzia delle Dogane, che ha ricondotto nel bilancio dello Stato la gestione dei giochi, scommesse e lotto, e per i compensi spettanti a Centri di assistenza fiscale, commercialisti, esperti e consulenti contabili che prestino assistenza fiscale nei confronti di contribuenti titolari di reddito da lavoro dipendente (342 e 299 milioni).

Il loro andamento è sintetizzato nella tavola seguente:

CONSUMI INTERMEDI – RAFFRONTO 2012-2013

(in milioni)

Categoria economica	Impegni Lordi				Pagato totale				
	2012	2013	scostamenti		2012	2013	scostamenti		
			valori assoluti	%			valori assoluti	%	
ACQUISTO DI BENI									
01	BENI DI CONSUMO	1.982,15	1.052,16	-930,00	-46,9	1.916,91	968,57	-948,34	-49,5
02	PUBBLICAZIONI PERIODICHE	17,68	15,30	-2,38	-13,5	20,03	15,08	-4,96	-24,7
03	ARMI E MATERIALE BELLICO PER USI MILITARI	224,50	192,33	-32,17	-14,3	293,93	177,62	-116,31	-39,6
Totale		2.224,34	1.259,79	-964,54	-43,4	2.230,87	1.161,27	-1.069,60	-47,9
ACQUISTO DI SERVIZI EFFETTIVI									
01	NOLEGGI, LOCAZIONI E LEASING OPERATIVO	944,42	799,44	-144,98	-15,4	1.088,95	831,57	-257,38	-23,6
02	MANUTENZIONE ORDINARIA E RIPARAZIONI	1.296,20	1.208,68	-87,53	-6,8	1.278,59	1.182,64	-95,95	-7,5
03	UTENZE, SERVIZI AUSILIARI, SPESE DI PULIZIA	888,04	904,71	16,67	1,9	851,58	950,42	98,84	11,6
04	SPESE POSTALI E VALORI BOLLATI	42,75	74,26	31,51	73,7	45,92	69,78	23,86	52,0
05	CORSI DI FORMAZIONE	155,34	161,13	5,79	3,7	170,20	151,38	-18,83	-11,1
06	SPESE PER ACCERTAMENTI SANITARI RESI NECESSARI DALL'ATTIVITA' LAVORATIVA	93,67	57,42	-36,25	-38,7	95,50	59,22	-36,28	-38,0
07	SPESE DI RAPPRESENTANZA, RELAZIONI PUBBLICHE, CONVEGNI E MOSTRE, PUBBLICITA'	48,17	39,89	-8,28	-17,2	54,35	37,36	-16,99	-31,3
08	COMMISSIONI, COMITATI, CONSIGLI	310,92	140,43	-170,49	-54,8	285,79	120,23	-165,56	-57,9
09	COMPENSI PER INCARICHI CONTINUATIVI	153,58	160,23	6,65	4,3	158,54	159,06	0,52	0,3
10	STUDI, CONSULENZE, INDAGINI	79,36	76,21	-3,15	-4,0	74,85	72,16	-2,70	-3,6
11	AGGI DI RISCOSSIONE	518,13	3.079,18	2.561,05	494,3	459,61	2.503,68	2.044,07	444,7
12	COMMISSIONI SU TITOLI	673,72	765,62	91,89	13,6	672,97	766,48	93,50	13,9
13	INDENNITA' DI MISSIONE E RIMBORSI SPESE VIAGGI	320,46	286,59	-33,87	-10,6	316,12	303,72	-12,40	-3,9
14	ALTRI SERVIZI	2.656,55	2.997,16	340,61	12,8	2.797,21	3.023,64	226,44	8,1
15	CANONI FIP	121,32	172,11	50,79	41,9	123,09	171,09	48,00	39,0
Totale		8.302,64	10.923,05	2.620,41	31,6	8.473,29	10.402,43	1.929,14	22,8
ACQUISTO DI SERVIZI FIGURATIVI									
01	FITTI FIGURATIVI	0,00	0,00	0,00		0,00	0,00	0,00	
Totale		0,00	0,00	0,00		0,00	0,00	0,00	
Totale		10.526,97	12.182,84	1.655,87	15,7	10.704,15	11.563,70	859,54	8,0

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

Il finanziamento del bilancio UE incide per 17.622 milioni, con un incremento dell'1,1 per cento, per effetto della quota legata al prodotto nazionale lordo (15.722 milioni) e delle risorse proprie (1.900 milioni).

Riprende l'ascesa degli "interessi passivi e redditi da capitale" (da 81.385 a 81.869 milioni e da 81.557 a 81.966 milioni; +0,6 e +0,5 per cento), per l'andamento dei mercati finanziari. La voce più importante è costituita dagli interessi su titoli a medio-lungo termine (71.062 e 71.069 milioni). L'onere degli interessi passivi è parzialmente compensato dalla retrocessione di interessi, dietimi ed altri proventi connessi con la gestione del debito pubblico; pertanto, come si desume dalla tavola 10, l'effettivo onere a carico del bilancio (80.829 e 80.926 milioni) è inferiore dei dati della categoria IX.

In aumento risulta la spesa "virtuale" della categoria XI "ammortamenti", compensativa di una pari voce di entrata, per 300 milioni in termini di competenza e cassa. Come negli anni precedenti, risultano contabilizzati solo gli ammortamenti relativi ai beni immobili.

La categoria X "poste correttive e compensative" espone impegni per 50.483 e pagamenti per 48.923 milioni, principalmente "restituzioni e rimborsi di imposte" (da 35.853 a 35.325 milioni sulla competenza e da 38.067 a 35.460 milioni sulla cassa). Ne fanno parte le restituzioni e rimborsi di imposte indirette (24.380 e 24.391 milioni) e dirette (10.945 e 11.069 milioni). In netto aumento (+185,1 e +138,5 per cento) si presentano gli oneri connessi alle "vincite al lotto" (12.832 e 11.100 milioni). Stabili le "altre poste correttive e compensative" (2.326 e 2.363 milioni) che comprendono la quota sui canoni di abbonamento RAI (1.730 milioni).

La categoria XII "altre uscite correnti" (1.253 e 891 milioni) si riferisce al fondo per la valorizzazione dell'istruzione scolastica, universitaria e dell'altra formazione artistica, musicale e coreutica (82 milioni in competenza); al fondo del 5 per mille del gettito IRE da utilizzare per il sostegno di volontariato, ricerca scientifica, sanitaria e universitaria (400 milioni nella sola competenza); agli interventi previsti in favore delle vittime di frodi finanziarie (185 e 179 milioni); al fondo per fronteggiare le esigenze straordinarie connesse all'eccezionale afflusso di stranieri in Italia (190 milioni in competenza). La restante quota riguarda, essenzialmente, spese per "liti, arbitraggi, risarcimenti e accessori", nonché residui perenti di spese correnti.

2.3. Altre spese in conto capitale

La categoria XXI "investimenti fissi lordi e acquisti di terreni" (6.550 e 5.770 milioni) mostra un deciso incremento rispetto al precedente esercizio per la parte riferita alla competenza (+30 per cento) e un decremento per i pagamenti (-2,5 per cento). Nella voce residuale "altri investimenti" (4.363 e 3.993 milioni) si rinvengono una serie eterogenea di interventi, operati dai ministeri della Difesa, Infrastrutture, Interno, Economia e finanze, che andrebbero diversamente classificati, per una migliore trasparenza nell'allocazione e nell'utilizzo delle risorse. Tra le voci più significative, si notano gli oneri per "fabbricati non residenziali" (853 e 570 milioni); per "Software e Hardware" (507 e 293 milioni); per "opere pubbliche" (345 e 256 milioni) e "infrastrutture militari" (164 e 130 milioni), nonché "mezzi di trasporto (139 e 135 milioni).

La categoria XXXI “acquisizioni di attività finanziarie” (26.944 e 25.049 milioni), rispetto allo scorso esercizio è oggetto di un significativo incremento sia per la competenza (+47,6 per cento) che per i pagamenti (+19,2 per cento), in dipendenza dell’istituzione del fondo per i pagamenti dei debiti della pubblica amministrazione. A tale Fondo, istituito in corso d’esercizio, sono state assegnate risorse per 16.712 milioni, delle quali risultano pagati 14.472 milioni; ne hanno beneficiato le Regioni per 10.861 milioni, mentre la restante parte (3.611 milioni) è confluita nel Fondo liquidazione debiti enti locali. Nella categoria sono ricomprese anche le somme destinate alla sottoscrizione del capitale del meccanismo europeo di stabilità (5.732 milioni); gli oneri per la partecipazione a banche, fondi e organismi internazionali (2.038 e 2.037 milioni), le somme destinate al Monte dei Paschi di Siena (2.000 milioni) ed il fondo rotativo per la crescita sostenibile (225 e 170 milioni).

2.4. Formazione e gestione dei residui

I residui passivi a fine 2013 sono cresciuti in modo apprezzabile (da 74.029 a 84.216 milioni), in gran parte relativi alle spese finali. L’andamento dei residui di parte corrente (da 46.059 a 51.042 milioni) è analogo a quello in conto capitale (da 27.289 a 32.608 milioni).

I residui di nuova formazione, nelle spese finali, mantengono la loro prevalente incidenza (da 41.479 a 58.120 milioni), per la maggior parte attinenti alla parte corrente (da 28.029 a 37.508 milioni). Quelli di vecchia formazione (da 31.868 a 25.530 milioni) si contraggono sia nella parte corrente (da 18.029 a 13.534 milioni), sia nel conto capitale (da 13.839 a 11.997 milioni). I residui di stanziamento per operazioni finali segnano un significativo incremento da 10.824 a 18.224 milioni, a causa soprattutto del conto capitale (da 8.552 a 15.080 milioni; +76 per cento).

Nel settore dei trasferimenti, i residui passano da 60.607 a 65.216 milioni, il 78 per cento dei residui finali (83.650 milioni). Prevalgono nel loro ambito i “trasferimenti alle amministrazioni pubbliche” (da 43.584 a 43.150 milioni), concentrati nei “trasferimenti alle amministrazioni locali” (da 26.848 a 26.972 milioni), in larga misura relativi alla parte corrente. Al loro interno, notevoli appaiono i “trasferimenti alle regioni” (da 23.788 a 21.932 milioni), in gran parte correnti. Aumenta la consistenza dei residui afferenti a “comuni e province” (da 1.469 a 3.291 milioni) e quelli relativi alle “amministrazioni centrali” (da 1.200 a 1.896 milioni). In controtendenza risultano i residui per “trasferimenti agli organismi previdenziali” (da 15.536 a 14.282 milioni) e all’”estero” (433 milioni). Anche i residui per “trasferimenti a imprese” (7.210 milioni), “famiglie e istituzioni sociali” (886 milioni) e per “altri trasferimenti in conto capitale” (da 9.388 a 13.538 milioni) si incrementano.

Nei residui di stanziamento, l’incidenza maggiore riguarda i trasferimenti (da 7.854 a 13.065 milioni), quasi tutti ricompresi nell’aggregato “altri trasferimenti in conto capitale” (da 6.455 a 10.648 milioni), che contabilizza il fondo per le politiche di coesione (10.350 milioni).

Altre spese che recano un importante accumulo di residui di stanziamento a fine esercizio sono il Fondo sociale per occupazione e formazione (768 milioni) nell’ambito dei “trasferimenti alle amministrazioni pubbliche”; il Fondo ordinario per enti e istituzioni di ricerca (235 milioni), compreso nei “contributi agli investimenti” e i contributi da corrispondere a Ferrovie dello Stato S.p.A. per l’ammodernamento delle infrastrutture ferroviarie (307 milioni), inserito negli investimenti alle imprese.

Di seguito, una tavola mostra l'entità a fine anno dei residui di stanziamento per trasferimenti, suddivisi per destinatari.

(in milioni)

Categoria di Spesa		Residui Finali di stanziamento	
		2012	2013
TITOLO I - SPESE CORRENTI			
04	TRASFERIMENTI CORRENTI AD AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE	0,0	787,7
05	TRASFERIMENTI CORRENTI A FAMIGLIE E ISTITUZIONI SOCIALI PRIVATE	0,0	0,0
06	TRASFERIMENTI CORRENTI A IMPRESE	0,0	0,0
07	TRASFERIMENTI CORRENTI A ESTERO	6,6	54,0
Totale spese correnti		6,6	841,7
TITOLO II - SPESE IN CONTO CAPITALE			
22	CONTRIBUTI AGLI INVESTIMENTI	583,2	720,9
23	CONTRIBUTI AGLI INVESTIMENTI AD IMPRESE	748,1	845,0
24	CONTRIBUTI AGLI INVESTIMENTI A FAMIGLIE E ISTITUZIONI SOCIALI PRIVATE	0,0	0,0
25	CONTRIBUTI AGLI INVESTIMENTI A ESTERO	62,0	9,4
26	ALTRI TRASFERIMENTI IN CONTO CAPITALE	6.454,6	10.647,8
Totale spese in conto capitale		7.847,9	12.223,1
Totale residui di stanziamento per trasferimenti		7.854,5	13.064,8

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

3. Analisi per missioni e politiche pubbliche

3.1. Quadro d'insieme

La concentrazione in poche missioni delle spese, già evidenziata negli anni precedenti, viene ampiamente confermata nelle risultanze 2013: in termini di massa impegnabile per spese finali, al netto cioè del rimborso di prestiti (programma 2 della missione 34 “Debito pubblico”, (199,2 miliardi), solo 5 missioni su 34 espongono ben oltre i due terzi degli oneri, pari a 421 miliardi, con un'incidenza del 70,2 per cento. (Tavole 11, 12 e 13).

Trattasi delle missioni 3 “Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali” (20,6 per cento); 25 “Politiche previdenziali” (14,7 per cento); 34 “Debito pubblico”, limitatamente alla componente interessi, programma 1 (14,9 per cento); 29 “Politiche economico-finanziarie e di bilancio” (12,9 per cento); 22 “Istruzione scolastica” (7,0 per cento). Il peso di queste cinque missioni sulle spese finali, nei sei anni di vigenza della nuova classificazione funzionale, appare più elevato della punta del 69,2 per cento raggiunta nel 2008, passando al 67,7 del 2009, al 68,4 del 2010, al 68,2 del 2011, al 69,5 del 2012, per raggiungere l'indicato livello nel 2013.

Delle restanti spese finali, oltre due decimi riguardano altre 9 missioni: 24 “Diritti sociali, solidarietà sociale e famiglia” (32,5 miliardi, 5,4 per cento); 4 “L'Italia in Europa e nel mondo” (29 miliardi, 4,9 per cento); 5 “Difesa e sicurezza del territorio” (21,9 miliardi, 3,6 per cento); 7 “Ordine pubblico e sicurezza” (10,9 miliardi, 1,8 per cento); 26 “Politiche per il lavoro” (9,1 miliardi, 1,5 per cento); 28 “Sviluppo e riequilibrio territoriale (8,1 miliardi, 1,4 per cento); 13 “Diritto alla mobilità (13,9 miliardi, 2,3 per cento); 23 “Istruzione universitaria” (7,8 miliardi, 1,3 per cento); 6 “Giustizia” (8,1 miliardi, 1,4 per cento).

Gli effettivi andamenti della gestione non si discostano significativamente dalla descritta evoluzione, confermando, sia negli impegni sia nei pagamenti, l'elevato livello

di concentrazione degli oneri in un numero relativamente limitato di missioni. Costantemente, in ciascun anno del periodo, oltre il 90 per cento delle spese risulta allocato in sole 13 missioni, mentre meno di un decimo attiene alle altre 21 missioni, con livelli veramente esigui per talune di esse, come, ad esempio, nel 2013, le missioni 10 “Energia e diversificazione delle fonti energetiche”, con soli 10 milioni di massa impegnabile; 31 “Turismo”, con 31 milioni; 12 “Regolazione dei mercati”, con 65 milioni.

La riforma contabile, nel confermare la nuova classificazione funzionale, definendo le missioni come “le funzioni principali e gli obiettivi strategici perseguiti con la spesa”, ha delegato il Governo a completare la revisione della struttura del bilancio, dedicando, fra l’altro, uno specifico criterio direttivo alla “revisione delle missioni in relazione alle funzioni principali e agli obiettivi perseguiti con la spesa pubblica, delineando un’opportuna correlazione tra missioni e Ministeri ed enucleando eventuali missioni trasversali” (art. 40, comma 2, lett. a, legge n. 196 del 2009 e successive modificazioni); tale impostazione è stata ribadita, a livello costituzionale, nella legge “rinforzata”, che ha individuato nelle missioni “le funzioni principali e gli obiettivi strategici” della spesa (art. 15, comma 5, legge n. 243 del 2012).

Ad avviso della Corte dei conti, in tale contesto normativo, appare urgente pervenire, anche in sede di esercizio della delega per il completamento della struttura del bilancio, a una razionale revisione delle attuali missioni, oltre che per evidenti motivi di significatività, anche per il necessario riequilibrio dimensionale connesso con una migliore definizione degli aggregati, tenendo ovviamente conto di valutazioni di altra natura, quali quelle attinenti alla struttura organizzativa che gestisce la spesa o alla rilevanza delle finalità perseguite.

3.2. Le politiche pubbliche

Nell’ambito delle missioni, la legge di riforma contabile individua i programmi come aggregati diretti al perseguimento degli obiettivi operativi. Un sintetico quadro delle missioni, aggregate in ragione della loro attinenza alle politiche pubbliche nelle quali si manifesta l’intervento dello Stato, può essere opportunamente utilizzato per approfondire le principali finalità perseguite. Si possono in tal modo individuare cinque grandi filoni dell’intervento pubblico:

- le *politiche economico-finanziarie*, che comprendono, oltre ai Fondi da ripartire, i servizi del debito pubblico e le politiche di bilancio;

- le *politiche istituzionali*, riguardanti le funzioni fondamentali dello Stato, l’amministrazione e la rappresentanza generale, le erogazioni alle autonomie territoriali e i servizi generali relativi sia ai dicasteri, come l’attività di diretta collaborazione all’opera del Ministro, sia a tutte le amministrazioni pubbliche, come l’erogazione di servizi nell’area degli acquisti (*e-procurement*);

- le *politiche per lo sviluppo e l’innovazione*, come gli interventi in campo economico, la ricerca e il riequilibrio territoriale;

- le *politiche sociali*, dalla previdenza e assistenza all’istruzione, alla salvaguardia della salute;

- le *politiche per infrastrutture, territorio e patrimonio culturale*, nelle quali sono inseriti gli interventi per la tutela dell’ambiente e lo sviluppo sostenibile.

Va precisato che, in questa sede, si prescinde da ogni valutazione sull’adeguatezza della classificazione funzionale adottata, oggetto di analisi da parte della Corte dei conti

fin dalla sua introduzione, nel capitolo sull'ordinamento contabile della relazione annuale. Va ribadito, tuttavia, che tali approfondimenti conservano la loro validità, con riferimento, soprattutto, all'esigenza di pervenire sia ad una più appropriata allocazione nelle missioni di pertinenza degli oneri attualmente inseriti nelle missioni 32 "Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche" e 33 "Fondi da ripartire", sia ad una migliore specificazione degli ambiti di talune missioni, che presentano margini di sovrapposibilità e, quindi, di incertezza allocativa.

3.3. Risultanze del 2013

Con riferimento alla massa impegnabile complessiva, il rendiconto 2013 espone una netta prevalenza degli oneri per le *politiche economico-finanziarie*, la cui incidenza sul totale raggiunge il 46,2 per cento della spesa (50,1 per cento nel 2012). Seguono, a distanza, le *politiche istituzionali* (25,7 per cento, 24,3 nell'anno precedente) e *sociali* (22,7 per cento, 20,8 nel 2012), mentre le altre due aggregazioni pesano in misura limitata: le *politiche per lo sviluppo e l'innovazione* (2,6 per cento) e quelle per *infrastrutture, territorio e patrimonio culturale* (2,7 per cento) (Tavole 14, 15 e 16).

Con riguardo alle sole spese finali, al netto del rimborso di prestiti, la situazione cambia notevolmente: il peso maggiore viene acquisito dalle *politiche istituzionali* (34,3 per cento; 34,9 nel 2012) e *sociali* (30,2 per cento; 29,9 nel 2012); le *politiche economico-finanziarie* (28,3 per cento; 28,2 nel 2012) si collocano subito dopo, distanziando gli altri due raggruppamenti (*infrastrutture, territorio e patrimonio culturale*, 3,6 per cento; *sviluppo e innovazione*, 3,5 per cento). Su tali risultanze si riflette, ovviamente, la componente di interessi sul debito pubblico, pari a oltre 199,2 miliardi, più della metà delle *spese per politiche economico-finanziarie*. (Tavole 17, 18 e 19).

Sempre con riferimento alle sole spese finali, le *politiche istituzionali*, articolate in dieci missioni, presentano, anzitutto, la missione 3 "Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali", con 123,9 miliardi di massa impegnabile, pari al 60,2 per cento del totale, con un elevato livello di impegni definiti (98,1 per cento). Seguono la missione 4 "L'Italia in Europa e nel mondo", con 29,2 miliardi di massa impegnabile, definita al 96 per cento; la missione 5 "Difesa e sicurezza del territorio", con una dotazione di 21,8 miliardi, totalmente impegnati; la 7 "Ordine pubblico e sicurezza", con 10,8 miliardi; la 6 "Giustizia", con 8,2 miliardi; la 8 "Soccorso civile", con 5 miliardi. Le altre quattro missioni comprese nelle *politiche istituzionali* (1 "Organi costituzionali, a rilevanza costituzionale e Presidenza del Consiglio dei Ministri"; 32 "Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche"; 27 "Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti"; 2 "Amministrazione generale e supporto alla rappresentanza generale di Governo e dello Stato sul territorio") coprono il 3,3 per cento del totale, con la dotazione di 6,8 miliardi.

Nell'ambito delle *politiche sociali*, cui attengono sette missioni, emergono la 25 "Politiche previdenziali", con 88,4 miliardi di massa impegnabile, pari al 48,7 per cento del totale; le due missioni relative all'istruzione pubblica, la 22 "Istruzione scolastica" (42,1 miliardi, 23,2 per cento) e la 23 "Istruzione universitaria" (7,7 miliardi, il 4,3 per cento); la 24 "Diritti sociali, politiche sociali e famiglia" (32,5 miliardi, il 17,9 per cento); la 26 "Politiche per il lavoro" (9,1 miliardi, il 5 per cento). Ampiamente sottodimensionata, quindi scarsamente significativa, risulta la missione 20 "Tutela della salute" (circa 1 miliardo), in quanto il concorso dello Stato al finanziamento della spesa

sanitaria è allocato diversamente, nelle *politiche istituzionali* (missione 3 “Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali”). L’ultima missione, 30 “Giovani e sport”, espone una dotazione di soli 634 milioni.

Passando alle *politiche economico-finanziarie*, tra le tre missioni che la compongono risalta la 34 “Debito pubblico”, limitatamente al programma 1 relativo agli interessi, con una massa impegnabile di 89,7 miliardi, il 52,7 per cento delle spese finali (55,1 per cento nel 2012). L’intera missione copre da sola il 36,1 per cento delle spese complessive (41,2 per cento nel 2012), comprendendo anche il rimborso di prestiti (199,2 miliardi). La preponderanza e l’inevitabilità delle spese per il rimborso del debito ha indotto la Corte a proporre l’esclusione dall’aggregazione funzionale, limitandola alle sole spese finali di bilancio, in coerenza, tra l’altro, con la classificazione economica. Le altre due missioni riguardano la 29 “Politiche economico-finanziarie e di bilancio”, con 77,7 miliardi (65,5 nel 2012) e la 33 “Fondi da ripartire”, con 2,7 miliardi (6,2 nel 2012); la prima comprende anche le regolazioni contabili e i rimborsi d’imposte, per importi rilevanti; la seconda continua, in maniera anomala, ad evidenziare impegni e pagamenti in sede consuntiva, mentre dovrebbe esclusivamente riguardare oneri da attribuire, nel corso della gestione, ad altre missioni.

Le *politiche per lo sviluppo e l’innovazione* si riferiscono a nove missioni, con prevalenza della 28 “Sviluppo e riequilibrio territoriale” (8,1 miliardi, il 38,5 per cento), della 11 “Competitività e sviluppo delle imprese” (6,3 miliardi, il 30 per cento) e della 17 “Ricerca e innovazione” (4 miliardi, il 19,1 per cento). Tra le altre, qualche rilevanza dimensionale mostrano la missione 9 “Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca” (1,1 miliardi) e la missione 15 “Comunicazioni” (1,2 miliardi). Si sottolinea, ancora una volta, l’esigenza di approfondire la possibilità d’inserimento delle residue 4 missioni in altri aggregati, considerata la loro limitata dimensione.

Le *politiche per infrastrutture, territorio e patrimonio culturale* si articolano in cinque missioni, di cui le più rilevanti risultano la 13 “Diritto alla mobilità”, con 14 miliardi (64,4 per cento) e la 14 “Infrastrutture pubbliche e logistica”, con 5 miliardi (22,1 per cento). Seguono la 21 “Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali e paesaggistici” (1,5 miliardi), la 18 “Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell’ambiente” (778 milioni) e la 19 “Casa e assetto urbanistico” (598 milioni).

3.4. La gestione nel periodo 2008-2013

L’esame di taluni indicatori finanziari elaborati sulla spesa finale fornisce elementi di valutazione sull’evoluzione della gestione nel periodo 2008-2013, di vigenza della classificazione funzionale, introdotta a legislazione invariata e poi recepita dalla riforma contabile.

La gestione di competenza mostra un progressivo miglioramento dell’indice di utilizzo della massa impegnabile, espresso in percentuale quale rapporto tra impegni totali e disponibilità: l’indice passa dal 92,8 del 2008 al 95,2 del 2013, con un incremento concentrato nell’ultimo biennio. L’apporto più incisivo a tale *performance* è recato dalle *politiche per le infrastrutture, territorio e patrimonio culturale* (98,3 nel 2013) e *istituzionali* (98,1); le *politiche sociali* si mantengono al di sopra della media (98 nel 2013); le *politiche economico-finanziarie* mostrano indici inferiori, passando da un valore nel 2008 di 87,9 al 90,6 del 2013; infine, le *politiche per lo sviluppo e l’innovazione* espongono valori di gran lunga inferiori (76,4), in progresso sull’anno iniziale e sul 2011, ma in declino rispetto al biennio 2009-2010.

Andamenti sempre in crescita dai precedenti espone, invece, la gestione di cassa, con un rapporto tra pagamenti e massa spendibile teorica che passa dall'81,6 del 2008 all'82,9 del 2013, crescita che si accentua nelle autorizzazioni di cassa (dal 91,1 del 2008 al 90,6 del 2013). Le politiche aventi maggiore capacità di erogazione risultano le economico-finanziarie e le sociali, mentre quelle istituzionali si mantengono leggermente al di sotto della media. Notevolmente al di sotto appaiono gli interventi per le infrastrutture, territorio e patrimonio culturale e soprattutto quelli per lo sviluppo e l'innovazione in gran parte afferenti al conto capitale.

Quanto alla gestione dei residui, premesso che a fine 2013 si mantengono a un livello più basso, 83,6 miliardi rispetto agli 89,3 del 2008, va rilevato che il rapporto tra residui finali e iniziali passa dall'1,2 del 2008 al +10,6 del 2013, mentre la velocità di smaltimento si affievolisce (dal 50,2 al 48,5 per cento).

Nell'ambito delle *politiche sociali*, sono gli interventi per i giovani, per i diritti sociali e famiglia, per l'istruzione universitaria e le politiche previdenziali, che mostrano un più elevato utilizzo della massa impegnabile, mentre le altre missioni si mantengono sostanzialmente nella media. Sotto il profilo della cassa, invece, risultano costantemente più utilizzate le autorizzazioni concernenti gli interventi per l'istruzione scolastica, i diritti sociali e i giovani e sport, mentre le politiche previdenziali espongono un sensibile miglioramento nell'ultimo anno. Ampiamente sotto la media risultano gli interventi per il lavoro e la tutela della salute. La gestione dei residui rivela velocità di smaltimento largamente inferiori alla media per diritti sociali, politiche sociali e famiglia.

Le *politiche istituzionali* concentrano le migliori *performances* della gestione di competenza negli organi costituzionali e nell'ordine pubblico e sicurezza, nella difesa, nel soccorso civile e nelle relazioni finanziarie con le autonomie territoriali, in un panorama generale attestato intorno all'elevata media in ciascun anno del periodo. L'evoluzione della gestione di cassa si manifesta sostanzialmente analoga, con qualche difficoltà nei servizi istituzionali. Nella gestione dei residui, una velocità di smaltimento sensibilmente inferiore mostra la missione "Italia in Europa e nel mondo".

Nell'ambito delle *politiche infrastrutturali*, la gestione di competenza privilegia la missione "Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente", la gestione di cassa la "Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali e paesaggistici", mentre le altre finalità evidenziano una certa variabilità; nei residui, l'indice di smaltimento mostra sensibili difficoltà in tutte le missioni, in particolare nella missione "Casa e assetto urbanistico".

Tra le *politiche economico-finanziarie*, a parte i fondi da ripartire, che dovrebbero dar luogo soltanto a ripartizioni su altre missioni nel corso della gestione, il debito pubblico, per la parte relativa al programma 1 "interessi", evidenzia il miglior risultato di competenza e di cassa. Il debito pubblico continua a manifestare un anomalo livello di economie, oltre 35 miliardi nel 2013, in gran parte nel rimborso di prestiti (28,5 miliardi), anche se il livello della economie è diminuito rispetto allo scorso esercizio (da 40,8 a 35,9 milioni).

La gestione di competenza delle *politiche per lo sviluppo e l'innovazione*, a parte la scarsa significatività dimensionale di turismo ed energia, indica i migliori risultati nell'Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca e nel Commercio internazionale ed internazionalizzazione del sistema produttivo; tutte le altre missioni rimangono comunque sopra la media tranne lo sviluppo e riequilibrio territoriale. Nella gestione di cassa, buoni risultati mostrano l'Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca e il

Turismo, mentre la velocità di smaltimento dei residui presenta ampie varianze, col massimo indice di smaltimento per il “Turismo”.

3.5. Gli andamenti nel periodo 2008-2013

Sempre con riferimento alle spese finali, sembra opportuno esaminare brevemente l'evoluzione quantitativa delle politiche pubbliche e delle relative missioni nel periodo considerato, in base al loro peso percentuale. Una prima notazione riguarda l'incremento delle *politiche sociali*, che passano, nella competenza (impegni totali) dal 28,4 dell'anno di riferimento (2008) al 31,2 per cento, con una progressione costante (tavola 21); la gestione di cassa mostra un andamento analogo (dal 28,6 al 31,9 per cento), mentre i residui finali si accrescono notevolmente (dal 14,7 al 20,1 per cento). Prevalgono, nel loro ambito, gli andamenti delle dotazioni per le politiche previdenziali (dal 12,7 al 19,9 per cento per la competenza; dal 12,6 al 15,5 per cento per la cassa) e per i diritti sociali (dal 4,4 al 5,8 per cento per la competenza e il 7,3 per cento per la cassa), mentre la seconda componente, l'istruzione scolastica, flette dall'8,9 al 7,5 per cento per la cassa e dall'8,7 al 7,2 per cento per la competenza (tavola 22).

Le *politiche economico-finanziarie* diminuiscono, nella competenza, il loro peso relativo dal 27,2 al 27 per cento; analoga risulta la flessione nella gestione di cassa (dal 27,3 al 27,2 per cento), mentre i residui mostrano un deciso decremento (dal 12,3 al 9,3 per cento). L'evoluzione va riferita soprattutto alla componente interessi, la cui incidenza aumenta in termini di impegni totali (dal 15 al 15,4 per cento) ma diminuisce in termini di pagamenti (dal 15,2 al 14,7 per cento), nonché, per i residui, alle politiche economiche, finanziarie e di bilancio, con incidenza in flessione (dal 7,3 al 6,9 per cento).

Ben oltre un terzo della spesa finale attiene alle *politiche istituzionali*, la cui incidenza, nella competenza, mostra prima un calo considerevole, poi una ripresa, nel quadriennio 2008-2011, (38,1 per cento nel 2008, 36 per cento nel 2009, 36,7 per cento nel 2010, 37,4 per cento nel 2011) per poi decrescere nel 2012 (36,1 per cento) ed incrementare nuovamente nel 2013 (35,3 per cento), con andamenti altalenanti anche nella gestione di cassa (dal 38 al 27,2 per cento). Si incrementano notevolmente i residui finali (dal 34,7 al 37,3 per cento), soprattutto per l'apporto delle “relazioni finanziarie con le autonomie territoriali”.

Sostanzialmente costante si manifesta il peso delle *politiche per lo sviluppo e l'innovazione*, con impegni intorno al 2,8 per cento, tranne la punta del 2010 (3,4 per cento); la gestione di cassa mostra una sostanziale stabilità (2,6 per cento), mentre i residui finali accrescono notevolmente rispetto all'esercizio precedente ma sostanzialmente stabile rispetto all'anno base (dal 18,9 al 19 per cento). Le componenti più rilevanti, le missioni “Competitività e sviluppo delle imprese” e “Ricerca e innovazione”, spiegano in gran parte tali andamenti.

Le *politiche per infrastrutture, territorio e patrimonio culturale*, infine, manifestano un andamento flettente negli impegni (dal 3,8 al 3,7 per cento) e nei residui finali (dal 19,3 al 14,3 per cento) e sostanzialmente costante nei pagamenti, intorno al 3 per cento. Anche in tal caso, alla componente principale “Diritto alla mobilità”, va in prevalenza attribuito l'andamento osservato.

TAVOLE

Tavola 1

ESITIDELL'AUDITING FINANZIARIO-CONTABILE

Amministrazione	Capitoli con eccedenze di impegno	Capitoli con eccedenze di pagato	Capitoli con dot di comp su aut di cassa > del 15 %	Capitoli con prev def c/c su Ini c/c > del 50 %	Capitoli con economie c/c su prev def c/c > del 15 %	Capitoli con res stanz su prev def c/c > del 30 %	Capitoli con eco res propri su res propri > di 250000
	Capitoli interessati	Capitoli interessati	Capitoli interessati	Capitoli interessati	Capitoli interessati	Capitoli interessati	Capitoli interessati
	%Eccedenze Imp./Impegnato Capitoli	%Eccedenze Pagato/Pagato Capitoli	%di Stanz Def Comp - Stanz def Cassa/Stanz Def Comp Capitoli	%di Stanz Def Comp - Stanz Ini Comp/Stanz Def Comp Capitoli	%di Economie c/c/stanz def comp Capitoli	%di Economie c/c/stanz def comp Capitoli	%di Economie su impegno/residui propri Capitoli
	%Eccedenze Imp./Impegnato Amministrazione	%Eccedenze Pagato/Pagato Amministrazione	%di Stanz Def Comp - Stanz def Cassa/Stanz Def Comp Amministrazione	%di Stanz Def Comp - Stanz Ini Comp/Stanz Def Comp Amministrazione	%di Economie c/c/stanz def comp Amministrazione	%di Economie c/c/stanz def comp Amministrazione	%di Economie su impegno/residui propri Amministrazione
MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE	6	1	16	170	182	24	71
	2,12	40,68	39,85	91,66	62,43	1,90	34,78
	0,00	0,00	0,22	9,08	5,00	0,00	21,51
MINISTERO DELLO SVILUPPO ECONOMICO	2	0	6	111	53	15	18
	0,22	0,00	37,32	84,88	48,05	0,00	18,90
	0,00	0,00	17,93	23,19	0,10	0,00	9,75
MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI	6	0	8	68	51	14	28
	2,88	0,00	29,71	48,85	58,93	0,00	19,65
	0,00	0,00	1,59	2,01	0,05	0,00	16,05
MINISTERO DELLA GIUSTIZIA	9	0	1	25	26	2	18
	4,79	0,00	32,70	50,79	35,26	0,00	7,77
	1,29	0,00	0,01	1,92	0,26	0,00	5,93
MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI	2	0	7	51	45	16	20
	60,57	0,00	21,11	48,40	25,01	2,89	30,74
	0,02	0,00	0,64	12,09	2,89	0,07	22,56
MINISTERO DELL'ISTRUZIONE, DELL'UNIVERSITA' E DELLA RICERCA	29	0	0	81	40	15	17
	4,79	0,00	0,00	76,86	22,10	0,00	3,69
	3,63	0,00	0,00	1,47	2,54	0,00	1,53
MINISTERO DELL'INTERNO	6	0	3	132	63	13	32
	0,24	0,00	53,46	88,78	23,70	0,53	22,42
	0,02	0,00	0,04	26,18	0,18	0,01	2,67
MINISTERO DELL'AMBIENTE E DELLA TUTELA DEL TERRITORIO E DEL MARE	3	1	2	53	29	1	19
	3,79	79,85	21,34	66,46	34,80	0,00	54,49
	0,06	0,66	0,11	26,60	2,47	0,00	29,04
MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE E DEI TRASPORTI	28	4	19	214	66	29	72
	6,21	7,06	42,02	77,73	29,54	0,01	31,23
	0,29	0,01	2,35	14,64	0,67	0,00	25,66
MINISTERO DELLA DIFESA	12	0	5	77	17	4	18
	3,29	0,00	46,13	57,95	24,82	0,00	8,92
	0,22	0,00	0,46	15,57	0,11	0,00	8,25
MINISTERO DELLE POLITICHE AGRICOLE ALIMENTARI E FORESTALI	13	1	4	113	30	14	27
	3,19	50,90	63,14	68,35	33,10	0,07	32,99
	0,54	0,00	0,25	13,48	0,63	0,00	8,15
MINISTERO PER I BENI E LE ATTIVITA' CULTURALI E DEL TURISMO	10	1	8	81	58	13	11
	2,83	0,16	42,27	51,04	33,12	0,00	11,28
	0,05	0,00	0,40	9,27	0,59	0,00	4,11
MINISTERO DELLA SALUTE	7	0	2	59	20	8	17
	0,44	0,00	20,11	89,51	28,69	0,00	44,24
	0,02	0,00	0,31	29,52	0,12	0,00	41,01

PRINCIPALI AGGREGATI DI SPESA (**)

(serie storica 1997-2010)

(milioni di euro)

SPESA CORRENTE

anno	impegni	var% es. prec.	pagamenti	var% es. prec.	PIL	var % Imp(*)	var % pagam(*)
1997	300.233,00		275.954,00		1.026.285,00	29,3	26,9
1998	315.920,00	5,2	299.320,00	8,5	1.073.019,00	29,4	27,9
1999	321.455,00	1,8	331.999,00	10,9	1.107.994,00	29,0	30,0
2000	326.738,00	1,6	322.248,00	-2,9	1.166.548,00	28,0	27,6
2001	344.034,00	5,3	342.078,00	6,2	1.248.648,00	27,6	27,4
2002	347.961,00	1,1	342.242,00	0,0	1.295.226,00	26,9	26,4
2003	360.358,00	3,6	361.471,00	5,6	1.335.354,00	27,0	27,1
2004	365.239,00	1,4	361.830,00	0,1	1.391.530,00	26,2	26,0
2005	389.841,00	6,7	380.118,00	5,1	1.429.479,00	27,3	26,6
2006	402.036,00	3,1	395.961,00	4,2	1.485.377,00	27,1	26,7
2007	416.006,90	3,5	410.084,73	3,6	1.554.199,00	26,8	26,4
2008	449.615,15	8,1	440.748,51	7,5	1.575.144,00	28,5	28,0
2009	450.058,26	0,1	439.319,45	-0,3	1.519.695,00	29,6	28,9
2010	450.417,18	0,1	429.112,83	-2,3	1.551.886,00	29,0	27,7
2011	443.173,77	-	443.497,10	3,4	1.579.946,00	28,0	28,1
2012	453.029,59	2,2	447.363,62	0,9	1.566.912,00	28,9	28,6
2013	481.055,18	6,2	471.101,11	5,3	1.560.024,00	30,8	30,2

(*) in rapporto al PIL

(**) al netto delle regolazioni debitorie

SPESA IN CONTO CAPITALE

anno	impegni	var% es. prec.	pagamenti	var% es. prec.	PIL	var % Imp(*)	var % pagam(*)
1997	31.998,00		19.762,00		1.026.285,00	3,1	1,9
1998	38.786,00	21,2	29.916,00	51,4	1.073.019,00	3,6	2,8
1999	43.143,00	11,2	33.285,00	11,3	1.107.994,00	3,9	3,0
2000	44.706,00	3,6	34.748,00	4,4	1.166.548,00	3,8	3,0
2001	50.207,00	12,3	41.672,00	19,9	1.248.648,00	4,0	3,3
2002	49.906,00	-	44.429,00	6,6	1.295.226,00	3,9	3,4
2003	51.789,00	3,8	49.252,00	10,9	1.335.354,00	3,9	3,7
2004	47.263,00	-	43.875,00	-10,9	1.391.530,00	3,4	3,2
2005	44.693,00	-	40.849,00	-6,9	1.429.479,00	3,1	2,9
2006	36.854,00	-	37.803,00	-7,5	1.485.377,00	2,5	2,5
2007	50.129,02	36,0	42.610,87	12,7	1.554.199,00	3,2	2,7
2008	59.601,55	18,9	54.830,56	28,7	1.575.144,00	3,8	3,5
2009	57.332,34	-	51.772,79	-5,6	1.519.695,00	3,8	3,4
2010	52.282,26	-	51.058,03	-1,4	1.551.886,00	3,4	3,3
2011	48.502,10	-	47.745,13	-6,5	1.579.946,00	3,1	3,0
2012	44.811,84	-	46.746,00	-2,1	1.566.912,00	2,9	3,0
2013	71.174,83	58,8	60.812,58	30,1	1.560.024,00	4,6	3,9

segue Tavola 2

SPESA FINALE

anno	impegni	var% es. prec.	pagamenti	var% es. prec.	PIL	var % Imp(*)	var % pagam(*)
1997	332.231,00		295.716,00		1.026.285,00	32,4	28,8
1998	354.706,00	6,8	329.236,00	11,3	1.073.019,00	33,1	30,7
1999	364.598,00	2,8	365.284,00	10,9	1.107.994,00	32,9	33,0
2000	371.444,00	1,9	356.996,00	-2,3	1.166.548,00	31,8	30,6
2001	394.241,00	6,1	383.750,00	7,5	1.248.648,00	31,6	30,7
2002	397.867,00	0,9	386.671,00	0,8	1.295.226,00	30,7	29,9
2003	412.147,00	3,6	410.723,00	6,2	1.335.354,00	30,9	30,8
2004	412.502,00	0,1	405.705,00	-1,2	1.391.530,00	29,6	29,2
2005	434.534,00	5,3	420.968,00	3,8	1.429.479,00	30,4	29,4
2006	438.890,00	1,0	433.765,00	3,0	1.485.377,00	29,5	29,2
2007	466.135,92	6,2	452.695,60	4,4	1.554.199,00	30,0	29,1
2008	509.216,70	9,2	495.579,07	9,5	1.575.144,00	32,3	31,5
2009	507.390,61	- 0,4	491.092,24	-0,9	1.519.695,00	33,4	32,3
2010	502.699,44	- 0,9	480.170,86	-2,2	1.551.886,00	32,4	30,9
2011	491.675,88	- 2,2	491.242,23	2,3	1.579.946,00	31,1	31,1
2012	497.841,43	1,3	494.109,62	0,6	1.566.912,00	31,8	31,5
2013	552.230,00	10,9	531.913,69	7,7	1.560.024,00	35,4	34,1

SPESA COMPLESSIVA

anno	impegni	var% es. prec.	pagamenti	var% es. prec.	PIL	var % Imp(*)	var % pagam(*)
1997	454.348,00		418.017,00		1.026.285,00	44,3	40,7
1998	525.344,00	15,6	497.972,00	19,1	1.073.019,00	49,0	46,4
1999	541.390,00	3,1	539.912,00	8,4	1.107.994,00	48,9	48,7
2000	506.853,00	- 6,4	493.337,00	-8,6	1.166.548,00	43,4	42,3
2001	563.199,00	11,1	553.694,00	12,2	1.248.648,00	45,1	44,3
2002	588.152,00	4,4	578.258,00	4,4	1.295.226,00	45,4	44,6
2003	637.830,00	8,4	637.542,00	10,3	1.335.354,00	47,8	47,7
2004	583.280,00	- 8,6	574.796,00	-9,8	1.391.530,00	41,9	41,3
2005	598.656,00	2,6	583.295,00	1,5	1.429.479,00	41,9	40,8
2006	602.177,00	0,6	591.579,00	1,4	1.485.377,00	40,5	39,8
2007	626.835,36	4,1	616.185,89	4,2	1.554.199,00	40,3	39,6
2008	694.007,49	10,7	683.432,02	10,9	1.575.144,00	44,1	43,4
2009	682.865,85	- 1,6	667.178,45	-2,4	1.519.695,00	44,9	43,9
2010	691.110,93	1,2	668.584,87	0,2	1.551.886,00	44,5	43,1
2011	676.360,18	- 2,1	675.804,32	1,1	1.579.946,00	42,8	42,8
2012	706.017,27	4,4	701.885,36	3,9	1.566.912,00	45,1	44,8
2013	721.960,59	2,3	701.760,54	-0,0	1.560.024,00	46,3	45,0

INTERESSI

anno	impegni	var% es. prec.	pagamenti	var% es. prec.	PIL	var % Imp(*)	var % pagam(*)
1997	98.238,00		98.886,00		1.026.285,00	9,6	9,6
1998	88.255,00	- 10,2	88.014,00	-11,0	1.073.019,00	8,2	8,2
1999	76.535,00	- 13,3	75.827,00	-13,8	1.107.994,00	6,9	6,8
2000	73.918,00	- 3,4	71.741,00	-5,4	1.166.548,00	6,3	6,1
2001	78.235,00	5,8	78.514,00	9,4	1.248.648,00	6,3	6,3
2002	76.003,00	- 2,9	77.696,00	-1,0	1.295.226,00	5,9	6,0
2003	71.304,00	- 6,2	71.449,00	-8,0	1.335.354,00	5,3	5,4
2004	60.964,00	- 14,5	60.921,00	-14,7	1.391.530,00	4,4	4,4
2005	70.671,00	15,9	70.253,00	15,3	1.429.479,00	4,9	4,9
2006	70.800,00	0,2	70.350,00	0,1	1.485.377,00	4,8	4,7
2007	68.202,03	- 3,7	68.845,89	-2,1	1.554.199,00	4,4	4,4
2008	79.866,67	17,1	79.995,95	16,2	1.575.144,00	5,1	5,1
2009	73.238,64	- 8,3	73.179,17	-8,5	1.519.695,00	4,8	4,8
2010	69.522,78	- 5,1	69.490,40	-5,0	1.551.886,00	4,5	4,5
2011	73.747,79	6,1	73.593,94	5,9	1.579.946,00	4,7	4,7
2012	81.368,96	10,3	81.550,40	10,8	1.566.912,00	5,2	5,2
2013	81.868,72	0,6	81.965,67	0,5	1.560.024,00	5,2	5,3

SPESA CORRENTE (al netto degli interessi)

anno	impegni	var% es. prec.	pagamenti	var% es. prec.	PIL	var % Imp(*)	var % pagam(*)
1997	201.995,00		177.068,00		1.026.285,00	19,7	17,3
1998	227.665,00	12,7	211.306,00	19,3	1.073.019,00	21,2	19,7
1999	244.920,00	7,6	256.172,00	21,2	1.107.994,00	22,1	23,1
2000	252.820,00	3,2	250.507,00	-2,2	1.166.548,00	21,7	21,5
2001	265.799,00	5,1	263.564,00	5,2	1.248.648,00	21,3	21,1
2002	271.958,00	2,3	264.546,00	0,4	1.295.226,00	21,0	20,4
2003	289.054,00	6,3	290.022,00	9,6	1.335.354,00	21,6	21,7
2004	304.275,00	5,3	300.909,00	3,8	1.391.530,00	21,9	21,6
2005	319.169,00	4,9	309.866,00	3,0	1.429.479,00	22,3	21,7
2006	331.235,00	3,8	325.612,00	5,1	1.485.377,00	22,3	21,9
2007	347.803,87	5,0	341.238,84	4,8	1.554.199,00	22,4	22,0
2008	369.748,48	6,3	360.752,56	5,7	1.575.144,00	23,5	22,9
2009	376.819,62	1,9	366.140,29	1,5	1.519.695,00	24,8	24,1
2010	380.894,40	1,1	359.622,43	-1,8	1.551.886,00	24,5	23,2
2011	369.425,98	- 3,0	369.903,16	2,9	1.579.946,00	23,4	23,4
2012	371.644,63	0,6	365.806,22	-1,1	1.566.912,00	23,7	23,3
2013	399.186,46	7,4	389.135,44	6,4	1.560.024,00	25,6	24,9

Eventuali scostamenti rispetto ai dati pubblicati nelle precedenti relazioni sono da attribuire alle periodiche revisioni delle serie storiche del PIL

(*) in rapporto al PIL

(**) al netto delle regolazioni debitorie

Tavola 3

UTILIZZAZIONE FONDO INTEGRAZIONE CASSA
(art.9 bis della legge n. 468 del 1978)
(in milioni di euro)

CATEGORIE	ESERCIZIO - 2013																						
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	21	22	23	24	25	26	31	61	Totale Generale		
MINISTERI																							
MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE	43,48	9,39	0,03	156,65	8,29	36,75	0,01	0,00	0,11	75,57	0,00	2,56,16	384,4	2,67	70,63	0,59	49,98	0,00	10,00	896,86	366,78	1.848,1	
MINISTERO DELLO SVILUPPO ECONOMICO	0,00	0,00	0,00	16,25	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	16,3	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	4,00	0,00	20,3	
MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI	11,61	5,86	0,00	53,12	0,90	0,12	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	71,6	1,27	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	1,27	0,00	72,9	
MINISTERO DELLA GIUSTIZIA	4,65	2,50	0,00	0,00	1,89	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	20,32	51,9	1,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	1,00	0,00	52,9	
MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI	12,34	0,03	0,00	0,00	0,00	0,00	1,81	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	14,2	0,69	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,69	0,00	14,9	
MINISTERO DELL'ISTRUZIONE, DELL'UNIVERSITA' E DELLA RICERCA	0,68	10,84	0,00	1,24	0,00	0,00	0,00	0,00	0,76	0,00	0,00	3,41	16,9	0,03	40,50	0,00	0,00	0,05	1,00	41,57	0,00	58,5	
MINISTERO DELL'INTERNO	37,95	2,56	0,24	320,77	0,00	17,54	0,00	0,00	0,38	0,02	0,00	1,37	403,9	13,67	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	250,00	263,67	667,5	
MINISTERO DELL'AMBIENTE E DELLA TUTELA DEL TERRITORIO E DEL MARE	0,00	11,12	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,09	11,2	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00		0,00	11,2	
MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE E DEI TRASPORTI	1,34	2,68	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	4,0	1,22	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	1,22	0,00	5,2	
MINISTERO DELLA DIFESA	53,20	18,70	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	71,9	15,73	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	15,73	0,00	87,6	
MINISTERO PER I BENI CULTURALI E DEL TURISMO	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00		31,05	0,00	0,00	2,43	0,00	0,00	39,48	0,00	39,5	
MINISTERO DELLA SALUTE	0,56	12,87	0,08	1,30	1,30	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	16,5	0,00	0,15	0,00	0,00	0,00	0,00	0,15	0,00	16,6	
Totale Ministeri	165,8	122,1	0,3	549,5	12,6	54,4	1,8	0,0	1,3	73,6	0,0	281,4	1.262,8	73,3	748,3	0,6	52,4	4,0	126,0	2.610	1.265,6	366,8	2.895,2

UTILIZZAZIONE FONDO INTEGRAZIONE DI CASSA

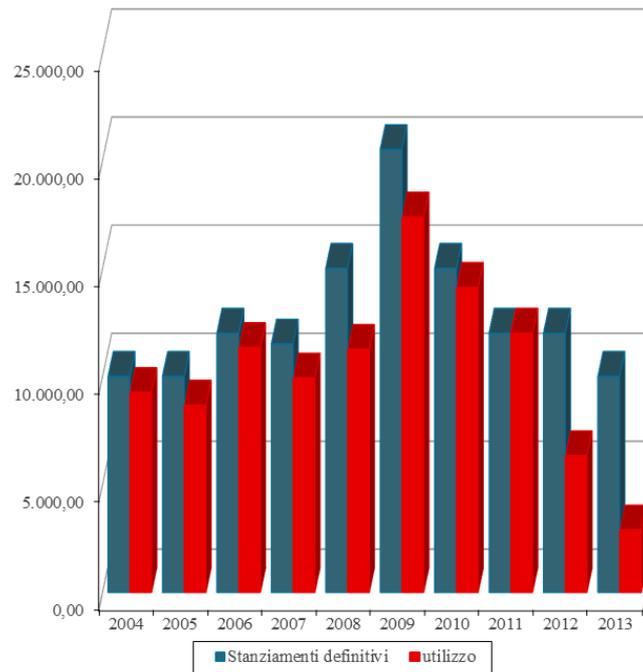
Serie storica (2004 - 2013)

(milioni di euro)

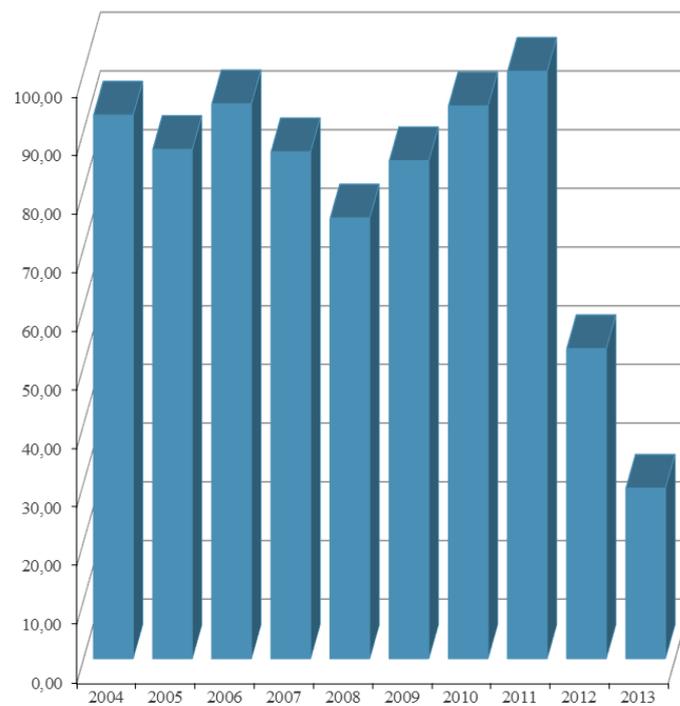
	Stanziamen ti de finitivi	utilizzo	Dis po nibilità no n utilizzata	% di utilizzo
	a	b	c = a - b	d = b / a
2004	10.000	9.253	747	92,53
2005	10.000	8.669	1.331	86,69
2006	12.000	11.337	663	94,48
2007	11.500	9.921	1.579	86,27
2008	15.000	11.251	3.749	75,01
2009	20.500	17.375	3.125	84,76
2010	15.000	14.115	885	94,10
2011	12.000	12.000	0	100,00
2012	12.000	6.329	5.671	52,74
2013	10.000	2.895	7.105	28,95

segue Tavola 4

Fondo integrazione di cassa



Percentuale di utilizzo



SPESE FINALI**BILANCIO DELLO STATO (2004 - 2013)**

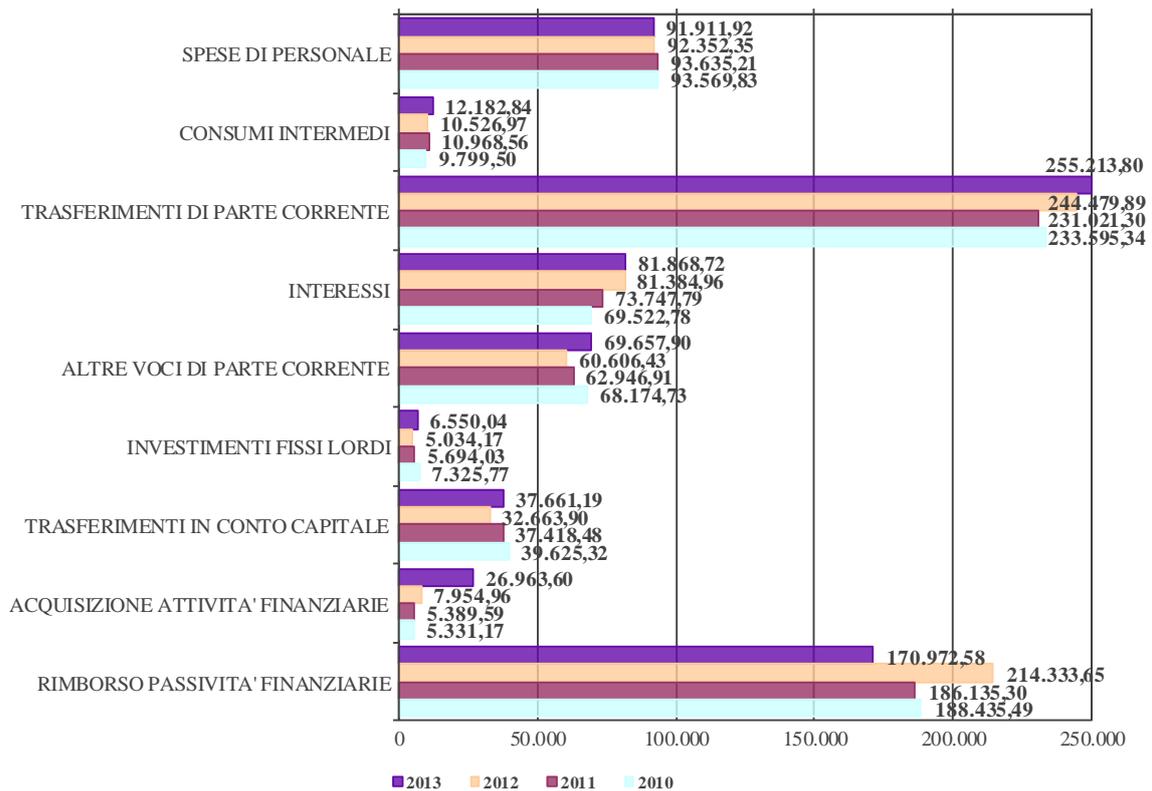
(Milioni di Euro)

	GESTIONE DI COMPETENZA					GESTIONE DEI RESIDUI				GEST. CASSA		
	PREV. DEF.	IMPEGNI DA CONSUNTI VO(1)	PAGAMENTI	ECONOM. MAGGIO RISPESE	RESIDUI NUOVA FORMAZ.	INIZIALI VECCHIA FORMAZ.	PAGAMENTI	ECONOM. E - MAGGIO RISPESE	FINALI VECCHIA FORMAZ.	CONSIST. FINALE	AUTORIZZ. CASSA	TOTALE PAGAMENTI
	a	b	c	d	e=a-(c+d)	f	g	h	i=f-(g+h)	l=e+i	m	n
TITOLO I - SPESE DI PARTE CORRENTE												
2004	423.863	400.561	373.694	23.302	26.867	43.214	23.451	7.134	12.630	39.497	434.521	397.144
2005	437.873	420.449	390.872	17.423	29.578	39.713	19.214	8.029	12.471	42.049	446.293	410.086
2006	439.558	428.139	400.729	11.418	27.410	42.057	21.002	8.580	12.375	39.786	444.711	421.831
2007	457.767	437.189	410.959	20.578	26.230	39.942	19.316	8.820	11.806	38.035	465.602	430.276
2008	489.192	472.685	440.693	16.507	31.992	38.019	22.371	4.745	10.902	42.894	499.285	463.065
2009	497.582	481.578	444.681	16.004	36.897	42.872	24.896	4.813	13.162	50.059	511.155	469.577
2010	491.816	474.662	430.121	17.154	44.541	49.973	22.320	6.573	21.080	65.621	499.808	452.441
2011	490.490	472.320	440.524	18.171	31.796	65.652	31.021	8.843	25.788	57.584	503.924	471.545
2012	508.448	489.351	461.321	19.097	28.029	57.569	21.563	17.976	18.029	46.059	520.744	482.885
2013	528.763	510.835	473.327	17.928	37.508	51.018	26.472	11.012	13.534	51.042	543.817	499.799
TITOLO II - SPESE IN CONTO CAPITALE												
2004	48.549	47.364	25.403	1.185	2.1961	70.743	18.573	1.600	50.569	72.531	57.023	43.976
2005	47.811	46.794	26.382	1.017	20.412	72.314	16.114	2.857	53.343	73.755	56.276	42.495
2006	39.824	38.954	19.965	869	18.989	73.747	18.005	2.447	53.295	72.284	51.759	37.971
2007	54.773	53.157	23.951	1.616	29.206	72.127	21.734	29.027	21.367	50.573	69.048	45.685
2008	64.850	63.052	38.999	1.798	24.053	50.275	21.958	5.928	22.390	46.442	76.061	60.957
2009	60.706	58.913	31.864	1.793	27.049	46.465	21.806	5.841	18.817	45.867	73.193	53.670
2010	52.548	52.282	30.137	265	22.146	45.953	21.410	4.106	20.437	42.582	67.795	51.547
2011	48.813	48.502	30.433	311	18.069	42.552	17.397	7.844	17.311	35.380	56.278	47.830
2012	46.830	45.653	32.203	1.177	13.450	35.292	15.355	6.099	13.839	27.289	55.454	47.558
2013	71.280	71.175	50.563	105	20.612	24.616	10.249	2.370	11.997	32.608	74.946	60.813
SPESE FINALI (TITOLO I + II)												
2004	472.412	447.925	399.096	24.487	48.828	113.957	42.024	8.734	63.199	112.028	491.544	441.120
2005	485.684	467.243	417.254	18.440	49.990	112.028	35.327	10.886	65.814	115.804	502.570	452.581
2006	479.382	467.094	420.695	12.288	46.399	115.804	39.107	11.027	65.670	112.070	496.469	459.802
2007	512.540	490.346	434.910	22.194	55.436	112.070	41.050	37.847	33.173	88.608	534.650	475.961
2008	554.042	535.737	479.692	18.305	56.045	88.294	44.329	10.673	33.292	89.336	575.346	524.021
2009	558.288	540.492	476.545	17.796	63.946	89.336	46.702	10.655	31.980	95.926	584.348	523.247
2010	544.363	526.944	460.258	17.419	66.687	95.926	43.730	10.679	41.517	108.204	567.603	503.988
2011	539.303	520.822	470.957	18.482	49.865	108.204	48.418	16.686	43.099	92.964	560.203	519.375
2012	555.277	535.004	493.524	20.274	41.479	92.861	36.918	24.075	31.868	73.347	576.198	530.442
2013	600.043	582.010	523.890	18.033	58.120	75.634	36.722	13.382	25.530	83.650	618.762	560.612

(1) Somme pagate + somme rimaste da pagare (dato iscritto nel Rendiconto generale dello Stato - Spesa)

**ANDAMENTO DEGLI IMPEGNI - SPESA COMPLESSIVA
2010-2013**

(importi in milioni)

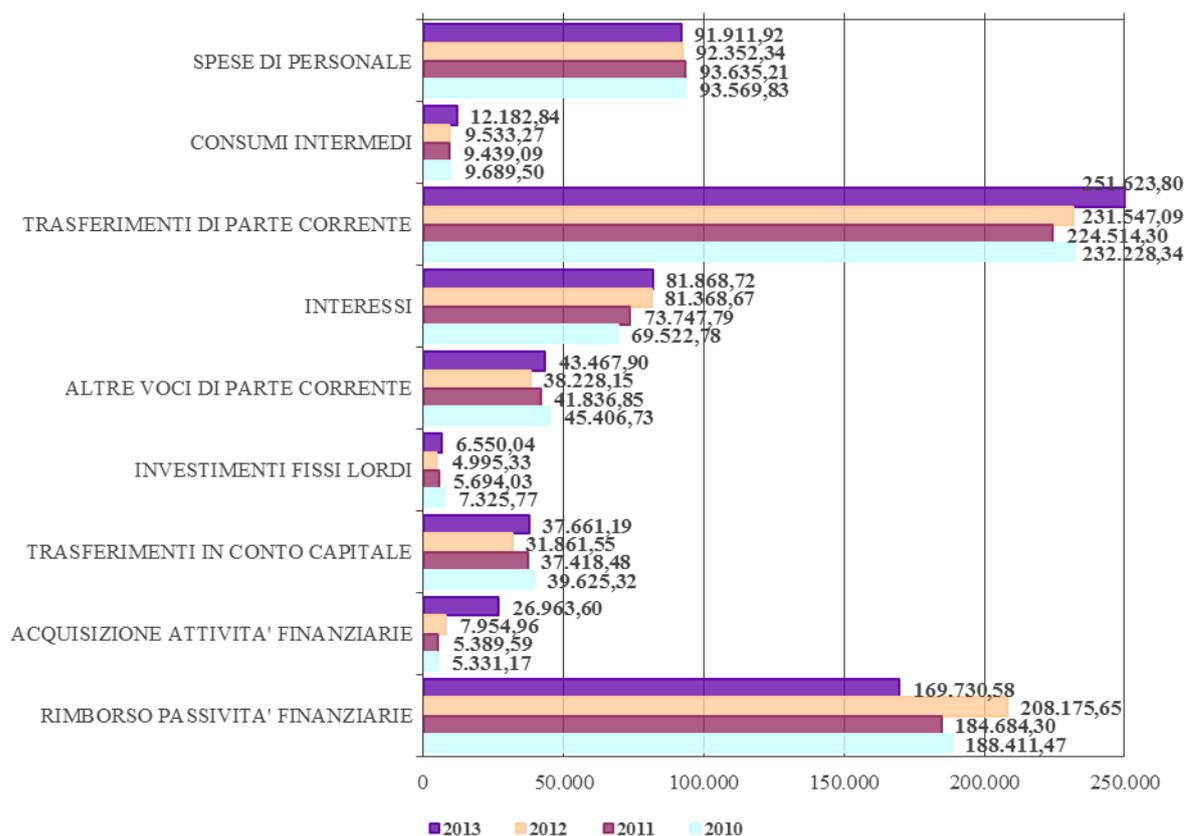


Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

**ANDAMENTO DEGLI IMPEGNI - SPESA COMPLESSIVA
2010-2013**

al netto delle regolazioni debitorie

(importi in milioni)

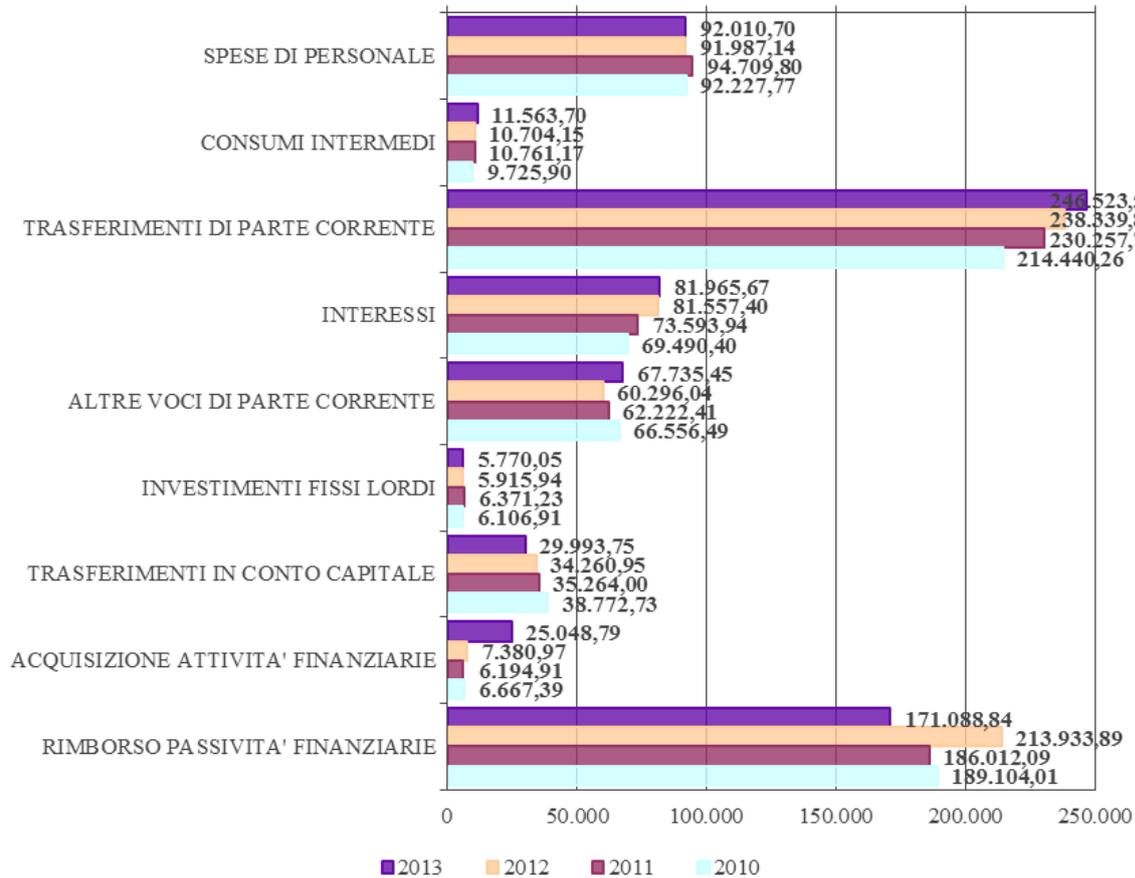


Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

segue Tavola 6

**ANDAMENTO DEI PAGAMENTI - SPESA COMPLESSIVA
2010-2013**

(importi in milioni)

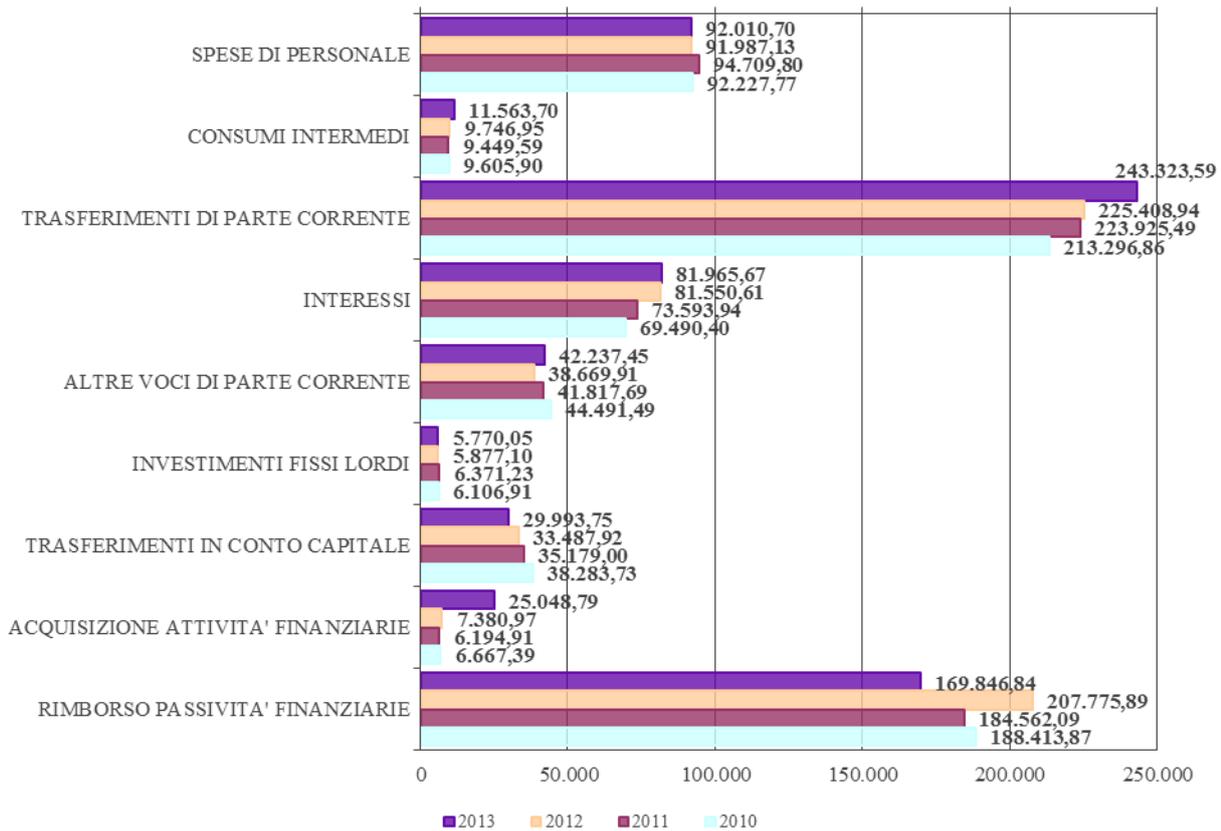


Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

**ANDAMENTO DEI PAGAMENTI – SPESA COMPLESSIVA
2010-2013**

al netto delle regolazioni debitorie

(importi in milioni)



Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

CASSA

BILANCIO DELLO STATO - SPESE FINALI (2004 - 2013)

(Milioni di Euro)

PREV.D EF. COMP.	RESID UI INIZIAL I	MASSA SPEND.	AUTOR CASSA	PAGAMENTI			COEFFICIENTI DI REALIZZO				
				c./com p.	c./resid ui	TOTAL E	valori %				
a	b	c = a+b	d	e	f	g=e+f	d/c	g/c	g/d	e/a	f/b

TITOLO I - SPESE DI PARTE CORRENTE

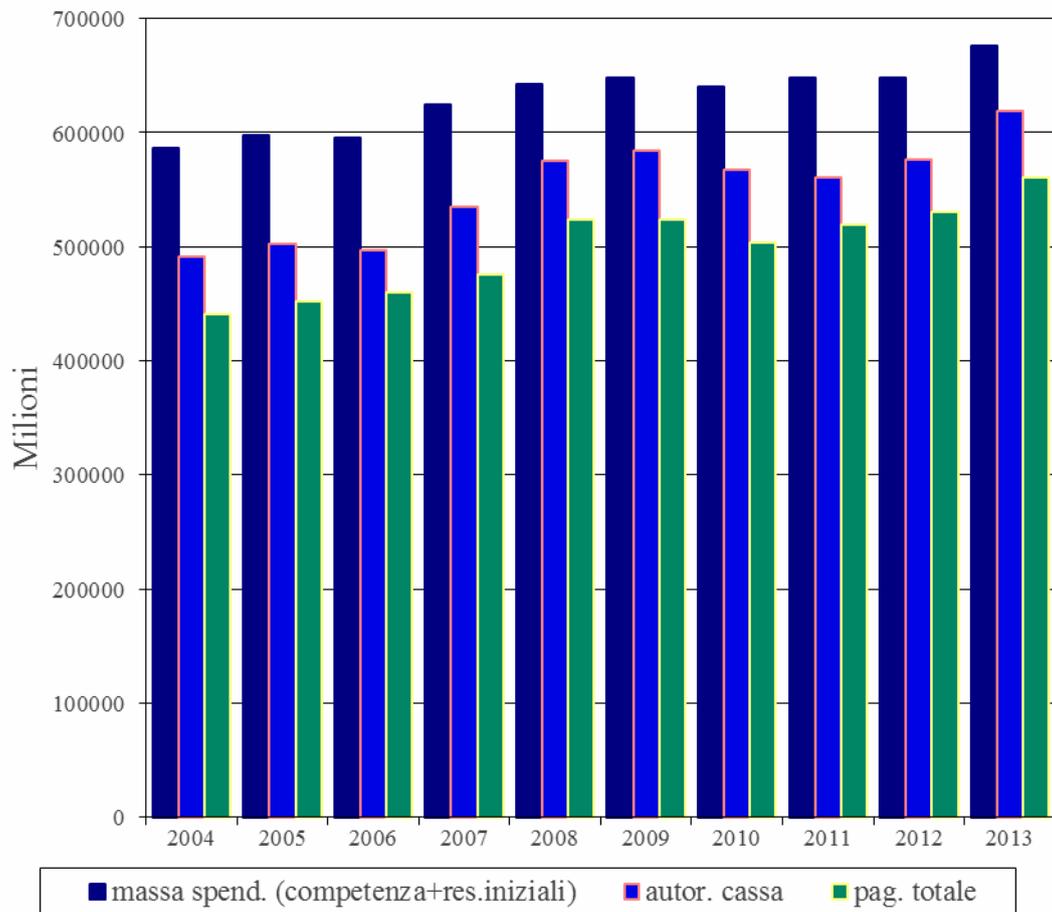
2004	423.863	43.214	467.077	434.521	373.694	23.451	397.144	93,03	85,03	9140	88,16	54,43
2005	437.873	39.713	477.586	446.293	390.872	19.214	410.086	93,45	85,87	9189	89,27	48,65
2006	439.558	42.057	481.615	444.711	400.729	21.102	421.831	92,34	87,59	9486	91,17	50,20
2007	457.767	39.942	497.709	465.602	410.959	19.316	430.276	93,55	86,45	9241	89,77	48,55
2008	489.192	38.019	527.211	499.285	440.693	22.371	463.065	94,70	87,83	9275	90,09	58,87
2009	497.582	42.872	540.454	511.155	444.681	24.896	469.577	94,58	86,89	9187	89,37	58,01
2010	491.816	49.973	541.789	499.808	430.121	22.320	452.441	92,25	83,51	9052	87,46	44,59
2011	490.490	65.652	556.142	503.924	440.524	31.021	471.545	90,61	84,79	9357	89,81	47,25
2012	508.448	57.569	566.016	520.744	461.321	21.563	482.885	92,00	85,31	9273	90,73	37,46
2013	528.763	51.018	579.781	543.817	473.327	26.472	499.799	93,80	86,20	9191	89,52	51,86

TITOLO II - SPESE IN CONTO CAPITALE

2004	48.549	70.743	119.292	57.023	25.403	18.573	43.976	47,80	36,86	77,12	52,32	25,99
2005	47.811	72.314	120.125	56.276	26.382	16.114	42.495	46,85	35,38	75,51	55,18	22,22
2006	39.824	73.747	113.571	51.759	19.965	18.005	37.971	45,57	33,43	73,36	50,13	24,41
2007	54.773	72.127	126.901	69.048	23.951	21.734	45.685	54,41	36,00	66,16	43,73	30,07
2008	64.850	50.275	115.114	76.061	38.999	21.958	60.957	66,07	52,95	80,14	60,14	43,39
2009	60.706	46.465	107.171	73.193	31.864	21.806	53.670	68,30	50,08	73,33	52,49	46,97
2010	52.548	45.953	98.500	67.795	30.137	21.410	51.547	68,83	52,33	76,03	57,35	46,68
2011	48.813	42.552	91.365	56.278	30.433	17.397	47.830	61,60	52,35	84,99	62,35	40,88
2012	46.830	35.292	82.122	55.454	32.203	15.355	47.558	67,53	57,91	85,76	68,77	43,51
2013	71.280	24.616	95.980	74.946	50.563	10.249	60.813	78,09	63,36	81,14	70,94	41,68

SPESE FINALI (TITOLO I + II)

2004	472.412	113.957	586.369	491.544	399.096	42.024	441.120	83,83	75,23	89,74	84,48	36,68
2005	485.684	112.028	597.711	502.570	417.254	35.327	452.581	84,08	75,72	90,05	85,91	31,53
2006	479.382	115.804	595.186	496.469	420.695	39.107	459.802	83,41	77,25	92,61	87,76	33,77
2007	512.540	112.070	624.610	534.650	434.910	41.050	475.961	85,60	76,20	89,02	84,85	36,63
2008	554.042	88.294	642.325	575.346	479.692	44.329	524.021	89,57	81,58	91,08	86,58	50,03
2009	558.288	89.336	647.624	584.348	476.545	46.702	523.247	90,23	80,79	89,54	85,36	52,28
2010	544.363	95.926	640.289	567.603	460.258	43.730	503.988	88,65	78,71	88,79	84,55	45,59
2011	539.303	108.204	647.507	560.203	470.957	48.418	519.375	86,52	80,21	92,71	87,33	44,75
2012	555.277	92.861	648.138	576.198	493.524	36.918	530.442	88,90	81,84	92,06	88,88	39,76
2013	600.043	75.634	675.760	618.762	523.890	36.722	560.612	91,57	82,96	90,60	87,31	48,55

CASSA

RESIDUI PASSIVI
BILANCIO DELLO STATO - SPESE FINALI (2004 - 2013)

(Milioni di Euro)

RESIDUI NUOVA FORMAZIONE			RESIDUI VECCHIA FORMAZIONE						CONSISTENZA FINALE		
			CONSISTENZA INIZIALE			CONSISTENZA FINALE					
Propri	Stanzia m.	TOTALE	Propri	Stanzia m.	TOTALE	Propri	Stanzia m.	TOTALE	Propri	Stanzia m.	TOTAL E
a	b	c=a+b	d	e	f=d+e	g	h	i=g+h	l=a+g	m=b+h	n=l+m

TITOLO I - SPESE DI PARTE CORRENTE

2004	23.795	3.072	26.867	41.242	1.845	43.214	12.628	2	12.630	36.423	3.074	39.497
2005	24.976	4.602	29.578	36.423	3.074	39.713	10.741	1.730	12.471	35.717	6.332	42.049
2006	24.734	2.677	27.410	35.691	6.347	42.057	12.235	140	12.375	36.969	2.817	39.786
2007	23.464	2.765	26.230	36.969	2.817	39.942	11.273	533	11.806	34.737	3.299	38.035
2008	27.944	4.048	31.992	34.702	3.299	38.019	10.120	782	10.902	38.063	4.831	42.894
2009	33.393	3.503	36.897	38.033	4.881	42.872	11.697	1.466	13.162	45.090	4.969	50.059
2010	42.472	2.069	44.541	45.090	4.969	49.973	20.680	400	21.080	63.152	2.469	65.621
2011	30.025	1.770	31.796	63.182	2.469	65.652	25.630	158	25.788	55.655	1.929	57.584
2012	26.057	1.972	28.029	55.633	1.935	57.569	17.729	300	18.029	43.786	2.272	46.059
2013	35.042	2.467	37.508	50.994	47	51.018	12.857	677	13.534	47.898	3.144	51.042

TITOLO II - SPESE IN CONTO CAPITALE

2004	14.844	7.117	21.961	63.834	7.638	70.743	47.646	2.923	50.569	62.490	10.040	72.531
2005	14.322	6.090	20.412	62.490	10.040	72.314	51.254	2.089	53.343	65.576	8.179	73.755
2006	12.319	6.670	18.989	65.602	8.164	73.747	51.873	1.422	53.295	64.192	8.092	72.284
2007	15.915	13.291	29.206	64.192	8.092	72.127	19.546	1.821	21.367	35.461	15.112	50.573
2008	13.101	10.951	24.053	35.495	15.112	50.275	19.517	2.873	22.390	32.618	13.824	46.442
2009	15.672	11.378	27.049	32.649	13.774	46.465	16.603	2.214	18.817	32.275	13.591	45.867
2010	16.304	5.842	22.146	32.275	13.591	45.953	18.443	1.994	20.437	34.747	7.835	42.582
2011	9.781	8.288	18.069	34.717	7.835	42.552	15.748	1.563	17.311	25.529	9.851	35.380
2012	9.878	3.571	13.450	25.447	9.845	35.292	8.858	4.981	13.839	18.737	8.552	27.289
2013	9.891	10.721	20.612	24.212	381	24.616	7.637	4.360	11.997	17.528	15.080	32.608

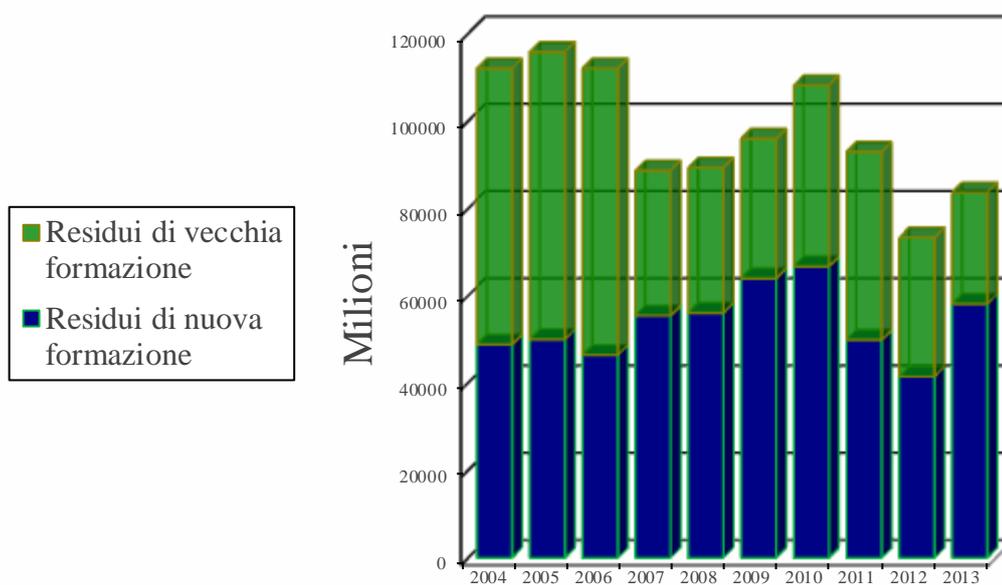
SPESE FINALI (TITOLO I + II)

2004	38.639	10.189	48.828	105.076	9.483	113.957	60.274	2.925	63.199	98.913	13.115	112.028
2005	39.297	10.692	49.990	98.913	13.115	112.028	61.996	3.819	65.814	101.293	14.511	115.804
2006	37.053	9.346	46.399	101.293	14.511	115.804	64.108	1.562	65.670	101.161	10.908	112.070
2007	39.379	16.057	55.436	101.161	10.908	112.070	30.819	2.354	33.173	70.198	18.411	88.608
2008	41.045	15.000	56.045	70.198	18.411	88.294	29.636	3.655	33.292	70.681	18.655	89.336
2009	49.065	14.881	63.946	70.681	18.655	89.336	28.300	3.680	31.980	77.365	18.561	95.926
2010	58.776	7.911	66.687	77.365	18.561	95.926	39.123	2.394	41.517	97.899	10.305	108.204
2011	39.807	10.058	49.865	97.899	10.305	108.204	41.377	1.722	43.099	81.184	11.780	92.964
2012	35.935	5.544	41.479	81.081	11.780	92.861	26.587	5.281	31.868	62.523	10.824	73.347
2013	44.932	13.187	58.120	75.206	428	75.634	20.494	5.037	25.530	65.426	18.224	83.650

* Comprensivo delle variazioni in conto residui

segue Tavola 8

RESIDUI PASSIVI



TRASFERIMENTI
BILANCIO DELLO STATO (2004 - 2013)

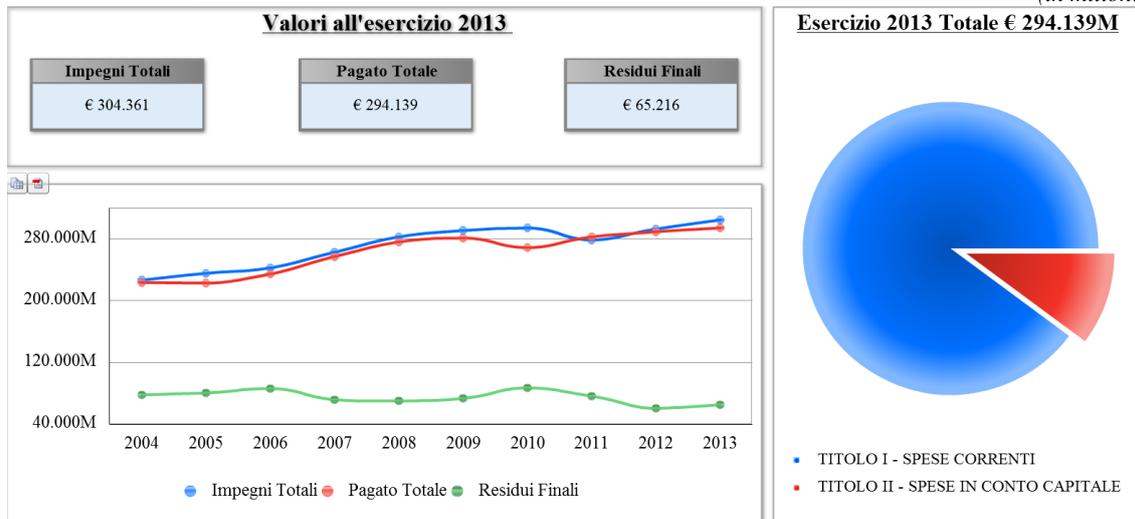
(Milioni di Euro)

GESTIONE DI COMPETENZA					GESTIONE DEI RESIDUI					GEST. CASSA		
PREV. DEF.	IMPEGNI DA CONSUNTI VO (1)	PAGAMENTI	ECONOMI E - MAGGIORISPESE	RESIDUI NUOVA FORMAZ.	INIZIALI VECCHI A	PAGAMENTI	ECONOMI E - MAGGIORISPESE	FINALI VECCHIA FORMAZ.	CONSIST. FINALE	AUTORIZZ. CASSA	TOTALE PAGAMENTI	
a	b	c	d	e=a-(c+d)	f	g	h	i=f-(g+h)	l=e+i	m	n	
TRASFERIMENTI DI PARTE CORRENTE												
2004	180.616	178.914	161.944	1.701	16.970	27.321	15.011	3.266	9.044	26.014	188.861	176.955
2005	188.796	185.637	166.294	3.159	19.343	26.180	12.355	6.458	7.367	26.710	194.019	178.649
2006	195.337	193.356	173.758	1.982	19.597	27.020	14.835	2.721	9.464	29.061	197.400	188.593
2007	212.452	209.890	190.926	2.562	18.964	29.436	13.285	6.600	9.551	28.515	215.462	204.212
2008	223.519	220.610	197.326	2.909	23.284	28.583	17.341	2.622	8.620	31.904	227.089	214.667
2009	231.421	229.333	200.558	2.088	28.776	32.587	19.305	3.193	10.089	38.865	234.963	219.862
2010	236.567	233.595	197.399	2.971	36.196	39.292	17.041	3.770	18.481	54.677	238.959	214.440
2011	234.766	231.021	205.534	3.744	25.487	54.767	24.724	7.088	22.955	48.442	244.214	230.258
2012	246.559	244.480	221.945	2.079	22.535	48.869	16.395	15.889	16.585	39.120	250.226	238.340
2013	257.046	255.214	226.508	1.832	28.706	42.374	20.016	10.335	12.023	40.729	260.775	246.524
TRASFERIMENTI IN CONTO CAPITALE												
2004	36.734	35.656	20.024	1.077	15.632	49.951	12.378	1.329	36.244	51.876	42.464	32.402
2005	35.055	34.248	20.098	807	14.151	51.347	9.609	2.099	39.639	53.790	41.380	29.706
2006	34.760	34.032	18.274	728	15.758	56.603	13.296	2.127	41.179	56.937	43.669	31.570
2007	47.333	46.096	20.509	1.238	25.587	62.097	17.941	26.557	17.599	43.186	60.029	38.450
2008	47.558	46.277	26.779	1.282	19.498	42.620	19.068	4.769	18.783	38.281	57.511	45.847
2009	49.117	47.344	26.892	1.772	20.452	37.951	18.574	5.202	14.175	34.627	61.272	45.467
2010	39.765	39.625	22.785	140	16.841	34.780	15.988	3.334	15.457	32.298	51.633	38.773
2011	37.727	37.418	22.759	308	14.659	31.772	12.505	6.013	13.253	27.913	41.580	35.264
2012	33.843	32.664	22.326	1.180	10.338	27.260	11.935	4.176	11.150	21.487	40.171	34.261
2013	37.755	37.661	22.778	94	14.883	18.672	7.216	1.852	9.604	24.487	40.345	29.994
TOTALE TRASFERIMENTI												
2004	217.350	214.571	181.968	2.779	32.602	77.272	27.389	4.595	45.288	77.890	231.325	209.357
2005	223.851	219.886	186.392	3.966	33.494	77.526	21.964	8.557	47.005	80.500	235.399	208.355
2006	230.097	227.388	192.032	2.710	35.356	83.622	28.131	4.848	50.643	85.998	241.069	220.163
2007	259.786	255.986	211.435	3.799	44.551	91.533	31.226	33.157	27.150	71.701	275.491	242.661
2008	271.077	266.887	224.105	4.190	42.782	71.203	36.409	7.391	27.403	70.185	284.600	260.514
2009	280.538	276.678	227.450	3.860	49.228	70.538	37.879	8.395	24.264	73.492	296.235	265.329
2010	276.332	273.221	220.184	3.111	53.037	74.072	33.029	7.105	33.938	86.975	290.592	253.213
2011	272.492	268.440	228.293	4.052	40.147	86.538	37.229	13.102	36.208	76.354	285.794	265.522
2012	280.402	277.144	244.271	3.259	32.872	76.129	28.330	20.065	27.735	60.607	290.396	272.601
2013	294.801	292.875	249.285	1.926	43.590	61.046	27.232	12.188	21.627	65.216	301.120	276.517

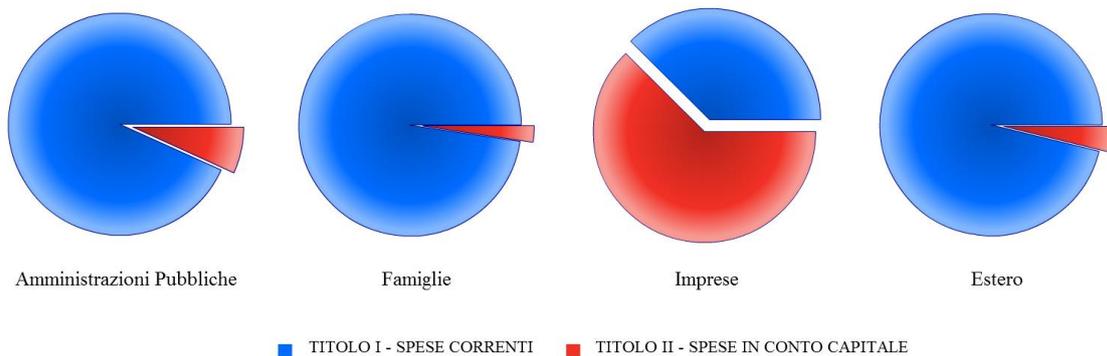
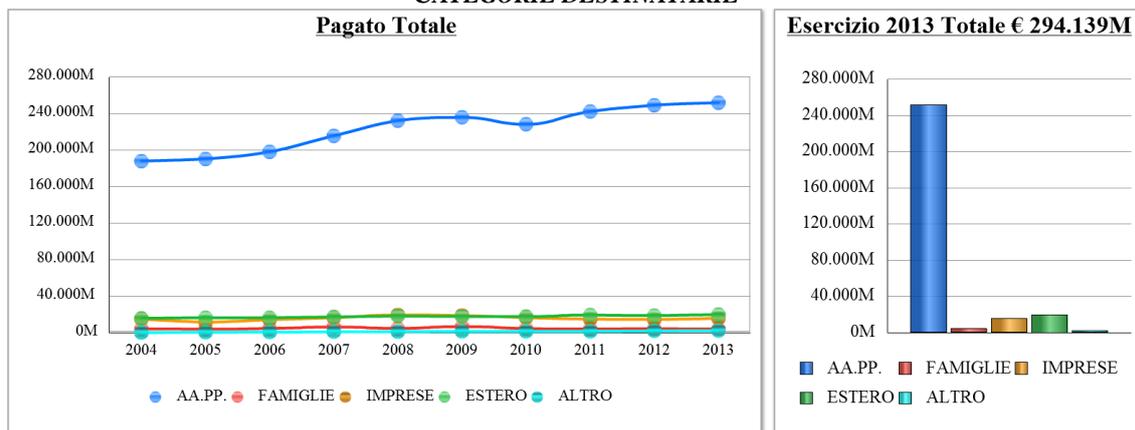
(1) Somme pagate + somme rimaste da pagare (dato iscritto nel Rendiconto generale dello Stato - Spesa)

TRASFERIMENTI

(in milioni)



CATEGORIE DESTINATARIE

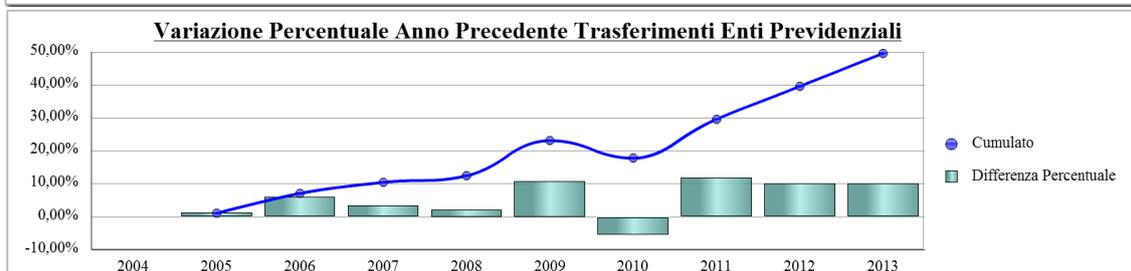
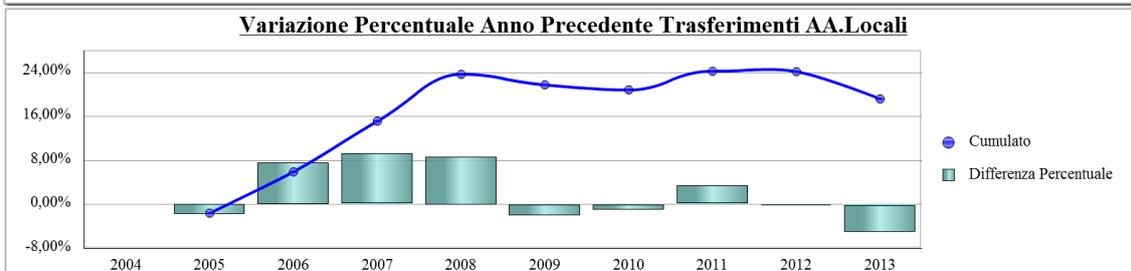
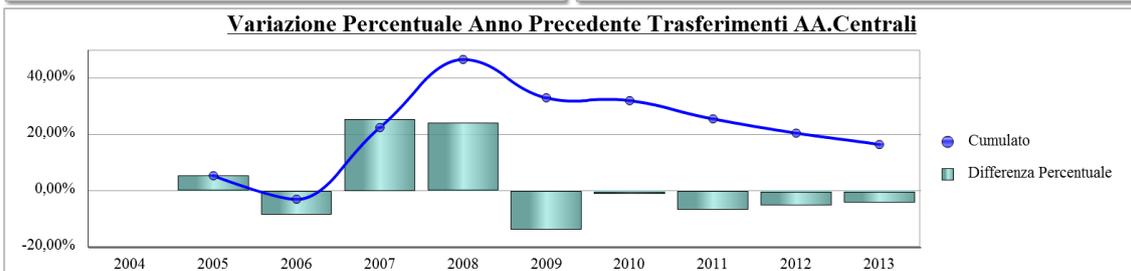
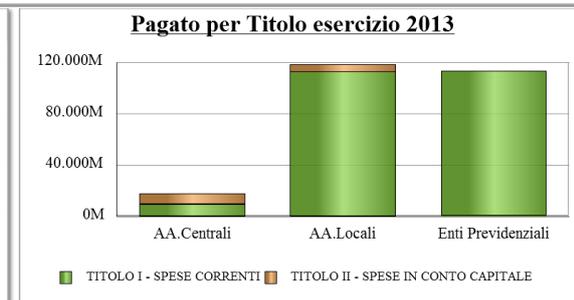
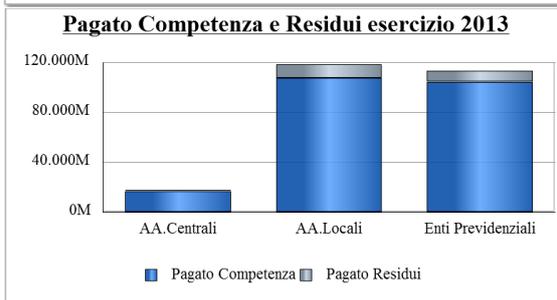
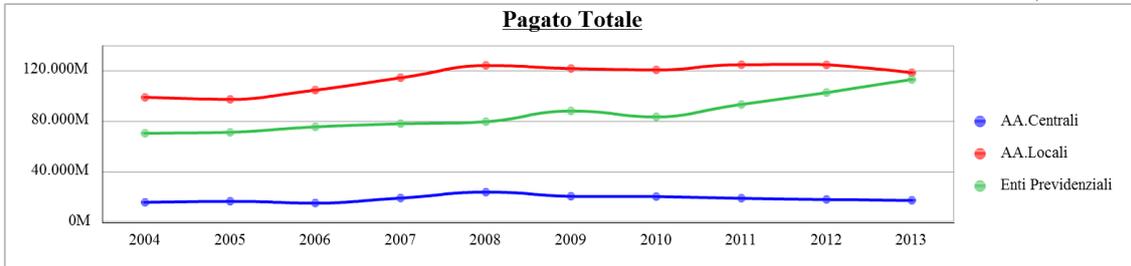


Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

segue Tavola 9

TRASFERIMENTI ALLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE

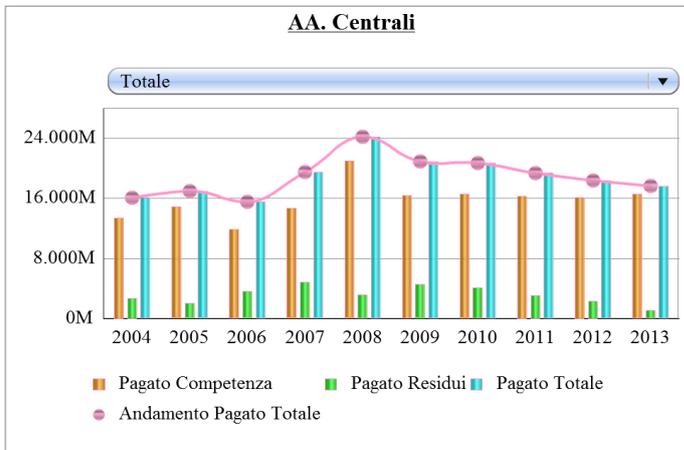
(in milioni)



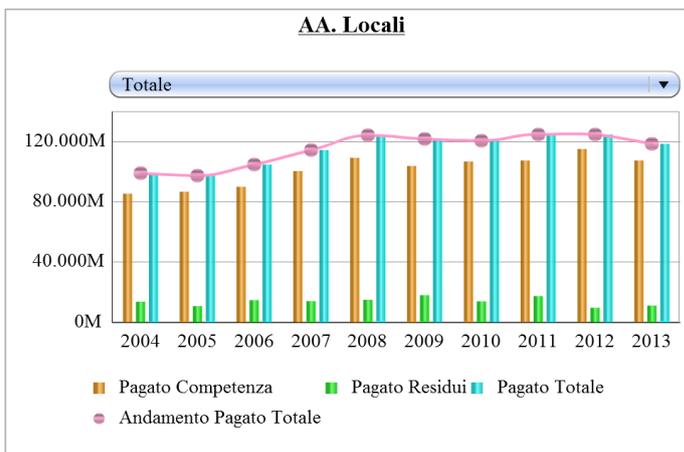
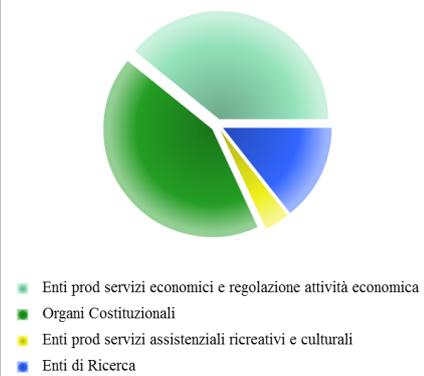
Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

FOCUS SUI TRASFERIMENTI ALLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE

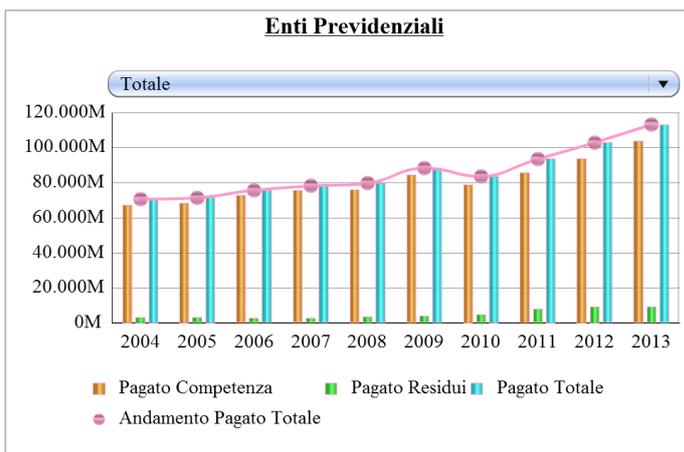
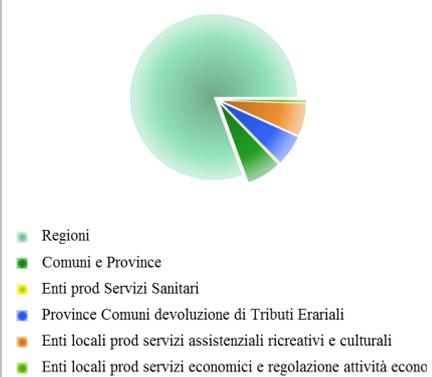
(in milioni)



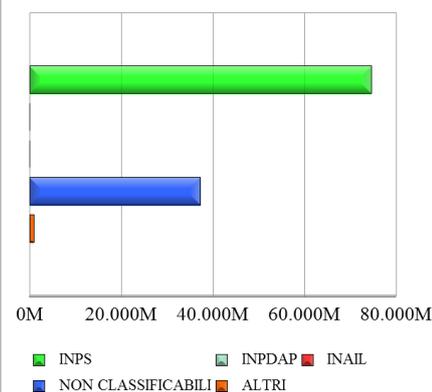
Esercizio 2013 Pagato Totale € 17.650M



Esercizio 2013 Pagato Totale € 118.519M



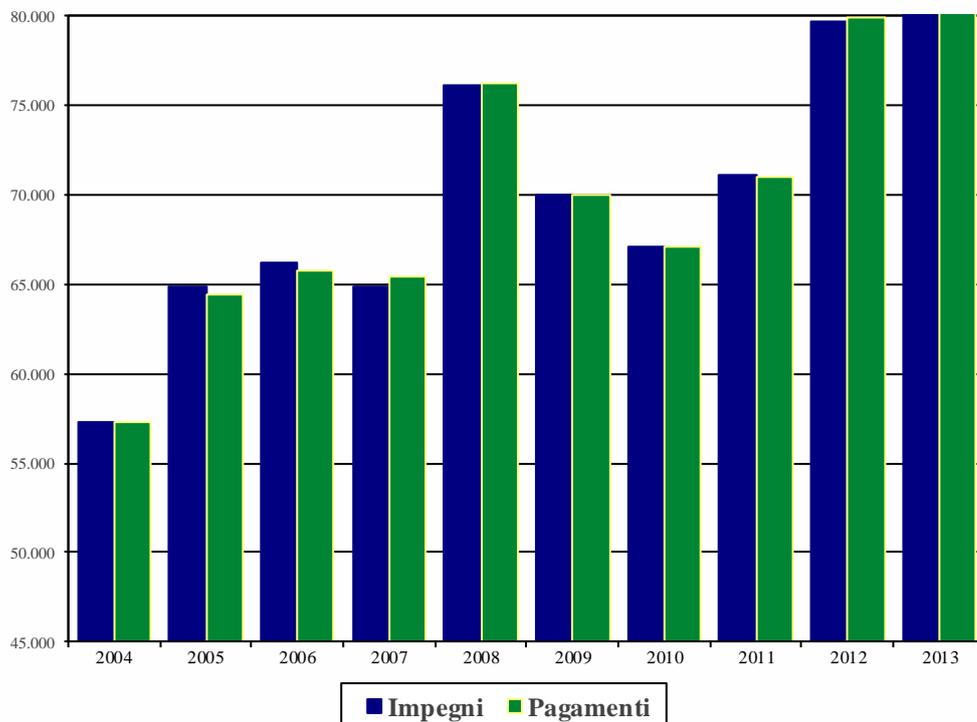
Esercizio 2013 Pagato Totale € 113.145M



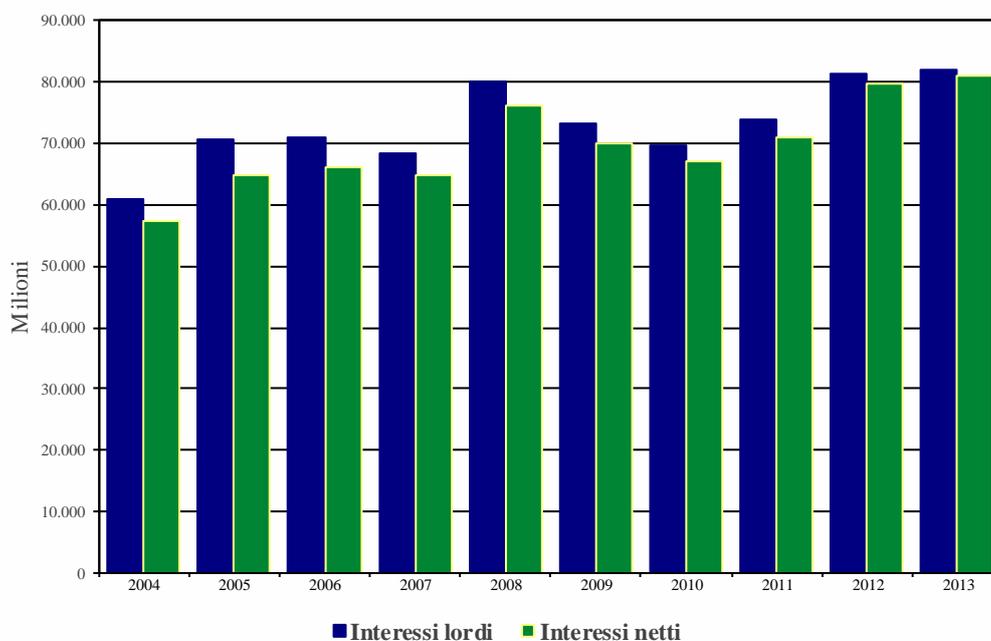
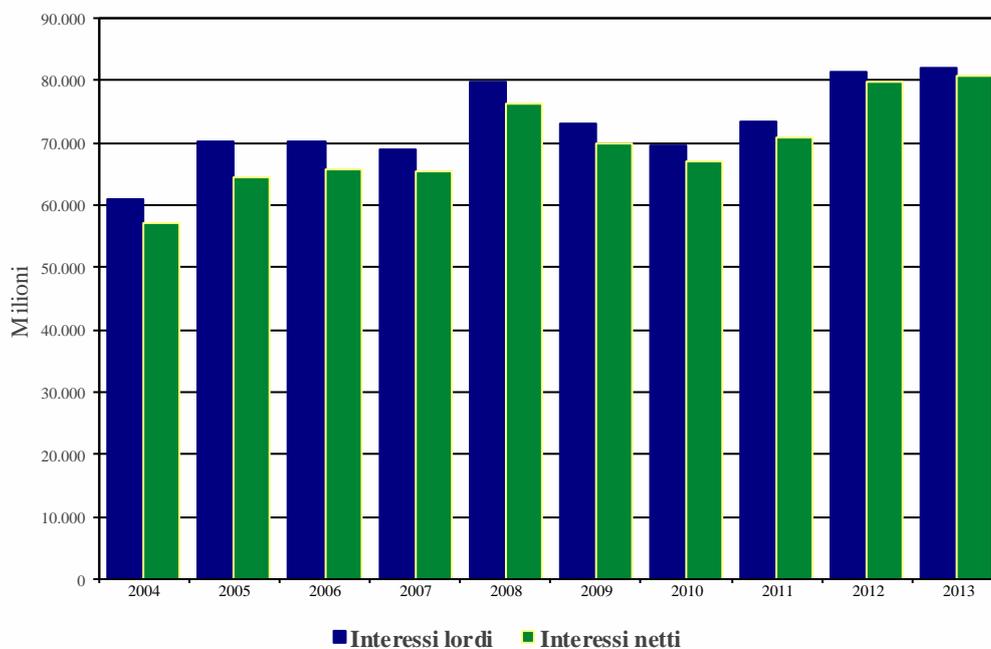
Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

INTERESSI NETTI IMPUTATI AL BILANCIO DELLO STATO (*)**SERIE STORICA 2004 - 2013***(Milioni di Euro)*

Anno	Impegni		Pagamenti	
	Importo	variaz. perc.(%)	Importo	variaz. perc.(%)
2004	57.298,95		57.255,63	0,00
2005	64.837,32	13,16	64.418,76	12,51
2006	66.201,24	2,10	65.750,50	2,07
2007	64.834,09	-2,07	65.477,92	-0,41
2008	76.070,68	17,33	76.199,96	16,38
2009	70.000,55	-7,98	69.941,07	-8,21
2010	67.121,31	-4,11	67.088,93	-4,08
2011	71.099,79	5,93	70.945,93	5,75
2012	79.737,49	12,15	79.909,91	12,63
2013	80.828,69	1,37	80.925,67	1,27



(*) Spesa per interessi al netto delle ritenute fiscali sui titoli di Stato e delle retrocessioni di interessi da parte della Banca d'Italia

INTERESSI NETTI IMPUTATI AL BILANCIO DELLO STATO (*)**SERIE STORICA 2004 - 2013***(Milioni di Euro)***IMPEGNI****PAGAMENTI**

(*) Spesa per interessi al netto delle ritenute fiscali sui titoli di Stato e delle retrocessioni di interessi da parte della Banca d'Italia

**Spese per missione
Gestione Competenza - 2013**

Missione	importi in migliaia di euro						valori percentuali		
	Stanziamenti definitivi	Residui di stanziamento iniziali	Massa impegnabile	Impegni effettivi totali (*)	di cui in c/competenza	Economie o maggiori spese	% inc. Impegni/massa imp.	% comp. Impegni/spese finali	
	a	b	c=a+b	d	e	f	g=d/c		
001. Organi costituzionali, a rilevanza costituzionale e Presidenza del Consiglio dei ministri	2.813.125	0	2.813.125	2.807.238	2.807.238	6.014	99,79	0,49	
002. Amministrazione generale e supporto alla rappresentanza generale di Governo e dello Stato, sul territorio	559.635	0	559.635	515.665	515.576	43.581	92,14	0,09	
003. Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali	123.958.650	0	123.958.650	121.611.913	121.700.387	222.297	98,11	2,128	
004. L'Italia in Europa e nel mondo	29.219.356	0	29.219.356	28.057.946	28.048.993	1.48.058	96,03	4,91	
005. Difesa e sicurezza del territorio	2.187.213	0	2.187.213	22.015.485	21.673.513	13.194	100,63	3,85	
006. Giustizia	8.163.987	14.845	8.178.832	7.906.146	7.862.180	183.343	96,67	1,38	
007. Ordine pubblico e sicurezza	10.975.816	0	10.975.816	10.952.451	10.575.051	232.374	99,79	1,90	
008. Soccorso civile	4.987.595	0	4.987.595	4.872.491	4.815.314	148.297	97,69	0,85	
009. Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca	1.135.185	0	1.135.185	1.171.140	1.103.191	9.313	103,19	0,20	
010. Energia e diversificazione delle fonti energetiche	10.389	0	10.389	9.176	9.230	1.112	88,33	0,00	
011. Competitività e sviluppo delle imprese	6.323.409	0	6.323.409	6.115.820	5.785.060	215.179	96,72	1,07	
012. Regolazione dei mercati	65.312	0	65.312	64.129	64.453	822	98,19	0,01	
013. Diritto alla mobilità	13.960.852	251	13.961.102	13.803.919	13.332.687	71.143	98,87	2,42	
014. Infrastrutture pubbliche e logistica	4.782.075	3.914	4.785.989	4.592.237	4.261.259	4.705	95,95	0,80	
015. Comunicazioni	1.168.863	0	1.168.863	1.118.118	1.118.324	50.314	95,66	0,20	
016. Commercio internazionale ed internazionalizzazione del sistema produttivo	174.705	4.813	179.518	181.344	162.049	1.888	101,02	0,03	
017. Ricerca e innovazione	3.696.382	330.797	4.027.179	3.802.108	3.356.234	3.338	94,41	0,67	
018. Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	787.923	0	787.923	814.552	753.314	16.735	103,38	0,14	
019. Casa e assetto urbanistico	597.679	0	597.679	582.341	572.341	-257	97,43	0,10	
020. Tutela della salute	977.803	0	977.803	960.085	968.961	9.108	98,19	0,17	
021. Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali e paesaggistiche	1.588.037	0	1.588.037	1.565.142	1.546.015	3.1266	98,56	0,27	
022. Istruzione scolastica	42.160.028	37	42.160.065	40.734.358	40.601.600	-326.413	96,69	7,13	
023. Istruzione universitaria	7.791.670	20.440	7.812.110	7.731.853	7.774.739	6.964	98,97	1,36	
024. Diritti sociali, politiche sociali e famiglia	32.554.283	0	32.554.283	32.516.643	32.213.132	340.364	99,88	5,69	
025. Politiche previdenziali	88.422.791	0	88.422.791	86.939.727	88.185.209	237.514	98,32	15,21	
026. Politiche per il lavoro	9.137.560	0	9.137.560	8.468.898	8.332.343	36.882	92,68	1,48	
027. Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti	1.698.292	0	1.698.292	1.633.357	1.623.488	22.543	96,18	0,29	
028. Sviluppo e riequilibrio territoriale	8.129.572	0	8.129.572	3.613.452	1.843.267	2.794	44,45	0,63	
	9.000	0	9.000	3.311	3.311	5.689	36,79	0,00	
029. Politiche economico-finanziarie e di bilancio	77.651.476	5.863	77.657.339	71.345.827	71.189.827	6.414.540	91,87	12,48	
030. Giochi e sport	634.729	0	634.729	642.050	633.766	964	101,15	0,11	
031. Turismo	30.099	0	30.099	29.847	29.847	252	99,16	0,01	
032. Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	179.171	0	179.171	168.061	168.061	93.778	93,80	0,29	
033. Fondi da ripartire	2.700.034	47.301	2.747.335	473.327	108.738	13.59.589	17,23	0,08	
	89.762.588	0	89.762.588	82.330.800	82.330.913	7.431.922	91,72	14,41	
034. Debito pubblico	199.266.449	0	199.266.449	170.888.289	170.521.513	28.512.939	85,76	0,00	
Spese complessive	799.534.733	428.260	799.962.992	742.551.611	738.103.864	46.552.146	92,82		
Spese finali	600.042.920	428.260	600.471.180	571.508.691	567.363.284	18.032.910	95,18	100,00	

in corsivo le spese del titolo III

**Spese per missione
Gestione della cassa - 2013**
in milioni di euro

Missione	Massa spendibile	Auto rizzazioni di cassa	Pagato totale	Pagato competenza	Pagato residui	valori percentuali		
						Auto rizzazioni cassa/massa spendibile (%)	pag. to U/massa spendibile (%)	%pag.to U/spese finali (%)
001.Organi costituzionali, a rilevanza costituzionale e Presidenza del Consiglio dei ministri	2.887.135	2.886.730	2.870.626	2.796.616	74.010	99,99	99,43	0,51
002. Amministrazione generale e supporto alla rappresentanza generale di Governo e dello Stato, sul territorio	575.577	572.412	524.852	514.104	10.747	99,45	91,19	0,09
003. Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali	146.655.029	124.981.818	115.16.1817	107.287.472	7.874.345	85,22	78,52	20,54
004. L'Italia in Europa e nel mondo	29.848.366	29.305.126	27.987.763	27.823.290	164.474	98,18	93,77	4,99
005. Difesa e sicurezza del territorio	25.786.332	22.458.534	21.853.385	19.576.634	2.276.751	87,09	84,75	3,90
006. Giustizia	8.784.089	8.386.550	7.929.303	7.497.072	432.232	95,47	90,27	1,41
007. Ordine pubblico e sicurezza	12.095.506	11.496.754	10.900.479	10.062.893	837.586	95,14	90,31	1,92
008. Soccorso civile	5.563.321	5.559.550	5.194.246	4.661.862	532.384	99,93	93,37	0,93
009. Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca	13.95.687	12.30.276	10.39.365	9.22.929	116.436	88,15	74,47	0,19
010. Energia e diversificazione delle fonti energetiche	13.618	13.381	9.528	7.572	1.956	98,26	69,97	0,00
011. Competitività e sviluppo delle imprese	7.948.681	6.798.989	5.969.888	5.308.704	661.114	85,54	75,10	1,06
012. Regolazione dei mercati	98.990	82.537	38.060	25.113	12.947	83,38	38,45	0,01
013. Diritto alla mobilità	18.807.167	14.532.222	12.684.749	9.629.608	3.055.141	77,27	67,45	2,26
014. Infrastrutture pubbliche e logistica	10.290.874	5.707.068	3.796.898	2.088.182	1.708.716	55,46	36,90	0,68
015. Comunicazioni	2.151.720	1.242.678	988.142	420.556	567.587	57,75	45,92	0,18
016. Commercio internazionale ed internazionalizzazione del sistema produttivo	268.205	202.925	146.918	102.486	44.432	75,66	54,78	0,03
017. Ricerca e innovazione	5.152.160	4.098.793	3.173.593	2.413.836	759.757	79,55	61,60	0,57
018. Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	1.363.031	1.023.917	807.469	618.577	188.892	74,95	58,95	0,14
019. Casa e assetto urbanistico	854.867	73.1053	567.393	532.765	34.628	85,52	66,37	0,10
020. Tutela della salute	1.519.658	1.002.641	787.754	670.053	117.701	65,98	51,84	0,14
021. Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali e paesaggistiche	1.773.083	1.697.794	1.516.783	1.381.629	135.154	95,67	85,26	0,26
022. Istruzione scolastica	42.604.439	42.419.567	42.228.922	41.955.103	273.820	99,57	99,12	7,53
023. Istruzione universitaria	8.859.975	8.246.631	7.805.733	6.911.440	894.293	93,38	89,25	1,39
024. Diritti sociali, politiche sociali e famiglia	33.428.331	33.055.454	32.262.960	31.590.205	672.755	98,88	96,51	5,75
025. Politiche previdenziali	100.827.674	88.412.874	86.768.188	79.785.198	6.982.990	87,69	86,06	15,48
026. Politiche per il lavoro	12.066.689	10.575.033	8.599.583	6.523.558	2.076.025	87,64	71,27	1,53
027. Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti	18.33.600	17.40.974	16.18.479	15.26.255	92.224	94,95	88,27	0,29
028. Sviluppo e riequilibrio territoriali	14.101.654	7.087.823	2.972.011	1.316.678	1.655.333	50,26	21,08	0,53
029. Politiche economico-finanziarie e di bilancio	9.000	3.699	3.311	3.311	0	50,26	21,08	0,53
030. Giochi e sport	82.141.480	81.635.561	69.542.829	65.767.181	3.775.648	99,38	84,66	12,40
031. Turismo	667.548	658.014	647.589	621.901	25.688	98,57	97,01	0,12
032. Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	30.152	30.152	29.900	29.847	53	100,00	99,16	0,01
033. Fondi di ripartite	2.054.561	1.869.007	1.568.869	1.385.524	183.345	90,97	76,36	0,28
034. Debito pubblico	3.745.350	9.453.033	4.737.74	108.462	365.252	252,39	12,65	0,08
	89.919.001	89.864.890	82.342.378	82.186.723	155.655	99,94	91,57	14,69
	99.817.797	99.740.325	70.887.126	70.416.063	47.1063	99,94	91,57	14,69
Spese complessive	875.934.346	818.804.783	731.700.538	694.469.403	37.231.135			
Spese finali	675.760.293	618.762.454	560.611.694	523.890.155	36.721.539			100,00

*in corsivo le spese dell'articolo III
Fonte: Elaborazioni cortei conti su dati I.R.G.S.*

Tavola 13

**Spese per missione
Gestione dei residui - 2013**

Missione	residui iniziali (*)	residui nuova formazione		residui vecchia formazione		residui propri finali	residui stanziamen- to finali	residui finali
		residui propri competenza	residui stanziamento competenza	residui propri c/residui	residui stanziamento c/residui			
00.1.Organi costituzionali, a rilevanza costituzionale e Presidenza del Consiglio dei ministri	74.010	10.494	0	0	0	10.494	0	10.494
002. Amministrazione generale e supporto alla rappresentanza generale di Governo e dello Stato sul territorio	15.942	1.471	478	1.850	0	3.321	478	3.800
003. Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali	22.696.379	14.112.571	2.336.310	8.418.094	0	22.530.665	2.336.310	24.866.975
004. L'Italia in Europa e nel mondo	629.010	174.399	73.609	224.153	0	398.552	73.609	472.161
005. Difesa e sicurezza del territorio	3.908.119	2.069.633	218.752	1.335.949	0	3.405.582	218.752	3.624.333
006. Giustizia	620.102	461.096	22.477	133.528	0	594.624	22.477	617.100
007. Ordine pubblico e sicurezza	1119.689	495.143	185.406	222.958	0	718.101	185.406	903.507
008. Soccorso civile	575.727	156.438	20.998	3.1571	0	188.008	20.998	209.006
009. Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca	260.503	181.533	2.1409	114.431	0	295.965	2.1409	317.374
010. Energia e diversificazione delle fonti energetiche	3.229	1.657	47	1.083	0	2.740	47	2.787
011. Competitività e sviluppo delle imprese	1.625.272	456.662	342.865	703.908	89.943	1.160.570	432.808	1.593.377
012. Regolazione dei mercati	33.678	39.336	41	16.467	0	55.803	41	55.844
013. Diritto alla mobilità	4.846.315	3.724.741	535.360	1.155.249	100.000	4.879.990	635.360	5.515.350
014. Infrastrutture pubbliche e logistica	5.508.799	2.183.937	505.231	2.806.299	64.958	4.990.256	570.189	5.560.445
015. Comunicazioni	982.857	697.764	229	376.227	0	1.073.991	229	1.074.220
016. Commercio internazionale ed internazionalizzazione del sistema produttivo	93.500	59.550	10.780	48.464	0	108.014	10.780	118.794
017. Ricerca e innovazione	1.455.777	943.761	335.448	542.627	0	1.486.387	335.448	1.821.835
018. Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	575.108	137.654	14.957	261.405	800	399.059	15.757	414.816
019. Casa e assetto urbanistico	257.187	40.285	24.885	186.705	0	226.990	24.885	251.876
020. Tutela della salute	54.1855	297.764	878	214.668	0	512.432	878	513.310
021. Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali e paesaggistiche	185.047	157.731	17.410	37.953	0	195.684	17.410	213.094
022. Istruzione scolastica	474.412	50.1261	77	150.590	36.788	65.1852	36.865	688.717
023. Istruzione universitaria	1.068.305	873.231	35	89.622	64.435	962.853	64.471	1.027.324
024. Diritti sociali, politiche sociali e famiglia	874.048	623.710	4	113.350	0	737.060	4	737.063
025. Politiche previdenziali	12.404.883	8.400.078	0	2.095.620	0	10.495.699	0	10.495.699
026. Politiche per il lavoro	2.929.129	1.808.669	768.451	847.224	0	2.655.893	768.451	3.424.344
027. Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti	155.308	96.698	52.796	15.467	0	112.165	52.796	164.960
028. Sviluppo e riequilibrio territoriale	5.888.870	526.682	6.283.418	45.462	4.067.112	572.144	10.350.531	10.922.675
	0	0	0	0	0	0	0	0
029. Politiche economico-finanziarie e di bilancio	4.490.003	5.298.942	170.813	267.095	0	5.566.037	170.813	5.736.850
030. Giovani e sport	32.819	11.865	0	7.180	0	18.995	0	18.995
031. Turismo	53	0	0	0	0	0	0	0
032. Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	263.390	299.323	12.546	60.656	0	359.979	12.546	372.525
033. Fondi di ripartire	1045.316	206	1.231.776	1.400	677.004	1.606	1.908.781	1910.387
	156.412	143.944	0	627	0	144.571	0	144.571
034. Debito pubblico	545.348	105.450	231.996	74.286	0	179.736	231.996	411.732
Spese complessive	76.316.402	45.093.700	13.419.483	20.602.117	5.101.041	65.695.817	18.520.524	84.216.341
Spese finali	75.634.162	44.932.367	13.187.487	20.493.909	5.036.605	65.426.276	18.224.092	83.650.369

(*) Comprensivi delle variazioni in conto residui.
Fonte: Elaborazioni cortei dei conti su dati RGS

Spese per politiche pubbliche Gestione della competenza - 2013

Politica	importi in migliaia di euro						valori percentuali	
	Stanziamen ti definitivi	Residui di stanziam ento iniziali	Massa impegnabil e	Impegni effettivi totali	Di cui in c/competen za	Economie o maggiori spese (*)	Impegn i / Massa imp. (%)	Imp. eff. tot. / Spese complessiv e (%)
	<i>a</i>	<i>b</i>	<i>c=a+b</i>	<i>d</i>	<i>e</i>	<i>f</i>	<i>g=d/c</i>	
Politiche economico-finanziarie	369.380.548	53.163	369.433.711	325.038.241	324.150.992	43.718.991	0,88	43,77
Politiche istituzionali	206.045.839	14.845	206.060.684	202.052.852	201.302.543	2.113.480	0,98	27,21
Politiche per lo sviluppo e l'innovazione	20.742.916	335.610	21.078.526	16.108.714	13.474.966	290.701	0,76	2,17
Politiche sociali	181.648.864	20.477	181.669.341	177.993.613	178.709.749	305.383	0,98	23,97
Politiche per le infrastrutture, territorio e patrimonio	21.716.565	4.165	21.720.730	21.358.191	20.465.615	123.592	0,98	2,88
Spese complessive	799.534.733	428.260	799.962.992	742.551.611	738.103.864	46.552.146	0,93	100,00
Spese finali	600.042.920	428.260	600.471.180	571.508.691	567.363.284	18.032.910	0,95	

(*) come da consuntivo

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

segue Tavola 14

Spese per politiche pubbliche/missione Gestione della competenza – 2013

Politiche economico-finanziarie

Missione	importi in migliaia di euro						valori percentuali	
	Stanz.ti definitivi	Residui di stanz.to iniziali	Massa impegnabile	Impegni effettivi totali	Di cui in c/comp.za	Economie o maggiori spese (*)	Impegni / Massa imp. (%)	Imp. eff. tot. / Spese compl.ve (%)
	<i>a</i>	<i>b</i>	<i>c=a+b</i>	<i>d</i>	<i>e</i>	<i>f</i>	<i>g=d/c</i>	
029.Politiche economico-finanziarie e di bilancio	77.651.476	5.863	77.657.339	71.345.827	71.189.827	6.414.540	0,92	21,95
033.Fondi da ripartire	2.700.034	47.301	2.747.335	473.327	108.738	1.359.589	0,17	0,15
034.Debito pubblico	289.029.037	0	289.029.037	253.219.088	252.852.427	35.944.861	0,88	77,90
Spese complessive	369.380.548	53.163	369.433.711	325.038.241	324.150.992	43.718.991	0,88	100,00
Spese finali	170.114.099	53.163	170.167.262	154.149.953	153.629.478	15.206.051	0,91	

Politiche istituzionali

Missione	importi in migliaia di euro						valori percentuali	
	Stanz.ti definitivi	Residui di stanz.to iniziali	Massa impegnabile	Impegni effettivi totali	Di cui in c/comp.za	Economie o maggiori spese (*)	Impegni / Massa imp. (%)	Imp. eff. tot. / Spese compl.ve (%)
	<i>a</i>	<i>b</i>	<i>c=a+b</i>	<i>d</i>	<i>e</i>	<i>f</i>	<i>g=d/c</i>	
001.Organi costituzionali, a rilevanza costituzionale e	2.813.125	0	2.813.125	2.807.238	2.807.238	6.014	1,00	1,39
002.Amministrazione generale e supporto alla rappresentanza	559.635	0	559.635	515.665	515.576	43.581	0,92	0,26
003.Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali	123.958.650	0	123.958.650	121.611.913	121.700.387	222.297	0,98	60,19
004.L'Italia in Europa e nel mondo	29.219.356	0	29.219.356	28.057.946	28.048.993	1.148.058	0,96	13,89
005.Difesa e sicurezza del territorio	21.878.213	0	21.878.213	22.015.485	21.673.513	13.194	1,01	10,90
006.Giustizia	8.163.987	14.845	8.178.832	7.906.146	7.862.180	183.343	0,97	3,91
007.Ordine pubblico e sicurezza	10.975.816	0	10.975.816	10.952.451	10.575.051	232.374	1,00	5,42
008.Soccorso civile	4.987.595	0	4.987.595	4.872.491	4.815.314	148.297	0,98	2,41
027.Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti	1.698.292	0	1.698.292	1.633.357	1.623.488	22.543	0,96	0,81
032.Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni	1.791.171	0	1.791.171	1.680.161	1.680.803	93.778	0,94	0,83
Spese complessive	206.045.839	14.845	206.060.684	202.052.852	201.302.543	2.113.480	0,98	100,00
Spese finali	205.920.965	14.845	205.935.810	201.928.111	201.177.802	2.113.347	0,98	

Politiche per lo sviluppo e l'innovazione

Missione	importi in migliaia di euro						valori percentuali	
	Stanz.ti definitivi	Residui di stanz.to iniziali	Massa impegnabile	Impegni effettivi totali	Di cui in c/comp.za	Economie o maggiori spese (*)	Impegni / Massa imp. (%)	Imp. eff. tot. / Spese compl.ve (%)
	<i>a</i>	<i>b</i>	<i>c=a+b</i>	<i>d</i>	<i>e</i>	<i>f</i>	<i>g=d/c</i>	
009.Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca	1.135.185	0	1.135.185	1.171.410	1.103.191	9.313	1,03	7,27
010.Energia e diversificazione delle fonti energetiche	10.389	0	10.389	9.176	9.230	1.112	0,88	0,06
011.Competitività e sviluppo delle imprese	6.323.409	0	6.323.409	6.115.820	5.785.060	215.179	0,97	37,97
012.Regolazione dei mercati	65.312	0	65.312	64.129	64.453	822	0,98	0,40
015.Comunicazioni	1.168.863	0	1.168.863	1.118.118	1.118.324	50.314	0,96	6,94
016.Commercio internazionale ed internazionalizzazione del	174.705	4.813	179.518	181.344	162.049	1.888	1,01	1,13
017.Ricerca e innovazione	3.696.382	330.797	4.027.179	3.802.108	3.356.234	3.338	0,94	23,60
028.Sviluppo e riequilibrio territoriale	8.138.572	0	8.138.572	3.616.762	1.846.578	8.483	0,44	22,45
031.Turismo	30.099	0	30.099	29.847	29.847	252	0,99	0,19
Spese complessive	20.742.916	335.610	21.078.526	16.108.714	13.474.966	290.701	0,76	100,00
Spese finali	20.733.916	335.610	21.069.526	16.105.403	13.471.655	285.012	0,76	

Politiche sociali

Missione	importi in migliaia di euro						valori percentuali	
	Stanz.ti definitivi	Residui di stanz.to iniziali	Massa impegnabile	Impegni effettivi totali	Di cui in c/comp.za	Economie o maggiori spese (*)	Impegni / Massa imp. (%)	Imp. eff. tot. / Spese compl.ve (%)
	<i>a</i>	<i>b</i>	<i>c=a+b</i>	<i>d</i>	<i>e</i>	<i>f</i>	<i>g=d/c</i>	
020.Tutela della salute	977.803	0	977.803	960.085	968.961	9.108	0,98	0,54
022.Istruzione scolastica	42.130.028	37	42.130.065	40.734.358	40.601.600	-326.413	0,97	22,89
023.Istruzione universitaria	7.791.670	20.440	7.812.110	7.731.853	7.774.739	6.964	0,99	4,34
024.Diritti sociali, politiche sociali e famiglia	32.554.283	0	32.554.283	32.516.643	32.213.132	340.364	1,00	18,27
025.Politiche previdenziali	88.422.791	0	88.422.791	86.939.727	88.185.209	237.514	0,98	48,84
026.Politiche per il lavoro	9.137.560	0	9.137.560	8.468.898	8.332.343	36.882	0,93	4,76
030.Giovani e sport	634.729	0	634.729	642.050	633.766	964	1,01	0,36
Spese complessive	181.648.864	20.477	181.669.341	177.993.613	178.709.749	305.383	0,98	100,00
Spese finali	181.601.530	20.477	181.622.007	178.011.190	178.662.889	304.908	0,98	

segue Tavola 14

Politiche per le infrastrutture, territorio e patrimonio culturale

Missione	importi in migliaia di euro						valori percentuali	
	Stanz.ti definitivi	Residui di stanz.to iniziali	Massa impegnabile	Impegni effettivi totali	Di cui in c/comp.za	Economie o maggiori spese (*)	Impegni / Massa imp. (%)	Imp. eff. tot. / Spese compl.ve (%)
	<i>a</i>	<i>b</i>	<i>c=a+b</i>	<i>d</i>	<i>e</i>	<i>f</i>	<i>g=d/c</i>	
013.Diritto alla mobilita'	13.960.852	251	13.961.102	13.803.919	13.332.687	71.143	0,99	64,63
014.Infrastrutture pubbliche e logistica	4.782.075	3.914	4.785.989	4.592.237	4.261.259	4.705	0,96	21,50
018.Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e	787.923	0	787.923	814.552	753.314	16.735	1,03	3,81
019.Casa e assetto urbanistico	597.679	0	597.679	582.341	572.341	-257	0,97	2,73
021.Tutela e valorizzazione dei beni e attivita' culturali e	1.588.037	0	1.588.037	1.565.142	1.546.015	31.266	0,99	7,33
Spese complessive	21.716.565	4.165	21.720.730	21.358.191	20.465.615	123.592	0,98	100,00
Spese finali	21.672.410	4.165	21.676.575	21.314.036	20.421.460	123.592	0,98	
Totale spese complessive	799.534.733	428.260	799.962.992	742.551.611	738.103.864	46.552.146	0,93	100,00
Totale spese finali	600.042.920	428.260	600.471.180	571.508.691	567.363.284	18.032.910	0,95	

(*) come da consuntivo

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

Spese per politiche pubbliche Gestione della cassa – 2013

Politica	importi in migliaia di euro					valori percentuali		
	Massa spendibile	Autorizz. di cassa	Pagato totale	Pagato competenza	Pagato residui	Autorizz. cassa/ Massa spendibile	Pag. tot. / Massa spendibile (%)	Pag. tot. / Spese complessive (%)
Politiche economico-finanziarie	375.617.628	380.693.809	323.246.047	318.478.429	4.767.618	101,35	86,06	44,18
Politiche istituzionali	236.083.515	209.257.453	195.609.822	183.131.723	12.478.099	88,64	82,86	26,73
Politiche per lo sviluppo e l'innovazione	31.086.655	20.791.253	14.370.647	10.551.032	3.819.615	66,88	46,23	1,96
Politiche sociali	199.974.315	184.370.214	179.100.730	168.057.458	11.043.272	92,20	89,56	24,48
Politiche per le infrastrutture, territorio e patrimonio	33.089.022	23.692.054	19.373.292	14.250.761	5.122.531	71,60	58,55	2,65
Spese complessive	875.851.135	818.804.783	731.700.538	694.469.403	37.231.135	93,49	83,54	100,00
Spese finali	675.677.082	618.762.454	560.611.694	523.890.155	36.721.539	91,58	82,97	

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

segue Tavola 15

Spese per politiche pubbliche/missione**Gestione della cassa – 2013**

Missione	Politiche economico-finanziarie					valori percentuali		
	importi in migliaia di euro					valori percentuali		
	Massa spendibile	Autorizz. di cassa	Pagato totale	Pagato competenza	Pagato residui	Autorizz. cassa/ Massa spendibile	Pag. tot. / Massa spendibile (%)	Pag. tot. / Spese complessive (%)
029.Politiche economico-finanziarie e di bilancio	82.141.480	81.635.561	69.542.829	65.767.181	3.775.648	99,38	84,66	21,51
033.Fondi da ripartire	3.745.350	9.453.033	473.714	108.462	365.252	252,39	12,65	0,15
034.Debito pubblico	289.730.798	289.605.215	253.229.504	252.602.786	626.718	99,96	87,40	78,34
Spese complessive	375.617.628	380.693.809	323.246.047	318.478.429	4.767.618	101,35	86,06	100,00
Spese finali	175.805.830	180.953.483	152.358.921	148.062.366	4.296.555	102,93	86,66	

Missione	Politiche istituzionali					valori percentuali		
	importi in migliaia di euro					valori percentuali		
	Massa spendibile	Autorizz. di cassa	Pagato totale	Pagato competenza	Pagato residui	Autorizz. cassa/ Massa spendibile	Pag. tot. / Massa spendibile (%)	Pag. tot. / Spese complessive (%)
001.Organi costituzionali, a rilevanza costituzionale e Presidenza del Consiglio dei ministri	2.887.135	2.886.730	2.870.626	2.796.616	74.010	99,99	99,43	1,47
002.Amministrazione generale e supporto alla rappresentanza generale di Governo e dello Stato sul territorio	575.577	572.412	524.852	514.104	10.747	99,45	91,19	0,27
003.Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali	146.655.029	124.981.818	115.161.817	107.287.472	7.874.345	85,22	78,53	58,87
004.L'Italia in Europa e nel mondo	29.848.366	29.305.126	27.987.763	27.823.290	164.474	98,18	93,77	14,31
005.Difesa e sicurezza del territorio	25.786.332	22.458.534	21.853.385	19.576.634	2.276.751	87,09	84,75	11,17
006.Giustizia	8.784.089	8.386.550	7.929.303	7.497.072	432.232	95,47	90,27	4,05
007.Ordine pubblico e sicurezza	12.095.506	11.496.754	10.900.479	10.062.893	837.586	95,05	90,12	5,57
008.Soccorso civile	5.563.321	5.559.550	5.194.246	4.661.862	532.384	99,93	93,37	2,66
027.Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti	1.833.600	1.740.974	1.618.479	1.526.255	92.224	94,95	88,27	0,83
032.Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	2.054.561	1.869.007	1.568.869	1.385.524	183.345	90,97	76,36	0,80
Spese complessive	236.083.515	209.257.453	195.609.822	183.131.723	12.478.099	88,64	82,86	100,00
Spese finali	235.925.140	209.117.639	195.488.134	183.026.450	12.461.684	88,64	82,86	

Politiche per lo sviluppo e l'innovazione

Missione	importi in migliaia di euro					valori percentuali		
	Massa spendibile	Autorizz. di cassa	Pagato totale	Pagato competenza	Pagato residui	Autorizz. cassa/ Massa spendibile	Pag. tot. / Massa spendibile (%)	Pag. tot. / Spese complessive (%)
009.Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca	1.395.687	1.230.276	1.039.365	922.929	116.436	88,15	74,47	7,23
010.Energia e diversificazione delle fonti energetiche	13.618	13.381	9.528	7.572	1.956	98,26	69,97	0,07
011.Competitività e sviluppo delle imprese	7.948.681	6.798.989	5.969.818	5.308.704	661.114	85,54	75,10	41,54
012.Regolazione dei mercati	98.990	82.537	38.060	25.113	12.947	83,38	38,45	0,26
015.Comunicazioni	2.151.720	1.242.678	988.142	420.556	567.587	57,75	45,92	6,88
016.Commercio internazionale ed internazionalizzazione del sistema produttivo	268.205	202.925	146.918	102.486	44.432	75,66	54,78	1,02
017.Ricerca e innovazione	5.152.160	4.098.793	3.173.593	2.413.836	759.757	79,55	61,60	22,08
028.Sviluppo e riequilibrio territoriale	14.110.654	7.091.522	2.975.322	1.319.989	1.655.333	50,26	21,09	20,70
031.Turismo	30.152	30.152	29.900	29.847	53	100,00	99,16	0,21
Spese complessive	31.169.866	20.791.253	14.370.647	10.551.032	3.819.615	66,70	46,10	100,00
Spese finali	31.160.866	20.787.554	14.367.336	10.547.721	3.819.615	66,71	46,11	

Politiche sociali

Missione	importi in migliaia di euro					valori percentuali		
	Massa spendibile	Autorizz. di cassa	Pagato totale	Pagato competenza	Pagato residui	Autorizz. cassa/ Massa spendibile	Pag. tot. / Massa spendibile (%)	Pag. tot. / Spese complessive (%)
020.Tutela della salute	1.519.658	1.002.641	787.754	670.053	117.701	65,98	51,84	0,44
022.Istruzione scolastica	42.604.439	42.419.567	42.228.922	41.955.103	273.820	99,57	99,12	23,58
023.Istruzione universitaria	8.859.975	8.246.631	7.805.733	6.911.440	894.293	93,08	88,10	4,36
024.Diritti sociali, politiche sociali e famiglia	33.428.331	33.055.454	32.262.960	31.590.205	672.755	98,88	96,51	18,01
025.Politiche previdenziali	100.827.674	88.412.874	86.768.188	79.785.198	6.982.990	87,69	86,06	48,45
026.Politiche per il lavoro	12.066.689	10.575.033	8.599.583	6.523.558	2.076.025	87,64	71,27	4,80
030.Giovani e sport	667.548	658.014	647.589	621.901	25.688	98,57	97,01	0,36
Spese complessive	199.974.315	184.370.214	179.100.730	168.057.458	11.043.272	92,20	89,56	100,00
Spese finali	199.823.590	184.255.879	179.068.166	168.047.012	11.021.153	92,21	89,61	

segue Tavola 15

Politiche per le infrastrutture, territorio e patrimonio culturale

Missione	importi in migliaia di euro					valori percentuali		
	Massa spendibile	Autorizz. di cassa	Pagato totale	Pagato competenza	Pagato residui	Autorizz. cassa/ Massa spendibile	Pag. tot. / Massa spendibile (%)	Pag. tot. / Spese complessive (%)
013.Diritto alla mobilita'	18.807.167	14.532.222	12.684.749	9.629.608	3.055.141	77,27	67,45	65,48
014.Infrastrutture pubbliche e logistica	10.290.874	5.707.068	3.796.898	2.088.182	1.708.716	55,46	36,90	19,60
018.Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e	1.363.031	1.023.917	807.469	618.577	188.892	75,12	59,24	4,17
019.Casa e assetto urbanistico	854.867	731.053	567.393	532.765	34.628	85,52	66,37	2,93
021.Tutela e valorizzazione dei beni e attivita' culturali e	1.773.083	1.697.794	1.516.783	1.381.629	135.154	95,75	85,54	7,83
Spese complessive	33.089.022	23.692.054	19.373.292	14.250.761	5.122.531	71,60	58,55	100,00
Spese finali	33.044.867	23.647.898	19.329.137	14.206.606	5.122.531	71,56	58,49	
Totale spese complessive	875.934.346	818.804.783	731.700.538	694.469.403	37.231.135	93,48	83,53	100,00
Totale spese finali	675.760.293	618.762.454	560.611.694	523.890.155	36.721.539	91,57	82,96	

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

Spese per politiche pubbliche Gestione dei residui - 2013

(in migliaia)

Politica	Residui iniziali (*)	res. nuova formazione		res. vecchia formazione		residui finali		
		Residui propri competenza	Residui stanziamento competenza	Residui propri c/residui (*)	Residui stanziamento c/residui	Residui propri finali	Residui stanziamento iniziali	Residui finali
Politiche economico-finanziarie	6.237.079	5.548.542	1.634.586	343.408	677.004	5.891.950	2.311.590	8.203.540
Politiche istituzionali	30.037.676	17.877.266	2.923.371	10.444.226	0	28.321.491	2.923.371	31.244.862
Politiche per lo sviluppo e l'innovazione	10.343.739	2.906.946	6.994.238	1.848.668	4.157.055	4.755.614	11.151.293	15.906.907
Politiche sociali	18.325.450	12.516.578	769.445	3.518.205	101.224	16.034.783	870.669	16.905.451
Politiche per le infrastrutture, territorio e patrimonio	11.372.457	6.244.369	1.097.844	4.447.611	165.758	10.691.979	1.263.601	11.955.581
Spese complessive	76.316.402	45.093.700	13.419.483	20.602.117	5.101.041	65.695.817	18.520.524	84.216.341
Spese finali	75.634.162	44.932.367	13.187.487	20.493.909	5.036.605	65.426.276	18.224.092	83.650.369

(*) comprensivi delle variazioni in c/residui

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

segue Tavola 16

Spese per politiche pubbliche/missione Gestione dei residui - 2013

(in migliaia)

Missione	Residui iniziali (*)	res. nuova formazione		res vecchia formazione		residui finali		
		Residui propri competenza	Residui stanziamento competenza	Residui propri c/residui (*)	Residui stanziamento c/residui	Residui propri finali	Residui stanziamento iniziali	Residui finali
029.Politiche economico-finanziarie e di bilancio	4.490.003	5.298.942	170.813	267.095	0	5.566.037	170.813	5.736.850
033.Fondi da ripartire	1.045.316	206	1.231.776	1.400	677.004	1.606	1.908.781	1.910.387
034.Debito pubblico	701.761	249.394	231.996	74.913	0	324.307	231.996	556.303
Spese complessive	6.237.079	5.548.542	1.634.586	343.408	677.004	5.891.950	2.311.590	8.203.540
Spese finali	5.691.731	5.443.092	1.402.590	269.122	677.004	5.712.214	2.079.594	7.791.808

Politiche istituzionali

(in migliaia)

Missione	Residui iniziali (*)	res. nuova formazione		res vecchia formazione		residui finali		
		Residui propri competenza	Residui stanziamento competenza	Residui propri c/residui (*)	Residui stanziamento c/residui	Residui propri finali	Residui stanziamento iniziali	Residui finali
001.Organi costituzionali, a rilevanza costituzionale e Presidenza del Consiglio dei ministri	74.010	10.494	0	0	0	10.494	0	10.494
002.Ammministrazione generale e supporto alla rappresentanza generale di Governo e dello Stato sul territorio	15.942	1.471	478	1.850	0	3.321	478	3.800
003.Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali	22.696.379	14.112.571	2.336.310	8.418.094	0	22.530.665	2.336.310	24.866.975
004.L'Italia in Europa e nel mondo	629.010	174.399	73.609	224.153	0	398.552	73.609	472.161
005.Difesa e sicurezza del territorio	3.908.119	2.069.633	218.752	1.335.949	0	3.405.582	218.752	3.624.333
006.Giustizia	620.102	461.096	22.477	133.528	0	594.624	22.477	617.100
007.Ordine pubblico e sicurezza	1.119.689	495.143	185.406	222.958	0	718.101	185.406	903.507
008.Soccorso civile	575.727	156.438	20.998	31.571	0	188.008	20.998	209.006
027.Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti	135.308	96.698	52.796	15.467	0	112.165	52.796	164.960
032.Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	263.390	299.323	12.546	60.656	0	359.979	12.546	372.525
Spese complessive	30.037.676	17.877.266	2.923.371	10.444.226	0	28.321.491	2.923.371	31.244.862
Spese finali	30.004.175	17.857.796	2.923.371	10.427.140	0	28.284.936	2.923.371	31.208.307

Politiche per lo sviluppo e l'innovazione

(in migliaia)

Missione	Residui iniziali (*)	res. nuova formazione		res vecchia formazione		residui finali		
		Residui propri competenza	Residui stanziamento competenza	Residui propri c/residui (*)	Residui stanziamento c/residui	Residui propri finali	Residui stanziamento iniziali	Residui finali
009.Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca	260.503	181.533	21.409	114.431	0	295.965	21.409	317.374
010.Energia e diversificazione delle fonti energetiche	3.229	1.657	47	1.083	0	2.740	47	2.787
011.Competitivita' e sviluppo delle imprese	1.625.272	456.662	342.865	703.908	89.943	1.160.570	432.808	1.593.377
012.Regolazione dei mercati	33.678	39.336	41	16.467	0	55.803	41	55.844
015.Comunicazioni	982.857	697.764	229	376.227	0	1.073.991	229	1.074.220
016.Commercio internazionale ed internazionalizzazione del sistema produttivo	93.500	59.550	10.780	48.464	0	108.014	10.780	118.794
017.Ricerca e innovazione	1.455.777	943.761	335.448	542.627	0	1.486.387	335.448	1.821.835
028.Sviluppo e riequilibrio territoriale	5.888.870	526.682	6.283.418	45.462	4.067.112	572.144	10.350.531	10.922.675
031.Turismo	53	0	0	0	0	0	0	0
Spese complessive	10.343.739	2.906.946	6.994.238	1.848.668	4.157.055	4.755.614	11.151.293	15.906.907
Spese finali	10.343.739	2.906.946	6.994.238	1.848.668	4.157.055	4.755.614	11.151.293	15.906.907

Politiche sociali

(in migliaia)

Missione	Residui iniziali (*)	res. nuova formazione		res vecchia formazione		residui finali		
		Residui propri competenza	Residui stanziamento competenza	Residui propri c/residui (*)	Residui stanziamento c/residui	Residui propri finali	Residui stanziamento iniziali	Residui finali
020.Tutela della salute	541.855	297.764	878	214.668	0	512.432	878	513.310
022.Istruzione scolastica	474.412	501.261	77	150.590	36.788	651.852	36.865	688.717
023.Istruzione universitaria	1.068.305	873.231	35	89.622	64.435	962.853	64.471	1.027.324
024.Diritti sociali, politiche sociali e famiglia	874.048	623.710	4	113.350	0	737.060	4	737.063
025.Politiche previdenziali	12.404.883	8.400.078	0	2.095.620	0	10.495.699	0	10.495.699
026.Politiche per il lavoro	2.929.129	1.808.669	768.451	847.224	0	2.655.893	768.451	3.424.344
030.Giovani e sport	32.819	11.865	0	7.130	0	18.995	0	18.995
Spese complessive	18.325.450	12.516.578	769.445	3.518.205	101.224	16.034.783	870.669	16.905.451
Spese finali	18.222.060	12.480.164	769.445	3.501.368	36.788	15.981.533	806.233	16.787.766

segue Tavola 16

Politiche per le infrastrutture, territorio e patrimonio culturale*(in migliaia)*

Missione	Residui iniziali (*)	res. nuova formazione		res vecchia formazione		residui finali		
		Residui propri competenza	Residui stanziamento competenza	Residui propri c/residui (*)	Residui stanziamento c/residui	Residui propri finali	Residui stanziamento iniziali	Residui finali
013.Diritto alla mobilita'	4.846.315	3.724.741	535.360	1.155.249	100.000	4.879.990	635.360	5.515.350
014.Infrastrutture pubbliche e logistica	5.508.799	2.183.957	505.231	2.806.299	64.958	4.990.256	570.189	5.560.445
018.Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e	575.108	137.654	14.957	261.405	800	399.059	15.757	414.816
019.Casa e assetto urbanistico	257.187	40.285	24.885	186.705	0	226.990	24.885	251.876
021.Tutela e valorizzazione dei beni e attivita' culturali e	185.047	157.731	17.410	37.953	0	195.684	17.410	213.094
Spese complessive	11.372.457	6.244.369	1.097.844	4.447.611	165.758	10.691.979	1.263.601	11.955.581
Spese finali	11.372.457	6.244.369	1.097.844	4.447.611	165.758	10.691.979	1.263.601	11.955.581
Totale spese complessive	76.316.402	45.093.700	13.419.483	20.602.117	5.101.041	65.695.817	18.520.524	84.216.341
Totale spese finali	75.634.162	44.932.367	13.187.487	20.493.909	5.036.605	65.426.276	18.224.092	83.650.369

() comprensivi delle variazioni in c/residui*

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

Spese per politiche pubbliche Gestione della competenza – 2013

Politica	importi in migliaia di euro						valori percentuali	
	Stanziamenti definitivi	Residui di stanziamento iniziali	Massa impegnabile	Impegni effettivi totali	Di cui in c/competenza	Economie o maggiori spese (*)	Impegni / Massa imp. (%)	Imp. eff. tot. / Spese finali (%)
	<i>a</i>	<i>b</i>	<i>c=a+b</i>	<i>d</i>	<i>e</i>	<i>f</i>	<i>g=d/c</i>	
Politiche economico-finanziarie	170.114.099	53.163	170.167.262	154.149.953	153.629.478	15.206.051	90,59	26,97
Politiche istituzionali	205.920.965	14.845	205.935.810	201.928.111	201.177.802	2.113.347	98,05	35,33
Politiche per lo sviluppo e l'innovazione	20.733.916	335.610	21.069.526	16.105.403	13.471.655	285.012	76,44	2,82
Politiche sociali	181.601.530	20.477	181.622.007	178.011.190	178.662.889	304.908	98,01	31,15
Politiche per le infrastrutture, territorio e patrimonio culturale	21.672.410	4.165	21.676.575	21.314.036	20.421.460	123.592	98,33	3,73
Spese finali	600.042.920	428.260	600.471.180	571.508.691	567.363.284	18.032.910	95,18	100,00

(*) come da consuntivo

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

segue Tavola 17

Politiche economico-finanziarie

Missione	importi in migliaia di euro						valori percentuali	
	Stanziamen- ti definitivi	Residui di stanziamento iniziali	Massa impegnabile	Impegni effettivi totali	Di cui in c/competenza	Economie o maggiori spese (*)	Impegni / Massa imp. (%)	Imp. eff. tot. / Spese finali (%)
	<i>a</i>	<i>b</i>	<i>c=a+b</i>	<i>d</i>	<i>e</i>	<i>f</i>	<i>g=d/c</i>	
029.Politiche economico-finanziarie e di bilancio	77.651.476	5.863	77.657.339	71.345.827	71.189.827	6.414.540	91,87	46,28
033.Fondi da ripartire	2.700.034	47.301	2.747.335	473.327	108.738	1.359.589	17,23	0,31
034.Debito pubblico	89.762.588	0	89.762.588	82.330.800	82.330.913	7.431.922	91,72	53,41
Spese finali	170.114.099	53.163	170.167.262	154.149.953	153.629.478	15.206.051	90,59	100,00

Politiche istituzionali

Missione	importi in migliaia di euro						valori percentuali	
	Stanziamen- ti definitivi	Residui di stanziamento iniziali	Massa impegnabile	Impegni effettivi totali	Di cui in c/competenza	Economie o maggiori spese (*)	Impegni / Massa imp. (%)	Imp. eff. tot. / Spese finali (%)
	<i>a</i>	<i>b</i>	<i>c=a+b</i>	<i>d</i>	<i>e</i>	<i>f</i>	<i>g=d/c</i>	
001.Organi costituzionali, a rilevanza costituzionale e Presidenza del Consiglio dei ministri	2.813.125	0	2.813.125	2.807.238	2.807.238	6.014	99,79	1,39
002.Amministrazione generale e supporto alla rappresentanza generale di Governo e dello Stato sul territorio	559.635	0	559.635	515.665	515.576	43.581	92,14	0,26
003.Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali	123.946.038	0	123.946.038	121.599.302	121.687.775	222.297	98,11	60,22
004.L'Italia in Europa e nel mondo	29.219.356	0	29.219.356	28.057.946	28.048.993	1.148.058	96,03	13,90
005.Difesa e sicurezza del territorio	21.878.213	0	21.878.213	22.015.485	21.673.513	13.194	100,63	10,90
006.Giustizia	8.163.987	14.845	8.178.832	7.906.146	7.862.180	183.343	96,67	3,92
007.Ordine pubblico e sicurezza	10.863.553	0	10.863.553	10.840.321	10.462.922	232.241	99,79	5,37
008.Soccorso civile	4.987.595	0	4.987.595	4.872.491	4.815.314	148.297	97,69	2,41
027.Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti	1.698.292	0	1.698.292	1.633.357	1.623.488	22.543	96,18	0,81
032.Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	1.791.171	0	1.791.171	1.680.161	1.680.803	93.778	93,80	0,83
Spese finali	205.920.965	14.845	205.935.810	201.928.111	201.177.802	2.113.347	98,05	100,00

Politiche per lo sviluppo e l'innovazione

Missione	importi in migliaia di euro						valori percentuali	
	Stanziamen- ti definitivi	Residui di stanziamento iniziali	Massa impegnabile	Impegni effettivi totali	Di cui in c/competenza	Economie o maggiori spese (*)	Impegni / Massa imp. (%)	Imp. eff. tot. / Spese finali (%)
	a	b	c=a+b	d	e	f	g=d/c	
009.Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca	1.135.185	0	1.135.185	1.171.410	1.103.191	9.313	103,19	7,27
010.Energia e diversificazione delle fonti energetiche	10.389	0	10.389	9.176	9.230	1.112	88,33	0,06
011.Competitività e sviluppo delle imprese	6.323.409	0	6.323.409	6.115.820	5.785.060	215.179	96,72	37,97
012.Regolazione dei mercati	65.312	0	65.312	64.129	64.453	822	98,19	0,40
015.Comunicazioni	1.168.863	0	1.168.863	1.118.118	1.118.324	50.314	95,66	6,94
016.Commercio internazionale ed internazionalizzazione del sistema produttivo	174.705	4.813	179.518	181.344	162.049	1.888	101,02	1,13
017.Ricerca e innovazione	3.696.382	330.797	4.027.179	3.802.108	3.356.234	3.338	94,41	23,61
028.Sviluppo e riequilibrio territoriale	8.129.572	0	8.129.572	3.613.452	1.843.267	2.794	44,45	22,44
031.Turismo	30.099	0	30.099	29.847	29.847	252	99,16	0,19
Spese finali	20.733.916	335.610	21.069.526	16.105.403	13.471.655	285.012	76,44	100,00

Politiche sociali

Missione	importi in migliaia di euro						valori percentuali	
	Stanziamen- ti definitivi	Residui di stanziamento iniziali	Massa impegnabile	Impegni effettivi totali	Di cui in c/competenza	Economie o maggiori spese (*)	Impegni / Massa imp. (%)	Imp. eff. tot. / Spese finali (%)
	a	b	c=a+b	d	e	f	g=d/c	
020.Tutela della salute	977.803	0	977.803	960.085	968.961	9.108	98,19	0,54
022.Istruzione scolastica	42.130.028	37	42.130.065	40.734.358	40.601.600	-326.413	96,69	22,88
023.Istruzione universitaria	7.744.336	20.440	7.764.776	7.749.429	7.727.879	6.489	99,80	4,35
024.Diritti sociali, politiche sociali e famiglia	32.554.283	0	32.554.283	32.516.643	32.213.132	340.364	99,88	18,27
025.Politiche previdenziali	88.422.791	0	88.422.791	86.939.727	88.185.209	237.514	98,32	48,84
026.Politiche per il lavoro	9.137.560	0	9.137.560	8.468.898	8.332.343	36.882	92,68	4,76
030.Giovani e sport	634.729	0	634.729	642.050	633.766	964	101,15	0,36
Spese finali	181.601.530	20.477	181.622.007	178.011.190	178.662.889	304.908	98,01	100,00

segue Tavola 17

Politiche per le infrastrutture, territorio e patrimonio culturale

Missione	importi in migliaia di euro						valori percentuali	
	Stanziameti definitivi	Residui di stanziamento iniziali	Massa impegnabile	Impegni effettivi totali	Di cui in c/competenza	Economie o maggiori spese (*)	Impegni / Massa imp. (%)	Imp. eff. tot. / Spese finali (%)
	<i>a</i>	<i>b</i>	<i>c=a+b</i>	<i>d</i>	<i>e</i>	<i>f</i>	<i>g=d/c</i>	
013.Diritto alla mobilita'	13.960.852	251	13.961.102	13.803.919	13.332.687	71.143	98,87	64,76
014.Infrastrutture pubbliche e logistica	4.782.075	3.914	4.785.989	4.592.237	4.261.259	4.705	95,95	21,55
018.Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e	778.390	0	778.390	805.019	743.781	16.735	103,42	3,78
019.Casa e assetto urbanistico	597.679	0	597.679	582.341	572.341	-257	97,43	2,73
021.Tutela e valorizzazione dei beni e attivita' culturali e paesaggistici	1.553.414	0	1.553.414	1.530.520	1.511.393	31.266	98,53	7,18
Spese finali	21.672.410	4.165	21.676.575	21.314.036	20.421.460	123.592	98,33	100,00
Totale spese finali	600.042.920	428.260	600.471.180	571.508.691	567.363.284	18.032.910	95,18	100,00

(*) come da consuntivo

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

Spese per politiche pubbliche Gestione della cassa – 2013

Politica	importi in migliaia di euro					valori percentuali		
	Massa spendibile	Autorizz. di cassa	Pagato totale	Pagato competenza	Pagato residui	Autorizz. cassa/ Massa spendibile	Pag. tot. / Massa spendibile (%)	Pag. tot. / Spese finali (%)
Politiche economico-finanziarie	175.805.830	180.953.483	152.358.921	148.062.366	4.296.555	102,93	86,66	27,18
Politiche istituzionali	235.925.140	209.117.639	195.488.134	183.026.450	12.461.684	88,64	82,86	34,87
Politiche per lo sviluppo e l'innovazione	31.160.866	20.787.554	14.367.336	10.547.721	3.819.615	66,71	46,11	2,56
Politiche sociali	199.823.590	184.255.879	179.068.166	168.047.012	11.021.153	92,21	89,61	31,94
Politiche per le infrastrutture, territorio e patrimonio culturale	33.044.867	23.647.898	19.329.137	14.206.606	5.122.531	71,56	58,49	3,45
Spese finali	675.760.293	618.762.454	560.611.694	523.890.155	36.721.539	91,57	82,96	100,00

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

segue Tavola 18

Spese per politiche pubbliche/missione Gestione della cassa - 2013

Politiche economico-finanziarie								
Missione	importi in migliaia di euro					valori percentuali		
	Massa spendibile	Autorizz. di cassa	Pagato totale	Pagato competenza	Pagato residui	Autorizz. cassa/ Massa spendibile	Pag. tot. / Massa spendibile (%)	Pag. tot. / Spese finali (%)
029.Politiche economico-finanziarie e di bilancio	82.141.480	81.635.561	69.542.829	65.767.181	3.775.648	99,38	84,66	45,64
033.Fondi da ripartire	3.745.350	9.453.033	473.714	108.462	365.252	252,39	12,65	0,31
034.Debito pubblico	89.919.001	89.864.890	82.342.378	82.186.723	155.655	99,94	91,57	54,04
Spese finali	175.805.830	180.953.483	152.358.921	148.062.366	4.296.555	102,93	86,66	100,00
Politiche istituzionali								
Missione	importi in migliaia di euro					valori percentuali		
	Massa spendibile	Autorizz. di cassa	Pagato totale	Pagato competenza	Pagato residui	Autorizz. cassa/ Massa spendibile	Pag. tot. / Massa spendibile	Pag. tot. / Spese finali
001.Organi costituzionali, a rilevanza costituzionale e Presidenza del Consiglio dei ministri	2.887.135	2.886.730	2.870.626	2.796.616	74.010	99,99	99,43	1,47
002.Ammministrazione generale e supporto alla rappresentanza generale di Governo e dello Stato sul territorio	575.577	572.412	524.852	514.104	10.747	99,45	91,19	0,27
003.Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali	146.642.417	124.969.206	115.149.206	107.274.860	7.874.345	85,22	78,52	58,90
004.L'Italia in Europa e nel mondo	29.848.366	29.305.126	27.987.763	27.823.290	164.474	98,18	93,77	14,32
005.Difesa e sicurezza del territorio	25.786.332	22.458.534	21.853.385	19.576.634	2.276.751	87,09	84,75	11,18
006.Giustizia	8.784.089	8.386.550	7.929.303	7.497.072	432.232	95,47	90,27	4,06
007.Ordine pubblico e sicurezza	11.949.742	11.369.552	10.791.404	9.970.233	821.171	95,14	90,31	5,52
008.Soccorso civile	5.563.321	5.559.550	5.194.246	4.661.862	532.384	99,93	93,37	2,66
027.Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti	1.833.600	1.740.974	1.618.479	1.526.255	92.224	94,95	88,27	0,83
032.Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	2.054.561	1.869.007	1.568.869	1.385.524	183.345	90,97	76,36	0,80
Spese finali	235.925.140	209.117.639	195.488.134	183.026.450	12.461.684	88,64	82,86	100,00

Politiche per lo sviluppo e l'innovazione

Missione	importi in migliaia di euro					valori percentuali		
	Massa spendibile	Autorizz. di cassa	Pagato totale	Pagato competenza	Pagato residui	Autorizz. cassa/Massa	Pag. tot. / Massa spendibile	Pag. tot. / Spese finali
009.Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca	1.395.687	1.230.276	1.039.365	922.929	116.436	88,15	74,47	7,23
010.Energia e diversificazione delle fonti energetiche	13.618	13.381	9.528	7.572	1.956	98,26	69,97	0,07
011.Competitivita' e sviluppo delle imprese	7.948.681	6.798.989	5.969.818	5.308.704	661.114	85,54	75,10	41,55
012.Regolazione dei mercati	98.990	82.537	38.060	25.113	12.947	83,38	38,45	0,26
015.Comunicazioni	2.151.720	1.242.678	988.142	420.556	567.587	57,75	45,92	6,88
016.Commercio internazionale ed internazionalizzazione del sistema produttivo	268.205	202.925	146.918	102.486	44.432	75,66	54,78	1,02
017.Ricerca e innovazione	5.152.160	4.098.793	3.173.593	2.413.836	759.757	79,55	61,60	22,09
028.Sviluppo e riequilibrio territoriale	14.101.654	7.087.823	2.972.011	1.316.678	1.655.333	50,26	21,08	20,69
031.Turismo	30.152	30.152	29.900	29.847	53	100,00	99,16	0,21
Spese finali	31.160.866	20.787.554	14.367.336	10.547.721	3.819.615	66,71	46,11	100,00

Politiche sociali

Missione	importi in migliaia di euro					valori percentuali		
	Massa spendibile	Autorizz. di cassa	Pagato totale	Pagato competenza	Pagato residui	Autorizz. cassa/Massa	Pag. tot. / Massa spendibile	Pag. tot. / Spese finali
020.Tutela della salute	1.519.658	1.002.641	787.754	670.053	117.701	65,98	51,84	0,44
022.Istruzione scolastica	42.604.439	42.419.567	42.228.922	41.955.103	273.820	99,57	99,12	23,58
023.Istruzione universitaria	8.709.250	8.132.296	7.773.169	6.900.994	872.175	93,38	89,25	4,34
024.Diritti sociali, politiche sociali e famiglia	33.428.331	33.055.454	32.262.960	31.590.205	672.755	98,88	96,51	18,02
025.Politiche previdenziali	100.827.674	88.412.874	86.768.188	79.785.198	6.982.990	87,69	86,06	48,46
026.Politiche per il lavoro	12.066.689	10.575.033	8.599.583	6.523.558	2.076.025	87,64	71,27	4,80
030.Giovani e sport	667.548	658.014	647.589	621.901	25.688	98,57	97,01	0,36
Spese finali	199.823.590	184.255.879	179.068.166	168.047.012	11.021.153	92,21	89,61	100,00

segue Tavola 18

Politiche per le infrastrutture, territorio e patrimonio culturale

Missione	importi in migliaia di euro					valori percentuali		
	Massa spendibile	Autorizz. di cassa	Pagato totale	Pagato competenza	Pagato residui	Autorizz. cassa/ Massa	Pag. tot. / Massa spendibile	Pag. tot. / Spese finali
013.Diritto alla mobilita'	18.807.167	14.532.222	12.684.749	9.629.608	3.055.141	77,27	67,45	65,63
014.Infrastrutture pubbliche e logistica	10.290.874	5.707.068	3.796.898	2.088.182	1.708.716	55,46	36,90	19,64
018.Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	1.353.498	1.014.385	797.936	609.044	188.892	74,95	58,95	4,13
019.Casa e assetto urbanistico	854.867	731.053	567.393	532.765	34.628	85,52	66,37	2,94
021.Tutela e valorizzazione dei beni e attivita' culturali e paesaggistici	1.738.461	1.663.171	1.482.161	1.347.006	135.154	95,67	85,26	7,67
Spese finali	33.044.867	23.647.898	19.329.137	14.206.606	5.122.531	71,56	58,49	100,00
Totale spese finali	675.760.293	618.762.454	560.611.694	523.890.155	36.721.539	91,57	82,96	100,00

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

Spese per politiche pubbliche**Gestione dei residui - 2013***(in migliaia)*

Politica	Residui iniziali (*)	res. nuova formazione		res. vecchia formazione		residui finali		
		Residui propri competenza	Residui stanziamento competenza	Residui propri c/residui (*)	Residui stanziamento c/residui	Residui propri	Residui stanziamento	Residui finali
Politiche economico-finanziarie	5.691.731	5.443.092	1.402.590	269.122	677.004	5.712.214	2.079.594	7.791.808
Politiche istituzionali	30.004.175	17.857.796	2.923.371	10.427.140	0	28.284.936	2.923.371	31.208.307
Politiche per lo sviluppo e l'innovazione	10.343.739	2.906.946	6.994.238	1.848.668	4.157.055	4.755.614	11.151.293	15.906.907
Politiche sociali	18.222.060	12.480.164	769.445	3.501.368	36.788	15.981.533	806.233	16.787.766
Politiche per le infrastrutture, territorio e patrimonio	11.372.457	6.244.369	1.097.844	4.447.611	165.758	10.691.979	1.263.601	11.955.581
Spese finali	75.634.162	44.932.367	13.187.487	20.493.909	5.036.605	65.426.276	18.224.092	83.650.369

() comprensivi delle variazioni in c/residui**Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati RGS*

segue Tavola 19

Spese per politiche pubbliche/missione Gestione dei residui - 2013

Politiche economico-finanziarie

(in migliaia)

Missione	Residui iniziali (*)	res. nuova formazione		res vecchia formazione		residui finali		
		Residui propri competenza	Residui stanziamento competenza	Residui propri c/residui (*)	Residui stanziamento c/residui	Residui propri	Residui stanziamento	Residui finali
029.Politiche economico-finanziarie e di bilancio	4.488.808	5.298.942	170.813	267.095	0	5.566.037	170.813	5.736.850
033.Fondi da ripartire	1.927.180	206	1.231.776	1.400	677.004	1.606	1.908.781	1.910.387
034.Debito pubblico	156.412	143.944	0	627	0	144.571	0	144.571
Spese finali	5.691.731	5.443.092	1.402.590	269.122	677.004	5.712.214	2.079.594	7.791.808

Politiche istituzionali

(in migliaia)

Missione	Residui iniziali (*)	res. nuova formazione		res vecchia formazione		residui finali		
		Residui propri competenza	Residui stanziamento competenza	Residui propri c/residui (*)	Residui stanziamento c/residui	Residui propri	Residui stanziamento	Residui finali
001.Organi costituzionali, a rilevanza costituzionale e Presidenza del Consiglio dei ministri	74.010	10.494	0	0	0	10.494	0	10.494
002.Ammministrazione generale e supporto alla rappresentanza generale di Governo e dello Stato sul territorio	12.545	1.471	478	1.850	0	3.321	478	3.800
003.Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali	22.685.982	14.112.571	2.336.310	8.418.094	0	22.530.665	2.336.310	24.866.975
004.L'Italia in Europa e nel mondo	629.010	174.399	73.609	224.153	0	398.552	73.609	472.161
005.Difesa e sicurezza del territorio	3.685.168	2.069.633	218.752	1.335.949	0	3.405.582	218.752	3.624.333
006.Giustizia	620.102	461.096	22.477	133.528	0	594.624	22.477	617.100
007.Ordine pubblico e sicurezza	859.336	475.674	185.406	205.872	0	681.546	185.406	866.952
008.Soccorso civile	557.613	156.438	20.998	31.571	0	188.008	20.998	209.006
027.Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti	127.509	96.698	52.796	15.467	0	112.165	52.796	164.960
032.Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	263.390	299.323	12.546	60.656	0	359.979	12.546	372.525
Spese finali	30.004.175	17.857.796	2.923.371	10.427.140	0	28.284.936	2.923.371	31.208.307

Politiche per lo sviluppo e l'innovazione

(in migliaia)

Missione	Residui iniziali (*)	res. nuova formazione		res vecchia formazione		residui finali		
		Residui propri competenza	Residui stanziamento competenza	Residui propri c/residui (*)	Residui stanziamento c/residui	Residui propri	Residui stanziamento	Residui finali
009.Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca	260.121	181.533	21.409	114.431	0	295.965	21.409	317.374
010.Energia e diversificazione delle fonti energetiche	3.229	1.657	47	1.083	0	2.740	47	2.787
011.Competitività e sviluppo delle imprese	1.491.835	456.662	342.865	703.908	89.943	1.160.570	432.808	1.593.377
012.Regolazione dei mercati	33.678	39.336	41	16.467	0	55.803	41	55.844
015.Comunicazioni	982.857	697.764	229	376.227	0	1.073.991	229	1.074.220
016.Commercio internazionale ed internazionalizzazione del sistema produttivo	93.500	59.550	10.780	48.464	0	108.014	10.780	118.794
017.Ricerca e innovazione	1.343.386	943.761	335.448	542.627	0	1.486.387	335.448	1.821.835
028.Sviluppo e riequilibrio territoriale	6.457.732	526.682	6.283.418	45.462	4.067.112	572.144	10.350.531	10.922.675
031.Turismo	53	0	0	0	0	0	0	0
Spese finali	10.343.739	2.906.946	6.994.238	1.848.668	4.157.055	4.755.614	11.151.293	15.906.907

Politiche sociali

(in migliaia)

Missione	Residui iniziali (*)	res. nuova formazione		res vecchia formazione		residui finali		
		Residui propri competenza	Residui stanziamento competenza	Residui propri c/residui (*)	Residui stanziamento c/residui	Residui propri	Residui stanziamento	Residui finali
020.Tutela della salute	541.855	297.764	878	214.668	0	512.432	878	513.310
022.Istruzione scolastica	474.412	501.261	77	150.590	36.788	651.852	36.865	688.717
023.Istruzione universitaria	964.914	836.817	35	72.785	0	909.603	35	909.638
024.Diritti sociali, politiche sociali e famiglia	612.233	623.710	4	113.350	0	737.060	4	737.063
025.Politiche previdenziali	12.404.883	8.400.078	0	2.095.620	0	10.495.699	0	10.495.699
026.Politiche per il lavoro	2.929.129	1.808.669	768.451	847.224	0	2.655.893	768.451	3.424.344
030.Giovani e sport	24.534	11.865	0	7.130	0	18.995	0	18.995
Spese finali	18.222.060	12.480.164	769.445	3.501.368	36.788	15.981.533	806.233	16.787.766

segue Tavola 19

Politiche per le infrastrutture, territorio e patrimonio culturale*(in migliaia)*

Missione	Residui iniziali (*)	res. nuova formazione		res vecchia formazione		residui finali		
		Residui propri competenza	Residui stanziamento competenza	Residui propri c/residui (*)	Residui stanziamento c/residui	Residui propri	Residui stanziamento	Residui finali
013.Diritto alla mobilita'	4.352.116	3.724.741	535.360	1.155.249	100.000	4.879.990	635.360	5.515.350
014.Infrastrutture pubbliche e logistica	5.630.334	2.183.957	505.231	2.806.299	64.958	4.990.256	570.189	5.560.445
018.Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	514.663	137.654	14.957	261.405	800	399.059	15.757	414.816
019.Casa e assetto urbanistico	257.187	40.285	24.885	186.705	0	226.990	24.885	251.876
021.Tutela e valorizzazione dei beni e attivita' culturali e paesaggistici	174.447	157.731	17.410	37.953	0	195.684	17.410	213.094
Spese finali	11.372.457	6.244.369	1.097.844	4.447.611	165.758	10.691.979	1.263.601	11.955.581
Totale spese finali	75.634.162	44.932.367	13.187.487	20.493.909	5.036.605	65.426.276	18.224.092	83.650.369

() comprensivi delle variazioni in c/residui*

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

Spese complessive per politiche pubbliche**Composizione percentuale della spesa complessiva. Anni (2010-2013)**

Politica	Stanziamiento definitivo di competenza				Massa Impegnabile				Impegni effettivi Totali			
	2010	2011	2012	2013	2010	2011	2012	2013	2010	2011	2012	2013
Politiche economico-finanziarie	48,37	46,71	50,64	46,20	48,04	46,29	50,08	46,18	45,06	45,55	47,39	43,77
Politiche istituzionali	25,73	26,67	24,49	25,77	25,43	26,62	24,28	25,76	27,11	27,47	25,81	27,21
Politiche per lo sviluppo e l'innovazione	2,13	2,51	1,75	2,59	2,89	2,99	2,74	2,63	2,50	1,94	1,91	2,17
Politiche sociali	21,41	21,98	21,07	22,72	20,97	21,79	20,83	22,71	22,66	22,70	22,74	23,97
Politiche per le infrastrutture, territorio e patrimonio culturale	2,35	2,13	2,05	2,72	2,67	2,32	2,06	2,72	2,68	2,33	2,15	2,88
Spesa complessiva	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

Spese complessive per politiche pubbliche**Composizione percentuale della spesa complessiva. Anni (2010-2013)**

Politica	Autorizzazioni di cassa				Massa Spendibile				Pagato totale			
	2010	2011	2012	2013	2010	2011	2012	2013	2010	2011	2012	2013
Politiche economico-finanziarie	47,83	45,62	50,19	46,49	44,25	41,45	45,88	42,88	47,02	45,16	47,77	44,18
Politiche istituzionali	25,32	26,80	24,40	25,56	27,22	28,67	26,35	26,95	26,40	27,45	25,51	26,73
Politiche per lo sviluppo e l'innovazione	2,67	2,34	1,96	2,54	3,55	3,67	3,02	3,56	2,48	2,05	1,97	1,96
Politiche sociali	21,29	22,38	20,93	22,52	20,88	22,01	21,27	22,83	22,01	22,77	22,52	24,48
Politiche per le infrastrutture, territorio e patrimonio culturale	2,89	2,87	2,52	2,89	4,09	4,20	3,48	3,78	2,08	2,58	2,22	2,65
Spesa complessiva	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

Spese complessive per politiche pubbliche**Composizione percentuale della spesa complessiva. Anni (2010-2013)**

Politica	Residui Finali				Residui Finali Totali			
	2010	2011	2012	2013	2010	2011	2012	2013
Politiche economico-finanziarie	20,38	11,76	22,03	12,48	6,31	5,42	6,58	9,74
Politiche istituzionali	22,88	10,52	4,35	15,78	42,65	42,20	39,89	37,10
Politiche per lo sviluppo e l'innovazione	36,88	70,31	63,84	60,21	11,53	14,95	14,41	18,89
Politiche sociali	3,94	4,41	3,47	4,70	21,84	22,65	24,39	20,07
Politiche per le infrastrutture, territorio e patrimonio culturale	15,91	2,99	6,31	6,82	17,67	14,78	14,73	14,20
Spesa complessiva	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

Spese finali per politiche pubbliche

Composizione percentuale della spesa finale. Anni (2010-2013)

Politica	Stanziamiento definitivo di competenza				Massa Impegnabile				Impegni effettivi Totali			
	2010	2011	2012	2013	2010	2011	2012	2013	2010	2011	2012	2013
Politiche economico-finanziarie	27,05	27,25	28,59	28,35	27,28	27,04	28,25	28,34	25,54	25,90	26,40	26,97
Politiche istituzionali	36,37	36,40	35,42	34,32	35,59	36,15	34,90	34,30	36,73	37,37	36,11	35,33
Politiche per lo sviluppo e l'innovazione	3,00	3,43	2,53	3,46	4,04	4,05	3,94	3,51	3,38	2,65	2,67	2,82
Politiche sociali	30,26	30,02	30,49	30,26	29,35	29,61	29,95	30,25	30,71	30,91	31,82	31,15
Politiche per le infrastrutture, territorio e patrimonio culturale	3,32	2,91	2,96	3,61	3,74	3,15	2,97	3,61	3,64	3,17	3,01	3,73
Spesa finale	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

Spese finali per politiche pubbliche

Composizione percentuale della spesa finale. Anni (2010-2013)

Politica	Autorizzazioni di cassa				Massa Spendibile				Pagato totale			
	2010	2011	2012	2013	2010	2011	2012	2013	2010	2011	2012	2013
Politiche economico-finanziarie	27,10	26,50	28,74	29,24	24,61	23,63	25,17	26,02	27,15	25,54	26,74	27,18
Politiche istituzionali	35,38	36,22	34,90	33,80	36,81	37,39	36,44	34,91	36,30	37,26	35,78	34,87
Politiche per lo sviluppo e l'innovazione	3,72	3,15	2,81	3,36	4,80	4,78	4,18	4,61	3,41	2,79	2,77	2,56
Politiche sociali	29,75	30,25	29,95	29,78	28,24	28,71	29,40	29,57	30,28	30,92	31,60	31,94
Politiche per le infrastrutture, territorio e patrimonio culturale	4,05	3,87	3,60	3,82	5,54	5,48	4,81	4,89	2,86	3,50	3,11	3,45
Spesa finale	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

Spese finali per politiche pubbliche

Composizione percentuale della spesa finale. Anni (2010-2013)

Politica	Residui Finali				Residui Finali Totali			
	2010	2011	2012	2013	2010	2011	2012	2013
Politiche economico-finanziarie	20,38	11,74	19,39	11,41	6,25	5,25	5,90	9,31
Politiche istituzionali	22,88	10,52	4,50	16,04	42,68	42,27	40,22	37,31
Politiche per lo sviluppo e l'innovazione	36,87	70,33	66,00	61,19	11,53	14,98	14,54	19,02
Politiche sociali	3,95	4,41	3,59	4,42	21,86	22,70	24,47	20,07
Politiche per le infrastrutture, territorio e patrimonio culturale	15,92	2,99	6,53	6,93	17,68	14,81	14,87	14,29
Spesa finali	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

Spese finali per politiche pubbliche/missione

Composizione percentuale della spesa finale. Anni (2010-2013)

Politiche economico-finanziarie	Stanziamiento definitivo di competenza				Massa Impegnabile				Impegni effettivi Totali			
	2010	2011	2012	2013	2010	2011	2012	2013	2010	2011	2012	2013
029.Politiche economico-finanziarie e di bilancio	12,24	11,77	11,79	12,05	12,12	11,58	11,56	12,04	12,37	11,44	11,13	2,66
033.Fondi da ripartire	1,00	0,76	0,90	1,41	1,80	1,03	1,10	1,42	0,05	0,10	0,08	0,05
034.Debito pubblico	13,81	14,71	15,91	15,65	13,35	14,44	15,58	15,63	13,13	14,35	15,33	15,45
inc. % politica/spese finali	27,05	27,25	28,59	29,11	27,28	27,04	28,25	29,09	25,54	25,90	26,54	18,16

Politiche economico-finanziarie	Stanziamiento definitivo di competenza				Massa Impegnabile				Impegni effettivi Totali			
	2010	2011	2012	2013	2010	2011	2012	2013	2010	2011	2012	2013
001.Organi costituzionali, a rilevanza costituzionale e Presidenza del Consiglio dei ministri	0,63	0,56	0,53	0,48	0,61	0,55	0,52	0,48	0,65	0,59	0,54	0,71
002.Ammministrazione generale e supporto alla rappresentanza generale di Governo e dello Stato sul territorio	0,09	0,13	0,11	0,09	0,09	0,13	0,11	0,09	0,09	0,13	0,11	0,09
003.Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali	21,64	21,27	20,98	19,45	20,96	21,17	20,62	19,44	21,70	21,86	21,72	15,84
004.L'Italia in Europa e nel mondo	4,71	4,86	4,82	5,02	4,82	4,79	4,73	5,01	4,74	4,90	4,68	10,95
005.Difesa e sicurezza del territorio	4,09	4,20	3,95	3,66	4,01	4,17	3,91	3,66	4,29	4,42	4,16	4,90
006.Giustizia	1,39	1,54	1,44	1,36	1,36	1,53	1,43	1,36	1,40	1,56	1,39	1,42
007.Ordine pubblico e sicurezza	2,05	2,16	2,04	1,83	2,01	2,15	2,06	1,83	2,07	2,17	2,10	2,59
008.Soccorso civile	0,91	1,01	0,89	0,82	0,90	1,00	0,87	0,82	0,96	1,05	0,91	0,84
027.Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti	0,32	0,31	0,30	0,27	0,32	0,33	0,30	0,27	0,31	0,34	0,31	0,11
032.Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	0,52	0,36	0,37	0,28	0,51	0,35	0,37	0,28	0,52	0,36	0,36	0,30
inc. % politica/spese finali	36,37	36,40	35,42	33,27	35,59	36,15	34,90	33,24	36,73	37,37	36,28	37,74

Politiche economico-finanziarie	Stanziamiento definitivo di competenza				Massa Impegnabile				Impegni effettivi Totali			
	2010	2011	2012	2013	2010	2011	2012	2013	2010	2011	2012	2013
009.Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca	0,23	0,18	0,20	0,17	0,23	0,19	0,20	0,17	0,24	0,20	0,20	0,16
010.Energia e diversificazione delle fonti energetiche	0,00	0,00	0,04	0,00	0,00	0,00	0,04	0,00	0,00	0,00	0,04	0,00
011.Competitivita' e sviluppo delle imprese	1,26	0,87	0,90	0,94	1,55	0,92	0,93	0,94	1,60	0,88	0,93	1,24
012.Regolazione dei mercati	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,00
015.Comunicazioni	0,25	0,28	0,18	0,19	0,24	0,27	0,18	0,19	0,25	0,29	0,19	0,12
016.Commercio internazionale ed internazionalizzazione del sistema produttivo	0,06	0,03	0,03	0,03	0,06	0,03	0,04	0,03	0,06	0,03	0,03	0,02
017.Ricerca e innovazione	0,73	0,65	0,56	0,50	0,85	0,76	0,68	0,55	0,80	0,65	0,68	0,42
028.Sviluppo e riequilibrio territoriale	0,45	1,41	0,60	1,31	1,08	1,86	1,86	1,31	0,40	0,58	0,59	0,84
031.Turismo	0,01	0,01	0,00	0,00	0,01	0,01	0,00	0,00	0,01	0,01	0,00	0,01
inc. % politica/spese finali	3,00	3,43	2,53	3,16	4,04	4,05	3,94	3,22	3,38	2,65	2,67	2,80

segue Tavola 22

Politiche economico-finanziarie	Stanziamiento definitivo di competenza				Massa Impegnabile				Impegni effettivi Totali			
	2010	2011	2012	2013	2010	2011	2012	2013	2010	2011	2012	2013
020.Tutela della salute	0,19	0,17	0,19	0,14	0,18	0,17	0,19	0,14	0,19	0,18	0,20	0,21
022.Istruzione scolastica	8,27	7,95	7,60	7,15	8,00	7,88	7,45	7,14	8,31	8,32	7,87	7,15
023.Istruzione universitaria	1,54	1,49	1,47	1,34	1,49	1,46	1,44	1,34	1,58	1,54	1,52	1,25
024.Diritti sociali, politiche sociali e famiglia	4,81	5,77	5,58	5,56	4,66	5,68	5,47	5,55	4,87	6,01	5,82	7,27
025.Politiche previdenziali	14,34	13,40	14,52	15,31	13,86	13,15	14,21	15,30	14,53	13,62	14,88	19,92
026.Politiche per il lavoro	0,97	1,11	1,02	1,27	1,00	1,15	1,08	1,27	1,08	1,12	1,08	0,16
030.Giovani e sport	0,15	0,12	0,11	0,11	0,14	0,12	0,11	0,11	0,15	0,13	0,12	0,19
inc. % politica/spese finali	30,26	30,02	30,49	30,88	29,35	29,61	29,95	30,86	30,71	30,91	31,49	36,14

Politiche economico-finanziarie	Stanziamiento definitivo di competenza				Massa Impegnabile				Impegni effettivi Totali			
	2010	2011	2012	2013	2010	2011	2012	2013	2010	2011	2012	2013
013.Diritto alla mobilita'	1,55	1,65	1,53	2,40	1,70	1,68	1,52	2,40	1,74	1,69	1,44	3,24
014.Infrastrutture pubbliche e logistica	1,09	0,66	0,91	0,76	1,16	0,83	0,92	0,76	1,06	0,85	1,04	1,44
018.Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	0,22	0,20	0,14	0,11	0,24	0,22	0,14	0,11	0,22	0,22	0,15	0,18
019.Casa e assetto urbanistico	0,19	0,09	0,09	0,08	0,36	0,11	0,09	0,08	0,35	0,11	0,10	0,06
021.Tutela e valorizzazione dei beni e attivita' culturali e paesaggistici	0,27	0,30	0,30	0,24	0,27	0,30	0,29	0,24	0,27	0,30	0,30	0,23
inc. % politica/spese finali	3,32	2,91	2,96	3,59	3,74	3,15	2,97	3,59	3,64	3,17	3,02	5,15

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

Spese finali per politiche pubbliche/missione

Composizione percentuale della spesa finale. Anni (2010-2013)

Politiche economico-finanziarie	Autorizzazioni di cassa				Massa Spendibile				Pagato totale			
	2010	2011	2012	2013	2010	2011	2012	2013	2010	2011	2012	2013
029.Politiche economico-finanziarie e di bilancio	12,58	11,57	11,59	13,19	11,50	10,50	10,57	12,16	13,16	11,26	11,21	12,40
033.Fondi da ripartire	1,24	0,72	1,81	1,53	1,33	0,84	0,90	0,55	0,16	0,07	0,08	0,08
034.Debito pubblico	13,28	14,21	15,33	14,52	11,78	12,29	13,70	13,31	13,82	14,20	15,45	14,69
inc. % politica/spese finali	27,10	26,50	28,74	29,24	24,61	23,63	25,17	26,02	27,15	25,54	26,74	27,18

Politiche istituzionali	Autorizzazioni di cassa				Massa Spendibile				Pagato totale			
	2010	2011	2012	2013	2010	2011	2012	2013	2010	2011	2012	2013
001.Organi costituzionali, a rilevanza costituzionale e Presidenza del Consiglio dei ministri	0,64	0,61	0,52	0,47	0,64	0,55	0,48	0,43	0,71	0,66	0,56	0,51
002.Ammministrazione generale e supporto alla rappresentanza generale di Governo e dello Stato sul territorio	0,09	0,13	0,11	0,09	0,08	0,11	0,09	0,09	0,09	0,13	0,11	0,09
003.Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali	20,36	20,91	20,39	20,20	22,22	22,84	22,53	21,70	20,92	21,55	20,91	20,54
004.L'Italia in Europa e nel mondo	4,79	4,70	4,63	4,74	4,35	4,21	4,24	4,42	4,93	4,86	4,65	4,99
005.Difesa e sicurezza del territorio	4,00	4,28	3,98	3,63	4,18	4,37	4,12	3,82	4,14	4,44	4,26	3,90
006.Giustizia	1,44	1,53	1,45	1,36	1,40	1,41	1,35	1,30	1,55	1,58	1,45	1,41
007.Ordine pubblico e sicurezza	2,16	2,19	2,06	1,84	2,02	2,02	1,92	1,77	2,17	2,21	2,11	1,92
008.Soccorso civile	1,04	1,10	1,04	0,90	1,09	1,07	0,94	0,82	1,08	1,09	1,03	0,93
027.Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti	0,32	0,34	0,30	0,28	0,30	0,30	0,28	0,27	0,32	0,35	0,31	0,29
032.Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	0,54	0,42	0,42	0,30	0,52	0,49	0,48	0,30	0,38	0,39	0,39	0,28
inc. % politica/spese finali	35,38	36,22	34,90	33,80	36,81	37,39	36,44	34,91	36,30	37,26	35,78	34,87

Politiche per lo sviluppo e l'innovazione	Autorizzazioni di cassa				Massa Spendibile				Pagato totale			
	2010	2011	2012	2013	2010	2011	2012	2013	2010	2011	2012	2013
009.Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca	0,29	0,22	0,23	0,20	0,38	0,30	0,24	0,21	0,26	0,22	0,22	0,19
010.Energia e diversificazione delle fonti energetiche	0,02	0,01	0,04	0,00	0,02	0,02	0,03	0,00	0,00	0,00	0,04	0,00
011.Competitività e sviluppo delle imprese	1,66	1,01	1,01	1,10	1,88	1,34	1,17	1,18	1,51	0,97	0,96	1,06
012.Regolazione dei mercati	0,02	0,01	0,01	0,01	0,02	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01
015.Comunicazioni	0,27	0,28	0,28	0,20	0,41	0,42	0,37	0,32	0,27	0,23	0,26	0,18
016.Commercio internazionale ed internazionalizzazione del sistema produttivo	0,06	0,05	0,04	0,03	0,08	0,06	0,05	0,04	0,05	0,05	0,04	0,03
017.Ricerca e innovazione	0,90	0,76	0,66	0,66	1,23	1,02	0,81	0,76	0,86	0,71	0,65	0,57
028.Sviluppo e riequilibrio territoriale	0,49	0,82	0,54	1,15	0,77	1,61	1,48	2,09	0,41	0,59	0,59	0,53
031.Turismo	0,01	0,01	0,00	0,00	0,01	0,00	0,00	0,00	0,01	0,01	0,00	0,01
inc. % politica/spese finali	3,72	3,15	2,81	3,36	4,80	4,78	4,18	4,61	3,41	2,79	2,77	2,56

segue Tavola 23

Politiche sociali	Autorizzazioni di cassa				Massa Spendibile				Pagato totale			
	2010	2011	2012	2013	2010	2011	2012	2013	2010	2011	2012	2013
020.Tutela della salute	0,28	0,23	0,20	0,16	0,31	0,26	0,24	0,22	0,18	0,18	0,17	0,14
022.Istruzione scolastica	8,05	7,80	7,36	6,86	7,18	6,75	6,55	6,30	8,82	8,34	7,94	7,53
023.Istruzione universitaria	1,77	1,53	1,48	1,31	1,72	1,49	1,39	1,29	1,84	1,62	1,51	1,39
024.Diritti sociali, politiche sociali e famiglia	4,69	5,72	5,54	5,34	4,35	5,09	5,01	4,95	5,04	6,03	5,91	5,75
025.Politiche previdenziali	13,77	13,77	14,04	14,29	13,10	13,39	14,57	14,92	13,39	13,46	14,67	15,48
026.Politiche per il lavoro	1,04	1,08	1,22	1,71	1,44	1,62	1,54	1,79	0,84	1,15	1,28	1,53
030.Giovani e sport	0,15	0,13	0,11	0,11	0,14	0,12	0,10	0,10	0,17	0,14	0,12	0,12
inc. % politica/spese finali	29,75	30,25	29,95	29,78	28,24	28,71	29,40	29,57	30,28	30,92	31,60	31,94

Politiche per le infrastrutture, territorio e patrimonio culturale	Autorizzazioni di cassa				Massa Spendibile				Pagato totale			
	2010	2011	2012	2013	2010	2011	2012	2013	2010	2011	2012	2013
013.Diritto alla mobilita'	1,98	2,30	1,91	2,35	2,47	2,73	2,17	2,78	1,49	2,15	1,59	2,26
014.Infrastrutture pubbliche e logistica	1,18	0,82	1,06	0,92	1,88	1,80	1,88	1,52	0,59	0,65	0,91	0,68
018.Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	0,33	0,26	0,23	0,16	0,45	0,37	0,27	0,20	0,26	0,23	0,19	0,14
019.Casa e assetto urbanistico	0,27	0,16	0,10	0,12	0,45	0,27	0,20	0,13	0,23	0,16	0,10	0,10
021.Tutela e valorizzazione dei beni e attivita' culturali e paesaggistici	0,29	0,33	0,31	0,27	0,28	0,30	0,29	0,26	0,29	0,31	0,32	0,26
inc. % politica/spese finali	4,05	3,87	3,60	3,82	5,54	5,48	4,81	4,89	2,86	3,50	3,11	3,45

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

Spese finali per politiche pubbliche/missione**Composizione percentuale della spesa finale. Anni (2010-2013)**

Politiche economico-finanziarie	Residui Finali Stanziamento				Residui Finali Totali			
	2010	2011	2012	2013	2010	2011	2012	2013
029.Politiche economico-finanziarie e di bilancio	1,39	0,82	1,61	0,94	4,13	3,29	3,05	6,86
033.Fondi da ripartire	18,99	10,93	17,78	10,47	1,87	1,49	2,63	2,28
034.Debito pubblico	0,00	0,00	0,00	0,00	0,24	0,47	0,21	0,17
inc. % politica/spese finali	20,38	11,74	19,39	11,41	6,25	5,25	5,90	9,31

Politiche economico-finanziarie	Residui Finali Stanziamento				Residui Finali Totali			
	2010	2011	2012	2013	2010	2011	2012	2013
001.Organi costituzionali, a rilevanza costituzionale e Presidenza del Consiglio dei ministri	0,00	0,00	0,00	0,00	0,49	0,18	0,10	0,01
002.Amministrazione generale e supporto alla rappresentanza generale di Governo e dello Stato sul territorio	0,00	0,08	0,00	0,00	0,01	0,01	0,02	0,00
003.Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali	15,42	3,54	0,32	12,82	31,30	31,77	30,96	29,73
004.L'Italia in Europa e nel mondo	0,93	0,27	0,21	0,40	0,98	0,73	0,86	0,56
005.Difesa e sicurezza del territorio	2,43	2,23	1,20	1,20	5,08	4,98	5,02	4,33
006.Giustizia	0,65	0,96	0,59	0,12	0,75	0,85	0,79	0,74
007.Ordine pubblico e sicurezza	1,81	3,11	1,51	1,02	1,34	1,24	1,17	1,04
008.Soccorso civile	0,23	0,14	0,38	0,12	1,30	1,24	0,76	0,25
027.Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti	1,32	0,11	0,22	0,29	0,30	0,14	0,17	0,20
032.Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	0,11	0,08	0,07	0,07	1,13	1,12	0,36	0,45
inc. % politica/spese finali	22,88	10,52	4,50	16,04	42,68	42,27	40,22	37,31

segue Tavola 24

Politiche economico-finanziarie	Residui Finali Stanziamento				Residui Finali Totali			
	2010	2011	2012	2013	2010	2011	2012	2013
009.Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca	0,81	0,32	0,66	0,12	0,89	0,49	0,36	0,38
010.Energia e diversificazione delle fonti energetiche	0,00	0,00	0,00	0,00	0,09	0,00	0,00	0,00
011.Competitivita' e sviluppo delle imprese	3,08	2,36	2,88	2,37	3,51	2,79	2,03	1,90
012.Regolazione dei mercati	0,00	0,00	0,00	0,00	0,04	0,02	0,05	0,07
015.Comunicazioni	0,00	0,00	0,00	0,00	1,14	1,51	1,34	1,28
016.Commercio internazionale ed internazionalizzazione del sistema produttivo	0,10	0,11	0,18	0,06	0,19	0,12	0,13	0,14
017.Ricerca e innovazione	7,48	6,28	3,09	1,84	3,05	2,22	1,83	2,18
028.Sviluppo e riequilibrio territoriale	25,39	61,26	59,18	56,80	2,62	7,82	8,80	13,06
031.Turismo	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
inc. % politica/spese finali	36,87	70,33	66,00	61,19	11,53	14,98	14,54	19,02

Politiche economico-finanziarie	Residui Finali Stanziamento				Residui Finali Totali			
	2010	2011	2012	2013	2010	2011	2012	2013
020.Tutela della salute	0,00	0,03	0,01	0,00	0,73	0,49	0,74	0,61
022.Istruzione scolastica	0,00	0,00	1,57	0,20	0,39	0,27	0,65	0,82
023.Istruzione universitaria	0,06	0,10	0,20	0,00	1,50	1,06	1,32	1,09
024.Diritti sociali, politiche sociali e famiglia	1,00	0,43	0,49	0,00	1,57	1,32	0,83	0,88
025.Politiche previdenziali	0,00	0,00	0,00	0,00	13,48	14,88	16,91	12,55
026.Politiche per il lavoro	2,87	3,85	1,31	4,22	4,13	4,65	3,99	4,09
030.Giovani e sport	0,00	0,00	0,00	0,00	0,07	0,02	0,03	0,02
inc. % politica/spese finali	3,95	4,41	3,59	4,42	21,86	22,70	24,47	20,07

Politiche economico-finanziarie	Residui Finali Stanziamento				Residui Finali Totali			
	2010	2011	2012	2013	2010	2011	2012	2013
013.Diritto alla mobilita'	2,16	1,15	1,44	3,49	6,98	6,02	5,90	6,59
014.Infrastrutture pubbliche e logistica	10,47	1,30	4,79	3,13	7,65	6,63	7,68	6,65
018.Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	1,43	0,23	0,10	0,09	1,25	1,03	0,70	0,50
019.Casa e assetto urbanistico	1,51	0,27	0,13	0,14	1,52	0,84	0,35	0,30
021.Tutela e valorizzazione dei beni e attivita' culturali e paesaggistici	0,35	0,03	0,06	0,10	0,28	0,28	0,24	0,25
inc. % politica/spese finali	15,92	2,99	6,53	6,93	17,68	14,81	14,87	14,29

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

LA GESTIONE DEL PATRIMONIO

1. Premessa**2. Conto generale del Patrimonio dello Stato e dei conti ad esso allegati:**

2.1. Le risultanze; 2.2. La concordanza tra Conto del patrimonio e Conto del bilancio

3. Analisi delle passività finanziarie: *3.1. Il debito pubblico; 3.2. I residui passivi perenti*

4. Analisi delle attività finanziarie: *4.1. Il patrimonio mobiliare dello Stato - Le società partecipate*

5. Analisi delle attività non finanziarie prodotte: *5.1. Il patrimonio immobiliare dello Stato*

6. Gli immobili gestiti dall’Agenzia del Demanio: *6.1. Locazioni passive; 6.2. Vendita dei beni immobili; 6.3. Valorizzazione del patrimonio immobiliare; 6.4. Beni immobili del Ministero della difesa; 6.5. Gestione dei beni confiscati alla criminalità organizzata*

7. Federalismo demaniale: *7.1. Il federalismo demaniale “culturale”*

8. Le risultanze del conto allegato: Istituto Agronomico per l’Oltremare

1. Premessa

Il Conto generale del patrimonio dello Stato per il 2013 è stato trasmesso alla Corte, contestualmente al Conto del bilancio, in formato digitale il 26 maggio 2014.

Infatti, a partire dall’esercizio finanziario 2013¹ dopo la sperimentazione effettuata nel 2012², il formato digitale costituisce la modalità esclusiva di predisposizione e trasmissione del Rendiconto, in attuazione del Codice dell’Amministrazione Digitale (art. 2, comma 1, d.lgs. n. 82 del 2005).

Il “Conto” costituisce la seconda parte del Rendiconto, generale dello Stato. Espone, in chiusura di esercizio, la situazione patrimoniale con l’indicazione delle variazioni e delle trasformazioni intervenute nel corso dell’esercizio nelle attività e nelle passività finanziarie e patrimoniali, a seguito della gestione del bilancio o per altre cause incidenti sui relativi valori. Illustra, altresì, i punti di concordanza tra la contabilità del bilancio e quella patrimoniale.

Gli elementi del “Conto” sono attualmente definiti dall’art. 36, comma 3, della legge n. 196 del 2009³, che ha abrogato, tra gli altri, l’art. 22 della legge n. 468 del 1978, confermandone peraltro i contenuti.

Esso si articola in quattro sezioni; nella prima si individuano i conti accesi nelle componenti attive e passive del patrimonio dello Stato, suddivisi in quattro macroaggregati - attività finanziarie, attività non finanziarie prodotte, attività non

¹Circolare RGS n. 8 del 3 marzo 2014.

²Circolare RGS n. 20 del 24 aprile 2013.

³ Legge 31 dicembre 2009, n. 196, “Legge di contabilità e finanza pubblica”.

finanziarie non prodotte, passività finanziarie⁴. La seconda e la terza sezione illustrano i vari punti di concordanza tra la contabilità del bilancio e quella patrimoniale e il Conto delle rendite e delle spese, che si presenta come un conto economico dove, peraltro, mancano alcuni elementi (movimenti figurativi, fondi di rischio, di ammortamento ecc.). Nell'ultima sezione sono indicati i prospetti riassuntivi delle attività e delle passività, unitamente ad alcuni allegati che indicano con ulteriori dettagli le componenti attive e passive del patrimonio per Ministeri.

La Ragioneria generale dello Stato ha predisposto, ai sensi dell'art. 36 della legge n. 196 del 2009, un documento di concordanza dei dati del bilancio con quelli del Conto del patrimonio sulla base della classificazione per missioni e programmi, che consente di acquisire informazioni utili in termini di assunzione di impegni complessivi sul "Conto".

La gestione del patrimonio immobiliare dello Stato ha, ormai da diversi anni, assunto una crescente importanza, anche in considerazione della necessità di mettere a profitto e valorizzare i beni, così ottenendo un utile da destinare alla riduzione del debito pubblico.

Tuttavia, i tentativi del legislatore di porre in essere un'attività di ricognizione affidata al Dipartimento del tesoro del Ministero dell'economia e delle finanze non ha ancora raggiunto l'obiettivo auspicato.

L'articolo 2, comma 222, della legge 191 del 2009 (legge finanziaria 2010), finalizzata alla redazione del rendiconto patrimoniale dello Stato a prezzi di mercato⁵, ha imposto a tutte le Amministrazioni pubbliche di comunicare⁶ al Ministero dell'economia e delle finanze l'elenco dei beni immobili a qualsiasi titolo utilizzati o detenuti ed ha accompagnato detto obbligo con la previsione della segnalazione alla Corte dei conti degli Enti inadempienti⁷.

Con successivo d.m. 30 luglio 2010 del Ministro dell'economia e delle finanze si è estesa la rilevazione alle partecipazioni ed alle concessioni detenute dalle Amministrazioni pubbliche.

Nel mese di novembre 2011 è stata, poi, avviata una nuova piattaforma elettronica – *Portale Tesoro* – per la comunicazione da parte dei soggetti interessati dei dati relativi al censimento⁸.

⁴ Sulla base del SEC'95: 'Attività finanziarie' (attività economiche comprendenti i mezzi di pagamento, gli strumenti finanziari ed altre attività economiche aventi natura simile agli strumenti finanziari); 'Attività non finanziarie prodotte' (attività economiche ottenute quale prodotto dei processi di produzione); 'Attività non finanziarie non prodotte' (attività economiche non ottenute tramite processi di produzione); 'Passività finanziarie' (mezzi di pagamento o strumenti finanziari e simili).

⁵ Già prevista dall'art. 6, comma 8, lett. e), del d.P.R. n. 43 del 2008.

⁶ Il termine per la comunicazione, inizialmente fissato in 90 giorni dalla data di promulgazione della legge finanziaria per il 2010 è stato ulteriormente prorogato al 31 luglio 2012 dall'art. 24, del DL n. 216 del 2011. Tuttavia il Ministero, con nota del 10 marzo 2014 ha comunicato che "al fine di incrementare il numero delle Amministrazioni registrate e dei dati inseriti nel sistema, si è ritenuto opportuno consentire la comunicazione dei dati fino al mese di dicembre 2012".

⁷ L'art. 2, comma 222, della legge finanziaria 2010 prevede che tutte le Amministrazioni pubbliche ricomprese nell'art. 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 e successive modificazioni, che utilizzano o detengono, a qualunque titolo, immobili di proprietà dello Stato o dei medesimi soggetti pubblici, comunichino entro il 31 marzo 2010, al Dipartimento del tesoro, l'elenco identificativo dei beni.

⁸ Con la citata nota del 10 marzo 2014 il Ministero ha evidenziato che non sono state apportate modifiche rispetto alla rilevazione dei dati per l'anno 2011. Per l'applicativo di rilevazione degli immobili, è stata implementata la funzione di georeferenziazione (visualizzazione su mappa) dei beni inseriti a sistema. Nel corso dell'anno 2013 sono stati elaborati il Rapporto sulle partecipazioni e quello sui beni immobili, entrambi relativi all'anno 2011, che sono stati pubblicati sul sito del Dipartimento del Tesoro. Con riferimento alle concessioni i dati sono in corso di elaborazione.

I risultati del censimento sono ancora lontani dall'aver raggiunto l'obiettivo previsto, atteso che sono ancora numerosi i soggetti che non hanno adempiuto all'obbligo di comunicazione⁹.

A tale riguardo la Corte esprime un vivo auspicio nel senso di completare la predetta valutazione in base ai prezzi di mercato¹⁰.

2. Conto generale del patrimonio dello Stato e dei conti ad esso allegati

2.1. Le risultanze

La gestione dell'esercizio finanziario 2013 ha prodotto, come anche per i precedenti esercizi finanziari, un peggioramento patrimoniale complessivo pari a 28,2 miliardi (lo scorso anno il peggioramento era pari a 10,5 miliardi). Dal rendiconto patrimoniale 2013 si rileva a fine esercizio un ammontare delle attività pari a 999 miliardi (con un aumento di circa il 2 per cento rispetto allo scorso anno) e passività pari a 2.561 miliardi (con un aumento di circa il 2 per cento rispetto allo scorso anno). L'eccedenza passiva è quindi pari 1.562 miliardi; tenuto conto dell'eccedenza passiva dell'anno precedente (1.534 miliardi) si determina il citato peggioramento di 28,2 miliardi. Analizzando le variazioni delle consistenze delle attività e delle passività, si osserva che le attività mostrano un miglioramento, tuttavia compensato da un incremento delle passività in maggior misura.

Alla base dell'incremento delle attività è da rilevare anche il passaggio dei residui attivi, pari a 842 milioni, provenienti dall'Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato che, ai sensi dell'art. 23^{quater}, comma 1, del decreto-legge n. 95 del 2012, convertito con modificazioni dalla legge n. 135 del 2012¹¹, è stata incorporata nell'Agenzia delle Dogane a decorrere dal 1° dicembre 2012.

⁹ I dati comunicati sono riferiti al 31 dicembre 2011. Il numero di Amministrazioni interessate dall'adempimento è stato pari a 11.021, costituito da 10.604 unità istituzionali incluse nell'elenco del settore S13, pubblicato dall'ISTAT il 30 settembre 2011, e da 417 altre Amministrazioni individuate ai sensi dell'art. 1 del d.lgs. n. 165/2001. Alla chiusura della rilevazione per l'anno 2011, le Amministrazioni che hanno effettuato l'inserimento dei dati nel Portale sono state 6.458 (il 59 per cento del perimetro). Più precisamente, in termini percentuali si tratta del 43 per cento delle Amministrazioni centrali (con una percentuale del 100 per cento per i Ministeri e per le quattro Agenzie Fiscali e del 40 per cento circa per le altre Amministrazioni), del 59 per cento delle Amministrazioni locali (in particolare l'85 per cento delle Regioni, il 95 per cento delle Province, il 64 per cento dei Comuni, il 96 per cento delle Università) e del 100 per cento dei quattro Enti Nazionali di Previdenza ed Assistenza Sociale pubblici inclusi nel perimetro (INAIL, INPS, INPDAP e ENPALS). I dati evidenziano che il 2 per cento delle unità immobiliari censite è di proprietà dello Stato, il 5 per cento appartiene agli Enti di previdenza pubblici e il restante 93 per cento delle altre Amministrazioni. In termini di superficie, l'analisi, mostra che le unità immobiliari dello Stato rappresentano il 12 per cento del totale, mentre quelle degli Enti previdenziali e delle altre Amministrazioni sono pari rispettivamente all'1,1 per cento ed all'1,87 per cento del totale. Si precisa che la maggiore incidenza sul totale dei beni di proprietà dello Stato, in termini di superficie (12 per cento) anziché di numerosità (2 per cento), è riconducibile alla tipologia di immobili detenuti (sedi dei Ministeri, caserme, ecc.), generalmente di rilevanti dimensioni.

¹⁰ Si richiama in proposito quanto osservato nel capitolo concernente il Ministero dell'economia e finanze, paragrafo 3.3.9.

¹¹ Art. 23^{quater}: "Le risorse finanziarie disponibili, a qualsiasi titolo, sui bilanci degli enti incorporati ai sensi del presente articolo sono versate all'entrata del bilancio dello Stato e sono riassegnate, a far data dall'anno contabile 2013, alle Agenzie incorporanti. Al fine di garantire la continuità nella prosecuzione dei rapporti avviati dagli enti incorporati, la gestione contabile delle risorse finanziarie per l'anno in corso, già di competenza dell'Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato, prosegue in capo alle equivalenti strutture degli uffici incorporanti." In attuazione del successivo comma 3 del sopracitato decreto-legge, il Ministero dell'economia e delle finanze, con d.m. dell'8 novembre 2013, ha disposto il trasferimento delle risorse umane, strumentali e finanziarie dell'Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato all'Agenzia delle Dogane, prevedendo con l'art. 4, comma 2 del sopra richiamato decreto che tutte le entrate relative alla gestione dei giochi affluissero al bilancio dello Stato. Di conseguenza con la legge del 24 dicembre 2012, n. 229, relativa al bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2013 e bilancio pluriennale per il triennio 2013-2015, si è provveduto al trasferimento delle risorse finanziarie relative all'ex AAMS al capitolo 3920 (classificato nell'ambito dei trasferimenti correnti ad

I risultati dell'Amministrazione dello Stato vanno integrati con quelli dell'Istituto Agronomico per l'Oltremare, per il quale si registra un miglioramento patrimoniale pari a 551,4 mila euro.

Con riguardo ai risultati differenziali¹², la gestione del bilancio ha apportato al patrimonio un miglioramento (con l'avanzo accertato di circa 65,9 miliardi), peraltro assorbito dalla diminuzione netta verificatasi negli elementi patrimoniali, pari a 29,4 miliardi e dal peggioramento conseguente alle operazioni patrimoniali, che hanno avuto riflessi sul bilancio, pari a circa 64,7 miliardi. Ne discende il richiamato peggioramento patrimoniale complessivo di circa 28,2 miliardi.

Nella tavola che segue vengono rappresentate le consistenze finali delle attività e delle passività dello Stato nel loro complesso, nonché gli incrementi percentuali delle stesse.

Tavola 1

ATTIVO E PASSIVO PATRIMONIALE						
Anno	Attività	incremento/ decremento % su anno precedente	Passività	Incremento/ decremento % su anno precedente	Eccedenza passività	Incremento/ decremento % su anno precedente
2008	619	16,81	2.123	5,95	1.504	6,01
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	1,9	2.561	1,9	1.562	1,8

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

Analizzando distintamente i conti accesi alle componenti attive si denota come le variazioni registrate si concentrino soprattutto tra gli incrementi delle “attività finanziarie” (10,4 miliardi) ed in particolare nella voce “anticipazioni attive”, che complessivamente registra un aumento pari a 15,2 miliardi; all'interno di tale ultimo aggregato si evidenziano i “Crediti concessi ad Enti pubblici e ad istituti di credito” che in particolare registrano aumenti a seguito delle anticipazioni concesse ai sensi degli articoli 1, 2 e 3 del DL 35 del 2013 agli Enti territoriali e agli Enti del Servizio sanitario nazionale.

Sempre tra le attività un incremento considerevole viene dalle “attività non finanziarie prodotte” (+8,7 miliardi) ed in particolare negli “oggetti d'arte” che complessivamente registrano un aumento pari a 5,4 miliardi (rappresentati principalmente dall'aumento dei beni archivistici per 8,9 miliardi e dalla diminuzione dei beni librari per 3,7 miliardi).

Amministrazioni pubbliche) dello Stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze, dedicato ai trasferimenti delle somme occorrenti a far fronte agli oneri di gestione dell'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli.

¹² Le componenti dei risultati differenziali sono sia finanziarie che prettamente patrimoniali.

Nelle attività non finanziarie non prodotte¹³ si registra un incremento complessivo di 214,6 milioni, da ricondurre per la quasi totalità alla voce “terreni” ed in particolare alla voce “Terreni sottostanti a fabbricati ed altre opere” (+87,7 milioni).

Per quanto riguarda invece le variazioni in aumento riscontrate nelle voci che compongono le passività (+47,5 miliardi), si segnalano gli incrementi dei debiti a medio lungo termine (+84,6 miliardi) e la diminuzione dei debiti a breve termine (-36,3 miliardi) e delle anticipazioni passive (-723 milioni); nello specifico dei debiti a medio-lungo termine si segnala un aumento pari a circa 91 miliardi dei debiti redimibili (che comprendono BTP, CCT, prestiti esteri e altri prestiti). Si verifica un notevole incremento di circa 80,2 miliardi per BTP, 17 miliardi di CCT, mentre si registra una diminuzione dei prestiti esteri per 5,2 milioni e per 1,2 miliardi nella categoria residuale intestata ad altri prestiti.

Osservando le passività dei singoli Ministeri, oltre al Ministero dell'economia e finanze, a cui riferire le voci sopracitate relative al debito, si rileva un aumento delle passività per i Ministeri: del lavoro e delle politiche sociali (+499,3 milioni), infrastrutture e trasporti (+451,3 milioni, da attribuire ad una diminuzione dei residui passivi perenti di parte corrente pari a 177,3 milioni e ad un aumento di quelli di parte capitale 628,7 milioni), dei beni e delle attività culturali e del turismo (+207,6 milioni, riconducibili maggiormente all'aumento delle voci classificate tra gli altri Organismi, rappresentate dai rimborsi per quota capitale sui mutui contratti per la realizzazione del programma di interventi a favore del Ministero attuati tramite la società *in house* Arcus S.p.A., nonché dagli interventi urgenti in favore delle zone terremotate di Marche e Umbria) e della salute (+187,4 milioni riconducibili all'aumento dei residui passivi perenti di parte corrente per 216,3 e alla diminuzione di quelli di parte capitale per 28,9 milioni).

Sulla base dei dati ufficiali forniti dal Ministero dell'economia e delle finanze, la composizione e la consistenza del debito pubblico (debito fluttuante, BTP, CCT, Prestiti esteri ed altri prestiti del debito redimibile) rilevata nel Conto del patrimonio dello Stato¹⁴ è pari a 1.778,5 miliardi, con un incremento di 77,6 miliardi (1.652,8 miliardi nel 2011 e 1.700,9 miliardi nel 2012).

Quanto sopra rappresentato, in termini di variazioni intervenute nel corso della gestione 2013, fa registrare consistenze dei singoli conti che ammontano per le attività finanziarie a 704,5 miliardi, per le attività non finanziarie prodotte a 290,4 miliardi, per le attività non finanziarie non prodotte a 4,2 miliardi circa e per le passività finanziarie a 2.561 miliardi.

2.2. La concordanza tra Conto del patrimonio e Conto del bilancio

L'art. 36 della legge n. 196 del 2009 ha stabilito che nel Conto generale del patrimonio dello Stato vengano dimostrati i vari punti di concordanza tra la contabilità del bilancio e quella patrimoniale.

La Sezione II del Conto riassume i movimenti patrimoniali derivanti dagli accertamenti di competenza del bilancio ed evidenzia l'ammontare dell'entrata netta e quello della spesa netta corrispondenti al beneficio o alla perdita apportati dalla gestione di competenza al patrimonio.

¹³ Comprendono terreni, giacimenti e risorse biologiche non coltivate.

¹⁴ Costituito dal debito fluttuante e dai debiti redimibili; questi ultimi rappresentano l'88 per cento del totale.

Al riguardo, si precisa che la differenza tra gli accertamenti e la parte delle entrate che ha generato movimenti compensativi patrimoniali, nonché la differenza tra gli impegni complessivi di bilancio e la parte delle spese che ha generato movimenti compensativi patrimoniali, producono, rispettivamente, le cosiddette “*entrate depurate*” (550,3 miliardi) e “*spese depurate*” (549,1 miliardi). La differenza tra le “*entrate depurate*” e le “*spese depurate*”, pari a 1,2 miliardi, esprime l’aumento netto di patrimonio per operazioni di bilancio.

Analizzando le singole “*entrate depurate*”, si evidenziano, tra le entrate tributarie le categorie “imposte sul patrimonio e sul reddito” (categoria I), che ha rappresentato un’entrata netta sul patrimonio di 252,6 miliardi, nonché la categoria “tasse e imposte sugli affari” (categoria II) per un importo pari a 154,8 miliardi; per quanto riguarda la spesa, il maggior impatto è da riferire alla categoria “trasferimenti correnti alle Amministrazioni pubbliche”, con una spesa netta di 242 miliardi.

Altro aspetto di interesse è la concordanza rappresentata dalla classificazione funzionale della spesa per missioni. Le missioni del bilancio che hanno un maggiore impatto sul patrimonio sono quelle relative alle “Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali” (105,4 miliardi), seguita dalle missioni “Politiche previdenziali” (87,9 miliardi), “Debito pubblico” (82,3 miliardi) nonché “Politiche economico-finanziarie e di bilancio” (63,3 miliardi).

3. Analisi delle passività finanziarie

3.1. Il debito pubblico

Le passività finanziarie iscritte nel Conto del patrimonio a fine esercizio 2013 ammontano complessivamente a 2.561 miliardi; di questi 1.778,5 miliardi sono relativi al debito pubblico, composto dal debito fluttuante, BTP, CCT, Prestiti esteri ed altri prestiti del debito redimibile.

Per quanto concerne la consistenza del debito calcolato sulla base delle metodologie comunitarie, è risultato pari al 132,6 per cento del Prodotto interno lordo (Pil) al 31 dicembre 2013, in crescita del 5,6 per cento rispetto allo stesso aggregato misurato alla fine del 2012 e, rispettivamente, del 11,9 per cento e del 13,3 per cento rispetto al valore relativo al 2011 e del 2010. Nei primi undici mesi del 2013, il debito delle Pubbliche amministrazioni ha toccato il valore più elevato, pari a circa 2.104 miliardi, per poi diminuire nel mese di dicembre, a fronte dell’avanzo registrato dal settore statale e dal netto calo delle disponibilità liquide del Tesoro, il cui livello si incrementa di circa il 4,6 per cento rispetto a quello della fine del 2012¹⁵.

Nella tavola che segue, si riepiloga la composizione dei titoli di Stato in circolazione al 31 dicembre 2013, confrontata con il precedente esercizio¹⁶.

¹⁵ Nel dettaglio, in merito agli strumenti finanziari contratti, si è registrata una lieve diminuzione del debito rappresentato da titoli negoziabili sia dell’amministrazione centrale che degli Enti locali, pari, al 31 dicembre 2013, all’83,9 per cento del debito consolidato complessivo. Si è incrementato invece al 91,9 per cento del totale dei titoli negoziabili la quota emessa in forma di obbligazioni a medio e lungo termine (essa si ragguagliava al 90,8 per cento nel 2012). I titoli di Stato rappresentano più del 99 per cento di questa categoria di passività.

¹⁶ Il debito pubblico riguarda anche parte del fluttuante diverso dai titoli emessi (Poste Italiane S.p.A. Bancoposta, Mef gestione conti correnti e assegni postali, Mef gestione buoni postali fruttiferi).

Tavola 2

RIEPILOGO DELLA CONSISTENZA E DELLA VARIAZIONE DEI TITOLI DI STATO

(in milioni)

	Totale	BTP	BTP€i	BTPit	CCT	CTZ	BOT	Estero
Consistenza al 31-12-12	1.638.724	1.094.496	121.829	27.111	122.590	61.312	151.119	60.267
Consistenza al 31-12-13	1.722.705	1.123.665	133.566	66.376	124.717	76.427	141.099	56.856
Variazione 2013/2012 %	5%	3%	10%	145%	2%	25%	-7%	-6%

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati Ministero dell'economia e delle finanze – Dipartimento del tesoro

In linea generale, la gestione del debito pubblico nel corso del 2013 si è svolta all'interno di una progressiva ripresa di condizioni improntate a normalità per quanto attiene al funzionamento dei mercati finanziari. Ciò ha rappresentato un fatto positivo, rispetto alle diverse condizioni in cui la gestione aveva dovuto essere svolta nell'anno precedente. Naturalmente si sono avvicendate varie fasi, in riferimento ad avvenimenti sia interni che internazionali. Tra i primi vi è da registrare l'incertezza legata all'esaurirsi della XVI legislatura, nonché gli andamenti positivi dei saldi di bilancio, mentre i secondi vanno legati in gran parte alle decisioni di politica monetaria delle banche centrali.

In estrema sintesi, l'andamento del 2013, per i profili considerati, può essere descritto ricordando un inizio in cui si è sentita l'influenza della riduzione dei tassi, anche in connessione all'operare di meccanismi di sostegno finanziario e di integrazione della vigilanza bancaria, il che ha consentito di ritornare sull'emissione di titoli a scadenza più lunga, anche se ciò non ha impedito la riduzione della vita media del debito. Assorbite le tensioni per il passaggio al nuovo Governo, nella seconda parte dell'anno si è assistito ad un quadro caratterizzato da maggiore difficoltà, essenzialmente per gli annunci di un *quantitative easing* da parte delle autorità nordamericane, con inevitabili ripercussioni sulle aspettative in materia di tassi. Nonostante poi qualche fattore di instabilità politica interna, nel complesso la gestione del debito è proseguita in un contesto che si può definire di progressiva acquisizione di condizioni di normalità. Sul finire dell'anno l'esito di tali condizioni si è tradotto in un differenziale di tassi con i *bund* tedeschi a livelli antecedenti la crisi del 2010. Sono anche ripresi gli scambi sul mercato secondario, anche in considerazione del ritorno degli investitori stranieri, sicché si è arrestata la riduzione della quota, avutasi negli anni 2011 e 2012, del debito italiano rappresentata da titoli di Stato posseduta da operatori non residenti.

Emissioni

Come è stato prima messo in luce, la politica di emissione perseguita nel 2013 si è svolta in condizioni caratterizzate da una tendenza di fondo improntata all'acquisizione di una situazione più normale rispetto agli anni immediatamente precedenti. Ciò va visto sia dal punto di vista delle quotazioni e dell'andamento delle negoziazioni, così come in relazione alla curva dei rendimenti. Si può rilevare dunque come la gestione del Tesoro possa definirsi caratterizzata dalla regolarità nonché dalla prevedibilità delle scelte compiute, nel perseguimento degli obiettivi primari di contenimento sia del costo del debito e sia dell'esposizione ai principali rischi di mercato.

Va sottolineato peraltro come l'attenuarsi delle tensioni sui mercati abbia consentito la ripresa delle emissioni anche per quelle tipologie di titoli che negli anni

passati erano risultate maggiormente penalizzate e cioè nello specifico: i titoli nominali a più lungo termine, quelli indicizzati all'inflazione europea e quelli a tasso variabile.

L'ammontare delle emissioni di titoli di Stato è stato pari a 477.271 milioni, al netto di emissioni tramite concambio pari a 3.310 milioni¹⁷. Sul mercato domestico il volume dei titoli emessi è stato pari a 476.271 milioni, sostanzialmente in linea rispetto ai 479.055 milioni collocati nel 2012.

Va rilevato peraltro la particolarità della decisione di cui ai decreti-legge n. 35 e 102 del 2013 di procedere al graduale rimborso dei debiti commerciali contratti dalle pubbliche amministrazioni, che ha rappresentato un elemento sopravvenuto ed aggiuntivo rispetto alle previsioni di emissione di cui alla prima fase dell'anno. Le condizioni complessive comunque non hanno fatto registrare effetti di rimbalzo sul mercato e sulle condizioni di finanziamento.

Per quanto riguarda il comparto domestico a breve termine, sono stati assegnati 218.336 milioni di BOT, di cui 97.885 milioni di titoli annuali, 108.951 milioni di titoli semestrali, 3.000 milioni di titoli trimestrali e 8.500 milioni di titoli flessibili. Poiché nel 2012 le assegnazioni di BOT erano state di 240.735 milioni, la diminuzione registrata nel 2013 è stata pari al 10,3 per cento. Per quanto concerne i titoli a medio-lungo termine, sono stati emessi 257.852 milioni nel 2013, a fronte di 231.169 milioni nel 2012, con un incremento pari al 11,54 per cento. Si ricorda che la gran parte delle emissioni di titoli a medio-lungo termine è composta da BTP, pari a oltre al 65 per cento delle emissioni totali.

Similmente a quanto accaduto nell'ultima parte dell'anno precedente, la tendenza dei tassi a breve termine è stata ancora nel verso di una sensibile riduzione, in media superiore al punto percentuale. Tale volatilità è risultata anche più marcata di quella dei tassi a medio-lungo termine.

Nel comparto dei BTP nominali, come già si è avuto modo di rilevare, le descritte condizioni più fisiologiche del mercato, hanno determinato, oltre alla ripresa di interesse degli investitori, sia domestici che esteri, il fatto che il Dipartimento del Tesoro sia stato posto nella situazione di poter rimodulare le emissioni complessive verso i segmenti a più lungo termine, come testimoniato dall'inaugurazione di due nuovi titoli *benchmark* a 15 e a 30 anni. Vi è stata poi una domanda abbastanza sostenuta, una delle cui conseguenze è stata che la minore esigenza di finanziamenti determinatasi ha indotto il Tesoro a non dar luogo ad alcune aste programmate per la fine dell'anno.

Molto importante è rilevare che, come accaduto per i tassi a breve, quelli dei BTP hanno beneficiato della tendenza positiva che ha caratterizzato il mercato in ciascun segmento. Tale effetto non si è distribuito però con uniformità su tutte le scadenze, ma si è particolarmente concentrato sul medio termine, i cui tassi sono scesi sino ai livelli pre-crisi, allineandosi con quelli registrati nel 2010.

Operazioni di concambio e altre operazioni a riduzione del debito

Sono state effettuate altresì operazioni di concambio e altre operazioni a riduzione del debito, come già avvenuto negli anni precedenti. Il ritiro dal mercato dei titoli ha consentito al Tesoro di ridurre l'ammontare dei titoli in scadenza nel 2015 e nel 2017, due anni particolarmente impegnativi sul fronte dei rimborsi.

¹⁷ "Le Emissioni del Tesoro nel 2013" del Dipartimento del tesoro.

Naturalmente sono state utilizzate le disponibilità sul conto del Fondo ammortamento dei titoli di Stato per effettuare operazioni di riacquisto sul mercato secondario e un rimborso parziale di un titolo in scadenza il primo novembre.

Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato

La legge 27 ottobre 1993, n. 432, successive modificazioni e integrazioni, ha istituito il Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato con l'obiettivo di destinare i proventi delle operazioni di privatizzazione alla riduzione del debito pubblico.

Attualmente il Fondo è disciplinato dal Capo III del Titolo I (artt. 44-52) del d.lgs. 30 dicembre 2003, n. 396, nel quale si prevede, tra l'altro, che i proventi derivanti dalla dismissione mobiliare di partecipazione affluiscono al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato. L'obiettivo prioritario di riduzione dell'ammontare del debito pubblico in circolazione viene perseguito sia riacquistando sul mercato i titoli in essere (operazioni di *buy-back*), sia attraverso i rimborsi a scadenza.

Si ricorda che le entrate al Fondo¹⁸, ai sensi dell'articolo 45 comma 2 del T.U. del debito pubblico, affluiscono attraverso i capitoli di entrata numero 4055 (dismissioni patrimoniali e vendita partecipazioni dello Stato) e numero 3330 (versamenti per donazioni ed eventuali assegnazioni da parte del Ministero dell'economia e delle finanze) del capo X. Le somme che transitano in bilancio sono trasferite al conto 522 per mezzo di decreti di variazione dall'entrata alla spesa, sottoposti alla registrazione della Corte dei conti, e di successivi mandati informatici di pagamento tramite il capitolo di spesa numero 9565, di pertinenza del Centro di Responsabilità – Tesoro – (Unità di Voto 3.3.9. – Ammortamento titoli di Stato) del Ministero dell'economia e delle finanze.

Le dismissioni delle partecipazioni detenute direttamente dal Ministero dell'economia e delle finanze sono la fonte primaria delle entrate del Fondo.

Dal 1995 al 2013 il Fondo è stato utilizzato per complessivi 122.485 milioni di euro di cui 78.368 per rimborsi; la restante parte è stata utilizzata per il riacquisto.

Complessivamente, nell'anno 2013 sono confluiti nel Fondo circa 2 miliardi, di cui 1,2 miliardi relativi a operazioni di privatizzazione, ovvero operazioni assimilabili, costituite sia dal versamento del rimborso capitale di obbligazioni convertibili emesse da alcune banche quotate e sottoscritte dal Tesoro per sostenere la capitalizzazione degli istituti di credito, ai sensi dell'art. 12 del DL n. 185 del 2008, convertito dalla legge n. 2 del 2009 (c.d. "Tremonti bond"), che dalla vendita di azioni ordinarie di Cassa Depositi e Prestiti alle Fondazioni Bancarie azioniste di minoranza, in attuazione dell'art. 36, comma 3^o del decreto-legge n. 179 del 2012¹⁹.

In particolare, gli afflussi derivanti da privatizzazioni e assimilati, sono così composti: circa il 30 per cento dei 908 milioni versati in aprile 2013 a titolo di saldo per l'alienazione di FINTECNA a Cassa Depositi e Prestiti (terza *tranche*)²⁰, a completamento delle privatizzazioni intraprese nel 2012²¹. Ad aprile 2013, sono confluiti, altresì, due versamenti

¹⁸ Dipartimento del tesoro, Relazione al Parlamento sull'Amministrazione del "Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato", anno 2013.

¹⁹ "A decorrere dal 1° aprile 2013 e fino alla data di approvazione da parte dell'assemblea degli azionisti di CDP del bilancio d'esercizio al 31 dicembre 2012, a ciascuna fondazione bancaria azionista di CDP è concessa la facoltà di acquistare dal Ministero dell'economia e delle finanze, che è obbligato a vendere, un numero di azioni ordinarie di CDP non superiore alla differenza tra il numero di azioni privilegiate già detenute e il numero di azioni ordinarie ottenuto ad esito della conversione. Tale facoltà di acquisto è trasferibile a titolo gratuito tra le fondazioni bancarie azioniste di CDP." Art. 36, commi da 3^{bis} a 3^{decies}.

²⁰ Pari a 272,4 milioni.

²¹ L'operazione di cessione è stata perfezionata nel corso del 2012-2013 in più *tranches*: la prima *tranche*, di importo pari a circa 5.423 milioni (di cui 109 milioni per SIMEST, 3.721 milioni per SACE e 1.592 milioni per FINTECNA)

di cui uno pari a 268,1 milioni ed un altro pari a circa un milione, per la vendita di azioni di CDP alle Fondazioni Bancarie di minoranza. A ciò, si aggiungono ulteriori due versamenti di cui uno pari a 500 milioni per il rimborso capitale dei c.d. “Tremonti bond” da parte di Banca Popolare di Milano e l’altro pari a 200 milioni per il rimborso capitale da parte del Credito Valtellinese.

Sono stati trasferiti al capitolo Fondo, nell’arco del 2013, complessivamente 8,3 miliardi, di cui una parte per somme incassate nel 2012, pari a euro 6,7 miliardi²².

In totale le operazioni del 2013, tra rimborsi e riacquisti, hanno riguardato un ammontare nominale di 8,45 miliardi di *stock*. L’utilizzo totale del Fondo è risultato pari a euro 8,44 miliardi; tali operazioni hanno, quindi, esaurito quasi integralmente le disponibilità del Fondo.

Le operazioni di riacquisto²³, nel 2013, effettuate dal Ministero dell’economia e delle finanze, tramite asta competitiva riservata agli operatori specialisti in titoli di Stato, hanno interessato titoli in scadenza soprattutto nel 2015 (2,66 miliardi di euro) e in modo residuale nel 2017 (188 milioni di euro), per un importo nominale pari a 2,85 miliardi di euro. A fronte di tale operazione, l’esborso dal Fondo è risultato pari a 2,84 miliardi, controvalore totale comprensivo dei dietimi di interesse corrisposti sui titoli medesimi. L’operazione è stata effettuata mirando essenzialmente a ottimizzare l’effetto di riduzione dello *stock* dei titoli in circolazione, attraverso il riacquisto di titoli quotati sul mercato a prezzi vicino o sotto la pari, e con l’intento di alleggerire il profilo delle scadenze future.

In relazione ai rimborsi, il Ministero ha utilizzato 5,6 miliardi di euro, disponibili sul Fondo per l’ammortamento dei titoli di Stato, per il rimborso parziale del BTP 1° novembre 2010/1° novembre 2013. Tale modalità di abbattimento è particolarmente utile quando si preferisce alleggerire scadenze potenzialmente critiche a causa della concentrazione dei volumi da rinnovare.

Il saldo del Fondo al 31 dicembre 2013, corrispondente alla giacenza registrata sul conto n. 522 presso la Banca d’Italia, è stato pari a euro 20,4 milioni.

I rimborsi (per quelli in scadenza) e, in particolare, i riacquisti evidenziano un utilizzo del Fondo che consente principalmente una ridefinizione delle scadenze, nonché della spesa per interessi, che seppur connesse al ciclo programmatico di spesa, comportano un impatto solo marginale sullo *stock* del debito sovrano.

è stata corrisposta nel mese di novembre 2012 per un importo equivalente al 60 per cento del patrimonio netto contabile delle società risultante dai rispettivi bilanci al 31 dicembre 2011; la seconda *tranche*, pari a circa 2.500 milioni, è stata corrisposta alla fine del mese di dicembre 2012 a titolo di saldo per l’acquisto di SACE e SIMEST, in considerazione dei valori definitivi di trasferimento, determinati sulla base di perizie giurate redatte da *advisors* indipendenti per ciascuna delle società e ritenuti congrui per CDP; l’ultima *tranche*, pari a circa 908 milioni, è stata versata ad aprile 2013 a titolo di saldo per l’acquisizione di FINTECNA (le risorse della seconda e terza *tranche* sono state destinate per il 30 per cento al Fondo per l’ammortamento dei titoli di Stato e per la rimanente parte al rimborso dei debiti della PA nei confronti delle imprese) - Nota di aggiornamento del DEF 2013.

²² La parte derivante da somme incassate in bilancio nell’esercizio finanziario 2012: 5.422.621.233,93 per cessione delle partecipazioni dello Stato nelle società Fintecna S.p.A., Sace S.p.A. e Simest S.p.A.; 735.557.989,82 per conguaglio del prezzo definitivo delle quote azionarie Simest e Sace S.p.A.; 503.360.763,02, principalmente concernenti le commissioni sulla garanzia dello Stato alle banche (pari a euro 491.455.167,24), e la rimanente parte relativa a voci minori, come l’ammontare delle banconote e monete in lire ancora in circolazione per le quali è prevista la prescrizione a favore dell’Erario. Inoltre, è stato direttamente stanziato in bilancio e successivamente trasferito un importo pari a euro 4.400.000, ai sensi del decreto legge del 24 gennaio 2012 n. 1 articolo 88 (Applicazione del regime ordinario di deducibilità degli interessi passivi per le società, a prevalente capitale pubblico, fornitrici di acqua, energia e teleriscaldamento).

²³ Fonte Mef: Risultati operazione di riacquisto tramite il Fondo per l’ammortamento dei Titoli di Stato (data di regolamento: 20 marzo 2013).

Obiettivi programmatici in tema di riduzione del debito

La Nota di aggiornamento al DEF 2013 prevedeva, in continuità con le azioni già intraprese, la definizione di un programma di dismissioni di partecipazioni detenute direttamente o indirettamente dallo Stato, cui annessi introiti annui per 0,5 punti percentuali di PIL l'anno da destinare a riduzione del debito.

Il DEF 2014 ha confermato il programma di dismissioni di patrimonio pubblico sia mobiliare²⁴ che immobiliare, portando la stima degli introiti allo 0,7 per cento del Pil per ciascuno degli anni 2014-2017. Si tratta di una stima governativa superiore di almeno lo 0,2 per cento rispetto a quella effettuata dalla Commissione europea a Febbraio 2014, che farebbe scendere, nella previsione del DEF, il rapporto debito/Pil dal 134,9 per cento del 2014 al 133,3 per cento del 2015.

A partire da gennaio 2014, è stata avviata la messa sul mercato da parte del Mef del 40 per cento di Poste Italiane S.p.A. e del 49 per cento di ENAV, con una stima di incasso che oscilla tra il 4 e i 6 miliardi di euro.

Infatti, in data 24 gennaio 2014, ai sensi della legge n. 481 del 1995, il Consiglio dei Ministri ha preliminarmente approvato il testo di due schemi di dPCM relativi alle modalità di alienazione di quote di minoranza del capitale sociale di Poste Italiane e ENAV, totalmente controllate dal Mef, rispettivamente fino al 40 e 49 per cento. Recentemente, in data 16 maggio 2014, il Consiglio dei Ministri, acquisito il parere delle competenti Commissioni parlamentari, ha definitivamente approvato il dPCM.

Per quanto riguarda Poste Italiane, viene regolamentata l'alienazione, anche in più fasi, di una quota non superiore al 40 per cento, attraverso un'offerta pubblica di vendita (*Initial public offering* – IPO) rivolta al pubblico dei risparmiatori in Italia, inclusi i dipendenti del Gruppo Poste Italiane, e/o ad investitori italiani e stranieri. Diversamente, di ENAV, indicata dall'art. 691bis del Codice della navigazione come “società pubblica” *provider* di servizi del traffico aereo, è prevista la cessione di una quota non superiore al 49 per cento, da effettuarsi, anche in più fasi, attraverso IPO aperta anche ai dipendenti di ENAV S.p.A., e/o, anche congiuntamente, tramite trattativa diretta da realizzare attraverso procedure competitive.

Si ricorda che il Governo protempore aveva previsto nel piano denominato “Destinazione Italia” di “valorizzare le società partecipate dallo Stato anche con la predisposizione di un piano di dismissioni”, reperendo, quindi, risorse finanziarie da destinare alla riduzione del debito pubblico²⁵.

Va comunque evidenziato che le raccomandazioni del Consiglio dell'Unione europea sul programma nazionale di riforma 2014 dell'Italia del 5 giugno u.s., auspicano in tema di riduzione del debito pubblico di portare a compimento “l'ambizioso piano di privatizzazione”, che, al momento, “rimane in gran parte imprecisato”.

Inoltre, per quanto riguarda le Fondazioni bancarie, che nel corso del 2013 hanno partecipato ad operazioni relative al Fondo ammortamento titoli (tramite Cassa Depositi e Prestiti), il Consiglio auspica di “continuare a promuovere e monitorare pratiche efficienti di governo societario in tutto il settore bancario, con particolare attenzione alle grandi banche cooperative (banche popolari) e alle Fondazioni, al fine di migliorare l'efficacia dell'intermediazione finanziaria”, per favorire la concorrenza del settore nell'acquisire nuovi capitali.”

²⁴ La cessione di quote di partecipazioni dirette interessa ENI, STM e ENAV; mentre la cessione di quote di partecipazione indirette, mediante Cassa Depositi e Prestiti, coinvolge Sace, Fincantieri, CDP Reti e TAG oltre a Grandi stazioni/Cento Stazioni di Ferrovie dello Stato, con stime di incasso tra i 10 e i 12 miliardi.

²⁵ Audizione al Senato del 12 febbraio 2014 del Ministro dell'economia e delle finanze.

Andamento dei rendimenti

Nel corso di tutto il 2013 i tassi di interessi nominali si sono mantenuti su valori storicamente bassi, a causa delle politiche monetarie espansive condotte dalle banche centrali dei principali paesi avanzati, volte a stabilizzare i mercati finanziari e a sostenere la ripresa dell'economia. Un influsso decisivo è stato esercitato dalla politica monetaria perseguita dagli Stati Uniti, con le oscillazioni che si sono determinate al riguardo. Ma naturalmente anche la politica monetaria perseguita in ambito europeo dalla BCE ha giocato un ruolo decisivo. Di conseguenza i rendimenti dei titoli di Stato italiani hanno beneficiato della già più volte citata e progressiva normalizzazione dei mercati obbligazionari.

Come è già stato messo in luce in documenti ufficiali, a livello europeo, il periodo in esame è stato caratterizzato dalla prosecuzione del processo di costruzione dell'unione bancaria e dai significativi progressi delle condizioni dei paesi più colpiti dalle tensioni sul mercato del debito sovrano. A livello nazionale è andata avanti la politica di consolidamento delle finanze pubbliche grazie alla quale l'Italia ha ottenuto la chiusura della procedura per i disavanzi eccessivi, avvenuta nel mese di giugno, mentre il mercato del debito pubblico ha tratto beneficio dalle politiche monetarie espansive e dal rinnovato clima di fiducia, confermato anche dal ritrovato interesse degli investitori stranieri verso i titoli italiani.

Inoltre, merita di essere ripreso il fatto che la curva dei rendimenti del debito italiano ha mantenuto una configurazione fisiologicamente positiva, con tassi costantemente in diminuzione, in particolar modo sulle scadenze fino a due anni. Malgrado il notevole miglioramento sia in termini di rendimenti nominali sia di differenziali rispetto agli analoghi titoli tedeschi, il rallentamento dell'inflazione registrato soprattutto negli ultimi mesi dell'anno ha prodotto un aumento del costo reale del debito che ha parzialmente attenuato gli effetti positivi del calo dei rendimenti.

Struttura del debito

Un elemento di rilievo finale da rimarcare riguarda il fatto che la vita media ponderata dei titoli di Stato si è attestata sul valore di 6,43 anni a fine anno 2013, riducendosi di poco rispetto all'anno precedente (6,62) e in maniera leggermente più evidente rispetto al 2011 (6,99).

3.2. I residui passivi perenti

Tra gli elementi passivi del Rendiconto patrimoniale, tra i debiti a medio-lungo termine, oltre alla voce dei debiti redimibili, vengono classificati anche i debiti diversi, che ricomprendono anche i residui passivi perenti sia di parte corrente sia di parte capitale.

Analizzando i risultati dell'esercizio va sottolineato come lo *stock* a fine esercizio ammonti, complessivamente per il Titolo I e per il Titolo II, a 96,7 miliardi (+1,2 miliardi rispetto al 2012), di cui circa 55 miliardi di parte corrente (+3,6 miliardi) e 41,7 miliardi di parte capitale (-2,4 miliardi).

Le tavole che seguono (3 e 4) hanno lo scopo di rappresentare, in valori assoluti ed in termini percentuali, oltre alle consistenze iniziali e finali, anche le variazioni intervenute in aumento e in diminuzione nel quinquennio 2009/2013.

Tavola 3

RESIDUI PASSIVI PERENTI
ANALISI DELLE VARIAZIONI DELLE CONSISTENZE

(in milioni)

Residui passivi perenti	Dati	2009	2010	2011	2012	2013
Parte corrente	<i>consistenza iniziale</i>	47.100	48.115	47.014	50.838	51.378
	<i>aumenti</i>	3.391	4.263	5.857	16.006	9.657
	<i>diminuzioni</i>	2.376	5.363	2.033	15.466	6.065
	<i>consistenza finale</i>	48.115	47.014	50.838	51.378	54.970
Conto capitale	<i>consistenza iniziale</i>	39.655	37.966	39.213	43.960	44.064
	<i>aumenti</i>	3.394	3.367	7.546	5.355	2.400
	<i>diminuzioni</i>	5.084	2.119	2.799	5.251	4.752
	<i>consistenza finale</i>	37.966	39.213	43.960	44.064	41.712
Totale	<i>consistenza iniziale</i>	86.754	86.081	86.227	94.798	95.442
	<i>aumenti</i>	6.785	7.990	13.403	21.361	12.057
	<i>diminuzioni</i>	7.460	7.482	4.832	20.717	10.817
	<i>consistenza finale</i>	86.081	86.227	94.798	95.442	96.682

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

Tavola 4

RESIDUI PASSIVI PERENTI
ANALISI DELLE VARIAZIONI IN PERCENTUALE

Residui passivi perenti	Dati	var % 2009/2008	var % 2010/2009	var % 2011/2010	var % 2012/2011	var % 2013/2012
Parte corrente	<i>consistenza iniziale</i>	2,15	2,15	-2,29	8,13	1,06
	<i>aumenti</i>	11,00	25,72	37,39	173,28	-39,67
	<i>diminuzioni</i>	15,12	125,72	-62,09	660,75	-60,78
	<i>consistenza finale</i>	2,15	-2,29	8,13	1,06	6,99
Conto capitale	<i>consistenza iniziale</i>	7,83	-4,26	3,28	12,11	0,24
	<i>aumenti</i>	-42,02	-0,80	124,12	-29,04	-55,18
	<i>diminuzioni</i>	70,83	-58,32	32,09	87,60	-9,50
	<i>consistenza finale</i>	-4,26	3,28	12,11	0,24	-5,34
Totale	<i>consistenza iniziale</i>	4,67	-0,78	0,17	9,94	0,68
	<i>aumenti</i>	-23,84	17,76	67,75	59,37	-43,56
	<i>diminuzioni</i>	48,02	0,29	-35,42	328,75	-47,79
	<i>consistenza finale</i>	-0,78	0,17	9,94	0,68	1,30

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

Rispetto allo scorso anno si registra un complessivo aumento del totale dei residui passivi perenti pari a +1,30 per cento, con un aumento pari al 6,9 per cento dei residui perenti di parte corrente ed una diminuzione del 5,34 per cento di quelli in conto capitale.

Si ricorda che il risultato ha risentito anche degli effetti prodotti dalla disposizione del comma 12 dell'art. 9 del DL n. 150 del 2013, che prescrive un'estensione temporale della facoltà prevista per il ministero dell'economia e delle finanze di prorogare i termini di conservazione dei residui passivi relativi a spese in conto capitale anche per gli esercizi finanziari 2013 e 2014: ciò con il dichiarato scopo, tra l'altro, di ridurre la perenzione amministrativa.

La tavola 5 esamina la perenzione 2013 con riferimento alle categorie economiche.

Tavola 5

RESIDUI PASSIVI PERENTI PER CATEGORIE ECONOMICHE

(in migliaia)

Categorie economiche	Consistenze finali	% sul Totale
Redditi da lavoro dipendente	1.367.741	1,41
Consumi intermedi	2.459.460	2,54
Imposte pagate sulla produzione	78.705	0,08
Trasferimenti correnti ad amministrazioni pubbliche	40.266.638	41,65
Trasferimenti correnti a famiglie e istituzioni sociali private	1.329.698	1,38
Trasferimenti correnti a imprese	2.785.608	2,88
Trasferimenti correnti a estero	211.779	0,22
Interessi passivi e redditi da capitale	820.359	0,85
Poste correttive e compensative	3.058.706	3,16
Ammortamenti	154.937	0,16
Altre uscite correnti	2.436.114	2,52
Totale spese correnti	54.969.745	56,86
Investimenti fissi lordi e acquisti di terreni	4.575.925	4,73
Contributi agli investimenti	16.910.090	17,49
Contributi agli investimenti ad imprese	13.917.477	14,40
Contributi agli investimenti a famiglie e istituzioni sociali private	197.161	0,20
Contributi agli investimenti a estero	754.874	0,78
Altri trasferimenti in conto capitale	4.124.245	4,27
Acquisizione di attività finanziarie	1.232.756	1,28
Totale spese in conto capitale	41.712.528	43,14
Totale complessivo	96.682.273	100,00

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

Le nuove perenzioni hanno riguardato per circa il 57 per cento la spesa di parte corrente ed il 43 per cento quella di parte capitale.

Nella parte corrente valori significativi di perenzione raggiunge la categoria dei "trasferimenti ad Amministrazioni pubbliche", che incide in una percentuale pari al 41,65 per cento del totale, mentre con riferimento ai residui passivi perenti di parte capitale la voce Contributi agli investimenti è pari a 17,49 per cento del totale.

Sull'entità delle somme andate in perenzione incide anche l'applicazione della normativa vigente in materia di mantenimento in bilancio dei residui: i residui delle spese correnti e delle spese in conto capitale, non pagati entro il secondo esercizio successivo a quello in cui è stato iscritto il relativo stanziamento, si intendono perenti agli effetti amministrativi.

Ai sensi dell'art. 35, comma 1, lett. a), del DL n. 1 del 2012, è stata adottata dalla Ragioneria generale dello Stato la circolare n. 6 del 2012, con la quale, tra l'altro, in considerazione della strutturale limitatezza delle richieste di pagamento da parte di terzi creditori - che potrebbe essere ricondotta ad una mancata corrispondenza tra le partite debitorie iscritte nei residui perenti e le reali situazioni giuridiche soggettive perfezionate - è stata disposta un'attività di revisione delle partite medesime da parte degli Uffici centrali di bilancio in coordinamento con le Amministrazioni.

Per il 2013 ed il 2014 l'art. 9 comma 12 del DL n. 150 del 2013, convertito con modificazioni dalla legge n. 15 del 2014, ha esteso la facoltà prevista dall'art. 30, comma 11, della legge n. 196 del 2009 di conservare nell'esercizio 2014 residui di parte capitale che altrimenti andrebbero in perenzione con il consuntivo 2013, nonché nell'esercizio 2015 residui altrimenti colpiti da perenzione amministrativa con la chiusura dell'esercizio 2014²⁶.

La tavola 6 illustra in dettaglio le movimentazioni del Conto del patrimonio a seguito di nuove perenzioni, reiscrizioni in bilancio e prescrizioni, distinti per Amministrazione.

Tavola 6

RESIDUI PASSIVI PERENTI NUOVE PERENZIONI- REISCRIZIONI-PRESCRIZIONI ED ECONOMIE

(in migliaia)

Amministrazione di Spesa	Nuove perenzioni			%	Reiscrizioni			%	Prescrizioni ed economie			%
	Titolo I	Titolo II	Totale		Titolo I	Titolo II	Totale		Titolo I	Titolo II	Totale	
Ministero dell'economia e delle finanze	6.750.042,16	422.863,80	7.172.905,96	61,14	1.073.498,79	520.460,40	1.593.959,19	29,24	1.808.923,24	175.285,06	1.984.208,30	39,36
Ministero dello sviluppo economico	24.016,89	186.009,40	210.026,30	1,79	21.944,93	532.480,56	554.425,49	10,17	1.641,22	815.826,56	817.467,78	16,22
Ministero del lavoro e delle politiche sociali	2.014.127,60	0,00	2.014.127,60	17,17	199.710,27	8.340,44	208.050,71	3,82	1.345.283,32	23.621,67	1.368.904,99	27,16
Ministero della giustizia	24.018,70	8.922,39	32.941,09	0,28	5.099,78	43.536,21	48.635,98	0,89	49.033,54	1.451,45	50.484,99	1,00
Ministero degli affari esteri	43.394,36	1.158,67	44.553,04	0,38	47.170,61	3.641,20	50.811,81	0,93	9.745,34	774,58	10.519,92	0,21
Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca	34.228,28	6.753,57	40.981,84	0,35	2.325,90	712.821,02	715.146,92	13,12	121.340,73	98.168,66	219.509,39	4,35
Ministero dell'interno	79.705,91	25.534,53	105.240,44	0,90	404.074,12	282.123,27	686.197,39	12,59	4.386,70	270,87	4.657,57	0,09
Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare	17.597,62	74.149,83	91.747,45	0,78	5.182,02	146.577,17	151.759,18	2,78	746,69	5.336,66	6.083,35	0,12
Ministero delle infrastrutture e dei trasporti	151.984,35	1.231.222,81	1.383.207,15	11,79	75.067,60	762.928,13	837.995,73	15,37	254.236,24	49.617,15	303.853,39	6,03
Ministero della difesa	108.554,11	183.131,07	291.685,18	2,49	151.620,61	141.925,02	293.545,63	5,38	43.531,28	21.157,62	64.688,90	1,28
Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali	10.382,09	18.294,50	28.676,59	0,24	19.226,42	168.483,08	187.709,50	3,44	66.660,28	82.437,38	149.097,66	2,96
Ministero per i beni e le attività culturali e il turismo	5.383,84	4.769,14	10.152,98	0,09	987,57	15.027,25	16.014,82	0,29	37.420,23	12.617,46	50.037,69	0,99
Ministero della salute	279.274,17	27.120,00	306.394,17	2,61	52.241,77	55.419,94	107.661,71	1,97	10.703,44	622,82	11.326,26	0,22
Totale	9.542.710,08	2.189.929,71	11.732.639,79	100,00	2.058.150,36	3.393.763,69	5.451.914,05	100,00	3.753.652,27	1.287.187,92	5.040.840,18	100,00

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

Il Ministero dell'economia e delle finanze registra la parte maggiormente significativa di nuove perenzioni, con circa il 61,14 per cento dei residui passivi perenti del titolo I e II (in diminuzione rispetto al dato 2012 pari al 68,06 per cento del totale); segue il Ministero del lavoro e delle politiche sociali con il 17,17 per cento (in aumento rispetto al dato 2012 pari al 14,33 per cento del totale) e il Ministero delle infrastrutture

²⁶ Cfr. circolare Mef n. 45 del 19 dicembre 2013. Tale possibilità è tuttavia limitata ad ipotesi specificamente indicate e su motivate richieste dei Ministri competenti, previa valutazione da parte del Mef delle cause che ne determinano la necessità.

e dei trasporti con l'11,79 per cento (in aumento rispetto al dato 2012, pari al 7,31 per cento del totale).

Per una compiuta rappresentazione di quelli che sono stati i flussi nel loro complesso, occorre effettuare un'analisi di ciò che ha determinato variazioni in diminuzione.

Tra le variazioni in diminuzione annotate sui residui passivi perenti sono contabilizzate sia le somme che vengono riprodotte in bilancio che ammontano a 5,4 miliardi, sia quelle prescritte e andate in economia che totalizzano 5 miliardi.

Con riferimento alle reiscrizioni il Mef registra la percentuale maggiore, pari a 29,24 del totale, seguito dal Ministero delle infrastrutture con il 15,37 per cento ed il dell'Interno con il 12,59 del totale.

Con riferimento alle prescrizioni ed economie la percentuale del Ministero dell'economia è pari al 39,32 per cento²⁷ mentre significativo è il dato del Ministero del lavoro e politiche sociali che raggiunge 27,16 per cento del totale, superando anche la percentuale delle nuove perenzioni²⁸.

4. Analisi delle attività finanziarie

4.1. Il patrimonio mobiliare dello Stato - Le società partecipate²⁹

Nel rendiconto patrimoniale tra le attività finanziarie vengono classificate le partecipazioni al capitale di società detenute dalle Amministrazioni statali. La consistenza al 31 dicembre 2013 ammonta complessivamente a circa 77,1 miliardi, registrando un aumento rispetto all'anno precedente di circa 6 miliardi; le azioni non quotate rappresentano la quasi totalità della consistenza (61,2 miliardi).

Al Conto del patrimonio sono allegate schede informative per individuare, oltre che la qualificazione di società collegate, controllate ed altro, gli elementi più significativi delle società azionarie partecipate dallo Stato quali il risultato di gestione 2011³⁰, il valore del capitale sociale, il valore della partecipazione statale, la percentuale di partecipazione statale, il numero totale delle azioni, il valore nominale delle azioni, l'utile o la perdita dell'esercizio, la distribuzione degli utili, l'indice di redditività della società quale risultato del rapporto tra utile e capitale sociale.

²⁷Cfr. il paragrafo 3.3.4 "Reiscrizione e revisione residui perenti" del capitolo sul Ministero dell'economia e delle finanze: "I fondi per la reiscrizione dei residui passivi perenti agli effetti amministrativi, transitati nel corso dei precedenti esercizi dal conto del bilancio al conto del patrimonio, hanno potuto contare su una disponibilità di circa 5,5 miliardi, 3,4 dei quali di conto capitale. Tale disponibilità è stata completamente utilizzata, a fronte di richieste di reiscrizione per 17,7 miliardi, con un'incidenza di appena il 31 per cento, sicuro indice di sofferenza. Di dimensioni ragguardevoli appare il risultato della revisione: circa 3 miliardi sono stati eliminati dal conto del patrimonio, perché prescritti (2 miliardi circa) o insussistenti (1 miliardo). Tra essi, emergono, per la parte corrente, i trasferimenti a pubbliche amministrazioni (397,8 milioni) e a imprese (304,6 milioni) e le poste correttive (504,9 milioni); per il conto capitale, i contributi per investimenti (1,1 miliardi)..."

²⁸L'UCB del Ministero ha chiarito con nota del 4 giugno 2014 che dell'importo complessivo di euro 1.345.283.320 ascrivibile ad economie relative a residui perenti di parte corrente, "l'importo di euro 1.314.305.792,00 si riferisce a residui verso INPS, come comunicato all'UCB da parte della competente Direzione Generale che, seguendo le indicazioni contenute nella circolare del Ministero dell'Economia e delle Finanze n. 6 del 27 febbraio 2012, ha condotto con l'INPS una procedura di monitoraggio e smaltimento dei residui passivi, allo scopo di eliminare dal conto del patrimonio le somme non più dovute in quanto non più supportate da una persistente situazione giuridica passiva".

²⁹Un'analisi complessiva delle società partecipate statali è stata trattata nel Rapporto 2014 sul coordinamento di finanza pubblica, di cui alla delibera n 5/SSRRCO/RCFP/14.

³⁰L'iscrizione nel conto patrimoniale delle partecipazioni sconta infatti i tempi di approvazione dei bilanci da parte delle società e pertanto i dati iscritti, in termini di consistenze e variazioni intervenute nonché le relative informazioni, si riferiscono ai bilanci chiusi al 31 dicembre dell'anno precedente.

Le partecipazioni sono detenute direttamente dai Ministeri dell'economia e delle finanze, dello sviluppo economico, delle politiche agricole alimentari e forestali, dal Ministero della difesa, dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti nonché dei beni e attività culturali. Nel Conto del patrimonio del 2013 risultano iscritte le società per cui nella Decisione di parifica dello scorso anno si è provveduto a segnalare alle amministrazioni competenti la loro mancata iscrizione (Difesa servizi, S.p.A., Ferrovie appulo lucane S.r.l. e Ferrovie del sud est servizi autostradali S.r.l.).

Le Amministrazioni dello Stato partecipano a complessive quarantasei società, gran parte delle quali è assoggettata al controllo della Corte dei conti *ex-lege* n. 259 del 1958³¹.

Come già segnalato lo scorso anno, alcune società si trovano in posizioni giuridiche particolari. Si tratta di Alitalia S.p.A. in amministrazione straordinaria (iscritta nel Conto del patrimonio 2012 con una posta simbolica pari a 1 euro; e che quest'anno presenta una iscrizione nel Conto patrimoniale pari a 1,27 miliardi; tale movimentazione è dovuta alla conclusione del trasferimento degli strumenti finanziari - azioni ed obbligazioni Alitalia A.S.).

Per quanto riguarda le società cedute alla Cassa Depositi e Prestiti (Sace, Fintecna e Simest), l'iscrizione in patrimonio non viene registrata nel 2103 per le prime due, mentre per Simest si registra un azzeramento della consistenza.

A marzo 2013, è stata istituita la società Investimenti Immobiliari Italiani Sgr S.p.A. (Invimit Sgr), autorizzata a fornire il servizio di gestione collettiva del risparmio, con provvedimento della Banca d'Italia dell'8 ottobre 2013, secondo quanto previsto dagli artt. 33 e 33bis del decreto-legge 98/2011. Nel conto del patrimonio risulta iscritta per un importo pari all'apporto del capitale sociale di 8 milioni.

Le società quotate sono partecipate dal solo Ministero dell'economia e delle finanze e sono: ENI S.p.A. (partecipata al 31 dicembre 2013 al 4,34 per cento con un incremento dello 0,41 per cento rispetto al 2011), ENEL S.p.A. (partecipata al 31,24 per cento) e Finmeccanica S.p.A. (partecipata al 30,20 per cento); Stmicroelectronics Holding N.V. (partecipata al 50 per cento).

Per quanto riguarda la società Buonitalia S.p.A., partecipata dal Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali, è stata posta in liquidazione dall'art. 18bis DL 95/2012); nel Conto del patrimonio 2013 la relativa posta viene azzerata.

La tavola che segue rappresenta le società quotate e non quotate partecipate dai vari dicasteri, così come risultanti dai singoli allegati al rendiconto patrimoniale, con i dati contabili rilevanti ai fini dell'iscrizione nel conto.

³¹Si tratta di 22 società partecipate dal ministero dell'economia e delle finanze che sono: Cinecittà Luce S.r.l., Anas S.p.A., Cassa depositi e prestiti S.p.A., Coni servizi S.p.A., Consap S.p.A., Consip S.p.A., Enav S.p.A., Eni S.p.A., Enel S.p.A., Eur S.p.A., Expo 2015 S.p.A., Ferrovie dello Stato S.p.A., GSE S.p.A., Invitalia S.p.A., Istituto poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A., Italia Lavoro S.p.A., Poste italiane S.p.A., Sicot S.p.A., Sogei S.p.A., Sogesid S.p.A. e Rai S.p.A., Difesa servizi S.p.A..

Tavola 7

(in migliaia)

Società	Quota di partecipazione detenuta	Patrimonio netto	Capitale sociale	Utile / Perdita d'esercizio	Numero azioni societarie	Indice di redditività Utile/Pat.netto %	Posta patrimoniale consistenza iniziale al 1.01.2013	Posta patrimoniale consistenza finale al 31.12.2013
Ministero dell'economia e delle finanze								
CINECITTA' LUCE S.p.A.	100,00	1.454	75.400	-50.571	14.500.000		52.025	1.454
Arte, cultura e spettacolo S.p.A. (ARCUS)	100,00	11.771	8.000	931	8.000	7,9	16.378	11.735
Azienda nazionale autonoma delle strade S.p.A. (ANAS)	100,00	2.735.701	2.269.892	2.157	2.269.892	0,370	2.718.614	2.735.701
Soluzioni per il sistema economico S.p.A. (SOSE)	88,89	4.079	3.915	231	40.000	5,000	3.873	4.079
CASSA DEPOSITI E PRESTITI S.p.A.	80,10	13.485.063	3.500	2.852.617	237.465.317	19,700	9.868.854	12.672.932
Comitato Olimpico Nazionale Italiano S.p.A. (CONI SERVIZI)	100,00	46.048	1.000	3.092	1.000.000	6,700	42.954	45.246
Concessionaria servizi assicurativi pubblici S.p.A. (CONSAP)	100,00	130.021	5.200	2.834	10.000.000	2,200	127.187	128.675
Concessionaria Servizi Informativi Pubblici S.p.A. (CONSIP)	100,00	27.775	5.200	2.315	5.200.000	8,330	25.460	27.775
Ente Nazionale per l'Assistenza al Volo S.p.A. (ENAV)	100,00	1.288.897	1.121.744	46.191	1.121.744.385	3,580	1.242.706	1.273.897
Ente nazionale idrocarburi S.p.A. (ENI)	4,34	1.761.056	4.005.359	9.078.359	157.552.137	22,370	1.592.136	1.589.324
STMicroelectronics Holding N.V.	50,00	787.398	1.180.400	-254.879	1.300.000	-9,300	931.239	755.578
FINMECCANICA S.p.A.	30,20	1.277.687	2.543.862	-700.042	174.626.554	-16,550	1.489.009	1.277.687
Ente Nazionale per l'Energia Elettrica S.p.A. (ENEL)	31,24	8.068.661	9.403.358	3.420.003	2.937.972.731	13,240	7.087.802	7.627.965
Esposizione universale di Roma S.p.A.(EUR)	90,00	642.830	645.248	6.700	5.807.232	0,938	636.799	642.830
EXPO 2015 S.p.A.	40,00	19.176	10.120	-2.389	4.048.000	-0,049	5.792	19.176
FERROVIE DELLO STATO S.p.A.	100,00	36.174.709	38.790.425	73.291	38.790.425.485	0,203	36.103.209	36.174.709
Gestore servizi energetici S.p.A (GSE)	100,00	141.454	26.000	19.230	26.000.000	13,590	122.224	129.454
Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo d'impresa (INVITALIA S.p.A.)	100,00	793.275	836.384	631	1.257.637.210	0,079	789.461	793.275
Istituto poligrafico zecca dello Stato S.p.A. (IPZS)	100,00	654.213	340.000	73.499	340.000.000	11,230	576.391	594.213
ISTITUTO LUCE-CINECITTA' S.r.L.		247					14	247
ITALIA LAVORO S.p.A.	100,00	85.811	74.786	157	74.786.057	0,180	85.654	85.811
POSTE ITALIANE S.p.A.	100,00	4.062.870	1.306.110	722.245	1.306.110.000	17,700	2.001.813	4.062.870
Rete autostrade mediterranee S.p.A. (RAM)	100,00	2.334	1.000	105	1.000.000	4,510	2.229	2.334
Sistemi di consulenza per il Tesoro S.r.L. (SICOT)	100,00	3.528	2.500	242		6,850	3.286	3.528
Società Generale d'Informatica S.p.A. (SOGEI)	100,00	152.840	28.830	29.292	28.830	19,165	123.548	123.548
Interventi integrati per la sostenibilità dello sviluppo S.p.A. (SOGESID)	100,00	57.313	54.821	610	107.492.000	1,070	56.703	56.813
Società gestione impianti nucleari S.p.A. (SOGIN)	100,00	43.928	15.100	4.200	15.100.000	9,561	39.728	43.928
STUDIARE SVILUPPO S.r.L.	100,00	837	750	6		0,738	831	837
FONDO ITALIANO INVESTIMENTO SGR S.p.A.	12,50	878	4.000	1.070	500.000	15,200	745	878
Istituto per lo Sviluppo Economico dell'Italia Meridionale (ISVEIMER S.p.A.) in liquidazione dal 1996	33,18	21.869	62.374	2.865	40.584.928	4,350	20.856	22.671
Radiotelevisione italiana S.p.A. (RAI)	99,56	292.854	242.518	-245.663	241.447.000	-83,520	425.660	292.849
Sviluppo del Mercato dei Fondi Pensione S.p.A. (MEFOP)	53,26	1.715	104	289	106.520	8,980	1.561	1.680
LAMFOR S.r.L. in liquidazione	100,00	595	6.345	-160	6.344.672	-26,920	756	595
INVIMIT SGR SPA investimenti immobiliari italiani società gestione risparmio società per azioni	100,00		2.000	741	2.000		0	8.000
ALITALIA S.p.A.							-	1.266.427
ARMAMENTI E AEROSPAZIO S.p.A. in liquidazione							360.615	360.615
Totale							66.195.497	72.839.336
Ministero dello sviluppo economico								
Cooperazione finanza impresa (CFI)	98,40	97.033	83.652	28	162.080	0,030	100.109	97.063
Società finanziaria per lo sviluppo delle cooperative (So.Fi.Coop.)	99,58	29.029	30.813	1.101	596.696	3,776	30.123	29.030
SIMEST S.p.A.	76,00						177.419	0
Totale							307.651	126.093

Società	Quota di partecipazione detenuta	Patrimonio netto	Capitale sociale	Utile / Perdita d'esercizio	Numero azioni societarie	Indice di redditività' Utile/Pat.netto %	Posta patrimoniale consistenza iniziale al 1.01.2013	Posta patrimoniale consistenza finale al 31.12.2013
Ministero delle politiche agricole e forestali								
Agenzia di Pollenzo S.p.A.	3,91	971	25.610	118	193.798	0,475	966	971
Buonitalia S.p.A. in liquidazione	70,00	253	500	0	350.000	0,000	253	0
Istituto sviluppo agroalimentare S.p.A. (ISA)	100,00	336.464	300.000	15.243	300.000.000	4,531	537	336.464
Totale							1.756	337.435
Ministero per i beni e le attività culturali e del turismo								
Arte Lavoro e Servizi S.p.A. (Ales)	100	6.208	5.616	463	5.400.000	0	5.746	6.208
Totale							5.647	6.208
Ministero delle infrastrutture e dei trasporti								
Ferrovie del sud est e servizi automobilistici S.r.l.	100	10.613	10.013	74			0	10.613
Ferrovie appulo-lucane S.r.l.	100	10.522	10.013	1.815			0	10.522
Totale								21.135
Ministero della difesa								
Difesa Servizi S.p.A.	100	1.334	1.000	303	1.000	23	0	1.334
Totale								1.334

Fonte: Elaborazioni su dati Ragioneria generale dello Stato - Conto del patrimonio

Si precisa che per quanto riguarda la nuova società Invimit SGR S.p.A., la consistenza finale deriva dal passaggio finanziario per la sottoscrizione di nuove azioni; il bilancio societario al 31 dicembre 2013, registra un patrimonio netto diminuito di una perdita per 741mila euro; al momento, non essendo ancora approvato il bilancio societario, la perdita non viene contabilizzata sul conto del patrimonio.

Le consistenze finali registrate nel 2013 evidenziano per alcune società, movimentazioni in diminuzione del patrimonio netto³².

Tra le società partecipate dal Ministero dell'economia e finanze (non quotate) risultano in perdita la Cinecittà Luce S.p.A. (50,6 milioni), la STMmicroelectronics holding (254,9), la Finmeccanica S.p.A. (700 milioni), l'Expo 2015 S.p.A. (2,4 milioni), la RAI (245,7) e Lam.For in liquidazione (160 mila).

Le altre partecipate del Ministero presentano un risultato d'esercizio positivo, che si riflette sull'indice di redditività.

Le società direttamente partecipate dallo Stato hanno quote di partecipazione in altre società. Si espone di seguito una rappresentazione delle società di secondo livello, derivante dal conto del patrimonio, distinta per classi di partecipazione.

³² Di seguito si segnalano le movimentazioni più significative.

- Arcus S.p.A.: il patrimonio netto iscritto in conto registra una diminuzione derivante dal versamento in entrata nel bilancio dello Stato per complessivi 35.748 euro, ai sensi dell'art. 61, comma 17 del DL 112 del 2008 (somme provenienti dalle riduzioni di spesa) e ai sensi dell'art. 6 comma 21 del DL 78 del 2010;
- Cassa depositi e prestiti: la diminuzione è pari al dividendo distribuito per un importo di 812,1 milioni;
- Coni servizi: il patrimonio netto iscritto in conto registra una diminuzione derivante dal versamento in entrata nel bilancio dello Stato per complessivi 800.000 euro ai sensi dell'art. 61, comma 17 del DL 112 del 2008 (somme provenienti dalle riduzioni di spesa);
- Consap: la diminuzione è pari al dividendo distribuito di 1,3 milioni;
- Enav: la diminuzione è pari al dividendo distribuito di 15 milioni;
- Eni: la diminuzione è pari al dividendo distribuito di 171,7 milioni;
- STMmicroelectronics Holding: la diminuzione è pari al dividendo distribuito di 31,8 milioni;
- Enel: la diminuzione è pari al dividendo distribuito di 440,6 milioni;
- GSE: la diminuzione è pari al dividendo distribuito di 12 milioni;
- IPZS: la diminuzione è pari al dividendo distribuito di 60 milioni;
- Sogei: la diminuzione è pari alla restituzione di somme derivanti da avanzo di gestione sul capitolo di entrata 2957 per un importo di 29,3 milioni.

Tavola 8

PARTECIPAZIONI DI SECONDO LIVELLO

<i>Percentuale di partecipazione</i>	<i>Numero Società 2011</i>	<i>Numero Società 2012</i>
0-9,99	104	43
10,00-19,99	127	22
20,00-49,99	174	73
50,00-99,99	61	62
100,00	60	62
<i>Totale</i>	<i>526</i>	<i>262</i>

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

Rispetto al 2011 lo scostamento del numero delle partecipazioni di secondo livello è da imputarsi quasi totalmente al passaggio a Cassa depositi e prestiti di Simest, che aveva partecipazioni in 257 società.

5. Analisi delle attività non finanziarie prodotte

5.1. Il patrimonio immobiliare dello Stato

Premessa

Dal Conto del patrimonio si evince una consistenza dei beni immobili al 31 dicembre 2013 pari a circa 59,9 miliardi³³ con un incremento di circa 1,6 miliardi, il che conferma l'andamento in crescita degli ultimi anni conseguente ad una più attenta ricognizione dei beni immobili.

In particolare l'incremento ha interessato soprattutto i fabbricati non residenziali ed in particolare i fabbricati civili adibiti a fini istituzionali – uso governativo e caserme (+1,2 miliardi) e i beni immobili di valore culturale (+362 milioni); risultano, invece, ancora in diminuzione le abitazioni (-75 milioni).

Il Riepilogo degli inventari, compilato dall'Agenzia del Demanio, in base alla categoria patrimoniale, offre ulteriori informazioni. Complessivamente, i beni immobili sono 41.619, per un valore complessivo pari a 58,5 miliardi; di questi, 41.275 siti sul territorio nazionale per un valore economico di 36,7 miliardi, 344 ubicati all'estero per un valore economico di 718 milioni e 5.793 beni demaniali, artistici e storici, con un valore di 21,1 miliardi.

Dal Conto del patrimonio si rileva che la consistenza più elevata di immobili si colloca nella Regione Lazio (circa 17,2 miliardi); sempre come *stock* di valutazione segue la Regione Campania (circa 7,4 miliardi); la Regione Toscana (circa 5,3 miliardi); la Regione Veneto (5,1 miliardi); la Regione Lombardia e la Regione Emilia Romagna (circa 4 miliardi ciascuna).

Nel rendiconto patrimoniale sono presenti numerosi quadri prospettici che analizzano i beni immobili, sia come classificazione SEC'95 che come classificazione della categoria patrimoniale; tuttavia, quest'ultima è analizzata per il solo Ministero

³³ In base alla classificazione SEC'95.

dell'economia e delle finanze (che comprende la quasi totalità dei beni immobili – consistenza finale pari a 58,3 miliardi).

La differenza tra i 59,9 miliardi ed i 58,3 miliardi risulta pari a 1,6 miliardi ed è attribuibile alla mancata classificazione della categoria patrimoniale dei restanti ministeri (Ministero della difesa, Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, etc.). Pur se tale differenza incide per una quota non rilevante, è auspicabile il riallineamento dei dati, attraverso la medesima modalità di rappresentazione contabile anche per le amministrazioni diverse dal Mef.

Il disallineamento registrato tra i dati del Rendiconto patrimoniale e quelli del Riepilogo fornito dall'Agenzia del Demanio, è riconducibile, come per gli anni precedenti, a varie motivazioni che determinano una differente consistenza finale delle poste patrimoniali, con la conseguente non validazione delle stesse da parte dei competenti uffici di riscontro centrali e periferici (RGS - Ragionerie territoriali dello Stato e Agenzia del Demanio - Direzioni regionali).

Anche al fine di eliminare completamente tali scostamenti, il d.m. 16 marzo 2011³⁴ ha dettato i principi e le direttive per la revisione e l'informatizzazione delle scritture contabili riguardanti i beni immobili di proprietà dello Stato, appartenenti al patrimonio disponibile ed indisponibile. In attuazione del decreto, con provvedimento del Ragioniere Generale dello Stato, di concerto con il direttore dell'Agenzia del Demanio, nel mese di dicembre 2011 è stato individuato il nuovo sistema di scritture contabili dei beni immobili di proprietà dello Stato, ivi compresi i beni del Demanio storico-artistico direttamente gestiti dal Ministero dell'economia e delle finanze e, per esso, dall'Agenzia del Demanio.

Con circolare n. 25 del 2013, sono state dettate ulteriori disposizioni per la formalizzazione delle operazioni di consegna di immobili alle Amministrazioni dello Stato nonché per la tenuta documentale delle operazioni di riconsegna e di dismissione, a causa delle mutate esigenze, dei beni immobili in precedenza affidati per l'uso governativo.

Piano Generale degli interventi manutentivi

L'art. 12 del DL n. 98 del 2011³⁵, al fine di rendere più efficiente la gestione del patrimonio immobiliare dello Stato, ha assegnato all'Agenzia del Demanio il ruolo di "manutentore unico", accentrando le decisioni di spesa e la funzione di committenza relativamente agli interventi manutentivi da effettuare sugli immobili in uso alle Amministrazioni dello Stato.

L'Agenzia, sulla base di una programmazione pluriennale che deve tenere conto dei fabbisogni rappresentati dalle Amministrazioni e sulla base delle priorità tecniche definite dai Provveditorati alle opere pubbliche³⁶, assume le decisioni di spesa, stipula

³⁴D.m. 16 marzo 2011 "Principi e direttive per la revisione e l'informatizzazione delle scritture contabili dei beni immobili di proprietà dello Stato". I flussi informativi sono inviati tre volte l'anno a scadenze predefinite (giugno, novembre e gennaio) e le informazioni relative a ciascun cespite variato sono corredate anche dei dati relativi a identificativi catastali, servitù, utilizzi privati e utilizzi governativi vigenti. Tale procedura deve consentire alle Ragionerie territoriali l'accesso alle basi dati dell'Agenzia al fine di acquisire tutti i documenti che le Filiali del Demanio individuano come rilevanti per le variazioni avvenute sui cespiti.

³⁵ DL n. 98 del 2011, convertito con modificazioni dalla legge n. 111 del 2011.

³⁶ Ai Provveditorati per le Opere Pubbliche, in qualità di organo tecnico individuato dal richiamato art. 12, è assegnato il compito di verificare e validare i fabbisogni manutentivi comunicati e di curare la successiva fase realizzativa.

accordi quadro con gli operatori del settore e assicura il monitoraggio degli interventi di manutenzione ordinaria e straordinaria³⁷.

In attuazione dell'art. 12 DL n. 98 del 2011 è stato emanato il Piano generale degli interventi per l'anno 2013, che prevede n. 1.170 interventi, di cui n. 633 di manutenzione ordinaria e n. 537 di manutenzione straordinaria, per un valore complessivo di circa 107 milioni di euro, dando priorità agli interventi su immobili oggetto di Piani di razionalizzazione finalizzati al recupero degli spazi interni ovvero all'abbattimento di locazioni passive nonché a quelli volti all'efficientamento energetico. Nel corso del 2013, sono state inoltre avviate le attività di elaborazione del Piano Generale per il triennio 2014-2016³⁸.

Con riferimento alla fase di realizzazione degli interventi, l'Agenzia del Demanio ha proceduto alla pubblicazione dei bandi di gara per la stipula di Accordi Quadro con gli operatori specializzati nel settore³⁹, ai quali verrà affidata la realizzazione degli interventi manutentivi. Inoltre, risultano in corso di sottoscrizione le Convenzioni quadro con i Provveditorati territorialmente competenti per l'affidamento della gestione e realizzazione degli interventi manutentivi inseriti nel Piano Generale.

Dai dati forniti dall'Agenzia del Demanio emerge che il maggior numero di interventi manutentivi (ordinari) su immobili di proprietà dello Stato nel 2013 ha riguardato la Regione Lazio (n. 1.576 interventi, pari al 14,15 per cento del totale), seguita dalla Toscana (1002 interventi) e dalla Campania (967 interventi); il maggior numero di interventi manutentivi su immobili di proprietà di terzi in uso a titolo di comodato ha, invece, riguardato il Veneto (29 interventi), seguito dalla Puglia (26 interventi) e dalla Liguria (17 interventi).

6. Gli immobili gestiti dall'Agenzia del Demanio

6.1. Locazioni passive

A decorrere dal 2011, ai sensi del citato comma 222 dell'art. 2 della legge finanziaria 2010⁴⁰, all'Agenzia del Demanio, cui già competeva la gestione degli immobili di proprietà dello Stato, sono state affidate le funzioni connesse con la razionalizzazione degli spazi comunque occupati dalle Pubbliche amministrazioni.

L'Agenzia è stata, fino alla modifica del ripetuto comma 222 titolare dell'intero procedimento delle locazioni passive, con lo *status* di conduttore unico e responsabile del coordinamento e del monitoraggio della spesa per gli interventi manutentivi. La scelta del legislatore di un unico soggetto responsabile della gestione degli immobili della PA rispondeva alla esigenza di contenimento e di razionalizzazione della spesa.

³⁷ Nell'ambito dell'attività svolta dall'Agenzia del Demanio nel 2013 l'Amministrazione ha segnalato il potenziamento degli applicativi informatici relativi all'acquisizione e validazione dei fabbisogni manutentivi ed anche con riferimento alla fase del monitoraggio degli interventi, programmati ed in corso di realizzazione in un'ottica di dematerializzazione dell'intero iter procedurale.

³⁸ L'art. 1, comma 390, della legge di stabilità 2014 ha introdotto il comma *2bis* all'art. 12 del DL n. 98/2011, disponendo l'esclusione dal Sistema Accentrato delle Manutenzioni, a partire dal 2014, delle sedi della Polizia di Stato, dell'Arma dei Carabinieri e del Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco e prevedendo una ulteriore, parziale, deroga in favore della Guardia di Finanza. Tale esclusione da un lato e la circostanza, dall'altro, che limita la competenza dell'Agenzia del Demanio alle sole Amministrazioni centrali dello Stato rischia di depotenziare l'obiettivo di riduzione della spesa voluto dal legislatore con il citato art. 12 DL 98 del 2011.

³⁹ Si prevede di procedere all'aggiudicazione di poco meno di 400 operatori distribuiti su tutto il territorio nazionale.

⁴⁰ Legge 23 dicembre 2009, n. 191.

A seguito delle modifiche apportate dall'art. 27, comma 4, del DL n. 201 del 2011⁴¹, l'Agenzia del Demanio, in luogo di stipulare tutti i contratti di locazione, deve rilasciare un nulla-osta alla stipula, con conseguente sottoscrizione dei contratti di locazione da parte delle Amministrazioni statali. Il nulla-osta, senza il quale il contratto è nullo, deve tener conto della coerenza della richiesta con la previsione triennale dei fabbisogni locativi.

Successivamente il DL n. 95 del 2012⁴², al fine di ridurre i costi per le locazioni passive, ha introdotto ulteriori disposizioni: la sospensione dell'aggiornamento ISTAT del canone dovuto dalle amministrazioni per gli anni 2012/2014, la riduzione del 15 per cento del canone di locazione per gli immobili in uso istituzionale, (a decorrere dal 1° gennaio 2012 per le locazioni passive già stipulate, e con decorrenza immediata per i contratti di locazione passiva di nuova stipulazione o rinnovati), più stringenti condizioni per i rinnovi, la verifica da parte dell'Agenzia del Demanio della possibilità di utilizzo di immobili di proprietà di Enti pubblici non territoriali in locazione passiva da parte delle Amministrazioni statali.

L'art. 1, comma 138 della legge n. 228 del 2012⁴³ per l'anno 2013 ha vietato a tutte le amministrazioni pubbliche di acquistare immobili a titolo oneroso e di stipulare contratti di locazione passiva, salvo il caso di rinnovi ovvero nel caso in cui la locazione fosse stipulata, a condizioni più vantaggiose per sostituire immobili dismessi o per continuare ad avere la disponibilità di immobili venduti.

L'articolo 10bis del DL n. 35 del 2013, convertito con modificazioni dalla legge n. 64 del 2013, ha successivamente introdotto una interpretazione autentica del citato art. 1, comma 138, legge n. 228 del 2012, limitando la portata del divieto di acquisti degli immobili per le PA⁴⁴.

Nel 2013 l'Agenzia ha rilasciato 98 nulla-osta a fronte dei 206 inizialmente previsti, mentre con riferimento ai contratti in essere è stata accertata la riduzione del canone di locazione nella misura prevista dalla legge (15 per cento)⁴⁵.

La normativa di cui trattasi è stata oggetto di attenzione anche nella legge di stabilità 2014. L'art. 1, commi 388 e 389, della legge n. 147 del 2013 obbliga le Amministrazioni pubbliche a scegliere, nell'individuazione degli immobili da assumere in locazione passiva, le soluzioni economicamente più vantaggiose, valutando anche la possibilità di decentrare gli uffici. Le stesse Amministrazioni devono, inoltre, comunicare all'Agenzia del Demanio i costi per l'uso degli immobili di proprietà statale e di terzi da loro utilizzati. L'Agenzia del Demanio individua gli indicatori di *performance* (costo d'uso per addetto) sulla base dei dati comunicati dalle

⁴¹ Decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito dalla legge n. 214 del 22 dicembre 2011.

⁴² Decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito dalla legge 7 agosto 2012 n. 135. Con tale legge sono stati anche aggiunti al già richiamato art. 2 i commi 222bis e 222ter, che prevedono un parametro di riferimento compreso tra 20 e 25 metri quadri per addetto a cui le Amministrazioni pubbliche nella gestione dei propri spazi si dovranno uniformare sulla base del quale le Amministrazioni interessate devono predisporre, entro il 3 ottobre 2012, piani di razionalizzazione degli spazi. Sono previsti, inoltre, lo scarto annuale degli atti cartacei di archivio e un processo di accorpamento in poli logistici degli archivi di deposito delle Amministrazioni.

⁴³ modificando l'articolo 12, comma 1quater, del DL n. 98 del 2011.

⁴⁴ Il blocco, infatti, non vale per gli acquisti compiuti per pubblica utilità ai sensi del d.P.R. 327/2001 (TU Espropri), le permuta a parità di prezzo, gli acquisti programmati da delibere degli Enti locali assunte prima del 31/12/2012 che individuano con esattezza i compendi immobiliari oggetto delle operazioni e gli acquisti relativi a convenzioni urbanistiche previste dalle normative regionali e provinciali.

⁴⁵ Come comunicato dall'Agenzia del Demanio con nota del 4 giugno 2014 a fine febbraio 2014 sull'applicativo dedicato (Sistema Portale PA- Ratio) risultano caricate dalle Amministrazioni alla voce Locazioni Passive un numero di occupazioni pari a 9.623. Tale numero non comprende le occupazioni in comodato d'uso e le occupazioni in immobili FIP/FP1.

amministrazioni: entro due anni dalla pubblicazione degli indicatori le Amministrazioni devono adeguarsi alle migliori *performance*. Inoltre, i contratti di locazione passiva non possono essere rinnovati in mancanza del nulla-osta dell’Agenzia del Demanio. Nell’ambito della propria competenza di monitoraggio, l’Agenzia autorizza il rinnovo dei contratti di locazione, nel rispetto dell’applicazione di prezzi medi di mercato, soltanto a condizione che non sussistano immobili demaniali disponibili; i contratti stipulati in violazione della norma sono nulli.

Risulta evidente come la riduzione delle locazioni passive non possa non conseguire da una più generale attività di razionalizzazione degli spazi in uso da parte delle Amministrazioni pubbliche⁴⁶.

Nel 2013 l’attività di razionalizzazione degli spazi ha comportato un risparmio per oneri da locazione passiva di circa 12,8 milioni di euro così suddivisi: cessazione di locazioni passive per consegna di spazi in immobili in uso governativo e FIP per circa 4,9 milioni; chiusura di locazioni passive per accorpamento degli spazi per circa 5 milioni; riduzione di canoni per nuove locazioni e per rinnovi con accettazione della riduzione del canone per circa 2,6 milioni; chiusura di locazioni passive per assegnazioni di spazi in comodato d’uso per 0,3 milioni⁴⁷.

Altra leva per la riduzione delle locazioni passive è costituita dallo strumento contrattuale della permuta. Nel 2013 risulta concluso l’*iter* istruttorio di 5 operazioni di permuta⁴⁸.

Infine, con riferimento al Fondo Immobiliare Pubblico (FIP) e Fondo Patrimonio 1 (FP1) di cui l’Agenzia del Demanio è conduttore unico⁴⁹, si segnala una riduzione del canone annuo corrisposto nel 2013, pari a 330.029. migliaia di euro, rispetto a quanto corrisposto nel 2012⁵⁰ (333.245 migliaia di euro).

6.2. Vendita di beni immobili

La materia della vendita dei beni immobili appartenenti al patrimonio dello Stato è disciplinata dalla legge finanziaria 2005 e dalla legge finanziaria 2007, che ha previsto la facoltà per l’Agenzia del Demanio⁵¹ di vendere direttamente delle unità residenziali

⁴⁶ In questa logica si muove il DL 66 del 2014, in corso di conversione, che ha introdotto il comma 222^{quater} all’art. 2 della legge 191 del 2009, secondo cui le Amministrazioni pubbliche, entro il 30 giugno 2015, predispongono un nuovo piano di razionalizzazione nazionale per assicurare, oltre al rispetto del parametro metri quadrati per addetto (art. 2, comma 222^{bis}), “...un complessivo efficientamento della presenza territoriale, attraverso l’utilizzo degli immobili pubblici disponibili o di parte di essi, anche in condivisione con altre amministrazioni pubbliche, compresi quelli di proprietà degli enti pubblici, e il rilascio di immobili condotti in locazione passiva in modo da garantire per ciascuna amministrazione, dal 2016, una riduzione, con riferimento ai valori registrati nel 2014, non inferiore al 50 per cento in termini di spesa per locazioni passive e non inferiore al 30 per cento in termini di spazi utilizzati negli immobili dello Stato...”. La verifica di detti piani di razionalizzazione in termini di efficacia e congruità con gli obiettivi di riduzione della spesa è affidata all’Agenzia del Demanio.

⁴⁷ Fonte Agenzia del Demanio.

⁴⁸ Fonte Agenzia del Demanio.

⁴⁹ Il Ministero dell’economia e delle finanze con decreti del 23 dicembre 2004 e del 23 dicembre 2005 ha disposto il trasferimento al patrimonio disponibile di complessi immobiliari dello Stato ed il successivo conferimento al Fondo Immobili Pubblici (FIP) e al Fondo patrimonio uno (FP1). L’Agenzia del demanio, in qualità di conduttore di tutti i complessi immobiliari conferiti ai sensi dell’art. 4 della l. n. 410 del 2001, ha stipulato in data 29 dicembre 2004 e del 29 dicembre 2005 contratti di locazione, rispettivamente con le Proprietà FIP e FP1, da assegnare in uso alle amministrazioni dello Stato con appositi disciplinari.

⁵⁰ Il dato è indicato nella delibera Corte dei conti Sezione controllo Enti n. 103 del 2013 sulla gestione finanziaria 2012 dell’Agenzia del demanio.

⁵¹ All’Agenzia del Demanio sono attribuiti i compiti relativi all’Amministrazione dei beni immobili dello Stato (art. 65, del d.lgs. n. 300 del 1999, ed art. 2 dello Statuto), e tra gli altri le cartolarizzazioni di immobili pubblici, le

occupate, riconoscendo agli affittuari il diritto di prelazione, di cui alla legge n. 662 del 1996 (con la riduzione del 30 per cento del valore di mercato).

Negli ultimi interventi legislativi è costante l'impulso alla dismissione del compendio immobiliare non utilizzato per fini istituzionali.

Con decreto del Ministero dell'economia e finanze del 23 dicembre 2013⁵² l'Agenzia del Demanio è stata autorizzata alla vendita a trattativa privata, anche in blocco, di determinati beni immobili⁵³ di proprietà dello Stato individuati dalla stessa Agenzia. Si tratta prevalentemente di caserme, magazzini, campi sportivi militari e altre strutture.

Il valore complessivamente registrato per la voce "vendite, entrate da vendite transattive e maggiori incassi da permuta"⁵⁴ per il 2013 è stato pari a 371,2 milioni di euro, di cui 320 milioni connessi alla vendita in blocco⁵⁵ di 34 complessi immobiliari conclusa con Cassa Depositi e Prestiti Investimenti SGR e 18 milioni alla vendita conclusa con Poste Italiane S.p.A.. La residua somma, pari a 33,2 milioni circa, è così suddivisa: 0,6 milioni incassati a titolo di transazioni, 2 milioni a titolo di vendite di beni residenziali e 30,6 milioni per vendite di beni non strategici⁵⁶.

La legge di stabilità 2014, all'art. 1, comma 389, ha previsto un programma straordinario di cessioni di immobili pubblici, compresi quelli detenuti dal Ministero della difesa e non utilizzati per finalità istituzionali, tale da consentire per il periodo 2014-2016 introiti non inferiori a 500 milioni di euro.

Infine l'articolo 3 del DL n. 133 del 2013, convertito con modificazioni dalla legge n. 4 del 2014 ha introdotto disposizioni agevolative per i processi di dismissione immobiliare finalizzati al raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica, già fissati per il 2013 dal DL n. 120 del 2013 (aggiustamento dei saldi di bilancio per 1,6 miliardi circa, corrispondenti allo 0,1 per cento del rapporto indebitamento netto/Pil)⁵⁷.

dismissioni del patrimonio immobiliare pubblico ed il trasferimento a titolo gratuito agli Enti locali degli alloggi di edilizia residenziale pubblica.

⁵² Con analogo decreto del 20 dicembre 2013 è stata autorizzata la vendita con le stesse modalità per determinati enti locali.

⁵³ La norma che consente la vendita a trattativa privata, anche in blocco, di immobili dello Stato e degli enti territoriali è l'articolo 11 *quinquies* del DL n. 203 del 2005, come modificato dall'articolo 3 del DL n. 133 del 2013.

⁵⁴ Fonte: Agenzia del Demanio

⁵⁵ ai sensi dell'art. 11 *quinquies* del DL n. 203 del 2005.

⁵⁶ Il dettaglio delle entrate derivanti dalle vendite relative ad "altri beni non strategici" è il seguente: 84 vendite ai sensi dell'art. 1, comma 433, l. n. 311 del 2004 per 1,2 milioni; 5 vendite ai sensi dell'art. 1, commi 434-435, l. n. 311 del 2004 per 0,7 milioni; 91 vendite ai sensi dell'art. 1, commi 436-437, l. n. 311 del 2004 per 15,7 milioni; 97 vendite per sconfinamenti per 1,1 milioni; 57 cessioni volontarie (espropri) per 11,1 milioni; 1 vendita per condoni per 0,01 milioni; 4 vendite agevolate per 0,2 milioni; 4 vendite beni ex SCIP per 0,6 milioni; 1 vendita ad offerta libera per 0,003 milioni

⁵⁷ Cfr. Relazione quadrimestrale sulle leggi di spesa gennaio-aprile 2014 "...Per quanto concerne il citato art. 3, in materia di agevolazioni in ordine alla dismissione di immobili, rimane altresì non del tutto chiarito l'effetto delle modifiche apportate in prima lettura dal Senato della Repubblica, in base alle quali, tra l'altro, occorre individuare i beni immobili di proprietà dello Stato di rilevante interesse culturale, paesaggistico o ambientale in ordine ai quali risulti prioritario il mantenimento della proprietà dello Stato.... ..Si può notare al riguardo che, se è vero che l'obiettivo della richiamata manovra di rientro è risultato raggiunto e quindi la normativa nel suo complesso ha contribuito al non superamento del 3 per cento nel rapporto indebitamento netto/prodotto interno lordo per il 2013, vero è pure che la normativa in esame sembra presentare un profilo non limitato al 2013, ma di carattere ordinamentale, sicché, nella valutazione delle ulteriori operazioni di tale tipo da effettuare in futuro (in materia dunque di dismissioni di immobili), sarà opportuno tener conto degli effetti della normativa particolare in tal modo prevista per i beni di carattere artistico, da individuare ad opera del Ministro dei beni e delle attività culturali...".

6.3. Valorizzazione del patrimonio immobiliare

Ai fini della valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico, gli art. 33 e 33-bis del DL n. 98 del 2011 hanno introdotto nuovi strumenti di finanza immobiliare.

Il richiamato art. 33, comma 1, ha previsto la costituzione di una Società di gestione Risparmio (SGR) “*per l’istituzione di uno o più Fondi d’investimento al fine di partecipare in Fondi d’investimento immobiliari chiusi promossi o partecipati da Regioni, Province, Comuni, anche in forma consorziata o associata ai sensi del d.lgs. n. 267 del 2000, ed altri Enti pubblici ovvero da società interamente partecipate dai predetti enti, al fine di valorizzare o dismettere il proprio patrimonio immobiliare disponibile*”. Il successivo comma 8bis ha disposto che i fondi istituiti dalla SGR possono acquistare immobili ad uso ufficio di proprietà degli Enti territoriali, utilizzati dagli stessi o da altre Pubbliche amministrazioni nonché altri immobili di proprietà dei medesimi Enti di cui sia completato il processo di valorizzazione edilizio-urbanistico, qualora inseriti in programmi di valorizzazione, recupero e sviluppo del territorio.

In attuazione del richiamato art. 33, con decreto del Ministro dell’economia e delle finanze del 19 marzo 2013, è stata istituita la InvImIt SGR S.p.A. (Investimenti Immobiliari Italiani Società di Gestione del Risparmio società per azioni)⁵⁸.

Si deve aggiungere che l’art. 33bis, inserito dall’art. 27, comma 1, del DL n. 201 del 2011⁵⁹, ugualmente ai fini della valorizzazione, trasformazione, gestione e alienazione del patrimonio immobiliare pubblico di proprietà dei Comuni, Province, Città metropolitane, Regioni, Stato e degli Enti vigilati dagli stessi, nonché dei diritti reali relativi ai beni immobili, anche demaniali, ha demandato al Ministero dell’economia e delle finanze - Agenzia del Demanio, la promozione di iniziative idonee per la costituzione, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, di società, consorzi o Fondi immobiliari.

Si tratta di due diverse norme che, pur inserite nel medesimo testo normativo, sembrano voler prefigurare due diversi percorsi per la valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico, nel secondo dei quali un ruolo di promotore di iniziative di valorizzazione viene affidato all’Agenzia del Demanio.

Appare opportuno un intervento del legislatore volto a coordinare l’azione dei diversi soggetti i quali, in ragione delle specifiche competenze, operano nell’area della “valorizzazione”, al fine di evitare sovrapposizioni e il proliferare di differenti veicoli di finanza immobiliare aventi, in ultima analisi, ad oggetto i medesimi beni.

Infine si segnala che ai sensi dell’articolo 33ter del DL n. 98 del 2011, inserito dall’articolo 3 del DL n. 133 del 2013, i fondi immobiliari gestiti dalla Invimit SGR, finalizzati alla valorizzazione e alla dismissione degli immobili pubblici, operano sul mercato in regime di libera concorrenza.

⁵⁸ Con due d.m. del Ministero dell’economia del 5 febbraio 2014 è stata avviata la costituzione di Fondi comuni di investimento immobiliare per la valorizzazione e la dismissione del patrimonio pubblico. Ad essi saranno trasferiti immobili di proprietà dello Stato non utilizzati per finalità istituzionali, diritti reali immobiliari, l’intero patrimonio immobiliare da reddito dell’Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS) e una parte del patrimonio immobiliare dell’Istituto nazionale per l’assicurazione contro gli infortuni sul lavoro (INAIL). Le modalità di costituzione e di partecipazione dei fondi riguardanti il patrimonio immobiliare di INPS e INAIL saranno definite in accordo con InvImIt (Investimenti immobiliari italiani), la società di gestione del risparmio (SGR S.p.A.) cui è stata affidata la valorizzazione e la dismissione degli immobili pubblici. La *InvImIt*, con oneri a condizioni di mercato, contribuirà all’individuazione degli immobili e dei diritti reali immobiliari da conferire o trasferire, gestirà i fondi costituiti e provvederà alla selezione delle parti terze, inclusi eventuali altri soggetti cui affidare l’attività di collocamento delle quote emesse. Con successivi decreti saranno individuati gli immobili e i diritti reali immobiliari oggetto di conferimento o trasferimento ai fondi.

⁵⁹ DL 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214.

6.4. Beni immobili del Ministero della difesa

Ai sensi dell'art. 307 del Codice dell'ordinamento militare, approvato con decreto legislativo n. 66 del 15 marzo 2010, il Ministero della difesa ha adottato un piano di individuazione dei beni immobili da dismettere in quanto non più funzionali alle esigenze di servizio. A seguito della modifica normativa intervenuta per effetto della legge n. 135 del 2012, il Ministero ha segnalato all'Agenzia del Demanio gli immobili, non più utilizzabili per finalità istituzionali. Si tratta di 1.586 immobili, dei quali 20 potrebbero essere conferiti a Fondi comuni di investimento immobiliari, costituiti dal Ministero dell'economia e delle finanze, 390 oggetto di interesse da parte di Enti locali e 1.146 di modesto valore.

In relazione a tali beni nel 2013 l'Agenzia del Demanio ha attivato due tavoli tecnici⁶⁰ con il Ministero, al fine di individuare nel dettaglio le modalità ottimali di valorizzazione (dismissione, inclusione nel costituendo fondo, razionalizzazione degli spazi o diversa destinazione).

L'art. 33, comma 8, del DL n. 98 del 2011 ha poi disposto che il Mef, attraverso la SGR, promuova uno o più fondi comuni di investimento immobiliare a cui conferire gli immobili di proprietà dello Stato non più utilizzati dal Ministero della difesa per finalità istituzionali e suscettibili di valorizzazione (c.d. "Fondo difesa")⁶¹.

Con decreto direttoriale del 24 agosto 2012 il Ministero della difesa ha individuato i primi 22 immobili, da riconsegnare all'Agenzia, per i quali sono in corso le attività prodromiche alla ripresa in consegna⁶².

L'art. 1, comma 747, della legge di stabilità 2014 ha precisato che gli immobili non più utilizzati dal Ministero della difesa per finalità istituzionali e suscettibili di valorizzazione che non possono essere oggetto di conferimento ai fondi immobiliari rientrano nella disponibilità dell'Agenzia del Demanio per le attività di alienazione, di gestione e amministrazione, che può avvalersi, a tali fini, del supporto tecnico specialistico della società Difesa Servizi S.p.A., sulla base di apposita convenzione a titolo gratuito.

6.5. Gestione dei beni confiscati alla criminalità organizzata

Successivamente alla istituzione, ai sensi del DL n. 4 del 2010⁶³, dell'Agenzia nazionale per l'Amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati alla criminalità organizzata (ANBSC), i compiti e le funzioni che erano attribuiti all'Agenzia del Demanio relativamente alla gestione ed alla destinazione dei beni confiscati alla criminalità, sono stati trasferiti al nuovo Ente.

⁶⁰ Alla data del 30 maggio 2014 sono stati esaminati i fascicoli relativi a 515 immobili.

⁶¹ La norma prevede che le risorse recuperate dalla valorizzazione vengano così ripartite: il 30 per cento è attribuito al Ministero della difesa, con prioritaria destinazione alla razionalizzazione del settore infrastrutturale; una quota, compresa tra il 10 per cento e il 25 per cento è assegnata agli Enti territoriali interessati dalle procedure di valorizzazione per la riduzione del debito e, solo in assenza di debito, o comunque per la parte eccedente, a spese di investimento; le risorse derivanti dalla cessione delle restanti quote sono destinate al pagamento dei debiti dello Stato.

⁶² Ad esito delle verifiche effettuate sui beni, è stato riscontrato che n. 2 immobili si trovano già nella disponibilità dell'Agenzia e pertanto il Ministero della difesa, con decreto n. 109/2/2/2013 ha provveduto successivamente alla espunzione di questi ultimi dall'elenco dei beni da conferire al fondo Difesa.

⁶³ DL 4 febbraio 2010, n. 4, convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 31 marzo 2010, n. 50.

In sede di prima attuazione della norma, è stata sottoscritta tra le due Agenzie, come previsto dall'art. 4, del decreto-legge richiamato, una convenzione della durata di un anno per la disciplina dell'affidamento all'Agenzia del Demanio delle attività istruttorie relative alla gestione dei beni (amministrative, transattive, stragiudiziali, estimative) propedeutiche alla fase decisionale, rimessa all'esclusiva competenza di ANBSC⁶⁴.

La legge di stabilità 2013 ha esteso la competenza di ANBSC anche alla gestione delle confische disposte ex art. 12*sexies* DL n. 306 del 1992 (per reati di usura, peculato, ricettazione, riciclaggio).

Dal Conto del patrimonio risulta che complessivamente sono stati confiscati 509 beni immobili, riconducibili sia alla confisca ex art. 12*sexies* del decreto-legge n. 306 del 1992, sia agli effetti della legge n. 575 del 1965, con una consistenza di circa 173,4 milioni (con un decremento di circa l'uno per cento rispetto al precedente esercizio, quando la consistenza era pari a 175,2 milioni). La variazione annotata sul conto per le nuove confische ammonta a -1,8 milioni.

Tali iscrizioni sono riconducibili ad una specifica annotazione nelle poste patrimoniali come da tavola, che segue, che ne illustra la ripartizione sul territorio.

Tavola 9
BENI CONFISCATI ALLA CRIMINALITÀ ORGANIZZATA

Regione	Numero beni		Consistenza al 31 dicembre 2013
	2012	2013	
Piemonte	17	17	4.988,92
Liguria	3	3	669,95
Lombardia	65	66	27.390,95
Trentino	1	1	78,00
Friuli Venezia-Giulia	2	2	549,78
Veneto	8	8	1.303,08
Emilia Romagna	6	7	1.369,24
Toscana	4	4	1.202,00
Lazio	25	25	20.169,36
Abruzzo	7	7	679,72
Campania	43	43	22.376,55
Puglia	43	46	13.248,90
Calabria	64	65	23.532,27
Sicilia	208	211	54.725,18
Sardegna	4	4	1.154,62
Totale Nazionale	500	509	173.438,51

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

⁶⁴ La convenzione ha disciplinato anche le modalità di comunicazione tra l'Agenzia nazionale per i beni confiscati e l'Agenzia del Demanio, nella sua struttura organizzativa: Direzione Beni Confiscati e Filiali (art. 6), nonché le modalità di avvalimento del personale (artt. 7 e 8) e di accesso alle banche dati dell'Agenzia del Demanio.

7. Federalismo demaniale

Il d.lgs. n. 85 del 2010⁶⁵ ha avviato il procedimento di federalismo demaniale previsto dalla legge n. 42 del 2009⁶⁶, disciplinando le modalità di costituzione del patrimonio di Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni attraverso il trasferimento di beni immobili del patrimonio dello Stato.

Il principio della valorizzazione dei beni che caratterizza il decreto è volto a rendere più efficiente e redditizia la gestione del patrimonio, attraverso forme dirette di amministrazione, con procedimenti di dismissione degli immobili non più strumentali all'esercizio delle funzioni ed eccessivamente onerosi ed attraverso il conferimento in fondi immobiliari pubblici.

La nuova disciplina dettata dall'articolo 56*bis* del DL n. 69 del 2013 (cd. decreto del "fare"), convertito con modificazioni dalla legge n. 98 del 2013, nel modificare in più punti la disciplina originaria del d.lgs. n. 85 del 2010, semplifica le procedure di trasferimento di beni immobili dello Stato agli Enti territoriali.

Resta confermato il principio secondo cui i beni statali sono attribuiti a titolo non oneroso, secondo i principi di sussidiarietà, adeguatezza, territorialità e della capacità finanziaria di soddisfare le esigenze di tutela, gestione e valorizzazione dei beni medesimi, criterio già presente nell'articolo 2, comma 5, lett. a) del decreto legislativo n. 85 del 2010. Pertanto il bene è attribuito in via prioritaria ai Comuni e alle Città metropolitane e, in via subordinata, alle Province e alle Regioni, salva l'ipotesi in cui i beni siano già utilizzati da enti territoriali, nel qual caso viene preferito, per l'attribuzione, l'ente utilizzatore.

Rispetto alla previgente disciplina viene, invece, ampliata la sfera dei beni immobili esclusi dal trasferimento. Infatti, oltre che i beni già previsti ai sensi dell'art. 5 del d.lgs. n. 85 del 2010⁶⁷, non possono formare oggetto di trasferimento anche i beni immobili da assegnare in uso o da trasferire ai Fondi comuni di investimento immobiliare o per i quali sono già in corso le suddette procedure, nonché i beni per i quali siano in corso operazioni di valorizzazione o dismissione ai sensi dell'articolo 33 del DL n. 98 del 2011, convertito dalla legge n.111 del 2011.

I commi 2 e 3 dell'articolo 56*bis* disciplinano le modalità di trasferimento agli Enti territoriali, prefigurando una proceduralizzazione più snella rispetto a quella prevista dal d.lgs. n. 85 del 2010⁶⁸. Le condizioni che accompagnano il trasferimento

⁶⁵ Decreto legislativo 28 maggio 2010, n. 85.

⁶⁶ Legge 5 maggio 2009, n. 42 "Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'art. 119 della Costituzione".

⁶⁷ Sono esclusi gli immobili in uso per comprovate ed effettive finalità istituzionali alle Amministrazioni dello Stato, i porti e gli aeroporti di rilevanza economica nazionale e internazionale, i beni appartenenti al patrimonio culturale, i parchi nazionali e le riserve naturali statali, nonché i beni oggetto di accordi o intese con gli Enti territoriali per la razionalizzazione o la valorizzazione dei rispettivi patrimoni immobiliari già sottoscritti alla data di entrata in vigore del decreto. Vengono trasferiti i beni appartenenti al demanio marittimo, con esclusione di quelli direttamente utilizzati dalle Amministrazioni statali, ed idrico con le relative pertinenze, gli aeroporti di interesse regionale o locale appartenenti al demanio aeronautico civile statale diversi da quelli di interesse nazionale e le miniere.

⁶⁸ Alla richiesta di attribuzione del bene immobile da parte dei Comuni, delle Province e delle Regioni, da presentare entro il termine perentorio del 30 novembre 2013, segue il provvedimento di accoglimento o rifiuto da parte dell'Agenzia del demanio, che deve darne comunicazione all'Ente interessato entro 60 giorni dalla ricezione della richiesta. Nei successivi 120 giorni, l'Ente può prendere contatti con la Direzione regionale dell'Agenzia del Demanio, visionare la documentazione, effettuare eventuali sopralluoghi, concordare con la predetta Direzione le modalità e i tempi del trasferimento dell'immobile e confermare la richiesta di attribuzione e nei successivi 90 giorni, l'Agenzia del Demanio procede alla formalizzazione del trasferimento in proprietà dell'immobile.

dei beni immobili dello Stato agli Enti territoriali sono contenute nei commi da 5 a 8 e nel comma 10 dell'articolo 56bis del DL n. 69 del 2013⁶⁹.

L'Agenzia del Demanio ha comunicato che al 31 dicembre 2013, in attuazione dell'art. 56bis del DL n. 69 del 2013 sono pervenute complessivamente 9.367 domande di Enti territoriali: 1.267 Comuni, 27 Provincie, 8 Regioni (Calabria, Campania, Emilia Romagna, Liguria, Lombardia, Molise, Toscana e Veneto)⁷⁰.

7.1. Il federalismo demaniale "culturale"

I beni appartenenti al patrimonio culturale sono esclusi dal trasferimento ad eccezione dei beni che, nell'ambito di specifici accordi di valorizzazione e dei conseguenti programmi e piani strategici di sviluppo culturale, sono indicati nei suddetti accordi di valorizzazione (in tal senso, art. 5, comma 5 del d.lgs. n. 85 del 2010).

In attuazione del richiamato art. 5, comma 5, l'Agenzia del Demanio ha sottoscritto, in data 9 febbraio 2011, con il Ministero dei beni e le attività culturali e del turismo - Segretariato generale, un "Protocollo d'Intesa" che, a seguito della costituzione di una cabina di regia e dell'emanazione di linee guida tecnico-procedurali, ha consentito di acquisire elementi per l'attuazione della procedura di trasferimento gratuito agli Enti territoriali di beni di proprietà dello Stato con valore storico artistico.

E' stato, quindi, delineato un percorso procedurale che prevede, a fronte della presentazione di istanza da parte dell'Ente territoriale interessato, l'avvio di un piano di valorizzazione che si sviluppa in tre fasi⁷¹, tutti governati attraverso Tavoli tecnici operativi.

⁶⁹ I beni trasferiti entrano a far parte del patrimonio disponibile dell'Ente con tutti gli accessori, le pertinenze, gli oneri e i pesi. In coerenza con la *ratio legis* se l'Ente non risulta utilizzare i beni trasferiti nei tre anni successivi al trasferimento, gli stessi rientrano nella proprietà dello Stato che ne assicura la migliore utilizzazione. Se per effetto del trasferimento, gli Enti territoriali acquisiscono in proprietà beni immobili utilizzati dallo Stato a titolo oneroso, le risorse a qualsiasi titolo loro spettanti sono ridotte in misura pari alla riduzione delle entrate erariali conseguenti per lo Stato al trasferimento del bene. Si tratta, in sostanza, di un recupero della minore entrata dello Stato che, di norma, si effettua attraverso la corrispondente riduzione dei trasferimenti spettanti all'Ente. In mancanza, la norma prevede che il recupero sia disposto dall'Agenzia delle entrate a valere sui tributi dell'Ente ovvero con versamento diretto da parte dell'Ente medesimo dell'importo intero o residuale. Se, infine, i beni immobili trasferiti servono a soddisfare esigenze allocative delle Amministrazioni statali, gli enti proprietari continuano ad assicurare l'uso gratuito degli immobili medesimi fino al permanere delle esigenze. Dovrebbe tuttavia trattarsi di esigenze temporanee altrimenti il bene sarebbe escluso dal trasferimento. Le risorse nette derivanti all'Ente dall'eventuale alienazione dei beni immobili trasferiti o dall'eventuale cessione di quote di fondi immobiliari cui i medesimi immobili siano stati conferiti sono acquisite dall'Ente per un ammontare del 75 per cento e destinate alla riduzione del suo debito. In assenza del debito o per la parte eccedente, le predette risorse sono destinate a finanziare spese di investimento. La residua quota del 25 per cento è destinata al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato.

⁷⁰ Nella nota del 10 febbraio 2014 l'Agenzia del Demanio ha precisato che nel dato suindicato sono comprese n. 255 istanze provenienti da 109 Comuni su beni per i quali il Ministero della difesa ha dichiarato cessate le finalità istituzionali (i beni messi a disposizione erano 953). Sono, altresì, comprese, domande riferite a beni in uso al Ministero della difesa (non ricompresi, quindi, tra quelli messi a disposizione) per i quali deve essere attivata la procedura di cui al comma 3 dell'art. 56bis del DL n. 69/2013 (interpello della Difesa al fine di acquisire la conferma della permanenza o meno delle esigenze istituzionali).

⁷¹ Si tratta: 1) della presentazione da parte dell'Ente territoriale richiedente di un Programma di valorizzazione che indichi le finalità della valorizzazione in termini di recupero, conservazione e fruizione pubblica del bene, la sua sostenibilità economico-finanziaria, il relativo cronoprogramma di attuazione e il futuro piano gestionale dell'immobile. Il Programma di Valorizzazione deve essere approvato dal Tavolo Tecnico Operativo; 2) della sottoscrizione da parte del Ministero dei beni e delle attività culturali, Agenzia del Demanio e Ente richiedente dell'Accordo di valorizzazione ai sensi dell'art. 112 del Testo Unico dei Beni Culturali, con cui si fissano gli impegni che l'Ente destinatario del trasferimento si assume e a cui viene allegato il Programma di Valorizzazione di cui al punto precedente; 3) della stipula dell'atto di trasferimento del bene nel quale vengono trascritti gli impegni sanciti dall'Accordo di Valorizzazione di cui al punto precedente.

Questa iniziativa, finalizzata alla valorizzazione culturale dei territori, ha riscontrato una crescente risposta da parte degli Enti territoriali, tanto che sono complessivamente pervenute istanze per circa 620 beni, di cui circa 409 sono state ammesse alla procedura, con iter in corso o concluso.

I programmi di valorizzazione approvati risultano 59, di cui sono stati sottoscritti 38 Accordi di valorizzazione e 26 atti di trasferimento⁷².

8. Le risultanze del conto allegato: Istituto Agronomico per l'Oltremare

Ai risultati concernenti il Conto generale del patrimonio dello Stato va aggiunto quello dell'Istituto Agronomico per l'Oltremare il cui Conto patrimoniale è esposto secondo la classificazione SEC'95.

La situazione patrimoniale dell'Istituto Agronomico per l'Oltremare a fine esercizio accerta un miglioramento di lieve entità (366 mila euro) e un patrimonio netto di circa 4,3 milioni; le attività finanziarie complessive sono pari a 9,8 milioni, in flessione rispetto al 2011 (-340 mila euro), flessione che ha interessato anche le passività, pari a 5,6 milioni (-706 mila euro).

Il rendiconto dell'Istituto è rappresentato in analogia a quanto previsto per il documento contabile che fornisce annualmente la situazione patrimoniale dello Stato.

La situazione patrimoniale a fine esercizio accerta un patrimonio netto di circa 4,81 milioni, che raffrontato con quello verificatosi alla fine dell'esercizio finanziario 2012 (4,26 milioni) determina un miglioramento pari a 551 mila. Tale risultato deriva dal miglioramento intervenuto tra le attività non finanziarie prodotte (+26 mila) nonché dalle diminuzioni delle passività finanziarie (-529 mila riconducibile ai residui passivi propri).

Dalla disaggregazione delle voci delle attività non finanziarie prodotte si denota che l'incremento verificatosi deriva da spese di competenza nei libri e pubblicazioni.

⁷² Fonte: Agenzia del Demanio.

L'ORDINAMENTO CONTABILE

- 1. Il quadro di riferimento europeo:** 1.1. *La crisi finanziaria e gli strumenti di salvaguardia*; 1.2. *Il “growth pact” e la strategia dell’Unione*; 1.3. *I riflessi sull’Italia*
- 2. Il nuovo assetto ordinamentale:** 2.1. *L’adeguamento alla nuova disciplina costituzionale*; 2.2. *L’attuazione della legge n. 213 del 2012*; 2.3. *La legge anticorruzione*; 2.4. *Controllo di costituzionalità e vincoli europei*; 2.5. *La giurisprudenza costituzionale*
- 3. I provvedimenti contabili del 2013:** 3.1. *L’assestamento del bilancio*; 3.2. *Il Rendiconto 2012*; 3.3. *La Nota di aggiornamento del DEF*; 3.4. *Il Documento programmatico di bilancio*; 3.5. *Il bilancio di previsione 2014-2016*; 3.6. *La legge di stabilità*; 3.7. *Anomalie della legislazione*
- 4. Attuazione e prospettive di riforma:** 4.1. *Struttura del bilancio e potenziamento della cassa*; 4.2. *Spese impreviste*; 4.3. *La banca dati unitaria*; 4.4. *Il rapporto sull’evasione fiscale e contributiva*; 4.5. *Il rapporto sulla spesa e gli indicatori*; 4.6. *La “spending review”*; 4.7. *Il ritardo dei pagamenti*; 4.8. *L’estensione del patto di stabilità interno*; 4.9. *Il rendiconto 2013*; 4.10. *Il Documento di economia e finanza 2014*; 4.11. *L’armonizzazione contabile*; 4.12. *Valutazione e monitoraggio opere pubbliche*; 4.13. *Le priorità nella programmazione dei controlli*; 4.14. *Fatturazione elettronica e razionalizzazione dei sistemi informatici*; 4.15. *Ritardi e inadempimenti*; 4.16. *L’adeguamento della legge quadro*

Tavole

1. Il quadro di riferimento europeo

1.1. La crisi finanziaria e gli strumenti di salvaguardia

La crisi finanziaria del 2008 e la conseguente recessione dell’economia globale hanno determinato un forte deterioramento delle finanze pubbliche in tutti i Paesi europei; nell’area euro, si sono associate, a partire dal 2010, tensioni su alcuni debiti sovrani, determinando incertezza sulle prospettive della moneta unica. Un ruolo cruciale nell’amplificazione della crisi è stato svolto dal sistema bancario: nella crisi greca, il deprezzamento dei titoli pubblici si è ripercosso sulla solidità patrimoniale e sull’accesso ai finanziamenti delle banche, creando tensioni sistemiche; nel caso dell’Irlanda, i problemi del sistema bancario si sono trasmessi ai conti pubblici, con implicazioni significative per gli intermediari finanziari di altri Paesi europei.

L’esigenza di salvaguardare la stabilità finanziaria dell’area euro ha spinto alla creazione di protezioni di ultima istanza, su base temporanea, con il sostegno finanziario a Grecia, Irlanda e Portogallo. Alla fine del 2010, il Consiglio europeo ha delineato uno strumento permanente di risoluzione, divenuto poi il Meccanismo europeo di stabilità (*European stability mechanism - ESM*), istituito con trattato sottoscritto dai Paesi

membri dell'area euro nel febbraio 2012 e entrato in vigore l'8 ottobre 2012. Le condizioni stringenti cui è condizionato il supporto finanziario del meccanismo implicano un significativo rafforzamento della sorveglianza fiscale degli Stati membri interessati; si è provveduto anche a una riforma della regolamentazione del sistema bancario, divenuta operativa nel gennaio 2011. Nel giugno 2012, la Commissione europea ha adottato una direttiva per armonizzare la legislazione europea, garantendo il minimo impatto possibile sulla stabilità finanziaria e sulle finanze pubbliche, anche mediante il coordinamento tra Stati in presenza di crisi simultanee, in caso di fallimenti bancari. Più recentemente, è stata definitivamente approvata la proposta di una "unione bancaria" europea, con un meccanismo di vigilanza unico (*Single supervisory mechanism* - SSM), un sistema comune di garanzia dei depositi, un quadro integrato per la gestione delle crisi e un quadro normativo unico in tema di requisiti patrimoniali.

L'integrazione del sistema di *governance* economica ha dato luogo a un maggiore coordinamento delle politiche, incluse le misure per la crescita e l'occupazione. La procedura approvata contempla ulteriori interventi per un coordinamento più stringente delle politiche economiche e di bilancio, mediante un'ampia condivisione di sovranità tra gli Stati membri. Le misure sono articolate in sette interventi:

- il coordinamento *ex ante* delle politiche economiche nazionali, concentrato nel primo semestre di ogni anno (c.d. semestre europeo, già operativo dal 2011);
- il patto euro *plus*, che impegna gli Stati dell'area euro e alcuni altri Stati dell'Unione a porre in essere ulteriori misure di politica economica;
- il trattato per il coordinamento delle politiche di bilancio (*fiscal compact*), entrato in vigore il 1° gennaio 2013;
- le modifiche al Patto di stabilità (c.d. *six pack* e *two pack*);
- la sorveglianza sugli squilibri macroeconomici, applicata in base a due regolamenti del *six pack*;
- i meccanismi di stabilizzazione dell'eurozona;
- il Patto per la crescita e l'occupazione (c.d. *growth pact*, accordo non vincolante stipulato dal Consiglio europeo del giugno 2012).

1.2. Il "growth pact" e la strategia dell'Unione

In particolare, tale Patto prevede la mobilitazione di circa l'1 per cento del Pil dell'UE per misure a effetto rapido, combinando diversi interventi: l'aumento di capitale della BEI; l'avvio immediato della fase pilota per prestiti obbligazionari (cd. *project bonds*); la riprogrammazione dei fondi strutturali non spesi, circa 55 miliardi; l'ampliamento dell'intervento del fondo europeo per gli investimenti; l'adozione di misure per completare il mercato unico, con la piena attuazione della direttiva sui servizi; l'attuazione del mercato unico digitale entro il 2015 e del mercato interno dell'energia entro il 2014; il potenziamento dello spazio europeo della ricerca e della mobilità dei lavoratori.

La politica fiscale è indirizzata al risanamento e alla crescita, con impegni sulla tassazione dell'energia e sulla base imponibile consolidata comune per l'imposta sulle società; la revisione della direttiva sulla tassazione del risparmio; la cooperazione rafforzata per l'adozione della direttiva sull'imposta sulle transazioni finanziarie. Gli Stati membri, nell'attuare le raccomandazioni del semestre europeo, devono perseguire politiche di consolidamento fiscale differenziato favorevole alla crescita; ristrutturare il sistema bancario, ripristinando il flusso ordinario del credito all'economia reale;

promuovere la competitività con riforme strutturali, apertura alla concorrenza delle industrie di rete, promozione dell'economia digitale, sfruttamento del potenziale della *green economy*, abolizione delle restrizioni ingiustificate nei servizi, agevolando l'avvio di attività commerciali; combattere la disoccupazione, in particolare quella giovanile; modernizzare la pubblica amministrazione, rimediando ai ritardi della giustizia, riducendo gli oneri amministrativi, anche con lo sviluppo dei servizi online.

La direttiva 2011/85 disciplina la conduzione delle politiche di bilancio delle amministrazioni pubbliche e i dispositivi di monitoraggio per rafforzare la trasparenza, nell'ambito dei requisiti per i quadri di bilancio negli Stati membri; la legge n. 96 del 2013 delega il Governo a recepire le direttive e gli altri atti dell'Unione, in base al criterio del coordinamento con le disposizioni della legge "rinforzata" n. 243 del 2012 e della legge quadro di contabilità e finanza pubblica n. 196 del 2009 e successive modificazioni; infine, il decreto legislativo di attuazione della delega provvede ad adeguare parzialmente la legge quadro alla disciplina comunitaria.

La strategia di rafforzamento dell'Unione economica e monetaria prevede sistemi integrati per la stabilità finanziaria dell'area euro, minimizzando il costo dei fallimenti bancari; politiche volte al risanamento dei bilanci e a crescita sostenibile, occupazione e competitività, compatibili con il buon funzionamento dell'Unione monetaria ed economica; un processo decisionale dotato di necessaria legittimità e responsabilità democratica, basato sul congiunto esercizio di sovranità e solidarietà. Con il rafforzamento del coordinamento *ex ante* delle politiche economiche e l'introduzione degli accordi contrattuali, le autorità europee si orientano verso riforme strutturali idonee a correggere e prevenire gli squilibri macroeconomici, affiancandole a meccanismi di assicurazione centralizzata, quali la *fiscal capacity* e il sostegno finanziario delle riforme.

1.3. I riflessi sull'Italia

Per quanto concerne l'Italia, dopo la positiva conclusione della procedura per disavanzo eccessivo, il debito pubblico permane elemento importante che impone un attento monitoraggio dell'evoluzione dei conti pubblici, mentre la riforma tributaria si prospetta sempre più urgente, soprattutto per una pressione troppo elevata su capitale e lavoro.

Alla fine del 2013, dopo un quadriennio di rigorose politiche di contenimento, l'Italia presenta un andamento dei saldi (indebitamento netto e avanzo primario, primo in Europa) nettamente migliore rispetto ai *partners* europei. L'altro parametro rilevante, il rapporto debito/Pil, permane su livelli molto sfavorevoli, costituendo il punto critico della finanza pubblica, messo a fuoco anche nella Nota di aggiornamento al DEF 2013 e nel DEF 2014, con un percorso di riduzione lento e difficile.

La nuova *governance* economica europea ha rafforzato i vincoli del patto di stabilità e crescita, introducendo una regola severa di riduzione del rapporto debito/Pil verso il valore obiettivo del 60 per cento, particolarmente gravosa per il nostro Paese: solo una crescita economica sostenuta e una politica di bilancio di rigoroso consolidamento, con un significativo programma di dismissioni, possono assicurare elevati avanzi primari, premessa indispensabile per il rispetto dei vincoli.

La legge di stabilità per il 2014 introduce misure di stimolo dell'economia di limitata significatività, insieme a una miriade di interventi "a pioggia", tali da riportare pericolosamente la spesa corrente su un percorso di crescita; più attenti agli stimoli a

favore della crescita potenziale appaiono nel complesso gli interventi urgenti varati recentemente. Sembra necessaria maggiore attenzione alla composizione della spesa, recuperando più elevati livelli in conto capitale, privilegiando investimenti che diano maggiore impulso all'economia. Per il nostro Paese, contributore netto del bilancio comunitario, l'integrale utilizzo dei fondi europei costituisce un dovere verso i cittadini, tenendo conto della “*investment clause*” sancita dal Consiglio europeo, che consente agli Stati non sottoposti a procedura per disavanzo eccessivo o a programmi di aiuti, di versare la quota di cofinanziamento nazionale dei fondi strutturali in deroga all'obiettivo del pareggio del bilancio.

Il rilancio degli investimenti fa parte delle politiche su cui la Corte dei conti è impegnata, sia a livello centrale che territoriale, tramite controlli mirati sull'efficacia degli interventi; vengono valutati, in proposito, le politiche di coesione e i programmi gestiti con utilizzazione dei fondi strutturali europei, per i quali la speciale deroga al Patto di stabilità è funzionale a investimenti in infrastrutture e ricerca.

La recente valutazione della Commissione europea sugli squilibri macroeconomici inserisce l'Italia tra i tre Paesi con squilibri eccessivi, per il debito pubblico molto elevato e la competitività esterna debole, ascrivibili, in ultima analisi, al protrarsi della deludente crescita della produttività; di qui l'auspicio di interventi urgenti e risolutivi per ridurre il rischio di effetti negativi per l'economia italiana e per la zona euro. Di ciò si danno carico il nuovo Documento di economia e finanza 2014 e i primi conseguenti provvedimenti. Ancora non risulta operativo, peraltro, l'Ufficio parlamentare di bilancio, che avrebbe dovuto esprimere, al riguardo, le proprie valutazioni. L'impulso dato alle riforme indispensabili per una maggiore crescita costituisce il presupposto per l'avvenuta autorizzazione parlamentare allo slittamento del pareggio strutturale al 2016 per circostanze eccezionali, con adeguato piano di rientro, e del suo consolidamento negli anni seguenti. La proposta della Commissione europea, in sede di raccomandazione del 2 giugno 2014 del Consiglio sul programma di riforma e di parere sul programma di stabilità per l'Italia, sembra confortare tale impostazione, con l'indicazione di “rafforzare le misure di bilancio” e di precise scadenze per l'attuazione delle riforme.

L'imminente presidenza semestrale italiana dell'Unione, evento ormai non frequente (l'ultimo risale a 11 anni orsono), costituirà banco di prova per il rilancio di occupazione e competitività, con finanze pubbliche sane; per la gestione condivisa dei flussi migratori; per il completamento della riforma funzionale, verso un'Unione economica e monetaria più stabile, integrata e solidale; per la costruzione dell'Unione politica, con l'obiettivo di assicurarne la massima legittimità democratica; per la promozione dei valori civili europei nel mondo globalizzato.

2. Il nuovo assetto ordinamentale

2.1. L'adeguamento alla nuova disciplina costituzionale

La precedente relazione della Corte dei conti sottolineava la condivisione della scelta del legislatore sul duplice livello contenutistico del sistema normativo delineato dalla legge “rinforzata” n. 243 del 2012, uno di carattere generale “rafforzato”, non modificabile se non con identica procedura di approvazione, l'altro più specifico e più agevolmente adeguabile nel tempo alle mutevoli esigenze, consentendo in tal modo un processo più graduale, ma anche più ambizioso, verso una piena applicazione del dettato costituzionale.

Nelle more dell'adeguamento della legge quadro di contabilità, si è mossa la legislazione ordinaria, varata fino ad oggi, dando luogo agli adeguamenti più urgenti, mediante “veicoli” normativi alquanto impropri: il decreto legislativo di esercizio della delega di attuazione della direttiva comunitaria sui quadri di bilancio, la legge di stabilità, il decreto-legge sull'avvio del piano “destinazione Italia” e il decreto-legge di fine anno cosiddetto “Milleproroghe”¹.

Il primo provvede a modificare e integrare alcune disposizioni della legge quadro di contabilità e finanza pubblica, in materia di contenuto del Documento di economia e finanza e di informazioni sia sulle passività potenziali che possono avere riflessi sui bilanci pubblici, sia sulle gestioni fuori bilancio; interviene, inoltre, sul sistema dei controlli e sulla trasparenza dei dati mediante riconciliazione obbligatoria con il sistema europeo dei conti SEC'95. In particolare, l'integrazione normativa dispone una relazione governativa in caso di “errore significativo”, rilevato dall'Ufficio parlamentare di bilancio rispetto alle risultanze di consuntivo, tale da incidere sulle previsioni macroeconomiche per almeno quattro anni consecutivi², obbligo che non appare perfettamente in linea con il comma 3 dell'articolo 18 della legge “rinforzata” n. 243 del 2012, che prevede una richiesta parlamentare qualificata per le relazioni governative.

Il secondo veicolo, la legge di stabilità per il 2014, integra il contenuto del Documento di economia e finanza con le revoche dei finanziamenti per lo sviluppo e la coesione, oltre ad ampliare i controlli di regolarità amministrativo-contabile; il terzo, introduce l'obbligo di rendicontare nei documenti di programmazione pluriennale una serie di dati per i contratti di programma.

Il quarto, infine, proroga, per gli Enti pubblici non territoriali, al 31 dicembre 2014 i termini per l'emanazione dei regolamenti sulla revisione delle disposizioni su amministrazione e contabilità e sullo schema di bilancio consolidato e sposta al biennio 2015-2016 la sperimentazione per la tenuta della contabilità finanziaria sulla base di una nuova configurazione del principio della competenza, secondo la quale le obbligazioni giuridicamente perfezionate sono registrate nelle scritture contabili con imputazione all'esercizio di scadenza. Alla fine del corrente anno è prorogato anche l'esercizio delle deleghe in materia di completamento della revisione della struttura e di potenziamento della cassa del bilancio dello Stato. Al 31 dicembre 2015 viene rinviata l'emanazione del Testo unico di contabilità e tesoreria, in coerenza con la nuova disciplina sul bilancio “sostanziale” dello Stato, che assorbirà, a decorrere dal 2016, l'attuale legge di stabilità; infine, vengono protratti: a tutto il 2015, l'ampliamento della flessibilità del bilancio alle missioni, in deroga alla legge quadro di contabilità³; a tutto il 2014, le

¹ Decreto legislativo n. 54 del 2014, recante attuazione della direttiva 2011/85/UE relativa ai requisiti per i quadri di bilancio degli Stati membri, in applicazione degli artt. 1 e 8 della legge n. 96 del 2013; legge n. 147 del 2013, recante “Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2014), art. 1, commi 11 e 247; decreto-legge n. 145 del 2013, convertito dalla legge n. 9 del 2014, art. 13, comma 11; legge n. 15 del 2014, di conversione del decreto-legge n. 150 del 2013, recante “Proroghe di termini previsti da disposizioni legislative”, art. 9.

² Trattasi del nuovo art. 10ter della legge n. 196 del 2009, introdotto dall'art. 2, comma 1, lett. d, del decreto legislativo n. 54 del 2014, che, al comma 3, dispone” 3. Qualora i risultati della valutazione evidenzino un errore significativo rispetto alle risultanze di consuntivo, che si ripercuota sulle previsioni macroeconomiche per un periodo di almeno quattro anni consecutivi, il Governo trasmette una relazione al Parlamento nella quale indica le ragioni dello scostamento, nonché le eventuali azioni che intende intraprendere”.

³ La deroga è stata introdotta con l'art. 2, comma 1, del decreto-legge n. 78, convertito dalla legge n. 122 del 2010.

variazioni compensative di sola cassa connesse col piano finanziario dei pagamenti⁴ e la facoltà di conservazione per un ulteriore esercizio dei residui di conto capitale⁵.

Il processo di adeguamento è proseguito in modo molto parziale e disorganico anche nell'anno in corso, sia con le norme che prevedono un documento, da presentare alle Camere contestualmente alla Nota di aggiornamento al Documento di economia e finanza, sui risultati annuali in tema di lotta all'evasione e un rapporto sulle spese fiscali da allegare al disegno di legge di bilancio⁶; sia con quelle che dispongono la libera accessibilità dei dati SIOPE delle amministrazioni pubbliche gestiti dalla Banca d'Italia, secondo modalità definite con decreto del Ministero dell'economia e delle finanze, nel rispetto del codice dell'amministrazione digitale⁷.

Sul piano generale, va posto in luce che l'adeguamento della legge quadro appare in ritardo rispetto alla già avvenuta entrata in vigore del nuovo assetto costituzionale e ordinamentale in materia. La circostanza non solo condiziona negativamente la legislazione per diversi aspetti, primo fra tutti il rischio che si possano consolidare tendenze non ispirate a un disegno complessivo di coerenza con le conseguenti indicazioni; ma comporta anche inaccettabili riflessi sull'azione amministrativa, che rischia di presentare profili anche costituzionalmente censurabili, in assenza del predetto adeguamento normativo.

Potrebbe, ad esempio, essere oggetto di valutazione se la copertura dei provvedimenti legislativi debba espressa solo in termini nominali, come sembra desumersi dal novellato terzo comma dell'articolo 81 della Costituzione, ovvero anche in termini strutturali, come sembrerebbe discendere dai primi commi degli articoli 81 e 97: le due impostazioni potrebbero dar luogo a discrasie, come nel caso di poste una tantum escluse dai saldi strutturali. Recenti iniziative anche normative confermano la rilevanza della problematica sollevata, quantificando la quota strutturale di entrate derivanti dal contrasto all'evasione fiscale utilizzate a copertura⁸. Analogamente, occorrerebbe approfondire se la decisione legislativa debba essere espressa solo in termini di contabilità finanziaria, come fatto sinora, ovvero anche in termini di contabilità nazionale, atteso il vincolo dell'equilibrio strutturale del bilancio. Inoltre, la regola costituzionale del limite alla spesa potrebbe avere conseguenze sia sul sistema delle coperture, imponendo solo riduzioni di altre spese in caso di superamento del tetto, sia clausole di salvaguardia in caso di successive riclassificazioni di oneri in base alla normativa comunitaria.

Il nuovo assetto costituzionale comporta, quindi, una profonda connessione tra obbligo di copertura, equilibrio dei bilanci e sostenibilità del debito pubblico, che interagiscono facendo sistema.

Altro punto che suscita perplessità è il ritardo di operatività dell'Ufficio parlamentare di bilancio, in attesa della nomina dei vertici, avvenuta solo nel maggio scorso, circostanza che non ne ha consentito il prezioso apporto nel procedimento

⁴ Tali variazioni compensative sono state disposte con l'art. 6, comma 14, del decreto legge n. 95, convertito dalla legge n. 135 del 2012.

⁵ La facoltà è stata temporaneamente disposta con l'art. 30, comma 11, della legge quadro n. 196 del 2009.

⁶ Art. 3, comma 1, lettera f) e art. 4, comma 1, della legge n. 23 del 2014, recante "Disposizioni per un sistema fiscale più equo, trasparente e orientato alla crescita".

⁷ Trattasi dell'art. 8, comma 3, del decreto-legge n. 66 del 2014, che ha inserito il comma *6bis* nell'art. 14 della legge di contabilità e finanza pubblica n. 196 del 2009, relativo al controllo e monitoraggio dei conti pubblici.

⁸ Si vedano, al riguardo, il Documento di economia e finanza 2014 e l'art. 7 del decreto-legge n. 66 del 2014.

iniziale del semestre europeo, centrato sul Documento di economia e finanza 2014. Sul punto si è espressa la Corte dei conti in sede di audizione parlamentare⁹.

2.2. L'attuazione della legge n. 213 del 2012

Tassello importante del nuovo assetto della finanza pubblica, ai fini di un più efficace e coerente concorso degli altri livelli di governo al perseguimento degli obiettivi nel mutato contesto istituzionale, è costituito dai controlli esterni sulle autonomie territoriali, sui quali ha inciso profondamente la legge n. 213 del 2012, adeguandone gli strumenti di coordinamento mediante una revisione delle forme di partecipazione della Corte dei conti al controllo sugli atti e sulla gestione finanziaria di Regioni e Enti locali. L'attenzione alla tendenziale uniformità delle pronunce delle articolazioni regionali della Corte in sede di controllo viene assicurata dalle deliberazioni di orientamento della Sezione delle autonomie, alle quali le Sezioni regionali hanno l'obbligo di conformarsi.

Sul versante regionale, in base alle linee guida adottate dalla Sezione delle autonomie¹⁰, sono elaborate, per l'esame della competente Sezione regionale, le relazioni annuali del Presidente della Regione su gestione, efficacia e adeguatezza dei controlli interni e dei Collegi dei revisori dei conti sui bilanci preventivi e consuntivi. Altri cardini del controllo delle Sezioni regionali riguardano i giudizi di parificazione dei rendiconti regionali, le relazioni semestrali su quantificazione degli oneri e coperture delle leggi, sulla scorta delle pronunce di orientamento della Sezione delle autonomie¹¹. In particolare, il giudizio di parificazione, introdotto per la prima volta nelle Regioni a statuto ordinario, ha avuto una pressoché piena attuazione, con esclusione della Regione Abruzzo. Sul piano generale, si è registrata una buona risposta da parte delle Regioni nel concorrere alla realizzazione della riforma¹². Dal suo canto, la Corte costituzionale ha confermato il ruolo trainante della Corte dei conti, affrontando una serie di punti specifici. La sentenza n. 219 del 2013 ha, tra l'altro, dichiarato l'illegittimità costituzionale delle disposizioni che prevedevano l'obbligo di relazione di fine legislatura e la sua trasmissione alla Sezione regionale di controllo territorialmente competente, per le dovute valutazioni. Con la sentenza n. 39 del 2014, incentrata sull'impianto generale del nuovo sistema dei controlli esterni, il giudice delle leggi ha ritenuto l'illegittimità costituzionale soltanto del comma 7 dell'art. 1, limitatamente alla parte che prevedeva effetti preclusivi anche in relazione all'operatività di leggi regionali, quali quelle di approvazione del bilancio preventivo e del conto consuntivo, nonché di parte delle disposizioni sul controllo dei rendiconti dei gruppi consiliari e sugli effetti sanzionatori.

⁹ Audizione della Corte dei conti presso le Commissioni bilancio riunite della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica, nell'ambito dell'esame del Documento di economia e finanza 2014, 15 aprile 2014.

¹⁰ Deliberazione n. 5 dell'11 febbraio 2013 (relazione del Presidente della Regione); deliberazione n. 6 del 22 febbraio 2013 (relazioni del Collegio dei revisori dei conti regionali sul preventivo e sul consuntivo); deliberazioni nn. 9, 10, 11 del 15 aprile 2014 (corrispondenti relazioni 2014).

¹¹ Con deliberazione n. 9/2013/INPR, sono state dettate le prime linee di orientamento ai fini del giudizio di parificazione, previsto dall'art. 1, comma 5, DL n. 174/2012. Con deliberazione n. 10/2013/INPR, sono state emanate le prime linee di orientamento ai fini della relazione semestrale sulla tipologia delle coperture finanziarie adottate nelle leggi di spesa, prevista dall'art. 1, comma 2, DL n. 174/2012.

¹² Si segnala la costituzione di un tavolo tecnico-istituzionale con le Conferenze delle Assemblee e delle Giunte regionali, che ha già dato buoni risultati. Le ultime linee guida approvate dalla Sezione delle Autonomie per le relazioni del Presidente della Regione e del collegio dei revisori dei conti sul bilancio preventivo e sul rendiconto, infatti, sono state oggetto di preliminari confronti nella fase istruttoria e i rappresentati delle predette Conferenze sono intervenuti nell'adunanza in cui si è proceduto all'approvazione delle linee guida in discorso.

Per gli Enti locali, il monitoraggio del funzionamento dei controlli interni si incentra sulle relazioni semestrali dei Sindaci dei Comuni superiori a 15.000 abitanti e dei Presidenti delle Province; quelle relative al primo semestre 2013 sono state già riscontrate nelle delibere delle Sezioni regionali, che, alle tradizionali sottolineature delle criticità gestionali, affiancano indicazioni su eventuali misure correttive da adottare. L'omogeneità e la conseguente comparabilità delle relazioni, sostanzialmente basate sul medesimo impianto, consentiranno alla Sezione delle autonomie di fornire al Parlamento le prime riflessioni sull'efficacia dei controlli interni, in sede di referto annuale sulla finanza locale. Quanto al potenziamento dei controlli esterni, cioè la verifica della regolarità amministrativa-contabile assistita da più incisivi poteri inibitori, tra cui l'inefficacia dei programmi di spesa senza adeguata copertura o sostenibilità finanziaria, sono in corso sistematiche ricognizioni delle applicazioni intervenute. Tra le misure funzionali alla conservazione o al recupero della sostenibilità finanziaria, importante appare l'introduzione della procedura di riequilibrio¹³. Nel 2012, sono state presentate 47 domande, di cui 8 senza seguito, con utilizzo del Fondo di rotazione per 548 milioni; nel 2013, le domande di accesso alla procedura sono state 57, di cui 53 da Comuni e 4 da Province. In generale, si osserva che i tempi di istruttoria e definizione risultano dilatati rispetto a quelli prefigurati, anche per le modifiche ai piani di riequilibrio imposte dalle richieste di liquidità per il pagamento dei debiti pregressi.

Per quanto concerne il monitoraggio delle misure di *spending review*, la Sezione delle autonomie, sentite Regioni e Province autonome di Trento e di Bolzano, definisce le metodologie necessarie per lo svolgimento dei controlli, affidando, poi, alle Sezioni regionali il compito di effettuare le pertinenti rilevazioni e, in presenza di criticità, di assegnare alle Amministrazioni interessate un termine per l'adozione delle necessarie misure correttive. Si tratta di un'ulteriore forma di controllo collaborativo che, con l'ausilio di apposite metodologie, tende a correggere la rotta dell'ente, evitando sprechi e inefficienze.

In sintesi, il nuovo impianto dei controlli sugli Enti territoriali ha trovato immediato riscontro operativo da parte della Corte dei conti, grazie anche a una visione che esalta la funzione di monitoraggio e di collaborazione, come garanzia del coordinamento della finanza pubblica e, sostanzialmente, della tenuta dei conti in sede regionale e locale. Tale funzione potrà giovare dell'armonizzazione contabile e del consolidamento dei conti, in coerenza con la normativa comunitaria: in tale ambito si pone, comunque, l'esigenza di maggiore coerenza fra sistemi contabili dello Stato e degli Enti territoriali, con riferimento, soprattutto, agli effetti dell'eventuale adozione della cosiddetta competenza finanziaria potenziata, sulla quale si confermano le più ampie perplessità, ribadite nel successivo paragrafo 4.11.3., alla luce anche del nuovo assetto costituzionale.

¹³ Art. 3, comma 1, lettera r), del decreto-legge n. 174, convertito dalla legge n. 213 del 2012, che ha introdotto l'art. 243bis del Testo unico sulla finanza locale. Le linee guida e i criteri per l'istruttoria del piano di riequilibrio, approvate dalla Sezione delle autonomie, con delibera n. 16 del 13 dicembre 2012, hanno avuto il positivo effetto di sistematizzare l'attività di valutazione della congruità del "progetto di risanamento" predisposto dai Comuni che hanno fatto ricorso alla procedura di riequilibrio. La lacunosità, da un lato, della disciplina procedimentale e, dall'altro, la complessità e la varietà delle fattispecie emerse nella fase di prima applicazione hanno comportato l'intervento della Sezione delle autonomie, ex art. 6, comma 4, del DL n. 174/2012, per dirimere questioni di particolare rilevanza.

2.3. La legge anticorruzione

Il piano nazionale anticorruzione per il triennio 2014-2016, elaborato dal Dipartimento della funzione pubblica ai sensi della legge n. 190 del 2012, è stato definitivamente approvato, con delibera n. 72 dell'11 settembre 2013, dalla Commissione indipendente per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche - CIVIT, ora Autorità nazionale anticorruzione – ANAC; esso individua gli obiettivi strategici per la prevenzione della corruzione a livello centrale e fornisce indirizzi e supporto alle Amministrazioni pubbliche per l'attuazione del relativo piano triennale.

Non sono mancati, tuttavia, difficoltà e ritardi dovuti, generalmente, da un lato ai complessi meccanismi di attuazione, dall'altro alla portata innovativa del disegno riformatore, che interviene anche nella delicata sfera dei rapporti tra politica e amministrazione. Appare significativo, in proposito, il ritardo di molte amministrazioni, come segnalato dall'Autorità, nella nomina del responsabile della prevenzione della corruzione, atteso che tale figura costituisce il fulcro organizzativo in materia, cui spetta, tra l'altro, il compito di assicurare l'efficace attuazione del piano; si segnala anche la scarsa attenzione alle problematiche dell'integrità, ad eccezione di casi isolati di analisi del rischio. Analogamente, il monitoraggio sull'avvio del ciclo della *performance* 2013 ha mostrato poche amministrazioni con un approccio integrato all'interno dei piani e obiettivi, indicatori e *target* di trasparenza e integrità.

L'esperienza maturata mostra che le potenzialità offerte dalla normativa anticorruzione e sulla trasparenza sono ben lungi dall'essere pienamente sfruttate, anche per incertezze interpretative e complessità degli obblighi di pubblicazione, che andrebbero semplificati e, comunque, differenziati per tipologia di amministrazioni, in relazione alla dimensione e alle caratteristiche organizzative. Specifico rilievo assumono, al riguardo, le istruzioni emanate in materia, tenendo conto delle situazioni di fatto, anche in relazione al piano nazionale anticorruzione¹⁴. Occorre, inoltre, valorizzare il ruolo assegnato dal legislatore alla formazione come strumento decisivo nella prevenzione della corruzione.

Criticità interpretative mostra anche la comunicazione alla Corte dei conti, da parte dell'Autorità di vigilanza sui contratti pubblici-AVCP, delle amministrazioni inadempienti agli obblighi di pubblicazione, nei propri siti *web* istituzionali, delle informazioni sui contratti¹⁵: La comunicazione è avvenuta il 30 aprile 2014, in misura parziale, con esclusione dei casi di mancata comunicazione, che l'AVCP sta finendo di elaborare; sono tuttora in corso gli approfondimenti necessari alla definizione delle caratteristiche tecniche delle comunicazioni informatiche in discorso.

2.4. Controllo di costituzionalità e vincoli europei

Con la sentenza n. 39 del 2014, la Consulta ha ribadito che la disciplina posta dal legislatore statale in materia di controlli sugli Enti territoriali, con il rilievo assunto a

¹⁴ Cfr. circolare della Presidenza del Consiglio dei ministri-Dipartimento funzione pubblica, n. 1 del 2014, recante "Ambito soggettivo ed oggettivo di applicazione delle regole di trasparenza di cui alla legge 6 novembre 2012, n. 190 e al decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33: in particolare, agli enti economici e le società controllate e partecipate", in Gazzetta Ufficiale n. 75 del 31 marzo 2014.

¹⁵ Art. 1, comma 32, della legge n. 190 del 2012 e art. 1, comma 418, della legge n. 228 del 2012, nel testo sostituito dall' art. 26, comma 1, del decreto-legge n. 69, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 98 del 2013, che ha stabilito: "In sede di prima applicazione delle disposizioni di cui all'articolo 1, comma 32, della legge 6 novembre 2012, n. 190, i dati ivi previsti relativi all'anno 2012 sono pubblicati unitamente ai dati relativi all'anno 2013".

seguito dei nuovi vincoli europei, tra cui l'equilibrio strutturale, è ascrivibile all'"armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica" (art. 117, terzo comma, Cost.), per il quale spetta al legislatore statale porre i principi fondamentali di riferimento (*ex plurimis*, sentenze n. 60 del 2013, n. 229 del 2011, n. 179 del 2007, n. 267 del 2006 e n. 29 del 1995). A detti vincoli, si riconnette essenzialmente la normativa nazionale sul "Patto di stabilità interno", che coinvolge Regioni e Enti locali nella realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica, modulati negli anni con disposizioni legislative costantemente qualificate "principi fondamentali del coordinamento della finanza pubblica ai sensi degli articoli 117, terzo comma, e 119, secondo comma, della Costituzione".

La Corte costituzionale ha affermato che il rispetto dei vincoli europei discende direttamente, oltre che dai principi di coordinamento della finanza pubblica, dall'art. 117, primo comma, Cost. e dall'art. 2, comma 1, della legge costituzionale n. 1 del 2012 (introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale), che, nel comma premesso all'art. 97, richiama il complesso delle Pubbliche amministrazioni, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, nonché l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico (sentenza n. 60 del 2013). Da ciò consegue la differenza tra i controlli di regolarità e legittimità contabile, attribuiti alla Corte dei conti al fine di prevenire squilibri di bilancio, e i controlli istituiti dalle autonomie speciali sulla contabilità degli enti insistenti sul loro territorio e, più in generale, sulla finanza pubblica di interesse regionale. Mentre questi ultimi sono resi nell'interesse della Regione stessa e delle Province autonome, quelli affidati alla Corte dei conti sono strumentali al rispetto degli obblighi nei confronti dell'Unione europea in ordine alle politiche di bilancio. In questa prospettiva, essi possono essere accompagnati anche da misure atte a prevenire pratiche contrarie ai principi della previa copertura e dell'equilibrio di bilancio (sentenze n. 266 e n. 60 del 2013), che ben si giustificano in ragione dei caratteri di neutralità e indipendenza del controllo di legittimità della Corte dei conti (sentenza n. 226 del 1976). Detti controlli devono decidere se i bilanci preventivi e consuntivi degli Enti territoriali siano o meno rispettosi del Patto di stabilità e del principio di equilibrio (sentenze n. 60 del 2013 e n. 179 del 2007), non condizionano la particolare autonomia di cui sono dotati gli Enti, ma sono mirati unicamente a garantire la sana gestione finanziaria, prevenendo o contrastando pratiche non conformi ai richiamati principi.

In questo quadro, la costante giurisprudenza della Corte costituzionale ha chiarito che i principi fondamentali fissati dalla legislazione statale in materia di coordinamento della finanza pubblica, funzionali anche ad assicurare il rispetto dell'unità economica della Repubblica (sentenze nn. 28, 51, 79 e 104 del 2013; n. 78 del 2011) e a prevenire squilibri di bilancio (sentenza n. 60 del 2013), sono applicabili anche alle Regioni a statuto speciale ed alle Province autonome (*ex plurimis*, sentenze n. 229 del 2011; n. 120 del 2008, n. 169 del 2007), anche per preservare l'equilibrio economico-finanziario del complesso delle Amministrazioni pubbliche, in riferimento ai parametri costituzionali (artt. 81, 119 e 120 Cost.) e ai vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea (artt. 11 e 117, primo comma, Cost.). L'attuale pregnanza dell'equilibrio e dei vincoli emerge ora nel quadro delineato dall'art. 2, comma 1, della legge costituzionale n. 1 del 2012, che, nel comma premesso all'art. 97 Cost., richiama il complesso delle Pubbliche amministrazioni, per assicurare, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito

pubblico (sentenza n. 60 del 2013); da ciò consegue la conferma dell'estensione alle autonomie speciali dei principi di coordinamento della finanza pubblica.

Con la successiva sentenza n. 40 del 2014, la Consulta ha chiarito che il Patto di stabilità esterno e, più in generale, i vincoli di finanza pubblica obbligano l'Italia ad adottare politiche di contenimento della spesa, il cui rispetto viene verificato in relazione al bilancio consolidato delle Amministrazioni pubbliche (sentenze n. 138 del 2013, n. 425 e n. 36 del 2004). Al fine, quindi, di assicurarne il rispetto, è necessario predisporre controlli sui bilanci preventivi e consuntivi delle amministrazioni interessate al consolidamento, per verificare il raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica. Questi ultimi, in quanto derivanti dal trattato sull'Unione europea e dagli altri accordi stipulati in materia, sono direttamente riconducibili, oltre che al coordinamento della finanza pubblica, anche ai parametri di cui agli artt. 11 e 117, primo comma, Cost., che vi sono inscindibilmente collegati, poiché il coordinamento adempie principalmente alla finalità di predisporre strumenti efficaci di sindacato sul rispetto del vincolo gravante sul complesso dei conti pubblici, dalla cui sommatoria dipendono i risultati suscettibili di comparazione per verificare il conseguimento degli obiettivi programmati. Come già sottolineato (sentenza n. 36 del 2004), gli obblighi discendono dalla cogenza del Patto di stabilità anche nei confronti delle amministrazioni che partecipano al bilancio nazionale consolidato, che deve corrispondere ai canoni stabiliti dall'Unione europea, mentre le sue componenti, costituite dai bilanci degli Enti pubblici, sono soggette alla disciplina statale che ne coordina il concorso al raggiungimento dell'obiettivo stabilito in sede comunitaria.

In tale contesto, i controlli delle Sezioni regionali della Corte dei conti¹⁶ hanno assunto progressivamente carattere cogente nei confronti dei destinatari (sentenza n. 60 del 2013), per prevenire o contrastare gestioni contabili non corrette, suscettibili di alterare l'equilibrio del bilancio (art. 81 Cost.) e di riverberare tali disfunzioni sul conto consolidato delle Pubbliche amministrazioni, vanificando conseguentemente la funzione di coordinamento dello Stato finalizzata al rispetto degli obblighi comunitari. Tale sindacato è esercitato nell'interesse dello Stato, per finalità che riguardano la finanza pubblica nel suo complesso e non può essere confuso e sovrapposto a controlli esercitati da enti ad autonomia speciale. Per la sua intrinseca finalità, questo tipo di verifica non può essere affidato ad un singolo Ente autonomo territoriale, ancorché a statuto speciale, che non ne potrebbe assicurare la conformità ai canoni nazionali, la neutralità, l'imparzialità e l'indipendenza, con riguardo agli interessi generali della finanza pubblica coinvolti, che trascendono l'ambito territoriale e si pongono potenzialmente anche in rapporto dialettico con gli interessi del territorio, sotto il profilo del concreto riscontro delle modalità con cui i singoli enti rispettano i limiti di contenimento della spesa.

2.5. *La giurisprudenza costituzionale*

Di grande rilevanza è la sentenza n. 40 del 2014, che individua nella finalità del controllo di legittimità e regolarità ex artt. 148, comma 1, e 148bis del Testo unico e nella stretta correlazione di tale attività con gli artt. 81, quarto comma, e 117, terzo comma, Cost., la giustificazione del conferimento alla Corte dei conti di poteri atti a prevenire, con efficacia diretta, pratiche lesive del principio della previa copertura e

¹⁶ Art. 1, commi 166 e seguenti, della legge n. 266 del 2005 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2006), poi trasfusi nell'art. 148bis del Testo unico della finanza locale.

dell'equilibrio dinamico del bilancio degli Enti locali (sentenze n. 266, n. 250 e n. 60 del 2013).

Le misure interdittive, osserva la Consulta, non sono indici di una supremazia statale né di un potere sanzionatorio nei confronti degli Enti locali e neppure sono riconducibili al controllo collaborativo in senso stretto, ma sono strumentali al rispetto degli “obblighi che lo Stato ha assunto nei confronti dell'Unione europea in ordine alle politiche di bilancio. In questa prospettiva, funzionale ai principi di coordinamento e di armonizzazione dei conti pubblici, [detti controlli] [...] possono essere accompagnati anche da misure atte a prevenire pratiche contrarie ai principi della previa copertura e dell'equilibrio di bilancio (sentenze n. 266 e n. 60 del 2013), che ben si giustificano in ragione dei caratteri di neutralità e indipendenza del controllo di legittimità della Corte dei conti (sentenza 226 del 1976)” (sentenza n. 39 del 2014).

In particolare, il controllo di legittimità e regolarità contabile, attribuito alla Corte dei conti per questi particolari obiettivi, si risolve in un esito dicotomico (sentenze n. 179 del 2007, 198 del 2012, n. 23 e 60 del 2013 e n. 39 del 2014), nel senso che ad esso è affidato il giudizio se i bilanci preventivi e successivi siano o meno rispettosi del Patto di stabilità, siano deliberati in equilibrio e non presentino violazioni delle regole espressamente previste per dette finalità. Il sindacato di legittimità e regolarità sui conti circoscrive la funzione della magistratura contabile alla tutela preventiva e concomitante degli equilibri economici dei bilanci e della sana gestione finanziaria, secondo regole di coordinamento della finanza pubblica conformate in modo uniforme su tutto il territorio, non interferendo con la particolare autonomia politica ed amministrativa delle amministrazioni destinatarie (sentenza n. 39 del 2014).

Quanto alla relazione semestrale delle Sezioni regionali della Corte dei conti, da trasmettere ai Consigli regionali, sulla tipologia delle coperture finanziarie adottate nelle leggi regionali approvate nel semestre precedente e sulle tecniche di quantificazione degli oneri¹⁷, come avviene ormai da più di venticinque anni per la legislazione di spesa dello Stato, la Consulta, dichiarando non fondate le questioni di legittimità costituzionale sollevate¹⁸, afferma che l'innovazione intende arricchire il patrimonio

¹⁷ Art. 3, comma 3, del decreto-legge n. 174, convertito dalla legge n. 213 del 2012, che ha sostituito l'art. 148 del Testo unico della finanza locale.

¹⁸ Con la sentenza n. 39/2014, la Corte ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale sollevata dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, impugnando anche il comma 2 dell'art. 1 del decreto-legge n. 174 del 2012, che introduce la relazione semestrale della sezione regionale della Corte dei conti ai consigli regionali sulla tipologia delle coperture finanziarie adottate nelle leggi regionali e sulle tecniche di quantificazione degli oneri. La ricorrente lamenta la violazione dell'autonomia finanziaria – tutelata dall'art. 116 Cost. e dal Titolo IV dello proprio statuto – nonché dell'art. 65 dello stesso statuto (che stabilisce il procedimento per l'adozione delle norme di attuazione statutarie) e delle relative norme di attuazione (in particolare, dell'art. 33, comma 4, del d.P.R. 25 novembre 1975, n. 902 – Adeguamento ed integrazione delle norme di attuazione dello statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia), atteso che queste ultime esaurirebbero la tipologia dei controlli attribuiti alla Corte dei conti nell'ordinamento della Regione autonoma, consentendo i suddetti controlli soltanto «a richiesta del consiglio regionale».

Secondo la Corte, il controllo introdotto trova fondamento costituzionale e riveste natura collaborativa. Il legislatore è libero di assegnare alla Corte dei conti qualsiasi altra forma di controllo con queste caratteristiche (*ex plurimis*, sentenze n. 29 del 1995; nonché n. 179 del 2007, n. 267 del 2006), stante la posizione di indipendenza e neutralità del giudice contabile al servizio dello Stato-ordinamento, quale garante imparziale dell'equilibrio economico-finanziario del settore pubblico nel suo complesso e della corretta gestione delle risorse (sentenza n. 60 del 2013). Sul punto la Corte ha concluso che l'istituto disciplinato dalla norma impugnata, risulta funzionale da un lato ad ampliare il quadro degli strumenti informativi a disposizione del Consiglio regionale, per consentire la formulazione di meglio calibrate valutazioni politiche del massimo organo rappresentativo della Regione, anche nella prospettiva dell'attivazione di processi di “autocorrezione” nell'esercizio delle funzioni legislative e amministrative (sentenza n. 29 del 1995; nonché sentenza n. 179 del 2007), e, dall'altro, a prevenire squilibri di bilancio (tra le tante, sentenze n. 250 del 2013; n. 70 del 2012).

conoscitivo delle Assemblee consiliari circa le questioni di copertura che, come noto, sono di elevato tasso di tecnicismo finanziario contabile e può offrire al legislatore regionale utili elementi informativi sulle possibili criticità derivanti dalla legislazione di spesa. La relazione semestrale, ancorché obbligatoriamente prevista, si mantiene pertanto nell'alveo dei controlli di natura collaborativa e di quelli comunque funzionali a prevenire squilibri di bilancio e non può conseguentemente ritenersi lesiva dell'autonomia.

Con la stessa sentenza, la Corte costituzionale ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale sollevata sulla parifica del Rendiconto regionale da parte della Sezione regionale di controllo della Corte dei conti, poiché essa ha colmato un'evidente asimmetria ordinamentale, consentendo, da parte dell'organo di rilevanza costituzionale garante degli equilibri di finanza pubblica, una valutazione complessiva del rispetto del principio costituzionale dell'equilibrio di bilancio¹⁹.

3. I provvedimenti contabili del 2013

3.1. L'assestamento del bilancio

L'assestamento del bilancio 2013, approvato con legge n. 117 del 2013, ha preso atto del consistente peggioramento del quadro macroeconomico di riferimento assunto nel Documento di economia e finanza, apportando un incremento del saldo netto da finanziare da 6,2 a 31,1 miliardi e una riduzione dell'avanzo primario, sempre in termini di competenza, da 83,5 a 58,1 miliardi²⁰, essenzialmente per effetto dei provvedimenti d'urgenza per il pagamento dei debiti delle Pubbliche amministrazioni. Va confermata, in proposito, l'osservazione formulata dalla Corte dei conti nella precedente relazione, circa la mancata presentazione, nel corso dell'*iter* parlamentare del provvedimento, di specifico emendamento sugli effetti, in particolare sulle entrate tributarie, del nuovo peggioramento del quadro macroeconomico formalizzato nella Nota di aggiornamento al DEF presentata il 20 settembre scorso.

Analogamente, si ripete la valutazione non positiva del limitato ricorso delle Amministrazioni di spesa alla flessibilità di bilancio, disposta dalla legge quadro di contabilità e successivamente estesa, in deroga alla norma generale, da ormai numerose disposizioni, anche in via sperimentale. In tale ambito, riappare nel disegno di legge un

¹⁹ Sempre con la sentenza n. 39/2014, la Corte ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale del comma 5 dell'art. 1 del decreto-legge n. 174 del 2012, il quale prevede che il Rendiconto generale della Regione sia parificato dalla Sezione regionale di controllo della Corte dei conti ai sensi degli artt. 39 e 41 del Testo unico approvato con il regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214 (Approvazione del Testo unico delle leggi sulla Corte dei conti). Venivano invocati a parametro, dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia l'art. 116 Cost., il Titolo IV dello statuto di autonomia e l'art. 33, comma 3, del d.P.R. n. 902 del 1975, che, tra l'altro, attribuisce alla Sezione regionale di controllo della Corte dei conti le decisioni in materia di parificazione del Rendiconto generale della Regione ai sensi degli artt. 39 e 41 del citato regio decreto n. 1214 del 1934; e, dalla Regione autonoma Sardegna, gli artt. 7 e 8 dello statuto di autonomia (che disciplinano l'autonomia finanziaria della Regione) e l'art. 119 Cost. (anche in relazione all'art. 10 del d.P.R. n. 21 del 1978, che disciplina il "giudizio di verifica" sul Rendiconto generale della Regione da parte della Sezione regionale della Corte dei conti).

La Corte ha ritenuto che la norma impugnata non è lesiva dell'autonomia regionale e degli invocati parametri costituzionali e statutari, dal momento che le Regioni autonome Friuli-Venezia Giulia e Sardegna hanno già a suo tempo introdotto discipline sostanzialmente analoghe al giudizio di parificazione del Rendiconto generale della Regione, previsto dagli artt. 39 e 41 del richiamato Testo unico approvato con il regio decreto n. 1214 del 1934, secondo un modulo procedimentale sostanzialmente analogo a quello introdotto dalla norma in esame.

²⁰ Decreti-legge n. 35 del 2013 e n. 102 del 2013.

riferimento normativo improprio, da parte di taluni dicasteri, per gli allegati sulle rimodulazioni proposte, già segnalato lo scorso anno²¹.

Non emergono nel provvedimento, invece, iscrizioni anomale di residui passivi perenti agli effetti amministrativi, imputati direttamente sui capitoli di pertinenza, in violazione della specifica disciplina contabile, come verificatosi nel 2012.

Nel disegno di legge, si nota ancora l'assenza di una compiuta analisi dei residui attivi definiti in sede di rendiconto del precedente esercizio, diversamente dai residui passivi, ampiamente esaminati anche con riferimento all'impatto sul conto consolidato delle Amministrazioni pubbliche. Come rilevato nella precedente relazione, la Corte dei conti ritiene di grande utilità l'estensione al lato delle entrate di tali approfondimenti, tenuto anche conto delle dimensioni del fenomeno, con residui, all'inizio dell'esercizio, attivi per oltre 243 miliardi e passivi per 74 miliardi.

3.2. Il Rendiconto 2012

Il Rendiconto 2012, approvato con legge n. 116 del 2013, tiene conto delle variazioni compensative sia di spese rimodulabili all'interno dei programmi o tra programmi della stessa missione, su proposta delle Amministrazioni e di spese per fabbisogno in ciascun programma, disposte dal Ministro dell'economia e delle finanze, su proposta dei Ministri competenti (art. 33, comma 4, legge 196), ovvero dai Ministri competenti all'interno del medesimo macroaggregato (art. 3, comma 5, decreto legislativo n. 279 del 1997 e art. 25, comma 2, lett. b, legge 196); sia tra missioni diverse, consentite, per il triennio 2011-2013, dall'art. 2, comma 1, del decreto-legge n. 78, convertito dalla legge n. 122 del 2010, allo scopo di ampliare ulteriormente la flessibilità in sede previsionale e di assestamento, anche per un più agevole assorbimento delle reiterate riduzioni di stanziamenti.

Nella relazione al disegno di legge si nota l'assenza, già rilevata lo scorso anno, di un'analisi complessiva e dettagliata di tali variazioni, nelle quali si sostanzia l'utilizzo della flessibilità di bilancio, una delle più rilevanti novità della riforma, nonostante le chiare indicazioni del legislatore. Al disegno di legge sono allegati il rendiconto economico (art. 36, comma 5) e l'ecorendiconto (art. 36, comma 6, della riforma).

Si ripropongono taluni rilievi sull'attendibilità del Rendiconto delle entrate, per le quali il bilancio di competenza giuridica appare, in parte non trascurabile, ricostruito induttivamente e non rispecchia necessariamente l'effettiva realtà contabile.

Di notevole interesse si rivelano le tavole di raccordo tra dati di consuntivo e del conto economico del comparto statale, elaborate in corrispondenza di quelle prodotte nella nota tecnico-illustrativa del disegno di legge di stabilità; esse evidenziano dimensioni e complessità delle elaborazioni necessarie per passare dall'aggregato finanziario a quello economico di contabilità nazionale, funzione demandata all'ISTAT in base alle intese europee e non ancora resa del tutto trasparente per le valutazioni parlamentari.

Per altro verso, si nota l'assenza, nella relazione al disegno di legge, di qualsiasi riferimento alle iscrizioni, in sede di assestamento, di partite di rilevante entità che si riferiscono a residui passivi perenti agli effetti amministrativi, direttamente sui capitoli

²¹ Trattasi dei Ministeri dello sviluppo economico, del lavoro, dell'ambiente, della difesa e della salute, che ancora richiamano, nell'allegato sulle rimodulazioni proposte, l'art. 60, comma 3, del decreto-legge n. 112, convertito dalla legge n. 133 del 2008, norma transitoria ormai superata dalla riforma contabile, peraltro senza fornire alcuna motivazione, in palese violazione dell'art. 23, comma 3, della legge n. 196.

interessati, eludendo il prescritto transito negli appositi fondi di bilancio. L'operazione ha dato luogo, si rammenta, a rilievi nella relazione della Corte dei conti che accompagna la decisione di parifica del Rendiconto²².

Un cenno, infine, merita l'iniziativa a fini divulgativi assunta dal ministero dell'Economia e delle finanze con la pubblicazione "Il rendiconto in breve", limitata al conto del bilancio 2012, nella quale sono sinteticamente descritti i principali fenomeni gestionali, illustrando le principali grandezze finanziarie in relazione agli anni precedenti e alle previsioni iniziali della legge di bilancio, l'andamento dei saldi e degli aggregati articolati per categorie economiche e per missione e programmi. Una sua opportuna estensione al conto del patrimonio, a decorrere dal consuntivo 2013, potrebbe ulteriormente valorizzare la pubblicazione.

3.3. La Nota di aggiornamento del DEF

La Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza 2013, presentata entro il termine del 20 settembre, prende atto dei segnali di ripresa sul piano internazionale, mentre rivede lo scenario macroeconomico dell'Italia, stimando un suo ulteriore deterioramento nel breve periodo, con una revisione al ribasso dell'andamento del Pil per il 2013 e il 2014 e un recupero più accentuato nel medio periodo, in considerazione delle prospettive positive della domanda mondiale; essa tiene conto, inoltre, delle raccomandazioni di politica economica e di bilancio formulate dalle autorità europee, approvate nel mese di luglio dal Consiglio ECOFIN, anche sulla base degli orientamenti espressi dal Consiglio europeo di giugno.

Il pareggio del bilancio strutturale della Pubblica amministrazione, ossia corretto per il ciclo e per le misure *una tantum*, previsto per il 2013, viene procrastinato al 2015, con un lieve disavanzo per il biennio 2013-2014 (-0,4 per cento e -0,3 per cento), rimanendo comunque su valori prossimi al pareggio, in ossequio alla regola europea (*close to balance*); il saldo migliora di 0,9 punti nel 2013 e, mediamente, di 1,6 punti percentuali nel biennio 2012-2013, delineando un processo di convergenza verso l'obiettivo di medio termine-OMT più rapido di quello richiesto.

Va notato che la Nota di aggiornamento non contiene l'articolazione per sottosettori del nuovo quadro programmatico di finanza pubblica, disposta dalla legge contabile e necessaria anche in applicazione del *two-pack*²³. Inoltre, le modifiche degli obiettivi di finanza pubblica avrebbero dovuto comportare l'invio, entro il 10 settembre, delle linee guida per la ripartizione degli obiettivi alle Camere e alla Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, il cui tempestivo parere sarebbe stato importante elemento istruttorio per il successivo *iter* parlamentare. Come per gli anni precedenti, il previsto e prezioso coinvolgimento degli altri livelli di governo è venuto, in tal modo, a mancare nella fase iniziale della programmazione operativa.

La Nota incorpora la relazione sullo stato di attuazione delle disposizioni sui pagamenti dei debiti delle pubbliche amministrazioni, con elementi informativi anche sullo *stock* dei debiti ancora in essere, nonché sulle iniziative per completare il pagamento dei debiti maturati alla fine del 2012²⁴. Reca altresì l'indicazione di sei

²² Cfr. Relazione della Corte dei conti al Rendiconto generale dello Stato per il 2012, vol. I, L'ordinamento contabile, par. 3.1. e 4.9.

²³ Art. 10bis, comma 1, legge n. 196 del 2009 e art. 6 regolamento UE n. 473 del 2013.

²⁴ Art. 12, comma 10, decreto-legge n. 35, convertito dalla legge n. 64 del 2013.

disegni di legge considerati collegati alla decisione di bilancio, a completamento della manovra: sviluppo e semplificazioni, lavoro e equità, giustizia civile, *green economy*, enti locali, agricoltura; la risoluzione di approvazione del Senato ne aggiunge altri due, uno ordinamentale che regoli anche appalti, infrastrutture e trasporti, l'altro in materia di mercato e concorrenza. Di tali disegni di legge, sono stati definiti e presentati sinora solo tre: agricoltura, giustizia civile e *green economy*²⁵.

3.4. Il Documento programmatico di bilancio

Il primo Documento programmatico di bilancio, relativo all'anno 2014, è stato predisposto in applicazione della disciplina comunitaria del *two pack*²⁶, che dispone la trasmissione alle autorità europee, da parte di ciascuno Stato membro, entro il 15 ottobre, di un documento definito in coerenza con le eventuali raccomandazioni delle autorità europee, con l'aggiornamento dei quadri macroeconomico e fiscale, precedentemente definiti con il DEF, e informazioni dettagliate sulle misure correttive. Esso contiene l'aggiornamento delle previsioni del programma di stabilità e i dettagli della manovra, facendo seguito alla Nota di aggiornamento del DEF 2013, in base alla legislazione vigente e alle revisioni ISTAT dei dati di consuntivo. Il quadro programmatico per l'anno successivo incorpora gli effetti delle misure adottate per assicurare l'obiettivo di indebitamento netto del 3 per cento nel 2013 e quelle previste per il triennio 2014-2017.

Nelle more della costituzione del nuovo Ufficio parlamentare di bilancio, le stime tendenziali di crescita della Nota di aggiornamento del DEF 2013 sono comparate con quelle del Consensus e dei maggiori istituti di previsione nazionali e internazionali. Viene allegata, inoltre, un'appendice metodologica che descrive i modelli utilizzati per il quadro macroeconomico e l'impatto delle riforme strutturali, nonché i criteri di formazione delle previsioni tendenziali e programmatiche di finanza pubblica.

Va rammentato, in proposito, che, in sede di adeguamento della legge quadro di contabilità e finanza pubblica al nuovo assetto costituzionale, dovranno essere affrontati gli eventuali aspetti procedurali e il rapporto intercorrente tra il nuovo Documento programmatico e la Nota di aggiornamento al Documento di economia e finanza, attesi gli elementi di sovrapposizione sotto il profilo sia dei contenuti che dei tempi di presentazione.

3.5. Il bilancio di previsione 2014-2016

3.5.1. Il disegno di legge, formato sulla base del criterio della legislazione vigente e presentato al Parlamento con il disegno di legge di stabilità solo il 21 ottobre 2013, oltre i termini previsti, tiene conto delle innovazioni stabilite in ambito europeo e del Documento programmatico di bilancio.

²⁵ Trattasi dei disegni di legge A.S.1328, recante "Disposizioni in materia di semplificazione, razionalizzazione e competitività agricole del settore agricolo, agroalimentare e della pesca"; A.C. 2092, recante "Delega al Governo recante disposizioni per l'efficienza del processo civile, la riduzione dell'arretrato, il riordino delle garanzie mobiliari, nonché altre disposizioni per la semplificazione e l'accelerazione del processo di esecuzione forzata"; A.C. 2093, recante "Disposizioni in materia ambientale per promuovere misure di *green economy* e per il contenimento dell'uso eccessivo di risorse naturali".

²⁶ Art. 6 del regolamento (UE) n. 473 del 2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 21 maggio 2013, recante disposizioni comuni per il monitoraggio e la valutazione dei documenti programmatici di bilancio e per la correzione dei disavanzi eccessivi negli Stati membri della zona euro, anche per garantire la pubblicità dei relativi contenuti, in conformità a quanto previsto nel paragrafo 2 del medesimo articolo 6.

Le Amministrazioni non hanno utilizzato adeguatamente le disposizioni vigenti in materia di flessibilità, sia quella generale prevista dall'art. 23 della legge quadro; sia quella relativa alle spese pluriennali, introdotta in via sperimentale nel 2012 (art. 6, commi 15 e 16, decreto-legge n. 95 del 2012, convertito dalla legge n. 135 del 2012), tenendo conto del temporaneo divieto di rimodulazioni su capitoli interessati da debiti fuori bilancio (art. 12, comma 7, decreto-legge n. 35, convertito dalla legge n. 64 del 2013); sia, infine, quella temporanea tra missioni diverse (art. 2, comma 1, del decreto-legge n. 78, convertito dalla legge n. 122 del 2010) e quella intesa a una più idonea distribuzione rispetto alle autorizzazioni legislative, in via sperimentale, di spese pluriennali tra gli esercizi del triennio (art. 6, commi 10, 12 e 16, del decreto-legge n. 95, convertito dalla legge n. 135 del 2012). Di tali rimodulazioni, nonostante le chiare indicazioni normative, non viene fornita adeguata analisi nella relazione al disegno di legge, confermando la deleteria prassi che lascia nell'ombra l'effettivo utilizzo della flessibilità previsionale del bilancio, una delle principali innovazioni della riforma contabile.

L'estensione del cedolino unico per il pagamento delle competenze al personale, che ancora presenta difficoltà contabili²⁷; i piani di rientro per far fronte al pagamento dei debiti pregressi²⁸ e le riduzioni lineari in applicazione di talune clausole di salvaguardia hanno condizionato le dotazioni di bilancio, definite tenendo conto delle rimodulazioni proposte dalle amministrazioni. Inoltre, per la prima volta, il bilancio riporta, in apposito allegato, le risorse imputate ai distinti fondi, progetti e opere, per le dotazioni relative al finanziamento di opere pubbliche²⁹.

Quanto alla cosiddetta flessibilità orizzontale, introdotta con la manovra 2012 per le spese pluriennali, con facoltà di rimodulazione e di reiscrizione, non pare che sia stata utilizzata nel nuovo bilancio, atteso che le note integrative non evidenziano, generalmente, il fenomeno, soprattutto per le spese totalmente non impegnate alla chiusura del precedente esercizio, anche ai fini del loro definanziamento³⁰; soltanto le note dei Ministeri della salute, del lavoro e delle politiche sociali e del Fondo per il culto danno evidenza, nelle rispettive Sez. II, dell'assenza di tali fattispecie nel proprio stato di previsione.

E' proseguita, nel nuovo bilancio, la sperimentazione triennale del "cronoprogramma", che dovrebbe agevolare, tra l'altro, la tempestività dei pagamenti,

²⁷ Art. 5, comma 10, decreto-legge n. 95, convertito dalla legge n. 135 del 2012. Tra le difficoltà contabili, vanno segnalati alcuni pagamenti effettuati in conto residui, che riguardano diversi dicasteri: Sviluppo economico, Giustizia, Interno, Istruzione, Infrastrutture, Beni culturali.

²⁸ Art. 5, comma 4, decreto-legge n. 35, convertito dalla legge n. 64 del 2013.

²⁹ Cfr. art. 10, comma 3, del decreto legislativo n. 229 del 2011, recante "Attuazione dell'articolo 30, comma 9, lettere e), f) e g), della legge 31 dicembre 2009, n. 196, in materia di procedure di monitoraggio sullo stato di attuazione delle opere pubbliche, di verifica dell'utilizzo dei finanziamenti nei tempi previsti e costituzione del fondo opere e del fondo progetti"

³⁰ Cfr. art. 6, commi 15 e 16, del decreto-legge n. 95, convertito dalla legge n. 135 del 2012: "15. Le somme stanziata nel bilancio dello Stato, relative ad autorizzazioni di spese pluriennali, totalmente non impegnate alla chiusura dell'esercizio, costituiscono economie di bilancio. Le stesse, con l'esclusione di quelle riferite ad autorizzazioni di spese permanenti ed a fondi da ripartire, sono riscritte, con la legge di bilancio, nella competenza dell'esercizio successivo a quello terminale dell'autorizzazione medesima. Qualora dette somme non risultino impegnate nei tre anni successivi a quello di prima iscrizione in bilancio della spesa, la relativa autorizzazione è defanziata per i corrispondenti importi. Delle operazioni effettuate ai sensi del presente comma viene data apposita evidenza nella nota integrativa al bilancio di previsione"; "16. In via sperimentale per gli esercizi 2013, 2014 e 2015, relativamente alle autorizzazioni di spesa pluriennale, con legge di bilancio gli stanziamenti di competenza possono essere rimodulati negli anni ricompresi nel bilancio pluriennale, assicurandone apposita evidenza, nel rispetto del limite complessivo della spesa autorizzata, per adeguarli alle corrispondenti autorizzazioni di cassa determinate in relazione ai pagamenti programmati ai sensi del comma 10".

razionalizzando, in coerenza con gli impegni assunti, l'utilizzo delle disponibilità di cassa, anche mediante specifiche variazioni compensative, rendendo ancora più flessibili i vincoli di bilancio. Va notato che le predette variazioni in termini di sola cassa e la possibilità, in sede di legge di bilancio, di riscrivere nell'anno successivo a quello terminale le spese pluriennali non impegnate e quella di rimodularne la ripartizione annuale, contribuiscono alla cennata estensione della flessibilità, sia nella previsione che nella gestione, al di là dei confini prefigurati dalla riforma contabile.

Le variazioni di sola cassa, tuttavia, una volta accertatane la compatibilità con gli obiettivi di finanza pubblica, possono riguardare, indifferentemente, i due comparti di spesa, con possibilità di ulteriore dequalificazione per compensazioni dal conto capitale alla parte corrente. Va, poi, considerato l'affievolimento della controllabilità dei conti pubblici al di fuori del circuito dell'amministrazione, in quanto i "cronoprogrammi" si configurano come atti amministrativi interni; il che rende più incerta la portata finanziaria della legislazione, sia per gli oneri che per le coperture, con serie difficoltà per i meccanismi a presidio della loro tenuta nel tempo, come nel caso delle clausole di neutralità e di salvaguardia.

3.5.2. La classificazione delle entrate e delle spese è sostanzialmente in linea con quella adottata per il bilancio 2013, che tiene conto, tra l'altro, dell'operazione di accorpamento dell'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato nell'Agenzia delle Dogane, ridenominata Dogane-Monopoli, con l'istituzione di una nuova unità di voto denominata "Entrate derivanti dalla gestione delle attività già svolte dall'Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato".

Dopo una prima revisione operata nel 2011, la struttura del disegno di legge presenta ulteriori affinamenti: è confermato il numero delle missioni: 34, di cui 21 condivise tra Amministrazioni. I programmi risultano complessivamente 210, come nel consuntivo 2013: ove si considerino una sola volta, impropriamente, i programmi che si ripetono in più dicasteri, il numero si riduce a 174, come nel 2013. I programmi condivisi tra Ministeri e Centri di Responsabilità di uno stesso dicastero risultano, rispettivamente, 4 e 10.

Rispetto al 2013, le variazioni riguardano i programmi "Sviluppo e competitività del turismo", con il trasferimento delle competenze dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri al Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo, in attuazione della legge n. 71 del 2013; "Politiche competitive, della qualità agroalimentare, della pesca, dell'ippica e mezzi tecnici di produzione", modificato per comprendere le attività in materia di ippica acquisite dal Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali; "Gestione del sistema nazionale di difesa civile", modificato su richiesta del dicastero dell'Interno, prima denominato "Organizzazione e gestione del sistema nazionale di difesa civile".

Continua ad essere molto rilevante la dimensione della spesa gestita mediante programmi condivisi, in disapplicazione della riforma contabile, che dispone, come è noto, la gestione di ciascun programma da parte di un unico Centro di Responsabilità amministrativa³¹. In ciascun anno del triennio, la quota gestita mediante programmi condivisi si aggira, per la spesa complessiva, che include il rimborso di prestiti, intorno al 45 per cento, mentre per la spesa finale, escluso il rimborso di prestiti, supera il 20

³¹ Art. 21, comma 2, e art. 40, comma 2, lett. b), della legge n. 196 del 2009 e successive modificazioni.

per cento. In allegato, la tavola n. 1 dà conto, distintamente per programmi condivisi e Ministeri, delle previsioni triennali 2014-2016 e dell'incidenza sulla spesa, finale e complessiva.

E' interessante notare che il peso dei programmi condivisi si accentua notevolmente in sede consuntiva: nel periodo 2008-2013 di vigenza dell'aggregazione funzionale per missioni e programmi, in termini di impegni totali, la quota varia, per la spesa finale, dal massimo nel 2010 dell'88,5 al minimo del 65,2 per cento nel 2013, mentre per la spesa complessiva si passa, negli stessi anni, dal massimo del 91,5 al minimo del 73,2 per cento (vedi tavola n. 2 in allegato). Ciò vuol dire che, nell'esercizio meno divergente, sotto tale profilo, dalla disposizione normativa, il 2013, circa i tre quarti delle spese per operazioni finali sono state gestite su programmi affidati ciascuno a più Centri di Responsabilità amministrativa.

La circostanza impone un urgente ripensamento della vigente normativa circa la cosiddetta corrispondenza biunivoca tra programmi e Centri di Responsabilità, che si è dimostrata poco compatibile con la realtà amministrativa del nostro Paese, in attività che comportano necessariamente l'apporto coordinato di più articolazioni organizzative. La sede appropriata per una razionale rivisitazione della disciplina appare l'imminente adeguamento alla nuova Costituzione economica, entrata in vigore il primo gennaio scorso, della legge quadro di contabilità e finanza pubblica; in tale sede, potrà essere valutata la proposta, già avanzata dalla Corte dei conti, in varie sedi, del coordinatore di programma.

3.6. La legge di stabilità

3.6.1. Il disegno di legge di stabilità per il 2014 e il triennio 2014-2016, presentato, si ripete, oltre i termini, è stato oggetto di numerosi stralci, per estraneità della materia rispetto al prescritto contenuto proprio³², confermando una consuetudine ormai ricorrente. La manovra di bilancio, orientata a consolidare il rientro del disavanzo pubblico, da 47 a 14 miliardi nell'arco del triennio, fornisce tuttavia, per il primo anno, un ulteriore stimolo alla ripresa dell'economia, che si intravede nei dati congiunturali, con un ampliamento del *deficit* rispetto all'andamento tendenziale. Le ipotesi di evoluzione del contesto economico di riferimento sono indicate nella Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza 2013, con alta probabilità, ad avviso della Corte dei conti, che si realizzi un quadro meno favorevole di quello prospettato³³. Il testo finale comporta, per il 2014, 14,7 miliardi di nuovi o maggiori oneri, coperti, per 12,2 miliardi, con un intervento espansivo, quindi, di 2,5 miliardi, che peggiora il rapporto *deficit*/Pil.

La legge, approvata con l'apposizione della questione di fiducia da parte del Governo, si presenta, ancora una volta, formalmente e sostanzialmente caratterizzata da forti divergenze rispetto al modello della riforma contabile, con profili negativi forse più

³² Trattasi dei disegni di legge A.S. n. 1120bis (Istituzione presso il Ministero dello sviluppo economico di una cabina di regia per il monitoraggio ed il coordinamento degli interventi previsti dalla legislazione vigente per le crisi di impresa), *ter* (Disposizioni in materia di pubblicazioni periodiche di elevato valore culturale), *quater* (Disposizioni in materia di autonomia contabile del Consiglio di presidenza della giustizia tributaria), *quinquies* (Disposizioni in materia di funzionamento dell'Istituto per la vigilanza sulle assicurazioni -IVASS), *sexies* (Disposizioni in materia di ripartizione dei compensi professionali liquidati a seguito di sentenza favorevole per le pubbliche amministrazioni), derivanti dagli stralci degli artt. 6, comma 25; 10, comma 4, commi 9-10 e commi 38-40; 11, comma 7; del disegno di legge originario.

³³ Cfr., al riguardo, Audizione della Corte dei conti sulla legge di stabilità, presso le Commissioni bilancio riunite di Camera e Senato, in data 29 ottobre 2013.

marcati rispetto ai precedenti esercizi. Basti pensare alla complessità ed eterogeneità del testo normativo licenziato dalle Camere, consistente in un solo articolo di ben 749 commi, rispetto ai 26 articoli di complessivi 333 commi del disegno di legge.

3.6.2. Sul piano ordinamentale, la legge di stabilità, secondo la legge quadro di contabilità, dovrebbe rappresentare lo strumento di manovre correttive in senso esclusivamente restrittivo: ciò traspare sia dal suo contenuto proprio (in particolare, l'art. 11, comma 3, lett. i), sia dall'esclusione di norme di sostegno e rilancio dell'economia, affidate ai disegni di legge collegati. L'esperienza del 2014 conferma, invece, che, nei limiti consentiti dai documenti programmatici, con tale strumento può essere attuata anche una politica di stimolo. La funzione della legge di stabilità dovrebbe, pertanto, essere rivista e resa coerente con il mutato quadro ordinamentale conforme alla disciplina comunitaria, che contempla la possibilità, al verificarsi di certe condizioni, di realizzare manovre di carattere espansivo: il nuovo art. 81 della Costituzione ha introdotto il vincolo dell'equilibrio strutturale, mentre la legge rinforzata lo ha specificato in termini nominali, con l'obbligo di coerenza con gli obiettivi programmatici compatibili con l'ordinamento comunitario. Sotto questo profilo, l'imminente adeguamento della legge di contabilità potrebbe incidere anche sull'obbligo di copertura della futura legge di bilancio integrata, considerando la possibilità di un saldo nominale negativo. Di rilievo appare la notazione che l'attuale obbligo di copertura degli oneri correnti, puntualmente assolto dalla legge di stabilità 2014, verrà assorbito, nel nuovo sistema costituzionale, dal vincolo di coerenza tra i saldi della legge di bilancio unificata e gli obiettivi programmatici precedentemente fissati.

Diversamente dal recente passato, la manovra correttiva non è stata anticipata con provvedimenti d'urgenza approvati prima della sessione di bilancio, che avevano portato a un sostanziale svuotamento della legge di stabilità, superando così l'anomalia di una sessione di bilancio limitata alla mera redistribuzione di risorse all'interno di saldi fissati in precedenza. Va valutato positivamente anche il profilo temporale della manovra, non più calibrato essenzialmente sul primo anno del triennio, come in precedenza, ma centrato sul medio periodo, tracciando un percorso di avvicinamento all'obiettivo del pareggio strutturale nel 2015, in linea con la Costituzione e le regole europee.

Va, invece, stigmatizzato nuovamente l'affievolimento del contenuto proprio, che conferma la "mutazione" già manifestata in precedenza. Infatti, la legge introduce numerose norme di carattere ordinamentale, organizzatorio, localistico o microsettoriale, anche in tema di contabilità di Stato, in palese violazione del divieto normativo³⁴; in taluni casi, le norme sono prive di riflessi finanziari, anche indiretti. A mero titolo esemplificativo, si citano l'integrazione del contenuto della relazione del Ministero per lo sviluppo economico allegata al Documento di economia e finanza (comma 11); la nuova disciplina del notariato (commi 63-67); il riordino dell'autotrasporto (commi 92-95); i progetti di sviluppo per gli agrumi della Sicilia orientale (comma 114); la razionalizzazione degli interventi a favore dei lavoratori socialmente utili (commi 209-214); il finanziamento dell'Istituto nazionale di genetica molecolare e dell'Istituto Gaslini (commi 220-221); l'ampliamento della casistica degli

³⁴ Art. 11, comma 3, secondo periodo, della legge n. 196 del 2009 e successive modificazioni.

atti sottoposti al controllo preventivo di regolarità amministrativo-contabile (comma 247); l'istituzione dell'Anagrafe nazionale assistiti-ANA (commi 231-232); la sperimentazione di un contingente di corpi civili di pace (comma 253); i contributi alle associazioni combattentistiche (commi 271-272), agli italiani nel mondo (comma 294), alla Fondazione memoriale della Shoah e al Centro di documentazione ebraica (commi 299-300); l'istituzione di un ulteriore fondo da ripartire per esigenze indifferibili (comma 302); la nuova normativa del fondo di garanzia presso l'Istituto di credito sportivo (commi 303-305); la nuova disciplina delle fondazioni musicali e il finanziamento all'orchestra "I virtuosi italiani" (commi 326-328); il riordino della normativa sui contributi alle istituzioni culturali (commi 382-385); le modifiche alle norme sulle consultazioni elettorali (commi 398-401) e sulla programmazione di bilancio conseguente all'istituzione del fondo per la riduzione della pressione fiscale (commi 431-435); l'organizzazione interna delle agenzie fiscali (comma 463) e il potenziamento dell'amministrazione finanziaria (comma 611).

3.6.3. Con riferimento alla programmata attività di *spending review*, posta in essere per il reperimento di rilevanti risparmi di spesa, appare singolare che la legge di stabilità non abbia evidenziato alcuna correzione di rotta rispetto alla recente prassi consolidata, dando luogo a una frammentazione normativa ancora meno coerente con un disegno organizzato di politica di bilancio. La particolare rilevanza dell'attività di revisione della spesa nella strategia economico-finanziaria avrebbe suggerito, invece, decisioni ispirate a una sostanziale rivisitazione degli impegni futuri, al fine di assicurare una selezione degli oneri aggiuntivi verso settori prioritari, in coerenza con gli obiettivi di programmazione.

Altre caratteristiche della legge di stabilità 2014, nel solco delle precedenti esperienze, sono l'ampio utilizzo della tecnica legislativa del rinvio a successivi provvedimenti per l'attuazione delle sue disposizioni: ben 125 tra decreti e altri adempimenti amministrativi; la formulazione delle norme che rendono disagevole la lettura, per ampiezza, articolazione, dispersione e, talora, dissoluzione dei precetti in espressioni prevalentemente finalistiche o descrittive del contesto operativo; la complicata stratificazione normativa che si sovrappone al tessuto vigente senza le necessarie clausole di coordinamento. Va notato, peraltro, che tali anomalie sono comuni a numerosi provvedimenti legislativi varati nel recente periodo.

In altri termini, il modello previsto dalla riforma contabile è stato sostanzialmente travolto, tornando alla configurazione di legge "*omnibus*", che il lungo processo di approfondimento precedente aveva individuato come principale difetto sistemico dell'ordinamento contabile.

Sul piano dei documenti informativi che attengono alla legge di stabilità, va, infine, apprezzata l'iniziativa, al di là della previsione normativa³⁵, di un'edizione

³⁵ Trattasi della "Nota tecnico-illustrativa alla legge di stabilità 2014", pubblicata nel febbraio 2014 dal Ministero dell'economia e delle finanze-Ragioneria generale dello Stato, a completamento dell'art. 11, comma 9, della legge n. 196 del 2009: "Il disegno di legge di stabilità, fermo restando l'obbligo di cui all'articolo 17, comma 3, è accompagnato da una nota tecnico-illustrativa. La nota è un documento conoscitivo di raccordo tra il disegno di legge di bilancio presentato alle Camere e il conto economico delle pubbliche amministrazioni, che espone i contenuti della manovra, i relativi effetti sui saldi di finanza pubblica articolati nei vari settori di intervento e i criteri utilizzati per la quantificazione degli stessi. Essa contiene inoltre le previsioni del conto economico delle pubbliche amministrazioni secondo quanto previsto all'articolo 10, comma 3, lettera b), e del relativo conto di cassa, integrate con gli effetti della manovra di finanza pubblica per il triennio di riferimento."

aggiornata della Nota tecnico-illustrativa, integrata con gli effetti dell'esame parlamentare, in precedenza oggetto di semplice comunicazione agli organi parlamentari.

3.7. Anomalie della legislazione

Negli ultimi anni, la legislazione, soprattutto di spesa, ha manifestato numerose discrasie, che hanno inciso su qualità e efficacia dei provvedimenti, oltre che sulla loro tenuta, anche a livello costituzionale. Il fenomeno è stato posto in luce anche dalla Corte dei conti, in particolare nelle relazioni quadrimestrali sulla tipologia delle coperture e sulle tecniche di quantificazione degli oneri, sottolineando ripetutamente l'eterogeneità, la frammentarietà e, in qualche caso, il carattere reiterativo delle norme, in gran parte leggi di conversione di decreti-legge, peraltro in violazione del divieto di disposizioni di contenuto differenziato; il ricorso a frequenti modifiche di precedenti discipline e a provvedimenti amministrativi di attuazione, che compromettono l'efficacia degli interventi, con significativi riflessi negativi, soprattutto sugli effetti finanziari attesi; la frequente approvazione di emendamenti e di clausole di neutralità finanziaria privi di adeguata relazione tecnica; il ricorso sia a coperture con emissioni di titoli di Stato, in evidente contrasto con l'art. 17, comma 1, della legge quadro di contabilità, sia a riduzioni lineari di dotazioni di bilancio, che rendono insostenibili le clausole di neutralità e salvaguardia inserite in precedenti provvedimenti; il rinvio ad atti amministrativi della definizione degli aspetti finanziari, sia per l'individuazione degli oneri, sia per il reperimento delle coperture; l'utilizzo di dotazioni di conto capitale per coprire oneri correnti, con conseguente dequalificazione della spesa; le frequenti coperture di oneri con utilizzo di effetti indiretti, solitamente derivanti da impulsi all'economia, senza adeguata dimostrazione che i mezzi utilizzati presentino gli stessi livelli di certezza degli oneri.

In particolare, va precisato che il ricorso a coperture con debito pubblico aggiuntivo, utilizzando margini di flessibilità consentiti dalla normativa comunitaria a determinate condizioni e per specifici obiettivi, costituisce una svolta che evidenzia ancora di più l'urgenza di un adeguamento del vigente ordinamento al nuovo sistema costituzionale. Vanno stigmatizzate con fermezza, al riguardo, le tendenze già manifestate verso un ampliamento della possibilità di tale tipologia di copertura anche a fattispecie in cui non risultano evidenti i presupposti che consentono di ritenerla legittima, in attesa del varo del cennato adeguamento della normativa contabile.

Nell'ambito delle discrasie rientrano anche il ricorso a coperture improprie, come l'utilizzo di eccedenze su giacenze di contabilità speciali o di tesoreria, in particolare quella destinata alla regolazione contabile di rimborsi e crediti d'imposta; ovvero di risorse destinate ad altre esigenze di carattere obbligato, che vengono conseguentemente sacrificate; nonché l'utilizzo delle dotazioni per interessi a legislazione vigente per coprire oneri, nel presupposto che l'andamento favorevole dei tassi renda disponibile l'importo necessario. In tale ultimo caso, a parte l'evidente violazione della legge contabile, che esclude l'utilizzo di presunte economie di gestione, trattasi, infatti, di oneri pluriennali che potrebbero non essere compensati negli esercizi successivi, tenuto conto della volatilità dei mercati finanziari.

Da segnalare anche l'istituzione o l'ampliamento di funzioni di strutture amministrative in assenza di adeguata dimostrazione dei conseguenti oneri e relative coperture; la copertura al livello della spesa storica di oneri, per loro natura crescenti nel

tempo; l'utilizzo di disponibilità in conto residui, non contemplato dalla legge di contabilità tra le forme di copertura; la costruzione delle previsioni a legislazione vigente mediante il diverso criterio della legislazione invariata in materia di pubblico impiego.

Ancora, va sottolineata la problematica della coerenza della normativa in materia di contabilità regionale³⁶ con la legge quadro di contabilità, le cui norme in materia di copertura si estendono esplicitamente anche alle Regioni; in particolare, si prevede il rinvio al bilancio della quantificazione di spese continuative e ricorrenti, nel presupposto di un bilancio escluso dall'obbligo di copertura; il che appare incompatibile sia con il sistema della contabilità pubblica, sia con il nuovo assetto costituzionale, anche nel caso di spese discrezionali.

4. Attuazione e prospettive di riforma

4.1. Struttura del bilancio e potenziamento della cassa

4.1.1. In vista di un organico adeguamento della legge quadro di contabilità e finanza pubblica alla nuova Costituzione economica e alla legge “rinforzata”, che hanno recepito il principio del pareggio strutturale del bilancio pubblico, l'esercizio delle deleghe sul completamento della revisione della struttura del bilancio dello Stato e sul potenziamento del bilancio di cassa è stato ulteriormente rinviato al 2014³⁷, tenendo anche conto dell'entrata in vigore, a decorrere dal 2016, del nuovo bilancio “sostanziale”, che assorbe l'attuale legge di stabilità.

In attesa dell'esercizio delle predette deleghe, è stata ampliata al biennio 2014-2015 anche la facoltà, derogatoria delle norme contabili, di proporre nel disegno di legge di bilancio e nell'assestamento, per motivate esigenze, variazioni compensative alle dotazioni delle missioni, con divieto di passaggi dal conto capitale alla parte corrente e limitatamente alle spese rimodulabili³⁸.

Nell'ambito della delega per il completamento della revisione strutturale, appare rilevante la prevista articolazione del bilancio in “azioni”, aggregati da definire in modo che rappresentino in maniera più dettagliata le finalità dei programmi di spesa e sostituiscano gli attuali capitoli nella gestione e rendicontazione, previa adeguata sperimentazione.

Su questo strategico versante, il programma di lavoro della Ragioneria generale dello Stato³⁹, affidato anche ai Nuclei di analisi e valutazione della spesa, segnala una prima ipotesi di riarticolazione del bilancio di previsione 2013 di ciascuna Amministrazione, cui ha fatto seguito una corrispondente articolazione del bilancio 2014, utilizzando apposite funzionalità gestionali del sistema informativo opportunamente adattate. A fronte dei 2.680 capitoli di spesa attivi all'inizio dell'anno finanziario (1° gennaio 2014), le azioni individuate sono 713. In coerenza con le linee guida, le spese di personale sono identificate separatamente all'interno di ciascun programma e formano oggetto di apposita azione denominata “spese di personale per il programma”, presente in quasi tutti i programmi; quelli che ne sono privi, riguardano

³⁶ Art. 3, comma 1, del decreto legislativo n. 76 del 2000, emanato in base alla delega contenuta nell'art. 1, comma 4, della legge n. 208 del 1999, concernente disposizioni in materia finanziaria e contabile.

³⁷ Art. 9, comma 12, del decreto-legge n. 150 del 2013, recante “Proroghe di termini previsti da disposizioni legislative”, convertito dalla legge n.15 del 2014.

³⁸ Art. 9, comma 10, del predetto decreto-legge, che proroga l'art. 2, comma 1, del decreto-legge n. 78 del 2010.

³⁹ Linee guida per l'individuazione delle azioni, Ministero dell'economia e delle finanze-Ragioneria generale dello Stato, febbraio 2013.

quasi esclusivamente spese per trasferimenti o contributi. Inoltre, alcuni programmi, esposti nell'ipotesi di bilancio articolato in azioni, risultano completamente nuovi: ferme restando le risorse assegnate a ciascuno stato di previsione, nel futuro bilancio gestionale l'associazione delle azioni alle missioni/programmi può divergere da quella approvata nella legge di bilancio, sia per effetto dei programmi di nuova individuazione, che necessariamente assorbono risorse provenienti da altri programmi, sia perché in alcune circostanze l'individuazione delle azioni ha portato a una redistribuzione delle risorse. Di tale fenomeno, un significativo esempio è rappresentato dai fondi da ripartire, nella maggior parte dei casi ripartiti tra le azioni pertinenti i diversi programmi.

Restano da affrontare talune problematiche, quali l'acquisto di beni e servizi, lo spostamento di dotazioni dal Ministero dell'economia e delle finanze ai dicasteri di specifica competenza, gli oneri di personale connessi con le riorganizzazioni in corso. Il completamento delle attività preliminari e la presentazione di un disegno organico, condiviso dalle amministrazioni e dalla Corte dei conti, si pongono come presupposti per avviare urgentemente la prevista necessaria sperimentazione, che implica, con ogni evidenza, un congruo periodo di affiancamento delle azioni ai capitoli, quali unità elementari della gestione.

4.1.2. Altro profilo rilevante concerne l'ottimale definizione del ruolo delle note integrative, connesso con la programmazione triennale di risorse e obiettivi, in sede di previsione, e degli indicatori di risultato, in sede consuntiva, in relazione allo specifico criterio direttivo della delega (art. 40, comma 2, lett. g); particolare attenzione va dedicata, al riguardo, al progetto sperimentale sulla riconciliazione tra ciclo delle *performances* e ciclo del bilancio, avviato dalla Ragioneria generale dello Stato, in collaborazione con Scuola superiore di economia e finanza e ANAC, che dovrebbe concludersi alla fine del 2015.

Va segnalato, inoltre, che, nella relazione sullo stato di attuazione della riforma contabile allegata al Documento di economia e finanza 2014, non vi è cenno a iniziative o approfondimenti assunti su altri importanti criteri di delega, quali il bilancio di genere, il "tetto" alle spese (ampliato ora a livello costituzionale a tutte le Pubbliche amministrazioni), il riordino delle variazioni di bilancio, l'accorpamento dei fondi di riserva e speciali, l'eliminazione delle contabilità speciali e delle gestioni fuori bilancio: tenendo conto della legge "rinforzata" n. 243 del 2012, che ha elevato a livello costituzionale il "tetto" e ha disposto il rientro in bilancio delle gestioni *extra*⁴⁰, la segnalata omissione appare inspiegabile, considerati anche i tempi ormai ristretti per l'esercizio della delega.

Quanto alla delega per il potenziamento del bilancio di cassa nell'ambito del doppio vincolo di competenza giuridica e di cassa, basata sulla razionalizzazione di accertamenti, impegni e residui, sul raccordo tra autorizzazioni di cassa e tesoreria e sul piano dei pagamenti o cronoprogramma, si rileva che un'anticipata sostanziale attuazione è stata data solo a quest'ultimo criterio, con l'obbligo esteso a tutte le spese,

⁴⁰ Art. 5, comma 1 e art. 15, comma 8, della legge n. 243 del 2012.

l'ausilio di apposito applicativo informatico e la possibilità di variazioni compensative di sola cassa⁴¹.

4.2. Spese impreviste

Il fondo di riserva per le spese impreviste ha la funzione di assicurare le risorse necessarie per fronteggiare eventi eccezionali e non prevedibili al momento della formazione del bilancio, per le tipologie indicate nell'elenco, allegato allo stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze, che non impegnino i bilanci futuri con carattere di continuità⁴². Nel decorso esercizio, accogliendo le osservazioni della Corte dei conti, è stata fatta chiarezza sull'utilizzo del fondo, limitandolo alle fattispecie volute dal legislatore della riforma, che, peraltro, ricalcano le indicazioni della precedente legislazione contabile: sostanzialmente, l'imprevedibilità delle spese e la loro riconducibilità all'apposito elenco⁴³.

Tenuto conto dell'eccezionalità del fondo rispetto agli ordinari strumenti previsti per la flessibilità gestionale del bilancio, considerevolmente ampliati dalla riforma, con cui le Amministrazioni possono modificare in via amministrativa l'allocazione delle risorse decisa dal Parlamento, l'imprevedibilità della spesa non può essere considerata in termini "assoluti", in quanto, in tal caso, ricorrerebbe l'ipotesi di spesa "nuova", soggetta al vincolo costituzionale di idonea copertura finanziaria, non rinvenibile in un fondo di riserva. L'imprevedibilità, soltanto "relativa", risulta connessa non tanto con la natura della spesa da sostenere, che deve rientrare nell'elenco, quanto con la sua entità, definita da eventi imprevedibili e presupposto indispensabile per l'utilizzo del fondo. In altri termini, la spesa imprevista deve riguardare l'esigenza, che scaturisce da un evento straordinario, di una maggiore dotazione del capitolo di spesa, non prevedibile in sede di predisposizione del bilancio.

Ai fini della dimostrazione dell'imprevedibilità, non possono essere considerate le riduzioni di stanziamenti o gli accantonamenti apportati in applicazione di misure di contenimento nell'ambito delle manovre di finanza pubblica, o la necessità di estinguere debiti pregressi o l'evitare del formarsi di nuove situazioni debitorie, in quanto, in tali ipotesi, oltre ad eludere la volontà del legislatore, si altererebbe la finalità del fondo di riserva, che assumerebbe la natura di generico fondo di compensazione. In questi casi si dovrà far ricorso agli ordinari strumenti di flessibilità del bilancio previsti dalla legislazione vigente.

4.3. La banca dati unitaria

Nella relazione dello scorso anno si sottolineava l'esigenza di una riconsiderazione degli apparati informatici e telematici per la gestione del sistema, ispirata all'integrazione, allo scambio di informazioni, alla condivisione degli archivi e al coordinamento, quale condizione indispensabile per la concreta attivazione della banca dati unitaria delle amministrazioni pubbliche, la cui impostazione di fondo, così

⁴¹ Sul cronoprogramma, vedasi art. 6, comma 11 *quater*, del decreto-legge n. 35, convertito dalla legge n. 64 del 2013 e circolare Mef-RGS n. 28 del 2013; sulle problematiche derivanti dalla variazioni di sola cassa, vedasi il precedente punto 3.5.1.

⁴² Art. 28 legge n. 196 del 2009 e successive modificazioni.

⁴³ Cfr., in proposito, la deliberazione della Corte dei conti – Sezione centrale per il controllo di legittimità degli atti del Governo e delle Amministrazioni dello Stato, n. 18 del 2013, alla quale si è conformata la circolare del Ministero dell'economia e delle finanze – Ragioneria generale dello Stato, n. 39 del 2013.

come è stata sinora concepita dall'Amministrazione interessata, resta sostanzialmente subordinata alla concreta attuazione dell'armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio nel comparto pubblico. Come più volte ribadito dalla Corte dei conti, invece, la chiara volontà del legislatore prevedeva l'operatività immediata della banca dati, sulla base delle informazioni disponibili, non solo non legandola alla conclusione del processo di armonizzazione, oggetto di apposita delega con tempi necessariamente più lunghi, ma assumendone la specifica copertura degli oneri a regime nel triennio 2010-2012, ritenendola essenziale per garantire le complessive finalità della riforma. Ne consegue che l'impostazione data all'infrastruttura rischia di depotenziare l'intero disegno innovatore, proprio nel momento in cui esso viene valorizzato dall'assunzione a livello costituzionale dei vincoli europei.

Vanno, comunque, apprezzati i progressi compiuti nel decorso anno, che hanno portato, tra l'altro, all'apertura del portale Internet per gli enti coinvolti nella sperimentazione del monitoraggio delle opere pubbliche; da febbraio 2014, inoltre, possono fruire delle informazioni della banca dati, secondo il proprio ambito di attività, le Amministrazioni centrali che affidano la gestione del bilancio ai sistemi informativi RGS. Tuttavia, occorre con urgenza superare le difficoltà emerse nell'acquisizione dei dati, pervenendo a vere e proprie integrazioni con altri sistemi informatici, quali, ad esempio, i flussi organici sulle Entrate elaborati dal medesimo Dicastero o sue articolazioni funzionali, ovvero i dati "di contesto" acquisiti oggi in modalità destrutturata da ISTAT⁴⁴.

4.4. Il rapporto sull'evasione fiscale e contributiva

La recente legge delega per la revisione del sistema fiscale prevede la presentazione alle Camere, contestualmente alla Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza, di un rapporto sui risultati e sulle strategie in materia di misure di contrasto dell'evasione fiscale e contributiva⁴⁵, da redigere con il contributo delle regioni e degli Enti locali del proprio territorio. In attesa dei decreti legislativi di attuazione, va sottolineata la rilevanza del rapporto, che colma il parziale vuoto normativo manifestatosi con la sostituzione della precedente relazione con due nuovi adempimenti: la valutazione, da indicare nel DEF, delle maggiori entrate strutturali incassate nell'anno precedente derivanti dall'attività di contrasto, da destinare alla riduzione della pressione fiscale; e il rapporto sui risultati conseguiti in materia, da allegare alla Nota di aggiornamento⁴⁶.

In tema di strategie per il contrasto a evasione e elusione, si torna, comunque, a segnalare l'esigenza di utilizzare le metodologie di incrocio delle informazioni contenute negli elenchi clienti e fornitori, oggetto di specifica indagine della Corte dei conti⁴⁷. I dati acquisiti hanno messo in luce, infatti, il rilevante impatto che la misura ha avuto sulla *tax compliance*, stante la diversa evoluzione dei volumi d'affari dichiarati e dell'IVA versata rispetto alle variazioni intervenute nello stesso arco temporale osservato nel Pil e nei consumi totali misurati dall'ISTAT. Emerge l'esigenza di un'evoluzione nella strategia di contrasto, per dare il massimo rilievo all'adempimento

⁴⁴ Documento di economia e finanza 2014, allegato II, "Rapporto sullo stato di attuazione della legge di riforma della contabilità e finanza pubblica", par. 1.2.

⁴⁵ Art. 3, comma 1, lett. f, della legge n. 23 del 2014.

⁴⁶ Art. 1, commi 299 e 300, della legge n. 228 del 2012 (legge di stabilità 2013).

⁴⁷ Deliberazione n. 8/2013/G del 28 ottobre 2013 della Corte dei conti-Sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato.

spontaneo, utilizzando il vasto patrimonio informativo a disposizione: urge “*un’effettiva visione strategica nella gestione del rapporto con il contribuente, mentre le scelte operate hanno trascurato l’esigenza di indirizzare il contribuente già nella fase dell’adempimento, attraverso l’uso evoluto delle tecnologie e un ruolo diverso dell’amministrazione fiscale*”⁴⁸.

4.5. Il rapporto sulla spesa e gli indicatori

Un quadro aggiornato e sintetico dell’attività dell’Amministrazione, della domanda di servizi, della quantità e qualità dell’offerta è fornito dalla rassegna di indicatori di contesto e di risultato associati alle missioni e ai programmi del bilancio dello Stato, nell’ambito delle attività di collaborazione tra Ministero dell’economia e delle finanze e Amministrazioni centrali. Gli indicatori possono, altresì, promuovere un miglioramento dei contenuti delle note integrative allegate al bilancio di previsione e al rendiconto generale dello Stato e favorire la valutazione delle politiche sottostanti ai programmi di spesa. Trattasi di un utile aggiornamento del rapporto sulla spesa delle amministrazioni centrali 2012, con articolazione per ministero, revisione di serie storiche, modifiche e completamenti per programmi precedentemente non esaminati.

L’esperienza dei Nuclei di valutazione in materia di indicatori ha reso possibile instaurare con le Amministrazioni un rapporto di collaborazione privilegiato. Tuttavia, i risultati raggiunti variano da un’Amministrazione all’altra, evidenziando diffuse difficoltà derivanti dal proliferare delle disposizioni legislative che si sono susseguite per favorire l’utilizzo, attribuendo loro molteplici funzioni, dal supporto alle funzioni di controllo, al rafforzamento degli strumenti di monitoraggio, alla maggiore trasparenza delle scelte allocative, all’analisi degli effetti degli interventi di politica economica, alla valutazione del personale. La sovrapposizione delle norme, le finalità diversificate, l’utilizzo di nomenclature simili con vari significati, hanno frequentemente ostacolato la loro effettiva e razionale applicazione.

Gli indicatori, tuttavia, segnalano in modo sintetico ed efficace l’oggetto dei programmi di spesa e rappresentano il processo produttivo sottostante e sono utili per la quantificazione dei fabbisogni; inoltre, possono costituire la base per la definizione degli obiettivi e per integrare il ciclo delle *performances* con quello del bilancio.

4.6. La “*spending review*”

4.6.1. Il decreto-legge n. 69, convertito dalla legge n. 98 del 2013, ha potenziato l’istituto del Commissario per la *spending review*, introdotto dal decreto-legge n. 52 del 2012, consentendo anche il miglioramento della qualità dei servizi offerti ai cittadini, razionalizzando i meccanismi interni di produzione. La durata dell’incarico è fissata in tre anni, configurando così una struttura stabile, dotata di poteri d’ispezione e ampia capacità di proposta e intervento nei confronti delle Amministrazioni centrali e periferiche. L’attività si estende alle spese di amministrazioni e Enti pubblici, nonché delle società controllate direttamente o indirettamente, che non emettono strumenti finanziari quotati in mercati regolamentati, sulla base degli indirizzi dell’apposito Comitato interministeriale. Il Commissario può disporre ispezioni e verifiche a cura

⁴⁸ Audizione del Presidente della Corte dei Conti presso le Commissioni Bilancio V e Finanze VI della Camera dei Deputati del 19 giugno 2013.

dell'ispettorato per la funzione pubblica e del dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, con la collaborazione della Guardia di finanza.

Il programma di lavoro del novembre 2013 effettua una prima ricognizione tecnica delle misure da definire entro febbraio 2014, per rivedere il quadro di programmazione nell'ambito del nuovo Documento di economia e finanza; in una seconda fase, si definiranno gli interventi da inserire nella legge di stabilità per il 2015. Il programma di lavoro, con aggiornamento semestrale, si riferisce al triennio 2014-2016⁴⁹. Gli obiettivi principali sono indicati nel coordinamento della revisione della spesa e nella sua istituzionalizzazione, come parte integrante del processo di preparazione dei bilanci, al fine di modernizzare procedure e modalità ottenendo servizi pubblici di alta qualità al più basso costo possibile; tuttavia, saranno affrontate anche questioni di perimetro, con proposte di eliminazione dei programmi, i cui benefici non giustificano il costo o siano inferiori rispetto ad altri programmi, o migliorandone la qualità, a parità di spesa.

La legge di stabilità 2014 ha stabilito che la prima traduzione in atti normativi dell'attività avvenga entro il prossimo mese di luglio, quantificandola in misura non inferiore a 600 milioni per il 2015 e a 1,31 miliardi a decorrere dal 2016; inoltre, viene disposta l'unificazione in unico archivio telematico dei dati attualmente tenuti nel pubblico registro automobilistico e nell'archivio nazionale dei veicoli⁵⁰. Di tale ultima operazione, non sono ancora stati emanati i decreti attuativi di natura regolamentare, che avrebbero dovuto disciplinare la materia entro febbraio 2014.

Le indubbie interrelazioni tra disciplina del bilancio, miglioramento della gestione, innovazione degli assetti organizzativi, contrattualistica e altri profili dell'azione amministrativa, appaiono finalizzate non solo al rigoroso contenimento della spesa e all'ottimale razionalizzazione dell'attività programmata, ma anche a una profonda revisione dei consolidati assetti ordinamentali, fino a giungere a proposte non più rinviabili di ridisegno dei confini dell'intervento pubblico. Trattasi, ad avviso della Corte dei conti, della "nuova frontiera" da conferire all'intera attività di revisione della spesa, intesa come metodologia permanente e strategica di governo delle pubbliche finanze: un'occasione per ripensare le politiche pubbliche e le strutture che le supportano, ponendole al servizio di un reale sviluppo competitivo della nostra economia, divenendo anche uno strumento per la stabilizzazione del debito. Quest'ultima è ora una priorità politica incorporata nel *fiscal compact*, nella fase di

⁴⁹ Art. 49bis del decreto-legge n. 69, convertito dalla legge n. 98 del 2013.

⁵⁰ Art. 1, comma 427, della legge n. 147 del 2013 (legge di stabilità 2014): "427. Sulla base degli indirizzi indicati dal Comitato interministeriale di cui all'articolo 49bis, comma 1, del decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 agosto 2013, n. 98, in considerazione delle attività svolte dal Commissario straordinario di cui al comma 2 del medesimo articolo e delle proposte da questi formulate, entro il 31 luglio 2014 sono adottate misure di razionalizzazione e di revisione della spesa, di ridimensionamento delle strutture, di riduzione delle spese per beni e servizi, nonché di ottimizzazione dell'uso degli immobili tali da assicurare, anche nel bilancio di previsione, una riduzione della spesa delle Pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, in misura non inferiore a 600 milioni di euro nell'anno 2015 e a 1.310 milioni di euro negli anni 2016 e 2017. Il Commissario riferisce ogni tre mesi al Comitato interministeriale e, con una apposita relazione annuale, alle Camere, in ordine allo stato di adozione delle misure di cui al primo periodo. Nell'ambito del ridimensionamento di cui al presente comma, nonché al fine di conseguire un risparmio di spesa a carico dell'amministrazione e degli utenti, su proposta del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, con uno o più regolamenti, da emanare ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, e successive modificazioni, sono adottate misure volte all'unificazione, in un unico archivio telematico nazionale, dei dati concernenti la proprietà e le caratteristiche tecniche dei veicoli attualmente inseriti nel pubblico registro automobilistico e nell'archivio nazionale dei veicoli. Il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti provvede all'adozione dei conseguenti provvedimenti attuativi e all'individuazione delle relative procedure".

avvicinamento verso una maggiore integrazione delle politiche comunitarie e dell'orizzonte istituzionale europeo.

Si ricorda che il Documento di economia e finanza 2014 prevede minori spese per circa 4,5 miliardi nell'anno in corso, fino a 17 per il 2015 e a 32 per il 2016. Per il 2014, il recente provvedimento d'urgenza, in corso di conversione⁵¹, ha introdotto un'ampia gamma di misure che vanno dalle riduzioni dirette di oneri, anche per comparto, a specifici interventi di razionalizzazione; alla revisione straordinaria dei residui passivi, anche perenti, delle Amministrazioni centrali; al “tetto” per gli emolumenti alle figure apicali delle Amministrazioni; all'ulteriore ampliamento della flessibilità gestionale del bilancio, con la possibilità di effettuare variazioni compensative, nel rispetto dell'invarianza degli effetti sui saldi di finanza pubblica, per consumi intermedi e investimenti fissi lordi, previa motivata e documentata richiesta al Ministero dell'economia e delle finanze, anche al fine di prevenire la formazione di debiti fuori bilancio.

4.6.2. Rientra nella *spending review* il programma di razionalizzazione degli acquisti, volto a ridurre la spesa rendendo più efficiente e trasparente l'acquisizione di beni e servizi. Nel programma, un ruolo fondamentale è attribuito a Consip, società per azioni con unico azionista il Ministero dell'economia e delle finanze, che gestisce il programma e sviluppa il sistema informatico di *e-procurement* realizzato a supporto.

La norma ha reso obbligatorio l'utilizzo degli strumenti di acquisto e di negoziazione Consip, o dalle centrali regionali di committenza, per telefonia, energia elettrica, gas, carburanti e combustibili, salva la possibilità di procedere, per Amministrazioni regionali, territoriali, scuole e università, altre Amministrazioni e organismi di diritto pubblico, ad affidamenti anche al di fuori delle predette modalità, a condizione che gli stessi conseguano ad acquisti da altre centrali di committenza o a procedure di evidenza pubblica, e prevedano corrispettivi inferiori a quelli indicati nelle convenzioni e accordi quadro messi a disposizione da Consip e dalle centrali di committenza regionali. In tal caso, i contratti dovranno comunque essere sottoposti a condizione risolutiva, con possibilità per il contraente di adeguamento nel caso di intervenuta disponibilità di convenzioni Consip e delle centrali di committenza regionali che prevedano condizioni di maggior vantaggio economico. I contratti stipulati in violazione di tali norme sono nulli, costituiscono illecito disciplinare e sono, inoltre, causa di responsabilità amministrativa. Per le altre categorie merceologiche, laddove vi sia un accordo quadro Consip o della centrale di acquisto territoriale, l'obbligo di farvi riferimento è quasi generalizzato; il ricorso facoltativo a tali procedure è previsto per gli enti territoriali e altre amministrazioni, per i contratti sopra la soglia comunitaria, nonché per gli organismi di diritto pubblico. Per assicurare la massima trasparenza dell'azione amministrativa, anche ai fini della prevenzione della corruzione, è necessario pubblicare, nei siti web istituzionali, le informazioni relative ai procedimenti secondo criteri di facile accessibilità, completezza e semplicità di consultazione, nel rispetto delle disposizioni in materia di segreto di Stato, d'ufficio e protezione dei dati personali.

Il decreto-legge richiamato interviene in materia, introducendo, tra l'altro, obblighi di trasparenza degli acquisti; la rinegoziazione dei contratti in essere; l'elenco e

⁵¹ Decreto-legge n. 66 del 2014, recante “Misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale”.

la drastica riduzione del numero delle centrali di acquisto, oltre a Consip; l'attribuzione di funzioni di indirizzo e controllo all'Autorità di vigilanza sui contratti pubblici-AVCP.

4.7. Il ritardo dei pagamenti

4.7.1. Grave patologia del sistema di finanza pubblica, il ritardo dei pagamenti delle Pubbliche amministrazioni si è particolarmente accentuato negli ultimi anni, essenzialmente per le restrizioni derivanti dalle manovre di contenimento della spesa e per le regole del Patto di stabilità interno. I termini generali disposti per il pagamento dei fornitori continuano ad essere elusi dalle Amministrazioni centrali e locali, soprattutto nel comparto sanitario, con conseguente debolezza contrattuale dei soggetti pubblici nei nuovi contratti e gestione non trasparente dei rapporti in essere. Anche le disposizioni comunitarie contro i ritardi dei pagamenti, di cui alla direttiva n. 35 del 2000, recepita nel nostro ordinamento con il decreto legislativo n. 231 del 2002, non hanno alleviato la situazione, in un contesto di forti restrizioni creditizie.

Numerosi provvedimenti hanno tentato, nel recente periodo, di ridurre il fenomeno, senza significativi risultati: basti pensare all'art. 9 del decreto-legge n. 78, convertito dalla legge n. 102 del 2009; alla direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 3 luglio 2009; all'incremento delle autorizzazioni disposto, sostanzialmente, con l'integrazione dei fondi di riserva e del fondo per la riassegnazione dei residui passivi perenti di conto capitale; alla certificazione dei crediti per consentirne la cessione al sistema bancario, ovvero la loro compensazione con debiti per imposte, sia erariali che locali, e per contributi sociali obbligatori, in base all'art. 9 del decreto-legge n. 185 del 2008, convertito dalla legge n. 2 del 2009; la nuova direttiva UE n. 7 del 2011, relativa alla lotta contro i ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali (rifusione), integralmente recepita con il decreto legislativo n. 192 del 2012.

Dal 1° gennaio 2013, decorre l'obbligo per la Pubblica amministrazione di pagare i fornitori entro 30 giorni; il termine per le nuove transazioni commerciali si estende a 60 giorni per sanità e casi eccezionali, da esplicitare negli accordi tra le parti. Il superamento dei termini e il mancato pagamento comportano un maggior tasso d'interesse moratorio automatico, anche senza richiesta del creditore, dal 7 all'8 per cento in più rispetto a quello fissato dalla Banca centrale europea per le operazioni di rifinanziamento. Il palese generalizzato inadempimento di tali disposizioni può portare all'apertura di una procedura d'infrazione, in caso di risposte insoddisfacenti agli ulteriori rilievi della Commissione europea di recente notificati, con gravi effetti negativi, anche d'immagine, per il nostro Paese. A tali difficoltà cerca di porre rimedio il recente provvedimento d'urgenza su competitività e giustizia sociale, in corso di conversione, attraverso il continuo e sistematico monitoraggio dei relativi pagamenti e dell'eventuale verificarsi di ritardi; l'aumento delle disponibilità per l'estinzione dei debiti, anche con anticipazioni di tesoreria; la concessione della garanzia statale per la cessione dei crediti certificati; l'ampliamento dell'istituto della compensazione⁵².

La liquidazione dello *stock* accumulato negli anni è condizionata, senza dubbio, dalle regole europee, che individuano nel pagamento di debiti commerciali pregressi un corrispondente aumento del debito pubblico, mentre la quota relativa a investimenti si riflette anche sul *deficit*. Le intese su più ampi margini di flessibilità, connesse con la chiusura della procedura per disavanzo eccessivo, hanno consentito azioni di sostegno a

⁵² Titolo III, artt. 27 – 45, del decreto-legge n. 66 del 2014, recante "Misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale".

crescita e occupazione, nel rispetto della stabilità finanziaria, con l'adozione di misure urgenti per ampliare la liquidità del sistema (decreti-legge nn. 35 e 102, convertiti, rispettivamente, dalle leggi nn. 64 e 124 del 2013). A fine maggio 2014, su complessivi 25 miliardi resi disponibili, risultano pagati 23,5 miliardi, con un'incidenza del 94 per cento. L'intervento aggiuntivo, annunciato nel Documento di economia e finanza 2014 e disposto con l'indicato provvedimento, dovrebbe consentire l'integrale chiusura delle partite pregresse, fino a 60 miliardi, entro il corrente anno, mentre il nuovo sistema di regolamentazione e monitoraggio dovrebbe garantire il rispetto dei tempi di pagamento previsti dalla normativa comunitaria, impedendo l'accumularsi di arretrati e l'incertezza sistemica, con effetti positivi sulle decisioni di investimento.

4.7.2. Particolare attenzione è stata dedicata all'emersione dei debiti fuori bilancio, relativi a obbligazioni assunte in violazione di principi e norme contabili, fenomeno divenuto strutturale, nonostante il ricorso a procedure temporanee di accertamento e copertura, intese come risolutive, ma nei fatti foriere di attese di ulteriori ripiani⁵³.

I censimenti effettuati a partire dal 2009 dalle Amministrazioni centrali hanno evidenziato una significativa consistenza del fenomeno sul piano macroeconomico, oltre 5 miliardi complessivi; si impongono, ormai, decise iniziative per affrontare le cause della loro formazione rivedendo l'organizzazione e le modalità di funzionamento delle strutture per adeguarsi alle risorse disponibili. L'utilizzo della contabilità integrata finanziaria e economico-patrimoniale e la fatturazione elettronica dovrebbero agevolare l'adozione di rigorosi comportamenti per impedire la formazione di nuovi debiti fuori bilancio. Nella maggior parte dei casi, i piani di rientro hanno sollecitato l'utilizzo di quella flessibilità del bilancio introdotta dalla riforma contabile, ma sinora scarsamente adoperata dalle Amministrazioni.

Altra circostanza che va sottolineata è la concentrazione del fenomeno in taluni dicasteri (Interno, Giustizia, Difesa, Economia e finanze, Salute), per tipologie di spesa molto specifiche, quali le spese di giustizia, l'assistenza sanitaria a particolari categorie, la custodia dei veicoli sequestrati. Ciò richiederebbe specifici interventi, anche di carattere normativo.

4.7.3. Le operazioni straordinarie per l'estinzione dei debiti pregressi, rese necessarie dalla grave crisi economico-finanziaria che stiamo vivendo, assumono, tuttavia, caratteri di mera sanatoria di comportamenti amministrativi patologici, non riscontrabili in altri Paesi; di qui l'esigenza di introdurre strumenti in grado di eliminare il fenomeno alla radice. In attesa delle ormai imminenti modifiche della legge quadro di contabilità e finanza pubblica indotte dal nuovo assetto costituzionale, le Amministrazioni e gli organi di controllo interno dovrebbero adottare ogni iniziativa volta a impedire comportamenti gestionali anomali, inammissibili o palesemente *contra legem*, realizzando una reale programmazione finanziaria, anche mediante un più ampio utilizzo della flessibilità di bilancio mirato alle spese effettivamente ineludibili e una

⁵³ Per un inquadramento generale del fenomeno sul piano degli Enti territoriali, vedi l'audizione della Corte dei conti-Sezione delle autonomie, dinanzi alle Commissioni riunite Bilancio e Finanze della Camera, del 21 marzo 2014, sul disegno di legge A.C. 2162, recante "Disposizioni urgenti in materia di finanza locale, nonché di misure volte a garantire la funzionalità dei servizi svolti nelle istituzioni scolastiche"; per un'analisi specifica dei debiti fuori bilancio, si veda "Monitoraggio dei debiti fuori bilancio delle Amministrazioni centrali dello Stato e dei "piani di rientro" del 2013", Ministero dell'economia e delle finanze-Ragioneria generale dello Stato, marzo 2014.

maggiore responsabilizzazione nella formulazione delle previsioni. In tale contesto, andrebbero perseguiti strumenti che responsabilizzano le Amministrazioni nella copertura dei debiti emersi tramite il proprio bilancio, sull'esempio dei piani di rientro previsti dal decreto legge n. 35 del 2013; anzi, tali piani potrebbero essere annualmente inseriti nel disegno di legge di assestamento.

4.8. L'estensione del patto di stabilità interno

Il concorso degli Enti territoriali al raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica è affidato, in gran parte, al Patto di stabilità interno, annualmente aggiornato con la legge di stabilità, della quale costituisce elemento importante del contenuto proprio, ai sensi della legge quadro di contabilità⁵⁴. In tale contesto, dal 2008 alcune disposizioni hanno introdotto nell'ordinamento l'estensione del Patto di stabilità interno prima alle società partecipate, poi alle aziende speciali e istituzioni, nell'ambito delle norme intese a limitare il fenomeno delle partecipazioni degli Enti locali in organismi esterni. I frequenti interventi del giudice costituzionale di fatto hanno reso inapplicabile il regime vincolistico in materia, anche per il suo inserimento nella disciplina dell'affidamento dei servizi pubblici locali di rilevanza economica⁵⁵. Ulteriori disposizioni hanno ribadito tale previsione, con riferimento alle società *in house* e alle aziende speciali, demandandone la definizione delle modalità a decreti interministeriali⁵⁶.

La legge di stabilità 2014 ha nuovamente modificato l'assetto normativo del settore, nell'intento di dare un quadro organico di regole per l'efficienza di società partecipate e organismi strumentali, abrogando o modificando le norme che ne prevedevano l'assoggettamento al Patto di stabilità interno, la liquidazione obbligatoria delle partecipate e il divieto di costituzione di enti, agenzie e organismi comunque denominati e di qualsiasi natura giuridica⁵⁷. L'apporto di tali soggetti agli obiettivi di finanza pubblica viene ora perseguito con altri strumenti, in luogo dell'assoggettamento al patto di stabilità interno: apposito fondo vincolato alla copertura delle perdite dell'organismo partecipato, per i Comuni; parametri *standard* dei costi e rendimenti per i servizi pubblici locali; sanzioni a carico dei componenti degli organi di amministrazione per gli organismi in perdita; vincoli in materia di personale per i soggetti inseriti nel conto economico consolidato delle Pubbliche amministrazioni; procedure di mobilità e di ricollocazione del personale eccedentario.

Restano in vigore una serie di norme limitative sia della capacità degli Enti di acquisire partecipazioni, in particolare in società strumentali, sia di intervenire finanziariamente a sostegno delle proprie società, se presentano gestioni deficitarie reiterate⁵⁸.

Ai fini di un efficace coordinamento, monitoraggio e controllo della finanza pubblica, l'esigenza di stabilità normativa e certezza delle regole è particolarmente sentita nel delicato settore degli organismi strumentali e partecipati degli Enti locali, la cui rilevanza quantitativa e dimensionale costituisce uno snodo essenziale per un

⁵⁴ Art. 11, comma 3, lett. m, della legge n. 196 del 2009.

⁵⁵ Art. 23bis della legge 133, di conversione del decreto-legge 112 del 2008 e art. 4, comma 14, del decreto-legge n. 138, convertito con modificazioni dalla legge 148 del 2011, entrambi dichiarati incostituzionali.

⁵⁶ Art. 25, comma 1, lett. a, e comma 2, lett. a, del decreto-legge n.1, convertito dalla legge n.27 del 2012.

⁵⁷ Art. 1, commi da 550 a 562, della legge n. 147 del 2013 (legge di stabilità 2014).

⁵⁸ Art. 3, commi da 27 a 30, della legge n. 244 del 2007 (legge finanziaria 2008); art. 6, comma 19, del decreto-legge n. 78, convertito dalla legge n. 122 del 2010.

accettabile funzionamento del sistema. Come ribadito di recente, la Corte dei conti presta particolare attenzione al comparto, auspicando una sollecita attuazione della nuova disciplina.

4.9. Il Rendiconto 2013

4.9.1. La sperimentazione di rendiconto dematerializzato, effettuata per il 2012 in affiancamento alla tradizionale rendicontazione cartacea, ha costituito un'importante iniziativa nel processo di attuazione del codice dell'amministrazione digitale di cui al decreto legislativo n. 82 del 2005, semplificando la trasmissione documentale e rendendo sensibilmente più efficienti le fasi di parifica e di archiviazione. Sulla base della positiva esperienza, il rendiconto per il 2013 inaugura la completa esclusiva dematerializzazione della resa del conto annuale, compreso il conto del patrimonio, attraverso opportuni applicativi informatici⁵⁹. Analogamente, sono stati elaborati, per la prima volta, appositi allegati, per ciascun dicastero, che espongono i dati di consuntivo, confrontabili col disegno di legge di bilancio, relativi alle autorizzazioni afferenti il fondo opere e il fondo progetti⁶⁰. Separatamente e successivamente, è stato trasmesso per la parifica della Corte dei conti anche l'allegato al rendiconto di cui all'art. 36, comma 6, della legge quadro vigente, il cosiddetto ecorendiconto, concernente l'illustrazione delle spese sostenute per la salvaguardia ambientale, sanando in tal modo una palese discrasia degli esercizi precedenti.

Lungo la stessa linea di semplificazione ed eliminazione dei supporti cartacei si muovono le istruzioni emanate con il nuovo regolamento recante norme per la dematerializzazione delle quietanze di versamento alla tesoreria statale, entrato in vigore nel corrente esercizio, rendendo più semplici ed efficienti le operazioni di riscontro delle contabilità, con positivi effetti non solo sulle operazioni di chiusura relative al rendiconto per il 2014, ma anche sui conti giudiziali⁶¹.

La centralità del giudizio di parificazione, a garanzia di equilibrio economico-finanziario, affidabilità, trasparenza, veridicità e regolarità dei conti, assume ora rilevanza decisiva anche sul piano delle intese europee sul pareggio strutturale del bilancio pubblico, elevate a rango costituzionale e funzionalmente rafforzate dalle leggi sul contrasto della corruzione e sull'ampliamento dei controlli (leggi n. 190 e n. 213 del 2012). Il nuovo assetto costituzionale ha costituito il punto di riferimento nel giudizio di parificazione del rendiconto 2013, tenendo, tuttavia, ben presente il precedente assetto che ne ha guidato gestione e rendicontazione, come opportuna "cerniera" tra vecchio e nuovo ordinamento, dalla quale potranno scaturire preziose indicazioni per affinamenti e proposte di razionalizzazione.

⁵⁹ Vedi, al riguardo, le circolari del Ministero dell'economia e delle finanze – Ragioneria generale dello Stato, n. 41 del 2013, recante "Rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 2013, anticipazioni sulla dematerializzazione della rendicontazione delle poste patrimoniali." e n. 8 del 2014, recante "Rendiconto generale dell'esercizio finanziario 2013".

⁶⁰ Gli allegati sono previsti dall'art. 10, comma 3, del decreto legislativo n. 229 del 2011, emanato in attuazione dell'art. 30 della legge n. 196 del 2009.

⁶¹ Decreto del Ministro per l'economia e le finanze – Ragioneria generale dello Stato, n. 141 dell'11 dicembre 2013, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 295 del 2013, "Regolamento recante norme per la dematerializzazione delle quietanze di versamento alla tesoreria statale".

4.9.2. Il Rendiconto 2013 sconta, per la prima volta, la sperimentazione triennale del “cronoprogramma” o piano finanziario dei pagamenti, disposto per favorirne la tempestività in base alle direttive europee e per razionalizzare, in coerenza con gli impegni assunti, l’utilizzo delle disponibilità di cassa, anche mediante specifiche variazioni compensative, rendendo ancora più flessibile la gestione del bilancio: accertatane la compatibilità con gli obiettivi di finanza pubblica, le variazioni di sola cassa possono agire, indifferentemente, sui due comparti della spesa, anche spostando risorse dal conto capitale alla parte corrente. Pur apprezzandone la *ratio*, si confermano le perplessità sui rischi che potrebbe comportare l’innovazione: ulteriore dequalificazione della spesa, a detrimento dei già ridotti investimenti, e indebolimento della controllabilità dei conti, essendo i “cronoprogrammi” atti amministrativi interni che generano incertezza sulla portata finanziaria della legislazione, sia per l’onere che per la relativa copertura, con negative conseguenze sulle clausole di neutralità e di salvaguardia.

Sul Rendiconto 2013 ha operato ancora la facoltà di conservazione nel conto dei residui, per un ulteriore esercizio, di spese in conto capitale destinate alla perenzione amministrativa, con la procedura prevista per il triennio 2010-2012 dalla riforma contabile⁶². Per la prima volta, il Rendiconto registra i risultati della gestione delle entrate già facenti capo alla soppressa Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato, incorporata nell’agenzia Dogane-Monopoli.

L’auspicato raccordo con il Conto patrimoniale ai prezzi di mercato, elaborato separatamente dal Ministero dell’economia e delle finanze⁶³, non ha avuto ancora seguito. Si ribadisce, al riguardo, l’esigenza di pervenire a una più adeguata predisposizione dell’allegato al Conto generale del patrimonio previsto dalla vigente normativa, mediante l’utilizzo delle informazioni acquisite con la predetta procedura, evitando il rischio di una diversa valorizzazione per i medesimi beni dell’attivo, una in sede di Rendiconto generale e l’altra in sede di Conto patrimoniale ai prezzi di mercato.

Va, infine, segnalato il notevole incremento dei residui passivi perenti agli effetti amministrativi, confluiti nel conto del patrimonio dal conto del bilancio: la loro entità passa da 95,4 miliardi di fine 2012, a 96,7 miliardi al 31 dicembre 2013 (+1,4 per cento), accentuando la caratteristica di significativa componente delle passività patrimoniali dello Stato.

4.9.3. In sede di rendicontazione, è emersa, ancora una volta, la diversità delle procedure seguite per il controllo delle contabilità di tesoreria nel comparto del debito pubblico, con riguardo, da un lato, al debito fluttuante (BOT) e, dall’altro, al debito a medio e lungo termine (BTP, CCT, CTZ, ecc.): mentre per quest’ultimo il controllo della Corte dei conti è successivo, con il visto sui modelli inviati dalla tesoreria soltanto dopo l’avvenuta registrazione delle note di imputazione al bilancio dello Stato, sia per

⁶² Art. 9, comma 12, del decreto-legge n.150 del 2013, recante “Proroga di termini previsti da disposizioni legislative”, convertito dalla legge n. 15 del 2014: “Nelle more del completamento della riforma della legge di contabilità e finanza pubblica di cui alla legge 31 dicembre 2009, n. 196, e successive modificazioni e integrazioni, la facoltà di cui all’articolo 30, comma 11, della citata legge n. 196 del 2009, può essere esercitata anche per gli esercizi finanziari 2013 e 2014”. Cfr. anche, la circolare n. 45 del 2013 del Ministero dell’economia e delle finanze – Ragioneria generale dello Stato.

⁶³ Art. 2, comma 222, periodi 11,12,14 e 15, della legge n. 191 del 2009 (legge finanziaria 2010). L’attività ha dato luogo alla pubblicazione, nel dicembre 2013, del “Rapporto sulle partecipazioni detenute dalle amministrazioni pubbliche al 31 dicembre 2011”.

gli interessi che per il rimborso del capitale, per i BOT il procedimento si inverte, in quanto la contabilizzazione delle note di imputazione, che riguardano soltanto gli interessi imputati al bilancio, avviene intorno al mese di marzo/aprile dell'anno successivo, dopo che la Corte dei conti rilascia la dichiarazione di regolarità in calce alle note riepilogative (modello 114T) delle somme pagate dalla tesoreria.

Al fine di rendere omogeneo il procedimento di controllo dei pagamenti sul debito pubblico, occorre rivedere con sollecitudine le attuali norme regolamentari, stabilendo una procedura identica per i due comparti dei Buoni Ordinari del Tesoro e degli altri titoli, sostanzialmente corrispondente a quella attualmente seguita per i titoli del debito pubblico a medio/lungo termine. In sintesi: la tesoreria invia i modelli 114T alla direzione del debito pubblico, che redige le note di imputazione e le invia prima all'Ufficio centrale del bilancio per la registrazione e successivamente alla Corte dei conti per il visto di competenza.

4.10. Il Documento di economia e finanza

Il nuovo Documento di economia e finanza 2014 presenta apprezzabili novità, con riferimento sia all'impianto generale, sia alle tendenze precedentemente rilevate verso quadri macroeconomici ottimistici, costantemente contraddetti *ex post*. Inoltre, è nelle intenzioni del Governo avviare a soluzione l'esigenza di un'effettiva integrazione tra riequilibrio dei conti pubblici e interventi strutturali di riforma, nella prospettiva di un significativo miglioramento del prodotto potenziale, che misura la crescita non legata al ciclo economico.

Permane, tuttavia, il rischio di risultati meno positivi delle previsioni governative, ove si consideri il quadro di riferimento macroeconomico di Consenso dei principali istituti indipendenti di ricerca consultati dalla Corte dei conti⁶⁴, in attesa della piena operatività dell'Ufficio parlamentare di bilancio; il che implica l'esigenza ancora più immediata di efficaci interventi per la crescita.

Va riconosciuta, comunque, la chiara impostazione del documento per il puntuale rispetto del nuovo assetto costituzionale ispirato alle intese europee, entrato in vigore quest'anno: ricorso alla procedura di autorizzazione parlamentare per scostamento temporaneo dall'obiettivo di medio termine, con piano di rientro decorrente dal 2015, disavanzo strutturale 2014 dello 0,6 per cento del Pil (0,8 nel 2013); il piano consentirebbe il pareggio strutturale sostanziale nel 2015 (-0,1 per cento) e nominale nel 2016, con una limitata manovra correttiva dal lato della spesa (0,2 nel 2015 e 0,6 nel 2016).

La Corte ha rimarcato, in proposito, l'esigenza di un severo monitoraggio di obiettivi e risultati, per evitare la persistenza e l'allargamento dei disavanzi, facendo tuttavia rilevare la forte incertezza rinvenibile nei criteri di misurazione del saldo strutturale, a seconda delle ipotesi preliminari assunte, che potrebbe fornire ulteriori argomenti a favore di una maggiore flessibilità nel percorso di avvicinamento all'obiettivo di medio termine⁶⁵. Va notato che la prima applicazione di scostamento dall'obiettivo di medio termine per circostanze eccezionali, previsto dalla legge

⁶⁴ Cfr. audizione della Corte dei conti sul DEF 2014, presso le Commissioni riunite di Camera e Senato, 15 aprile 2014.

⁶⁵ Si veda, al riguardo, il riquadro 4 dell'audizione di cui sopra, che espone, ad esempio, le ampie divergenze tra le metodologie della Commissione europea e dell'OCSE nella misurazione del saldo strutturale italiano.

“rinforzata”⁶⁶, è avvenuto mediante approvazione, a maggioranza assoluta, da parte delle Assemblee legislative, di due distinte risoluzioni, l’una che autorizza il Governo a dare attuazione a quanto indicato nella relazione contenuta nel DEF su indebitamento netto e debito pubblico, l’altra che lo impegna a perseguire le politiche e gli obiettivi descritti, ribadendo con forza in sede europea la necessità di una svolta nella politica economica finalizzata al sostegno alla domanda aggregata, confermando la scelta di poter utilizzare, fermo restando il rispetto degli impegni assunti, le clausole di flessibilità.

Quanto alla regola del debito, recepita con la legge “rinforzata” e a regime dal 2015, diviene essenziale per il suo rispetto anche la piena realizzazione del programma di privatizzazioni per almeno 0,7 punti di Pil in ciascuno degli anni dal 2014 al 2017.

4.11. L’armonizzazione contabile

4.11.1. Per gli Enti pubblici non territoriali, come si è accennato, sono stati prorogati al 31 dicembre dell’anno in corso i termini per l’emanazione dei provvedimenti su revisione delle norme di contabilità e comuni criteri di contabilizzazione, schema tipo, tempi e modalità di adozione e pubblicazione del bilancio consolidato, mentre la sperimentazione sulla contabilità finanziaria ispirata al principio della competenza “a scadenza” viene spostata al biennio 2015-2016⁶⁷.

Il provvedimento su struttura e voci del piano dei conti integrato, per gli Enti in contabilità finanziaria, è stato varato⁶⁸, prevedendone l’avvio della sperimentazione nel corrente anno e l’adozione a decorrere dal 2015; il decreto del Ministro dell’economia e delle finanze per le Amministrazioni selezionate per la sperimentazione, in base a

⁶⁶ Si riporta l’art. 6 della legge n. 243 del 2012, con titolo: “Eventi eccezionali e scostamenti dall’obiettivo programmatico strutturale”:

- “1. Fatto salvo quanto previsto dall’articolo 8, scostamenti temporanei del saldo strutturale dall’obiettivo programmatico sono consentiti esclusivamente in caso di eventi eccezionali.
2. Ai fini della presente legge, per eventi eccezionali, da individuare in coerenza con l’ordinamento dell’Unione europea, si intendono:
 - a) periodi di grave recessione economica relativi anche all’area dell’euro o all’intera Unione europea;
 - b) eventi straordinari, al di fuori del controllo dello Stato, ivi incluse le gravi crisi finanziarie nonché le gravi calamità naturali, con rilevanti ripercussioni sulla situazione finanziaria generale del Paese.
3. Il Governo, qualora, al fine di fronteggiare gli eventi di cui al comma 2, ritenga indispensabile discostarsi temporaneamente dall’obiettivo programmatico, sentita la Commissione europea, presenta alle Camere, per le conseguenti deliberazioni parlamentari, una relazione con cui aggiorna gli obiettivi programmatici di finanza pubblica, nonché una specifica richiesta di autorizzazione che indichi la misura e la durata dello scostamento, stabilisca le finalità alle quali destinare le risorse disponibili in conseguenza dello stesso e definisca il piano di rientro verso l’obiettivo programmatico, commisurandone la durata alla gravità degli eventi di cui al comma 2. Il piano di rientro è attuato a decorrere dall’esercizio successivo a quelli per i quali è autorizzato lo scostamento per gli eventi di cui al comma 2, tenendo conto dell’andamento del ciclo economico. La deliberazione con la quale ciascuna Camera autorizza lo scostamento e approva il piano di rientro è adottata a maggioranza assoluta dei rispettivi componenti.
4. Le risorse eventualmente reperite sul mercato ai sensi del comma 3 possono essere utilizzate esclusivamente per le finalità indicate nella richiesta di cui al medesimo comma.
5. Il piano di rientro può essere aggiornato con le modalità di cui al comma 3 al verificarsi di ulteriori eventi eccezionali ovvero qualora, in relazione all’andamento del ciclo economico, il Governo intenda apportarvi modifiche.
6. Le procedure di cui al comma 3 si applicano altresì qualora il Governo intenda ricorrere all’indebitamento per realizzare operazioni relative alle partite finanziarie al fine di fronteggiare gli eventi straordinari di cui al comma 2, lettera b).”

⁶⁷ Art. 9, commi 7 e 8, del decreto legge n.150 del 2013, convertito dalla legge n. 15 del 2014.

⁶⁸ D.P.R. n. 132 del 2013, recante “Regolamento concernente le modalità di adozione del piano dei conti integrato delle Amministrazioni pubbliche, ai sensi dell’articolo 4, comma 3, lettera a), del decreto legislativo 31 maggio 2011, n. 91”. In Gazzetta Ufficiale n. 279 del 28-11-2013 - suppl. ordinario n. 81.

rilevanza e rappresentatività del bilancio, è tuttora in elaborazione: ne consegue il probabile rinvio dell'introduzione definitiva, attesa la prescritta durata annuale della sperimentazione. Il piano dei conti riconduce a uno schema classificatorio comune, superando l'attuale frammentazione contabile e normativa e le difficoltà di comparazione, a favore di trasparenza, leggibilità e fruibilità dei bilanci e del corretto e verificabile passaggio ai dati concordati in sede europea, assicurandone il necessario monitoraggio. Costruito in tre moduli, finanziario, economico e patrimoniale, il piano garantisce l'integrazione sistematica e corrisponde al piano dei conti degli enti territoriali in sperimentazione, tuttora in corso.

Sono stati individuati criteri e modalità per la predisposizione del *budget* economico delle Amministrazioni pubbliche tenute al regime di contabilità civilistica, ai fini del raccordo con i documenti previsionali delle Amministrazioni in contabilità finanziaria⁶⁹. Dal 1° settembre 2013, con la predisposizione del *budget* 2014, le amministrazioni interessate sono soggette agli obblighi contabili disposti ai fini dell'armonizzazione, che prevedono anche il prospetto della spesa complessiva aggregata per missioni e programmi, con la corrispondente classificazione COFOG di secondo livello; la redazione di un Rendiconto finanziario di liquidità conforme al principio contabile nazionale OIC n. 12 e successive modificazioni; il conto consuntivo finanziario coerente con i dati SIOPE; il piano degli indicatori e dei risultati attesi, da allegare al bilancio di previsione; il rapporto sui risultati, da allegare al rendiconto; il *budget* pluriennale, da allegare al corrispondente documento annuale, con le relazioni illustrative; il conto consuntivo in termini di cassa, da redigersi in sede di redazione del bilancio d'esercizio, elaborato garantendo la coerenza con le risultanze del rendiconto finanziario.

Nelle more della revisione del regolamento di contabilità, le Amministrazioni in regime di contabilità finanziaria non coinvolte nella sperimentazione predispongono, in sede di bilancio di previsione e di rendiconto 2014, un prospetto riepilogativo, redatto sulla base di apposito schema, con la spesa classificata per missioni e programmi⁷⁰.

4.11.2. Per gli Enti territoriali, l'ultima relazione semestrale sui risultati della sperimentazione presentata al Parlamento sottolinea che il rinvio dei termini di approvazione del bilancio di previsione condiziona significativamente le operazioni, soprattutto in relazione al ricorso all'esercizio provvisorio da parte di taluni enti e alla conseguente esigenza di adattamento al principio della competenza "a scadenza".

La relazione sullo stato di attuazione della riforma contabile, allegata al DEF 2014, conferma il positivo giudizio dell'amministrazione sugli esiti della sperimentazione in corso, relativamente all'idoneità di tale principio a far fronte alle esigenze contabili degli enti, in relazione, soprattutto, alla migliore conoscenza delle obbligazioni attive e passive, programmabilità degli stanziamenti, avvicinamento della competenza finanziaria alla cassa.

Lo schema di decreto legislativo correttivo e integrativo del decreto legislativo n. 118 del 2011, approvato dal Consiglio dei Ministri e trasmesso alla Conferenza unificata e alle Commissioni parlamentari per i prescritti pareri, risulta tuttora all'esame

⁶⁹ Cfr. decreto del Ministro dell'economia e delle finanze 27 marzo 2013, pubblicato nel S.O. alla Gazzetta Ufficiale n. 86 del 12 aprile 2013, e circolare del medesimo dicastero-Ragioneria generale dello Stato, n. 35 del 2013.

⁷⁰ Art. 8 del decreto del Ministro dell'economia e delle finanze 1 ottobre 2013, pubblicato nel S.O. alla Gazzetta Ufficiale n. 259 del 5 novembre 2013.

parlamentare⁷¹. Esso integra un'organica riforma della contabilità degli Enti territoriali, intesa a garantire monitoraggio e consolidamento dei conti, superando l'inadeguatezza del vigente sistema contabile, in coerenza con le nuove disposizioni costituzionali entrate in vigore quest'anno. Il sistema promuove regole contabili uniformi e un comune piano dei conti integrato; definisce una tassonomia per la riclassificazione dei dati di bilancio per le amministrazioni tenute al regime di contabilità civilistica; comuni schemi di bilancio articolati in missioni e programmi coerenti con la classificazione economica e funzionale individuata dai regolamenti comunitari in materia di contabilità nazionale e relativi conti satellite; affianca alla contabilità finanziaria, a fini conoscitivi, sistema e schemi di contabilità economico-patrimoniale; introduce un sistema di indicatori di risultato semplici e misurabili, riferiti ai programmi, costruiti secondo criteri e metodologie comuni. La sua emanazione dovrebbe consentire l'avvio a regime della riforma contabile degli enti territoriali, previsto per il 1° gennaio 2015, tappa fondamentale nel percorso di risanamento, favorendo il coordinamento della finanza pubblica, il consolidamento dei conti, anche ai fini del rispetto delle regole comunitarie, delle attività connesse con la revisione della spesa e della determinazione di fabbisogni e costi *standard*.

Quanto al mondo universitario, dal prossimo anno sarà introdotto un sistema di contabilità economico-patrimoniale e analitico, con bilancio unico e consolidato, garantendo, altresì, preventivi e rendiconti in contabilità finanziaria per il consolidamento e il monitoraggio dei conti pubblici⁷². Per tale complessa operazione, sono stati già definiti, all'inizio del corrente anno, i principi contabili e gli schemi di bilancio, con le regole per i necessari raccordi con la contabilità finanziaria, che le università sono tenute ad applicare sperimentalmente nel 2014 e restano in vigore sino all'emanazione di un analogo decreto integrativo e correttivo.

4.11.3. Va, tuttavia, ribadito che sull'istituto della competenza "a scadenza" o "potenziata", introdotto per le sperimentazioni, in corso per gli Enti territoriali e programmata nel biennio 2015-2016 per gli altri Enti pubblici⁷³, la Corte dei conti, in varie sedi, ha manifestato forti perplessità, soprattutto per l'evidente discrasia con il consolidato criterio della competenza giuridica, confermato per il bilancio dello Stato, cardine e punto di riferimento del processo riformatore. Inoltre, il notato conseguente avvicinamento (meglio "identificazione") della competenza giuridica alla cassa finirebbe per snaturare alle fondamenta il sistema contabile "misto", basato sul doppio vincolo, prescelto dal legislatore, con l'accantonamento, come noto, dell'iniziale orientamento verso il bilancio di sola cassa.

Il recepimento a livello di legge rinforzata del doppio vincolo, competenza e cassa, per i bilanci delle amministrazioni pubbliche che adottano il sistema finanziario, con chiaro riferimento al criterio della competenza giuridica accolta nel bilancio dello

⁷¹ Su tale schema, si è espressa di recente la Corte dei conti – Sezione autonomie, nell'audizione del 29 maggio 2014 presso la Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale.

⁷² La delega, prevista dall'art. 5 della legge n. 240 del 2010, è stata attuata con il decreto legislativo n. 18 del 2012, la cui decorrenza è stata rinviata al 1 gennaio 2015 con l'art. 6, comma 2, del decreto-legge n. 150 del 2013, convertito dalla legge n. 15 del 2014. I recenti decreti del Ministro dell'istruzione, università e ricerca scientifica, di concerto col Ministro dell'economia e delle finanze, n. 19 e n. 21 del 2014, hanno definito, rispettivamente, i "Principi contabili e schemi di bilancio in contabilità economico patrimoniale per le università" e la "Classificazione della spesa per missioni e programmi per le università".

⁷³ Art. 36, comma 2, del decreto legislativo n. 118 del 2011 per gli Enti territoriali e art. 25, comma 1, del decreto legislativo n. 91 del 2011 per gli altri Enti pubblici.

Stato, nonché l'eliminazione della competenza concorrente Stato-Regioni a favore di quella esclusiva dello Stato in materia di armonizzazione dei bilanci⁷⁴, dovrebbero costituire elementi di ulteriore riflessione sull'opportunità di introdurre il cosiddetto criterio della competenza "a scadenza", che comporterebbe un sostanziale affievolimento dell'armonizzazione contabile nel comparto pubblico.

4.12. Valutazione e monitoraggio opere pubbliche

Le nuove disposizioni su valutazione e monitoraggio delle opere pubbliche (decreti legislativi nn. 228 e 229 del 2011) hanno migliorato notevolmente le informazioni disponibili sul complesso processo di pianificazione e di esecuzione degli interventi. Il contenuto informativo minimo dei sistemi di rilevazione dei soggetti destinatari di finanziamenti a carico del bilancio dello Stato e le modalità e regole di trasmissione delle informazioni alla banca dati unitaria delle Amministrazioni pubbliche, già stabiliti con cadenza bimestrale, sono stati riformulati e rinviati di sei mesi, con decreto ministeriale del 1° agosto 2013, onde tener opportunamente conto delle modifiche normative intervenute nel frattempo; inoltre, dal 30 ottobre 2013, è stata avviata una sperimentazione per il monitoraggio di specifiche opere pubbliche, indicate con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto col Ministro dell'economia e delle finanze. Le comunicazioni bimestrali partono dal 30 aprile 2014, mentre successive modifiche della tempistica sono demandate a circolari della Ragioneria generale dello Stato, sentita la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica. Di tali circolari, un recente esempio dispone il rinvio al periodo dal 30 settembre al 31 ottobre 2014 della comunicazione dello stato di attuazione delle opere riferite alla data del 30/06/2014 e al periodo dal 1° gennaio al 30 gennaio 2015 della corrispondente comunicazione riferita al 31/12/2014⁷⁵. L'obbligo di comunicazione alla banca dati unitaria costituisce presupposto per l'erogazione del finanziamento statale e si verifica in sede di controllo di regolarità amministrativo-contabile, con segnalazione all'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture – AVCP del mancato adempimento.

Ai fini di maggiore trasparenza e controllo nel settore, significative appaiono le recenti istruzioni sulla redazione delle relazioni programmatiche sulle spese d'investimento per ciascuna missione di spesa, sullo stato di attuazione delle relative leggi pluriennali, sulle valutazioni ministeriali circa la loro permanenza in bilancio e sui quadri riassuntivi che corredano la Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza, che mirano a un'opportuna standardizzazione degli elementi informativi forniti dalle amministrazioni, attraverso idonei applicativi informatici, anche per un più consapevole esercizio della facoltà, per i tre anni successivi a quello di prima iscrizione in bilancio, di riscrivere dopo l'anno terminale, con legge di bilancio, gli stanziamenti totalmente non impegnati alla chiusura dell'esercizio⁷⁶.

⁷⁴ Per il doppio vincolo: art. 9, comma 1, lett. a) (Enti territoriali); art. 13, comma 1 (altri Enti pubblici); art. 15, commi 2 e 3 (Stato) della legge n. 243 del 2012; per la competenza esclusiva statale: art. 3 legge costituzionale n. 1 del 2012.

⁷⁵ Cfr. circolare del Ministero dell'economia e delle finanze-Ragioneria generale dello Stato, n. 14 del 2014, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. del 2014.

⁷⁶ Cfr. circolare del Ministero dell'economia e delle finanze-Ragioneria generale dello Stato, n. 9 del 2014, recante "Leggi pluriennali di spesa – adempimenti previsti dalla legge n. 196 del 2009, come modificata dalla legge 7 aprile 2011, n. 39. Ulteriori disposizioni introdotte dal DL 95 del 2012".

4.13. *Le priorità nella programmazione dei controlli*

Una rilevante innovazione è intervenuta con l'adozione, a decorrere dal 2014, di criteri di priorità relativamente ai controlli preventivi di ragioneria per talune tipologie di atti amministrativi delle Amministrazioni statali, quali i decreti di approvazione di contratti e atti aggiuntivi, di cottimo, affidamenti diretti, riconoscimenti di debito, assunzioni e definizione del trattamento giuridico ed economico del personale. E' stata in tal modo utilizzata, per la prima volta, la facoltà di programmazione annuale dei controlli preventivi di regolarità amministrativo-contabile introdotta dalla riforma⁷⁷.

I criteri di priorità individuati sono sostanzialmente due: tutti gli atti di riconoscimento del debito e i decreti di approvazione di atti contrattuali di importo superiore a 10 mila euro, nonché le assunzioni, gli incrementi di trattamento economico e le tipologie di atti del personale aventi "maggiori" irregolarità nei due esercizi precedenti, cioè nel biennio 2012-2013; dell'applicazione di tali criteri, gli uffici di controllo daranno conto nelle previste relazioni annuali.

Il controllo preventivo di legittimità, cui appartiene il riscontro della regolarità amministrativo-contabile, è stato costantemente ritenuto poco compatibile con la metodologia della programmazione dei controlli, in quanto teoricamente esteso alla totalità degli atti interessati. Una ponderata valutazione della realtà fattuale porterebbe, invece, ad approfondire la possibilità di conferire maggiore efficacia al sistema dei controlli, anche preventivi, attraverso l'individuazione, come nel caso di specie, di opportuni criteri di priorità, passibili di aggiustamenti e perfezionamenti, in base alla concreta esperienza, nelle successive programmazioni annuali.

Sempre in tema di riscontro di regolarità amministrativo-contabile, va segnalata la sua estensione, avvenuta impropriamente con la legge di stabilità, ai contratti passivi, convenzioni, decreti e altri provvedimenti riguardanti interventi delle amministrazioni centrali cofinanziati con risorse dell'Unione europea, ovvero aventi carattere di complementarietà rispetto alla programmazione UE, giacenti sulla contabilità dello specifico fondo di rotazione⁷⁸.

4.14. *Fatturazione elettronica e razionalizzazione dei sistemi informatici*

Dal giugno 2014 decorre l'obbligo per Ministeri, Agenzie fiscali e Enti nazionali di previdenza e assistenza sociale di accettare esclusivamente fatture ricevute elettronicamente attraverso il sistema d'interscambio; tre mesi dopo, tali Amministrazioni non potranno effettuare alcun pagamento, nemmeno parziale, sino all'invio della fattura in formato elettronico; dalla stessa data decorre l'obbligo di emettere, trasmettere e conservare le fatture. Per tutte le altre Pubbliche amministrazioni, gli obblighi decorrono dal 31 marzo 2015⁷⁹. Su base volontaria e previo accordo della singola Amministrazione con i fornitori, i predetti obblighi potranno essere anticipati di sei mesi. Il sistema informativo integrato di contabilità generale - SICOGE della Ragioneria generale dello Stato garantirà il rispetto degli obblighi, consentendo acquisizione e conservazione delle fatture elettroniche e

⁷⁷ Cfr. art. 49 della legge n. 196 del 2009 e art. 8, comma 4, del decreto legislativo n. 123 del 2011, in attuazione del quale è stata emanata la determina del Ragioniere generale dello Stato n. 89243 del 31 ottobre 2013.

⁷⁸ Art. 1, comma 247, della legge n. 147 del 2013 e circolare applicativa del Ministero dell'economia e delle finanze - Ragioneria generale dello Stato, n. 5 del 2014.

⁷⁹ Termine anticipato dal giugno 2015 con l'art. 25 del decreto-legge n. 66 del 2014.

applicherà le regole tecniche di colloquio con il sistema d'interscambio, quale sistema gestionale delle Amministrazioni, reso disponibile a decorrere dal 6 dicembre 2013, integrando la gestione della fattura elettronica con le funzioni già in uso per le contabilità integrate finanziaria e economico-patrimoniale, mentre le nuove funzionalità SICOGE sono disponibili dal 4 febbraio 2014⁸⁰. Previo adeguamento della necessaria documentazione collegata (presa in carico, collaudo ecc.), lo strumento potrà contribuire al tempestivo adempimento dei pagamenti della Pubblica amministrazione.

Il processo di rinnovamento e modernizzazione, delineato nel Codice dell'Amministrazione Digitale⁸¹, prevede la razionalizzazione dei sistemi informatici e il consolidamento delle infrastrutture di *information technology*, seguendo le indicazioni dei recenti provvedimenti sulla crescita⁸², anche attraverso accordi interistituzionali miranti alla razionalizzazione dei costi di gestione e all'ottimizzazione delle risorse⁸³.

Altro essenziale tassello di razionalizzazione è la semplificazione procedurale e la dematerializzazione degli atti. Tra le realizzazioni più significative, vanno segnalate, oltre alla già richiamata dematerializzazione del Rendiconto generale dello Stato, quella relativa al progetto pilota per gli atti di archivio nel comparto della difesa, in fase esecutiva con prevista ultimazione entro il 2014, e quella riguardante le quietanze di tesoreria, a decorrere dall'esercizio corrente⁸⁴, iniziative che progressivamente porteranno l'azione amministrativa verso obiettivi di semplificazione, economicità e maggiore efficienza.

4.15. Ritardi e inadempimenti

Permane il ritardo delle relazioni annuali ministeriali sullo stato della spesa, sull'efficacia nell'allocazione delle risorse e sull'efficienza dell'azione amministrativa, disposte dalla legge finanziaria 2008: nel 2013, sono state presentate oltre il termine del 15 giugno le relazioni per l'anno 2012 di 12 dicasteri su 13; solo il dicastero della Difesa è stato tempestivo. Nell'anno in corso, tale situazione si è ripetuta per la corrispondente relazione per il 2013, presentata nei termini soltanto dalla Difesa.

Il rapporto mensile sulle entrate tributarie e contributive, previsto dalla riforma⁸⁵, sulla cui esigenza di ampliamento la Corte dei conti aveva richiamato l'attenzione nelle precedenti relazioni al Parlamento, risulta ancora limitato alle variazioni dei grandi aggregati rispetto all'anno precedente e agli scostamenti rispetto alle previsioni. Un più adeguato monitoraggio dei conti pubblici consentirebbe, tra l'altro, l'analisi dei fenomeni che incidono sull'andamento del gettito, con specifico riferimento agli effetti

⁸⁰ Decreto del Ministero dell'economia e delle finanze 3 aprile 2013, n. 55: "Regolamento in materia di emissione, trasmissione e ricevimento della fattura elettronica da applicarsi alle Amministrazioni pubbliche, ai sensi dell'articolo 1, commi da 209 a 213, della legge 24 dicembre 2007, n. 244", pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 118 del 22 maggio 2013; circolare del Ministero dell'economia e delle finanze-RGS n. 37 del 2013, recante "Attuazione del Regolamento in materia di emissione, trasmissione e ricevimento della fattura elettronica da applicarsi alle Amministrazioni pubbliche ai sensi dell'articolo 1, commi da 209 a 213, della legge 24 dicembre 2007, n. 244 - Decreto del Ministro dell'economia e delle finanze 3 aprile 2013, n. 55 - Prime istruzioni operative".

⁸¹ Il decreto legislativo n. 235 del 2010, aggiornando il quadro normativo e le regole in materia di Amministrazione digitale definito nel 2005 con il decreto legislativo n. 82, costituisce un pilastro del processo di rinnovamento, insieme al decreto legislativo n. 150 del 2009, che ha introdotto principi di meritocrazia, premialità, trasparenza e responsabilizzazione dei dirigenti.

⁸² In particolare, si vedano il decreto-legge n. 179, convertito dalla legge n. 221 del 2012 (decreto sviluppo *bis*) e il decreto-legge n. 69, convertito dalla legge n. 98 del 2013 (decreto del fare).

⁸³ Documento di economia e finanza 2014, Parte II, Capitolo II, Paragrafo II. 13, pag. 358.

⁸⁴ Decreto del Ministro dell'economia e delle finanze n. 141 del 2013 e circolare applicativa Mef-RGS n. 7 del 2014.

⁸⁵ Art. 14, comma 5, della legge n. 196 del 2009 e successive modificazioni.

delle misure disposte dalla manovra di finanza pubblica e dai principali provvedimenti tributari adottati in corso d'anno, come prescritto dalla riforma contabile (art. 14, comma 5, secondo periodo). L'inserimento di tale monitoraggio nel rapporto mensile si rivelerebbe di grande utilità, con un significativo miglioramento informativo in un settore cruciale della finanza pubblica, utilizzando, tra l'altro, le fonti che consentono alla medesima Corte di elaborare un proprio rapporto di monitoraggio molto più dettagliato.

La Relazione generale sulla situazione economica del Paese per il 2013 si presume ancora in elaborazione, mentre quella per l'anno 2012, predisposta con notevole ritardo, è stata presentata al Parlamento solo il 14 febbraio 2014⁸⁶. La sua redazione si è rivelata particolarmente complessa, in relazione alle modifiche proposte dall'apposita Commissione e condivise nel parere parlamentare dell'ottobre 2011. Sembra accantonata, invece, l'altra soluzione, preferita dalla medesima Commissione e dalla Corte dei conti, che prevedeva, in alternativa, la semplice soppressione della relazione generale, onde evitare duplicazioni e sovrapposizioni, tenuto anche conto dell'attuale proliferazione di documenti analoghi sottoposti all'esame parlamentare.

L'ultima Relazione trimestrale di cassa risulta quella al 30 settembre 2013, presentata al Parlamento il 13 gennaio 2014, ben oltre i termini, come le precedenti⁸⁷. Per tali relazioni, va rilevata ancora la mancata allegazione dell'elenco degli enti inadempienti per le informazioni di cassa della banca dati SIOPE, cui applicare la sanzione dell'impossibilità di prelievo dai conti di tesoreria, con evidenti implicazioni in termini di mancanza di trasparenza e deterrenza.

Anche per il 2013 si osserva la pressoché generalizzata inosservanza, per le variazioni di bilancio derivanti da provvedimenti legislativi di iniziativa governativa, dell'obbligo di indicazione delle pertinenti missioni e, nel loro ambito, dei programmi di competenza⁸⁸. La circostanza incide negativamente sul rapporto tra norma e assetto contabile, al quale il legislatore della riforma ha dato giustamente particolare importanza, con una disciplina che andrebbe estesa, ad avviso della Corte dei conti, a tutti i provvedimenti legislativi.

Ancora una volta, non è stato presentato alle Camere l'allegato integrativo del Documento di economia e finanza, relativo al monitoraggio degli effetti sui saldi di finanza pubblica delle manovre correttive⁸⁹, inteso a valutare *ex post* i provvedimenti assunti, anche per approntare tempestivamente le opportune misure di recupero di eventuali scostamenti. La completa disapplicazione della norma, a cinque anni dalla sua

⁸⁶ L'art. 12 della legge n. 196 del 2009, come sostituito dall'art. 6 della legge n. 39 del 2011, prevede la presentazione della relazione al Parlamento entro il 30 aprile dell'anno successivo a quello cui si riferisce.

⁸⁷ Art. 14, comma 4, della legge n. 196 del 2009 e successive modificazioni: "4. Entro il 31 maggio, il 30 settembre e il 30 novembre il Ministro dell'economia e delle finanze presenta alle Camere una relazione sul conto consolidato di cassa delle Amministrazioni pubbliche, riferita, rispettivamente, al primo trimestre, al primo semestre e ai primi nove mesi dell'anno, evidenziando l'eventuale aggiornamento delle stime secondo l'articolazione per sottosettori prevista all'articolo 10, comma 2, lettera b), nonché sulla consistenza del debito pubblico. La relazione presentata entro il 30 settembre riporta l'aggiornamento della stima annuale del conto consolidato di cassa delle Amministrazioni pubbliche e delle relative forme di copertura. Nella relazione sono anche esposte informazioni sulla consistenza dei residui alla fine dell'esercizio precedente del bilancio dello Stato, sulla loro struttura per esercizio di provenienza e sul ritmo annuale del loro processo di smaltimento, in base alla classificazione economica e funzionale".

⁸⁸ Art. 17, ultimo comma, della legge n. 196 del 2009 e successive modificazioni.

⁸⁹ Art. 10, comma 11, della legge n. 196 del 2009 e successive modificazioni: "11. Il Ministro dell'economia e delle finanze, entro il 30 giugno di ogni anno, a integrazione del DEF, trasmette alle Camere un apposito allegato in cui sono riportati i risultati del monitoraggio degli effetti sui saldi di finanza pubblica, sia per le entrate sia per le spese, derivanti dalle misure contenute nelle manovre di bilancio adottate anche in corso d'anno, che il Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato e il Dipartimento delle finanze del Ministero dell'economia e delle finanze sono tenuti ad assicurare; sono inoltre indicati gli scostamenti rispetto alle valutazioni originarie e le relative motivazioni."

emanazione, riveste particolare gravità, privando il Parlamento di indispensabili elementi di valutazione sui risultati degli interventi posti in essere. Non sembrano, invero, accettabili giustificazioni connesse con particolari difficoltà tecniche che renderebbero inapplicabile la norma, anche in considerazione dell'apporto dei sistemi informatici disponibili.

4.16. *L'adeguamento della legge quadro*

In vari punti della presente relazione si è fatto cenno al ritardo del previsto adeguamento della legge quadro di contabilità e finanza pubblica alle modifiche costituzionali specificate nella legge “rinforzata” n. 243 del 2012, adeguamento che avrebbe dovuto essere varato nel 2013, prima dell'entrata in vigore del nuovo sistema dal 1 gennaio 2014.

In tale sede, oltre agli argomenti esplicitamente demandati alla legge ordinaria dalla “rinforzata”, quali i profili più propriamente applicativi e l'implementazione ulteriore dei vincoli di finanza pubblica, sarà possibile affrontare le conseguenze dell'assunzione a livello costituzionalmente protetto del sistema contabile a doppio vincolo di competenza e cassa vigente per il bilancio statale, per gli Enti e Organismi pubblici in contabilità finanziaria; la verifica di coerenza con i vincoli europei e costituzionali, in sede consuntiva, in via anticipata rispetto alla parifica; la definizione delle sperimentazioni già previste per l'adozione delle nuove unità elementari del bilancio gestionale (azioni) e del bilancio a base zero, con tempi più realistici; l'esigenza di idonee clausole di salvaguardia in relazione all'esercizio di diritti soggettivi vincolati alle dotazioni del nuovo bilancio “sostanziale”; la copertura “unilaterale” delle nuove o maggiori spese, ai fini del rispetto del tetto.

Sarà anche possibile rendere più rigorosa la disciplina di bilancio e più severo il controllo della dimensione e dell'evoluzione del debito pubblico, adottando, ad esempio, la riserva alla riduzione del debito delle entrate straordinarie, non ricorrenti o derivanti da misure di contrasto all'evasione fiscale; l'obbligo, in sede di legge di assestamento, di recepire gli effetti di rilevanti mutamenti del quadro macroeconomico di riferimento e di prevedere l'adozione di piani di rientro a carico dei propri bilanci per le Amministrazioni che evidenzino debiti pregressi fuori bilancio; il problema della coerenza tra la tempistica di approvazione della legge di bilancio dello Stato e dei propri bilanci da parte degli enti territoriali e degli altri enti pubblici. A quest'ultimo riguardo, va notato che il differimento del termine di approvazione dei bilanci di previsione degli Enti territoriali, che si è costantemente registrato negli ultimi anni, ha sostanzialmente vanificato la programmazione finanziaria annuale, determinando una gestione distorta per un ampio scorcio di esercizio⁹⁰.

Alla complessa problematica dell'ottimale tempificazione dei bilanci si dovrebbe far fronte anche in considerazione dell'entrata in vigore del regolamento UE, che impone, entro il 15 ottobre, la presentazione alle competenti istituzioni europee del nuovo Documento programmatico di bilancio, con indicazioni dettagliate sulla manovra proposta per il conseguimento degli obiettivi; il che comporta l'esigenza di un'anticipazione dei tempi di presentazione dei documenti programmatici e di bilancio, in primo luogo assestamento, Nota di aggiornamento del DEF, bilancio di previsione e legge di stabilità, con inevitabili riflessi sulla stessa sessione parlamentare di bilancio.

⁹⁰ In proposito si veda la delibera n. 23/2013 della Sezione delle autonomie della Corte dei conti.

Va notato che tale esigenza è stata sottolineata dallo stesso dicastero interessato, invitando le amministrazioni ad anticipare le attività istruttorie⁹¹.

Altro intervento necessario dovrebbe essere la revisione delle funzioni della legge di stabilità, destinata a confluire nella nuova legge di bilancio dal 2016, rendendola coerente con il mutato quadro ordinamentale, con la possibilità, al verificarsi di certe condizioni, di realizzare manovre di carattere espansivo e di un saldo nominale negativo, agendo anche sull'attuale obbligo di copertura degli oneri correnti, che sarà assorbito, nel nuovo sistema costituzionale, dal vincolo di coerenza tra i saldi della legge di bilancio unificata e gli obiettivi programmatici precedentemente fissati.

Sempre in sede di adeguamento della legge quadro, potranno essere risolti aspetti procedurali e il rapporto intercorrente tra il nuovo Documento programmatico e la Nota di aggiornamento al Documento di economia e finanza, attesi gli elementi di sovrapposizione sotto il profilo sia dei contenuti che dei tempi di presentazione.

Va, ancora, sottolineata l'esigenza di risolvere la manifesta discrasia tra realtà amministrativa e disposizione normativa sulla corrispondenza biunivoca tra programmi e centri di responsabilità, di cui si è fatto cenno anche nella presente relazione (par. 3.5.); così come occorre riconsiderare la sperimentazione del bilancio "a base zero", demandata dalla legge "rinforzata" alla Ragioneria generale dello Stato, ma che, sinora, non ha avuto alcun seguito⁹².

Dovrebbero, altresì, essere affrontate le problematiche già richiamate sulla copertura dei provvedimenti legislativi, da confermare solo in termini nominali, ovvero da estendere ai termini strutturali; parallelamente, se solo in termini di contabilità finanziaria, come fatto sinora, ovvero anche in termini di contabilità nazionale, atteso il vincolo dell'equilibrio strutturale del bilancio. Inoltre, occorrerebbe disciplinare le conseguenze della regola costituzionale del limite alla spesa, con riflessi sia sul sistema delle coperture, sia sulle clausole di salvaguardia, in caso di successive riclassificazioni di oneri in base alla normativa comunitaria.

Resta sullo sfondo il tema di un graduale superamento dell'attuale contabilità finanziaria a favore di un sistema di contabilità economica ispirata al sistema europeo dei conti pubblici, di recente affinato col passaggio dal SEC'95 al SEC'2010, che, come noto, sarà operativo a decorrere dal settembre del corrente anno e comporterà una revisione straordinaria dei conti nazionali. D'altro canto, l'evoluzione della contabilità pubblica dell'Unione europea si muove verso l'introduzione, a breve, di un insieme di principi contabili (*European public sector accounting standard* – EPSAS), basati sugli attuali *International public sector accounting standard* – IPSAS, mediante l'adozione, entro il 2015, di un regolamento quadro, in elaborazione presso la Commissione, che renderà obbligatorio, per tutte le Amministrazioni pubbliche degli Stati membri, il

⁹¹ Cfr. circolari del Ministero dell'economia e delle finanze – Ragioneria generale dello Stato, n. 11 del 2014, recante "Riorganizzazione delle amministrazioni centrali dello Stato. Effetti sulle previsioni di bilancio per l'anno 2015 e per il triennio 2015-2017 e *budget* per il triennio 2015-2017. Prime indicazioni."; e n. 16 del 2014, recante "Assestamento del bilancio di previsione e *budget* rivisto per l'anno finanziario 2014 - Previsioni di bilancio per l'anno 2015 e per il triennio 2015 – 2017 e *budget* per il triennio 2015–2017".

⁹² Si riporta l'art. 21, comma 1, della legge n. 243 del 2012:

"1. È autorizzata una sperimentazione, anche attraverso un'apposita attività di simulazione, degli effetti derivanti dall'adozione di un bilancio dello Stato «a base zero» e dal superamento del criterio della spesa storica in termini di rafforzamento del ruolo programmatico e allocativo del bilancio. L'attività di sperimentazione è effettuata dal Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato. Il Ministro dell'economia e delle finanze, entro il mese di giugno 2014, presenta alle Camere una relazione in merito all'attività di sperimentazione, nella quale sono esaminate le conseguenze che deriverebbero per il sistema di contabilità e finanza pubblica dall'adozione di un bilancio «a base zero»".

sistema basato sulla contabilità economico-patrimoniale in partita doppia, con un processo di adeguamento graduale nel periodo 2016-2020⁹³. In tal modo, la contabilità economica consentirà, tra l'altro, la valutazione diretta degli effetti del bilancio, con riferimento ai risultati concretamente ottenuti, tenendo conto ovviamente delle specificità del comparto pubblico, anche in relazione all'obiettivo di medio termine fissato dalle intese europee. Nel nuovo contesto, ad avviso della Corte dei conti, le attuali rilevazioni, in termini di obbligazioni (competenza giuridica) e di flussi finanziari (cassa), devono conservare la loro utilità, preservando informazioni necessarie per valutare altri aspetti dell'azione amministrativa, nell'interesse della sana gestione della cosa pubblica: il graduale passaggio al nuovo vincolo economico richiede, sia nella fase di transizione, sia a regime, garanzie di trasparenza e affidabilità, che solo il loro mantenimento può assicurare.

⁹³ Documento di economia e finanza 2014, allegato II "Rapporto sullo stato di attuazione della riforma di contabilità e finanza pubblica", par.1.4., pag. 8.

TAVOLE

PROGRAMMI CONDIVISI – PREVISIONI 2014-2016

(in milioni)

Programma	Ministero	Centro di responsabilità	2014	2015	2016	2014	2015	2016	2014	2015	2016		
			(Competenza)			% (su Spesa finale)			% (su Spesa complessiva)				
Funzioni non direttamente collegate ai compiti di difesa militare	DIFESA	3	SECRETARIATO GENERALE	586	579	578	0,10	0,10	0,10	0,07	0,07	0,07	
		6	AERONAUTICA MILITARE	6	6	6	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	
		Totale		592	585	584	0,10	0,10	0,10	0,07	0,07	0,07	
Totale			592	585	584	0,10	0,10	0,10	0,07	0,07	0,07		
2	Pianificazione generale delle Forze Armate e approvvigionamenti militari	DIFESA	2	BILANCIO E AFFARI FINANZIARI	183	183	183	0,03	0,03	0,03	0,02	0,02	0,02
			3	SECRETARIATO GENERALE	4.504	4.184	4.175	0,76	0,73	0,74	0,55	0,51	0,52
			Totale		4.687	4.367	4.358	0,80	0,77	0,77	0,57	0,53	0,54
Totale			4.687	4.367	4.358	0,80	0,77	0,77	0,57	0,53	0,54		
3	Missioni militari di pace	ECONOMIA E FINANZE	4	DIPARTIMENTO DELLA RAGIONERIA GENERALE DELLO STATO	615	56	102	0,10	0,01	0,02	0,07	0,01	0,01
			Totale		615	56	102	0,10	0,01	0,02	0,07	0,01	0,01
		DIFESA	2	BILANCIO E AFFARI FINANZIARI	0			0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
			Totale		0			0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Totale			615	56	102	0,10	0,01	0,02	0,07	0,01	0,01		
4	Giustizia civile e penale	GIUSTIZIA	2	DIPARTIMENTO DEGLI AFFARI DI GIUSTIZIA	886	886	897	0,15	0,16	0,16	0,11	0,11	0,11
			3	DIPARTIMENTO DELL'ORGANIZZAZIONE GIUDIZIARIA, DEL PERSONALE E DEI SERVIZI	3.644	3.616	3.688	0,62	0,63	0,65	0,44	0,44	0,46
			Totale		4.530	4.502	4.585	0,77	0,79	0,81	0,55	0,55	0,57
		Totale			4.530	4.502	4.585	0,77	0,79	0,81	0,55	0,55	0,57
5	Ricerca in materia ambientale	AMBIENTE E TUTELA DEL TERRITORIO E DEL MARE	4	DIREZIONE GENERALE PER LO SVILUPPO SOSTENIBILE, IL CLIMA E L'ENERGIA	2	2	2	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
			7	DIREZIONE GENERALE DEGLI AFFARI GENERALI E DEL PERSONALE	85	84	84	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01
			Totale		87	86	86	0,01	0,02	0,02	0,01	0,01	0,01
		Totale			87	86	86	0,01	0,02	0,02	0,01	0,01	0,01
6	Ricerca in materia di beni e attività culturali	BENI E ATTIVITA' CULTURALI	2	SECRETARIATO GENERALE	16	15	15	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
			5	DIREZIONE GENERALE PER GLI ARCHIVI	3	3	3	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
			6	DIREZIONE GENERALE PER LE BIBLIOTECHE, GLI ISTITUTI CULTURALI ED IL DIRITTO D'AUTORE	1	1	1	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
			7	DIREZIONE GENERALE PER LE ANTICHITA'	2	2	2	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
			14	DIREZIONE GENERALE PER IL PAESAGGIO, LE BELLE ARTI, L'ARCHITETTURA E L'ARTE CONTEMPORANEE	1	1	1	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
			15	DIREZIONE GENERALE PER L'ORGANIZZAZIONE, GLI AFFARI GENERALI, L'INNOVAZIONE, IL BILANCIO ED IL PERSONALE	7	2	2	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
			Totale		30	24	24	0,01	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Totale			30	24	24	0,01	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00		

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

Programma	Ministero	Centro di responsabilità	2014	2015	2016	2014	2015	2016	2014	2015	2016			
			(Competenza)			% (su Spesa finale)			% (su Spesa complessiva)					
7	Sostegno, valorizzazione e tutela del settore dello spettacolo	BENI E ATTIVITA' CULTURALI	8	DIREZIONE GENERALE PER LO SPETTACOLO DAL VIVO	363	345	343	0,06	0,06	0,06	0,04	0,04	0,04	
			11	DIREZIONE GENERALE PER IL CINEMA	79	77	77	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01
			Totale		442	422	420	0,08	0,07	0,07	0,05	0,05	0,05	
		Totale		442	422	420	0,08	0,07	0,07	0,05	0,05	0,05		
8	Previdenza obbligatoria e complementare, sicurezza sociale - trasferimenti agli enti ed organismi interessati	ECONOMIA E FINANZE	3	DIPARTIMENTO DEL TESORO	12.851	12.850	12.846	2,18	2,26	2,27	1,56	1,56	1,60	
			4	DIPARTIMENTO DELLA RAGIONERIA GENERALE DELLO STATO	13	20	20	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	
			Totale		12.864	12.870	12.866	2,18	2,26	2,27	1,56	1,56	1,61	
		Totale		12.864	12.870	12.866	2,18	2,26	2,27	1,56	1,56	1,61		
9	Indirizzo politico	ECONOMIA E FINANZE	1	GABINETTO E UFFICI DI DIRETTA COLLABORAZIONE ALL'OPERA DEL MINISTRO	22	21	21	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	
			Totale		22	21	21	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	
		SVILUPPO ECONOMICO	1	GABINETTO E UFFICI DI DIRETTA COLLABORAZIONE ALL'OPERA DEL MINISTRO	20	21	21	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
			Totale		20	21	21	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	
		LAVORO E POLITICHE SOCIALI	1	GABINETTO E UFFICI DI DIRETTA COLLABORAZIONE ALL'OPERA DEL MINISTRO	12	12	12	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
			Totale		12	12	12	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	
		GIUSTIZIA	1	GABINETTO E UFFICI DI DIRETTA COLLABORAZIONE ALL'OPERA DEL MINISTRO	28	28	28	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
			Totale		28	28	28	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	
		AFFARI ESTERI	1	GABINETTO E UFFICI DI DIRETTA COLLABORAZIONE ALL'OPERA DEL MINISTRO	11	11	11	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
			Totale		11	11	11	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	
		ISTRUZIONE, UNIVERSITÀ E RICERCA	1	GABINETTO E UFFICI DI DIRETTA COLLABORAZIONE ALL'OPERA DEL MINISTRO	14	13	13	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
			Totale		14	13	13	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	
		INTERNO	1	GABINETTO E UFFICI DI DIRETTA COLLABORAZIONE ALL'OPERA DEL MINISTRO	29	29	29	0,00	0,01	0,01	0,00	0,00	0,00	0,00
			Totale		29	29	29	0,00	0,01	0,01	0,00	0,00	0,00	
		AMBIENTE E TUTELA DEL TERRITORIO E DEL MARE	1	GABINETTO E UFFICI DI DIRETTA COLLABORAZIONE ALL'OPERA DEL MINISTRO	10	11	11	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
			Totale		10	11	11	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	
		INFRASTRUTTURE E TRASPORTI	1	GABINETTO	13	13	13	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
			Totale		13	13	13	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	

Programma	Ministero	Centro di responsabilità	2014	2015	2016	2014	2015	2016	2014	2015	2016		
			(Competenza)			% (su Spesa finale)			% (su Spesa complessiva)				
	DIFESA	1	GABINETTO E UFFICI DI DIRETTA COLLABORAZIONE ALL'OPERA DEL MINISTRO	21	22	22	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	
		Totale		21	22	22	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	
	POLITICHE AGRICOLE ALIMENTARI E FORESTALI	1	GABINETTO E UFFICI DI DIRETTA COLLABORAZIONE ALL'OPERA DEL MINISTRO	9	9	9	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	
		Totale		9	9	9	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	
	BENI E ATTIVITA' CULTURALI	1	GABINETTO E UFFICI DI DIRETTA COLLABORAZIONE ALL'OPERA DEL MINISTRO	11	11	12	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	
		Totale		11	11	12	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	
	SALUTE	1	GABINETTO ED UFFICI DI DIRETTA COLLABORAZIONE ALL'OPERA DEL MINISTRO	9	9	9	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	
		Totale		9	9	9	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	
	Totale			208	208	209	0,04	0,04	0,04	0,03	0,03	0,03	
	10	ECONOMIA E FINANZE	2	DIPARTIMENTO DELL'AMMINISTRAZION E GENERALE DEL PERSONALE E DEI SERVIZI	157	152	154	0,03	0,03	0,03	0,02	0,02	0,02
			Totale		157	152	154	0,03	0,03	0,03	0,02	0,02	0,02
		SVILUPPO ECONOMICO	7	UFFICIO PER GLI AFFARI GENERALI E LE RISORSE	23	23	23	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Totale			23	23	23	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00		
LAVORO E POLITICHE SOCIALI		3	DIREZIONE GENERALE PER LE POLITICHE DEL PERSONALE, INNOVAZIONE, BILANCIO E LOGISTICA	39	40	40	0,01	0,01	0,01	0,00	0,00	0,00	
		Totale		39	40	40	0,01	0,01	0,01	0,00	0,00	0,00	
Servizi e affari generali per le amministrazioni di competenza		AFFARI ESTERI	4	ISPETTORATO GENERALE DEL MINISTERO E DEGLI UFFICI ALL'ESTERO	3	3	3	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
			5	DIREZIONE GENERALE PER LE RISORSE E L'INNOVAZIONE	34	32	32	0,01	0,01	0,01	0,00	0,00	0,00
			6	DIREZIONE GENERALE PER L'AMMINISTRAZIONE, L'INFORMATICA E LE COMUNICAZIONI	34	32	31	0,01	0,01	0,01	0,00	0,00	0,00
			Totale		71	67	66	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01
ISTRUZIONE, UNIVERSITA' E RICERCA		4	DIPARTIMENTO PER LA PROGRAMMAZIONE E LA GESTIONE DELLE RISORSE UMANE, FINANZIARIE E STRUMENTALI	36	35	35	0,01	0,01	0,01	0,00	0,00	0,00	
		Totale		36	35	35	0,01	0,01	0,01	0,00	0,00	0,00	
INTERNO	6	DIPARTIMENTO PER LE POLITICHE DEL PERSONALE DELL'AMMINISTRAZION E CIVILE E PER LE RISORSE STRUMENTALI	99	99	99	0,02	0,02	0,02	0,01	0,01	0,01		
	Totale		99	99	99	0,02	0,02	0,02	0,01	0,01	0,01		

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

Programma	Ministero	Centro di responsabilità	2014	2015	2016	2014	2015	2016	2014	2015	2016	
			(Competenza)			% (su Spesa finale)			% (su Spesa complessiva)			
		E FINANZIARIE										
		Totale	99	99	99	0,02	0,02	0,02	0,01	0,01	0,01	
	AMBIENTE E TUTELA DEL TERRITORIO E DEL MARE	7 DIREZIONE GENERALE DEGLI AFFARI GENERALI E DEL PERSONALE	9	9	9	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	
		Totale	9	9	9	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	
	INFRASTRUTTURE E TRASPORTI	2 DIPARTIMENTO PER LE INFRASTRUTTURE, GLI AFFARI GENERALI ED IL PERSONALE	63	65	66	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	
		Totale	63	65	66	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	
	DIFESA	2 BILANCIO E AFFARI FINANZIARI	44	44	44	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	
		3 SEGRETARIATO GENERALE	2	2	2	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	
		Totale	45	46	46	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	
	POLITICHE AGRICOLE ALIMENTARI E FORESTALI	3 DIPARTIMENTO DELLE POLITICHE COMPETITIVE DELLA QUALITA' AGROALIMENTARE, IPPICHE E DELLA PESCA	11	11	9	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	
		Totale	11	11	9	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	
	BENI E ATTIVITA' CULTURALI	15 DIREZIONE GENERALE PER L'ORGANIZZAZIONE, GLI AFFARI GENERALI, L'INNOVAZIONE, IL BILANCIO ED IL PERSONALE	25	24	24	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	
		Totale	25	24	24	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	
	SALUTE	5 UFFICIO GENERALE DELLE RISORSE, DELL'ORGANIZZAZIONE E DEL BILANCIO	31	31	31	0,01	0,01	0,01	0,00	0,00	0,00	
		Totale	31	31	31	0,01	0,01	0,01	0,00	0,00	0,00	
	Totale		611	601	601	0,10	0,11	0,11	0,07	0,07	0,08	
11	Servizi generali, formativi ed approvvigionamenti per le Amministrazioni pubbliche	ECONOMIA E FINANZE	2 DIPARTIMENTO DELL'AMMINISTRAZIONE GENERALE DEL PERSONALE E DEI SERVIZI	61	56	58	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01
			3 DIPARTIMENTO DEL TESORO	333	326	326	0,06	0,06	0,06	0,04	0,04	0,04
			Totale	394	382	384	0,07	0,07	0,07	0,05	0,05	0,05
		Totale	394	382	384	0,07	0,07	0,07	0,05	0,05	0,05	
12	Fondi da assegnare	ECONOMIA E FINANZE	1 GABINETTO E UFFICI DI DIRETTA COLLABORAZIONE ALL'OPERA DEL MINISTRO	6	6	7	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
			2 DIPARTIMENTO DELL'AMMINISTRAZIONE GENERALE DEL PERSONALE E DEI SERVIZI	745	745	745	0,13	0,13	0,13	0,09	0,09	0,09
			3 DIPARTIMENTO DEL TESORO	41	8	62	0,01	0,00	0,01	0,00	0,00	0,01
			4 DIPARTIMENTO DELLA RAGIONERIA GENERALE DELLO	1.357	1.035	971	0,23	0,18	0,17	0,16	0,13	0,12

Programma	Ministero	Centro di responsabilità	2014	2015	2016	2014	2015	2016	2014	2015	2016	
			(Competenza)			% (su Spesa finale)			% (su Spesa complessiva)			
			STATO									
		Totale	2.149	1.794	1.786	0,36	0,32	0,32	0,26	0,22	0,22	
SVILUPPO ECONOMICO	7	UFFICIO PER GLI AFFARI GENERALI E LE RISORSE	40	19	38	0,01	0,00	0,01	0,00	0,00	0,00	
		Totale	40	19	38	0,01	0,00	0,01	0,00	0,00	0,00	
LAVORO E POLITICHE SOCIALI	3	DIREZIONE GENERALE PER LE POLITICHE DEL PERSONALE, INNOVAZIONE, BILANCIO E LOGISTICA	5	5	5	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	
		Totale	5	5	5	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	
GIUSTIZIA	3	DIPARTIMENTO DELL'ORGANIZZAZIONE GIUDIZIARIA, DEL PERSONALE E DEI SERVIZI	49	36	36	0,01	0,01	0,01	0,01	0,00	0,00	
		Totale	49	36	36	0,01	0,01	0,01	0,01	0,00	0,00	
AFFARI ESTERI	5	DIREZIONE GENERALE PER LE RISORSE E L'INNOVAZIONE	19	9	9	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	
		Totale	19	9	9	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	
ISTRUZIONE, UNIVERSITÀ E RICERCA	4	DIPARTIMENTO PER LA PROGRAMMAZIONE E LA GESTIONE DELLE RISORSE UMANE, FINANZIARIE E STRUMENTALI	212	208	208	0,04	0,04	0,04	0,03	0,03	0,03	
		Totale	212	208	208	0,04	0,04	0,04	0,03	0,03	0,03	
INTERNO	6	DIPARTIMENTO PER LE POLITICHE DEL PERSONALE DELL'AMMINISTRAZIONE CIVILE E PER LE RISORSE STRUMENTALI E FINANZIARIE	54	53	65	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	
		Totale	54	53	65	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	
AMBIENTE E TUTELA DEL TERRITORIO E DEL MARE	7	DIREZIONE GENERALE DEGLI AFFARI GENERALI E DEL PERSONALE	16	17	17	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	
		Totale	16	17	17	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	
INFRASTRUTTURE E TRASPORTI	2	DIPARTIMENTO PER LE INFRASTRUTTURE, GLI AFFARI GENERALI ED IL PERSONALE	6	6	6	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	
		3	DIPARTIMENTO PER I TRASPORTI E LA NAVIGAZIONE ED I SISTEMI INFORMATIVI E STATISTICI	46	46	46	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01
			Totale	52	52	52	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01
DIFESA	2	BILANCIO E AFFARI FINANZIARI	314	245	248	0,05	0,04	0,04	0,04	0,03	0,03	
		3	SEGRETARIATO GENERALE	132	56	56	0,02	0,01	0,01	0,02	0,01	0,01
			7	ARMA DEI CARABINIERI	3	3	3	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
		Totale	449	304	307	0,08	0,05	0,05	0,05	0,04	0,04	
POLITICHE AGRICOLE ALIMENTARI E FORESTALI	3	DIPARTIMENTO DELLE POLITICHE COMPETITIVE DELLA QUALITÀ AGROALIMENTARE, IPPICHE E DELLA PESCA	41	21	21	0,01	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	
		Totale	41	21	21	0,01	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

Programma	Ministero	Centro di responsabilità	2014	2015	2016	2014	2015	2016	2014	2015	2016		
			(Competenza)			% (su Spesa finale)			% (su Spesa complessiva)				
	BENI E ATTIVITA' CULTURALI	15	DIREZIONE GENERALE PER L'ORGANIZZAZIONE, GLI AFFARI GENERALI, L'INNOVAZIONE, IL BILANCIO ED IL PERSONALE	82	81	81	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	
		Totale		82	81	81	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	
	SALUTE	5	UFFICIO GENERALE DELLE RISORSE, DELL'ORGANIZZAZIONE E DEL BILANCIO	14	13	13	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	
		Totale		14	13	13	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	
	Totale			3.183	2.612	2.638	0,54	0,46	0,47	0,39	0,32	0,33	
13	Oneri per il servizio del debito statale	ECONOMIA E FINANZE	2	DIPARTIMENTO DELL'AMMINISTRAZIONE GENERALE DEL PERSONALE E DEI SERVIZI	10	10	10	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
			3	DIPARTIMENTO DEL TESORO	87.670	91.753	93.744	14,87	16,11	16,55	10,63	11,13	11,70
			4	DIPARTIMENTO DELLA RAGIONERIA GENERALE DELLO STATO	5.598	4.890	4.882	0,95	0,86	0,86	0,68	0,59	0,61
			Totale		93.278	96.653	98.637	15,83	16,97	17,42	11,31	11,73	12,31
		Totale			93.278	96.653	98.637	15,83	16,97	17,42	11,31	11,73	12,31
TOTALE			121.522	123.369	125.493	20,62	21,67	22,16	14,73	14,97	15,67		
Spesa Finale			589.429	569.423	566.328								
						20,62	21,67	22,16					
14	Rimborsi del debito statale	ECONOMIA E FINANZE	2	DIPARTIMENTO DELL'AMMINISTRAZIONE GENERALE DEL PERSONALE E DEI SERVIZI	0	0	0	0,00	0,00	0,00			
			3	DIPARTIMENTO DEL TESORO	235.091	254.128	234.139	39,88	44,63	41,34			
			4	DIPARTIMENTO DELLA RAGIONERIA GENERALE DELLO STATO	162	168	176	0,03	0,03	0,03			
			Totale		235.253	254.296	234.315	39,91	44,66	41,37			
		Totale			235.253	254.296	234.315	39,91	44,66	41,37			
TOTALE GENERALE			356.775	377.665	359.808								
Spesa Complessiva			825.093	824.093	801.030								
% su spesa finale			60,53	66,32	63,53								
% su spesa complessiva			43,24	45,83	44,92								

Tavola 2

PROGRAMMI CONDIVISI – RISULTANZE DI CONSUNTIVO

(in milioni)

Programma	Ministero	Esercizio	2008	2009	2010	2011	2012	2013	
			Centro di responsabilità		Impegni Totali	Impegni Totali	Impegni Totali		
1	Rappresentanza generale di Governo e dello Stato sul territorio	MINISTERO DELL'INTERNO	DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI	9	5	4			
			DIPARTIMENTO PER LE POLITICHE DEL PERSONALE DELL'AMMINISTRAZIONE CIVILE E PER LE RISORSE STRUMENTALI E FINANZIARIE	535	587	471			
			Totale	544	592	474			
	Totale		544	592	474				
2	Erogazioni a Enti territoriali per interventi di settore	MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE	DIPARTIMENTO DEL TESORO	9.734	169	114	1.597	690	15.033
			DIPARTIMENTO DELLA RAGIONERIA GENERALE DELLO STATO	385	522	336	500	52	0
			SERVIZIO PER LA GESTIONE DELLE SPESE RESIDUALI	0	0				
			Totale	10.119	691	449	2.097	742	15.033
	Totale		10.119	691	449	2.097	742	15.033	
3	Interventi, servizi e supporto alle autonomie territoriali	MINISTERO DELL'INTERNO	DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI	267	552	40	260	31	264
			DIPARTIMENTO PER LE POLITICHE DEL PERSONALE DELL'AMMINISTRAZIONE CIVILE E PER LE RISORSE STRUMENTALI E FINANZIARIE	0	0	0	0		
			Totale	267	552	40	260	31	264
	Totale		267	552	40	260	31	264	
4	Federalismo	MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE	DIPARTIMENTO DEL TESORO	643	649	659			
			DIPARTIMENTO DELLA RAGIONERIA GENERALE DELLO STATO	53.890	55.968	60.270	57.268	62.939	55.768
			Totale	54.534	56.618	60.929	57.268	62.939	55.768
			Totale	54.534	56.618	60.929	57.268	62.939	55.768
5	Cooperazione culturale e scientifico-tecnologica	MINISTERO DELL'ISTRUZIONE, DELL'UNIVERSITÀ E DELLA RICERCA	DIPARTIMENTO PER L'UNIVERSITÀ, L'ALTA FORMAZIONE ARTISTICA, MUSICALE E COREUTICA E PER LA RICERCA			156	161	170	189
			DIPARTIMENTO PER L'UNIVERSITÀ, L'ALTA FORMAZIONE ARTISTICA, MUSICALE E COREUTICA E PER LA RICERCA		147				
			Totale		147	156	161	170	189
		MINISTERO DELL'UNIVERSITÀ E DELLA RICERCA	DIPARTIMENTO PER L'UNIVERSITÀ, L'ALTA FORMAZIONE ARTISTICA, MUSICALE E COREUTICA E PER LA RICERCA SCIENTIFICA E TECNOLOGICA (prov. stato previsione Università)	143					
			Totale	143					
	Totale		143	147	156	161	170	189	
6	Cooperazione economica, finanziaria e tecnologica	MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI	DIREZIONE GENERALE PER LA COOPERAZIONE ALLO SVILUPPO	2	1	1			
			DIREZIONE GENERALE PER LA COOPERAZIONE ECONOMICA E FINANZIARIA MULTILATERALE	55	53	57			
			DIREZIONE GENERALE PER I PAESI DELL'EUROPA	12	0	0			
			DIREZIONE GENERALE PER I PAESI DELLE AMERICHE	2	2	0			
			DIREZIONE GENERALE PER I PAESI DEL MEDITERRANEO E DEL MEDIO ORIENTE	3	4	0			
			DIREZIONE GENERALE PER I PAESI DELL'AFRICA SUB SAHARIANA	1	0	0			
			DIREZIONE GENERALE PER I PAESI DELL'ASIA, DELL'OCEANIA, DEL PACIFICO E L'ANTARTIDE	3	5	0			
			Totale	79	65	58			
			MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE E DEI TRASPORTI	DIPARTIMENTO PER LE INFRASTRUTTURE, GLI AFFARI GENERALI ED IL PERSONALE		0	364		
			Totale		0	364			
	Totale		79	65	422				
7	Cooperazione in materia	MINISTERO	DIPARTIMENTO PER L'ISTRUZIONE		6				

Programma	Ministero	Esercizio	2008	2009	2010	2011	2012	2013	
			Centro di responsabilità		Impegni Totali	Impegni Totali	Impegni Totali		
culturale	DELL'ISTRUZIONE, DELL'UNIVERSITÀ E DELLA RICERCA	DIPARTIMENTO PER L'ISTRUZIONE (ex stato previsione Istruzione)	7						
		DIPARTIMENTO PER LA PROGRAMMAZIONE E LA GESTIONE DELLE RISORSE UMANE, FINANZIARIE E STRUMENTALI			8	7	7	7	
		Totale	7	6	8	7	7	7	
		Totale	7	6	8	7	7	7	
8	Cooperazione politica, promozione della pace e sicurezza internazionale	MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI	SEGRETARIO GENERALE E SEGRETERIA GENERALE	28					
			SEGRETERIA GENERALE		32	29			
			CERIMONIALE DIPLOMATICO DELLA REPUBBLICA			0			
			DIREZIONE GENERALE PER LE RISORSE UMANE E L'ORGANIZZAZIONE		2	1			
			DIREZIONE GENERALE PER GLI AFFARI AMMINISTRATIVI, DI BILANCIO E IL PATRIMONIO	465	558	669			
			DIREZIONE GENERALE PER LA COOPERAZIONE ALLO SVILUPPO	30	31	37			
			DIREZIONE GENERALE PER GLI AFFARI POLITICI MULTILATERALI ED I DIRITTI UMANI	390					
			DIREZIONE GENERALE PER LA COOPERAZIONE POLITICA MULTILATERALE ED I DIRITTI UMANI		337	436			
			DIREZIONE GENERALE PER I PAESI DELL'EUROPA	44	54	59			
			DIREZIONE GENERALE PER I PAESI DELLE AMERICHE	6	6	7			
			DIREZIONE GENERALE PER I PAESI DEL MEDITERRANEO E DEL MEDIO ORIENTE	12	5	14			
			DIREZIONE GENERALE PER I PAESI DELL'AFRICA SUB SAHARIANA	11	7	6			
			DIREZIONE GENERALE PER I PAESI DELL'ASIA, DELL'OCEANIA, DEL PACIFICO E L'ANTARTIDE	2	1	4			
			Totale	990	1.032	1.262			
			Totale	990	1.032	1.262			
			9	Integrazione europea	MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI	DIREZIONE GENERALE PER L'INTEGRAZIONE EUROPEA	13	17	14
DIREZIONE GENERALE PER L'UNIONE EUROPEA							35	28	24
Totale	13	17				14	35	28	24
Totale	13	17	14	35	28	24			
10	Italiani nel mondo e politiche migratorie e sociali	MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI	DIREZIONE GENERALE PER IL PERSONALE	2					
			DIREZIONE GENERALE PER GLI ITALIANI ALL'ESTERO E LE POLITICHE MIGRATORIE	113	99	65			
			DIREZIONE GENERALE PER I PAESI DELL'EUROPA	0	0				
			Totale	114	99	65			
Totale	114	99	65						
11	Informazione, promozione culturale, scientifica e dell'immagine del Paese all'estero	MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI	DIREZIONE GENERALE PER GLI AFFARI AMMINISTRATIVI, DI BILANCIO E IL PATRIMONIO	0	0				
			SERVIZIO STAMPA E INFORMAZIONE	22	20	24			
			DIREZIONE GENERALE PER LA PROMOZIONE E LA COOPERAZIONE CULTURALE	191	184	175			
			DIREZIONE GENERALE PER I PAESI DELL'EUROPA	0	0	0			
			Totale	214	205	199			
Totale	214	205	199						
12	Partecipazione italiana alle politiche di bilancio in ambito UE	MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE	DIPARTIMENTO DEL TESORO	11	9	0			
			DIPARTIMENTO DELLA RAGIONERIA GENERALE DELLO STATO	24.063	21.507	21.932	22.194	22.196	23.383
			Totale	24.073	21.516	21.932	22.194	22.196	23.383
Totale	24.073	21.516	21.932	22.194	22.196	23.383			
13	Politica economica e finanziaria in ambito internazionale	MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE	DIPARTIMENTO DEL TESORO	866	757	546	793	673	2.553
			DIPARTIMENTO DELLA RAGIONERIA GENERALE DELLO STATO	103	103	103			
			Totale	970	860	650	793	673	2.553
Totale	970	860	650	793	673	2.553			

Programma	Ministero	Esercizio	2008	2009	2010	2011	2012	2013	
			Centro di responsabilità			Impegni Totali	Impegni Totali	Impegni Totali	
14	Presenza dello Stato all'estero tramite le strutture diplomatico-consolari	MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI	DIREZIONE GENERALE PER L'AMMINISTRAZIONE, L'INFORMATICA E LE COMUNICAZIONI				110	77	134
			DIREZIONE GENERALE PER GLI AFFARI POLITICI E DI SICUREZZA						12
			Totale				110	77	145
Totale						110	77	145	
15	Funzioni non direttamente collegate ai compiti di difesa militare	MINISTERO DELLA DIFESA	SEGRETARIATO GENERALE	465	536	526	553	605	608
			AERONAUTICA MILITARE	18	32	21	23	28	38
			Totale	483	569	547	576	633	646
Totale			483	569	547	576	633	646	
16	Pianificazione generale delle Forze Armate e approvvigionamenti militari	MINISTERO DELLA DIFESA	BILANCIO E AFFARI FINANZIARI	178	204	200	231	249	219
			SEGRETARIATO GENERALE	6.467	6.569	6.171	5.595	4.895	5.277
			Totale	6.645	6.773	6.371	5.827	5.144	5.496
Totale			6.645	6.773	6.371	5.827	5.144	5.496	
17	Missioni militari di pace	MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE	DIPARTIMENTO DELLA RAGIONERIA GENERALE DELLO STATO	0	0	0	0	0	0
			Totale	0	0	0	0	0	0
		MINISTERO DELLA DIFESA	BILANCIO E AFFARI FINANZIARI	0	0	0	0	0	0
			Totale	0	0	0	0	0	0
Totale			22.662	22.920	22.776	22.764	22.179	22.015	
18	Giustizia civile e penale	MINISTERO DELLA GIUSTIZIA	DIPARTIMENTO DEGLI AFFARI DI GIUSTIZIA	626	1.136	711	1.284	878	923
			DIPARTIMENTO DELL'ORGANIZZAZIONE GIUDIZIARIA, DEL PERSONALE E DEI SERVIZI	3.672	3.960	3.667	3.712	3.488	3.628
			Totale	4.298	5.095	4.378	4.995	4.366	4.551
		ARCHIVI NOTARILI	ARCHIVI NOTARILI	0	0	0	0	0	0
			Totale	0	0	0	0	0	0
		CASSA DELLE AMMENDE	CASSA AMMENDE	0	0	0	0	0	0
Totale	0		0	0	0	0	0		
Totale			4.298	5.095	4.378	4.995	4.366	4.551	
19	Edilizia giudiziaria, penitenziaria e minorile	MINISTERO DELLA GIUSTIZIA	GABINETTO E UFFICI DI DIRETTA COLLABORAZIONE ALL'OPERA DEL MINISTRO	0	0				
			DIPARTIMENTO DELL'ORGANIZZAZIONE GIUDIZIARIA, DEL PERSONALE E DEI SERVIZI	58	47	38			
			DIPARTIMENTO DELL'AMMINISTRAZIONE PENITENZIARIA	119	190	119			
			DIPARTIMENTO PER LA GIUSTIZIA MINORILE	19	24	18			
			Totale	196	261	175			
			Totale	196	261	175			
20	Prevenzione generale e controllo del territorio	MINISTERO DELL'INTERNO	DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI	0					
			DIPARTIMENTO DELLA PUBBLICA SICUREZZA	2.963	0				
			DIPARTIMENTO PER LE POLITICHE DEL PERSONALE DELL'AMMINISTRAZIONE CIVILE E PER LE RISORSE STRUMENTALI E FINANZIARIE	2					
			Totale	2.964	0				
Totale			2.964	0					
21	Sicurezza democratica	MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE	DIPARTIMENTO DEL TESORO		674	657	667	612	626
			Totale		674	657	667	612	626
		MINISTERO DELL'INTERNO	GABINETTO E UFFICI DI DIRETTA COLLABORAZIONE ALL'OPERA DEL MINISTRO	67	0	0	0		
Totale			67	0	0	0			
Totale			67	674	657	667	612	626	
22	Sicurezza e controllo nei mari, nei porti e sulle coste	MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE E DEI TRASPORTI	CAPITANERIE DI PORTO		635	781	775	720	729
			Totale		635	781	775	720	729

Programma	Ministero	Esercizio	2008	2009	2010	2011	2012	2013	
			Centro di responsabilità		Impegni Totali	Impegni Totali	Impegni Totali		
	MINISTERO DEI TRASPORTI	DIPARTIMENTO PER LA NAVIGAZIONE MARITTIMA ED AEREA (prov. stato previsione Trasporti)	0						
		CAPITANERIE DI PORTO (prov. stato previsione Trasporti)	660						
		Totale	660						
		Totale	660	635	781	775	720	729	
23	Pianificazione e coordinamento Forze di polizia	MINISTERO DELL'INTERNO	DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI		0	0	0		
			DIPARTIMENTO DELLA PUBBLICA SICUREZZA		1.824	1.288	1.579	1.725	1.687
			DIPARTIMENTO PER LE POLITICHE DEL PERSONALE DELL'AMMINISTRAZIONE CIVILE E PER LE RISORSE STRUMENTALI E FINANZIARIE		9	7			
			Totale		1.833	1.295	1.579	1.725	1.687
			Totale		1.833	1.295	1.579	1.725	1.687
Totale		9.694	11.804	11.003	11.287	11.320	10.952		
24	Interventi per pubbliche calamità	MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE	DIPARTIMENTO DEL TESORO	153	159	159	142	133	135
			DIPARTIMENTO DELLA RAGIONERIA GENERALE DELLO STATO	1	0	0	27	0	0
			SERVIZIO PER LA GESTIONE DELLE SPESE RESIDUALI	16	11	1	0	0	
			Totale	170	171	160	169	133	135
Totale		170	171	160	169	133	135		
25	Sviluppo e sostenibilità del settore agricolo, agroalimentare, agroindustriale e mezzi tecnici di produzione	MINISTERO DELLE POLITICHE AGRICOLE ALIMENTARI E FORESTALI	DIPARTIMENTO DELLE FILIERE AGRICOLE E AGROALIMENTARI	31					
			DIPARTIMENTO DELLE POLITICHE DI SVILUPPO	1.138					
			Totale	1.169					
			Totale	1.169					
26	Regolamentazione, incentivazione e vigilanza in materia di pesca	MINISTERO DELLE POLITICHE AGRICOLE ALIMENTARI E FORESTALI	DIPARTIMENTO DELLE FILIERE AGRICOLE E AGROALIMENTARI	94					
			DIPARTIMENTO DELLE POLITICHE EUROPEE E INTERNAZIONALI		89	102			
			Totale	94	89	102			
			Totale	94	89	102			
27	Vigilanza, prevenzione e repressione frodi nel settore agricolo, agroalimentare, agroindustriale e forestale	MINISTERO DELLE POLITICHE AGRICOLE ALIMENTARI E FORESTALI	GABINETTO E UFFICI DI DIRETTA COLLABORAZIONE ALL'OPERA DEL MINISTRO	1	2	2			
			ISPETTORATO CENTRALE DELLA TUTELA DELLA QUALITÀ E REPRESSIONE FRODI DEI PRODOTTI AGROALIMENTARI			54	52	49	45
			ISPETTORATO CENTRALE PER IL CONTROLLO DELLA QUALITÀ DEI PRODOTTI AGROALIMENTARI	53	54				
			Totale	55	56	56	52	49	45
Totale	55	56	56	52	49	45			
28	Sviluppo e sostenibilità del settore agricolo, agroindustriale e mezzi tecnici di produzione	MINISTERO DELLE POLITICHE AGRICOLE ALIMENTARI E FORESTALI	DIPARTIMENTO DELLE POLITICHE EUROPEE E INTERNAZIONALI		11	9	13	0	
			DIPARTIMENTO DELLE POLITICHE COMPETITIVE DEL MONDO RURALE E DELLA QUALITÀ			848	644	616	
			DIPARTIMENTO DELLE POLITICHE DI SVILUPPO ECONOMICO E RURALE		1.019				
			Totale		1.030	857	657	616	
Totale		1.030	857	657	616				
29	Sviluppo delle filiere agroalimentari, tutela e valorizzazione delle produzioni di qualità e tipiche	MINISTERO DELLE POLITICHE AGRICOLE ALIMENTARI E FORESTALI	DIPARTIMENTO DELLE POLITICHE COMPETITIVE DEL MONDO RURALE E DELLA QUALITÀ			108	80	73	
			DIPARTIMENTO DELLE POLITICHE COMPETITIVE DELLA QUALITÀ AGROALIMENTARE E DELLA PESCA						0
			DIPARTIMENTO DELLE POLITICHE DI SVILUPPO ECONOMICO E RURALE		113				
			Totale		113	108	80	73	0
Totale		113	108	80	73	0			
Totale		1.625	1.456	1.295	1.005	1.061	1.171		
30	Incentivi alle imprese	MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE	GABINETTO E UFFICI DI DIRETTA COLLABORAZIONE ALL'OPERA DEL MINISTRO	0	0	0			
			DIPARTIMENTO DEL TESORO	744	544	298	6	39	0
			DIPARTIMENTO DELLE FINANZE	1.357	1.424	3.863			
			Totale	2.101	1.968	4.161	6	39	0

Programma	Ministero	Esercizio	2008	2009	2010	2011	2012	2013	
			Centro di responsabilità			Impegni Totali	Impegni Totali	Impegni Totali	
			Totale			2.101	1.968	4.161	6
31	Regolamentazione, incentivazione dei settori imprenditoriali, riassetto industriali, sperimentazione tecnologica, lotta alla contraffazione, tutela della proprietà industriale.	MINISTERO DELLO SVILUPPO ECONOMICO	DIPARTIMENTO PER L'IMPRESA E L'INTERNAZIONALIZZAZIONE			2.915	2.888	2.582	2.791
			DIPARTIMENTO PER LO SVILUPPO E LA COESIONE ECONOMICA			330			
			Totale			3.245	2.888	2.582	2.791
Totale					3.245	2.888	2.582	2.791	
32	Vigilanza sui mercati e sui prodotti	MINISTERO DELLO SVILUPPO ECONOMICO	DIPARTIMENTO PER IL MERCATO (ex stato previsione Sviluppo Economico)	4					
			DIPARTIMENTO PER L'ENERGIA		0				
			DIPARTIMENTO PER LE IMPRESE (ex stato previsione Sviluppo Economico)	3					
			DIPARTIMENTO PER LE RETI ENERGETICHE (ex stato previsione Sviluppo Economico)	0					
			Totale	6	0				
			Totale	6	0				
33	Gestione della sicurezza e della mobilità stradale	MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE E DEI TRASPORTI	DIPARTIMENTO PER LE INFRASTRUTTURE, GLI AFFARI GENERALI ED IL PERSONALE		0	1			
			DIPARTIMENTO PER I TRASPORTI E LA NAVIGAZIONE ED I SISTEMI INFORMATIVI E STATISTICI		385	347			
			Totale		385	348			
		MINISTERO DEI TRASPORTI	GABINETTO E UFFICI DI DIRETTA COLLABORAZIONE ALL'OPERA DEL MINISTRO (prov. stato previsione Trasporti - gestione stralcio)	1					
			DIPARTIMENTO PER I TRASPORTI TERRESTRI, PERSONALE, AFFARI GENERALI E PIANIFICAZIONE GENERALE DEI TRASPORTI (prov. stato previsione Trasporti)	447					
			Totale	448					
Totale	448	385	348						
34	Logistica ed intermodalità nel trasporto	MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE E DEI TRASPORTI	DIPARTIMENTO PER LE INFRASTRUTTURE, GLI AFFARI GENERALI ED IL PERSONALE		0	0			
			DIPARTIMENTO PER I TRASPORTI E LA NAVIGAZIONE ED I SISTEMI INFORMATIVI E STATISTICI		325	340			
			Totale		325	340			
		MINISTERO DEI TRASPORTI	DIPARTIMENTO PER I TRASPORTI TERRESTRI, PERSONALE, AFFARI GENERALI E PIANIFICAZIONE GENERALE DEI TRASPORTI (prov. stato previsione Trasporti)	273					
			DIPARTIMENTO PER LA NAVIGAZIONE MARITTIMA ED AEREA (prov. stato previsione Trasporti)	0					
			Totale	273					
Totale	273	325	340						
35	Sistemi portuali	MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE E DEI TRASPORTI	DIPARTIMENTO PER LE INFRASTRUTTURE, GLI AFFARI GENERALI ED IL PERSONALE		69				
			DIPARTIMENTO PER I TRASPORTI E LA NAVIGAZIONE ED I SISTEMI INFORMATIVI E STATISTICI		66	72			
			Totale		136	72			
		MINISTERO DEI TRASPORTI	DIPARTIMENTO PER I TRASPORTI TERRESTRI, PERSONALE, AFFARI GENERALI E PIANIFICAZIONE GENERALE DEI TRASPORTI (prov. stato previsione Trasporti)	0					
			DIPARTIMENTO PER LA NAVIGAZIONE MARITTIMA ED AEREA (prov. stato previsione Trasporti)	111					
			Totale	111					
Totale	111	136	72						
36	Sviluppo e sicurezza del trasporto aereo	MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE E DEI TRASPORTI	DIPARTIMENTO PER I TRASPORTI E LA NAVIGAZIONE ED I SISTEMI INFORMATIVI E STATISTICI		254	223	176	133	144
			Totale		254	223	176	133	144
		MINISTERO DEI TRASPORTI	DIPARTIMENTO PER LA NAVIGAZIONE MARITTIMA ED AEREA (prov. stato previsione Trasporti)	237					
			Totale	237					
Totale	237	254	223	176	133	144			

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

Programma	Ministero	Esercizio	2008	2009	2010	2011	2012	2013	
			Centro di responsabilità		Impegni Totali		Impegni Totali		
			Impegni Totali		Impegni Totali		Impegni Totali		
37	Sviluppo e sicurezza del trasporto ferroviario	MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE E DEI TRASPORTI	DIPARTIMENTO PER LE INFRASTRUTTURE, GLI AFFARI GENERALI ED IL PERSONALE		12				
			DIPARTIMENTO PER I TRASPORTI E LA NAVIGAZIONE ED I SISTEMI INFORMATIVI E STATISTICI		49	54	55	49	47
			Totale		61	54	55	49	47
	MINISTERO DEI TRASPORTI	DIPARTIMENTO PER I TRASPORTI TERRESTRI, PERSONALE, AFFARI GENERALI E PIANIFICAZIONE GENERALE DEI TRASPORTI (prov. stato previsione Trasporti)	151						
Totale		151							
Totale			151	61	54	55	49	47	
38	Sviluppo della mobilità locale	MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE E DEI TRASPORTI	DIPARTIMENTO PER I TRASPORTI E LA NAVIGAZIONE ED I SISTEMI INFORMATIVI E STATISTICI		1.731	1.584			
			Totale		1.731	1.584			
			MINISTERO DEI TRASPORTI	DIPARTIMENTO PER I TRASPORTI TERRESTRI, PERSONALE, AFFARI GENERALI E PIANIFICAZIONE GENERALE DEI TRASPORTI (prov. stato previsione Trasporti)	1.675				
	DIPARTIMENTO PER LA NAVIGAZIONE MARITTIMA ED AEREA (prov. stato previsione Trasporti)	101							
Totale			1.776	1.731	1.584				
39	Sviluppo e sicurezza della navigazione e del trasporto marittimo	MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE E DEI TRASPORTI	DIPARTIMENTO PER I TRASPORTI E LA NAVIGAZIONE ED I SISTEMI INFORMATIVI E STATISTICI		0				
			Totale		0				
			MINISTERO DEI TRASPORTI	DIPARTIMENTO PER I TRASPORTI TERRESTRI, PERSONALE, AFFARI GENERALI E PIANIFICAZIONE GENERALE DEI TRASPORTI (prov. stato previsione Trasporti)	0				
	DIPARTIMENTO PER LA NAVIGAZIONE MARITTIMA ED AEREA (prov. stato previsione Trasporti)	589							
Totale			589	0					
40	Sostegno allo sviluppo del trasporto	MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE	DIPARTIMENTO DEL TESORO	8.191	8.511	6.083	5.542	5.170	6.220
			DIPARTIMENTO DELLA RAGIONERIA GENERALE DELLO STATO	3	3	3			
			Totale	8.194	8.514	6.086	5.542	5.170	6.220
	Totale			8.194	8.514	6.086	5.542	5.170	6.220
41	Opere strategiche	MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE E DEI TRASPORTI	GABINETTO		4	5			
			DIPARTIMENTO PER LE INFRASTRUTTURE, GLI AFFARI GENERALI ED IL PERSONALE		1.335	1.718			
			DIREZIONE GENERALE PER GLI AFFARI GENERALI E DEL PERSONALE (ex stato previsione Infrastrutture)	6					
			DIPARTIMENTO PER I TRASPORTI E LA NAVIGAZIONE ED I SISTEMI INFORMATIVI E STATISTICI		0				
			DIREZIONE GENERALE PER L'EDILIZIA STATALE E GLI INTERVENTI SPECIALI (ex stato previsione Infrastrutture)	0					
			DIREZIONE GENERALE PER LA PROGRAMMAZIONE (ex stato previsione Infrastrutture)	1.209					
			Totale	1.215	1.339	1.723			
Totale			1.215	1.339	1.723				
42	Sistemi ferroviari locali	MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE E DEI TRASPORTI	DIPARTIMENTO PER LE INFRASTRUTTURE, GLI AFFARI GENERALI ED IL PERSONALE		160				
			DIPARTIMENTO PER I TRASPORTI E LA NAVIGAZIONE ED I SISTEMI INFORMATIVI E STATISTICI		0				
			DIREZIONE GENERALE PER L'EDILIZIA STATALE E GLI INTERVENTI SPECIALI (ex stato previsione Infrastrutture)	36					
			DIREZIONE GENERALE PER LA PROGRAMMAZIONE (ex stato previsione Infrastrutture)	0					
			DIREZIONE GENERALE PER LE	21					

Programma	Ministero	Esercizio											
		2008		2009		2010		2011		2012		2013	
		Centro di responsabilità		Impegni Totali		Impegni Totali		Impegni Totali		Impegni Totali		Impegni Totali	
		INFRASTRUTTURE FERROVIARIE, PORTUALI ED AEROPORTUALI (ex stato previsione Infrastrutture)											
		Totale		57	160								
	Totale			57	160								
43	Sistemi idrici, idraulici ed elettrici	MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE E DEI TRASPORTI	DIPARTIMENTO PER LE INFRASTRUTTURE, GLI AFFARI GENERALI ED IL PERSONALE			266	36	38	61	47			
			DIREZIONE GENERALE PER GLI AFFARI GENERALI E DEL PERSONALE (ex stato previsione Infrastrutture)		0								
			DIPARTIMENTO PER I TRASPORTI E LA NAVIGAZIONE ED I SISTEMI INFORMATIVI E STATISTICI			0	0	0					
			DIREZIONE GENERALE PER L'EDILIZIA STATALE E GLI INTERVENTI SPECIALI (ex stato previsione Infrastrutture)		170								
			DIREZIONE GENERALE PER LE INFRASTRUTTURE FERROVIARIE, PORTUALI ED AEROPORTUALI (ex stato previsione Infrastrutture)		2								
			DIREZIONE GENERALE PER LE DIGHE, LE INFRASTRUTTURE IDRICHE ED ELETTRICHE (ex stato previsione Infrastrutture)		47								
			Totale		219	266	36	38	61	47			
	Totale			219	266	36	38	61	47				
44	Sistemi stradali e autostradali	MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE E DEI TRASPORTI	DIREZIONE GENERALE PER GLI AFFARI GENERALI E DEL PERSONALE (ex stato previsione Infrastrutture)		0								
			DIREZIONE GENERALE PER L'EDILIZIA STATALE E GLI INTERVENTI SPECIALI (ex stato previsione Infrastrutture)		10								
			DIREZIONE GENERALE PER LA PROGRAMMAZIONE (ex stato previsione Infrastrutture)		0								
			DIREZIONE GENERALE PER LO SVILUPPO DEL TERRITORIO (ex stato previsione Infrastrutture)		45								
			DIREZIONE GENERALE PER LE INFRASTRUTTURE STRADALI (ex stato previsione Infrastrutture)		367								
			DIREZIONE GENERALE PER LA SICUREZZA E LA VIGILANZA SULLE INFRASTRUTTURE (ex stato previsione Infrastrutture)		0								
			Totale		422								
			Totale		422								
45	Sicurezza, vigilanza e regolamentazione delle infrastrutture	MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE E DEI TRASPORTI	DIPARTIMENTO PER LE INFRASTRUTTURE, GLI AFFARI GENERALI ED IL PERSONALE			3	4						
			CONSIGLIO SUPERIORE DEI LAVORI PUBBLICI			6	6						
			CONSIGLIO SUPERIORE DEI LAVORI PUBBLICI (ex stato previsione Infrastrutture)		7								
			DIREZIONE GENERALE PER LA REGOLAZIONE (ex stato previsione Infrastrutture)		2								
			DIREZIONE GENERALE PER LE POLITICHE ABITATIVE (ex stato previsione Infrastrutture)		8								
			DIREZIONE GENERALE PER LA SICUREZZA E LA VIGILANZA SULLE INFRASTRUTTURE (ex stato previsione Infrastrutture)		0								
			DIREZIONE GENERALE PER L'INTEROPERABILITA' DEL SISTEMA FERROVIARIO TRANSEUROPEO (ex stato previsione Infrastrutture)		0								
			Totale		17	9	11						
			Totale		17	9	11						
46	Edilizia statale e interventi speciali	MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE E DEI TRASPORTI	DIPARTIMENTO PER LE INFRASTRUTTURE, GLI AFFARI GENERALI ED IL PERSONALE			639	719						
			DIPARTIMENTO PER I TRASPORTI E LA NAVIGAZIONE ED I SISTEMI INFORMATIVI E STATISTICI			0	1						
			Totale			639	720						
	Totale				639	720							

Programma	Ministero	Esercizio	2008	2009	2010	2011	2012	2013
			Centro di responsabilità			Impegni Totali	Impegni Totali	Impegni Totali
47	Infrastrutture portuali ed aeroportuali	MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE E DEI TRASPORTI	DIPARTIMENTO PER LE INFRASTRUTTURE, GLI AFFARI GENERALI ED IL PERSONALE		40	0		
			DIPARTIMENTO PER I TRASPORTI E LA NAVIGAZIONE ED I SISTEMI INFORMATIVI E STATISTICI		377	352		
			Totale		417	352		
			Totale		417	352		
Totale		3.518	4.332	5.635	4.361	5.522	4.592	
48	Radiodiffusione sonora e televisiva	MINISTERO DELLE COMUNICAZIONI	SEGRETARIATO GENERALE (prov. stato previsione Comunicazioni)	0				
			DIREZIONE GENERALE PER I SERVIZI DI COMUNICAZIONE ELETTRONICA E DI RADIODIFFUSIONE (prov. stato previsione Comunicazioni)	206				
			DIREZIONE GENERALE PER LA PIANIFICAZIONE E LA GESTIONE DELLO SPETTRO RADIOELETTTRICO (prov. stato previsione Comunicazioni)	14				
			Totale	220				
Totale		220						
49	Regolamentazione e vigilanza delle comunicazioni elettroniche	MINISTERO DELLE COMUNICAZIONI	SEGRETARIATO GENERALE (prov. stato previsione Comunicazioni)	28				
			DIREZIONE GENERALE PER I SERVIZI DI COMUNICAZIONE ELETTRONICA E DI RADIODIFFUSIONE (prov. stato previsione Comunicazioni)	3				
			DIREZIONE GENERALE PER LA PIANIFICAZIONE E LA GESTIONE DELLO SPETTRO RADIOELETTTRICO (prov. stato previsione Comunicazioni)	22				
			ISTITUTO SUPERIORE COMUNICAZIONI E TECNOLOGIE DELL'INFORMAZIONE (prov. stato previsione Comunicazioni)	3				
			DIREZIONE GENERALE PER LA GESTIONE DELLE RISORSE STRUMENTALI ED INFORMATIVE (prov. stato previsione Comunicazioni)	1				
			Totale	58				
			Totale		58			
50	Servizi postali e telefonici	MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE	DIPARTIMENTO DEL TESORO	565	529	766	757	553
			Totale	565	529	766	757	553
		MINISTERO DELLE COMUNICAZIONI	SEGRETARIATO GENERALE (prov. stato previsione Comunicazioni)	1				
			DIREZIONE GENERALE PER LA REGOLAMENTAZIONE DEL SETTORE POSTALE (prov. stato previsione Comunicazioni)	2				
Totale	3							
Totale		568	529	766	757	553	535	
51	Sostegno all'editoria	MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE	DIPARTIMENTO DEL TESORO	462	434	416	315	234
			SERVIZIO PER LA GESTIONE DELLE SPESE RESIDUALI	0	1	0		
			Totale	463	435	416	315	234
Totale		463	435	416	315	234		
52	Ricerca e sviluppo nel settore ICT per il mercato	MINISTERO DELLE COMUNICAZIONI	SEGRETARIATO GENERALE (prov. stato previsione Comunicazioni)	3				
			ISTITUTO SUPERIORE COMUNICAZIONI E TECNOLOGIE DELL'INFORMAZIONE (prov. stato previsione Comunicazioni)	4				
			Totale	8				
Totale		8						
53	Ricerca in materia ambientale	MINISTERO DELL'AMBIENTE E DELLA TUTELA DEL TERRITORIO E DEL MARE	DIREZIONE GENERALE PER LA PROTEZIONE DELLA NATURA	0	0			
			DIREZIONE GENERALE PER LA PROTEZIONE DELLA NATURA E DEL MARE			0	0	
			DIREZIONE GENERALE PER LA RICERCA AMBIENTALE E LO SVILUPPO	27	23			
			DIREZIONE GENERALE PER LO SVILUPPO SOSTENIBILE, IL CLIMA E L'ENERGIA			3	2	2
			DIREZIONE GENERALE DEGLI AFFARI GENERALI E DEL PERSONALE			86	90	85
					86			

Programma	Ministero	Esercizio	2008	2009	2010	2011	2012	2013		
		Centro di responsabilità	Impegni Totali		Impegni Totali		Impegni Totali			
		DIREZIONE GENERALE PER I SERVIZI INTERNI DEL MINISTERO	81	97						
		Totale	109	121	89	92	87	91		
	Totale		109	121	89	92	87	91		
54	Ricerca in materia di beni e attività culturali	MINISTERO PER I BENI E LE ATTIVITA' CULTURALI	SEGRETARIATO GENERALE	3	20	15	11	16	17	
			ORGANIZZAZIONE, INNOVAZIONE, FORMAZIONE, QUALIFICAZIONE PROFESSIONALE E LE RELAZIONI SINDACALI	18	3	0				
			BILANCIO, PROGRAMMAZIONE ECONOMICA, PROMOZIONE, QUALITA' E STANDARDIZZAZIONE DELLE PROCEDURE	21	7					
			ARCHIVI	4	13					
			DIREZIONE GENERALE PER GLI ARCHIVI			28	16	12	4	
			BENI LIBRARI, ISTITUTI CULTURALI E DIRITTO D'AUTORE	1	1					
			DIREZIONE GENERALE PER LE BIBLIOTECHE, GLI ISTITUTI CULTURALI ED IL DIRITTO D'AUTORE			2	3	2	1	
			BENI ARCHEOLOGICI	6	11					
			DIREZIONE GENERALE PER LE ANTICHITA'			69	11	6	4	
			SPETTACOLO DAL VIVO	0	0					
			BENI ARCHITETTONICI, STORICO-ARTISTICI ED ETNOANTROPOLOGICI	5	30	0				
			QUALITA' E TUTELA DEL PAESAGGIO, ARCHITETTURA E ARTE CONTEMPORANEE	1	14	0				
			CINEMA	0	0					
			DIREZIONE GENERALE PER IL PAESAGGIO, LE BELLE ARTI, L'ARCHITETTURA E L'ARTE CONTEMPORANEE			9	25	21	7	
			DIREZIONE GENERALE PER L'ORGANIZZAZIONE, GLI AFFARI GENERALI, L'INNOVAZIONE, IL BILANCIO ED IL PERSONALE			3	7	6	10	
	Totale	59	101	126	73	63	43			
	Totale	59	101	126	73	63	43			
55	Ricerca nel settore dei trasporti	MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE E DEI TRASPORTI	DIPARTIMENTO PER I TRASPORTI E LA NAVIGAZIONE ED I SISTEMI INFORMATIVI E STATISTICI		16	12	4	4	4	
			Totale		16	12	4	4	4	
		MINISTERO DEI TRASPORTI	DIPARTIMENTO PER I TRASPORTI TERRESTRI, PERSONALE, AFFARI GENERALI E PIANIFICAZIONE GENERALE DEI TRASPORTI (prov. stato previsione Trasporti)	2						
			DIPARTIMENTO PER LA NAVIGAZIONE MARITTIMA ED AEREA (prov. stato previsione Trasporti)	16						
			Totale	18						
	Totale	18	16	12	4	4	4			
56	Ricerca scientifica e tecnologica applicata	MINISTERO DELL'ISTRUZIONE, DELL'UNIVERSITA' E DELLA RICERCA	DIPARTIMENTO PER L'UNIVERSITA', L'ALTA FORMAZIONE ARTISTICA, MUSICALE E COREUTICA E PER LA RICERCA			366	137	8	619	
			DIPARTIMENTO PER L'UNIVERSITA', L'ALTA FORMAZIONE ARTISTICA, MUSICALE E COREUTICA E PER LA RICERCA		370					
			Totale		370	366	137	8	619	
		MINISTERO DELL'UNIVERSITA' E DELLA RICERCA	DIPARTIMENTO PER L'UNIVERSITA', L'ALTA FORMAZIONE ARTISTICA, MUSICALE E COREUTICA E PER LA RICERCA SCIENTIFICA E TECNOLOGICA (prov. stato previsione Università)	206						
			Totale	206						
	Totale	206	370	366	137	8	619			
57	Ricerca scientifica e tecnologica di base	MINISTERO DELL'ISTRUZIONE, DELL'UNIVERSITA' E DELLA RICERCA	DIPARTIMENTO PER L'UNIVERSITA', L'ALTA FORMAZIONE ARTISTICA, MUSICALE E COREUTICA E PER LA RICERCA			2.334	2.035	2.367	2.087	
			DIPARTIMENTO PER L'UNIVERSITA', L'ALTA FORMAZIONE ARTISTICA, MUSICALE E COREUTICA E PER LA RICERCA		2.656					
			Totale							

Programma	Ministero	Esercizio							
		Centro di responsabilità		2008	2009	2010	2011	2012	2013
		Impegni Totali		Impegni Totali		Impegni Totali		Impegni Totali	
		Totale		2.656	2.334	2.035	2.367	2.087	
	MINISTERO DELL'UNIVERSITÀ E DELLA RICERCA	DIPARTIMENTO PER L'UNIVERSITÀ, L'ALTA FORMAZIONE ARTISTICA, MUSICALE E COREUTICA E PER LA RICERCA SCIENTIFICA E TECNOLOGICA (prov. stato previsione Università)	2.161						
		Totale	2.161						
	Totale		2.161	2.656	2.334	2.035	2.367	2.087	
58	Sviluppo, innovazione e ricerca in materia di energia ed in ambito minerario ed industriale	MINISTERO DELLO SVILUPPO ECONOMICO	DIPARTIMENTO PER L'ENERGIA		230	230	229	243	254
			DIPARTIMENTO PER LE IMPRESE (ex stato previsione Sviluppo Economico)	352					
			DIPARTIMENTO PER LE RETI ENERGETICHE (ex stato previsione Sviluppo Economico)	468					
			DIPARTIMENTO PER LE POLITICHE DI SVILUPPO E COESIONE (ex stato previsione Sviluppo Economico)	2					
			Totale	822	230	230	229	243	254
	Totale	822	230	230	229	243	254		
59	Ricerca di base e applicata	MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE	DIPARTIMENTO DEL TESORO	163	243	144	167	134	111
			DIPARTIMENTO DELLA RAGIONERIA GENERALE DELLO STATO	0	0	21	0		
			Totale	163	243	165	167	134	111
	Totale	163	243	165	167	134	111		
60	Ricerca per la didattica	MINISTERO DELL'ISTRUZIONE, DELL'UNIVERSITÀ E DELLA RICERCA	DIPARTIMENTO PER L'ISTRUZIONE		4	15	7	7	2
			DIPARTIMENTO PER LA PROGRAMMAZIONE MINISTERIALE E PER LA GESTIONE MINISTERIALE DEL BILANCIO, DELLE RISORSE UMANE E DELL'INFORMAZIONE (ex stato previsione Istruzione)	9					
			DIPARTIMENTO PER L'ISTRUZIONE (ex stato previsione Istruzione)	9					
			DIPARTIMENTO PER LA PROGRAMMAZIONE E LA GESTIONE DELLE RISORSE UMANE, FINANZIARIE E STRUMENTALI			2			
			DIPARTIMENTO PER LA PROGRAMMAZIONE E LA GESTIONE DELLE RISORSE UMANE, FINANZIARIE E STRUMENTALI E PER LA COMUNICAZIONE		3				
			Totale	18	7	17	7	7	2
	Totale	18	7	17	7	7	2		
61	Ricerca per il settore della sanità pubblica	MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI	DIREZIONE GENERALE PER LE POLITICHE DEL PERSONALE, INNOVAZIONE, BILANCIO E LOGISTICA				0		
			DIREZIONE GENERALE PER LA COMUNICAZIONE E INFORMAZIONE IN MATERIA DI LAVORO E POLITICHE SOCIALI				0		
			Totale				0		
		MINISTERO DELLA SALUTE	DIPARTIMENTO DELLA SANITA' PUBBLICA E DELL'INNOVAZIONE					587	496
			DIPARTIMENTO DELL'INNOVAZIONE				526		
	Totale				526	587	496		
	Totale				526	587	496		
62	Ricerca per il settore della sanità pubblica e zooprofilattico	MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI	DIPARTIMENTO DELLA QUALITA', DELL'INNOVAZIONE E DELLA PREVENZIONE		579				
			DIREZIONE GENERALE DEGLI AMMORTIZZATORI SOCIALI ED INCENTIVI ALL'OCCUPAZIONE			0			
			Dipartimento della sanità pubblica veterinaria, degli alimenti e delle professioni sanitarie		19				
			DIREZIONE GENERALE PER L'ATTIVITA' ISPETTIVA			0			
			Totale		598	0			
		MINISTERO DELLA SALUTE	DIPARTIMENTO DELL'INNOVAZIONE			572			
	DIPARTIMENTO PER LA SANITA' PUBBLICA VETERINARIA, LA NUTRIZIONE E LA SICUREZZA DEGLI ALIMENTI			17					
	Totale			589					

Programma	Ministero	Esercizio							
		Centro di responsabilità	2008	2009	2010	2011	2012	2013	
			Impegni Totali		Impegni Totali		Impegni Totali		
	Totale		598	589					
63	Ricerca per il settore zooprofilattico	MINISTERO DELLA SALUTE	DIPARTIMENTO DELLA SANITA' PUBBLICA VETERINARIA, DELLA SICUREZZA ALIMENTARE E DEGLI ORGANI COLLEGIALI PER LA TUTELA DELLA SALUTE					20	18
			DIPARTIMENTO PER LA SANITA' PUBBLICA VETERINARIA, LA NUTRIZIONE E LA SICUREZZA DEGLI ALIMENTI				23		
			Totale				23	20	18
	Totale				23	20	18		
Totale		4.144	4.748	4.220	3.373	3.612	3.802		
64	Conservazione dell'assetto idrogeologico	MINISTERO DELL'AMBIENTE E DELLA TUTELA DEL TERRITORIO E DEL MARE	DIREZIONE GENERALE PER LA QUALITA' DELLA VITA	60	0				
			DIREZIONE GENERALE PER LA DIFESA DEL SUOLO	461	289				
			DIREZIONE GENERALE PER LA TUTELA DEL TERRITORIO E DELLE RISORSE IDRICHE			0			
			Totale	520	289	0			
Totale		520	289	0					
65	Prevenzione e riduzione integrata dell'inquinamento	MINISTERO DELL'AMBIENTE E DELLA TUTELA DEL TERRITORIO E DEL MARE	GABINETTO E UFFICI DI DIRETTA COLLABORAZIONE ALL'OPERA DEL MINISTRO	96	91				
			DIREZIONE GENERALE PER LA PROTEZIONE DELLA NATURA	37	0				
			DIREZIONE GENERALE PER LA PROTEZIONE DELLA NATURA E DEL MARE			0			
			DIREZIONE GENERALE PER LA QUALITA' DELLA VITA	521	0				
			DIREZIONE GENERALE PER LA SALVAGUARDIA AMBIENTALE	202	162				
			DIREZIONE GENERALE PER LE VALUTAZIONI AMBIENTALI			91	58	34	48
			DIREZIONE GENERALE PER LA TUTELA DEL TERRITORIO E DELLE RISORSE IDRICHE			0	0		
		Totale	855	252	91	58	34	48	
		MINISTERO DELLE COMUNICAZIONI	DIREZIONE GENERALE PER LA PIANIFICAZIONE E LA GESTIONE DELLO SPETTRO RADIOELETTICO (prov. stato previsione Comunicazioni)	1					
			ISTITUTO SUPERIORE COMUNICAZIONI E TECNOLOGIE DELL'INFORMAZIONE (prov. stato previsione Comunicazioni)	0					
Totale	1								
Totale		856	252	91	58	34	48		
66	Sviluppo sostenibile	MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE	DIPARTIMENTO DEL TESORO	94	154	57	0		
			DIPARTIMENTO DELLA RAGIONERIA GENERALE DELLO STATO	0	0	0	0		
			Totale	94	154	57	0		
		MINISTERO DELL'AMBIENTE E DELLA TUTELA DEL TERRITORIO E DEL MARE	GABINETTO E UFFICI DI DIRETTA COLLABORAZIONE ALL'OPERA DEL MINISTRO	0	0				
			DIREZIONE GENERALE PER LA RICERCA AMBIENTALE E LO SVILUPPO	286	315				
			DIREZIONE GENERALE PER LO SVILUPPO SOSTENIBILE, IL CLIMA E L'ENERGIA			123	87	74	93
			DIREZIONE GENERALE PER LA SALVAGUARDIA AMBIENTALE	0					
			Totale	286	315	123	87	74	93
Totale		380	469	181	87	74	93		
67	Tutela e conservazione della fauna e della flora e salvaguardia della biodiversita'	MINISTERO DELL'AMBIENTE E DELLA TUTELA DEL TERRITORIO E DEL MARE	DIREZIONE GENERALE PER LA PROTEZIONE DELLA NATURA	161	163				
			DIREZIONE GENERALE PER LA PROTEZIONE DELLA NATURA E DEL MARE			142			
			Totale	161	163	142			
		MINISTERO DELLE POLITICHE AGRICOLE ALIMENTARI E FORESTALI	CORPO FORESTALE DELLO STATO	167	224	237	225	213	202
Totale	167		224	237	225	213	202		
Totale		327	386	379	225	213	202		
68	Vigilanza, prevenzione e repressione in ambito	MINISTERO DELL'AMBIENTE E	DIREZIONE GENERALE PER LA QUALITA' DELLA VITA	6	0				

Programma	Ministero	Esercizio	2008	2009	2010	2011	2012	2013
			Centro di responsabilità			Impegni Totali	Impegni Totali	Impegni Totali
ambientale	DELLA TUTELA DEL TERRITORIO E DEL MARE	DIREZIONE GENERALE PER LA SALVAGUARDIA AMBIENTALE	2	0				
		DIREZIONE GENERALE PER LE VALUTAZIONI AMBIENTALI			0	0		
		DIREZIONE GENERALE PER LA DIFESA DEL SUOLO	1	0				
		DIREZIONE GENERALE DEGLI AFFARI GENERALI E DEL PERSONALE			16	26	19	22
		DIREZIONE GENERALE PER I SERVIZI INTERNI DEL MINISTERO	16	19				
		DIREZIONE GENERALE PER LA TUTELA DEL TERRITORIO E DELLE RISORSE IDRICHE			0	0		
		Totale	24	20	16	26	19	22
		Totale	24	20	16	26	19	22
69 Edilizia abitativa e politiche territoriali	MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE	DIPARTIMENTO DEL TESORO	20	37	23	196	273	302
		DIPARTIMENTO DELLA RAGIONERIA GENERALE DELLO STATO	100	0	202			
		DIPARTIMENTO DELLE FINANZE			88			
		Totale	119	38	313	196	273	302
Totale	119	38	313	196	273	302		
70 Politiche abitative	MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE E DEI TRASPORTI	DIPARTIMENTO PER LE INFRASTRUTTURE, GLI AFFARI GENERALI ED IL PERSONALE		741	1.196			
		DIREZIONE GENERALE PER GLI AFFARI GENERALI E DEL PERSONALE (ex stato previsione Infrastrutture)	0					
		DIREZIONE GENERALE PER L'EDILIZIA STATALE E GLI INTERVENTI SPECIALI (ex stato previsione Infrastrutture)	0					
		CAPITANERIE DI PORTO		0	0			
		DIREZIONE GENERALE PER LE POLITICHE ABITATIVE (ex stato previsione Infrastrutture)	582					
		Totale	582	741	1.196			
Totale	582	741	1.196					
71 Politiche urbane e territoriali	MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE E DEI TRASPORTI	DIPARTIMENTO PER LE INFRASTRUTTURE, GLI AFFARI GENERALI ED IL PERSONALE		644	347			
		DIREZIONE GENERALE PER GLI AFFARI GENERALI E DEL PERSONALE (ex stato previsione Infrastrutture)	0					
		DIPARTIMENTO PER I TRASPORTI E LA NAVIGAZIONE ED I SISTEMI INFORMATIVI E STATISTICI		0	0			
		DIREZIONE GENERALE PER L'EDILIZIA STATALE E GLI INTERVENTI SPECIALI (ex stato previsione Infrastrutture)	466					
		DIREZIONE GENERALE PER LA PROGRAMMAZIONE (ex stato previsione Infrastrutture)	12					
		DIREZIONE GENERALE PER LO SVILUPPO DEL TERRITORIO (ex stato previsione Infrastrutture)	1					
		DIREZIONE GENERALE PER LE POLITICHE ABITATIVE (ex stato previsione Infrastrutture)	4					
		DIREZIONE GENERALE PER LE INFRASTRUTTURE FERROVIARIE, PORTUALI ED AEROPORTUALI (ex stato previsione Infrastrutture)	0					
		DIREZIONE GENERALE PER L'INTEROPERABILITA' DEL SISTEMA FERROVIARIO TRANSEUROPEO (ex stato previsione Infrastrutture)	0					
		Totale	484	644	347			
		Totale	484	644	347			
Totale	1.185	1.422	1.856	573	518	582		
72 Prevenzione e comunicazione in materia sanitaria umana e coordinamento in ambito internazionale	MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI	DIREZIONE GENERALE PER LE POLITICHE DEL PERSONALE, INNOVAZIONE, BILANCIO E LOGISTICA				0		
		DIREZIONE GENERALE PER LA COMUNICAZIONE E INFORMAZIONE IN MATERIA DI LAVORO E POLITICHE SOCIALI				0		
		Totale				0		

Programma	Ministero	Esercizio							
		Centro di responsabilità		2008	2009	2010	2011	2012	2013
				Impegni Totali		Impegni Totali		Impegni Totali	
	MINISTERO DELLA SALUTE	DIPARTIMENTO DELLA SANITA' PUBBLICA E DELL'INNOVAZIONE						130	97
		DIPARTIMENTO DELLA PREVENZIONE E DELLA COMUNICAZIONE					213		
		Totale					213	130	97
		Totale					213	130	97
73	MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI	DIPARTIMENTO DELLA QUALITA', DELL'INNOVAZIONE E DELLA PREVENZIONE			907				
		DIREZIONE GENERALE DEGLI AMMORTIZZATORI SOCIALI ED INCENTIVI ALL'OCCUPAZIONE				0			
		Dipartimento della sanità pubblica veterinaria, degli alimenti e delle professioni sanitarie			56				
		DIREZIONE GENERALE PER L'ATTIVITA' ISPETTIVA				0			
		Totale			963	0			
	MINISTERO DELLA SALUTE	DIPARTIMENTO DELLA QUALITA'				412			
		DIPARTIMENTO DELLA QUALITA' (prov. stato previsione Salute)		396					
		DIPARTIMENTO DELL'INNOVAZIONE (prov. stato previsione Salute)		48					
		DIPARTIMENTO DELLA PREVENZIONE E COMUNICAZIONE (prov. stato previsione Salute)		312					
		DIPARTIMENTO DELLA PREVENZIONE E DELLA COMUNICAZIONE				279			
		DIPARTIMENTO PER LA SANITA' PUBBLICA VETERINARIA, LA NUTRIZIONE E LA SICUREZZA DEGLI ALIMENTI					6		
		DIPARTIMENTO PER LA SANITA' PUBBLICA VETERINARIA, LA NUTRIZIONE E LA SICUREZZA DEGLI ALIMENTI (prov. stato previsione Salute)		4					
	Totale		760		697				
Totale		760	963	697					
74	MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI	Dipartimento della sanità pubblica veterinaria, degli alimenti e delle professioni sanitarie			96				
		DIREZIONE GENERALE PER L'ATTIVITA' ISPETTIVA				0			
		Totale			96	0			
	MINISTERO DELLA SALUTE	DIPARTIMENTO DELLA PREVENZIONE E COMUNICAZIONE (prov. stato previsione Salute)		0					
		DIPARTIMENTO PER LA SANITA' PUBBLICA VETERINARIA, LA NUTRIZIONE E LA SICUREZZA DEGLI ALIMENTI				90			
		DIPARTIMENTO PER LA SANITA' PUBBLICA VETERINARIA, LA NUTRIZIONE E LA SICUREZZA DEGLI ALIMENTI (prov. stato previsione Salute)		78					
Totale		78		90					
Totale		78	96	90					
75	MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI	DIREZIONE GENERALE PER LA COMUNICAZIONE E INFORMAZIONE IN MATERIA DI LAVORO E POLITICHE SOCIALI				0			
		Totale				0			
	MINISTERO DELLA SALUTE	DIPARTIMENTO DELLA SANITA' PUBBLICA VETERINARIA, DELLA SICUREZZA ALIMENTARE E DEGLI ORGANI COLLEGIALI PER LA TUTELA DELLA SALUTE					108	93	
		DIPARTIMENTO PER LA SANITA' PUBBLICA VETERINARIA, LA NUTRIZIONE E LA SICUREZZA DEGLI ALIMENTI				97			
Totale				97	108	93			
Totale				97	108	93			
76	MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE	DIPARTIMENTO DELLA RAGIONERIA GENERALE DELLO STATO		29	0	54			
		Totale		29	0	54			
	MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI	DIPARTIMENTO DELLA QUALITA', DELL'INNOVAZIONE E DELLA PREVENZIONE			140				
DIREZIONE GENERALE DEGLI				0					

Programma	Ministero	Esercizio								
		Centro di responsabilità		2008	2009	2010	2011	2012	2013	
				Impegni Totali		Impegni Totali		Impegni Totali		
		AMMORTIZZATORI SOCIALI ED INCENTIVI ALL'OCCUPAZIONE								
		Totale		140	0					
		DIPARTIMENTO DELLA QUALITA'				108				
		DIPARTIMENTO DELLA QUALITA' (prov. stato previsione Salute)	97							
		DIPARTIMENTO DELL'INNOVAZIONE (prov. stato previsione Salute)	5							
Totale	Totale	103	103	108						
Totale	Totale	132	140	161						
77	MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE	DIPARTIMENTO DELLA RAGIONERIA GENERALE DELLO STATO				24	101			
		Totale				24	101			
	MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI	DIREZIONE GENERALE PER LE POLITICHE DEL PERSONALE, INNOVAZIONE, BILANCIO E LOGISTICA				0				
		Totale				0				
	MINISTERO DELLA SALUTE	DIPARTIMENTO DELLA QUALITA'				529				
		DIPARTIMENTO DELLA PROGRAMMAZIONE E DELL'ORDINAMENTO DEL SERVIZIO SANITARIO NAZIONALE					263	229		
		Totale				529	263	229		
	Totale	Totale				553	364	229		
	78	MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI	DIPARTIMENTO DELLA QUALITA', DELL'INNOVAZIONE E DELLA PREVENZIONE		58					
			DIREZIONE GENERALE DEGLI AMMORTIZZATORI SOCIALI ED INCENTIVI ALL'OCCUPAZIONE			0				
DIREZIONE GENERALE PER LE POLITICHE DEL PERSONALE, INNOVAZIONE, BILANCIO E LOGISTICA						0				
Totale				58	0	0				
MINISTERO DELLA SALUTE		DIPARTIMENTO DELL'INNOVAZIONE				52	44			
		DIPARTIMENTO DELL'INNOVAZIONE (prov. stato previsione Salute)	54							
		Totale	54			52	44			
Totale		Totale	54	58	52	44				
79		MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI	DIPARTIMENTO DELLA QUALITA', DELL'INNOVAZIONE E DELLA PREVENZIONE		8					
			DIREZIONE GENERALE DEGLI AMMORTIZZATORI SOCIALI ED INCENTIVI ALL'OCCUPAZIONE			0				
	DIREZIONE GENERALE PER LE POLITICHE DEL PERSONALE, INNOVAZIONE, BILANCIO E LOGISTICA					0				
	Totale			8	0	0				
	MINISTERO DELLA SALUTE	DIPARTIMENTO DELL'INNOVAZIONE				8	8			
		DIPARTIMENTO DELL'INNOVAZIONE (prov. stato previsione Salute)	3							
		UFFICIO GENERALE DELLE RISORSE, DELL'ORGANIZZAZIONE E DEL BILANCIO						10	9	
	Totale	Totale	3			8	8	10	9	
	Totale	Totale	3	8	8	8	10	9		
	Totale	Totale	1.027	1.264	1.008	914	1.064	969		
80	MINISTERO PER I BENI E LE ATTIVITA' CULTURALI	ORGANIZZAZIONE, INNOVAZIONE, FORMAZIONE, QUALIFICAZIONE PROFESSIONALE E LE RELAZIONI SINDACALI	0	0						
		BILANCIO, PROGRAMMAZIONE ECONOMICA, PROMOZIONE, QUALITA' E STANDARDIZZAZIONE DELLE PROCEDURE	-138	35	0					
		ARCHIVI	0	0						
		DIREZIONE GENERALE PER GLI ARCHIVI				0				
		BENI LIBRARI, ISTITUTI CULTURALI E DIRITTO D'AUTORE	45	33						
		DIREZIONE GENERALE PER LE BIBLIOTECHE, GLI ISTITUTI CULTURALI ED IL DIRITTO D'AUTORE				33				
		Totale	Totale							

Programma	Ministero	Esercizio							
		2008	2009	2010	2011	2012	2013		
		Centro di responsabilità		Impegni Totali	Impegni Totali	Impegni Totali			
		BENI ARCHITETTONICI, STORICO-ARTISTICI ED ETNOANTROPOLOGICI	0	1	0				
		DIREZIONE GENERALE PER L'ORGANIZZAZIONE, GLI AFFARI GENERALI, L'INNOVAZIONE, IL BILANCIO ED IL PERSONALE			33				
		Totale	-93	69	66				
		Totale	-93	69	66				
81	Sostegno, valorizzazione e tutela del settore dello spettacolo	MINISTERO PER I BENI E LE ATTIVITA' CULTURALI	SECRETARIATO GENERALE	0	0	0			
		BILANCIO, PROGRAMMAZIONE ECONOMICA, PROMOZIONE, QUALITA' E STANDARDIZZAZIONE DELLE PROCEDURE	-90	0					
		BENI LIBRARI, ISTITUTI CULTURALI E DIRITTO D'AUTORE	0	0					
		DIREZIONE GENERALE PER LE BIBLIOTECHE, GLI ISTITUTI CULTURALI ED IL DIRITTO D'AUTORE			0				
		DIREZIONE GENERALE PER LO SPETTACOLO DAL VIVO			347	390	361	384	
		SPETTACOLO DAL VIVO	495	372					
		CINEMA	134	165					
		DIREZIONE GENERALE PER IL CINEMA			79	89	83	86	
		DIREZIONE GENERALE PER L'ORGANIZZAZIONE, GLI AFFARI GENERALI, L'INNOVAZIONE, IL BILANCIO ED IL PERSONALE			0				
		Totale	539	537	427	479	444	470	
Totale	539	537	427	479	444	470			
82	Tutela e valorizzazione dei beni archeologici, architettonici, paesaggistici, artistici, storici ed etnoantropologici	MINISTERO PER I BENI E LE ATTIVITA' CULTURALI	SECRETARIATO GENERALE	1					
		ORGANIZZAZIONE, INNOVAZIONE, FORMAZIONE, QUALIFICAZIONE PROFESSIONALE E LE RELAZIONI SINDACALI	1						
		BILANCIO, PROGRAMMAZIONE ECONOMICA, PROMOZIONE, QUALITA' E STANDARDIZZAZIONE DELLE PROCEDURE	207	0	0				
		BENI ARCHEOLOGICI	219						
		SPETTACOLO DAL VIVO	0						
		BENI ARCHITETTONICI, STORICO-ARTISTICI ED ETNOANTROPOLOGICI	199	0	0				
		QUALITA' E TUTELA DEL PAESAGGIO, ARCHITETTURA E ARTE CONTEMPORANEE	33						
		Totale	660	0	0				
Totale	660	0	0						
83	Tutela e valorizzazione dei beni archivistici e librari, promozione del libro e dell'editoria	MINISTERO PER I BENI E LE ATTIVITA' CULTURALI	BILANCIO, PROGRAMMAZIONE ECONOMICA, PROMOZIONE, QUALITA' E STANDARDIZZAZIONE DELLE PROCEDURE	43					
		ARCHIVI	140						
		BENI LIBRARI, ISTITUTI CULTURALI E DIRITTO D'AUTORE	131						
		Totale	314						
Totale	314								
84	Tutela dei beni archeologici	MINISTERO PER I BENI E LE ATTIVITA' CULTURALI	DIREZIONE GENERALE PER LE ANTICHITA'			186	189	229	231
		DIREZIONE GENERALE PER L'ORGANIZZAZIONE, GLI AFFARI GENERALI, L'INNOVAZIONE, IL BILANCIO ED IL PERSONALE			31				
		Totale			217	189	229	231	
Totale			217	189	229	231			
85	Tutela e valorizzazione dei beni archeologici	MINISTERO PER I BENI E LE ATTIVITA' CULTURALI	ORGANIZZAZIONE, INNOVAZIONE, FORMAZIONE, QUALIFICAZIONE PROFESSIONALE E LE RELAZIONI SINDACALI		1				
		BILANCIO, PROGRAMMAZIONE ECONOMICA, PROMOZIONE, QUALITA' E STANDARDIZZAZIONE DELLE PROCEDURE		42					
		BENI ARCHEOLOGICI		235					
		Totale		277					
Totale		277							

Programma	Ministero	Esercizio	2008	2009	2010	2011	2012	2013	
			Centro di responsabilità		Impegni Totali	Impegni Totali	Impegni Totali		
					Impegni Totali	Impegni Totali	Impegni Totali		
86	Tutela e valorizzazione dei beni architettonici, storico-artistici ed etnoantropologici	MINISTERO PER I BENI E LE ATTIVITA' CULTURALI	BILANCIO, PROGRAMMAZIONE ECONOMICA, PROMOZIONE, QUALITA' E STANDARDIZZAZIONE DELLE PROCEDURE	120					
			SPETTACOLO DAL VIVO	0					
			BENI ARCHITETTONICI, STORICO-ARTISTICI ED ETNOANTROPOLOGICI	295					
			Totale	415					
Totale	415								
87	Tutela e valorizzazione del paesaggio e dell'arte e architettura contemporanee	MINISTERO PER I BENI E LE ATTIVITA' CULTURALI	BILANCIO, PROGRAMMAZIONE ECONOMICA, PROMOZIONE, QUALITA' E STANDARDIZZAZIONE DELLE PROCEDURE	1					
			DIREZIONE GENERALE PER LO SPETTACOLO DAL VIVO	0					
			QUALITA' E TUTELA DEL PAESAGGIO, ARCHITETTURA E ARTE CONTEMPORANEE	34					
			Totale	35	0				
Totale	35	0							
88	Tutela dei beni archivistici	MINISTERO PER I BENI E LE ATTIVITA' CULTURALI	DIREZIONE GENERALE PER GLI ARCHIVI			113	122	140	131
			DIREZIONE GENERALE PER L'ORGANIZZAZIONE, GLI AFFARI GENERALI, L'INNOVAZIONE, IL BILANCIO ED IL PERSONALE			6			131
			Totale			119	122	140	131
			Totale			119	122	140	131
89	Tutela dei beni librari, promozione del libro e dell'editoria	MINISTERO PER I BENI E LE ATTIVITA' CULTURALI	DIREZIONE GENERALE PER LE BIBLIOTECHE, GLI ISTITUTI CULTURALI ED IL DIRITTO D'AUTORE			127			
			DIREZIONE GENERALE PER L'ORGANIZZAZIONE, GLI AFFARI GENERALI, L'INNOVAZIONE, IL BILANCIO ED IL PERSONALE			9			
			Totale			136			
			Totale			136			
90	Tutela e valorizzazione dei beni librari, promozione del libro e dell'editoria	MINISTERO PER I BENI E LE ATTIVITA' CULTURALI	BILANCIO, PROGRAMMAZIONE ECONOMICA, PROMOZIONE, QUALITA' E STANDARDIZZAZIONE DELLE PROCEDURE		13				
			BENI LIBRARI, ISTITUTI CULTURALI E DIRITTO D'AUTORE		136				
			Totale		149				
			Totale		149				
91	Coordinamento e indirizzo per i beni e le attivita' culturali a livello territoriale	MINISTERO PER I BENI E LE ATTIVITA' CULTURALI	BILANCIO, PROGRAMMAZIONE ECONOMICA, PROMOZIONE, QUALITA' E STANDARDIZZAZIONE DELLE PROCEDURE		19	0			
			DIREZIONE GENERALE PER L'ORGANIZZAZIONE, GLI AFFARI GENERALI, L'INNOVAZIONE, IL BILANCIO ED IL PERSONALE			10			
			Totale		19	10			
			Totale		19	10			
92	Tutela delle belle arti, dell'architettura e dell'arte contemporanee; tutela e valorizzazione del paesaggio	MINISTERO PER I BENI E LE ATTIVITA' CULTURALI	SEGRETARIATO GENERALE			7			
			BENI ARCHITETTONICI, STORICO-ARTISTICI ED ETNOANTROPOLOGICI			0			
			QUALITA' E TUTELA DEL PAESAGGIO, ARCHITETTURA E ARTE CONTEMPORANEE			0			
			DIREZIONE GENERALE PER IL PAESAGGIO, LE BELLE ARTI, L'ARCHITETTURA E L'ARTE CONTEMPORANEE			341	314	321	318
			DIREZIONE GENERALE PER L'ORGANIZZAZIONE, GLI AFFARI GENERALI, L'INNOVAZIONE, IL BILANCIO ED IL PERSONALE			93			
			Totale			440	314	321	318
			Totale			440	314	321	318
93	Sostegno all'istruzione	MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE	DIPARTIMENTO DEL TESORO	11	0	0	0	0	
			DIPARTIMENTO DELLA RAGIONERIA GENERALE DELLO STATO	155	120	114	15	9	16
			Totale	166	120	114	15	9	16
			Totale	166	120	114	15	9	16
94	Diritto allo studio	MINISTERO	DIPARTIMENTO PER L'UNIVERSITA',			183	171	237	235

Programma	Ministero	Esercizio	2008	2009	2010	2011	2012	2013
			Centro di responsabilità		Impegni Totali		Impegni Totali	
					Impegni Totali		Impegni Totali	
nell'istruzione universitaria	DELL'ISTRUZIONE, DELL'UNIVERSITÀ E DELLA RICERCA	L'ALTA FORMAZIONE ARTISTICA, MUSICALE E COREUTICA E PER LA RICERCA						
		DIPARTIMENTO PER L'UNIVERSITÀ, L'ALTA FORMAZIONE ARTISTICA, MUSICALE E COREUTICA E PER LA RICERCA		479				
		Totale		479	183	171	237	235
	MINISTERO DELL'UNIVERSITÀ E DELLA RICERCA	DIPARTIMENTO PER L'UNIVERSITÀ, L'ALTA FORMAZIONE ARTISTICA, MUSICALE E COREUTICA E PER LA RICERCA SCIENTIFICA E TECNOLOGICA (prov. stato previsione Università)	244					
Totale		244						
Totale		244	479	183	171	237	235	
95 Istituti di alta cultura	MINISTERO DELL'ISTRUZIONE, DELL'UNIVERSITÀ E DELLA RICERCA	DIPARTIMENTO PER L'UNIVERSITÀ, L'ALTA FORMAZIONE ARTISTICA, MUSICALE E COREUTICA E PER LA RICERCA			464	440	450	436
		DIPARTIMENTO PER L'UNIVERSITÀ, L'ALTA FORMAZIONE ARTISTICA, MUSICALE E COREUTICA E PER LA RICERCA		404				
		Totale		404	464	440	450	436
	MINISTERO DELL'UNIVERSITÀ E DELLA RICERCA	DIPARTIMENTO PER L'UNIVERSITÀ, L'ALTA FORMAZIONE ARTISTICA, MUSICALE E COREUTICA E PER LA RICERCA SCIENTIFICA E TECNOLOGICA (prov. stato previsione Università)	391					
Totale		391						
Totale		391	404	464	440	450	436	
96 Sistema universitario e formazione post-universitaria	MINISTERO DELL'ISTRUZIONE, DELL'UNIVERSITÀ E DELLA RICERCA	DIPARTIMENTO PER L'UNIVERSITÀ, L'ALTA FORMAZIONE ARTISTICA, MUSICALE E COREUTICA E PER LA RICERCA			7.717	7.321	7.479	7.061
		DIPARTIMENTO PER L'UNIVERSITÀ, L'ALTA FORMAZIONE ARTISTICA, MUSICALE E COREUTICA E PER LA RICERCA		7.986				
		Totale		7.986	7.717	7.321	7.479	7.061
	MINISTERO DELL'UNIVERSITÀ E DELLA RICERCA	GABINETTO E UFFICI DI DIRETTA COLLABORAZIONE ALL'OPERA DEL MINISTRO (prov. stato previsione Università - gestione stralcio)	0					
DIPARTIMENTO PER L'UNIVERSITÀ, L'ALTA FORMAZIONE ARTISTICA, MUSICALE E COREUTICA E PER LA RICERCA SCIENTIFICA E TECNOLOGICA (prov. stato previsione Università)		8.007						
Totale		8.007						
Totale		8.007	7.986	7.717	7.321	7.479	7.061	
Totale		8.641	8.869	8.364	7.932	8.165	7.732	
97 Assistenza sociale, promozione dei diritti e misure di sostegno per particolari categorie sociali - Trasferimenti ad enti territoriali, previdenziali e assistenziali	MINISTERO DELLA SOLIDARIETA' SOCIALE	DIREZIONE GENERALE PER L'INCLUSIONE SOCIALE E DIRITTI SOCIALI E LA RESPONSABILITA' SOCIALE DELLE IMPRESE (CSR) (prov. stato previsione Solidarieta' Sociale)	9					
		DIREZIONE GENERALE PER LA GESTIONE DEL FONDO NAZIONALE PER LE POLITICHE SOCIALI E IL MONITORAGGIO DELLA SPESA SOCIALE (prov. stato previsione Solidarieta' Sociale)	16.570					
		DIREZIONE GENERALE PER L'IMMIGRAZIONE (prov. stato previsione Solidarieta' Sociale)	0					
	DIREZIONE GENERALE DELLA COMUNICAZIONE (prov. stato previsione Solidarieta' Sociale)	2						
Totale		16.581						
Totale		16.581						
98 Associazionismo, volontariato e formazioni sociali	MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI	Dipartimento politiche sociali del lavoro e dell'occupazione		283				
		DIREZIONE GENERALE PER IL VOLONTARIATO, L'ASSOCIAZIONISMO E LE FORMAZIONI SOCIALI			583			
	Totale		283	583				
MINISTERO DELLA SOLIDARIETA'	DIREZIONE GENERALE PER LA GESTIONE DEL FONDO NAZIONALE	2						

Programma	Ministero	Esercizio	2008	2009	2010	2011	2012	2013	
			Centro di responsabilità		Impegni Totali	Impegni Totali	Impegni Totali		
					Impegni Totali	Impegni Totali	Impegni Totali		
	SOCIALE	PER LE POLITICHE SOCIALI E IL MONITORAGGIO DELLA SPESA SOCIALE (prov. stato previsione Solidarietà Sociale)							
		DIREZIONE GENERALE PER IL VOLONTARIATO, L'ASSOCIAZIONISMO E LE FORMAZIONI SOCIALI (prov. stato previsione Solidarietà Sociale)	29						
		Totale	30						
	Totale		30	283	583				
99	Lotta alle dipendenze	MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE	DIPARTIMENTO DEL TESORO	29	10	10	9	10	11
		Totale	29	10	10	9	10	11	
	MINISTERO DELLA SOLIDARIETA' SOCIALE	DIREZIONE GENERALE PER IL VOLONTARIATO, L'ASSOCIAZIONISMO E LE FORMAZIONI SOCIALI (prov. stato previsione Solidarietà Sociale)	0						
		COORDINAMENTO DELLE POLITICHE CONTRO LE DIPENDENZE (prov. stato previsione Solidarietà Sociale)	-16						
		Totale	-16						
Totale		13	10	10	9	10	11		
100	Protezione sociale per particolari categorie	MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE	DIPARTIMENTO DELL'AMMINISTRAZIONE GENERALE DEL PERSONALE E DEI SERVIZI	998	923	829	0		
			DIPARTIMENTO DEL TESORO	4.625	5.206	4.419	4.581	4.339	4.563
			DIPARTIMENTO DELLA RAGIONERIA GENERALE DELLO STATO	0	0	1			
			SERVIZIO PER LA GESTIONE DELLE SPESE RESIDUALI	5	2				
		Totale	5.628	6.132	5.249	4.581	4.339	4.557	
Totale		5.628	6.132	5.249	4.581	4.339	4.557		
101	Garanzia dei diritti dei cittadini	MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE	DIPARTIMENTO DELL'AMMINISTRAZIONE GENERALE DEL PERSONALE E DEI SERVIZI	116	137	157	130	73	156
			DIPARTIMENTO DEL TESORO	18	14	15			
			DIPARTIMENTO DELLA RAGIONERIA GENERALE DELLO STATO	0	0	1			
			Totale	134	151	173	130	73	156
		Totale		134	151	173	130	73	156
102	Programmazione sociale, trasferimenti assistenziali e finanziamento nazionale della spesa sociale	MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI	Dipartimento politiche sociali del lavoro e dell'occupazione		19.366				
			SEGRETARIATO GENERALE			0			
			DIREZIONE GENERALE PER LA GESTIONE DEL FONDO NAZIONALE PER LE POLITICHE SOCIALI E IL MONITORAGGIO DELLE SPESA SOCIALE			19.615			
			Totale		19.366	19.615			
Totale		19.366	19.615						
103	Promozione dei diritti sociali, politiche di inclusione sociale e misure di sostegno delle persone in condizioni di bisogno	MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI	Dipartimento politiche sociali del lavoro e dell'occupazione		10				
			Dipartimento servizi ed affari generali		0				
			DIREZIONE GENERALE DELLA COMUNICAZIONE			2			
			DIREZIONE GENERALE PER LE POLITICHE ATTIVE E PASSIVE DEL LAVORO				0		
			DIREZIONE GENERALE DELLE RELAZIONI INDUSTRIALI E DEI RAPPORTI DI LAVORO				0	0	
			DIREZIONE GENERALE FAMIGLIA, DIRITTI SOCIALI E RESPONSABILITA' SOCIALE DELLE IMPRESE		1				
			DIREZIONE GENERALE INCLUSIONE, DIRITTI SOCIALI E RESPONSABILITA' SOCIALE DELLE IMPRESE			8			
			Totale		10	9	0	0	
Totale		10	9	0	0				
104	Previdenza obbligatoria e complementare, sicurezza sociale - trasferimenti agli enti ed organismi interessati	MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE	DIPARTIMENTO DEL TESORO	10.481	16.554	18.080	20.891	15.262	12.405
			DIPARTIMENTO DELLA RAGIONERIA GENERALE DELLO STATO	227	90	31	31	78	133
			GUARDIA DI FINANZA	55	65	52			
			SERVIZIO PER LA GESTIONE DELLE SPESE RESIDUALI	0	0	0	0		

Programma	Ministero	Esercizio	2008	2009	2010	2011	2012	2013	
			Centro di responsabilità		Impegni Totali	Impegni Totali	Impegni Totali		
			Totale	10.763	16.709	18.163	20.923	15.340	12.538
	MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI	Dipartimento politiche sociali del lavoro e dell'occupazione		57.913					
		SEGRETARIATO GENERALE			0				
		DIREZIONE GENERALE DEGLI AMMORTIZZATORI SOCIALI E INCENTIVI ALL' OCCUPAZIONE (ex stato previsione Lavoro e Previdenza Sociale)	86						
		DIREZIONE GENERALE PER LE POLITICHE PREVIDENZIALI E ASSICURATIVE				105			
		DIREZIONE GENERALE DEL MERCATO DEL LAVORO (ex stato previsione Lavoro e Previdenza Sociale)	21						
		DIREZIONE GENERALE PER LE POLITICHE PREVIDENZIALI			58.926				
		DIREZIONE GENERALE PER LE POLITICHE PREVIDENZIALI (ex stato previsione Lavoro e Previdenza Sociale)	56.546						
		Totale	56.653	57.913	58.926	105			
		Totale	67.416	74.622	77.089	21.028	15.340	12.538	
		105	Regolamentazione e vigilanza del lavoro	MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI	Dipartimento politiche sociali del lavoro e dell'occupazione		73		
DIREZIONE GENERALE PER L'ATTIVITA' ISPETTIVA						6			
DIREZIONE GENERALE DEL MERCATO DEL LAVORO (ex stato previsione Lavoro e Previdenza Sociale)	0								
DIREZIONE GENERALE DELLE RISORSE UMANE E AFFARI GENERALI						303			
DIREZIONE GENERALE DELLA TUTELA DELLE CONDIZIONI DI LAVORO						56	0		
DIREZIONE GENERALE DELLA TUTELA DELLE CONDIZIONI DI LAVORO (ex stato previsione Lavoro e Previdenza Sociale)	64								
Totale	65				73	366	0		
Totale	65	73	366	0					
106	Infortunati sul lavoro	MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE	DIPARTIMENTO DELL'AMMINISTRAZIONE GENERALE DEL PERSONALE E DEI SERVIZI	0	0	0			
			DIPARTIMENTO DEL TESORO	3	3	6	6	11	6
			DIPARTIMENTO DELLA RAGIONERIA GENERALE DELLO STATO	0	0	0			
			Totale	4	3	6	6	11	6
Totale	4	3	6	6	11	6			
107	Reinserimento lavorativo e sostegno all'occupazione	MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI	DIREZIONE GENERALE DEGLI AMMORTIZZATORI SOCIALI E INCENTIVI ALL' OCCUPAZIONE (ex stato previsione Lavoro e Previdenza Sociale)	2.123					
			DIREZIONE GENERALE PER L'ATTIVITA' ISPETTIVA (ex stato previsione Lavoro e Previdenza Sociale)	2					
			DIREZIONE GENERALE DELLA COMUNICAZIONE (ex stato previsione Lavoro e Previdenza Sociale)	0					
			DIREZIONE GENERALE DEL MERCATO DEL LAVORO (ex stato previsione Lavoro e Previdenza Sociale)	22					
			DIREZIONE GENERALE PER LE POLITICHE PER L' ORIENTAMENTO E LA FORMAZIONE (ex stato previsione Lavoro e Previdenza Sociale)	20					
			DIREZIONE GENERALE PER L'INNOVAZIONE TECNOLOGICA E LA COMUNICAZIONE (ex stato previsione Lavoro e Previdenza Sociale)	14					
			Totale	2.182					
Totale	2.182								
108	Sostegno al reddito	MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI	DIREZIONE GENERALE DEGLI AMMORTIZZATORI SOCIALI E INCENTIVI ALL' OCCUPAZIONE (ex stato previsione Lavoro e Previdenza Sociale)	1.089					
			DIREZIONE GENERALE PER L'ATTIVITA' ISPETTIVA (ex stato previsione Lavoro e Previdenza Sociale)	3					
			DIREZIONE GENERALE DELLA COMUNICAZIONE (ex stato previsione	0					

Programma	Ministero	Esercizio	2008	2009	2010	2011	2012	2013
			Centro di responsabilità			Impegni Totali	Impegni Totali	Impegni Totali
			Lavoro e Previdenza Sociale)					
		DIREZIONE GENERALE DEL MERCATO DEL LAVORO (ex stato previsione Lavoro e Previdenza Sociale)	13					
		DIREZIONE GENERALE PER L'INNOVAZIONE TECNOLOGICA E LA COMUNICAZIONE (ex stato previsione Lavoro e Previdenza Sociale)	6					
		Totale	1.111					
		Totale	1.111					
109	Servizi per lo sviluppo del mercato del lavoro	MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI	Dipartimento politiche sociali del lavoro e dell'occupazione		71			
			SEGRETARIATO GENERALE			0	0	
			DIPARTIMENTO DELLA QUALITA', DELL'INNOVAZIONE E DELLA PREVENZIONE		0			
			DIREZIONE GENERALE DEGLI AMMORTIZZATORI SOCIALI E INCENTIVI ALL' OCCUPAZIONE (ex stato previsione Lavoro e Previdenza Sociale)	136				
			DIREZIONE GENERALE DEL MERCATO DEL LAVORO			51		
			DIREZIONE GENERALE DEL MERCATO DEL LAVORO (ex stato previsione Lavoro e Previdenza Sociale)	0				
			DIREZIONE GENERALE PER L'INCLUSIONE E LE POLITICHE SOCIALI				0	
			DIREZIONE GENERALE PER L'INNOVAZIONE TECNOLOGICA			14		
			DIREZIONE GENERALE DELLA TUTELA DELLE CONDIZIONI DI LAVORO (ex stato previsione Lavoro e Previdenza Sociale)	0				
			Totale	136	71	66	0	
Totale	136	71	66	0				
110	Reinserimento lavorativo e sostegno all'occupazione ed al reddito	MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI	Dipartimento politiche sociali del lavoro e dell'occupazione		4.039			
			SEGRETARIATO GENERALE			0		
			DIREZIONE GENERALE DEGLI AMMORTIZZATORI SOCIALI ED INCENTIVI ALL'OCCUPAZIONE			5.254		
			DIREZIONE GENERALE PER LE POLITICHE, PER L'ORIENTAMENTO E LA FORMAZIONE			40		
			Totale	4.039	5.295			
Totale	4.039	5.295						
111	Gestione flussi migratori	MINISTERO DELL'INTERNO	DIPARTIMENTO PER LE LIBERTA' CIVILI E L'IMMIGRAZIONE	8	10	29	17	11
			DIPARTIMENTO PER LE POLITICHE DEL PERSONALE DELL'AMMINISTRAZIONE CIVILE E PER LE RISORSE STRUMENTALI E FINANZIARIE	47	34	33		
			Totale	54	44	62	17	11
			Totale	54	44	62	17	11
112	Rapporti con le confessioni religiose	MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE	DIPARTIMENTO DEL TESORO	2	3	5		
			DIPARTIMENTO DELLE FINANZE	1.018	985	1.087		
			Totale	1.020	988	1.093		
		MINISTERO DELL'INTERNO	DIPARTIMENTO PER LE LIBERTA' CIVILI E L'IMMIGRAZIONE	3	5	4		
			Totale	3	5	4		
		FONDO EDIFICI DI CULTO	EDIFICI DI CULTO	13	10	8		
			Totale	13	10	8		
Totale	1.036	1.002	1.105					
113	Rapporti con le confessioni religiose e amministrazione del patrimonio del Fondo Edifici di Culto	MINISTERO DELL'INTERNO	DIPARTIMENTO PER LE LIBERTA' CIVILI E L'IMMIGRAZIONE				5	6
			Totale				5	6
		FONDO EDIFICI DI CULTO	EDIFICI DI CULTO				10	12
			Totale				10	12
Totale				14	18			
114	Flussi migratori per motivi di lavoro e politiche di integrazione sociale delle persone	MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI	Dipartimento politiche sociali del lavoro e dell'occupazione		34			
			DIREZIONE GENERALE PER L'IMMIGRAZIONE			36		

Programma	Ministero	Esercizio											
		2008		2009		2010		2011		2012		2013	
		Centro di responsabilità		Impegni Totali		Impegni Totali		Impegni Totali		Impegni Totali		Impegni Totali	
immigrate		DIREZIONE GENERALE PER LE POLITICHE PREVIDENZIALI E ASSICURATIVE					0						
		DIREZIONE GENERALE DELL'IMMIGRAZIONE E DELLE POLITICHE DI INTEGRAZIONE					15	16	21				
		Totale			34	36	15	16	21				
		Totale			34	36	15	16	21				
115 Rapporti con le confessioni religiose	MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE	DIPARTIMENTO DEL TESORO					2	0					
		DIPARTIMENTO DELLE FINANZE					1.142	1.174	1.083				
		Totale					1.144	1.174	1.083				
	Totale					1.144	1.174	1.083					
Totale			1.502	1.564	1.651	1.769	1.665	1.646					
116 Regolazione giurisdizionale e coordinamento del sistema della fiscalita'	MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE	GABINETTO E UFFICI DI DIRETTA COLLABORAZIONE ALL'OPERA DEL MINISTRO	13	0	0	0							
		DIPARTIMENTO DEL TESORO	4	10	4	54	55	0					
		DIPARTIMENTO DELLA RAGIONERIA GENERALE DELLO STATO						0					
		DIPARTIMENTO DELLE FINANZE	6.751	8.703	6.359	5.592	5.697	21.297					
	Totale	6.767	8.713	6.362	5.646	5.752	21.297						
	AMMINISTRAZIONE DEI MONOPOLI DI STATO	14.333	14.904	14.899	15.990	15.001	0						
	Totale	14.333	14.904	14.899	15.990	15.001	0						
Totale	21.101	23.618	21.261	21.636	20.754	21.297							
117 Programmazione economico-finanziaria e politiche di bilancio	MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE	DIPARTIMENTO DEL TESORO	834	1.775	428	0							
		DIPARTIMENTO DELLA RAGIONERIA GENERALE DELLO STATO	378	411	390	0		0					
		DIPARTIMENTO DELLE FINANZE			0	0		0					
	Totale	1.212	2.186	818	0	0	0						
Totale	1.212	2.186	818	0	0	0							
118 Regolamentazione e vigilanza sul settore finanziario	MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE	DIPARTIMENTO DELL'AMMINISTRAZIONE GENERALE DEL PERSONALE E DEI SERVIZI			13								
		DIPARTIMENTO DEL TESORO	32	4.172	3.946	4.983	7.181	8.352					
		DIPARTIMENTO DELLA RAGIONERIA GENERALE DELLO STATO	0	0	1	0							
	Totale	32	4.172	3.959	4.983	7.181	8.352						
Totale	32	4.172	3.959	4.983	7.181	8.352							
119 Regolazioni contabili, restituzioni e rimborsi d'imposte	MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE	DIPARTIMENTO DEL TESORO	3.638	4.158	4.337	4.515	4.514	0					
		DIPARTIMENTO DELLE FINANZE	50.761	49.603	47.601	40.606	38.631	38.481					
		Totale	54.399	53.761	51.938	45.121	43.145	38.481					
	Totale	54.399	53.761	51.938	45.121	43.145	38.481						
120 Servizi generali, formativi, assistenza legale ed approvvigionamenti per le Amministrazioni pubbliche	MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE	GABINETTO E UFFICI DI DIRETTA COLLABORAZIONE ALL'OPERA DEL MINISTRO		0	0	0							
		DIPARTIMENTO DELL'AMMINISTRAZIONE GENERALE DEL PERSONALE E DEI SERVIZI	220	209	230	0							
		DIPARTIMENTO DEL TESORO	423	639	604	4	0	0					
		AVVOCATURA DELLO STATO	154	160	175								
		SERVIZIO PER LA GESTIONE DELLE SPESE RESIDUALI	453	37	0	0							
	Totale	1.250	1.045	1.009	4	0	0						
Totale	1.250	1.045	1.009	4	0	0							
121 Indirizzo politico	MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE	GABINETTO E UFFICI DI DIRETTA COLLABORAZIONE ALL'OPERA DEL MINISTRO	24	23	23	21	20	20					
		DIPARTIMENTO DEL TESORO	0	0	0	0							
		Totale	24	23	23	21	20	20					
	MINISTERO DELLO SVILUPPO ECONOMICO	GABINETTO E UFFICI DI DIRETTA COLLABORAZIONE ALL'OPERA DEL MINISTRO		20	20	21	16	17					
		GABINETTO E UFFICI DI DIRETTA COLLABORAZIONE ALL'OPERA DEL MINISTRO (ex stato previsione Sviluppo Economico)	15										
		Totale	15	20	20	21	16	17					
	MINISTERO DEL LAVORO E DELLE	GABINETTO E UFFICI DI DIRETTA COLLABORAZIONE ALL'OPERA DEL		21	9	9	9	9					

Programma	Ministero	Esercizio	2008	2009	2010	2011	2012	2013
		Centro di responsabilità	Impegni Totali		Impegni Totali		Impegni Totali	
POLITICHE SOCIALI	MINISTRO							
	GABINETTO E UFFICI DI DIRETTA COLLABORAZIONE ALL'OPERA DEL MINISTRO (ex stato previsione Lavoro e Previdenza Sociale)	8						
	Totale	8	21	9	9	9	9	
MINISTERO DELLA GIUSTIZIA	GABINETTO E UFFICI DI DIRETTA COLLABORAZIONE ALL'OPERA DEL MINISTRO	30	28	28	24	27	26	
	Totale	30	28	28	24	27	26	
MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI	GABINETTO E UFFICI DI DIRETTA COLLABORAZIONE ALL'OPERA DEL MINISTRO	14	9	9	10	10	10	
	Totale	14	9	9	10	10	10	
MINISTERO DELL'ISTRUZIONE, DELL'UNIVERSITÀ E DELLA RICERCA	GABINETTO E UFFICI DI DIRETTA COLLABORAZIONE ALL'OPERA DEL MINISTRO		19	17	15	13	13	
	GABINETTO ED UFFICI DI DIRETTA COLLABORAZIONE ALL'OPERA DEL MINISTRO (ex stato previsione Istruzione)	13						
	Totale	13	19	17	15	13	13	
MINISTERO DELL'INTERNO	GABINETTO E UFFICI DI DIRETTA COLLABORAZIONE ALL'OPERA DEL MINISTRO	34	31	30	30	32	29	
	Totale	34	31	30	30	32	29	
MINISTERO DELL'AMBIENTE E DELLA TUTELA DEL TERRITORIO E DEL MARE	GABINETTO E UFFICI DI DIRETTA COLLABORAZIONE ALL'OPERA DEL MINISTRO	17	14	10	8	9	8	
	Totale	17	14	10	8	9	8	
MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE E DEI TRASPORTI	GABINETTO		15	14	13	12	13	
	GABINETTO E UFFICI DI DIRETTA COLLABORAZIONE ALL'OPERA DEL MINISTRO (ex stato previsione Infrastrutture)	13						
	DIREZIONE GENERALE PER L'INTEROPERABILITA' DEL SISTEMA FERROVIARIO TRANSEUROPEO (ex stato previsione Infrastrutture)	0						
	Totale	13	15	14	13	12	13	
MINISTERO DELLE COMUNICAZIONI	GABINETTO E UFFICI DI DIRETTA COLLABORAZIONE ALL'OPERA DEL MINISTRO (prov. stato previsione Comunicazioni - gestione stralcio)	4						
	Totale	4						
MINISTERO DELLA DIFESA	GABINETTO E UFFICI DI DIRETTA COLLABORAZIONE ALL'OPERA DEL MINISTRO	20	22	21	21	23	21	
	Totale	20	22	21	21	23	21	
MINISTERO DELLE POLITICHE AGRICOLE ALIMENTARI E FORESTALI	GABINETTO E UFFICI DI DIRETTA COLLABORAZIONE ALL'OPERA DEL MINISTRO	7	8	7	7	7	7	
	Totale	7	8	7	7	7	7	
MINISTERO PER I BENI E LE ATTIVITÀ CULTURALI	GABINETTO E UFFICI DI DIRETTA COLLABORAZIONE ALL'OPERA DEL MINISTRO	8	9	10	7	9	8	
	Totale	8	9	10	7	9	8	
MINISTERO DELLA SALUTE	GABINETTO ED UFFICI DI DIRETTA COLLABORAZIONE ALL'OPERA DEL MINISTRO			11	10	10	9	
	GABINETTO ED UFFICI DI DIRETTA COLLABORAZIONE ALL'OPERA DEL MINISTRO (prov. stato previsione Salute - gestione stralcio)	11						
	Totale	11		11	10	10	9	
MINISTERO DEI TRASPORTI	GABINETTO E UFFICI DI DIRETTA COLLABORAZIONE ALL'OPERA DEL MINISTRO (prov. stato previsione Trasporti - gestione stralcio)	4						
	Totale	4						
MINISTERO DELL'UNIVERSITÀ E DELLA RICERCA	GABINETTO E UFFICI DI DIRETTA COLLABORAZIONE ALL'OPERA DEL MINISTRO (prov. stato previsione Università - gestione stralcio)	6						
	Totale	6						
MINISTERO DELLA SOLIDARIETÀ SOCIALE	GABINETTO E UFFICI DI DIRETTA COLLABORAZIONE ALL'OPERA DEL MINISTRO (prov. stato previsione Solidarietà Sociale - gestione stralcio)	3						
	Totale	3						

Programma	Ministero	Esercizio	2008	2009	2010	2011	2012	2013
		Centro di responsabilità	Impegni Totali					
	MINISTERO DEL COMMERCIO INTERNAZIONALE	GABINETTO E UFFICI DI DIRETTA COLLABORAZIONE ALL'OPERA DEL MINISTRO (prov. stato previsione Commercio Internazionale - gestione stralcio)	2					
		Totale	2					
	Totale		231	218	208	194	199	190
122	MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE	DIPARTIMENTO DELL'AMMINISTRAZIONE GENERALE DEL PERSONALE E DEI SERVIZI	319	282	875	212	202	175
		DIPARTIMENTO DEL TESORO	9	8	0	0		
		DIPARTIMENTO DELLA RAGIONERIA GENERALE DELLO STATO	20	21	0	0		
		DIPARTIMENTO DELLE FINANZE	31	33	0	0		
		Totale	379	344	875	212	202	175
	MINISTERO DELLO SVILUPPO ECONOMICO	DIPARTIMENTO PER IL MERCATO (ex stato previsione Sviluppo Economico)	10					
		UFFICIO PER GLI AFFARI GENERALI E LE RISORSE		42	27	24	28	24
		Totale	10	42	27	24	28	24
	MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI	SEGRETARIATO GENERALE (ex stato previsione Lavoro e Previdenza Sociale)	2					
		DIREZIONE GENERALE PER LE POLITICHE DEL PERSONALE, INNOVAZIONE, BILANCIO E LOGISTICA				44	40	38
		Dipartimento servizi ed affari generali		437				
		DIREZIONE GENERALE DELLA COMUNICAZIONE			0			
DIREZIONE GENERALE DELLE RISORSE UMANE E AFFARI GENERALI				63	0			
	DIREZIONE GENERALE DELLE RISORSE UMANE E AFFARI GENERALI (ex stato previsione Lavoro e Previdenza Sociale)	355						
	Totale	357	437	63	44	40	38	
MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI	ISPETTORATO GENERALE DEL MINISTERO E DEGLI UFFICI ALL'ESTERO	4	3	3	3	3	3	
	DIREZIONE GENERALE PER IL PERSONALE	26						
	DIREZIONE GENERALE PER LE RISORSE E L'INNOVAZIONE				32	35	35	
	DIREZIONE GENERALE PER LE RISORSE UMANE E L'ORGANIZZAZIONE		29	24				
	DIREZIONE GENERALE PER GLI AFFARI AMMINISTRATIVI, DI BILANCIO E IL PATRIMONIO	174	143	22				
	DIREZIONE GENERALE PER L'AMMINISTRAZIONE, L'INFORMATICA E LE COMUNICAZIONI				49	40	44	
	SERVIZIO PER LA STAMPA E LA COMUNICAZIONE ISTITUZIONALE				0			
	SERVIZIO STAMPA E INFORMAZIONE	4	3	0				
	SERVIZIO PER L'INFORMATICA, LE COMUNICAZIONI E LA CIFRA	47	39	33	0			
	ISTITUTO DIPLOMATICO	3	0	0				
	Totale	258	217	83	83	77	82	
MINISTERO DELL'ISTRUZIONE, DELL'UNIVERSITÀ E DELLA RICERCA	DIPARTIMENTO PER L'ISTRUZIONE		25	25	0		0	
	DIPARTIMENTO PER LA PROGRAMMAZIONE MINISTERIALE E PER LA GESTIONE MINISTERIALE DEL BILANCIO, DELLE RISORSE UMANE E DELL'INFORMAZIONE (ex stato previsione Istruzione)	66						
	DIPARTIMENTO PER L'ISTRUZIONE (ex stato previsione Istruzione)	27						
	DIPARTIMENTO PER LA PROGRAMMAZIONE E LA GESTIONE DELLE RISORSE UMANE, FINANZIARIE E STRUMENTALI				56	53	47	
	DIPARTIMENTO PER LA PROGRAMMAZIONE E LA GESTIONE DELLE RISORSE UMANE, FINANZIARIE E STRUMENTALI E PER LA COMUNICAZIONE		67					
	Totale	93	92	81	53	47	35	
MINISTERO DELL'INTERNO	DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI	0	0	0	0			

Programma	Ministero	Esercizio	2008	2009	2010	2011	2012	2013
		Centro di responsabilità	Impegni Totali		Impegni Totali		Impegni Totali	
		DIPARTIMENTO PER LE POLITICHE DEL PERSONALE DELL'AMMINISTRAZIONE CIVILE E PER LE RISORSE STRUMENTALI E FINANZIARIE	374	196	140	173	175	122
		Totale	374	196	140	173	175	122
	MINISTERO DELL'AMBIENTE E DELLA TUTELA DEL TERRITORIO E DEL MARE	DIREZIONE GENERALE DEGLI AFFARI GENERALI E DEL PERSONALE			13	8	13	11
		DIREZIONE GENERALE PER I SERVIZI INTERNI DEL MINISTERO	12	17				
		Totale	12	17	13	8	13	11
		DIPARTIMENTO PER LE INFRASTRUTTURE, GLI AFFARI GENERALI ED IL PERSONALE		128	63	63	59	73
		DIREZIONE GENERALE PER GLI AFFARI GENERALI E DEL PERSONALE (ex stato previsione Infrastrutture)	32					
		DIPARTIMENTO PER I TRASPORTI E LA NAVIGAZIONE ED I SISTEMI INFORMATIVI E STATISTICI		23	9			
		DIREZIONE GENERALE PER LA PROGRAMMAZIONE (ex stato previsione Infrastrutture)	0					
		DIREZIONE GENERALE PER LO SVILUPPO DEL TERRITORIO (ex stato previsione Infrastrutture)	0					
	MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE E DEI TRASPORTI	DIREZIONE GENERALE PER LA REGOLAZIONE (ex stato previsione Infrastrutture)	0					
		DIREZIONE GENERALE PER LE INFRASTRUTTURE FERROVIARIE, PORTUALI ED AEROPORTUALI (ex stato previsione Infrastrutture)	0					
		DIREZIONE GENERALE PER LE DIGHE, LE INFRASTRUTTURE IDRICHE ED ELETTRICHE (ex stato previsione Infrastrutture)	0					
		DIREZIONE GENERALE PER LA SICUREZZA E LA VIGILANZA SULLE INFRASTRUTTURE (ex stato previsione Infrastrutture)	0					
		DIREZIONE GENERALE PER L'INTEROPERABILITA' DEL SISTEMA FERROVIARIO TRANSEUROPEO (ex stato previsione Infrastrutture)	0					
		Totale	32	151	72	63	59	73
	MINISTERO DELLE COMUNICAZIONI	SEGRETARIATO GENERALE (prov. stato previsione Comunicazioni)	3					
		DIREZIONE GENERALE PER LA GESTIONE DELLE RISORSE UMANE (prov. stato previsione Comunicazioni)	14					
		DIREZIONE GENERALE PER LA GESTIONE DELLE RISORSE STRUMENTALI ED INFORMATIVE (prov. stato previsione Comunicazioni)	7					
		Totale	24					
	MINISTERO DELLA DIFESA	BILANCIO E AFFARI FINANZIARI	53	56	50	53	47	44
		SEGRETARIATO GENERALE			3	3	3	3
		Totale	53	56	53	56	50	47
	MINISTERO DELLE POLITICHE AGRICOLE ALIMENTARI E FORESTALI	DIPARTIMENTO DELLE POLITICHE COMPETITIVE DEL MONDO RURALE E DELLA QUALITA'			12	11	12	
		DIPARTIMENTO DELLE POLITICHE COMPETITIVE DELLA QUALITA' AGROALIMENTARE E DELLA PESCA						9
		DIPARTIMENTO DELLE POLITICHE DI SVILUPPO	14					
		DIPARTIMENTO DELLE POLITICHE DI SVILUPPO ECONOMICO E RURALE		13				
		Totale	14	13	12	11	12	9
	MINISTERO PER I BENI E LE ATTIVITA' CULTURALI	SEGRETARIATO GENERALE	36	9	1			
		ORGANIZZAZIONE, INNOVAZIONE, FORMAZIONE, QUALIFICAZIONE PROFESSIONALE E LE RELAZIONI SINDACALI	54	34				
		BILANCIO, PROGRAMMAZIONE ECONOMICA, PROMOZIONE, QUALITA' E STANDARDIZZAZIONE DELLE PROCEDURE	7	8	0			
		BENI ARCHITETTONICI, STORICO-ARTISTICI ED ETNOANTROPOLOGICI	6	0				
		DIREZIONE GENERALE PER IL PAESAGGIO, LE BELLE ARTI, L'ARCHITETTURA E L'ARTE CONTEMPORANEE			0			
		DIREZIONE GENERALE PER L'ORGANIZZAZIONE, GLI AFFARI			67	38	51	27

Programma	Ministero	Esercizio	2008	2009	2010	2011	2012	2013
		Centro di responsabilità	Impegni Totali					
		GENERALI, L'INNOVAZIONE, IL BILANCIO ED IL PERSONALE						
		Totale	104	52	68	38	51	27
	MINISTERO DELLA SALUTE	DIPARTIMENTO DELLA QUALITA' (prov. stato previsione Salute)	32					
		DIPARTIMENTO DELL'INNOVAZIONE			42	42		
		DIPARTIMENTO DELL'INNOVAZIONE (prov. stato previsione Salute)	34					
		UFFICIO GENERALE DELLE RISORSE, DELL'ORGANIZZAZIONE E DEL BILANCIO					55	49
		Totale	66		42	42	55	49
	MINISTERO DEI TRASPORTI	DIPARTIMENTO PER I TRASPORTI TERRESTRI, PERSONALE, AFFARI GENERALI E PIANIFICAZIONE GENERALE DEI TRASPORTI (prov. stato previsione Trasporti)	84					
		Totale	84					
	MINISTERO DELL'UNIVERSITÀ E DELLA RICERCA	DIREZIONE GENERALE PER GLI AFFARI GENERALI, IL BILANCIO E LE RISORSE UMANE (prov. stato previsione Università)	6					
		Totale	6					
	MINISTERO DELLA SOLIDARIETA' SOCIALE	DIREZIONE GENERALE DELLE RISORSE UMANE E AFFARI GENERALI (prov. stato previsione Solidarieta' Sociale)	2					
		Totale	2					
	SCUOLA SUPERIORE DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE	DESCRIZIONE NON PRESENTE						0
Totale							0	
MINISTERO DEL COMMERCIO INTERNAZIONALE	DIREZIONE GENERALE PER GLI AFFARI GENERALI E PER LE RISORSE UMANE (prov. stato previsione Commercio Internazionale)	5						
	Totale	5						
Totale		1.874	1.618	1.527	807	808	693	
123 Servizi generali, formativi ed approvvigionamenti per le Amministrazioni pubbliche	MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE	DIPARTIMENTO DELL'AMMINISTRAZIONE GENERALE DEL PERSONALE E DEI SERVIZI				137	71	91
		DIPARTIMENTO DEL TESORO				527	688	534
	Totale				664	759	625	
Totale					664	759	625	
124 Fondi da assegnare	MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE	GABINETTO E UFFICI DI DIRETTA COLLABORAZIONE ALL'OPERA DEL MINISTRO	0	0	0	0	0	0
		DIPARTIMENTO DELL'AMMINISTRAZIONE GENERALE DEL PERSONALE E DEI SERVIZI	10	6	3	46	17	38
		DIPARTIMENTO DEL TESORO	3	600	3	5	177	2
		DIPARTIMENTO DELLA RAGIONERIA GENERALE DELLO STATO	1	30	20	16	4	10
		DIPARTIMENTO DELLE FINANZE	0	0	0	12	0	
		SERVIZIO PER LA GESTIONE DELLE SPESE RESIDUALI	46	28	0	0		
		Totale	59	664	26	78	197	50
	MINISTERO DELLO SVILUPPO ECONOMICO	DIPARTIMENTO PER IL MERCATO (ex stato previsione Sviluppo Economico)	0					
		UFFICIO PER GLI AFFARI GENERALI E LE RISORSE		0	0	17	11	13
	Totale	0	0	0	17	11	13	
	MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI	GABINETTO E UFFICI DI DIRETTA COLLABORAZIONE ALL'OPERA DEL MINISTRO		0				
		GABINETTO E UFFICI DI DIRETTA COLLABORAZIONE ALL'OPERA DEL MINISTRO (ex stato previsione Lavoro e Previdenza Sociale)	12					
		SEGRETARIATO GENERALE				0		
		DIREZIONE GENERALE PER LE POLITICHE DEL PERSONALE, INNOVAZIONE, BILANCIO E LOGISTICA					31	24
Dipartimento servizi ed affari generali			10					
DIREZIONE GENERALE DELLA COMUNICAZIONE					0			
DIREZIONE GENERALE PER LE POLITICHE ATTIVE E PASSIVE DEL LAVORO						0		
DIREZIONE GENERALE DEL MERCATO DEL LAVORO (ex stato previsione Lavoro e Previdenza Sociale)	0							
DIREZIONE GENERALE DELLE RISORSE UMANE E AFFARI				8				

Programma	Ministero	Esercizio	2008	2009	2010	2011	2012	2013
		Centro di responsabilità	Impegni Totali		Impegni Totali		Impegni Totali	
		GENERALI						
		DIREZIONE GENERALE DELLE RISORSE UMANE E AFFARI GENERALI (ex stato previsione Lavoro e Previdenza Sociale)	0					
		Totale	12	10	8	31	24	24
	MINISTERO DELLA GIUSTIZIA	DIPARTIMENTO DELL'ORGANIZZAZIONE GIUDIZIARIA, DEL PERSONALE E DEI SERVIZI	0	0	0	116	34	34
		Totale	0	0	0	116	34	34
	MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI	DIREZIONE GENERALE PER LE RISORSE E L'INNOVAZIONE				11	10	20
		DIREZIONE GENERALE PER GLI AFFARI AMMINISTRATIVI, DI BILANCIO E IL PATRIMONIO	68	0	0			
		DIREZIONE GENERALE PER L'AMMINISTRAZIONE, L'INFORMATICA E LE COMUNICAZIONI				0		
		Totale	68	0	0	11	10	20
	MINISTERO DELL'ISTRUZIONE, DELL'UNIVERSITÀ E DELLA RICERCA	DIPARTIMENTO PER LA PROGRAMMAZIONE MINISTERIALE E PER LA GESTIONE MINISTERIALE DEL BILANCIO, DELLE RISORSE UMANE E DELL'INFORMAZIONE (ex stato previsione Istruzione)	-6					
		DIPARTIMENTO PER LA PROGRAMMAZIONE E LA GESTIONE DELLE RISORSE UMANE, FINANZIARIE E STRUMENTALI			0	62	31	180
		DIPARTIMENTO PER LA PROGRAMMAZIONE E LA GESTIONE DELLE RISORSE UMANE, FINANZIARIE E STRUMENTALI E PER LA COMUNICAZIONE		0				
		Totale	-6	0	0	62	31	180
	MINISTERO DELL'INTERNO	DIPARTIMENTO DEI VIGILI DEL FUOCO, DEL SOCCORSO PUBBLICO E DELLA DIFESA CIVILE	0	0	0			
		DIPARTIMENTO PER LE POLITICHE DEL PERSONALE DELL'AMMINISTRAZIONE CIVILE E PER LE RISORSE STRUMENTALI E FINANZIARIE	26	18	11	45	43	17
		Totale	26	18	11	45	43	17
	MINISTERO DELL'AMBIENTE E DELLA TUTELA DEL TERRITORIO E DEL MARE	GABINETTO E UFFICI DI DIRETTA COLLABORAZIONE ALL'OPERA DEL MINISTRO	0	0				
		DIREZIONE GENERALE DEGLI AFFARI GENERALI E DEL PERSONALE			0	2	5	2
		DIREZIONE GENERALE PER I SERVIZI INTERNI DEL MINISTERO	0	0				
		Totale	0	0	0	2	5	2
	MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE E DEI TRASPORTI	DIPARTIMENTO PER LE INFRASTRUTTURE, GLI AFFARI GENERALI ED IL PERSONALE		0	157	135	15	5
		DIREZIONE GENERALE PER GLI AFFARI GENERALI E DEL PERSONALE (ex stato previsione Infrastrutture)	0					
		DIPARTIMENTO PER I TRASPORTI E LA NAVIGAZIONE ED I SISTEMI INFORMATIVI E STATISTICI		0	0	0	0	0
		Totale	0	0	157	135	15	5
	MINISTERO DELLE COMUNICAZIONI	DIREZIONE GENERALE PER LA GESTIONE DELLE RISORSE UMANE (prov. stato previsione Comunicazioni)	0					
		Totale	0					
	MINISTERO DELLA DIFESA	BILANCIO E AFFARI FINANZIARI	0	0	0	0	0	0
		SEGRETARIATO GENERALE	0	0	0	0	0	89
		ARMA DEI CARABINIERI	0	0	0	0	0	0
		Totale	0	0	0	0	0	89
	MINISTERO DELLE POLITICHE AGRICOLE ALIMENTARI E FORESTALI	GABINETTO E UFFICI DI DIRETTA COLLABORAZIONE ALL'OPERA DEL MINISTRO	0	0				
		DIPARTIMENTO DELLE POLITICHE COMPETITIVE DEL MONDO RURALE E DELLA QUALITÀ			0	8	4	
		DIPARTIMENTO DELLE POLITICHE COMPETITIVE DELLA QUALITÀ AGROALIMENTARE E DELLA PESCA						3
		DIPARTIMENTO DELLE POLITICHE DI SVILUPPO	0					
		DIPARTIMENTO DELLE POLITICHE DI SVILUPPO ECONOMICO E RURALE		0				
		Totale	0	0	0	8	4	3

Programma	Ministero	Esercizio							
		2008	2009	2010	2011	2012	2013		
		Centro di responsabilità		Impegni Totali	Impegni Totali	Impegni Totali			
125	MINISTERO PER I BENI E LE ATTIVITA' CULTURALI	SEGRETARIATO GENERALE	0	0	0				
		ORGANIZZAZIONE, INNOVAZIONE, FORMAZIONE, QUALIFICAZIONE PROFESSIONALE E LE RELAZIONI SINDACALI	49	53					
		BILANCIO, PROGRAMMAZIONE ECONOMICA, PROMOZIONE, QUALITA' E STANDARDIZZAZIONE DELLE PROCEDURE	0	0					
		DIREZIONE GENERALE PER L'ORGANIZZAZIONE, GLI AFFARI GENERALI, L'INNOVAZIONE, IL BILANCIO ED IL PERSONALE			50	0	15	19	
		Totale	49	53	50	0	15	19	
		MINISTERO DELLA SALUTE	DIPARTIMENTO DELL'INNOVAZIONE			4	35		
			DIPARTIMENTO DELL'INNOVAZIONE (prov. stato previsione Salute)	0					
	UFFICIO GENERALE DELLE RISORSE, DELL'ORGANIZZAZIONE E DEL BILANCIO						23	18	
	Totale		0		4	35	23	18	
	MINISTERO DEI TRASPORTI	DIPARTIMENTO PER I TRASPORTI TERRESTRI, PERSONALE, AFFARI GENERALI E PIANIFICAZIONE GENERALE DEI TRASPORTI (prov. stato previsione Trasporti)	0						
		Totale	0						
	MINISTERO DELL'UNIVERSITA' E DELLA RICERCA	DIREZIONE GENERALE PER GLI AFFARI GENERALI, IL BILANCIO E LE RISORSE UMANE (prov. stato previsione Università)	0						
		Totale	0						
	MINISTERO DELLA SOLIDARIETA' SOCIALE	GABINETTO E UFFICI DI DIRETTA COLLABORAZIONE ALL'OPERA DEL MINISTRO (prov. stato previsione Solidarieta' Sociale - gestione stralcio)	0						
		DIREZIONE GENERALE DELLE RISORSE UMANE E AFFARI GENERALI (prov. stato previsione Solidarieta' Sociale)	0						
		Totale	0						
	MINISTERO DEL COMMERCIO INTERNAZIONALE	DIREZIONE GENERALE PER GLI AFFARI GENERALI E PER LE RISORSE UMANE (prov. stato previsione Commercio Internazionale)	0						
		Totale	0						
	Totale		209	745	257	541	413	473	
	125	MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE	DIPARTIMENTO DELL'AMMINISTRAZIONE GENERALE DEL PERSONALE E DEI SERVIZI			11	59	11	7
			DIPARTIMENTO DEL TESORO	75.056	67.144	66.823	70.920	78.332	76.471
			DIPARTIMENTO DELLA RAGIONERIA GENERALE DELLO STATO	4.382	5.604	2.809	2.953	3.312	5.853
			Totale	79.438	72.748	69.643	73.933	81.655	82.331
MINISTERO PER I BENI E LE ATTIVITA' CULTURALI		BILANCIO, PROGRAMMAZIONE ECONOMICA, PROMOZIONE, QUALITA' E STANDARDIZZAZIONE DELLE PROCEDURE	8	7					
		DIREZIONE GENERALE PER L'ORGANIZZAZIONE, GLI AFFARI GENERALI, L'INNOVAZIONE, IL BILANCIO ED IL PERSONALE			4				
		Totale	8	7	4				
Totale		79.446	72.755	69.647	73.933	81.655	82.331		
TOTALE		467.826	470.657	469.775	362.771	366.536	372.779		
Spesa Finale per imp. Tot.		531.156	536.186	530.610	515.173	535.473	571.780		
%		88,08	87,78	88,54	70,42	68,45	65,20		

L'ORGANIZZAZIONE E LA GESTIONE DEL PERSONALE

LA REVISIONE DEGLI ASSETTI ORGANIZZATIVI

- 1. Linee generali di attuazione delle riforme amministrative connesse con gli obiettivi di revisione della spesa (*spending review*)**
- 2. La revisione degli apparati ministeriali**
- 3. Raccordi tra bilancio e organizzazione**
- 4. Misure di semplificazione e di informatizzazione**
- 5. Strumenti per l'attuazione della trasparenza nella PA e la lotta alla corruzione**

1. Linee generali di attuazione delle riforme amministrative connesse con gli obiettivi di revisione della spesa (*spending review*)

Nel corso del 2013 sono proseguite, in coerenza con le misure normative recentemente introdotte, le politiche relative al riordino degli assetti organizzativi della Pubblica amministrazione, intese prioritariamente ad una riduzione della spesa, richiedendosi una parallela riconsiderazione anche sotto il profilo della funzionalità ed efficienza.

Tali obiettivi, sui quali da tempo la Corte ha richiamato l'attenzione - nella consapevolezza che la riduzione della spesa primaria e il miglioramento delle condizioni per lo sviluppo richiedono anche il ridisegno organizzativo delle Amministrazioni pubbliche e la rivisitazione dei processi amministrativi - risultano accentuati nelle linee programmatiche di Governo.

Le recenti norme di stabilizzazione economico-finanziaria hanno introdotto importanti modifiche nell'assetto organizzativo delle Amministrazioni dello Stato e degli Enti pubblici prevedendo la realizzazione di un vasto programma di analisi e valutazione della spesa (c.d. meccanismo della *spending review*) volto a razionalizzare e ottimizzare la gestione delle spese e dei costi di funzionamento anche attraverso l'attuazione di incisive misure di riduzione che hanno interessato le strutture e il personale dell'Amministrazione pubblica.

Va, al riguardo, osservato che la razionalizzazione delle strutture organizzative in una prospettiva strategica supera una logica di soli tagli lineari, con il giustapporsi di norme dettate dalla contingenza della riduzione della spesa, necessitando di un quadro di riferimento di più ampie riforme.

In questo senso, agli interventi di razionalizzazione delle strutture organizzative, in una logica di *spending review*, si affiancano misure dirette ad attuare un generale processo di semplificazione e di efficientamento della Pubblica amministrazione, nel quale assumono sempre maggior rilievo gli strumenti di controllo, per la lotta alla corruzione e per l'attuazione della trasparenza nella PA.

Nel complesso percorso di riordino degli apparati pubblici un obiettivo prioritario è stato quello di revisione degli organici di personale. L'intento del Governo di ridurre e razionalizzare la spesa del pubblico impiego ha trovato attuazione attraverso una serie di interventi. Si è fatto, pertanto, ricorso a diverse misure di riduzione, dapprima incidendo sulle dotazioni organiche delle Amministrazioni ed affidando, in una seconda fase, il riassorbimento delle eccedenze all'adozione di appositi piani di razionalizzazione degli assetti organizzativi¹, da considerare in una compiuta pianificazione delle politiche di personale.

Nella sintetica ricognizione del complesso percorso di riduzione degli apparati, può considerarsi come le politiche di razionalizzazione abbiano sinora privilegiato interventi di immediata riduzione delle dotazioni organiche del personale dirigenziale e non dirigenziale, peraltro avvicinando la definizione degli organici in termini più o meno coincidenti con il personale in servizio.

In una più ampia e necessaria prospettiva, un obiettivo ancora da perseguire e da cui si attendono significativi risultati è quello di una rivisitazione delle dimensioni, del ruolo e delle attribuzioni degli uffici, da attuare attraverso un percorso di razionalizzazione degli apparati non solo in termini quantitativi, in stretta aderenza alle finalità perseguite.

Le misure complessivamente approvate, spesso attraverso lo strumento della decretazione di urgenza, talora intervenendo anche a breve distanza per apportare correttivi in corso d'opera, si inseriscono in un contesto più generale di applicazione delle nuove regole di contabilità (legge n. 196 del 2009² s.m.i.), che evidenziano stretti e dinamici raccordi anche nello specifico percorso di riconsiderazione degli apparati.

In tal senso i nessi con l'articolazione del bilancio in missioni e programmi appaiono sottolineati anche nel Programma di lavoro recante gli obiettivi e gli indirizzi metodologici dell'attività di revisione della spesa pubblica per il periodo novembre 2014 - ottobre 2016, predisposto dal Commissario straordinario per la *spending review*. Gli obiettivi sono esplicitati in un "Documento di indirizzo" relativo alla revisione della spesa, approvato dal Comitato interministeriale in data 25 novembre 2013³, basato su tre pilastri: la modernizzazione dei processi di spesa pubblica, il contenimento dei costi e il miglioramento della qualità dei servizi pubblici offerti ai cittadini.

Va sottolineato che il ruolo del Commissario straordinario per la *spending review*, risulta innovato e potenziato in base all'art. 49**bis** del DL n. 69 del 2013, recante "Disposizioni urgenti per il rilancio dell'economia", convertito con modificazioni dalla legge n. 98 del 2013, c.d. "decreto del fare", che ne ha ampliato il perimetro di intervento, attribuendogli competenza ad ampio raggio sulla spesa delle Pubbliche amministrazioni, degli Enti pubblici, nonché della società controllate direttamente o

¹ Si veda in proposito la Circolare della Presidenza del Consiglio dei ministri, Dipartimento della funzione pubblica, n. 4 del 2014 "Piani di razionalizzazione degli assetti organizzativi e riduzione della spesa di personale. Dichiarazione di eccedenza e prepensionamento". Più di recente si segnala l'ampia consultazione operata dal Governo in tema di riforma della PA ed in particolare delle misure relative al personale (mobilità e trattamento in servizio).

² Legge 31 dicembre 2009, n. 196 "Legge di contabilità e finanza pubblica".

³ Il Commissario agisce sulla base degli indirizzi approvati dal Comitato interministeriale, presieduto dal Presidente del Consiglio dei ministri e composto dal Ministro dell'economia e delle finanze, dal Ministro dell'interno, dal Ministro per i rapporti con il Parlamento, dal Ministro per la pubblica amministrazione e semplificazione e dal Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio.

indirettamente da Amministrazioni pubbliche che non emettono strumenti finanziari quotati in mercati regolamentati⁴.

Tra le recenti novità normative intervenute in tema di *spending review*, si segnala, in particolare, il DL n. 66 del 2014⁵ che affida al Commissario straordinario per la razionalizzazione della spesa la predisposizione, entro il 31 ottobre 2014, di un programma di razionalizzazione ed incremento di efficienza delle società municipalizzate⁶.

Si tratta di un ambito, quello della razionalizzazione delle partecipate in generale⁷, che va più propriamente ad inserirsi in un percorso di contenimento delle spese e di assoggettamento alle medesime regole delle Pubbliche amministrazioni, in particolare per quelle del personale, iniziato già a partire dal DL n. 78 del 2010⁸ e proseguito con il DL n. 95 del 2012⁹ ¹⁰. Non ultimo è il DL n. 101 del 2013¹¹ che ha esteso alle società partecipate il modello di mobilità del personale previsto per le Amministrazioni dello Stato e per gli Enti pubblici¹².

⁴ Lo stesso decreto ha riconosciuto al Commissario, nell'esercizio delle propria attività di revisione, rilevanti poteri istruttori, la facoltà di disporre ispezioni e verifiche avvalendosi dell'Ispettorato per la funzione pubblica e del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato oltre che della collaborazione della Guardia di finanza. Il legislatore ha inoltre previsto la durata triennale dell'incarico, ritagliando in tal modo in favore del Commissario per la "*spending review*" un ruolo stabile nel quadro dell'azione di governo in materia di programmazione economico-finanziaria (l'art. 49 del suddetto decreto prevede anche la proroga dei termini previsti dagli articoli 3, commi 3 e 4 e 5, comma 2, del DL n. 95 del 2012).

⁵ DL 24 aprile 2014, n. 66 recante "Misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale".

⁶ Il decreto-legge ha previsto ulteriori misure di contenimento della spesa pubblica. In particolare, si segnalano quelli sull'imposizione di un limite al trattamento economico del personale pubblico e delle società partecipate (art. 13), sul concorso degli organi costituzionali alla riduzione della spesa pubblica (art. 17), nonché della RAI (art. 21), sul pagamento dei debiti della Pubblica amministrazione e in particolare di quelli sanitari (art. 34 e art. 36), sull'edilizia scolastica.

⁷ Vedasi sull'argomento il recente Rapporto 2014 sul coordinamento della finanza pubblica.

⁸ DL 31 maggio 2010, n. 78. Recante "Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica" convertito con modificazioni dalla legge 30 luglio 2010 n. 122.

⁹ DL 6 luglio 2012, n. 95 "Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario" convertito con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012 n. 135.

¹⁰ L'art. 6 del DL n. 78 del 2010 ha previsto la riduzione del 10 per cento dei compensi spettanti a tutti i membri del Consiglio di amministrazione e del Comitato esecutivo delle società inserite nel Conto economico della Pubblica amministrazione e delle società possedute direttamente o indirettamente in misura totalitaria dalle Pubbliche amministrazioni. Le società incluse nel conto economico consolidato della PA a totale partecipazione pubblica diretta o indiretta sono state inoltre assoggettate, con l'articolo 1, comma 7, del DL n. 95 del 2012, per specifici settori merceologici, alle procedure centralizzate di acquisto valide per le altre Pubbliche amministrazioni, ovvero all'obbligo di ricorrere ai sistemi telematici di negoziazione messi a disposizione per le PP.AA. da Consip e dalle centrali regionali di acquisto. Le stesse, per ciò che concerne le spese per consumi intermedi, sono state assoggettate ai principi di riduzione di spesa per studi e consulenze, relazioni pubbliche, convegni, mostre e pubblicità, nonché per sponsorizzazioni, prevista per le "Pubbliche amministrazioni" inserite nel conto della PA, e i relativi risparmi di spesa sono destinati ad essere distribuiti tra i soci a titolo di dividendo.

¹¹ DL 31 agosto 2013, n. 101 "Disposizioni urgenti per il perseguimento di obiettivi di razionalizzazione nelle Pubbliche amministrazioni, convertito con modificazioni dalla legge 30 ottobre 2013, n. 125".

¹² A norma dell'art. 3, comma 2 le società controllate in modo diretto o indiretto dalla Pubblica amministrazione "possono sulla base di un accordo tra di esse e senza necessità del consenso del lavoratore, realizzare processi di mobilità di personale, anche in servizio alla data di entrata in vigore dello stesso. Il procedimento in virtù di espressa clausola di salvaguardia deve avvenire senza oneri aggiuntivi per la finanza pubblica e non si applica alle società emittenti strumenti finanziari quotati nei mercati regolamentati e delle società dalle stesse controllate ed infine non è possibile tra le società e le PA". Lo stesso DL attraverso la riformulazione dell'art. 60, comma 3, del d.lgs. n. 165 del 2001 assoggetta inoltre le società partecipate al controllo sulla spesa per il personale. L'art. 2 stabilisce infatti che gli Enti pubblici economici, le aziende che producono servizi di pubblica utilità, le società non quotate partecipate direttamente o indirettamente, a qualunque titolo, dalle Pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, diverse da quelle emittenti strumenti finanziari quotati in mercati regolamentati e dalle società dalle stesse controllate, nonché gli Enti e le aziende di cui all'articolo 70, comma 4, sono soggetti all'obbligo di comunicazione alla Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento della

2. La revisione degli apparati ministeriali

Come anticipato, le norme di stabilizzazione economico-finanziaria che si sono susseguite hanno introdotto importanti modifiche nell'assetto organizzativo delle Amministrazioni dello Stato e degli Enti pubblici prevedendo la realizzazione di un vasto programma di analisi e valutazione della spesa (la citata *spending review*) volto a razionalizzare e ottimizzare la gestione delle spese e dei costi di funzionamento anche attraverso l'attuazione di incisive misure di riduzione che hanno interessato le strutture e il personale dell'Amministrazione pubblica.

La politica di contenimento della spesa delle PA si è incentrata, in particolare, su due categorie di spesa: quella dei consumi intermedi e quella dei redditi da lavoro dipendente, via via inquadrando tale secondo profilo in un vero e proprio intervento strutturale diretto ad incidere sull'assetto organizzativo delle Pubbliche amministrazioni. A partire dall'art. 74, comma 1, del DL n. 112 del 2008¹³, si è, infatti, previsto un primo ridimensionamento degli assetti organizzativi esistenti nelle Amministrazioni dello Stato, cui ha fatto seguito un ulteriore intervento di riduzione, disposto dall'articolo 2, comma 8bis, del DL n. 194 del 2009¹⁴, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 25 del 2010¹⁵.

Il perdurare della congiuntura economica negativa ha reso necessario – in linea con le indicazioni provenienti dagli organismi comunitari e nell'ottica del perseguimento degli obiettivi di pareggio di bilancio – ulteriori interventi mirati alla contrazione della spesa pubblica. In tale direzione si è operata la riduzione su base percentuale del numero degli uffici e delle dotazioni organiche delle Pubbliche amministrazioni. Infatti, al fine di consentire alle Amministrazioni centrali di pervenire ad una progressiva flessione della spesa corrente primaria in rapporto al Pil, nel corso degli anni 2012 e 2013, il decreto-legge n. 138 del 2011, convertito nella legge n. 148 del 2011 ha previsto un'ulteriore riduzione degli uffici dirigenziali di livello non generale, e delle relative dotazioni organiche, e la rideterminazione delle dotazioni organiche del personale non dirigenziale, ad esclusione di quelle degli Enti di ricerca, da attuarsi in misura non inferiore al 10 per cento di quelli risultanti a seguito

funzione pubblica e al Ministero dell'economia e delle finanze, il costo annuo del personale comunque utilizzato, in conformità alle procedure definite dal Ministero dell'economia e delle finanze, d'intesa con il predetto Dipartimento della funzione pubblica.

¹³ DL 25 giugno 2008, n. 112 "Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione Tributaria" convertito con modificazioni dalla legge 6 agosto 2012, n. 133.

¹⁴ DL 30 dicembre 2009, n. 194 "Proroga di termini previsti da disposizioni legislative" convertito con modificazioni dalla legge 26 febbraio 2010, n. 25.

¹⁵ In particolare la citata disposizione prevedeva che le Amministrazioni destinatarie delle nuove misure già individuate nell'ambito applicativo definito dall'articolo 74, comma 1, provvedessero ad attuare, entro il 30 giugno 2010, un'ulteriore riduzione degli uffici dirigenziali di livello non generale, e delle relative dotazioni organiche, in misura non inferiore al 10 per cento di quelli risultanti a seguito dell'applicazione del predetto articolo 74 ed alla rideterminazione delle dotazioni organiche del personale non dirigenziale, ad esclusione degli enti di ricerca, apportando un'ulteriore riduzione non inferiore al 10 per cento della spesa complessiva relativa al numero dei posti di organico di tale personale risultante a seguito dell'applicazione del predetto articolo 74. Va rilevato che il comma 8-quinquies del citato articolo 2, escludeva dall'ambito applicativo della norma le Amministrazioni che abbiano subito una riduzione delle risorse ai sensi dell'articolo 17, commi 4 e 6, del decreto-legge n. 78 del 2009; il personale amministrativo operante presso gli Uffici giudiziari; il Dipartimento della protezione civile; le Autorità di bacino di rilievo nazionale; il Corpo della Polizia Penitenziaria; i magistrati; l'Agenzia italiana del farmaco; le strutture del comparto sicurezza, delle Forze armate, del Corpo nazionale dei VV.FF., gli avvocati e i procuratori dello Stato; il personale della carriera diplomatica e della carriera prefettizia.

dell'applicazione dell'articolo 2, comma 8bis, del già citato decreto-legge n. 194 del 2009¹⁶.

Ulteriori tagli agli uffici e alle dotazioni organiche delle Amministrazioni pubbliche sono stati operati con il DL n. 95 del 2012, c.d. decreto “*spending review bis*”, convertito dalla legge n. 135 del 2012¹⁷ e successivamente dal DL n. 101 del 2013.

Sul piano generale, si osserva che la recente normativa, diversamente dai precedenti interventi di razionalizzazione, oltre a realizzare una riduzione della spesa, attraverso puntuali obiettivi di riduzione degli uffici dirigenziali, del personale adibito allo svolgimento di compiti logistico-strumentali e di supporto, nonché delle dotazioni organiche del personale non dirigenziale, ha inteso anche perseguire l'obiettivo di una revisione degli assetti organizzativi esistenti (art. 2, comma 10, DL n. 95 del 2012).

In particolare, l'art. 2, comma 10ter, del DL n. 95 del 2012 ha previsto l'utilizzo dello strumento del dPCM anche per l'emanazione dei regolamenti di organizzazione. Ciò ha semplificato notevolmente l'iter di approvazione dei regolamenti, consentendo così alle Amministrazioni di applicare le riduzioni di contingente previste dalla normativa e allo stesso tempo di ricalibrare l'assetto organizzativo nel suo complesso. Il termine massimo del 31 dicembre 2013 previsto per l'adozione dei regolamenti di organizzazione è stato dapprima differito al 28 febbraio e, di recente, ulteriormente prorogato al 15 luglio 2014.

Di seguito si riporta una tavola sullo stato di attuazione dei regolamenti di organizzazione dei Ministeri al 12 maggio 2014.

Tavola 1

REGOLAMENTI DI ORGANIZZAZIONE DEI MINISTERI

Ministeri che hanno definito il regolamento di organizzazione	
Economia e delle finanze	dPCM 27 febbraio 2013, n. 67
Politiche agricole alimentari e forestali	dPCM 27 febbraio 2013, n. 105
Affari esteri	dPCM 25 luglio 2013
Sviluppo economico	dPCM 5 dicembre 2013 n. 158
Salute	dPCM 11 febbraio 2014 n. 59
Infrastrutture e trasporti	dPCM 11 febbraio 2014 n. 72
Ministeri il cui regolamento di organizzazione è stato deliberato dal Consiglio dei Ministri	
Istruzione, università e ricerca	Approvato con delibera del Consiglio dei ministri del 31 gennaio 2014 ¹⁸
Lavoro e politiche sociali	Approvato con delibera del Consiglio dei ministri del 14 febbraio 2014
Ambiente e tutela territorio e mare	Approvato con delibera del Consiglio dei ministri del 14 febbraio 2014 ¹⁹
Beni e attività culturali e turismo	Approvato con delibera del Consiglio dei ministri del 28 febbraio 2014
Ministeri che hanno formulato la proposta entro il 31 dicembre 2013	
Giustizia	

¹⁶ Veniva escluso dall'applicazione delle suddette disposizioni il personale amministrativo operante presso gli uffici giudiziari, la Presidenza del Consiglio dei ministri, le Autorità di bacino di rilievo nazionale, il Corpo della Polizia Penitenziaria, i magistrati, l'Agenzia italiana del farmaco, nei limiti consentiti dalla normativa vigente, nonché le strutture del comparto sicurezza, delle Forze armate, del Corpo nazionale dei Vigili del fuoco, e quelle del personale indicato nell'articolo 3, comma 1, del decreto legislativo n. 165 del 2001.

¹⁷ La Presidenza del Consiglio dei ministri, Dipartimento della funzione pubblica, al fine di consentire che l'obiettivo di riduzione della spesa pubblica perseguito dal DL n. 95 del 2012, potesse essere conseguito senza pregiudizio per lo svolgimento delle funzioni istituzionali di competenza dalle Amministrazioni coinvolte dal programma di razionalizzazione, ha emanato la direttiva n. 10 del 2012 con la quale ha fornito le “linee di indirizzo e i criteri applicativi” per l'attuazione dello stesso.

¹⁸ Il dPCM è stato registrato dalla Corte dei conti in data 16 giugno 2014.

¹⁹ Il dPCM è stato registrato dalla Corte dei conti in data 6 maggio 2014.

Ministeri con normativa speciale	
Difesa	L'organizzazione del Ministero interviene direttamente sul "Codice dell'ordinamento militare" di cui al d.lgs. n. 66 del 2010, ed è strettamente connessa con il riordino dello strumento militare nazionale
Interno	L'Amministrazione deve attuare le previsioni sulla riduzione delle dotazioni organiche contenute nell'art. 2, comma 2, del decreto-legge n. 95 del 2012, la cui applicazione è stata sospesa fino al 30 giugno 2014, da ultimo con l'art. 2, comma 2, della legge n. 119 del 2013 ²⁰

Nel rinviare alle specifiche analisi operate nei capitoli della relazione dedicati ai singoli ministeri, si richiamano talune più significative osservazioni.

Tra le modifiche della struttura organizzativa più incisive si evidenziano quelle relative al Ministero dello sviluppo economico. Il dPCM 5 dicembre 2013, approvato in attuazione dell'art. 2, comma 10^{ter}, del DL n. 95 del 2012, ha infatti operato una profonda innovazione nella configurazione dell'apparato, sostituendo al modello dipartimentale previgente una nuova struttura articolata in 15 uffici di livello dirigenziale generale coordinati al vertice da un Segretario generale, nell'intento di promuovere l'integrazione della struttura e la unidirezionalità della azione amministrativa. Il nuovo regolamento tiene conto altresì di quanto previsto dal DL n. 101 del 2013, convertito con modificazioni dalla legge n. 125 del 2013, che ha trasferito alla Agenzia per la coesione territoriale, di nuova istituzione, e alla Presidenza del Consiglio dei ministri le competenze relative alla programmazione, al coordinamento, alla sorveglianza e al sostegno della politica di coesione.

Per quanto riguarda il Ministero della difesa, si segnala l'approvazione della legge delega n. 244 del 2012²¹ e la successiva emanazione di due decreti legislativi, che hanno dato avvio al processo di revisione e razionalizzazione dello "strumento militare nazionale", in modo da conseguire una contrazione complessiva degli assetti organizzativi non inferiore al 30 per cento, entro sei anni, individuando, in particolare, specifici settori di intervento e fornendo i relativi criteri. Con il decreto legislativo n. 7 del 2014²² è stata avviata la revisione in senso riduttivo dell'assetto strutturale ed organizzativo del Ministero della difesa. Nel decreto legislativo n. 8 del 2014²³ sono contenute norme indirizzate a razionalizzare, in continuità con le disposizioni del decreto-legge n. 95 del 2012, le dotazioni organiche complessive del personale militare e civile del Dicastero. Il provvedimento contiene diverse misure di riordino e razionalizzazione che prevedono la riduzione delle dotazione organica dalle attuali 27.809 unità a 20.000 unità, obiettivo da conseguire entro il 2014.

Per quanto riguarda la riorganizzazione del Ministero dell'interno si rappresenta che il riordino organizzativo è stato sospeso dalla legge n. 119 del 2013 fino al 30 giugno 2014, in attesa della ridefinizione del numero delle Province così da poter

²⁰ Legge 15 ottobre 2013, n. 119: conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 14 agosto 2013, n. 93, recante disposizioni urgenti in materia di sicurezza e per il contrasto della violenza di genere, nonché in tema di protezione civile e di commissariamento delle Province.

²¹ Legge 31 dicembre 2012, n. 244 "Delega al Governo per la revisione dello strumento militare nazionale e norme sulla medesima materia".

²² D.lgs. 28 gennaio 2014, n. 7 "Disposizioni in materia di revisione in senso riduttivo dell'assetto strutturale e organizzativo delle Forze armate".

²³ D.lgs. 28 gennaio 2014, n. 8. "Disposizioni in materia di personale militare e civile del Ministero della difesa, nonché misure per la funzionalità della medesima amministrazione".

valutare i conseguenti effetti sulla dotazione organica del personale in servizio presso le prefetture²⁴.

Il Ministero degli affari esteri con dPCM 25 luglio 2013 ha provveduto alla rideterminazione delle dotazioni organiche del personale amministrativo e di quello appartenente alla carriera diplomatica ridefinite nei termini di consistenza numerica evidenziata nello stesso dPCM. La consistenza numerica è stata determinata per il personale in servizio presso la rete estera, al pari di quello relativo al personale in servizio in Italia, in base al numero degli uffici e alle dotazioni organiche previsti dal dPCM 29 maggio 2009. Si segnala, altresì, che una ulteriore rideterminazione si renderà necessaria per effetto dell'entrata in vigore delle disposizioni contenute nel disegno di legge, attualmente all'esame del Parlamento (A.S. 1326), che riorganizza la cooperazione allo sviluppo, prevedendo, tra l'altro, l'istituzione di una apposita agenzia denominata Agenzia italiana per la cooperazione allo sviluppo.

Per il Ministero dei beni e delle attività culturali, in attuazione di quanto previsto dal DL n. 95 del 2012 sulla riduzione delle dotazioni organiche, nel corso dell'esercizio 2013 è stata disposta la riorganizzazione del Ministero con dPCM 22 gennaio 2013. Successivamente l'art. 1, comma 2, della legge n. 71 del 2013²⁵, sulla cui base è stato emanato il dPCM del 21 ottobre 2013, ha attribuito al Ministero - ora denominato Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo - le competenze relative alla materia del turismo precedentemente riservate alla Presidenza del Consiglio dei ministri. Gli effetti sulla struttura organizzativa si riconducono al trasferimento al Ministero del personale in servizio presso l'Ufficio per le politiche del turismo della Presidenza del Consiglio dei ministri.

Con riferimento, poi, al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare si segnala che con dPCM del 14 febbraio 2014 è stato adottato il regolamento di organizzazione, che ridetermina gli organici ministeriali ed individua criteri per la razionalizzazione degli uffici, all'esito delle riduzioni effettuate.

Come già evidenziato, un ulteriore intervento, sempre finalizzato alla riduzione della spesa pubblica da conseguire per mezzo dello snellimento e della razionalizzazione delle strutture organizzative delle Pubbliche amministrazioni, è stato operato dal citato DL n. 101 del 2013.

Nel dettaglio il citato provvedimento contiene disposizioni finalizzate ad introdurre misure generali di riduzione della spesa pubblica, con riferimento a particolari tipologie di spesa (consulenze, auto blu, ecc.), nonché una serie di interventi che riguardano diversi istituti della Pubblica amministrazione. Esso interviene, inoltre, sulla disciplina del lavoro a tempo determinato (art. 4, commi 1 e 2), sull'efficacia delle graduatorie concorsuali (art. 4, commi 3-5), sull'introduzione del concorso pubblico unico per il reclutamento dei dirigenti e delle figure professionali comuni a tutte le Amministrazioni pubbliche a decorrere dal 1° gennaio 2014, sulla stabilizzazione del personale c.d. precario della Pubblica amministrazione (art. 4, commi 6-10). In particolare, è prevista fino al 31 dicembre 2016 la possibilità di bandire concorsi, nel limite massimo del 50 per cento delle risorse disponibili, per le assunzioni a tempo indeterminato del personale precario (comma 6).

²⁴ Vedasi il capitolo sul Ministero dell'interno nel Volume II della presente Relazione.

²⁵ Legge 24 giugno 2013, n. 71 "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 26 aprile 2013, n. 43, recante disposizioni urgenti per il rilancio dell'area industriale di Piombino, di contrasto ad emergenze ambientali, in favore delle zone terremotate del maggio 2012 e per accelerare la ricostruzione in Abruzzo e la realizzazione degli interventi per Expo 2015. Trasferimento di funzioni in materia di turismo e disposizioni sulla composizione del CIPE".

In controtendenza rispetto alle politiche di riduzione degli organici e di blocco delle assunzioni si pongono le deroghe previste per far fronte alle carenze di personale degli uffici giudiziari, di quelli appartenenti alle forze di polizia e vigili del fuoco, del corpo insegnante e di quello in servizio presso il Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo e dell'Agenzia per le erogazioni in agricoltura.

A completamento di questo sintetico quadro d'insieme sulle iniziative di *spending review* si rappresenta un prospetto, in termini di stanziamento, delle risorse per le spese di funzionamento dei Ministeri nel periodo 2010-2013. Il contributo è basato su una ricognizione limitata alle voci per l'acquisto di beni e servizi (categoria II)²⁶. Va precisato che l'andamento di tali aggregati deve essere letto anche alla luce delle politiche espresse nelle parti dedicate alle singole amministrazioni.

Tavola 2

ACQUISTO DI BENI E SERVIZI

(in milioni)

Amministrazione di Spesa	Stanziamento definitivo di competenza				Var. % 2013/2010	Var. % 2013/2012
	2010	2011	2012	2013		
Ministero dell'economia e delle finanze	3.404,63	3.303,48	3.383,66	(*) 3.286,07	-3,48	-2,88
Ministero dello sviluppo economico	77,72	90,01	88,92	74,42	-4,25	-16,31
Ministero del lavoro e delle politiche sociali	85,89	69,75	83,83	79,58	-7,35	-5,07
Ministero della giustizia	1.061,34	1.931,42	1.389,64	1.454,41	37,04	4,66
Ministero degli affari esteri	216,12	212,42	171,42	211,11	-2,32	23,15
Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca	846,02	1.063,36	973,00	1.038,37	22,74	6,72
Ministero dell'interno	1.274,91	1.874,11	1.741,69	1.419,56	11,35	-18,50
Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare	143,31	130,45	96,69	97,10	-32,24	0,42
Ministero delle infrastrutture e dei trasporti	419,90	407,34	382,65	251,47	-40,11	-34,28
Ministero della difesa	2.411,08	2.095,98	2.410,23	1.860,19	-22,85	-22,82
Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali	93,09	80,93	77,40	83,58	-10,22	7,98
Ministero per i beni e le attività culturali e del turismo	116,75	157,40	150,01	149,90	28,39	-0,07
Ministero della salute	186,03	170,61	199,72	161,53	-13,17	-19,12
Totale	10.336,80	11.587,26	11.148,85	10.167,11	-1,64	-8,81
Totale al netto dei capitoli 3924 e 3926 del MEF					-1,64	-8,8

(*) Il dato indicato in tabella per il Ministero dell'economia e delle finanze è al netto di 2.594,2 milioni. Trattasi di somme derivanti dai capitoli 3924 e 3926, relative alla contabilizzazione delle spese concernenti i giochi, le scommesse e le lotterie gestite negli anni precedenti dall'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato prima dell'accorpamento con l'Agenzia delle dogane. Si tratta di somme conseguenti a entrate del medesimo importo versate dall'Agenzia delle dogane e dei monopoli, che si evidenziano, in sostanza, come una mera partita di giro.

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

Dall'esame della tavola che riporta i dati finanziari relativi agli stanziamenti definitivi per ciascun Ministero emerge un andamento che registra di anno in anno variazioni di segno diverso, in diminuzione e in aumento. Complessivamente si riscontra una netta riduzione delle assegnazioni per l'acquisto di beni e servizi pari all'8,8 per cento rispetto all'esercizio precedente²⁷.

Con riferimento poi alle spese di personale dei Ministeri (categoria I della classificazione economica del bilancio Stato) si rinvia l'analisi puntuale alla parte

²⁶ In una prospettiva orientata all'inquadramento dei costi in termini di contabilità nazionale vedasi il recente Rapporto 2014 sul coordinamento della finanza pubblica, pag. 124.

²⁷ Il tema è più puntualmente analizzato nelle Considerazioni generali sui Ministeri, in apertura del Volume II della presente Relazione.

specificatamente dedicata al costo del personale. Si evidenzia, in questa sede, il solo andamento delle spese per le Amministrazioni dell'istruzione, università e ricerca e della difesa, che assorbono la maggiore quantità di spesa di personale (61,8 per cento).

Tavola 3

REDDITI DA LAVORO DIPENDENTE

(in milioni)

Amministrazione di spesa	Stanziamento definitivo di competenza				Var. % 2013/2010	Var. % 2013/2012
	2010	2011	2012	2013		
Ministero dell'economia e delle finanze	16.797,95	16.717,38	16.107,07	15.620,03	- 7,01	- 3,02
Ministero dello sviluppo economico	194,44	218,84	200,61	205,76	5,82	2,57
Ministero del lavoro e delle politiche sociali	403,03	387,19	374,98	380,28	- 5,64	1,41
Ministero della giustizia	5.484,13	5.415,05	5.681,03	5.562,13	1,42	- 2,09
Ministero degli affari esteri	873,31	880,26	800,27	810,19	- 7,23	1,24
Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca	41.935,24	40.004,28	38.989,57	38.708,63	- 7,69	- 0,72
Ministero dell'interno	8.424,67	8.900,91	8.477,10	8.617,83	2,29	1,66
Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare	61,94	66,59	66,64	69,58	12,33	4,41
Ministero delle infrastrutture e dei trasporti	915,56	928,81	937,24	908,22	- 0,80	- 3,10
Ministero della difesa	15.639,86	16.014,60	15.919,17	15.623,91	- 0,10	- 1,85
Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali	609,95	584,88	515,47	502,48	- 17,62	- 2,52
Ministero per i beni e le attività culturali e del turismo	810,52	802,99	824,73	749,57	- 7,52	- 9,11
Ministero della salute	163,39	166,43	177,15	163,48	0,06	- 7,72
Totale	92.314,00	91.088,21	89.071,02	87.922,09	- 4,76	- 1,29

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

In linea con gli anni precedenti si segnala nel quadriennio la progressiva riduzione della spesa di personale per il Ministero dell'istruzione, università e ricerca pari a -7,69 per cento (-0,7 per cento rispetto al 2012). Si riscontra, inoltre, una leggera diminuzione della spesa del Ministero della difesa (-1,9 per cento rispetto al 2012) che si riporta ai livelli dell'esercizio finanziario 2010.

Come già evidenziato, a fronte delle riduzioni quantitative delle dotazioni di personale, vanno ribaditi gli obiettivi di una razionalizzazione in termini funzionali degli apparati.

In tal senso erano orientate le relazioni di cui al comma 69 dell'art. 3 della legge 24 dicembre 2007, n. 244²⁸, ove avrebbero dovuto trovare adeguata rappresentazione, tra gli aspetti organizzativi, “*gli adeguamenti normativi e amministrativi ritenuti opportuni, con particolare riguardo alla soppressione o all'accorpamento delle strutture svolgenti funzioni coincidenti, analoghe, complementari o divenute obsolete*”, e “*le misure ritenute necessarie ai fini dell'adeguamento e della progressiva razionalizzazione delle strutture e delle funzioni amministrative nonché della base normativa in relazione alla nuova struttura del bilancio per missioni e per programmi*”.

²⁸ Legge 24 dicembre 2007, n. 244 “Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2008)”.

Il percorso di razionalizzazione richiede un'attenta verifica delle funzioni svolte, anche alla luce di un possibile ripensamento del perimetro di intervento, a fronte delle competenze demandate ai livelli territoriali e ad altri soggetti pubblici.

In questo senso un cenno va fatto al complesso processo, da anni avviato, in tema di soppressione, incorporazione e riordino di alcuni enti ed organismi pubblici, osservando che soltanto di recente hanno trovato attuazione interventi, quali gli accorpamenti previsti dall'art. 14 del DL n. 98 del 2011²⁹ ³⁰.

Tali situazioni hanno evidenziato l'esigenza di adottare misure di razionalizzazione, volte a semplificare le tipologie degli Enti pubblici, sopprimendo quelli ritenuti inutili, eliminare duplicazioni tra enti ed Amministrazioni, effettuare accorpamenti per ridurre la spesa ed accrescere l'efficacia dell'azione pubblica.

In questa più ampia prospettiva, oggetto di riflessione possono rappresentare anche i profili organizzativi e funzionali di Agenzie ed Autorità indipendenti, anche con riguardo alla semplificazione dei processi decisionali ed alla revisione e armonizzazione dei sistemi sanzionatori.

3. Raccordi tra bilancio e organizzazione

Di particolare importanza risultano i raccordi tra bilancio e organizzazione, anche nell'ottica del processo di *spending review* in atto. Come accennato, i nessi con la articolazione del bilancio in missioni e programmi appaiono sottolineati anche nel Programma di lavoro recante gli obiettivi e gli indirizzi metodologici dell'attività di revisione della spesa pubblica per il periodo novembre 2014 - ottobre 2016, predisposto dal Commissario straordinario per la *spending review*, in data 13 novembre 2013.

La legge di contabilità e finanza pubblica ha, come noto, inteso sviluppare il nesso tra articolazione di bilancio e struttura organizzativa dei Ministeri, prevedendo che la realizzazione dei programmi venisse affidata a un unico "Centro di Responsabilità amministrativa", corrispondente all'unità organizzativa di primo livello dei ministeri, ai sensi dell'articolo 3 del decreto legislativo n. 300 del 1999³¹. Come la Corte ha già avuto modo di osservare, tale previsione è stata in più occasioni disattesa, portando spesso alla declinazione di più programmi associati ad un unico centro di responsabilità, e in alcuni casi addirittura a centri di responsabilità che gestiscono più missioni (è il caso ad esempio dei Dipartimenti del Ministero dello sviluppo economico) o di un solo programma gestito da più Centri di Responsabilità. Si è anche già rilevata, infine, la non coerente imputazione, con riguardo al disegno normativo, di centri di responsabilità al Gabinetto ed al Segretariato generale (ove presente), assumendo rilievo la funzione di snodo e non di amministrazione attiva ad essi riconducibile³².

Nel considerare dunque che in sede di riorganizzazione delle strutture non si è

²⁹ DL 6 luglio 2011, n. 98 "Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria" convertito con modificazioni dalla legge 15 luglio 2011, n. 111.

³⁰ Ci si riferisce principalmente alle situazioni connesse con l'ex ICE, oggi Agenzia ICE, e dell'ex UNIRE (Unione nazionale incremento razze equine), ex ASSI (Agenzia per lo sviluppo del settore ippico), oggi incorporato all'interno del Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali.

³¹ D.lgs. 30 luglio 1999, n. 300 "Riforma dell'organizzazione del Governo, a norma dell'articolo 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59".

³² Rispetto al disegno della legge n. 196 del 2009 permangono poi difformità anche strutturali nelle situazioni ricondotte nella qualificazione contabile di alcuni "Centri di Responsabilità", come quelli riferiti alla Guardia di Finanza e alla Avvocatura Generale dello Stato (Mef), alle Capitanerie di porto e al Consiglio superiore dei lavori pubblici (MIT), all'Ispettorato centrale della tutela della qualità e repressione frodi dei prodotti agroalimentari e al Corpo forestale dello Stato (MIPAAF).

sinora tenuto adeguatamente conto delle previsioni normative della legge n. 196 del 2009, va peraltro segnalato l'imminente avvio delle *azioni*, quali componenti dei programmi di spesa e unità elementari del bilancio³³. In tal senso, parallelamente alle modifiche sui programmi - già individuati in numero di 172 e confermati nello stesso numero anche per il biennio 2013-2014, si è proceduto alla puntuale revisione delle attività sottostanti, che individuano le modalità con cui le Amministrazioni perseguono le proprie finalità come da indicazioni contenute nella circolare della Ragioneria generale dello Stato n. 24 del 23 luglio 2013.

In proposito si rileva il permanere in bilancio di capitoli di spesa di natura promiscua. Al riguardo si ribadisce nuovamente l'esigenza che a livello di capitolo/unità gestionale di base venga individuata un'aggregazione idonea e omogenea in grado di rispondere alle analitiche necessità di un controllo maggiormente efficace. Tale esigenza, dovrebbe trovare corrispondenza con il completamento della riforma della struttura di bilancio così come prevista dall'articolo 40, comma 2, lettera e) della legge n. 196 del 2009.

Da segnalare l'attività connessa ai Nuclei per l'analisi e valutazione della spesa (articolo 39 della legge n. 196 del 2009), di norma finalizzati alla verifica dei risultati conseguiti dalle Amministrazioni rispetto agli obiettivi di finanza pubblica programmati, nonché al monitoraggio dell'efficacia e dell'efficienza della gestione. Tale attività va svolta in sinergia funzionale ed evitando il rischio di duplicazioni con le attività che è chiamato a svolgere il Commissario per la *spending review*, in particolare per l'attività che mira a consentire la valutazione di efficacia dei programmi di spesa, al fine di identificarne le aree di criticità e, su questa base, a segnalare le misure necessarie o utili ad accrescere l'efficienza allocativa delle risorse disponibili.

Peraltro, non di particolare rilievo è risultato il complessivo raccordo tra gli strumenti di programmazione e controllo interno e le funzioni affidate a detti Nuclei. Nel corso del 2013, la loro attività è stata sostanzialmente orientata al completamento degli indicatori di risultato e di contesto dei diversi programmi di spesa e allo sviluppo degli indicatori di *outcome*. Inoltre, ai fini del completamento della revisione della struttura del bilancio dello Stato, hanno elaborato una prima proposta di "azioni" sulla base delle linee guida formulate dalla Ragioneria generale dello Stato. La definizione delle azioni, prevista dall'articolo 40, comma 2, lettera e) della legge n. 196 del 2009, dovrebbe consentire di rappresentare in maniera più dettagliata le finalità dei diversi programmi di spesa, che costituiscono le unità di voto parlamentare. L'analisi svolta dai Nuclei ha evidenziato l'opportunità di ridefinire alcuni programmi tenendo conto sia dell'attuale fase di riorganizzazione delle strutture delle Pubbliche amministrazioni ai sensi del DL n. 95 del 2012, sia dell'articolo 21, comma 2, della legge n. 196 del 2009 che prevede il rispetto del già richiamato principio di affidamento univoco "Centro di Responsabilità - Programma di spesa", così da ricondurre la responsabilità amministrativa della spesa a una sola unità di voto.

Sotto un diverso profilo, anch'esso rilevante sul piano gestionale ed organizzativo, va osservato che l'estensione dei margini di flessibilità del bilancio mira a consentire, nel rispetto dell'invarianza degli effetti sui saldi di finanza pubblica, una maggiore capacità di allocazione delle risorse, agendo, motivatamente, sulle c.d. spese rimodulabili. Tale possibilità risulta attuata da tutte le Amministrazioni con buoni risultati di flessibilità, mentre per alcuni Ministeri è stata segnalato uno scarso utilizzo

³³ In attuazione dell'articolo 40, comma 2, lettera c), della legge n. 196 del 2009.

della rimodulabilità in quanto la maggior parte delle spese dell'Amministrazione risulta di natura obbligatoria³⁴. Nell'attuale assetto delle dotazioni di bilancio, infatti, la spesa rimodulabile si attesta intorno al 10 per cento, mentre quella costituita da oneri non rimodulabili è pari al 90 per cento. Da segnalare, infine, che l'art. 5 del DL n. 35 del 2013³⁵, allo scopo di evitare la formazione di nuove situazioni debitorie alla fine dell'esercizio 2013, ha previsto la possibilità di definire per le Amministrazioni dei piani di rientro³⁶.

Sempre in questa ottica generale di raccordo tra profili contabili, organizzativi e funzionali, il percorso di miglioramento dovrebbe svilupparsi, per quanto riguarda poi la coerenza dei programmi con la classificazione COFOG, SEC'95, da correlare a breve al nuovo SEC'2010 che sarà reso operativo a partire da settembre 2014³⁷.

Sul piano più ampio dell'attuazione dei decreti legislativi di attuazione della legge n. 196 del 2009, si segnala la ricaduta anche in termini organizzativi dei processi di armonizzazione dei bilanci pubblici, anche degli Enti territoriali, da realizzarsi attraverso l'adozione di schemi omogenei di rappresentazione contabile, utili a consentire una migliore conoscibilità dell'attuazione di politiche pubbliche affidate ad una pluralità di livelli di governo e di centri decisionali³⁸. Attualmente, l'intero progetto è ancora in fase sperimentale e si prevede per il 2015 l'entrata a regime della riforma. A completamento del processo di riforma dei sistemi contabili della Pubblica amministrazione, il Consiglio dei Ministri del 31 gennaio 2014 ha approvato in via preliminare un decreto-legislativo correttivo e integrativo del decreto-legislativo n. 118 del 2011³⁹; il provvedimento che, acquisita l'intesa in sede di Conferenza Unificata, attualmente è all'esame delle Commissioni parlamentari, è stato di recente oggetto di una specifica audizione della Corte dei conti presso la Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo⁴⁰.

Un'altra delle riforme previste dall'art. 13 della legge n. 196 del 2009, riguarda l'istituzione di un banca dati unitaria delle Amministrazioni pubbliche, riforma tuttora in fase di implementazione⁴¹, che risulta necessaria per il completamento del processo

³⁴ A fini esemplificativi si segnala la spesa del Ministero della giustizia la cui rigidità non consente di utilizzare al meglio gli strumenti di flessibilità di bilancio, determinando alcune difficoltà per la piena realizzazione dei programmi del Ministero. Infatti, per il 2013 la quota rimodulabile ammonta all'11,2 per cento del totale degli stanziamenti iniziali e particolarmente rigida risulta la spesa di parte corrente per la quale solo l'8,6 per cento risulta rimodulabile.

³⁵ DL 8 aprile 2013, n. 35 recante "Disposizioni urgenti per il pagamento dei debiti scaduti della pubblica amministrazione, per il riequilibrio finanziario degli enti territoriali, nonché in materia di versamento di tributi degli enti locali", convertito dalla legge 6 giugno 2013, n. 64.

³⁶ Si veda anche la Circolare della Ragioneria generale dello Stato n. 18 del 2013.

³⁷ Il SEC 2010 si basa sui concetti del Sistema dei conti nazionali 2008 (SCN 2008), il quale stabilisce le linee guida in tema di contabilità nazionale valide per tutti i Paesi.

³⁸ La legge costituzionale n. 1 del 2012, che ha introdotto in Costituzione il c.d. pareggio di bilancio, ha altresì trasferito tra le materie riservate alla legislazione esclusiva dello Stato l'armonizzazione dei bilanci pubblici.

³⁹ Decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 recante "Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli Enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42".

⁴⁰ Audizione del 29 maggio 2014 sullo schema di decreto legislativo recante "Disposizioni integrative e correttive del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle regioni, degli enti locali e dei loro organismi" (atto n. 92) presso la Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale.

⁴¹ In data 26 febbraio 2013 è stato emanato un decreto ministeriale attuativo dell'articolo 5 del decreto legislativo n. 229 del 2011 che definisce il contenuto informativo minimo dei sistemi gestionali informatizzati che le amministrazioni e i soggetti aggiudicatori sono obbligati a detenere, nonché le informazioni che da questi devono essere rese disponibili alla Banca dati unitaria delle Pubbliche amministrazioni. Inoltre, in data 2 agosto 2013 è stato sottoscritto un Protocollo di intesa tra il Ministero dell'economia e delle finanze – Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato - e l'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture concernente

riformatore della legge di contabilità e per poter assicurare un efficace controllo e monitoraggio degli andamenti della finanza pubblica, tanto più in un sistema policentrico e caratterizzato da una pluralità differenziata di soggetti pubblici.

Tali problematiche - che vedono uno stretto raccordo tra profili finanziari contabili e realtà organizzative - rilevano in primo luogo sul versante di ricomposizione unitaria dei dati: in tal senso si pongono le questioni inerenti all'adozione di un bilancio consolidato che includa anche le aziende, società o altri organismi controllati da Amministrazioni pubbliche (art. 2, comma 6, legge n. 196 del 2009) e quelle relative al monitoraggio, anche se le formulazioni normative adottate dal legislatore al riguardo non sempre appaiono univoche. Al fine di sviluppare esigenze di monitoraggio della spesa pubblica, in base al decreto "Salva Italia", è stato disposto che tutti gli enti e gli organismi pubblici, anche con personalità giuridica di diritto privato, escluse le società, che ricevono contributi a carico del bilancio dello Stato o al cui patrimonio lo Stato partecipa mediante apporti, sono tenuti a trasmettere i bilanci alle Amministrazioni vigilanti e al Ministero dell'economia e delle finanze.

4. Misure di semplificazione e di informatizzazione

Parallelamente alle disposizioni di contenimento della spesa, sono stati approvati disegni di riforma delle procedure amministrative collegati per lo più a misure di liberalizzazione e semplificazione rivolte anche al fine di favorire la ripresa economica dell'Italia. Tra queste si segnalano, in particolare, i decreti legge n. 35 del 2013 per il pagamento dei debiti scaduti delle Pubbliche amministrazioni, n. 69 del 2013 (c.d. "decreto del fare"), n. 101 del 2013 in materia di Pubblica amministrazione e di pubblico impiego, e da ultimo, il n. 66 del 2014.

La razionalizzazione delle strutture organizzative, in una logica di efficientamento della Pubblica amministrazione, non può prescindere dall'adozione di misure dirette ad attuare un generale processo di semplificazione legislativa e amministrativa, che ormai appare non più rinviabile. Si tratta indubbiamente di un settore alquanto complesso, sul quale la Corte si è più volte pronunciata, anche di recente, segnalando l'assoluta necessità di una semplificazione sia della normativa che delle procedure amministrative che prenda in particolare considerazione, tra le priorità da attuare, l'alleggerimento degli oneri burocratici che rendono gravosi i rapporti fra cittadini e le imprese da una parte e le Pubbliche amministrazioni dall'altra⁴². Ciò deve tradursi in un organico riordino legislativo costituito da norme chiare e non soggette a continui richiami ad altre norme e ad una ricomposizione della normativa essenziale per la disciplina di ciascun settore; in un ripensamento delle funzioni pubbliche per semplificare le procedure amministrative anche riconsiderando i confini dell'intervento pubblico; in una particolare attenzione all'incentivazione delle tecnologie digitali della comunicazione e dell'informazione.

Con particolare riferimento, poi, ai profili del sistema fiscale, si rileva come questo sia fortemente condizionato da numerosi adempimenti richiesti ai contribuenti e

l'implementazione della Banca dati unitaria delle Pubbliche amministrazioni relativamente ai dati anagrafici, finanziari, fisici e procedurali concernenti il ciclo di vita dei contratti pubblici di lavori (opere pubbliche). Di recente, in data 8 aprile 2014 è stata emanata la circolare n. 14 del Ministero dell'economia e delle finanze riguardante, in tema di Banca dati unitaria delle Pubbliche amministrazioni, il monitoraggio delle opere pubbliche in attuazione del decreto legislativo n. 229 del 2011.

⁴² Si veda l'audizione della Corte dei conti del 12 marzo 2014 presso la Commissione parlamentare per la semplificazione (Bicamerale) nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulla semplificazione normativa e amministrativa, e il documento conclusivo della Commissione parlamentare del 31 marzo 2014.

di come le possibilità di semplificazione scontino il condizionamento dello stato della finanza pubblica e degli obiettivi di politica economica da perseguire. I maggiori margini di intervento riguardano proprio gli adempimenti formali e strumentali a carico dei contribuenti e, tra questi, quello di istituzionalizzare l'obbligo per gli enti impositori di sottoporre preventivamente ai contribuenti proposte di dichiarazione o versamento redatte sulla base di dati in possesso dei sistemi informativi dell'ente impositore.

Sul versante della semplificazione si segnalano disposizioni finalizzate a ridurre gli adempimenti necessari all'attività delle imprese (intervenendo sia sulle materie delle autorizzazioni, dei controlli e delle procedure pubbliche di appalto, sia sulle materie del lavoro e dell'ambiente), ovvero finalizzate a snellire procedimenti amministrativi e a migliorare l'efficienza della Pubblica amministrazione.

Nell'ottica su indicata si pongono molte delle disposizioni in tema di razionalizzazione della Pubblica amministrazione, che mirano ad assicurare, nell'attuale quadro congiunturale, una riduzione degli oneri amministrativi per i cittadini e le imprese ed a favorire la crescita, dando sostegno e impulso al sistema produttivo del Paese.

Nel quadro più generale delle misure di sviluppo, atteso l'immediato impatto che ne deriva anche in termini organizzativi e funzionali, si segnala il DL n. 35 del 2013 relativo al pagamento dei debiti scaduti delle Pubbliche amministrazioni, che ha istituito all'art. 1, nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze il "Fondo per assicurare la liquidità per pagamenti dei debiti certi, liquidi ed esigibili", con una dotazione di 10.000 milioni di euro per il 2013 e di 16.000 milioni di euro per il 2014. Il fondo è stato articolato in tre sezioni distinte: Enti locali; Regioni e Province autonome; Enti del servizio sanitario. È stato, inoltre, previsto per gli Enti locali che non possono far fronte ai pagamenti dei debiti per carenza di liquidità la possibilità di richiedere alla Cassa depositi e prestiti, in deroga agli articoli 42, 203 e 204 del decreto legislativo n. 267 del 2000, anticipazioni di liquidità. In particolare, per quanto riguarda il pagamento dei debiti sanitari, si segnalano le osservazioni svolte dalla Corte all'interno del Rapporto 2014 sul coordinamento della finanza pubblica. L'art. 5 del citato decreto-legge, ha previsto, altresì, il pagamento dei debiti per le Amministrazioni centrali dello Stato per obbligazioni giuridicamente perfezionate relative a somministrazioni, forniture, appalti e prestazioni professionali, maturati alla data del 31 dicembre 2012. Ciascun Dicastero ha predisposto e pubblicato sul proprio sito Internet istituzionale un apposito elenco dei debiti scaduti che è stato, altresì trasmesso al Ministero dell'economia e delle finanze entro il 30 aprile 2013. Di seguito, si riporta la distribuzione delle somme stanziare per il pagamento di dette situazioni debitorie, relativo ai Ministeri, per i quali la norma ha stanziato 500 milioni.

Tavola 4

STANZIAMENTI PER LA REGOLAZIONE DELLE SITUAZIONI DEBITORIE EX DL N. 35 DEL 2013
(in migliaia)

Amministrazione di Spesa	Totale	02	21
		<i>di cui Consumi intermedi</i>	<i>di cui Investimenti fissi lordi e acquisti di terreni</i>
Ministero dell'economia e delle finanze	17.485,8	17.251,3	86,5
Ministero dello sviluppo economico	5.664,7	5.637,4	27,4
Ministero del lavoro e delle politiche sociali	62,9	62,9	
Ministero della giustizia	111.990,3	108.772,2	808,9
Ministero degli affari esteri	209,5	209,5	
Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca	44.267,5	44.219,8	47,7
Ministero dell'interno	207.313,4	93.160,1	100.712,7
Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare	1.472,8	1.472,8	
Ministero delle infrastrutture e dei trasporti	31.765,3	25.229,9	6.323,6
Ministero della difesa	21.797,6	21.797,6	
Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali	32.837,3	2.363,6	77,4
Ministero per i beni e le attività culturali e del turismo	17.958,5	14.510,0	3.428,6
Ministero della salute	7.174,2	7.174,2	
Totale	500.000,0	341.861,2	111.512,8

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

A questa prima fase il Governo ne ha fatta seguire una seconda con il DL n. 102 del 2013⁴³ con il quale sono stati incrementati, per l'esercizio finanziario 2014, i pagamenti per complessivi 7,2 miliardi⁴⁴. Il citato decreto-legge ha rideterminato, tra l'altro, la dotazione della "Sezione per assicurare la liquidità per pagamenti dei debiti certi, liquidi ed esigibili degli enti locali"⁴⁵ in 3.411 milioni di euro per l'anno 2013 e in 189 milioni di euro per l'anno 2014, stabilendo, altresì, che l'anticipazione concessa dalla Cassa depositi e prestiti possa essere erogata a saldo già nel corso dell'esercizio finanziario 2013, su richiesta dell'ente locale beneficiario.

Sempre in tema di pagamenti scaduti delle Pubbliche amministrazioni si segnala il DL n. 66 del 2014 che ha previsto nuove modalità di monitoraggio dei debiti, dei relativi pagamenti e degli eventuali ritardi, che passano attraverso la piattaforma elettronica per la gestione telematica del rilascio delle certificazioni predisposta dal Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, al fine di consentire una più esatta evidenza del fenomeno.

Nel quadro dell'innovazione tecnologica della Pubblica amministrazione, si inserisce il DL n. 83 del 2012⁴⁶ che ha previsto l'istituzione di un nuovo organismo tecnico, l'Agenzia per l'Italia digitale, con il compito di coordinare le azioni in materia

⁴³ DL 31 agosto 2013, n. 102 "Disposizioni urgenti in materia di IMU, di altra fiscalità immobiliare, di sostegno alle politiche abitative e di finanza locale, nonché di cassa integrazione guadagni e di trattamenti pensionistici", convertito, con modificazioni, dalla legge 28 ottobre, n. 124.

⁴⁴ Secondo quanto riportato dal Ministero dell'economia e delle finanze le risorse erogate agli enti debitori alla data del 28 marzo risultavano pari complessivamente a 25 miliardi di euro (il 92 per cento delle risorse stanziare). Le stime dei pagamenti effettuati dagli enti debitori ai soggetti creditori su queste risorse sono pari a 23,5 miliardi (l'86 per cento del totale, il 94 per cento delle risorse erogate).

⁴⁵ Articolo 13, comma 1.

⁴⁶ DL 22 giugno 2012, n. 83 recante "Misure urgenti per la crescita del Paese", convertito dalla legge 7 agosto 2012 n. 134.

di innovazione per promuovere le tecnologie ICT a supporto della Pubblica amministrazione, garantendo la realizzazione degli obiettivi previsti dall'Agenda digitale italiana in coerenza con l'Agenda digitale europea⁴⁷. L'Agenzia assorbe le competenze del Dipartimento per la digitalizzazione e l'innovazione della Presidenza del Consiglio, dell'Agenzia per la diffusione delle tecnologie per l'innovazione, di DigitPA e dell'Istituto superiore delle comunicazioni e delle tecnologie dell'informazione per le competenze sulla sicurezza delle reti.

In quest'ambito, come già rilevato di recente dalla Corte, si conferma un rallentamento nell'attuazione dei progetti di informatizzazione⁴⁸, dovuto anche ai diversi modelli organizzativi adottati a partire dal 1993, anno nel quale è stata istituita l'Autorità per l'informatica nella Pubblica amministrazione (AIPA): complesso è risultato, infatti, il susseguirsi delle configurazioni soggettive degli organismi deputati⁴⁹.

Significativa è la recente vicenda dell'introduzione dell'obbligo della sottoscrizione informatica con firma digitale dei contratti pubblici (art. 11, comma 13, del d.lgs. n. 163 del 2006⁵⁰) e delle convenzioni e accordi tra Pubbliche amministrazioni (art. 15, comma 2*bis*, della legge n. 241 del 1990), che ha trovato sostanzialmente impreparate le Pubbliche amministrazioni nel dare applicazione alle nuove disposizioni (che prevedono la nullità degli atti posti in essere senza la sottoscrizione digitale). Il Governo ha dovuto, pertanto, emanare (con il DL n. 145 del 2013⁵¹, "Destinazione Italia") norme di sospensione dell'efficacia del predetto obbligo e differire la vigenza delle citate disposizioni al 30 giugno 2014, per i contratti stipulati in forma pubblica amministrativa e per gli accordi fra Pubbliche amministrazioni, e al 1° gennaio 2015 per i contratti stipulati mediante scrittura privata.

Le politiche di semplificazione amministrativa mediante l'utilizzazione delle nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione richiedono una previa valutazione dell'impatto della regolazione che tenga conto del contesto organizzativo delle Pubbliche amministrazioni e della strumentazione tecnica necessaria per dare piena operatività alle nuove norme.

5. Strumenti per l'attuazione della trasparenza nella PA e la lotta alla corruzione

Nella sintetica ricognizione delle principali linee evolutive delle amministrazioni pubbliche intese anche al miglioramento delle condizioni per lo sviluppo, vanno infine richiamate le misure anticorruzione previste dalla legge n. 190 del 2013⁵², c.d. "legge anticorruzione", che introduce significative modifiche al codice penale e, in generale, alla disciplina per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità

⁴⁷ Nel decreto-legge n. 179 del 2012 recante "Ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese", c.d. "decreto crescita 2.0", convertito, con modificazioni, dalla legge 17 dicembre 2012 n. 221, sono state previste le misure per l'applicazione dell'Agenda digitale italiana.

⁴⁸ Cfr. Audizione del Presidente della Corte dei conti davanti la Commissione parlamentare per la semplificazione del 12 marzo 2014.

⁴⁹ Nel 2003 venne istituito il CNIPA, nel 2009 la DigitPA e, da ultimo nel 2012, l'AGID.

⁵⁰ Decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 "Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE".

⁵¹ DL 23 dicembre 2013, n. 145 recante "Interventi urgenti di avvio del piano "Destinazione Italia", per il contenimento delle tariffe elettriche e del gas, per l'internazionalizzazione, lo sviluppo e la digitalizzazione delle imprese, nonché misure per la realizzazione di opere pubbliche ed EXPO 2015 convertito, con modificazioni, dalla legge 9 febbraio 2014 n. 145".

⁵² Legge 6 novembre 2012, n. 190 recante "Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella Pubblica amministrazione".

all'interno della Pubblica amministrazione⁵³. La legge ha introdotto nel codice penale rilevanti modifiche alla disciplina dei reati contro la Pubblica amministrazione, con misure volte a prevenire e reprimere la corruzione e l'illegalità nella Pubblica amministrazione.

Tra i principali profili di intervento della legge si evidenziano anche specifiche misure volte alla trasparenza dell'attività amministrativa, comprese quelle riguardanti l'attribuzione delle posizioni dirigenziali. La legge detta una disciplina più rigorosa delle incompatibilità, cumulo di impieghi e incarichi di dipendenti pubblici⁵⁴.

In tema di trasparenza sono state adottate importanti misure al fine di rendere accessibile ai cittadini ma anche agli enti di vigilanza le informazioni e i dati relativi alle attività delle Pubbliche amministrazioni. Si tratta di un ambito che è destinato, in prospettiva ad avere ulteriori sviluppi che potranno costituire una risorsa anche a livello economico per le imprese. Infatti, la pubblicazione di alcune tipologie di informazioni (es. in materia sanitaria-farmaceutica, trasporto pubblico, ecc.) in maniera trasparente e accessibile ai cittadini può consentire di correggere alcune asimmetrie informative attualmente esistenti. Le Pubbliche amministrazioni devono in tal senso organizzare le informazioni (*open data*) consentendone l'integrazione con altri ambiti di interesse, così da costituire una potenzialità per lo sviluppo di nuove opportunità di mercato e di lavoro⁵⁵. Una trasparenza orientata alla totale accessibilità delle informazioni dei soggetti pubblici che operano sul mercato è in grado di poter agevolare e migliorare sensibilmente la strategia di coloro che siano portatori di rilevanti interessi, soprattutto di tipo economico, così da rendere più attendibile la valutazione degli investimenti e degli indici di rischio di una possibile operazione finanziaria.

Il principio della trasparenza quale valore guida dell'azione amministrativa e strumento di garanzia della legittimità e dell'integrità della stessa, già presente nel nostro ordinamento (cfr. legge n. 241 del 1990) e le cui potenzialità sono state sviluppate nell'evoluzione normativa e giurisprudenziale, è stato "codificato", definendone in dettaglio i termini e il contenuto, dal d.lgs. n. 150 del 2009. La legge n. 190 del 2012 ne ha successivamente modificato l'impianto, sottolineando la centralità della trasparenza quale strumento per la prevenzione della corruzione e ne ha ampliato gli ambiti oggettivo e soggettivo. Le società partecipate dalle Pubbliche amministrazioni sono state infatti considerate come destinatarie di specifici obblighi di trasparenza (bilanci, contratti, concessioni, autorizzazioni e selezione del personale) e sono stati avviati interventi volti a incoraggiare l'applicazione della normativa da parte delle autorità amministrative indipendenti.

In attuazione della delega contenuta nella legge n. 190 del 2012, il Governo ha approvato il decreto-legislativo 14 marzo 2013, n. 33, recante il "Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle Pubbliche amministrazioni" con il quale sono stati introdotti nuovi

⁵³ Si ricorda l'Audizione del Presidente della Corte dei conti dinanzi alle Commissioni riunite I e II della Camera in data 14 settembre 2011 sul testo iniziale - A.C. 4434 "Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella Pubblica amministrazione", preceduta da quella in data 27 luglio 2010 su A.S. 2156, dinanzi le Commissioni riunite I e II del Senato.

⁵⁴ In tema di inconfiribilità e incompatibilità degli incarichi dirigenziali la legge n. 190 del 2012 ha previsto che al condannato per i reati di cui agli artt. 314-335 c.p., anche con sentenza non passata in giudicato, non possono essere affidati incarichi dirigenziali pubblici o incarichi di vertice negli enti di diritto privato sottoposti a controllo pubblico.

⁵⁵ Si veda in tal senso anche la circolare della Presidenza del Consiglio dei ministri, Dipartimento della funzione pubblica, del 14 febbraio 2014, n. 1, "Ambito soggettivo ed oggettivo di applicazione delle regole di trasparenza di cui alla legge 6 novembre 2012, n. 190 e al decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, in particolare agli enti economici e le società controllate e partecipate".

obblighi di pubblicità ed ulteriori adempimenti a carico delle Amministrazioni pubbliche ed è stata altresì operata una sistematizzazione di quelli già vigenti. In funzione della massima diffusione della trasparenza dell'azione amministrativa è stato inoltre riconosciuto il diritto – azionabile da chiunque – di accesso a tutte le informazioni e ai dati per i quali esiste l'obbligo di pubblicazione.

Il d.lgs. n. 33 del 2013 ha ridefinito il concetto di trasparenza stabilendo che con esso debba intendersi "l'accessibilità totale delle informazioni concernenti l'organizzazione e l'attività delle Pubbliche amministrazioni, allo scopo di favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche". Al fine di garantire l'attuazione di suddetto principio è stato previsto a carico di ogni singola Amministrazione l'obbligo di pubblicare sul proprio sito (*Internet*) istituzionale i dati e le informazioni relative all'organizzazione e all'attività dalle stesse svolta⁵⁶.

Inoltre, l'art. 10 del citato d.lgs. n. 33 del 2013 ha previsto, a carico di ogni Amministrazione, l'obbligo di adottare - previa consultazione delle associazioni rappresentate nel Consiglio nazionale dei consumatori e degli utenti - un programma triennale per la trasparenza e l'integrità, da aggiornare annualmente, indicando le iniziative previste al fine di garantire un adeguato livello di trasparenza, anche sulla base delle linee guida elaborate dalla Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle Amministrazioni pubbliche già prevista dall'articolo 13 del decreto legislativo n. 150 del 2009. Sempre in attuazione del citato decreto legislativo, si segnala il progetto "Portale della trasparenza", che ha la finalità di rendere accessibili e conoscibili, attraverso un apposito sito *Internet*, secondo il piano esecutivo definito nell'accordo tra l'ANAC e il CNR, alcune informazioni sulle Pubbliche amministrazioni riguardanti: gli obiettivi strategici, gli indicatori e i *target* delle Amministrazioni centrali dello Stato, la qualità dei servizi pubblici, i programmi triennali per la trasparenza, nonché le valutazioni degli Organismi indipendenti di valutazione e dell'ANAC. Le informazioni e i documenti contenuti forniscono un quadro da cui è possibile desumere le modalità di impiego delle risorse pubbliche e i risultati delle attività per cui le risorse vengono utilizzate.

In merito alle modalità e ai termini con i quali le singole Amministrazioni hanno contribuito ad attuare il disegno normativo, occorre segnalare come, mentre in ordine all'adempimento dell'obbligo di nomina dei responsabili della trasparenza non si segnalino inadempienze di particolare rilievo, resta da migliorare il rispetto degli obblighi di pubblicità di dati e informazioni dei singoli siti istituzionali al fine di dare effettivamente spazio alle esigenze di dialogo e interazione dei cittadini. A tal proposito, alcune Amministrazioni hanno riferito di aver incontrato diverse difficoltà riguardo alla complessità delle procedure e all'entità degli adempimenti posti dalla legge a loro carico. Inoltre, sono stati posti in evidenza altresì limiti in relazione alla

⁵⁶ Nel dettaglio: sono stati assoggettati all'obbligo di pubblicazione i dati relativi all'organizzazione e l'attività svolta, ai componenti degli organi di indirizzo politico, ai titolari di incarichi dirigenziali e di collaborazione o consulenza, alla dotazione organica e al costo del personale con rapporto di lavoro a tempo indeterminato, al personale non a tempo a indeterminato, agli incarichi conferiti ai dipendenti pubblici, ai bandi di concorso, alla valutazione della *performance* e alla distribuzione dei premi al personale, alla contrattazione collettiva, ai provvedimenti amministrativi, agli Enti pubblici vigilati, e agli Enti di diritto privato in controllo pubblico, nonché alle partecipazioni in società di diritto private, agli obblighi di pubblicazione concernenti i provvedimenti amministrativi dati aggregati relativi all'attività amministrativa i controlli sulle imprese, agli atti di concessione e ai beneficiari di sovvenzioni, contributi, sussidi e attribuzione di vantaggi economici a persone fisiche ed Enti pubblici e privati i rendiconti dei gruppi consiliari regionali e provinciali.

necessità di protezione dei dati sensibili connessi alla attività istituzionale svolta da alcune Amministrazioni⁵⁷.

L'esercizio della delega, di cui alla legge n. 190 del 2012, è stato completato con il decreto legislativo 8 aprile 2013, n. 39, recante "Disposizioni in materia di inconferibilità e incompatibilità di incarichi presso le pubbliche amministrazioni e presso gli enti privati in controllo pubblico, a norma dell'art. 1, commi 49 e 50, della legge n. 190 del 2012". Preme rilevare che il nuovo sistema normativo, dettato con riferimento a tutta la Pubblica amministrazione, richiede mirati adattamenti in considerazione della specificità di alcune Amministrazioni. Particolare attenzione risulta rivolta allo svolgimento di attività lavorativa successiva alla cessazione del rapporto di lavoro con la Pubblica amministrazione⁵⁸.

È importante segnalare, sempre nell'ottica della più ampia configurazione del "diritto alla trasparenza" riconosciuto ai cittadini con le più recenti disposizioni normative, l'istituto dell'accesso civico, previsto dall'art. 5 del decreto legislativo n. 33 del 2013, che ha sostanzialmente ampliato i confini della legge n. 241 del 1990, consentendo a chiunque di poter richiedere all'Amministrazione il rispetto degli adempimenti formali previsti dalla normativa sulla trasparenza mediante la pubblicazione sul sito web istituzionale delle informazioni eventualmente omesse. La richiesta, che non necessita di motivazione ed è gratuita, va presentata al responsabile della trasparenza dell'Amministrazione obbligata alla pubblicazione che si pronuncia sulla stessa e procede alla pubblicazione delle informazioni sul sito *web* istituzionale entro 30 giorni, informandone il richiedente.

In attuazione dell'articolo 6 della Convenzione dell'Organizzazione delle Nazioni Unite contro la corruzione, adottata dalla Assemblea generale dell'ONU il 31 ottobre 2003 e degli articoli 20 e 21 della Convenzione penale sulla corruzione, è stata inizialmente individuata nella Commissione indipendente per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle Amministrazioni pubbliche (CIVIT), l'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC), attribuendo alla stessa la titolarità della funzione di controllo, di prevenzione e contrasto della corruzione e dell'illegalità nella Pubblica amministrazione.

Nell'intento di superare le perplessità organizzative dovute alla sovrapposizione operata dalla citata legge tra strutture e funzioni dei due organismi, è intervenuto il DL 31 agosto 2013 n. 101, all'art. 5, che ha trasformato la CIVIT in Autorità nazionale anticorruzione e per la valutazione e la trasparenza delle Pubbliche amministrazioni (ANAC) trasferendone così le competenze⁵⁹.

Tale nuova configurazione ha determinato riflessi di qualche rilievo riguardo la struttura organizzativa dell'Autorità. Infatti, pur tenendo conto della complessità della

⁵⁷ In particolare per quanto riguarda la specificità della funzione legata al Ministero della difesa si è dovuto verificare che le informazioni da pubblicare non presentassero connotati di riservatezza, legati alle funzioni di difesa e di garanzia della sicurezza nazionale.

⁵⁸ L'impianto normativo, come noto, riguarda quei dipendenti che, nel corso degli ultimi tre anni di servizio, abbiano esercitato poteri autoritativi o negoziali per conto dell'Amministrazione, i quali nel triennio successivo alla cessazione del rapporto con l'Amministrazione, qualunque ne sia la causa (e quindi anche in caso di collocamento in quiescenza per pensionamento) non possono avere alcun rapporto di lavoro autonomo o subordinato con i soggetti privati che siano stati destinatari di provvedimenti, contratti o accordi. Sul piano sanzionatorio, la violazione del divieto comporta la nullità dei contratti conclusi e degli incarichi conferiti in violazione di quanto previsto, mentre si impedisce ai soggetti privati, che li hanno conclusi o conferiti, di contrattare con le Pubbliche amministrazioni per i successivi tre anni, con obbligo di restituzione dei compensi eventualmente percepiti e accertati ad essi riferiti.

⁵⁹ Parte delle funzioni in precedenza svolte dalla CIVIT sono state affidate all'ARAN (il cui numero di componenti è stato aumentato di due unità).

procedura disciplinata dell'art. 13, comma 3 del d.lgs. n. 150 del 2009, nel testo modificato dall'art. 5 comma 5 del DL n. 101 del 2013, non sembra che l'esigenza di una pronta e piena operatività dell'organismo sia stata a pieno rispettata⁶⁰ tenuto conto che lo stesso legislatore prevedeva quale termine la presentazione delle proposte di nomina il 31 ottobre 2013, data di entrata in vigore del provvedimento di conversione del DL n. 101 del 2013.

Il Presidente dell'ANAC è stato, infatti, nominato con il dPCM 4 aprile 2014 ed ha assunto le proprie funzioni solo il successivo 28 aprile. Si segnala che il ritardato avvio della piena funzionalità dell'organismo ha reso necessario l'adozione di linee guida per la gestione in via transitoria dello stesso⁶¹.

La legge n. 190 del 2012 ha previsto, altresì, l'istituzione con dPCM di un Comitato interministeriale per la prevenzione e il contrasto della corruzione e dell'illegalità nella Pubblica amministrazione, affidando allo stesso compiti di coordinamento e indirizzo e l'approvazione da parte dell'ANAC di un Piano Nazionale Anticorruzione. Alle citate disposizioni è stata data attuazione con il dPCM 16 gennaio 2013 che ha istituito il Comitato interministeriale per la prevenzione e il contrasto della corruzione e dell'illegalità nella Pubblica amministrazione, mentre con la delibera n. 72 del 2013 è stato approvato, il Piano Nazionale Anticorruzione. Il Piano, elaborato sulla base delle direttive contenute nelle linee di indirizzo del Comitato interministeriale, contiene gli obiettivi strategici governativi per lo sviluppo della strategia di prevenzione a livello centrale e fornisce indirizzi e supporto alle Amministrazioni pubbliche per l'attuazione della prevenzione della corruzione e per la stesura del Piano triennale di prevenzione della corruzione.

La stessa legge n. 190 ha imposto alle singole Amministrazioni centrali (art.1, comma 4), oltre alla individuazione della figura del responsabile e alla nomina dei referenti per la prevenzione della corruzione (art. 1, comma 7) l'approvazione di un piano triennale da trasmettere al Dipartimento della funzione pubblica e la definizione delle procedure per la selezione e la formazione dei dipendenti chiamati ad operare in settori particolarmente esposti alla corruzione (art. 1, comma 8).

Nel richiamare le principali scansioni del percorso normativo ed attuativo delle misure legislative recentemente intervenute, appare di fondamentale importanza il coordinamento e l'integrazione tra le misure di prevenzione della corruzione e quelle della trasparenza, anche in termini organizzativi e di programmazione, nonché la sensibilizzazione delle Amministrazioni all'adozione di misure che superando la logica del mero "adempimento burocratico", possano dare effettiva attuazione al principio della trasparenza ed agli strumenti di contrasto alla corruzione, anche tenuto conto delle eventuali conseguenze sul piano sanzionatorio.

Da ultimo si segnala che il DL n. 66 del 2014, all'art. 8, comma 1, ha introdotto ulteriori adempimenti in materia di trasparenza. Infatti, le Pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo n. 165 del 2001, hanno l'obbligo di pubblicare sui rispettivi siti istituzionali, i dati relativi alla spesa, ai propri bilanci preventivi e consuntivi e all'indicatore di tempestività dei pagamenti rendendo gli stessi accessibili anche attraverso il ricorso ad un portale unico, secondo uno schema tipo e

⁶⁰ La nomina dei componenti della Commissione è effettuata, tenuto conto del principio delle pari opportunità di genere, su proposta del Ministro per la Pubblica amministrazione e la semplificazione di concerto con il Ministro della giustizia e il Ministro dell'interno, con decreto del Presidente della Repubblica previa deliberazione del Consiglio dei Ministri e previo parere favorevole delle Commissioni parlamentari espresso a maggioranza dei due terzi.

⁶¹ In tal senso si è espressa l'Autorità nella delibera n. 75 del 2014.

modalità *standard* che verranno definite con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri⁶².

Si segnala così il ruolo centrale dei documenti contabili e delle misure organizzative atte a rendere trasparenti e con ciò stesso meglio tutelabili anche sotto il profilo di deviazioni corruttive, le fasi di allocazione e gestione delle risorse pubbliche (con particolare attenzione alla tempestività dei pagamenti), confermando la necessità di una interazione costante tra profili organizzativi e funzionali e soprattutto dei controlli, anche interni, ad essi correlati.

⁶² Le eventuali inadempienze verranno sanzionate con la misura prevista dall'art. 46 del d.lgs. n. 33 del 2013.

IL PERSONALE

- 1. La spesa per redditi da lavoro dipendente nel quadro della contabilità nazionale**
- 2. Problematiche relative all'assetto ordinamentale del pubblico impiego**
- 3. La spesa per redditi da lavoro dipendente nel Rendiconto generale dello Stato**

1. La spesa per redditi da lavoro dipendente nel quadro della contabilità nazionale

Nel 2013, secondo i dati diffusi dall'ISTAT agli inizi dello scorso mese di marzo, la spesa per redditi da lavoro dipendente delle Pubbliche amministrazioni si attesta su un valore pari a circa 164 miliardi (il 10,5 per cento del prodotto interno lordo) con una riduzione dello 0,7 per cento rispetto al precedente esercizio.

Il consuntivo 2013 conferma sostanzialmente le previsioni contenute nella nota di aggiornamento al DEF del mese di settembre che aveva rivisto in leggero incremento l'andamento della predetta grandezza rispetto alle previsioni contenute nel DEF per il 2013, all'interno del quale si ipotizzava un calo pari all'1 per cento.

Risulta, comunque, confermato - sia pure con una minor evidenza rispetto alle previsioni - il *trend* avviato a partire dal 2011, con una diminuzione cumulata della spesa nell'ultimo triennio pari al 4,6 per cento (quasi 8 miliardi in valore assoluto).

Il predetto risultato deriva dall'efficacia - superiore alle attese come più volte sottolineato dalla Corte - delle misure di contenimento della spesa introdotte con il decreto-legge n. 78 del 2010, rese progressivamente più complete e severe dalla legislazione successiva, più volte prorogate (da ultimo, dalla legge di stabilità per il 2014).

Si tratta di una strategia incentrata sul blocco della contrattazione collettiva per i pubblici dipendenti (ormai ferma al biennio 2008-2009), sulla fissazione di rigorosi limiti al *turnover* del personale, sul divieto di crescita dei trattamenti economici individuali, con particolare riferimento alle componenti accessorie della retribuzione, anche attraverso la previsione di un tetto al dimensionamento dei fondi unici che alimentano la contrattazione di secondo livello.

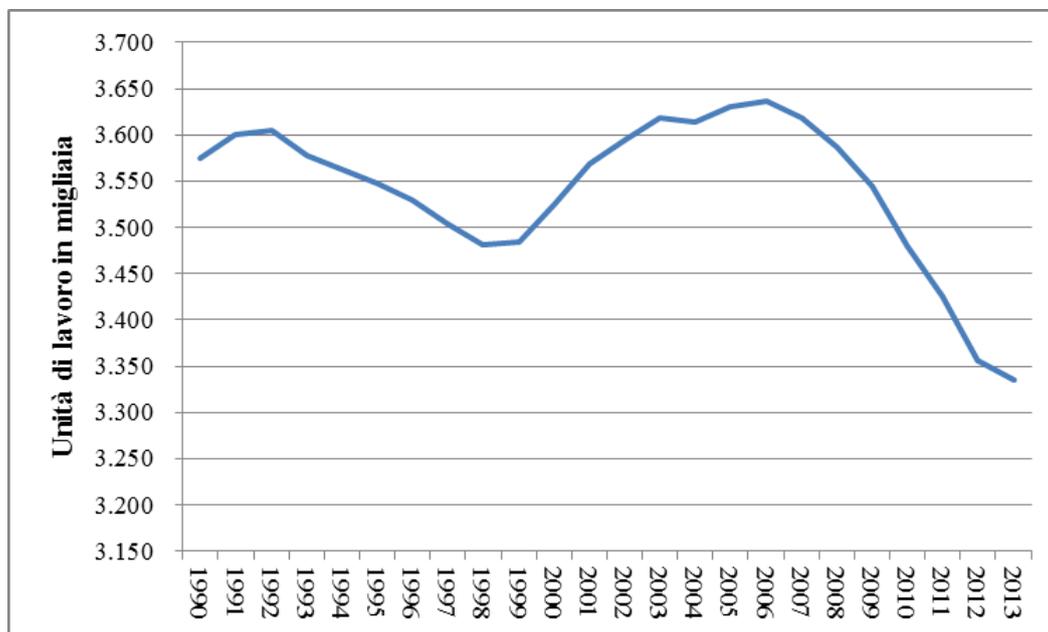
L'efficacia delle misure limitative del *turnover* dei pubblici dipendenti è chiaramente dimostrata dai dati recentemente diffusi dall'ISTAT relativi all'andamento dell'occupazione nel settore pubblico evidenziati dalla forte inclinazione verso il basso della curva di cui al successivo grafico 1.

In particolare, rispetto al precedente esercizio, nel 2013 si registra una diminuzione delle unità di lavoro (ULA) dello 0,7 per cento¹, corrispondenti a circa 22 mila unità.

¹ I dati contenuti nel Conto annuale predisposto dalla Ragioneria generale dello Stato ai sensi dell'articolo 60 del decreto legislativo n. 165 del 2001, aggiornati al 31 dicembre 2012, confermano l'andamento sopradescritto. L'occupazione nel settore pubblico (circa 3.240.000 addetti al termine del 2012) mostra una diminuzione dell'1,4 per

Grafico 1

UNITÀ DI LAVORO DELLE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI



Fonte: ISTAT

La riduzione dei dipendenti è destinata ad assumere carattere strutturale, relativamente alle amministrazioni statali, per effetto dei robusti tagli alle dotazioni organiche di diritto.

I reiterati interventi in materia (per alcune Amministrazioni ben quattro), avviati a partire dal decreto-legge n. 112 del 2008, hanno comportato una riduzione di circa il 35 per cento delle posizioni del personale non dirigente, del 36 per cento degli uffici dirigenziali di prima fascia e del 45 per cento di quelli di seconda.

In esito all'applicazione delle disposizioni contenute, da ultimo, nel decreto-legge n. 95 del 2012, in numerose realtà l'organico di diritto è venuto a coincidere con il personale in servizio, rendendo definitivo, nel medio-lungo periodo, il dimensionamento delle risorse umane delle amministrazioni; in tal modo si prevengono eventuali effetti espansivi connessi con la cessazione del regime vincolistico delle nuove assunzioni².

In relazione alle citate misure di contenimento della spesa, particolarmente complessa si è rivelata l'applicazione delle norme in materia di limiti alla crescita delle

cento rispetto all'esercizio precedente. Nel periodo 2007-2012 il calo complessivo è stato di quasi 6 punti percentuali. Una prima stima relativa all'andamento dell'occupazione nel 2013 effettuata attraverso l'esame dei cedolini di stipendio emessi dal Ministero dell'economia e del monitoraggio di un campione rappresentativo di Amministrazioni non statali, conferma il *trend* evidenziando una ulteriore riduzione, seppure di valore più contenuto (-0,4 per cento), rispetto a quella registrata nel precedente esercizio.

² La revisione degli organici ha determinato circa 7.400 eccedenze di personale destinate ad essere riassorbite con le modalità previste dall'articolo 2 del citato decreto-legge n. 95 del 2012.

Sullo stato di attuazione del decreto-legge n. 95 si rinvia al capitolo relativo alla revisione degli assetti organizzativi. Sulle modalità per il riassorbimento di eventuali eccedenze si veda la Circolare del Ministro per la semplificazione e la Pubblica amministrazione n. 4 del 28 aprile 2014.

risorse da destinare ai trattamenti accessori, in particolare per i comparti di personale non statale.

L'attività ispettiva condotta dall'apposito Nucleo alle dipendenze congiunte della Ragioneria generale dello Stato e del Dipartimento della funzione pubblica ha evidenziato, infatti, numerose e protratte ipotesi di irregolarità nel dimensionamento e nella gestione delle risorse. Sulla base di un monitoraggio condotto d'intesa fra la Corte dei conti e la Ragioneria generale dello Stato-IGOP, la Relazione 2013 sul costo del lavoro pubblico - presentata dalla Corte al Parlamento nel mese di giugno 2013 - aveva rilevato, del resto, come quasi il 40 per cento degli Enti locali evidenziava, al termine dell'esercizio 2011, un dimensionamento dei fondi per la contrattazione integrativa non in linea con il dato normativo, con una maggior spesa pari a circa 76 milioni di euro. Proprio in relazione all'entità del fenomeno e al suo protrarsi nel tempo, l'articolo 4 del decreto-legge n. 6 del 2014 (cosiddetto *decreto salva Roma*) individua un percorso attraverso il quale recuperare gradualmente le somme indebitamente erogate ai dipendenti, prevedendo una corrispondente riduzione nel valore dei fondi unici per i prossimi esercizi, diluita in un numero di annualità corrispondente a quelle in cui si è verificato il superamento dei vincoli finanziari.

Le difficoltà ad attuare la citata disposizione, in relazione all'utilizzo di risorse sovradimensionate per corrispondere indennità fisse e continuative, difficilmente comprimibili attraverso i previsti recuperi, testimonia l'importanza di rafforzare il complessivo presidio sul rispetto delle regole.

In aggiunta a tale obbligo di recupero il citato decreto-legge prevede che gli Enti locali, non rispettosi dei limiti finanziari posti alla contrattazione integrativa, debbano procedere ad interventi strutturali di ridefinizione degli assetti organizzativi, per evitare il ripetersi del fenomeno³.

Il quadro previsionale a legislazione vigente tiene conto delle disposizioni contenute nella legge di stabilità per il 2014 già oggetto di commento da parte della Corte nell'ambito dell'audizione sul relativo disegno di legge.

Si tratta, in primo luogo, della proroga di un anno, cioè fino a tutto il 2014, delle misure recate dal decreto-legge n. 78 del 2010, in parte disposta dalla stessa legge di stabilità (articolo 1, commi 452 e seguenti), in parte contenuta in un coevo Regolamento governativo emanato ai sensi di quanto previsto del decreto-legge n. 98 del 2011.

In aggiunta a quanto sopra viene prevista la cristallizzazione della indennità di vacanza contrattuale al valore in godimento al termine del 2013 (con eventuale corresponsione di una nuova indennità solo relativamente al triennio 2018-2020).

I limiti alle facoltà assunzionali vengono estesi e riparametrati fino al 2018, ben oltre quanto disposto dalla già intervenuta proroga dell'originaria vigenza delle disposizioni in materia contenute nel citato decreto-legge n. 78 del 2010. Solo a partire da tale esercizio sarà dunque possibile per le amministrazioni interessate assumere dipendenti in misura pari alla spesa sostenuta per il personale cessato dal servizio nel precedente anno.

³ In occasione dell'audizione presso le Commissioni riunite bilancio e finanze della Camera dei deputati sul disegno di legge di conversione del decreto-legge citato, svoltasi in data 21 marzo 2014, la Corte ha manifestato perplessità, che vanno in questa sede ribadite, sulla norma che prevede una sorta di sanatoria per eventuali illegittime attività di gestione delle risorse da utilizzare in contrattazione integrativa allorché non risultino accertate esorbitanze di spesa. Si tratta di fattispecie riconducibili, ad esempio, ad ipotesi di illegittima corresponsione di indennità non previste dalla legge o da contratti collettivi nazionali o alla attribuzione, comunque, di emolumenti accessori, non correlati ad un percorso di verifica di miglioramenti organizzativi e di valutazione del merito individuale dei dipendenti, considerate, da una ormai costante giurisprudenza, come, comunque, produttive di un danno all'erario.

In coerenza con il sopradescritto quadro normativo le previsioni tendenziali a legislazione vigente del DEF 2014 stimano per l'anno in corso, ancora interessato dall'applicazione di tutte le citate misure di contenimento, una ulteriore riduzione della spesa per redditi da lavoro dipendente dello 0,7 per cento.

Il *trend* dovrebbe risultare stabile nel successivo biennio in quanto gli ipotizzati fattori di crescita, derivanti dalla possibilità di una ripresa delle progressioni di carriera e dal ripristino di alcuni automatismi stipendiali, dovrebbero essere ampiamente compensati dal perdurare, sia pur con percentuali progressivamente inferiori, dei vincoli assunzionali.

La previsione per il 2015, inoltre, non considera più la corresponsione dell'indennità di vacanza contrattuale cristallizzata, come detto, ai valori in godimento al 2013.

Una lieve ripresa (+0,3 per cento) è prevista solo a partire dal 2018 alla luce del ripristino di un fisiologico *turnover* e della corresponsione dell'indennità di vacanza contrattuale per il nuovo triennio di contrattazione.

In relazione all'andamento stimato del prodotto interno lordo, il rapporto tra tale variabile e la spesa per redditi è previsto per la prima volta al di sotto del 10 per cento nel 2016 con una stima in ulteriore diminuzione per gli esercizi successivi. Si tratta di valori che collocano l'Italia in una posizione inferiore rispetto alla media europea (10,7 nel 2012.)

Il quadro a politiche invariate tiene conto degli effetti derivanti dal riavvio della contrattazione collettiva per il triennio 2015-2017 e per quello successivo.

La stima effettuata dal Governo⁴ ipotizza a regime per il triennio 2015-2017 una maggior spesa rispetto al tendenziale di 6,6 miliardi (con incrementi, ulteriori rispetto alle previsioni a legislazione vigente, pari all'1,2, all'1,4 ed all'1,5 per cento per i tre esercizi).

Tale stima appare in linea con la ricostruzione effettuata dalla Corte sul presumibile costo della tornata contrattuale in questione ottenuto applicando le regole vigenti nell'accordo di maggio 2009 sull'assetto delle relazioni sindacali nel pubblico impiego (applicazione alle sole componenti stipendiali dei trattamenti economici di una percentuale di incremento parametrata all'andamento dell'inflazione stimato secondo l'applicazione dell'indice IPCA depurato del prezzo dei prodotti energetici importati).

2. Problematiche relative all'assetto ordinamentale del pubblico impiego

Nel recente Rapporto 2014 sul coordinamento della finanza pubblica la Corte ha sottolineato come l'approccio alle politiche di personale in termini esclusivamente di contenimento della spesa non ha risolto e, anzi, per certi aspetti, ha acuito le criticità e le debolezze del complessivo disegno ordinamentale del pubblico impiego in Italia.

Preoccupa, in primo luogo, il progressivo innalzamento dell'età media dei dipendenti pubblici collocati per oltre il 50 per cento nella fascia di età superiore ai 50 anni a fronte di percentuali decisamente più basse rilevate dall'OCSE nei principali Paesi industrializzati.

Eventuali interventi volti ad abbassare l'età prevista per il collocamento a riposo vanno valutati alla luce del progressivo consolidamento del sistema pensionistico

⁴ La previsione si basa sulla media (depurata dai picchi) degli incrementi retributivi rilevati negli ultimi anni interessati dal rinnovo dei contratti.

contributivo, che garantisce un adeguato tasso di sostituzione del reddito solo in presenza di una elevata anzianità anagrafica e contributiva.

La privatizzazione del pubblico impiego, ha osservato la Corte nel citato Rapporto, ha lasciato irrisolta la problematica relativa al riequilibrio delle struttura retributiva, composta in gran parte da componenti fisse e continuative, con una minima incidenza di compensi legati all'incremento di produttività ed al merito individuale.

Allo stato appare problematico il raggiungimento dell'obiettivo di destinare a tali finalità "una quota rilevante dei trattamenti accessori comunque denominati" come prescrive l'articolo 40*bis* del d.lgs. n. 165 del 2001 nel testo introdotto dal d.lgs. n. 150 del 2009, in relazione alla rigidità dei Fondi unici di amministrazione attraverso cui si alimenta la contrattazione di secondo livello, in gran parte prosciugati per finanziare percorsi di carriera o per corrispondere competenze fisse ormai consolidate nei trattamenti complessivi.

E' questo il terreno di prova con il quale dovrà confrontarsi la ripresa della contrattazione collettiva. L'esigenza sempre più improcrastinabile resta quella di individuare un percorso negoziale che garantisca, da un lato, un fisiologico incremento delle componenti fisse della retribuzione compatibile con l'andamento della grandezze macroeconomiche di riferimento e, dall'altro, prefiguri uno scenario in cui la leva retributiva possa divenire - insieme con una ripresa degli investimenti in beni strumentali - uno dei fattori di miglioramento dell'efficienza dell'azione amministrativa.

Il riavvio di politiche strutturali in materia di personale dovrà inoltre confrontarsi con le irrisolte problematiche dell'assetto ordinamentale della dirigenza pubblica.

A fronte di una dinamica sostenuta degli incrementi retributivi registrata durante la seconda privatizzazione del pubblico impiego - a partire dai contratti collettivi per il quadriennio 1998-2001 e proseguita fino a tutto il 2009 - non è mai decollato il sistema di valutazione della capacità manageriale della dirigenza che avrebbe dovuto essere il presupposto per la corresponsione e per il dimensionamento della retribuzione di risultato, di fatto erogata senza sostanziali graduazioni nei confronti di tutti gli interessati.

Vanno, inoltre, individuate modalità di conferimento degli incarichi che assicurino la necessaria rotazione e la selezione delle professionalità più adeguate evitando condizionamenti all'autonomia gestionale dei dirigenti rispetto agli organi politici, principio che rappresenta uno dei cardini della riforma della dirigenza pubblica.

3. La spesa per redditi da lavoro dipendente nel Rendiconto generale dello Stato

Come più volte sottolineato nelle precedenti relazioni, l'analisi dell'andamento della spesa per redditi da lavoro dipendente (categoria I)⁵ del Rendiconto generale dello Stato risulta di difficile lettura e si rivela non particolarmente utile per l'impostazione delle politiche di personale.

Il sottosettore Stato ricomprende solo una parte - seppur significativa - del complesso dei dipendenti delle Pubbliche amministrazioni: 54,3 per cento in termini numerici e 55 per cento in termini di spesa.

⁵ La categoria I ricomprende la spesa per redditi riferibile al personale della scuola e dei ministeri, agli appartenenti al comparto sicurezza-difesa (Forze armate, Corpi di polizia e Vigili del fuoco), alle carriere prefettizia e diplomatica, ai dipendenti dell'amministrazione penitenziaria, ai magistrati ordinari.

I dati di bilancio, inoltre, sono esposti secondo le regole della contabilità finanziaria, con conseguente necessità di una complessa attività di riclassificazione per il passaggio alla contabilità nazionale basata, in accordo con le regole del SEC 95, sulla competenza economica.

Proprio in relazione a tale opera di riclassificazione ed alla diversa tempistica prevista per la rilevazione dei dati, il consuntivo dell'ISTAT e il Rendiconto generale dello Stato evidenziano valori assoluti non coincidenti e, talvolta, anche *trend* in parte divergenti⁶.

La progressiva estensione e messa a punto del sistema di pagamento delle retribuzioni tramite il Cedolino unico⁷ ha portato ad una semplificazione nella struttura dei capitoli di bilancio che si riferiscono alla spesa del personale gestito con la predetta modalità.

Nei diversi stati di previsione della spesa è, infatti, di regola presente un unico capitolo, ripartito *pro quota* nei diversi Centri di Responsabilità, denominato “competenze fisse ed accessorie al personale al netto della imposta sulle attività produttive”.

Il predetto capitolo è suddiviso in piani gestionali che evidenziano rispettivamente:

- il pagamento degli stipendi e degli altri assegni fissi;
- i contributi previdenziali ed assistenziali a carico dell'Amministrazione⁸;
- i compensi per lavoro straordinario;
- il Fondo unico di Amministrazione.

Risulta, pertanto, omogenea in tutti gli stati di previsione la classificazione delle spese di personale, con una corrispondenza tra i piani gestionali e i diversi livelli in cui si articola la categoria I “spese per redditi di lavoro dipendente”.

A fronte di una semplificazione della gestione amministrativa e contabile delle spese di personale, la lettura del bilancio e del Rendiconto non consente di avere una immediata, chiara e dettagliata conoscenza della complessità della struttura retributiva e delle specificità che caratterizzano i trattamenti economici di singole categorie di dipendenti, informazioni indispensabili per attivare politiche di personale volte al riequilibrio e a un contenimento mirato della spesa. I dati di bilancio, inoltre, non sempre evidenziano in modo separato i compensi attribuiti alla dirigenza e l'incidenza sul totale della retribuzione di risultato.

⁶ Relativamente al 2013, l'analisi della categoria I del Rendiconto generale dello Stato evidenzia una diminuzione della spesa (in termini di impegni lordi) dello 0,5 per cento. Il consuntivo ISTAT 2013, con riferimento al sottosettore Stato registra, viceversa, un seppur lieve aumento della spesa per redditi da lavoro dipendente (0,2 per cento).

Al riguardo va precisato che il sottosettore Stato della contabilità nazionale comprende, oltre alle categorie di dipendenti presenti nella categoria I del bilancio dello Stato, anche il personale degli organi costituzionali, della Presidenza del Consiglio dei Ministri, delle Agenzie fiscali, la magistratura amministrativa e il personale di supporto a quest'ultima. La spesa per il predetto personale registra nel 2013 una seppur lieve dinamica incrementale.

Con riferimento ai dati del bilancio dello Stato, l'ISTAT utilizza le informazioni contenute all'interno di un preconsuntivo semplificato che non coincidono con le risultanze del Rendiconto definitivo trasmesso alla Corte per la parifica al termine del mese di maggio ed in prosieguo commentate.

L'ISTAT provvede poi a depurare il dato relativo agli impegni dal valore di alcune poste contabili per meglio approssimare il criterio della competenza economica (residui di stanziamento, versamenti in entrata connessi con l'adozione del Cedolino unico, ecc.).

La contabilità economica considera, infine, come trasferimenti e non come spesa di personale alcune regolazioni contabili con gli Enti di previdenza necessarie al ripiano del disavanzo dell'ex gestione INPDAP.

⁷ Il Cedolino unico è stato introdotto con l'articolo 2, comma 197, della legge finanziaria per il 2010.

⁸ Si tratta, in realtà, di due piani gestionali, il primo riferito ai contributi sulle competenze fisse ed il secondo relativo a quelli previsti, con una diversa aliquota, per le componenti accessorie della retribuzione.

Al riguardo si rappresenta la necessità di dare piena attuazione a quanto previsto dall'articolo 21, comma 11, lettera f), della legge n. 196 del 2009, per quanto concerne il cosiddetto *budget* economico, con particolare attenzione al previsto prospetto di riconciliazione tra la contabilità economico-analitica e quella finanziaria, allo scopo di rendere disponibili informazioni dettagliate sulle componenti delle retribuzione accessoria e su eventuali specifici emolumenti aggiuntivi previsti da normative di settore.

Relativamente al 2013, la progressiva estensione dell'area dei dipendenti i cui pagamenti sono gestiti dal Ministero dell'economia e delle finanze tramite il cedolino unico ha, inoltre, determinato la necessità di una ricollocazione di alcune poste contabili all'interno delle diverse sottocategorie in cui si suddivide la spesa per redditi; ciò rende difficile effettuare raffronti tra l'andamento della spesa nelle diverse amministrazioni e l'elaborazione di serie storiche omogenee⁹.

Non tutte le Note preliminari al bilancio di previsione ed al Rendiconto riportano le variazioni intervenute nella consistenza dei dipendenti opportunamente suddivise fra le varie categorie di personale.

Premesso quanto sopra, la tavola 1 evidenzia il livello e la scomposizione secondo la classificazione economica della spesa per redditi da lavoro dipendente in termini di impegni lordi.

Tavola 1

COMPOSIZIONE DELLA SPESA PER REDDITI DA LAVORO DIPENDENTE - RENDICONTO 2013
(in milioni)

Categoria economica I: redditi da lavoro dipendente		Impegni consuntivo	Peso % sulla sottocategoria economica
RETRIBUZIONI LORDE IN DENARO	Stipendi	52.591,0	90,9
	Lavoro straordinario	1.427,1	2,5
	Fondo unico di amministrazione	1.008,9	1,7
	Incentivi per l'offerta formativa	17,3	0,0
	Altri compensi al personale	2.803,4	4,8
	Lavoro a tempo determinato	12,1	0,0
	Totale	57.859,7	100,0
RETRIBUZIONI IN NATURA	Buoni pasto	112,5	15,0
	Mense	198,6	26,5
	Vestiario	71,8	9,6
	Altre	365,7	48,9
	Totale	748,6	100,0
CONTRIBUTI SOCIALI EFFETTIVI A CARICO DEL DATORE DI LAVORO	Contributi sociali effettivi a carico del datore di lavoro	27.413,7	100,0
	Competenze accessorie	0,0	0,0
	Fondo unico di amministrazione	-	-
	Totale	27.413,7	100,0
CONTRIBUTI SOCIALI FIGURATIVI A CARICO DEL DATORE DI LAVORO	Contributi sociali figurativi a carico del datore di lavoro	1.183,9	100,0
	Totale	1.183,9	100,0
Totale		87.206,0	

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

⁹ In particolare, all'interno dell'aggregato "retribuzioni lorde al personale", nel sottolivello "stipendi" sono confluiti i compensi al personale supplente della scuola e gli emolumenti spettanti ai funzionari in servizio presso gli uffici di diretta collaborazione con gli organi politici, in precedenza inseriti nella categoria residuale "altri compensi".

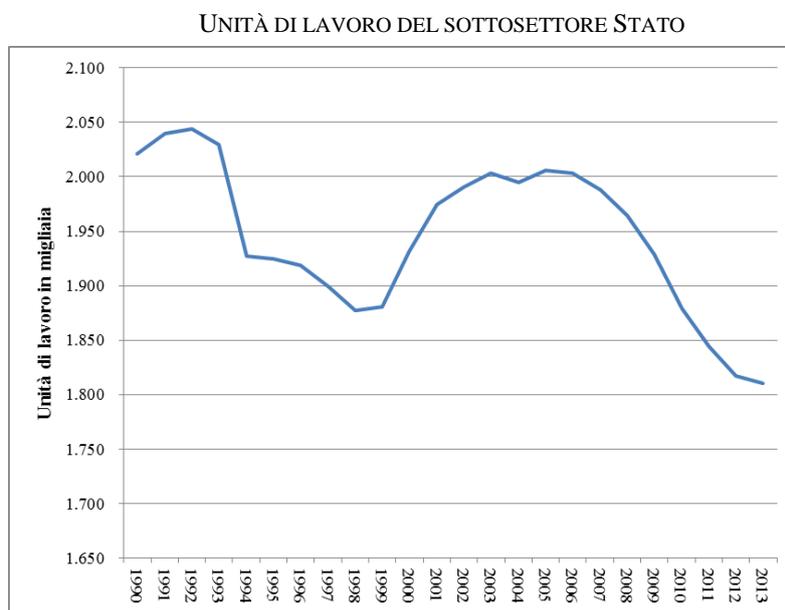
La spesa per redditi si attesta al termine del 2013 su un valore di 87,2 miliardi, con una diminuzione rispetto al precedente esercizio di mezzo punto percentuale.

Scomponendo il dato complessivo nelle sottocategorie, la predetta diminuzione è ascrivibile ad una riduzione della spesa per retribuzioni (-1,5 per cento) in parte compensata da un incremento dei contributi sociali (+1,6 per cento)¹⁰.

Sotto il primo profilo, la diminuzione della spesa per retribuzioni trova riscontro in un contesto caratterizzato dal blocco della dinamica retributiva e dal proseguimento di un *trend* in diminuzione dell'occupazione del personale dello Stato.

L'andamento delle unità di lavoro per il sottosettore Stato rilevate dall'ISTAT, evidenziato nel grafico 2, indica una lieve diminuzione dei dipendenti (-0,2 per cento).

Grafico 2



Fonte: ISTAT

E', comunque, evidente il crollo verticale dell'occupazione a partire dal 2007 (circa 180 mila unità di lavoro in valore assoluto).

Anche le prime anticipazioni sull'andamento dell'occupazione nella Pubblica amministrazione in genere e nel settore Stato in particolare, effettuate dalla Ragioneria generale dello Stato-IGOP, in attesa della presentazione dei dati definitivi del Conto annuale 2013, confermano il *trend* in diminuzione come evidenziato dalla seguente tavola:

¹⁰ Sotto il profilo della composizione della spesa per redditi da lavoro dipendente, le retribuzioni lorde in denaro rappresentano il 66 per cento del totale, mentre i contributi sociali (effettivi e figurativi) incidono nella misura del 33 per cento.

Tavola 2

VARIAZIONE DELL'OCCUPAZIONE DEL PERSONALE STATALE PER COMPARTI⁽¹⁾

Comparto	Variazione dicembre 2013 su dicembre 2012	% del comparto rispetto al conto annuale 2012
Scuola	0,5%	31,3%
Ministeri ⁽²⁾	-1,6%	5,0%
Vigili del fuoco	-1,1%	1,0%
Corpi di polizia ⁽³⁾	-1,2%	4,8%
Forze armate	-2,1%	5,8%
Magistratura ⁽⁴⁾	1,6%	0,3%
Carriera diplomatica	4,8%	0,0%
Carriera prefettizia	-2,6%	0,0%
Carriera penitenziaria	-4,0%	0,0%
Istituzioni di alta formazione artistica e musicale	1,5%	0,3%

¹⁾ Anticipazione dei dati del Conto annuale 2013. Le informazioni sono desunte dai flussi di spesa provenienti da NoiPA e dal Ministero della difesa

²⁾ Incluso il personale amministrativo del Consiglio di Stato, dei tribunali amministrativi regionali, della Corte dei conti e dell'Avvocatura generale dello Stato

³⁾ Dati relativi a: Carabinieri, Polizia penitenziaria e Corpo forestale. La variazione è quindi riferibile al 49 per cento del personale del comparto

⁴⁾ Inclusi i magistrati amministrativi

Fonte: Ragioneria generale dello Stato-IGOP

La tavola evidenzia un incremento di mezzo punto percentuale del personale della scuola - dovuto all'immissione in servizio di un numero non preventivato di insegnanti di sostegno - a fronte di una diminuzione dell'occupazione nelle Forze armate (-2,1 per cento) e dei Corpi di polizia (-1,2 per cento).

Per quanto attiene all'incremento della spesa per contributi sociali va rilevato in primo luogo l'aumento degli impegni sul capitolo 2148 - iscritto nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze denominato "contribuzione aggiuntiva all'INPS ex gestione INPDAP a carico delle amministrazioni statali" - allo scopo di ripianare il disavanzo della gestione del sistema pensionistico dei pubblici dipendenti.

L'incremento dei contributi sociali deriva, inoltre, anche dal meccanismo utilizzato per finanziare, relativamente al personale della scuola, il recupero dell'annualità 2011 ai fini della maturazione degli scatti di anzianità. A tale scopo, sono state, infatti, utilizzate risorse presenti nel Fondo per il miglioramento dell'offerta formativa, ricomprese interamente nell'aggregato spesa per retribuzioni senza l'evidenziazione della prevista quota necessaria al pagamento dei contributi sociali.

Proseguendo nell'analisi disaggregata della spesa per redditi da lavoro dipendente, all'interno della categoria 1.1, "retribuzioni lorde in denaro", si conferma la netta prevalenza delle componenti fisse della retribuzione (91 per cento).

Il valore dei fondi unici di amministrazione, che dovrebbero rappresentare il bacino di raccolta per l'impostazione di politiche di personale legate alla produttività e al merito individuale, è pari ad appena l'1,7 per cento del totale.

Particolarmente complessa la lettura dei dati relativi a tale voce di spesa. L'effettivo dimensionamento delle risorse da destinare alla contrattazione integrativa, infatti, è determinato, per quanto attiene alle poste cosiddette variabili (riassegnazione ai fondi di voci retributive in godimento al personale cessato dal servizio, economie da *part-time*, ecc.), al termine dell'esercizio o addirittura in quello successivo.

I flussi finanziari fra i capitoli del fondo unico di amministrazione e quelli relativi alle componenti fisse della retribuzione risentono della tempistica della contrattazione

integrativa e delle complesse procedure per attribuire progressioni economiche orizzontali ai dipendenti.

Anche la gestione dei capitoli in termini di impegni e pagamenti è condizionata dalle verifiche necessarie per l'attribuzione al personale delle componenti accessorie della retribuzione.

La spesa per il lavoro straordinario si attesta su un valore pari al 2,5 per cento delle retribuzioni, con una concentrazione nei Ministeri dell'interno e della difesa in relazione alle esigenze di garantire l'operatività delle Forze armate, dei Corpi di polizia e dei Vigili del fuoco.

A seguito della progressiva estensione del Cedolino unico, la voce "altri compensi al personale" rappresenta una categoria sempre più residuale della spesa che ricomprende numerose indennità spettanti a singole tipologie di dipendenti, il gettito proveniente da specifiche disposizioni normative e alcuni emolumenti in favore del personale della scuola per il quale non è previsto un fondo unico da utilizzare in contrattazione integrativa.

La tavola 3 evidenzia, nel periodo 2007-2013, le variazioni del rapporto tra la spesa per redditi da lavoro dipendente al lordo dell'IRAP e il totale delle spese correnti (titolo I).

Nel 2013 il predetto rapporto risulta pari al 18 per cento con una diminuzione di due punti percentuali rispetto al 2011.

Risulta evidente dal citato raffronto il contributo arrecato da politiche di personale fortemente restrittive al contenimento della spesa corrente, comunque in aumento in relazione all'incremento della spesa per prestazioni sociali.

Tavola 3

RAPPORTO TRA SPESA PER REDDITI DA LAVORO DIPENDENTE + IRAP E SPESE CORRENTI
(IMPEGNI LORDI)

(in miliardi)

Esercizio	Spesa corrente	Variazioni annuali	Spesa per redditi e IRAP	Variazioni annuali	Rapporto spesa per redditi+IRAP e spesa corrente
2007	437,19	2,1%	89,33	-4,0%	20,4%
2008	472,69	8,1%	95,24	6,4%	20,1%
2009	481,58	1,9%	94,43	-1,0%	19,6%
2010	474,66	-1,4%	93,57	-0,8%	19,7%
2011	472,32	-0,5%	93,64	0,0%	19,8%
2012	489,35	3,6%	92,35	-1,4%	18,9%
2013	510,84	4,4%	91,91	-0,5%	18,0%

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

Significativo è anche il raffronto tra l'andamento della spesa della categoria I redditi da lavoro dipendente e quella per consumi intermedi; tale ultima categoria di spesa, in un certo senso, può dirsi infatti indicativa dei costi sopportati per l'acquisto dei mezzi strumentali all'esercizio delle funzioni amministrative che concorrono insieme alla spesa di personale al complessivo funzionamento della macchina statale.

Tavola 4

RAPPORTO TRA SPESA PER CONSUMI INTERMEDI E
SPESA PER REDDITI DA LAVORO DIPENDENTE+IRAP

(in miliardi)

Impegni	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Consumi intermedi	10,98	11,34	13,11	9,80	10,97	10,53	12,18
Spesa per redditi + IRAP	89,33	95,24	94,43	93,57	93,64	92,35	91,91
Consumi intermedi / Spesa per redditi + IRAP	12,3%	11,9%	13,9%	10,5%	11,7%	11,4%	13,3%

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

Nel 2013 il peso dei consumi intermedi rapportato al costo del personale aumenta di due punti percentuali, in relazione al robusto incremento di tale categoria di spesa (oltre il 15 per cento), oggetto di ampio commento, anche in riferimento ai dati di contabilità nazionale, nel Rapporto 2014 sul coordinamento della finanza pubblica.

