

# SENATO DELLA REPUBBLICA

---

XVIII LEGISLATURA

---

**Doc. XIV**  
**n. 2**

## RELAZIONE

### DELLA CORTE DEI CONTI SUL RENDICONTO GENERALE DELLO STATO

(Per l'esercizio finanziario 2018)

---

**Comunicata alla Presidenza il 26 giugno 2019**

---

SINTESI



CORTE DEI CONTI

---

SEZIONI RIUNITE IN SEDE DI CONTROLLO

RELAZIONE SUL RENDICONTO GENERALE  
DELLO STATO 2018

SINTESI

**26 giugno 2019**

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

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

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

## INDICE

	Pag.
Premessa	1
Il Rendiconto dello Stato nel quadro di finanza pubblica	4
I risultati dell'esercizio	7
- <i>Le entrate dello Stato</i>	7
- <i>Le spese dello Stato</i>	10
- <i>Il patrimonio</i>	23
L'ordinamento contabile	26
L'organizzazione e il personale	27
- <i>L'organizzazione</i>	27
- <i>Il personale</i>	31
L'attività contrattuale	33
L'attività di controllo della Corte dei conti	35
La revisione straordinaria e la razionalizzazione periodica delle partecipazioni societarie	36
I Fondi di rotazione e le gestioni fuori bilancio a sostegno delle politiche pubbliche	38
La gestione del bilancio dello Stato per Amministrazione	40
- <i>Premessa</i>	40
- <i>Presidenza del Consiglio dei Ministri</i>	42
- <i>Ministero dell'economia e delle finanze</i>	45
- <i>Ministero dello sviluppo economico</i>	47
- <i>Ministero del lavoro e delle politiche sociali</i>	49
- <i>Ministero della giustizia</i>	51
- <i>Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale</i>	53
- <i>Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca</i>	55
- <i>Ministero dell'interno</i>	57
- <i>Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare</i>	59
- <i>Ministero delle infrastrutture e dei trasporti</i>	61
- <i>Ministero della difesa</i>	63
- <i>Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali e del turismo</i>	64
- <i>Ministero per i beni e le attività culturali</i>	66
- <i>Ministero della salute</i>	68
Attendibilità delle scritture contabili	70
- <i>Relazione sugli esiti delle verifiche sui dati del Rendiconto dell'entrata</i>	70
- <i>Relazione sugli esiti delle verifiche sui dati del Rendiconto della spesa</i>	72
Tavole	77

## IL RENDICONTO GENERALE DELLO STATO - RELAZIONE AL PARLAMENTO

## SINTESI

**Premessa****1.**

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

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

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

**2.**

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

La Relazione si articola, come di consueto, in tre volumi: il primo dedicato a "I conti dello Stato e le politiche di bilancio", il secondo a "La gestione del bilancio dello Stato 2018 per Amministrazione" e il terzo all'"Attendibilità delle scritture contabili".

Anche quest'anno in apertura di Relazione, i dati di consuntivo espressi in termini di contabilità finanziaria sono posti a raffronto con il Conto dello Stato elaborato secondo

i criteri della contabilità nazionale (SEC2010), al fine di offrire un analitico quadro di raccordo per le principali categorie economiche delle entrate e delle spese e del loro andamento rispetto agli obiettivi programmatici previsti per il 2018.

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

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

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

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

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

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

Ai profili contabili e organizzativi sono stati dedicati i capitoli concernenti "L'ordinamento contabile", relativo al complesso processo di attuazione della legge di contabilità n. 196 del 2009, e "L'organizzazione e il personale", nel quale sono state analizzate le misure di riassetto organizzativo, anche con riferimento alla pluralità di enti pubblici e società strumentali delle Amministrazioni statali.

È stato di nuovo introdotto quest'anno il capitolo concernente l'"Attività contrattuale" per poter fornire una panoramica sulle criticità osservate nella normativa di riferimento e sulle problematiche esposte dalle Amministrazioni in sede applicativa. Sono stati in particolare presi in esame aspetti relativi al Codice dei contratti pubblici e si è dato conto del contenuto delle recenti disposizioni recate dal decreto-legge n. 32/2019 (cd. sblocca cantieri).

Nel capitolo dedicato alle attività di controllo della Corte dei conti sono state sinteticamente esposte le risultanze dei controlli di legittimità, di quelli sulla gestione

delle Amministrazioni dello Stato e di quelli sugli Enti cui lo Stato contribuisce in via ordinaria. Ciò al fine di fornire un quadro di insieme sulle tematiche principali che hanno connotato l'attività di controllo della Corte, custode dell'equilibrio economico finanziario del settore pubblico e della corretta gestione delle risorse collettive.

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

Uno specifico approfondimento è poi dedicato all'analisi finanziaria e gestionale dei Fondi di rotazione e delle gestioni fuori bilancio a sostegno delle politiche pubbliche, per i quali la Corte riferisce, come da specifica previsione normativa, in apposita sezione della Relazione annuale sul Rendiconto generale dello Stato. Quest'anno con l'entrata in vigore dell'art. 44-*quater* della legge n. 196 del 2009, introdotto dal decreto legislativo del 12 maggio 2016, n. 90 e successivamente modificato dal d.lgs. 12 settembre 2018, n. 116, è stata prevista la ricognizione trimestrale dei conti correnti bancari e postali sui quali risultino versate risorse pubbliche gestite direttamente dalle Amministrazioni dello Stato o da gestori per conto di Amministrazioni dello Stato.

### 3.

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

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

Ad una prima rappresentazione complessiva delle risorse finanziarie assegnate ai diversi programmi di spesa e alla loro evoluzione nel corso dell'esercizio, per ogni Amministrazione, fa seguito l'analisi dei programmi, ritenuti più significativi, dei loro risultati gestionali e delle eventuali criticità emerse, evidenziando, ove rilevate, quelle che hanno influito sulla realizzazione dei programmi di spesa.

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

#### 4.

Nella terza parte della Relazione, la verifica dell'affidabilità dei dati del Rendiconto, svolta in riferimento alle entrate finali dello Stato, distinte per titoli e capitoli, ha preso in esame i dati riportati nei "conti periodici riassuntivi delle Amministrazioni" e ha raffrontato tali dati con il consuntivo dell'Entrata, ciò anche al fine di porre in evidenza anomalie ed incoerenze.

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

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

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

### **Il Rendiconto dello Stato nel quadro di finanza pubblica**

#### 5.

La Relazione sul Rendiconto generale dello Stato, nell'espone i risultati del 2018, utilizza i dati di bilancio espressi in termini di contabilità finanziaria, che sono alla base della decisione di parificazione.

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

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

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



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

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

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

Anche con riguardo all'esercizio 2018 si ripropongono differenze non trascurabili tra Rendiconto finanziario e contabilità nazionale, attribuibili sia alle modifiche di mera classificazione delle entrate e delle spese che all'applicazione dei principi della competenza economica nella costruzione dei conti.

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

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

## 6.

Il Conto economico dello Stato per il 2018, presentato nel primo capitolo della Relazione e derivante dal raccordo appena illustrato, costituisce una anticipazione dei conti per sottosettori istituzionali che l'Istat pubblicherà, nella versione completa e definitiva, nel prossimo autunno. Peraltro, esso già incorpora – secondo quanto indicato nel Comunicato ISTAT del 9 aprile scorso – gli effetti dell'inclusione nel perimetro delle Amministrazioni pubbliche di nuovi soggetti.

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

Va, in proposito, ricordato che, al momento di programmare gli obiettivi di finanza pubblica per il 2018, le prospettive di crescita dell'economia italiana apparivano ben più

favorevoli di quanto poi registrato a consuntivo. In sede di Nota di aggiornamento al DEF 2018 (settembre 2017), il Pil nominale era previsto in aumento del 3 per cento nel 2018, mentre un anno più tardi lo stesso “preconsuntivo” esposto nella Nota di aggiornamento al DEF 2019 attenuava solo di poco, al 2,5 per cento, la crescita prevista. Il consuntivo segna, invece, un Pil nominale dell’1,7 per cento, con evidenti riflessi negativi sulle basi imponibili e, dunque, sul gettito delle imposte che, complessivamente, risulta inferiore per quasi 12 miliardi alle previsioni del settembre 2017.

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

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

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

In particolare, con riguardo agli “Altri trasferimenti in conto capitale”, il 2018 segna una forte caduta, di quasi il 64 per cento, per effetto del venir meno delle operazioni straordinarie dovute al salvataggio degli istituti bancari (poco meno di 6 miliardi nel 2017) e per il minor peso delle imposte differite (1,5 miliardi a fronte dei 5,9 miliardi del 2017).

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

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

Nel conto capitale, nonostante il nuovo calo degli investimenti fissi lordi (-3,7 per cento), l’accelerazione dei contributi agli investimenti alle imprese (oltre 3 miliardi in più

rispetto al 2017, in parte per l'aumento delle "agevolazioni fiscali") fa sì che anche la spesa in conto capitale totale aumenti in misura considerevole.

## **I risultati dell'esercizio**

### ***Le entrate dello Stato***

#### **7.**

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

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

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

Sul versante della riscossione il riscosso totale del 2018 (poco più di 585 miliardi) appare in crescita rispetto al 2017 (+2 per cento), a conferma di una tendenza che dal 2014 ha visto incrementare il gettito di oltre l'11 per cento.

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

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

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

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

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

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

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

## 8.

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

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

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

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

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

Esaminando più direttamente l'attività di controllo sostanziale svolta dall'Agenzia delle entrate, alla quale fa capo la gestione della quota maggiore di tributi erariali, il dato di consuntivo del 2018 (introiti per 5.581 milioni di euro) si caratterizza per una notevole flessione rispetto al risultato degli anni precedenti (-23,8 per cento sui 7.324 milioni del 2017 e -9 per cento rispetto ai 6.133 milioni del 2016).

La flessione è attribuibile a diversi fattori, tra i quali il crescente ricorso all'istituto del ravvedimento operoso, che consente ai contribuenti di emendare le dichiarazioni anche successivamente alla conclusione dei controlli prima della notifica dell'accertamento, e la possibilità di definizione agevolata prevista dal d.l. n. 119 del 2018 che ha consentito, tra l'altro, di risolvere in modo particolarmente agevolato il contenuto dei processi verbali di constatazione consegnati fino al 24 ottobre 2018.

Anche nel 2018 si rileva l'elevata concentrazione numerica dei controlli effettuati nelle fasce di minore importo: oltre il 50 per cento di essi ha dato luogo ad un recupero (potenziale) di maggiore imposta inferiore a 1.549 euro.

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

Quanto alle diverse modalità di definizione degli accertamenti, continua a risultare anomala la frequenza degli accertamenti che si definiscono per inerzia del contribuente: si può ritenere che anche per il 2018 la quota di tali accertamenti, sia in termini numerici che finanziari, sia prossima o superiore al 45 per cento.

Tutto ciò induce inevitabilmente ad un giudizio prognostico ampiamente negativo sull'esito delle relative procedure di riscossione e suggerisce un mutamento delle tradizionali strategie di contrasto dell'evasione, sia attraverso un'accurata programmazione dell'azione di controllo fiscale, evitando per quanto possibile di impegnarla su posizioni prevedibilmente non proficue in termini di esigibilità del credito erariale, sia sviluppando strumenti di controllo preventivo quali, ad esempio, l'obbligo di pagamento tracciato con effettuazione della ritenuta a cura dell'intermediario finanziario o l'applicazione di sanzioni amministrative diverse da quelle meramente pecuniarie.

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

Il solo ravvedimento indotto, a fronte di oltre 2,2 milioni di comunicazioni inviate ai contribuenti, ha determinato circa 670 mila ravvedimenti per un importo complessivo di 1.478 milioni di euro.

Particolarmente rilevanti sono i risultati delle lettere inviate ai contribuenti in relazione alle liquidazioni periodiche IVA. A fronte di 1,1 milioni di comunicazioni relative ai periodi d'imposta 2017 e 2018 sono stati conseguiti circa 193 mila

ravvedimenti con un introito di 1.170 milioni di euro, anticipando in tal modo la procedura di liquidazione delle imposte risultanti dalle dichiarazioni annuali.

Tra le attività poste in essere dall’Agenzia delle entrate un ruolo rilevante ha la liquidazione delle imposte risultanti dalle dichiarazioni e dagli atti. Dopo un triennio di costante riduzione, nel 2018 il numero di comunicazioni di irregolarità emesse a seguito delle procedure di liquidazione automatizzata delle imposte emergenti dalle dichiarazioni dei redditi e dell’IVA risulta in crescita rispetto all’anno precedente. Si è passati, infatti, da 4,8 milioni nel 2017 a 5,8 milioni (+21 per cento). L’introito complessivo conseguito nell’anno 2018 per effetto della suddetta attività di liquidazione ammonta, sulla base dei dati di preconsuntivo forniti dall’Agenzia, a 11.177 milioni, con un incremento di 380 milioni rispetto al 2017 (+3,5 per cento).

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

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

La situazione rilevata per il 2015, ultima annualità per la quale i dati disponibili sono completi, aveva mostrato già un lieve miglioramento rispetto all’annualità precedente, con omissioni di versamento per 14,3 miliardi di euro, a fronte dei 14,5 miliardi del 2014.

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

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

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

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

Il fenomeno delle imposte dichiarate e non versate si riconnette ad un altro aspetto peculiare nel funzionamento del sistema fiscale italiano, quello delle rateazioni dei debiti

d'imposta, che costituisce ormai un nuovo canale di erogazione del credito, pur in assenza di garanzie e di valutazioni prognostiche sulle future capacità dei debitori, con l'effetto non infrequente di differire nel tempo la presa d'atto di insolvenze ampiamente prevedibili.

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

Con riferimento alle misure agevolative dei carichi iscritti a ruolo previste dal d.l. n. 193 del 2016 e dal d.l. n. 148 del 2017 (rispettivamente prima e seconda edizione della rottamazione), al 31 dicembre 2018 erano state presentate istanze di adesione per un importo pari a circa 37 miliardi di euro di carico residuo iscritto a ruolo.

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

Con l'art. 4 del d.l. n. 119 del 2018 è stato previsto anche l'annullamento automatico dei debiti (c.d. "partita di ruolo") di importo residuo fino a mille euro, risultanti dai singoli carichi affidati agli agenti della riscossione dal 1° gennaio 2000 al 31 dicembre 2010.

La misura ha interessato circa 12,5 milioni di contribuenti i quali, alla data del 24 ottobre 2018, risultavano intestatari di almeno un carico con debito residuo inferiore a mille euro, per un complessivo valore "nominale" dei crediti di circa 32 miliardi di euro. Per effetto del riferimento alla singola partita contenuto nella norma, ben sette milioni di contribuenti hanno beneficiato della misura pur rimanendo debitori per altre partite di entità superiore a mille euro.

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

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

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

Dal confronto tra i carichi affidati, distinti per tipologia di ente impositore, con le riscossioni conseguite, risulta evidente la maggiore difficoltà di riscossione che

incontrano i ruoli formati dalle agenzie fiscali (Entrate e Dogane) rispetto a quelli formati dall'INPS e a quelli riferibili agli Enti non statali, tra i quali i Comuni. Il differenziale riflette, evidentemente, le diverse tipologie di crediti che sono alla base dei ruoli, che, almeno nel caso dei ruoli delle Entrate e delle Dogane si riconnettono a presupposti in buona parte privi di contropartite patrimoniali idonee a salvaguardare le posizioni creditorie pubbliche.

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

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

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

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

Nel corso del 2018, considerando anche le richieste di rinegoziazione per proroga e l'accesso a piani straordinari o eccezionali e al netto delle istanze annullate, sono state presentate complessivamente circa 787 mila istanze di rateazione per un totale di circa 11,3 miliardi di euro; le istanze accolte sono 736 mila, mentre più di 52 mila (pari al 6,6 per cento delle lavorate), sono state respinte per mancanza dei requisiti richiesti.

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

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

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

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



fortemente disallineato e sperequato rispetto ai valori di mercato esistenti nelle varie realtà locali.

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

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

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

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

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

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

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

## 9.

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

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

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

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

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

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

Al riguardo vanno segnalati i rischi che l'attuale impianto normativo presenta per l'efficace funzionamento di un sistema finalizzato alla prevenzione e repressione basato su tali misure. Ci si riferisce, in particolare, agli effetti che ha sul sistema della fatturazione elettronica l'estensione del regime forfetario fino a 65.000 euro di ricavi e compensi introdotto dal gennaio del 2019. L'adesione a tale regime, infatti, comporta l'esclusione dalla fatturazione elettronica. Ciò ha determinato una vasta zona d'ombra nel sistema appena avviato, data la numerosità dei contribuenti interessati (stimati in circa due milioni), inducendo al nero e facendo venire meno l'interesse a documentare le componenti passive del reddito.

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

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

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

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

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

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

### *Le spese dello Stato*

#### **10.**

Nel 2018 gli stanziamenti iniziali del bilancio dello Stato ammontavano a circa 852 miliardi contro gli 861 del 2017, in riduzione dell'1 per cento. La spesa finale, al netto delle somme stanziare per la missione "Debito pubblico", presentava invece un aumento significativo di poco inferiore al 3 per cento e ciò nonostante la contrazione della spesa per interessi, prevista ancora in riduzione dell'1 per cento. In crescita sia la spesa corrente primaria (+2,2 per cento), sia, soprattutto, quella in conto capitale, che era attesa aumentare del 19,4 per cento. Nel complesso, la spesa primaria raggiungeva i 546 miliardi, +3,6 per cento rispetto al 2017.

In termini di prodotto, gli stanziamenti iniziali confermavano una buona tenuta dei conti. Si riduceva l'incidenza della spesa finale sul Pil prodotto di 3 decimi di punto come

risultato di una flessione della spesa corrente di poco meno di 7 decimi di punto e di una crescita di quella in conto capitale di 4 decimi. Il bilancio di previsione, quindi, pur incorporando una dinamica della spesa corrente in ripresa (ma con tassi inferiori a quelli attesi per il prodotto nominale), segnalava una attenzione crescente ad una ricomposizione a favore della spesa in conto capitale.

Nelle previsioni definitive, la spesa complessiva si riduce del 3,2 per cento, quella finale primaria dello 0,2 per cento. Un risultato che è a sintesi di un incremento del 2,1 per cento della spesa corrente primaria, di una flessione più accentuata di quella per interessi (-2,6 per cento) e di un decremento degli stanziamenti in conto capitale del 18 per cento. Una variazione su cui ha inciso, in particolare, il venir meno nel 2018 dell'operazione straordinaria sul settore finanziario resasi necessaria nel corso del precedente esercizio.

Si conferma la flessione della spesa complessiva in termini di prodotto di 2,5 punti rispetto al 2017, nonostante un andamento del prodotto significativamente inferiore alle attese (1.754 miliardi contro i 1.770 miliardi stimati per l'anno al momento dell'impostazione del bilancio). In flessione il peso sia della spesa corrente che di quella in conto capitale (-0,8 punti), mentre la spesa corrente primaria cresce di un decimo di punto. La riduzione della spesa per interessi, maggiore delle attese di circa 3 miliardi, è più che compensata dall'aumento dei redditi e dei consumi intermedi. Rispetto al 2017 l'incremento è, rispettivamente, del 2,7 e dell'8,5 per cento. In crescita, anche se in misura più contenuta, i trasferimenti correnti alle imprese.

Sul versante delle spese in conto capitale, crescono rispetto alle previsioni iniziali gli investimenti (+1,3 miliardi), confermando l'aumento rispetto al 2017 di poco inferiore al 29 per cento e, soprattutto, i "Contributi alle imprese" per circa 2,5 miliardi (+37,8 per cento rispetto al 2017). Il venir meno delle acquisizioni di attività finanziarie per oltre 20 miliardi, in ragione delle somme destinate al Fondo per il finanziamento delle operazioni di acquisto azioni e della concessione di garanzie dello Stato a favore di banche e gruppi bancari, comporta che la spesa in conto capitale, tuttavia, si riduca nelle previsioni definitive del 18 per cento rispetto al 2017.

La lettura muta se il confronto tra i due esercizi è condotto al netto di tale posta straordinaria: la spesa in conto capitale cresce del 19,4 per cento, quella finale segna un aumento del 2,7 per cento e quella primaria del 3,5 per cento, mezzo punto in più in termini di prodotto, dal 31,0 al 31,5 per cento.

## 11.

L'esame della gestione conferma, almeno sul fronte della spesa corrente, l'impostazione iniziale del bilancio 2018: una ripresa della spesa legata al rinnovo dei contratti di lavoro e al pagamento degli arretrati che si estende, tuttavia, ad altre componenti della spesa. Sia in termini di impegni che di pagamenti totali, di rilievo è la crescita dei consumi intermedi, forte quella dei trasferimenti alle imprese, significativo anche l'incremento dei trasferimenti alle famiglie. Ciò porta ad una spesa corrente

primaria in crescita del 3,2 per cento in termini di impegni totali, del 3,3 in termini di pagamenti.

Sul versante della spesa in conto capitale, invece, permane l'impegno ad una accelerazione degli interventi. Tuttavia, se gli impegni totali crescono del 14,9 per cento, i pagamenti registrano solo un +1,1 per cento.

Si accentua la percezione che il problema di una ripresa della spesa per investimenti non risieda solo nella disponibilità di risorse. I rapporti tra impegni e massa impegnabile e pagamenti su massa spendibile peggiorano in tutte le categorie economiche e missioni.

Nel complesso la spesa finale primaria cresce del 4,1 per cento in termini di impegni e del 3,1 in termini di pagamenti. Valori ben superiori, è bene ricordarlo, all'aumento del Pil nominale cresciuto nell'anno dell'1,7 per cento. Ove si consideri, tuttavia, anche l'incidenza sul 2017 (e indirettamente sul 2018) dell'operazione straordinaria sulle banche, il risultato muta in misura rilevante: gli impegni per spesa primaria crescono del 2,5 per cento e i pagamenti aumentano del solo 0,4 per cento. Un risultato contabile certamente più positivo, ma di cui appare limitata la significatività economica.

## 12.

Il cambio di legislatura intervenuto nel corso dell'esercizio ha fatto del 2018 un anno di passaggio, dove le modifiche nella composizione del bilancio, operate "in corsa", poco possono aiutare a cogliere eventuali differenze nell'impostazione e nel rilievo degli obiettivi perseguiti. Di qui l'interesse ad un primo esame delle variazioni intervenute nel bilancio 2019, il primo della nuova legislatura, guardando sia alla composizione degli stanziamenti per missioni e programmi, sia a quella per categorie, per cogliere primi elementi di cambiamento nelle "priorità".

Pur nei limiti entro cui si è dovuto muovere, sono evidenti alcuni tratti che hanno caratterizzato le scelte assunte con il bilancio 2019. Scelte che, pur considerando la difficile manovrabilità degli aggregati, almeno nel breve periodo, segnalano differenze significative nella allocazione delle risorse. Oltre ai due interventi di maggior rilievo attuati con il decreto-legge n. 4/2019, ciò che caratterizza la gestione corrente è la crescita delle risorse per il personale e le strutture dell'Amministrazione. La destinazione delle risorse aggiuntive è stata, inoltre, in alcuni casi rafforzata da rivalutazioni negli indirizzi che hanno interessato stanziamenti preesistenti.

Sul fronte della spesa in conto capitale il bilancio di previsione per il 2019 segna una netta discontinuità con quello degli ultimi anni: la crescita degli stanziamenti è dell'1,3 per cento, contro il 19,4 per cento del 2018 e il 3,2 per cento del 2017. Su tale profilo hanno probabilmente inciso tre fattori: l'avvio di interventi di notevole impatto finanziario in tema di previdenza e lotta alla povertà che hanno assorbito gli spazi di manovra disponibili; la necessità emersa durante l'esame delle legge di bilancio di rivedere la dimensione del disavanzo e il conseguente ricorso a rimodulazioni di precedenti autorizzazioni di spesa in conto capitale per circa 2,2 miliardi; la consapevolezza che il ritardo accusato nel processo di attuazione di precedenti interventi consentiva di puntare ad una crescita delle realizzazioni anche entro una dimensione

finanziaria di competenza più contenuta. Ciò sembra alla base della netta riduzione rispetto al 2018 degli stanziamenti in alcuni delle missioni con maggior “vocazione” all’accumulazione e/o al sostegno degli investimenti: è il caso delle “Infrastrutture pubbliche e logistica (che registra un calo del 40,5 per cento), di “L’Italia in Europa e nel mondo” (-59 per cento), del “Diritto alla mobilità e sviluppo dei sistemi di trasporto” (-32,2 per cento) e della “Difesa e sicurezza del territorio (-18,7 per cento). Riduzioni accompagnate da interventi di potenziamento che riguardano, ad esempio, la “Tutela della salute” con investimenti sui sistemi informativi, le “Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali” volte a riattivare gli investimenti degli enti territoriali (+1,2 miliardi), la “Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali” (circa +400 milioni), il “Soccorso civile” (+1,4 miliardi) per accelerare le ricostruzioni, la “Ricerca e innovazione” (+300 milioni) destinati in prevalenza agli enti e alle istituzioni di ricerca e “Competitività e sviluppo delle imprese” (+900 milioni). Una riduzione degli stanziamenti complessivi che si accompagna ad una crescente attenzione alle procedure su cui incidere per recuperare tempi di realizzazione più adeguati.

### 13.

Anche nel 2018 il contributo delle Amministrazioni centrali alla manovra di finanza pubblica si è tradotto in tagli agli stanziamenti di dimensione rilevante: si tratta nel complesso di oltre 4,5 miliardi di minori spese in termini di saldo netto da finanziare, disposti in tre momenti principali: con la prima attuazione dell’articolo 22-*bis* della legge n. 196 del 2009, in materia di programmazione finanziaria e accordi tra Ministeri; con altre misure della legge di bilancio e con il decreto-legge n. 119 del 2018.

Dei circa 4,5 miliardi di tagli programmati, 3,4 miliardi sono di spesa corrente e la restante quota (1,1 miliardi) è di parte capitale. Le riduzioni riguardano prevalentemente quattro Amministrazioni e si presentano concentrati in poche missioni (alle prime 6 è imputato poco meno del 74 per cento delle riduzioni): “Fondi da ripartire”, “Diritto alla mobilità” e “Politiche economiche e finanziarie”, “Politiche previdenziali”, “Politiche del lavoro” e “Relazioni finanziarie con le autonomie”.

I risultati conseguiti nel 2018 primo anno di operatività dell’articolo 22-*bis* appaiono incoraggianti. La riduzione della spesa ha trovato nelle scelte assunte esplicitamente nella fase di programmazione dell’anno (e nella risposta data a nuove esigenze) una conferma nella gestione, evidenziando un buon funzionamento dell’attività di monitoraggio e, in generale, un avvio positivo di questa prima applicazione. Scostamenti hanno riguardato solo alcuni capitoli di contributi in c/capitale alle imprese, redditi da lavoro e spese per consumi intermedi, più che compensati dalle maggiori riduzioni.

Più difficile è valutare quanto tale risultato si sia tradotto in un effettivo miglioramento dei conti di finanza pubblica. I risultati conseguiti nel 2018 sono, sotto questo profilo, in chiaroscuro. Positivi ove è evidente il collegamento con il recupero di efficienza della spesa e i risparmi sono connessi al miglioramento delle procedure. Più incerti quelli riferibili ad alcuni tagli guardando alle caratteristiche dei capitoli interessati

specie quando riguardano, ad esempio, fondi che presentano rilevanti somme rimaste da pagare nell'anno.

#### 14.

Il programma di razionalizzazione degli acquisti delle pubbliche Amministrazioni è ancora un importante punto di riferimento per le politiche di contenimento della spesa e di efficientamento dei servizi delle Amministrazioni dello Stato. Dopo le criticità registrate nel corso del 2017, il sistema centralizzato mostra segnali di ripresa. I dati comunicati dal Ministero dell'economia e delle finanze segnalano, infatti, per il 2018, che il numero dei contratti ed il loro valore risulta complessivamente aumentato (220.909 contratti nel 2018 contro i 204.747 del 2017, per un valore di oltre 2 miliardi nel 2018 rispetto agli 1,7 miliardi circa del 2017), anche se la sostanziale tenuta del sistema è dovuta quasi esclusivamente al consistente aumento degli ordinativi di fornitura emessi sul Mercato elettronico della Pubblica Amministrazione - MePA (200.498 nel 2018 rispetto ai 178.962 del 2017), mentre si registra una flessione nel numero dei contratti e dei corrispondenti valori economici per le convenzioni e gli accordi quadro.

La rilevazione effettuata dalla Corte dei conti presso i Ministeri mostra, invece, risultati meno favorevoli e, talvolta, di segno contrario. Nel 2018, gli acquisti centralizzati, diminuiscono del 7,3 per cento, principalmente per una flessione del Mercato elettronico, mentre quelli al di fuori del sistema accentrato aumentano del 2,4 per cento rispetto al 2017. Pur tenendo conto che si tratta di una rilevazione parziale dovuta alla mancata indicazione delle Amministrazioni su parte della spesa, tale risultato non può non destare perplessità, considerati gli obblighi stringenti di adesione alla centrale acquisti e la necessità di una specifica e motivata autorizzazione per poter operare al di fuori del sistema.

Per tali spese, gli strumenti del Programma non riescono, dunque, a conquistare una quota maggiore e hanno anzi perso terreno rispetto all'anno precedente.

Per quanto riguarda gli *“Investimenti fissi lordi”* la spesa effettuata dalle Amministrazioni centrali, in termini di impegni di competenza al di fuori degli strumenti Consip diminuisce del 26,1 per cento a fronte di un sensibile aumento di quelli effettuati con gli strumenti messi a disposizione da Consip (+45 per cento). Nel complesso, la spesa effettuata al di fuori del sistema accentrato resta predominante.

L'aggregazione degli acquisti mantiene concettualmente una sua validità, sia ai fini di una più efficiente gestione delle risorse finanziarie (economie di scala, riduzione dei costi di processo, contenimento e determinazione dei prezzi di riferimento), sia in termini organizzativi (potenziale riduzione del numero delle stazioni appaltanti). La Corte dei conti si è già più volte pronunciata su questi temi rilevando, tra l'altro, come i sistemi centralizzati degli acquisti, siano stati utilizzati soprattutto per l'acquisizione di grandi forniture (come ad es. energia, calore, pulizia ecc.), mentre la maggior parte delle amministrazioni non si è dimostrata in grado di gestire autonomamente procedure di gara ordinarie sopra la soglia di rilievo comunitario. Peraltro, i dati raccolti hanno anche evidenziato come le convenzioni per servizi di gestione integrata degli immobili non

abbiano dato una risposta adeguata alle esigenze delle Amministrazioni e sia preferibile indirizzarsi verso procedure di gara specifiche. Nel 2018, infatti, le attività per il settore del *facility management*, pulizia e manutenzione degli immobili equivalevano nell'insieme ad oltre 229 milioni di acquisti sui sistemi centralizzati (convenzioni + MePA) e a circa 105 milioni al di fuori di questi ultimi, per un totale di quasi 335 milioni, ma la spesa aggregata (che in questo caso supera quella effettuata al di fuori degli strumenti di centralizzazione) risultava composta per circa il 98 per cento esclusivamente dalle due categorie merceologiche pulizia e manutenzione.

Per rispondere a tali esigenze il Ministero dell'economia e delle finanze e la Consip hanno attivato alcune iniziative con una impostazione dichiaratamente più flessibile. Come rilevato negli anni scorsi, tuttavia, è anche necessaria una più ampia revisione del modello che punti a riorganizzare le stazioni appaltanti riducendo il numero dei centri titolari del potere di spesa e valutare l'ipotesi dell'istituzione di più centrali di acquisto specializzate per tipologie di prodotto e/o per settori/gruppi di amministrazioni.

Nel 2018, la spesa per immobili condotti in locazione passiva è rimasta stabile per un ammontare di poco più di 682 milioni, con una lieve diminuzione dello 0,9 per cento nei confronti del 2017 e una riduzione di poco più del 4 per cento rispetto al 2014 (anno base di riferimento per l'attuazione del piano di razionalizzazione degli immobili) quando la spesa per locazioni passive in termini di costo superava i 711 milioni. Il risultato del 2018 si pone, quindi, in sostanziale continuità con i risparmi realizzati negli anni precedenti.

## 15.

Il tema dei tempi di pagamento delle fatture commerciali da parte delle Amministrazioni pubbliche è stato oggetto di particolare attenzione negli ultimi anni sia da parte del legislatore nazionale che dell'Unione europea e resta ancora oggi in primo piano.

Secondo le stime fornite da Banca d'Italia, i debiti commerciali delle Amministrazioni pubbliche sarebbero ulteriormente diminuiti passando dal 3,2 per cento del Pil stimato per il 2017 al 3 per cento nel 2018 (circa 53 miliardi) e i tempi medi effettivi di pagamento avrebbero continuato a ridursi, attestandosi a circa 85 giorni.

Nel corso del 2018, l'Amministrazione statale ha trattato poco meno di 4 milioni di fatture per un importo complessivo di circa 17 miliardi e ne ha pagate 2,3 milioni corrispondenti a 11 miliardi. L'insieme delle fatture è stato pagato in media in 47 giorni che si riducono a 45 quando si tiene conto della media ponderata. Entrambi gli indicatori nel 2018 risultano in diminuzione: il tempo medio semplice è passato da 55 giorni nel 2017 a 47 giorni nel 2018, quello ponderato si riduce di 8 giorni, passando da 53 giorni nel 2017 a 45 giorni nel 2018. Le fatture di importo maggiore sono generalmente pagate nei termini; i ritardi invece si accumulano per le fatture di importo meno elevato. In ogni caso, l'analisi effettuata mostra un generale miglioramento dei tempi medi di pagamento per l'Amministrazione statale, pur a fronte di una difficoltà di alcuni Dicasteri a rispettare i tempi legislativamente previsti.



Nell'anno, dunque, il fenomeno dei ritardi nei pagamenti risulta essersi attenuato. Sembrano aver contribuito le misure adottate negli ultimi anni, come l'introduzione dell'obbligo della fatturazione elettronica (che ha imposto alle Amministrazioni una tempistica rigida e controllata), il piano finanziario (cronoprogramma) dei pagamenti e lo stesso obbligo di pubblicazione degli indici di tempestività sui siti delle Amministrazioni, che hanno indotto negli operatori maggiore sensibilità ed attenzione nella definizione delle procedure di spesa.

Non appare, tuttavia, che abbiano ancora trovato una soluzione le cause di ritardo "di tipo strutturale" già rilevate negli scorsi anni. Mentre si è ridotto il peso derivante dalla scarsità di risorse dovuto alle manovre di contenimento della spesa, restano numerose criticità, sia di tipo procedurale che di natura contabile che richiederebbero la reingegnerizzazione di alcuni processi e ulteriori interventi normativi per poter essere superate.

## 16.

Nel corso dell'ultimo quadriennio, i debiti fuori bilancio si sono sostanzialmente stabilizzati su un importo di circa 2 miliardi. Nonostante le risorse stanziare, non si è ottenuta ancora l'auspicata riduzione del debito preesistente né il superamento delle criticità di bilancio che determinano il formarsi di nuovi debiti.

Per quanto riguarda il 2018, a fronte dei 2.283 milioni iniziali, ne sono stati accertati 1.550 e smaltiti 1.624. Il debito residuo pertanto si è ridotto di circa 74 milioni attestandosi a 2.210 milioni (-3,2 per cento rispetto al 2017).

La quasi totalità (circa il 90 per cento) del debito residuo a fine anno fa capo a sole tre Amministrazioni (il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca e il Ministero della giustizia).

Anche nel 2018 i debiti si formano prevalentemente in alcune categorie di spesa: i consumi intermedi, i trasferimenti correnti alle famiglie, le altre uscite correnti e gli investimenti fissi lordi.

In netto miglioramento, invece, la gestione dei debiti di tesoreria delle Amministrazioni centrali sorti a seguito dell'emissione di Speciali Ordini di Pagamento (SOP). A fine esercizio restano da smaltire debiti per 457 milioni, con una riduzione del 24,2 per cento rispetto a inizio anno.

## 17.

Un ruolo fondamentale nella strategia di rilancio e accelerazione degli investimenti è stato attribuito dal legislatore al Fondo istituito dal comma 140 della legge n. 232 del 2016. Le risorse di bilancio appostate sui capitoli/piani gestionali destinatari del Fondo sono risultate nel 2018 pari a 2,7 miliardi a fronte di poco più di 1 miliardo del 2017. Ad esse si sono aggiunti oltre 800 milioni di residui.

La quota più consistente di risorse è stata assorbita dagli interventi relativi all'edilizia pubblica compresa quella scolastica e sanitaria (26 per cento), alle attività

industriali ad alta tecnologia e sostegno alle esportazioni (24,4 per cento), a trasporti e viabilità (16,4 per cento).

La gestione delle risorse è risultata più dinamica rispetto all'anno precedente con impegni totali che hanno raggiunto i 2,6 miliardi e pagamenti totali per oltre 1 miliardo.

Il coefficiente di realizzazione della spesa, tuttavia, si attesta poco sopra il 30 per cento e il rifinanziamento disposto con la legge di bilancio per il 2018 non è stato ancora ripartito. Ciò non dipende solo dalla tipologia di spesa ma anche dalla complessità delle procedure e dai livelli di governo coinvolti nell'erogazione della spesa finale.

Anche alla luce dei finanziamenti previsti per l'anno in corso, ulteriormente rafforzati con il nuovo Fondo per il rilancio degli investimenti delle Amministrazioni centrali dello Stato previsto dalla legge di bilancio per il 2019, è importante che l'incremento della dotazione finanziaria sia accompagnato da un incremento di efficienza nelle procedure di attribuzione, superando quegli elementi critici che al momento sembrano condizionare fortemente la realizzazione della spesa. Già nella fase di selezione degli obiettivi dovrebbe, poi, essere posta attenzione particolare alla necessità di avvicinare il momento del reperimento delle risorse a quello del loro effettivo impiego.

## **18.**

Dal 2011 la Ragioneria generale dello Stato ha dedicato una sezione della Relazione illustrativa del conto del bilancio all'esame delle risorse economiche impiegate per proteggere l'ambiente da fenomeni di inquinamento (emissioni atmosferiche, scarichi idrici, rifiuti, inquinamento del suolo) e di degrado (perdita di biodiversità, erosione del suolo) e, in un'ottica di sostenibilità.

Nella relazione è contenuta una prima ricognizione dei dati pubblicati allo scopo di comprendere la dimensione e il peso della spesa primaria ambientale sulla spesa primaria complessiva e la variazione nel tempo delle sue principali componenti.

Le risorse finanziarie che lo Stato ha destinato nel 2018 a questo settore ammontano a circa 4,7 miliardi in termini di massa spendibile, pari allo 0,7 per cento della spesa primaria del bilancio dello Stato. Rispetto al 2013 (anno in cui era pari a 3 miliardi di euro, lo 0,5 per cento della spesa primaria), l'impegno finanziario dello Stato mostra un incremento significativo.

Una lettura del rendiconto secondo queste modalità rappresenta un primo passo certamente positivo che, auspicabilmente, nei prossimi anni dovrebbe portare ad una valutazione della coerenza dei risultati della gestione con i 17 Obiettivi di sviluppo sostenibile stabiliti nell'Agenda 2030 delle Nazioni Unite che rappresentano il piano di azione globale per sradicare la povertà, proteggere il pianeta e garantire la prosperità.

## *Il Patrimonio*

### **19.**

Il “Conto del patrimonio” costituisce la seconda parte del Rendiconto generale dello Stato ed espone la situazione patrimoniale in chiusura di esercizio, con l’indicazione delle variazioni e delle trasformazioni intervenute nel corso dell’anno nelle attività e nelle passività finanziarie e patrimoniali, a seguito della gestione del bilancio o per altre cause incidenti sui relativi valori ed illustra, altresì, i punti di concordanza tra la contabilità finanziaria del bilancio e quella patrimoniale.

Le verifiche svolte dalla Corte dei conti, in sede di esame del Rendiconto generale dello Stato, ai fini del giudizio di parificazione del Conto generale del patrimonio, sono volte ad accertare la regolare iscrizione delle singole variazioni alle poste patrimoniali ed ai relativi allegati, sotto il profilo della corrispondenza con la documentazione giustificativa dei dati riportati nelle scritture contabili, delle modalità di aggiornamento dei valori iscritti, della sussistenza dei requisiti di certezza ed esigibilità per il mantenimento della iscrizione, delle modalità di determinazione dei valori di iscrizione dei beni materiali prodotti.

Il peggioramento patrimoniale di 27,5 miliardi del 2018 deriva da un incremento delle passività finanziarie superiore a quello delle attività finanziarie.

Nel dettaglio lo stock di passività (finanziarie) dello Stato è passato da 2.823,18 miliardi a 2.879 miliardi circa (+55,82 miliardi) aumentando il divario rispetto alle attività, cresciute di soli 28,3 miliardi (da 947,8 a 976,1).

Pertanto, la differenza finale tra passività e attività determina un ulteriore record dello squilibrio patrimoniale (o nei termini usati dal rendiconto “eccedenza di passività”) che ha raggiunto il livello massimo di sempre di 1.902,9 miliardi, aumentando dell’1,46 per cento rispetto a quello del 2017 di 1.875,4 miliardi.

Come emerge dal dato relativo alle variazioni annuali delle eccedenze di passività, quello del 2018 è tra i più bassi incrementi dell’ultimo decennio.

Il tasso di incremento dello squilibrio patrimoniale rallenta nuovamente dopo l’impennata del 2017 (si era passati dall’8,3 per cento del 2014, al 3,9 del 2015 e al 2,3 del 2016, per poi salire al 4,3 per cento del 2017), non solo per effetto delle passività finanziarie, il cui tasso di crescita è quasi dimezzato (dal 2,4 per cento all’1,3 o in termini assoluti -38,2 miliardi), ma soprattutto a causa del ridimensionamento delle attività finanziarie, che hanno subito il più vistoso calo dell’ultimo decennio (-4,2 per cento o in termini assoluti -39,2 miliardi, da 986,9 a 947,8).

L’aumento delle passività finanziarie di 38,22 miliardi è, invece, imputabile in parte ai debiti redimibili, incrementati di 38,27 miliardi (generato soprattutto da una maggiore emissione di BTP per 44 miliardi e da minori prestiti esteri per 4,13), e in parte ai debiti di tesoreria (+9,98 miliardi), per effetto dell’aumento delle disponibilità delle contabilità speciali di Tesoreria unica (+11,03 miliardi) e di quelle degli enti della P.A. presenti nei conti correnti tenuti nella Tesoreria dello Stato (+5,32 miliardi). Tali variazioni

incrementali sono state contrastate da una diminuzione dei residui passivi di circa 10,7 miliardi.

Lo stock di attività finanziarie dello Stato al termine del 2018 ammontava a 656,7 miliardi (nel 2017 636,5 e 675,9 nel 2016), mentre quello delle passività finanziarie a 2.879 miliardi (2.823,2 nel 2017 e 2.784,9 nel 2017).

Per quanto riguarda le attività e passività di breve termine, che si compendiano nei risultati della gestione di tesoreria e della gestione dei residui, è da sottolineare che nel 2018 il “disavanzo” di tesoreria è aumentato su base annua in misura molto ridotta (0,4 per cento) rispetto al 2017 (6,6 per cento), ovvero, in termini assoluti, di 1,9 miliardi, raggiungendo il volume di disavanzo più alto di sempre di 512,7 miliardi (510,8 miliardi nel 2017) dato dalla differenza tra 629,4 miliardi di debiti di tesoreria e 116,7 miliardi di crediti di tesoreria.

In altri termini le liquidità detenute nella tesoreria o da questa impiegate presso terzi (pari appunto a 116,7 miliardi mentre nel 2017 erano pari a 109,4 miliardi), che sono le “partite creditorie” ovvero crediti di Tesoreria, sono ampiamente al di sotto di quelle di terzi, detenute presso la Tesoreria (pari a 629,4 miliardi che nel 2017 erano di importo minore ovvero 620,2 miliardi), definite come “partite debitorie” della gestione di tesoreria ovvero debiti di Tesoreria.

Gli aspetti degni di menzione in ordine alla gestione di tesoreria riguardano da una parte l’esistenza di sospesi di tesoreria, ovvero anticipi di somme per conto dello Stato, non ancora ripianati da lungo tempo (fin dal 1979) per un importo che si aggira intorno ai 46,5 miliardi di euro e dall’altra l’effettuazione di Operazioni di tesoreria (c.d. OPTES) mediante le quali mediamente circa 13 miliardi di euro sono depositati giornalmente presso istituti di credito e Cassa depositi e prestiti. Le OPTES sono necessitate dall’infruttuosità delle giacenze di tesoreria superiori ad un certo importo (pari a 691 milioni di euro nel 2018) o dalla loro onerosità, in caso di tassi per *deposit facility* negativi, come avvenuto anche nel 2018 anno in cui il tasso era a -0,40 per cento.

Inoltre, è da rimarcare il mancato ripiano delle “sovvenzioni del tesoro alle Poste per pagamenti erariali fuori dei capoluoghi di Provincia e per necessità del servizio vaglia e risparmi” per un importo di 33,6 miliardi.

La partita (che è un debito dello Stato verso la Tesoreria e un credito dello Stato verso Poste italiane S.p.A.) è parte di una situazione debitoria/creditoria complessa con l’INPS, in relazione alla quale, con l’art. 1, comma 178, della legge n. 205 del 2017, è stata trovata una parziale definizione- tuttora allo studio del Ministero dell’economia e delle finanze per gli approfondimenti del caso - per le partite imputate al bilancio statale.

In ordine alle passività finanziarie di medio lungo termine, secondo il Ministero dell’economia e delle finanze dalle prime stime emerge che nel 2018 il costo medio del debito, calcolato come rapporto tra gli interessi e lo stock di debito delle Pubbliche Amministrazioni, dovrebbe attestarsi al di sotto del 3 per cento, analogamente al 2017, un valore storicamente ancora molto basso. Questo risultato si deve alle caratteristiche della composizione del debito, che alla fine del 2018, relativamente allo stock di titoli di

Stato, presenta una vita media pari a 6,8 anni, un dato solo marginalmente inferiore a quello di fine 2017 pari a 6,9 anni.

Complessivamente lo Stato ha impegnato per interessi passivi (titoli di Stato, prestiti internazionali, buoni postali fruttiferi trasferiti al Tesoro, mutui in carico a diversi Ministeri, interessi passivi derivanti dall'utilizzo del conto di disponibilità del tesoro, interessi passivi per il conto di Cassa Depositi e prestiti) e oneri accessori l'importo di 66,2 miliardi, valore che è in calo di 2,2 miliardi rispetto all'esercizio precedente (68,4). Tra essi sono da annoverare 4,9 miliardi di interessi passivi relativi al rimborso dei buoni postali fruttiferi trasferiti al Ministero dell'economia e delle finanze e 4,3 miliardi di flussi negativi generati dai derivati.

Considerando i soli titoli di stato l'importo è sceso del 2,8 per cento a 51,7 miliardi dai 53,1 miliardi del 2017. Le maggiori variazioni negative riguardano i BTP (-998 miliardi), i BTP Italia (-573 miliardi) e i flussi dei derivati (-812,8). In aumento principalmente gli interessi da BOT (per oltre 410 milioni di euro) che nello scorso anno avevano generato interessi attivi.

Il 2018 è stato anche caratterizzato dalla progressiva riduzione del programma di acquisto di titoli (cosiddetto *Quantitative Easing*), in particolare pubblici, da parte della Banca centrale europea; l'allentamento, ampiamente preannunciato e da ritenersi scontato nei valori di mercato, ha portato l'importo mensile degli acquisti netti da 60 a 30 miliardi di euro a partire da gennaio 2018 e fino a settembre, per poi ridursi ulteriormente a 15 miliardi di euro nei mesi di ottobre, novembre e dicembre. Al termine del mese di dicembre il programma di acquisti netti è giunto a conclusione (fatti salvi i reinvestimenti dei titoli scaduti).

Complessivamente, nel 2018 sono stati emessi circa 401 miliardi di euro nominali di titoli di Stato, comprendendo le operazioni di concambio per quasi 11,1 miliardi, in diminuzione rispetto ai 427 miliardi di euro collocati nel 2017, anche per effetto delle minori scadenze da rifinanziare (circa 184 miliardi di euro di titoli a medio lungo termine nel 2018 contro i circa 215 miliardi del 2017). Nel corso del 2018 il Tesoro è stato particolarmente attivo sul fronte delle operazioni di riduzione del debito. Le disponibilità di cassa hanno consentito di portare a termine diverse operazioni di riacquisto, sia con asta pubblica eseguita in Banca d'Italia, sia con operazioni di tipo bilaterale. Anche le operazioni di concambio possono essere annoverate tra le operazioni di riduzione del debito.

Nel 2018 si sono ridotte le dimensioni del nozionale "protetto" dai derivati, pari a 109,9 miliardi (111,3 se si considerano anche i derivati su attivi), ovverosia il 5,6 per cento di tutti i titoli di Stato in circolazione (che equivalgono a 1.959,4 miliardi), dato questo che è in calo rispetto al 2017 (nozionale 126,8 miliardi pari al 6,6 per cento dei titoli di Stato) e secondo i dati forniti dall'Amministrazione, il *mark to market* (d'ora in poi MTM) è in flessione da 31,5 a 29,8 miliardi.

Il numero di strumenti derivati a fine anno è diminuito a 84 (erano 94 nel 2017, 100 nel 2016 e 105 nel 2015) suddiviso in derivati su debito e derivati su mutui attivi. Di essi 22 avevano un MTM positivo e 62 un MTM negativo

## L'ordinamento contabile

### 20.

Nel 2018 è proseguita l'attività di adeguamento dell'ordinamento contabile in attuazione delle deleghe previste nelle materie della rivisitazione della struttura del bilancio dello Stato (art. 40, e successive modifiche, della legge n. 196 del 2009) e del potenziamento del bilancio di cassa (art. 42, e successive modifiche, della stessa legge), nell'ambito del ciclo di revisione dell'ordinamento contabile, apertosi nel 2012 con le novelle alla Costituzione (artt. 81, 97, 117 e 119) e proseguito con l'approvazione, nel medesimo anno, della legge c.d. "rinforzata" n. 243.

Tale attività ha interessato una serie di temi, che vanno dall'integrazione della revisione della spesa nel ciclo di programmazione economico-finanziaria al miglioramento del contenuto delle "azioni" (sempre ed ancora sul piano meramente conoscitivo) e delle note integrative al bilancio dello Stato, dalla sperimentazione del nuovo concetto di impegno contabile (entrato in vigore al 1 gennaio 2019) alla progressiva riconduzione in bilancio delle gestioni operanti presso la Tesoreria statale, dall'introduzione della sperimentazione dell'accertamento "qualificato" alla sperimentazione, infine, del bilancio di genere.

Su alcuni di questi temi la Corte ha già avuto modo di esprimersi e nella presente Relazione sono state riassunte le varie posizioni.

In particolare, sono stati approfonditi i temi legati alla nuova struttura del bilancio dello Stato (con particolare riferimento all'introduzione delle azioni e all'articolazione delle note integrative), al potenziamento del bilancio di cassa (con riferimento alla nozione di impegno in base al principio dell'esigibilità e al decreto legislativo 18 marzo 2018, n. 29, nonché all'introduzione della figura dell'accertamento "qualificato"), alla nuova articolazione della legge di bilancio ed infine ad altri argomenti, come il riafflusso in bilancio delle gestioni che operano al di fuori nonché la valenza dei principi metodologici di cui all'allegato 1 della legge di contabilità n. 196 del 2009.

È stata ricordata la necessità del mantenimento del riferimento, in tutte le nuove costruzioni contabili, all'effetto (di dettaglio) della legislazione in vigore, da dimostrare adeguatamente in bilancio in nome anzitutto dell'esigenza legata alla trasparenza, a sua volta connessa alla sovranità popolare di cui all'art. 1 Cost. Ciò vale in particolare per il passaggio alla cd. "competenza potenziata" (in materia di impegni di spesa), che dovrà risultare tale da non spezzare il legame tra leggi in essere e relativa rappresentazione nei documenti di bilancio. Un tale principio dovrà valere anche per la costruzione delle azioni quali nuove unità elementari di bilancio nonché per il passaggio all'accertamento "qualificato", basato sul principio della riscuotibilità, che dovrà essere costruito in maniera tale da non determinare la perdita di informazione sull'ammontare dell'obbligo tributario complessivo a carico della collettività in base alle leggi in essere.

È stato infine rimarcato, in ordine al decreto legislativo n. 116 del 2018, che, per quanto concerne i dati recati nella Sezione II del bilancio, quelli esposti in sede previsionale siano riprodotti anche in sede di consuntivo con le distinzioni di cui all'art.

23, comma 3, lettere a) e b), nonché quelle di cui ai primi due commi dell'art. 30 della legge di contabilità.

## **L'organizzazione e il personale**

### ***L'organizzazione***

#### **21.**

Il recente *Country Report Italy 2019* della Commissione Europea ha confermato le debolezze della Pubblica amministrazione italiana, evidenziando, nel confronto europeo, il non elevato livello medio delle prestazioni fornite alle imprese e ai cittadini.

Le maggiori difficoltà si sono riscontrate nella razionalizzazione delle società a partecipazione pubblica, nella disciplina ancora frammentaria della gestione dei servizi pubblici locali, nel processo di trasformazione digitale ancora in ritardo, nella insufficiente vigilanza del mercato e della concorrenza e nelle difficoltà attuative del Codice dei contratti pubblici.

La necessità di avviare un'opera di modernizzazione e razionalizzazione della Pubblica amministrazione, in linea con le Raccomandazioni della Commissione europea, ha trovato spazio, nella precedente legislatura, con la legge n. 124 del 2015 - contenente un ampio numero di deleghe al Governo per la riorganizzazione, l'innovazione e la semplificazione delle Amministrazioni pubbliche - i cui obiettivi rispondevano alla necessità di incentivare la capacità e l'efficienza della Pubblica amministrazione e ristabilire la fiducia in essa riposta dai cittadini a livello nazionale e locale.

L'attuazione della legge è proseguita anche nel 2018 con l'approvazione di due decreti legislativi di integrazione e correzione di decreti già emanati (d.lgs. n. 126 e n. 127 del 2018) riguardanti le Forze di polizia e il Corpo nazionale dei Vigili del fuoco.

La non completa attuazione delle deleghe legislative incidenti su gran parte dell'organizzazione dell'Amministrazione statale, sulla revisione della normativa in materia di dirigenza pubblica e sulla disciplina dei servizi pubblici locali di interesse economico generale rappresenta, tuttavia, una lacuna difficile da colmare.

Tale criticità è alla base dello sforzo legislativo avviato, seppure in modo non organico, nella nuova legislatura, con l'obiettivo di un miglioramento immediato dell'organizzazione amministrativa e di un incremento della qualità dei servizi erogati.

La riforma dell'assetto ordinamentale dell'impiego pubblico dovrebbe, inoltre, andare di pari passo con la ripresa di un più ampio disegno di revisione organizzativa di tutte le Pubbliche amministrazioni, anche riprendendo i contenuti indicati nella legge delega, al fine di determinare in concreto i fabbisogni di professionalità, le qualifiche necessarie, l'organizzazione interna dei singoli uffici, il numero e il ruolo dei dirigenti.

La stessa prefigurazione di un superamento delle dotazioni organiche, quale limite alle facoltà assunzionali, introdotto dal d.lgs. n. 75 del 2017, potrà esplicare appieno i propri effetti solo dopo una puntuale ridefinizione dei compiti, delle procedure e del

disegno organizzativo complessivo dell'apparato pubblico e delle singole Amministrazioni.

## 22.

È rimasto quasi del tutto inattuato il corpo centrale della riforma contenuta nella legge n. 124 del 2015 concernente il riordino delle Amministrazioni centrali e periferiche dello Stato della quale anche la Corte dei conti, nella audizione sul disegno di legge delega al Governo per il miglioramento della Pubblica amministrazione, ha auspicato la ripresa.

Particolarmente complesse risultano attualmente le competenze della Presidenza del Consiglio dei ministri, sia nell'ambito delle funzioni di indirizzo politico e di coordinamento e promozione dell'attività dei Ministri, sia in quello delle politiche attive.

Sotto il primo profilo, le funzioni affidate alla Presidenza del Consiglio dei ministri in ordine alla individuazione delle priorità strategiche per lo sviluppo e la crescita del Paese sembrano affievolirsi con riferimento al nuovo Fondo per gli investimenti delle Amministrazioni centrali, introdotto dalla legge di bilancio per il 2019, che rimette alle singole Amministrazioni, in base ai propri programmi settoriali, la selezione dei progetti da finanziare; sotto l'altro profilo, la Presidenza del Consiglio dei ministri ha continuato ad accentuare il proprio ruolo di Amministrazione attiva confermando la gestione diretta in diversi settori.

Novità di carattere organizzativo si riconducono, infine, al recente decreto-legge n. 135 del 2018 (in relazione alle disposizioni in tema di piattaforme digitali) e alla legge n. 108 del 2018 (in relazione alle misure per il rilancio degli investimenti pubblici) che, accanto al potenziamento delle attività di impulso e coordinamento in settori strategici per il Paese, affidano alla Presidenza del Consiglio dei ministri anche attività più direttamente operative.

La riorganizzazione dei ministeri, avviata a seguito della legge n. 112 del 2008 più volte modificata e integrata, si è, invece, inserita nell'ambito degli interventi di necessario ridimensionamento delle strutture allo scopo di conseguire risparmi di spesa; ciò, tuttavia, privilegiando la rimodulazione degli uffici di livello dirigenziale e rinunciando, salve poche eccezioni, ad interventi più profondi diretti a ridurre o ad accorpare uffici destinati ad attività strumentali o ad eliminare duplicazioni o sovrapposizioni.

Anche in merito al rapporto tra le rinnovate strutture organizzative e il nuovo sistema di classificazione del bilancio dello Stato, la struttura del bilancio per missioni e programmi riflette le misure di riorganizzazione introdotte e per il triennio 2017-2019 ha trovato più completa attuazione la relazione diretta tra programmi di spesa e centri di responsabilità corrispondenti alle unità organizzative di primo livello dei Ministeri.

Nel corso del 2018 i provvedimenti organizzativi più significativi hanno riguardato il Ministero della giustizia, il Ministero dell'interno, il Ministero dell'istruzione, l'università e la ricerca, il Ministero per i beni e le attività culturali e il Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali cui, a decorrere dal 1° gennaio 2019, sono state attribuite le funzioni relative al turismo (d.l. n. 86 del 2018, convertito dalla legge n. 97 del 2018).



Pochi sono stati, invece, gli interventi rivolti alle Amministrazioni periferiche dello Stato. Sebbene adottati, in un'ottica di *spending review*, non hanno tuttavia risposto agli obiettivi posti dalla legge 124 del 2015, tra cui figurava anche la delega al Governo volta a razionalizzare la rete delle prefetture-uffici territoriali del Governo e a rivederne le competenze e le funzioni, mediante la trasformazione delle stesse in un ufficio territoriale dello Stato, nel quale sarebbero confluiti tutti gli uffici periferici delle Amministrazioni civili.

### 23.

In un'ottica di revisione generale degli assetti organizzativi, un'attenta riflessione merita anche il complesso degli enti, agenzie e società che fanno capo alle Amministrazioni centrali. I dati finanziari complessivi mostrano un consistente valore dei pagamenti a favore di tali organismi, 9,4 miliardi che rappresentano circa l'1,7 per cento dei pagamenti totali effettuati dalle Amministrazioni centrali. I pagamenti alle società si attestano a 1,9 miliardi, segnando nel 2018 una stabilizzazione e confermando il livello di fabbisogno di servizi fino ad oggi offerti alle Amministrazioni, mentre i pagamenti a favore delle agenzie e degli Enti pubblici registrano una lieve crescita rispetto al 2017 (1 per cento), raggiungendo i 7,5 miliardi, in gran parte assorbiti dalle Agenzie fiscali vigilate dal Ministero dell'economia e delle finanze.

Considerate le finalità e le caratteristiche dei pagamenti, un processo di razionalizzazione dell'assetto organizzativo presuppone, per quanto concerne la figura delle agenzie, l'individuazione dei presupposti che ne giustificano il ricorso e la riorganizzazione della struttura del ministero vigilante al fine di evitare sovrapposizioni e duplicazione di uffici.

Quanto, invece, agli enti pubblici strumentali merita attenzione soprattutto la categoria degli enti di ricerca che, sulla base di direttive, protocolli d'intesa e atti convenzionali, svolgono attività non solo di ricerca commissionate da diversi Ministeri.

Al riguardo una eventuale riorganizzazione del settore non può non coinvolgere le politiche di reclutamento delle Amministrazioni centrali, già in parte avviate nei precedenti esercizi, e le misure previste per accelerare l'assunzione di figure con elevate professionalità e competenze strategiche. Queste stesse esigenze sembrano sottese alla nascita della "Centrale per progettazione delle opere pubbliche" (prevista dalla legge 145 del 2018) nella considerazione che, indipendentemente dalla configurazione giuridica che la nuova struttura assumerà, i compiti ad essa affidati si presentano sostanzialmente diretti a supplire alla carenza di idoneo personale tecnico.

Quanto infine alle società strumentali, il modello organizzativo utilizzato per le attività/servizi ancillari, tipico del settore delle imprese private di produzione di servizi, rappresenta, ormai una soluzione consolidata anche nelle Amministrazioni pubbliche. Appare, perciò, necessario che le risorse utilizzate per lo svolgimento di tali attività vengano indirizzate anche a specifici investimenti sia in infrastrutture tecnologiche sia in personale altamente specialistico, necessari ad assicurare alle Amministrazioni pubbliche servizi allineati ai migliori standard internazionali.

Data la loro particolare collocazione nel sistema organizzativo, tali società sono tenute, inoltre, a potenziare i processi di controllo interno al fine di una costante verifica della piena conformità delle attività aziendali alle disposizioni normative vigenti (con particolare attenzione alle aree maggiormente esposte al rischio di corruzione) e a criteri di sana gestione finanziaria al fine di contenere le spese di funzionamento e rendere più efficiente la spesa sostenuta dalle Amministrazioni per i propri servizi strumentali.

#### 24.

A fronte del progressivo completamento degli interventi previsti nell'Agenda per la semplificazione 2015-2017, la Conferenza Unificata, con l'Accordo del 21 dicembre 2017, ha stabilito di proseguire ed aggiornare le attività dell'Agenda anche per gli anni 2018-2020, con una focalizzazione specifica sulle azioni dei settori edilizia ed impresa.

Particolarmente rilevante è stato, anche per l'anno 2018, il Contributo del Tavolo tecnico per la semplificazione che ha svolto le funzioni di coordinamento operativo dell'attuazione dell'Agenda, nonché di verifica e monitoraggio sull'implementazione delle misure previste.

Lo stato di avanzamento di tali attività si rinviene nel primo rapporto semestrale di monitoraggio pubblicato il 30 giugno 2018.

L'esercizio 2018 ha segnato progressi anche nell'attuazione dell'Agenda digitale italiana, malgrado il processo di razionalizzazione appaia ancora lento in relazione alla complessità nell'impiego delle tecnologie in termini di centralizzazione e virtualizzazione dell'infrastruttura, di erogazione di servizi telematici e delle soluzioni software applicative e di sicurezza in uso.

Come confermato dalla Commissione europea nel *Country Report Italia 2019*, l'Italia appare ancora indietro nel promuovere l'accesso a internet ad altissima velocità per imprese e cittadini e nella attuazione degli investimenti nella banda larga che registrano qualche ritardo nell'aggiudicazione degli appalti.

In coordinamento con l'Agenzia per l'agenda digitale, responsabile dell'attuazione dell'Agenda, ha operato nel corso dell'esercizio anche il Team per la Trasformazione digitale a supporto del Commissario straordinario per l'attuazione dell'Agenda digitale.

Tale struttura, che ha scelto di focalizzarsi sugli aspetti relativi alla trasformazione digitale della Pubblica Amministrazione, ha operato sia attraverso lo sviluppo di programmi esistenti, sia attraverso la creazione di nuovi programmi e ha contribuito, assieme ad AGID, alla predisposizione del Piano triennale per la trasformazione digitale della PA 2019-2021.

In particolare, il Piano continua il consolidamento di attività già avviate, come la razionalizzazione dei *data center* pubblici e l'adozione del *cloud* nelle Amministrazioni italiane, quale tecnologia prioritaria per consentire risparmi di costi e maggiore sicurezza. Stabilisce, inoltre, l'evoluzione e la più capillare diffusione dei servizi digitali, tra cui carta d'identità elettronica, SPID e pagoPA e delinea azioni totalmente dedicate al mondo delle imprese, per favorire l'investimento in innovazione del tessuto economico e produttivo.

Nell'ambito del Piano si prevede, inoltre, la definizione di una *governance* nazionale che coordini l'utilizzo dei fondi europei destinati all'attuazione dell'Agenda digitale e le ricadute del Piano sui territori, dando vita ad una nuova *governance* attraverso una specifica unità dedicata alle attività regionali e centri di competenza tematici che svilupperanno strumenti e risorse specialistiche a disposizione delle Amministrazioni regionali.

## 25.

Per incentivare l'implementazione della riforma della P.A. con il coinvolgimento attivo delle Amministrazioni locali, in modo integrato con l'Agenda digitale, sono proseguiti anche nel 2018 gli interventi di rafforzamento della capacità amministrativa per la modernizzazione e la digitalizzazione della P.A. nell'ambito del PON Governance e capacità istituzionale 2014-2020.

Si tratta di un programma finalizzato al rafforzamento della capacità istituzionale delle Amministrazioni pubbliche e delle parti interessate al fine, da un lato, di fornire un contributo all'effettiva modernizzazione del sistema amministrativo e all'implementazione di un rinnovato modello di *governance* nell'attuazione delle politiche di sviluppo, dall'altro, di esercitare un importante effetto leva rispetto agli investimenti dei programmi regionali non solo nell'attuare strategie nazionali, ma anche innescando la capacità dei POR di soddisfare i fabbisogni specifici dei territori.

Le risorse mobilitate nel triennio 2016-2018 ammontano complessivamente a 343,9 milioni. Risultano avviati 24 interventi per un ammontare di spesa rendicontata pari a 56,1 milioni.

## *Il personale*

## 26.

Il DEF indica, per il 2018, una spesa per redditi da lavoro dipendente per l'intero settore delle Amministrazioni pubbliche pari a 171,8 miliardi, con una incidenza sul prodotto interno lordo del 9,8 per cento.

Il dato conferma sostanzialmente le previsioni contenute nella NaDEF 2018 (circa 170 miliardi). Rispetto al 2017 l'incremento della spesa di personale - quasi 5 miliardi, pari al 3,5 per cento - incorpora l'andamento della contrattazione collettiva per il triennio 2016-2018, conclusa, con riferimento al personale non dirigente di tutti i nuovi comparti, compreso quello più numeroso dell'istruzione e della ricerca, delle Forze armate, delle Forze di polizia e del Corpo nazionale dei vigili del fuoco.

Nel periodo compreso nel quadro previsionale del DEF 2019 la spesa di personale si mantiene stabile e presenta un andamento in linea con i valori dei più importanti Paesi dell'Unione Europea.

Il Conto annuale della Ragioneria generale dello Stato rileva 3.243.092 unità di personale in servizio al 31 dicembre 2017, con una lieve diminuzione rispetto al 31 dicembre dell'anno precedente (-0,2 per cento).

La serie storica delle rilevazioni, riferita al periodo 2008-2017 evidenzia l'efficacia delle misure di contenimento del *turn over* dei dipendenti, avviate dal decreto-legge n. 112 del 2008, con una diminuzione complessiva nel decennio pari al 7,5 per cento (corrispondente ad una contrazione assoluta di 257.661 unità).

Il Rendiconto generale dello Stato evidenzia per il 2018 una spesa (in termini di impegni lordi) per redditi per il personale a carico del bilancio dello Stato pari a 94,7 miliardi, con un incremento di 3,2 punti percentuali, rispetto al 2017. Tale andamento è da ricondurre alla ripresa della contrattazione collettiva per il triennio 2016-2018, i cui effetti, considerata anche la corresponsione di una rilevante quota di arretrati, compensano ampiamente l'ulteriore ipotizzata lieve flessione del numero degli occupati.

La spesa di personale rappresenta nel 2018 il 17,7 per cento della spesa corrente statale. Il rapporto tra la spesa per consumi intermedi e quella di personale è risultato pari nel 2018 al 14,3 per cento.

La Corte dei conti auspicava che il riavvio della contrattazione collettiva, avrebbe potuto rappresentare l'occasione per la ripresa di politiche mirate a recuperi di efficienza e produttività delle Pubbliche amministrazioni, sia pur tenendo conto del vincolo delle risorse complessive. Il contenuto dei contratti relativi al personale dei comparti, sottoscritti nei primi sei mesi dell'esercizio 2018, non è stato peraltro in linea con le aspettative, come evidenziato nei rapporti di certificazione delle Sezioni riunite.

In sede di certificazione dei primi contratti collettivi, per il triennio 2016-2018, scarsa è stata, infatti, l'attenzione posta alle problematiche relative al recupero di efficienza delle Amministrazioni.

Gli incrementi retributivi sono stati, nella quasi totalità, concentrati sulle componenti fisse della retribuzione. Nel caso del comparto Scuola, a tale scopo, sono state addirittura utilizzate disponibilità presenti nel Fondo per l'offerta formativa, originariamente finalizzate per legge a premiare l'impegno di alcuni docenti.

Alla nuova contrattazione collettiva, per il triennio 2019-2021, è, quindi, affidato il compito di riprendere il percorso verso un'effettiva omogeneizzazione dei trattamenti stipendiali all'interno dei nuovi comparti, che presentano, tuttora, forti divergenze nei trattamenti accessori, con evidenti limiti ad una reale mobilità del personale. In quella sede, andrà, inoltre, affrontata la tematica relativa alle misure per incentivare il merito e la produttività.

Sotto il profilo organizzativo, scaduti i termini per il completamento della riforma prevista dalla legge delega n. 124 del 2015, è stato presentato a marzo 2019, ad iniziativa del Ministro per la funzione pubblica, un nuovo disegno di legge recante "Deleghe al Governo per il miglioramento della Pubblica amministrazione" (A.S. n. 1122) che fissa, tra l'altro, i principi ed i criteri direttivi per la redazione di un testo unico della complessa normativa sull'impiego pubblico e nuove linee guida per la riforma della dirigenza.

In sede di audizione la Corte ha fornito alla competente Commissione parlamentare una disamina critica dei contenuti del suddetto provvedimento.

## **L'attività contrattuale**

### **27.**

La materia dei contratti pubblici è attualmente disciplinata dal d.lgs. n. 50 del 2016, recante “Attuazione delle direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE sull'aggiudicazione dei contratti di concessione, sugli appalti pubblici e sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali, nonché per il riordino della disciplina vigente in materia di contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture”, più comunemente denominato Codice dei contratti pubblici. Sul complesso delle norme del Codice è di recente intervenuto il decreto-legge 18 aprile 2019, n. 32, recante “Disposizioni urgenti per il rilancio del settore dei contratti pubblici, per l'accelerazione degli interventi infrastrutturali, di rigenerazione urbana e di ricostruzione a seguito di eventi sismici”, c.d. “sblocca-cantieri”, e la successiva legge di conversione n. 55 del 14 luglio 2019. Trattandosi di interventi effettuati con la tecnica della novellazione può affermarsi che, nonostante le modifiche apportate, la materia sia tuttora regolata dal citato Codice dei contratti.

Tra le maggiori criticità – da tempo denunciate dagli addetti ai lavori - del settore dei contratti pubblici occorre segnalare, da un lato, la iperregolamentazione della materia e, dall'altro, le continue e puntuali modifiche normative che rendono difficile il consolidamento di uno stabile e chiaro substrato regolatorio, sul quale gli operatori del settore possano fare affidamento.

Non di minor peso è il problema connesso all'elevata mole di contenzioso generato in tale materia, diviso tra:

giudice amministrativo per la fase di gara;

giudice ordinario civile/arbitri per la fase di esecuzione;

giudice contabile, quanto a controllo e giudizio di responsabilità dei soggetti pubblici che a vario titolo intervengono nella programmazione, progettazione, affidamento, esecuzione dei contratti;

giudice ordinario penale, in ordine all'accertamento e repressione degli illeciti penali perpetrati in fase di affidamento e esecuzione (delitti contro la Pubblica amministrazione, infiltrazioni criminali nelle gare, turbative d'asta, frodi e reati ambientali nell'esecuzione contrattuale).

Le stesse regole legali di riparto della giurisdizione tra i diversi plessi magistratuali (specie tra giudice amministrativo e giudice ordinario), non sempre di facile e chiara applicazione, determinano non di rado incertezze applicative e contrasti di soluzioni giurisprudenziali, che costituiscono fattore di rallentamento dei giudizi.

Ai suddetti problemi, devono aggiungersi quelli tipici del mercato: esistenza di oltre 32.000 stazioni appaltanti, limitata capacità tecnica di molte di esse, presenza di operatori

economici poco rispettosi dell'etica professionale, complessità burocratica, possibilità di "cattura del controllore", con creazione di rapporti di forza non paritaria tra funzionari delle stazioni appaltanti e operatori economici, infiltrazioni criminali, pratiche corruttive. Il legislatore, consapevole del problema connesso all'estrema numerosità delle stazioni appaltanti, aveva introdotto, negli ultimi anni, una serie di importanti innovazioni normative che, se attuate in maniera efficace, avrebbero potuto comportare un nuovo assetto del sistema di *procurement* nella direzione di una maggiore efficienza e qualità della spesa, superando la elevata frammentarietà delle iniziative di acquisto e le conseguenti criticità determinate dalle dimensioni limitate di molti acquirenti pubblici, aumentandone allo stesso tempo gli *skills*. Tra queste iniziative, l'istituzione dell'elenco dei soggetti aggregatori, previsto dall'art. 9, comma 1 del decreto-legge n. 66/2014 e confermato dall'attuale Codice, ricopre un ruolo cruciale per la razionalizzazione del sistema, essendo finalizzato a concentrare in un numero limitato di soggetti, in possesso di precisi requisiti organizzativi e di volumi di spesa, le funzioni di acquisto di determinate categorie di beni e servizi, ancora svolte da molteplici stazioni appaltanti, anche di piccolissime dimensioni. In generale, un sistema di qualificazione delle stazioni appaltanti dovrebbe condurre a migliorare l'efficienza, l'efficacia e la trasparenza del processo di acquisto.

Peraltro, la mancata emanazione dei due elementi di maggior novità previsti dal Codice - il sistema di qualificazione delle stazioni appaltanti, con contestuale riduzione del loro numero, da un lato, e il sistema di *rating* di impresa, dall'altro verso - ha pesato sul perseguimento degli obiettivi più ambiziosi, nonché condivisibili, del Codice: migliorare sia la qualità del *public procurement* che la fase dell'esecuzione dei contratti da parte degli operatori, attraverso incentivi di tipo reputazionale.

Appare opportuna poi la previsione di un programma di rafforzamento, professionalizzazione e specializzazione delle risorse umane interne alle Pubbliche amministrazioni che operano nel settore degli appalti, in particolare per le figure tecniche.

Infine, deve rilevarsi l'assenza, nell'attuale quadro normativo, di una fase di programmazione complessiva dell'attività contrattuale dell'Amministrazione, idonea a governare i complessi meccanismi del *public procurement*, individuando in anticipo, anche con riferimento a settori interconnessi di attività o a complessive esigenze di sistema, le esigenze pubbliche da soddisfare, le modalità migliori (sotto il profilo non solo della legalità ma altresì dell'efficacia, efficienza ed economicità) per perseguirle e i sistemi per monitorare *in time* l'esecuzione dei contratti stipulati, così da garantire il rispetto degli obiettivi prefissati.

Nell'attuale prassi amministrativa appare, infatti, limitata l'attenzione alla qualificazione della spesa pubblica per opere, servizi e forniture, così da garantire che l'uso delle risorse pubbliche sia non solo legittimo ma anche proficuo. L'approccio amministrativo appare, infatti, concentrato sul momento procedimentale e, dunque, finalizzato a porre in essere un provvedimento pienamente legittimo, idoneo cioè a resistere ad un eventuale contenzioso. Scarsa attenzione, invece, appare dedicata al

procedimento interno attraverso il quale l'Amministrazione perviene alla decisione di realizzare l'opera pubblica, non essendo previsto che la stessa motivi nell'*an* tale determinazione, anche comparandola con altre possibili ipotesi diverse.

## **L'attività di controllo della Corte dei conti**

### **28.**

L'esigenza di fornire una visione complessiva delle questioni principali affrontate dalle diverse articolazioni della Corte nell'esercizio della funzione di controllo, in occasione del giudizio di parificazione del Rendiconto generale dello Stato, nasce dalla consapevolezza dell'unitarietà dell'attività della Corte medesima, quale garante dell'equilibrio economico-finanziario dell'intero settore pubblico e della corretta gestione delle complessive risorse collettive.

Tale unitarietà trova un punto di sintesi nelle funzioni delle Sezioni riunite in sede di controllo, alle quali spetta – tra l'altro - la registrazione con riserva degli atti cui la Sezione del controllo di legittimità abbia ricusato il visto (art. 25, T.U. 1214/1934), la risoluzione delle questioni di competenza tra le varie Sezioni di controllo e delle questioni di massima nonché, ai sensi dell'art. 5, comma 1, del Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, il compito di indicare il quadro di riferimento programmatico delle indagini di finanza pubblica e dei controlli sulla gestione ed i criteri metodologici di massima.

Proprio in coerenza con gli indirizzi da ultimo forniti dalle Sezioni riunite per l'attività di controllo per il 2019, in questa breve rassegna, sono posti in evidenza quei provvedimenti tesi ad assicurare non solo la correttezza formale della gestione delle risorse pubbliche, ma anche la valutazione dei risultati ottenuti nelle diverse politiche pubbliche. Si tratta di un ampliamento dell'arco dei compiti istituzionali che implica, a sua volta, un potenziamento delle metodologie di analisi, degli strumenti conoscitivi e delle strutture impegnate nell'assolvimento di una funzione che sempre più si rivela fondamentale. È, infatti, evidente come, in presenza di spazi finanziari sempre più limitati, sia necessario che l'attività di controllo della Corte dei conti tenda a sottoporre ad attenta verifica gli esiti effettivi dell'azione amministrativa, sia pure con riguardo agli interventi più significativi, ponendo soprattutto a confronto i risultati conseguiti con gli obiettivi programmatici originariamente fissati. Ne consegue la particolare attenzione non solo all'adozione di adeguati indicatori di risultato degli interventi, ma anche alla valutazione delle politiche pubbliche sotto i profili delle eventuali criticità e della comparabilità, anche al fine di rafforzare la percezione dell'importanza e nella proficuità dell'attività di controllo, senza peraltro dimenticare la valutazione dei relativi profili di legittimità.

La necessaria coerenza tra la specifica attività di controllo svolta dalle diverse sezioni della Corte - di cui in questa sede si cerca di dare una sintetica panoramica - con il quadro di riferimento programmatico ed i criteri metodologici di massima indicati dalle

Sezioni Riunite, giova sia a favorire azioni sinergiche sul piano delle metodologie di indagine, dello scambio di informazioni e dei risultati conseguiti, sia a ricomporre in un'unica e coordinata visione l'intera funzione di indagine, controllo e monitoraggio della finanza pubblica cui la Corte adempie per mandato costituzionale.

### **La revisione straordinaria e la razionalizzazione periodica delle partecipazioni societarie**

#### **29.**

L'art. 24 del d.lgs. n. 175 del 2016 (di seguito, anche TUSP) ha imposto alle Amministrazioni pubbliche elencate nell'art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 165 del 2001, nonché ai loro consorzi ed associazioni, agli enti pubblici economici ed alle autorità di sistema portuale, l'obbligo di effettuare, entro il 30 settembre 2017, una revisione straordinaria delle partecipazioni societarie detenute, direttamente o indirettamente, finalizzata alla loro razionalizzazione. L'operazione costituisce la base iniziale di una ricognizione periodica annuale, disciplinata dall'art. 20 del medesimo testo unico. L'esito va comunicato, fra gli altri, alla competente Sezione della Corte dei conti (le Sezioni riunite in sede di controllo, nel caso delle partecipazioni detenute dallo Stato).

Le società partecipate dai Ministeri (la Presidenza del Consiglio dei ministri non detiene partecipazioni), quali risultano alla data del 23 settembre 2016 dai piani di revisione straordinaria, sono 53, in netta prevalenza (40) in capo al Ministero dell'economia e delle finanze (anche se, in alcuni casi, il rapporto contrattuale è intrattenuto con altro Ministero) e con natura di società per azioni (39). Delle 53 società, 40 sono detenute in via diretta, mentre 13 sono le indirette. L'art. 3 del TUSP prescrive che le PA "possono partecipare a società anche in forma consortile, costituite in forma di società per azioni o società a responsabilità limitata, anche in forma cooperativa".

Dai provvedimenti di prima revisione periodica, approvati entro il 31 dicembre 2018, con riferimento alla situazione al 31 dicembre 2017, il numero complessivo si riduce a 52 (39 partecipazioni dirette e 13 indirette) per via di alcune operazioni di cessione/acquisizione di partecipazioni, tra cui in particolare il passaggio alla società Ferrovie dello Stato S.p.A. della partecipazione in ANAS S.p.A. detenuta dal Ministero dell'economia e delle finanze, nonché l'acquisizione, da parte del medesimo Ministero, di parte del capitale in Arexpo S.p.A. e in STM *holding*.

Le Pubbliche amministrazioni socie, nel definire il processo di revisione, devono considerare anche le partecipazioni indirette detenute "*per il tramite di società o altri organismi soggetti a controllo*", nozione su cui la magistratura contabile ha già avuto modo di soffermarsi. La *ratio* normativa indurrebbe a ritenere che i piani di revisione societaria debbano effettuare tale ricognizione finché la catena di controllo possa ritenersi non interrotta.

Alcune società non sono state inserite nei provvedimenti di revisione in quanto, alla data di entrata in vigore del testo unico, quotate in mercati regolamentati (o per aver



emesso strumenti finanziari, diversi dalle azioni, parimenti quotati), anche se l'ente pubblico socio dovrebbe comunque considerarle.

In sede di revisione straordinaria 21 società sono state dichiarate come di “*diritto singolare*” (si tratta di partecipazioni detenute dal Ministero dell'economia e delle finanze, dal Ministero dello sviluppo economico, Ministero per i beni e le attività culturali e dal Ministero della difesa) e per tale motivo i piani di revisione non hanno previsto azioni di razionalizzazione. Anche in questo caso, tuttavia, appare opportuno invece che l'ente socio consideri le partecipazioni in società di diritto singolare. Il legislatore, infatti, pone solo un limite alla discrezionalità delle Pubbliche amministrazioni socie, che, nell'effettuare l'annuale ricognizione, devono tener conto di quanto disposto dalle norme, precedenti e speciali, riferite alle singole società.

I provvedimenti di revisione sono stati adottati, dai vari Ministeri, in modo variegato, sia per quanto concerne la competenza all'approvazione che la strutturazione dell'atto. In particolare, sotto il primo profilo, è stata rilevata l'assenza di un comportamento omogeneo in punto di individuazione dell'organo competente. Anche i Ministeri che non detengono partecipazioni hanno provveduto ad inviare comunicazioni negative in modo altrettanto variegato. Gli art. 20 e 24 del d.lgs. n. 175 del 2016 non individuano, esplicitamente, l'organo interno che deve procedere all'approvazione dei piani di revisione. Tuttavia, essendo il piano espressione della politica che un Ministero intende adottare in materia di partecipazioni societarie e quindi accomunato dalla medesima *ratio* sottesa all'alienazione, acquisizione o effettuazione di operazioni straordinarie, la sua approvazione dovrebbe essere rimessa alla competenza dell'organo di vertice.

Gli art. 20 e 24 TUSP definiscono i parametri in base ai quali occorre procedere all'approvazione dei piani di revisione straordinaria e di razionalizzazione periodica. Dall'analisi è risultato che: in 4 casi, le attività espletate sono state dichiarate non inerenti alla missione istituzionale dei Ministeri soci; in 3 casi la società è priva di dipendenti e in 2 con numero di amministratori superiore a quello dei dipendenti; il fatturato medio, nel triennio 2013-2015, risulta essere sotto la soglia imposta dalla legge in quattro casi (uno in sede di prima revisione periodica); il risultato d'esercizio risulta negativo per quattro dei cinque esercizi 2011-2015 in tre casi (uno in sede di revisione periodica); non sono emerse ipotesi di svolgimento di attività analoghe o similari a quelle espletate da altre società o enti pubblici strumentali, né attestata ipotesi di società che presentano necessità di aggregazione; in un solo caso è emersa la necessità di “*contenimento dei costi di funzionamento*”.

In sede di revisione straordinaria, le società per le quali è stato previsto il mantenimento senza interventi sono 46 (comprese le quotate), mentre in 5 casi sono state programmate azioni di razionalizzazione (fusione per incorporazione in altra società, scioglimento, recesso, alienazione); 2 società risultavano già in liquidazione al momento dell'entrata in vigore del TUSP. In sede di prima revisione periodica le azioni programmate sono state confermate.

Appare opportuno che, nei piani di revisione, siano esplicitate le motivazioni per le quali si ritiene che il costo del personale non necessiti di interventi di contenimento. Sul punto, va ricordato, altresì, che l'art. 19, comma 5, del d.lgs. n. 175 del 2016 impone alle amministrazioni socie di fissare, con propri provvedimenti, obiettivi specifici sul complesso delle spese di funzionamento, ivi comprese quelle per il personale, per le “società a controllo pubblico”. Per un'unica società il Ministero socio risulta aver pubblicato sul sito internet gli obiettivi di contenimento dei costi; anche dalle schede allegate ai piani di revisione il riscontro risulta positivo solo in alcuni casi.

L'art. 11, comma 2, del d.lgs. n. 175 del 2016 dispone che l'organo di amministrazione delle “società a controllo pubblico” sia costituito, di norma, da un amministratore unico. Il successivo comma 3 consente, tuttavia, all'assemblea della società, con delibera motivata da specifiche ragioni di adeguatezza organizzativa, di optare per un sistema di amministrazione collegiale composto da tre o cinque membri. La delibera va trasmessa alla Sezione della Corte dei conti competente, individuata nelle Sezioni riunite in sede di controllo nel caso delle società controllate dallo Stato e nella Sezione Enti per le società assoggettate al controllo di cui alla legge 21 marzo 1958, n. 259. Fra le società controllate da Ministeri solo la SOSE S.p.A. risulta soggetta al controllo delle Sezioni riunite della Corte dei conti e nella prescritta delibera assembleare ha motivato la conferma di un consiglio d'amministrazione a tre membri, sotto il profilo delle “ragioni di adeguatezza organizzativa” e delle “esigenze di contenimento dei costi. Diverse le società che in base ai provvedimenti di revisione straordinaria non risultano aver adottato la predetta delibera assembleare, pur palesando un organo di governo collegiale.

## **I Fondi di rotazione e le gestioni fuori bilancio a sostegno delle politiche pubbliche**

### **30.**

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

Il legislatore ha disposto che tale relazione costituisca “una sezione della relazione annuale sul rendiconto generale dello Stato”, intendendo così evidenziare la necessità di una visione complessiva delle risorse finalizzate alla realizzazione delle politiche pubbliche. In questa logica l'articolo 31-bis della legge n. 196 del 2009 ha previsto la redazione di un allegato obbligatorio, a fini conoscitivi, al disegno di legge di bilancio, per i fondi “che non rientrano nei bilanci ordinari”. In attuazione di tale norma nel disegno di legge di bilancio per il triennio 2019-2021 è stato pubblicato, in allegato allo

stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze, l'elenco delle gestioni fuori bilancio e degli altri fondi che non rientrano nei bilanci ordinari, distinti per Ministero.

Tali forme di gestione operano in deroga ai principi di integrità ed universalità del bilancio, che, ai sensi dell'art. 24, comma 1, della legge n. 196 del 2009 costituiscono "profili attuativi" dell'art. 81 della Costituzione e sono consentite in ipotesi tassative ed eccezionali per determinati interventi, come, ad esempio, in ipotesi di calamità naturali o per la gestione di incentivi all'attività economica, in cui è necessario acquisire o impiegare risorse con procedure snelle, per le quali non è previsto il controllo preventivo della Ragioneria generale e della Corte dei conti.

Dall'Allegato alla legge di bilancio pluriennale 2019-2021, la cui ricognizione non è peraltro esaustiva delle tipologie di fondi in essere, la rilevanza del fenomeno emerge *per tabulas*, sia con riferimento al numero delle gestioni, che alle risorse gestite.

Relativamente ai fondi di cui all'articolo 23 della legge n. 559 del 1993 (fondi di rotazione per i quali è previsto un Ministero vigilante sull'attività svolta dal gestore esterno all'Amministrazione statale), si richiama l'attenzione delle Amministrazioni vigilanti ad un migliore monitoraggio anche mediante indicatori di *output* e di *outcome*, al fine di valutare l'attualità degli strumenti di agevolazione, il grado di realizzazione rispetto alle finalità indicate dalle leggi istitutive ed anche i tempi di erogazione delle risorse delle gestioni stesse.

Riguardo ai costi di funzionamento, nei casi in cui questi sono sostenuti a valere su risorse provenienti direttamente dai bilanci dei Ministeri vigilanti, non sempre è possibile quantificarne l'ammontare, soprattutto quando tali spese risultano incluse in convenzioni "*omnia*", che prevedono un corrispettivo indistinto per più di una attività, anche diverse dalla gestione del fondo, ovvero vengono rendicontate unitamente per più anni.

In ogni caso, si ribadisce la necessità, già evidenziata negli anni precedenti, che la commissione riconosciuta al gestore sia commisurata proporzionalmente all'effettiva attività svolta in linea con la *mission* del fondo e, comunque, tenendo conto della complessità delle operazioni gestite, evitando quantificazioni in misura fissa o forfetaria in ipotesi di modesta, se non nulla, movimentazione, che si tradurrebbero in un costo certo, pur in totale o parziale assenza di attività gestoria. Particolarmente importante risulta la valutazione di quest'ultimo parametro, ove si consideri che risorse non movimentate, pur su conti correnti o postali dedicati, assicurano comunque un doppio vantaggio ai gestori (liquidità a costo zero e retribuzione prevista dalla convenzione). Si richiama, quindi, l'attenzione sulla necessità di valutare l'economicità di mantenere in essere gestioni scarsamente o per nulla movimentate, eventualmente stabilendo una "soglia di rilevanza" in relazione alle finalità connesse allo specifico fondo, dal momento che interventi a ridotto impatto finanziario possono essere gestiti con celerità anche nell'ambito di capitoli di bilancio dei Ministeri.

L'analisi dei documenti contabili, poi, continua a far emergere un diffuso grado di disomogeneità, sia riguardo alla tipologia di rendicontazione della parte patrimoniale oltre che di quella finanziaria, sia con riferimento alla qualità ed esaustività delle

informazioni contenute nelle relazioni sulla gestione, il che rende impossibile una analisi comparativa dei dati e delle informazioni gestionali. Pertanto, in coerenza con quanto evidenziato nelle precedenti relazioni, emerge l'indifferibile necessità che la Ragioneria generale dello Stato predisponga uno schema uniforme di rendicontazione finanziaria e patrimoniale, come peraltro è stato previsto dall'art. 40, comma 2, lett. p), della legge n. 196 del 2009 che per le gestioni in essere dispone *“l'obbligo di rendicontazione annuale delle risorse acquisite e delle spese effettuate secondo schemi classificatori armonizzati con quelli del bilancio dello Stato e a questi aggregabili a livello di dettaglio sufficientemente elevato”*.

In relazione alla ricognizione operata ai sensi dell'art. 44 *quater* sui conti aperti presso il sistema bancario e postale da parte di Amministrazioni dello Stato o da gestori esterni per conto di Amministrazioni dello Stato, si segnala la necessità che la verifica della legittimità dei presupposti per la sussistenza di tali conti debba investire anche quelli già in essere all'entrata in vigore della legge n. 163 del 2016, quanto meno in ordine alla verifica del permanere delle esigenze che sussistevano in origine, alla luce della natura sistematica dell'intervento di cui alla novella alla legge n. 196 del 2009, come integrata dal d.lgs. n. 163 del 2016 e dal d.lgs. n. 116 del 2018 ed anche in vista dell'obiettivo di pervenire ad un assetto omogeneo dei conti.

La norma assegna un ruolo centrale all'attività di verifica degli organi di controllo di regolarità amministrativa e contabile, per l'espletamento del quale è auspicabile da parte della Ragioneria generale l'emanazione di linee guida al fine di uniformare tra i vari uffici, centrali e periferici, le modalità di controllo.

## **La gestione del bilancio dello Stato per Amministrazione**

### ***Premessa***

#### **31.**

Nel 2018 è proseguita l'attività di adeguamento dell'ordinamento contabile in attuazione delle deleghe previste dalla legge n. 196 del 2009, in tema di rivisitazione della struttura del bilancio dello Stato e del potenziamento del bilancio di cassa.

Tale attività di adeguamento ha interessato una serie di temi, che vanno dalla revisione della spesa, al ciclo di programmazione economico-finanziaria, al miglioramento del contenuto delle azioni e delle note integrative al bilancio dello Stato, alla introduzione di un nuovo concetto di impegno contabile, alla progressiva riconduzione in bilancio delle gestioni operanti presso la Tesoreria statale.

È stato modificato anche il regime della conservazione dei residui allo scopo di garantire maggior coerenza all'intero ciclo di spesa, con effetti già rilevabili dal Rendiconto all'esame.

La legge n. 196 del 2009, nell'ambito del processo di costruzione delle previsioni finanziarie e riguardo alla finalità della spesa, articola in tre livelli (missione, programma,

azione) la classificazione del bilancio per consentire una conoscenza delle scelte allocative in relazione alle principali politiche pubbliche da perseguire.

Le missioni sono state confermate nel numero di 34, delle quali 17 sono condivise tra più Ministeri (“Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali”, “L’Italia in Europa e nel mondo”, “Difesa e sicurezza del territorio”, “Giustizia”, “Ordine pubblico e sicurezza”, “Soccorso civile”, “Competitività e sviluppo delle imprese”, “Diritto alla mobilità e sviluppo dei sistemi di trasporto”, “Infrastrutture pubbliche e logistica”, “Comunicazioni”, “Ricerca e innovazione”, “Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell’ambiente”, “Casa e assetto urbanistico”, “Diritti sociali, politiche sociali e famiglia”, “Politiche previdenziali”, “Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti”, “Servizi istituzionali e generali delle Amministrazioni pubbliche”).

Il numero dei programmi è confermato in 175.

Rispetto alla legge di bilancio 2017, sono stati ridenominati, senza modifiche nel contenuto, due programmi, per meglio rappresentare le attività sottostanti: “Approntamento e impiego delle forze marittime” allocato nello stato di previsione del Ministero della difesa - già denominato “Approntamento e impiego delle forze navali” - e “Sviluppo sostenibile, rapporti e attività internazionali e danno ambientale” nell’ambito del Ministero dell’ambiente e della tutela del territorio e del mare, già “Sviluppo sostenibile, rapporti e attività internazionali”.

Sono 20 i programmi che, pur mantenendo la medesima denominazione, sono stati modificati nei contenuti, per meglio esplicitare le “azioni” in essi ricomprese.

Anche per il 2018, gli unici programmi trasversali a tutti gli stati di previsione sono “Indirizzo politico” e “Servizi e affari generali per le Amministrazioni di competenza”. Con la legge di bilancio 2018-2020, i singoli programmi risultano essere assegnati ad un unico centro di responsabilità, secondo quanto disposto dalle norme sulla riforma della struttura del bilancio. Ciò ha comportato l’assegnazione esclusiva delle risorse ad un’unica struttura amministrativa, come è avvenuto ad esempio per il Ministero dei beni e delle attività culturali, relativamente al programma “Servizi e affari generali” attribuito alla Direzione generale organizzazione, eliminando la competenza della Direzione generale bilancio.

Sotto il profilo della classificazione amministrativa della spesa, tutti i centri di responsabilità hanno mantenuto la loro denominazione. Per il solo Ministero del lavoro e delle politiche sociali la “Direzione generale per l’inclusione e le politiche sociali” è stata ridenominata in “Direzione generale per la lotta alla povertà e per la programmazione sociale”, in seguito all’introduzione di una nuova e organica misura nazionale di contrasto alla povertà (REI).

Anche relativamente all’esercizio 2018, alcuni capitoli di spesa sono stati riallocati negli stati di previsione competenti per la politica settoriale, in relazione alle competenze istituzionali dei diversi Ministeri.

Nell’esposizione dei dati contabili, allo scopo di consentire un significativo raccordo con il precedente esercizio finanziario, la Ragioneria generale dello Stato ha elaborato una riclassificazione dei dati di bilancio e di Rendiconto dei precedenti anni,

proiettando all'indietro l'impostazione del documento di bilancio per il 2018. Tale riclassificazione è stata condotta con riferimento alle principali voci contabili (stanziamenti iniziali e definitivi di competenza e di cassa, impegni lordi, pagamenti sulla competenza, pagamenti dei residui e pagamenti totali).

La Corte, nel valutare gli andamenti rispetto agli anni precedenti, ha utilizzato i dati così riclassificati.

Al fine di consentire una valutazione degli effettivi movimenti finanziari, derivanti dall'attività gestionale, si è ritenuto di prendere in considerazione, per le analisi dei rendiconti dei Ministeri, la spesa finale primaria al netto di alcune poste contabili.

In termini puntuali, l'aggregato considerato è costituito dalla spesa complessiva al netto delle seguenti categorie economiche: "Interessi passivi e redditi da capitale" (cat. IX), "Poste correttive e compensative" (cat. X), "Ammortamenti" (cat. XI), "Acquisizioni di attività finanziarie" (cat. XXXI), "Rimborso delle passività finanziarie" (cat. LXI), nonché la missione 34, "Debito pubblico" e il programma 29.005, "Regolazioni contabili, restituzioni e rimborsi d'imposte".

Sotto il profilo editoriale, infine, anche quest'anno le Relazioni sui singoli Ministeri presentano una struttura espositiva comune e sono accompagnate ciascuna da un omogeneo apparato di tavole allo scopo di agevolare la lettura.

Un prima parte dell'esposizione è dedicata alla ricostruzione delle risorse finanziarie assegnate, all'esposizione degli obiettivi che l'Amministrazione intendeva perseguire e all'analisi della gestione finanziaria. Segue una disamina dei risultati ottenuti da ciascuna Amministrazione attraverso la gestione dei principali programmi di spesa, sulla base degli eventuali indicatori di contesto e di impatto, individuati dalle stesse Amministrazioni.

Nell'ultima parte, infine, ciascuna relazione contiene un primo affaccio sulle previsioni per l'esercizio 2019 e, in particolare, sulle principali modifiche e novità di impostazione e di contenuti rispetto al 2018.

### ***Presidenza del Consiglio dei ministri***

#### **32.**

Il bilancio di previsione e il conto finanziario della Presidenza del Consiglio dei ministri (PCM) presentano una struttura ormai consolidata che, pur connotata da un'ampia flessibilità, offre una rappresentazione contabile coerente con le logiche sottese alla gestione del bilancio statale.

La Presidenza ha proseguito nel 2018 la sperimentazione dei nuovi criteri di registrazione contabile degli impegni di spesa in attuazione delle modifiche apportate alla legge n. 196 del 2009; ha predisposto un apposito piano finanziario pluriennale dei pagamenti ed ha, infine, partecipato alla sperimentazione del bilancio di genere prevista dall'art. 38-*septies* della medesima legge.

Non risulta, invece, ancora avviata la sperimentazione finalizzata alla predisposizione di un documento contabile articolato per azioni, secondo i criteri dettati dalla recente riforma della contabilità di Stato (d.lgs. n. 90 del 2016).

Passando ad esaminare i risultati della gestione finanziaria, si rilevano stanziamenti definitivi di spesa, per un ammontare di circa 4,6 miliardi, atteso il forte incremento di risorse conseguito attraverso l'utilizzo dell'istituto del riporto (pari a oltre 2,1 miliardi).

Gli impegni assunti nell'esercizio ammontano a circa 2,4 miliardi e i pagamenti effettuati raggiungono 1,7 miliardi. Restano da pagare circa 624 milioni, mentre l'importo complessivo delle disponibilità non impegnate al 31 dicembre 2018 ammonta a circa 2,3 miliardi, costituendo, ai sensi dell'art. 10 del dPCM di contabilità, l'avanzo di esercizio del 2018.

L'analisi per macroaggregati ha evidenziato una crescita delle spese per il personale e una riduzione della spesa per i beni e servizi.

Le somme impegnate per interventi (compresa la Protezione civile) sono passate da 1,4 miliardi a 776 milioni con una diminuzione riconducibile al mancato rifinanziamento del Programma straordinario di interventi per la riqualificazione urbana e la sicurezza delle periferie nonché ai minori impegni del Dipartimento della gioventù, del Servizio nazionale civile e del Dipartimento pari opportunità.

Per la spesa in conto capitale, le risorse impegnate sono diminuite da 1,3 miliardi a poco più di 1 miliardo per la minor spesa relativa alla Protezione civile nella gestione dei fondi per l'emergenza conseguente agli eventi sismici del 2016, mentre ha segnato una crescita l'utilizzo dei fondi affidati al Dipartimento Casa Italia.

Sotto il profilo organizzativo, la Presidenza del Consiglio dei ministri ha continuato ad accentuare il proprio ruolo di amministrazione attiva confermando la gestione diretta nei tradizionali settori, cui si sono aggiunti nuovi programmi di spesa a seguito del riordino delle funzioni in materia di famiglia, adozioni, infanzia e adolescenza e disabilità e della conferma, in capo al neoistituito Dipartimento, delle funzioni relative alla realizzazione del progetto "Casa Italia". Si segnala, infine, il "Programma straordinario di intervento per la riqualificazione urbana e la sicurezza delle periferie delle città metropolitane e dei comuni capoluogo di provincia" attribuito alla competenza del Segretario generale.

Novità di carattere organizzativo si riconducono al recente d.l. n. 135 del 2018 (in relazione alle disposizioni in tema di piattaforme digitali) e alla legge n. 108 del 2018 (in relazione alle misure per il rilancio degli investimenti pubblici) che, tuttavia, accanto al potenziamento delle attività di impulso e coordinamento in settori strategici per il Paese, affidano alla Presidenza del Consiglio anche un ruolo più direttamente operativo.

Alla luce di tale evoluzione normativa appare necessario ribadire i principi della delega prevista dalla legge n. 124 del 2015 al fine di ricondurre più saldamente le prerogative del Presidente del Consiglio dei ministri alle funzioni di indirizzo e coordinamento nell'azione di governo di cui all'art. 95 della Costituzione.

Le principali funzioni di impulso e coordinamento continuano a ricondursi, nel 2018, alle politiche di coesione, agli indirizzi della programmazione economica e all'organizzazione amministrativa.

Superata, sotto l'aspetto organizzativo, la fase transitoria, il Dipartimento per le politiche di coesione e l'Agenzia per la coesione hanno supportato e accompagnato l'attuazione della programmazione operativa 2014-2016, finanziata con i fondi della coesione europea e nazionale.

Le politiche di coesione, quanto ai risultati sulla chiusura del ciclo di programmazione dei fondi strutturali 2007-2013 (FESR e FSE), hanno registrato, al termine del 2018, il pagamento del saldo finale per 30 Programmi Operativi (PO) su 58, per un importo complessivo pari a 340,4 milioni (rispetto ai quali la Commissione europea ha riconosciuto rimborsi pari a 335,4 milioni), mentre per i piani di azioni e coesione 2007-2013 sono stati effettuati, complessivamente, pagamenti pari a 3,8 miliardi (a fronte di risorse disponibili pari a circa 8,9 miliardi), registrando, ancora nel 2018, una rilevante massa di residui passivi.

Quanto al nuovo ciclo di programmazione 2014-2020, la spesa complessiva certificata al 31 dicembre 2018 per i 51 PO cofinanziati da FESR e FSE, pari a 9,7 miliardi, di cui 6,2 miliardi a valere sulle risorse del bilancio UE, resta ancora particolarmente bassa (18 per cento delle risorse a disposizione per il periodo 2014-2020); significativa è risultata, peraltro, la "Strategia Nazionale delle Aree Interne (SNAI)", introdotta dall'Accordo di partenariato 2014-2020.

Anche l'attività di indirizzo e coordinamento del Dipartimento della funzione pubblica ha assunto un ruolo rilevante, nel 2018, in diversi settori di attività che spaziano dagli interventi di semplificazione e di sviluppo della digitalizzazione alle politiche del personale pubblico sotto l'aspetto, in particolare, dei sistemi di valutazione della *performance*.

Tra le politiche attive tradizionalmente affidate alla Presidenza del Consiglio dei ministri continuano a rivestire un ruolo centrale le funzioni assegnate alla Protezione civile, anche alla luce del nuovo quadro normativo dettato dal d.lgs. n. 1 del 2018. Sono infatti proseguiti gli interventi connessi agli eventi sismici del 2016 e hanno trovato attuazione le misure previste dall'art. 41 del d.l. n. 50 del 2017 in termini di acquisto e manutenzione dei mezzi occorrenti per le operazioni di soccorso alla popolazione civile. L'ulteriore proroga dello stato di emergenza fino al termine del 2019 ha evidenziato, tuttavia, la difficoltà nel riportare alla gestione ordinaria attività ormai molto distanti dagli eventi emergenziali, seguitando ad avvalersi di mezzi e poteri straordinari che dovrebbero, viceversa, impiegarsi in limitati e predefiniti periodi di tempo.

In diminuzione sono risultate anche le risorse destinate al sostegno all'editoria, confluite in gran parte nel Fondo per il pluralismo e l'innovazione dell'informazione

Si segnalano, infine, le azioni strategiche connesse al progetto "Casa Italia", nel cui ambito le specifiche risorse provenienti dal fondo di cui all'art. 41 del d.l. n. 50 del 2017 dovevano essere indirizzate al finanziamento di interventi destinati a verificare la vulnerabilità degli edifici scolastici e degli edifici comuni nelle zone a rischio sismico e



a finanziare piani sperimentali per la difesa sismica degli edifici pubblici da realizzare attraverso cantieri pilota. Tuttavia, a fronte del finanziamento di interventi su 547 edifici scolastici, per complessivi 52,3 milioni quasi interamente impegnati, la capacità realizzativa degli enti locali si è rivelata assai modesta.

### *Ministero dell'economia e delle finanze*

#### **33.**

Il Ministero dell'economia e delle finanze (MEF) partecipa alla gestione di 23 delle 34 missioni complessive del bilancio dello Stato, di cui 17 in condivisione con altri Ministeri e sei di propria esclusiva competenza. Alla luce del ruolo centrale svolto nella gestione del bilancio pubblico, lo stato di previsione della spesa presenta un'articolazione complessa, composta da 54 programmi, come nel 2017.

Le caratteristiche più salienti del Ministero sono ben evidenziate dalla finalità delle risorse attribuitegli, in primo luogo quelle destinate al debito pubblico (missione 34) - che da sole assorbono il 35 per cento dell'intero bilancio dello Stato - e, in secondo luogo, quelle finalizzate a meri trasferimenti, molti dei quali ad altre Amministrazioni pubbliche, sia di parte corrente (pari a 112 miliardi, ovvero circa il 19,5 per cento degli stanziamenti definitivi del Ministero), sia di parte capitale (pari a 2,5 miliardi in termini di stanziamenti definitivi di competenza, corrispondenti allo 0,4 per cento di quelli del Ministero).

La spesa totale in termini di stanziamenti definitivi di competenza, al netto delle poste riguardanti il debito pubblico (295,5 miliardi) e le altre partite finanziarie correttive e compensative (83,8 miliardi), è pari nel 2018 a 195,2 miliardi (a fronte dei 574,5 miliardi "non depurati")

Oltre l'85,5 per cento degli stanziamenti definitivi è accentrato su tre missioni: la 34 "Debito pubblico" (51,4 per cento), la 3 "Rapporti finanziari con le autonomie territoriali" (18,5 per cento), e la 29 "Politiche economico-finanziarie e di bilancio e tutela della finanza pubblica" (15,5 per cento). Tra le altre missioni gestite, ben 17 presentano stanziamenti definitivi inferiori al 2 per cento del totale, il che conferma l'esigenza di interventi di razionalizzazione, intesi a migliorare la stessa significatività del bilancio.

Gli impegni di competenza ammontano a 182,9 miliardi e rappresentano il 94 per cento degli stanziamenti. I pagamenti in conto competenza sono stati pari a circa 167,8 miliardi, con un incremento del 4,6 per cento rispetto al 2017. Una variazione in aumento della medesima entità percentuale concerne i pagamenti totali che si attestano a circa 188 miliardi.

Con riguardo alla gestione dei residui, anche in conseguenza dell'aumento dei pagamenti, lo *stock* delle poste passive registra una riduzione attestandosi a 63,2 miliardi; i residui passivi formati nell'anno ammontano complessivamente a circa 24 miliardi, di cui circa 9 di stanziamento e 15 propri.

Alla luce della struttura dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze, l'analisi condotta si è concentrata sulle missioni di specifica competenza ed in

particolare sui programmi la cui realizzazione risulta maggiormente legata alle priorità politiche poste nell'atto di indirizzo e nella direttiva ministeriale (e dunque agli indirizzi strategici nella disponibilità dello stesso Ministero).

Le risorse stanziare sulla missione 3 “Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali” ammontano a 104,3 miliardi, in leggera riduzione rispetto agli stanziamenti definitivi del 2017.

Gli stanziamenti definitivi della missione 29 “Politiche economico finanziarie e di bilancio e tutela della finanza pubblica” ammontano a 10,1 miliardi, in aumento sia rispetto alle risorse iniziali sia agli stanziamenti del 2017 (2,2 per cento).

Con riguardo ai principali obiettivi associati a tale missione i risultati raggiunti dal Corpo della Guardia di Finanza nei relativi ambiti di intervento sono correlati alla strategia dei controlli che, nel 2018, è stata maggiormente orientata a perseguire i fenomeni di illegalità economico-finanziaria più gravi, rafforzando l'attività di programmazione attraverso l'analisi di rischio e l'utilizzo delle banche dati a disposizione. L'approccio di tipo *risk-based* consente di elevare l'efficacia dell'azione di controllo, concentrando le risorse sulle fattispecie che, con maggiore probabilità, celano irregolarità.

Particolare rilevanza ha assunto l'attività di partecipazione al processo normativo, a livello europeo e nazionale, concernente la riforma e il rafforzamento del sistema bancario e finanziario, nonché la correlata adozione della regolamentazione attuativa di competenza, in particolare con riferimento alla liquidazione di Veneto Banca e Banca Popolare di Vicenza e alla cessione dei relativi crediti deteriorati alla Società per la Gestione di Attività S.p.A. (S.G.A.), entità interamente controllata dal Ministero dell'economia e delle finanze e specializzata nell'attività di recupero dei crediti deteriorati.

In merito al fenomeno dei *non performing loans* sono proseguiti gli interventi tesi a ridurre l'incidenza nei bilanci degli intermediari bancari, in particolare attraverso l'implementazione dello schema denominato “Garanzia cartolarizzazione sofferenze – GACS”; il complesso delle misure adottate sta contribuendo al percorso di progressiva riduzione dello *stock* di crediti deteriorati gravante sulle banche.

In relazione alle fondazioni bancarie, nel 2018 è proseguita l'attività di monitoraggio e controllo collegata alle misure di attuazione dei principi sanciti nel Protocollo di Intesa MEF-ACRI, sottoscritto il 22 aprile 2015, per l'autoriforma del settore.

Nel 2018, la gestione del debito pubblico ha dovuto fronteggiare condizioni di mercato particolarmente complesse; in questo quadro va sottolineato l'avvio del sistema di accordi di garanzia (c.d. *Credit Support Annex - CSA*) teso a mitigare i rischi delle controparti con esposizione elevata nei confronti dello Stato. Sono, inoltre, proseguite le attività amministrative per l'avanzamento della piattaforma applicativa unica a supporto del processo di gestione del debito pubblico (GEDI).

Sul fronte della finanza pubblica è proseguita l'attività della Amministrazione connessa ai progressi nel percorso di riforma della struttura del bilancio dello Stato

segnati con l’emanazione dei decreti legislativi n. 116 e n. 29 del 2018, nonché l’implementazione degli applicativi (quali SIOPE+, il Sistema Analisi Dati e la Banca Dati unitaria delle Pubbliche Amministrazioni) finalizzati a consentire un pieno monitoraggio delle risorse pubbliche e dei relativi flussi.

### *Ministero dello sviluppo economico*

#### **34.**

Le aree di competenza del Ministero dello sviluppo economico investono settori nevralgici per lo sviluppo economico del Paese, in quanto agiscono su fattori essenziali per la crescita, quali gli investimenti, le esportazioni, l’innovazione tecnologica, il rafforzamento della capitalizzazione delle imprese, l’accesso a fonti di finanziamento non bancario, il costo dell’energia e la gestione delle situazioni di crisi industriale, salvaguardando i livelli occupazionali. In tutti questi ambiti di intervento, l’attività del Ministero nel 2018 si è rivolta a garantire la piena attuazione degli strumenti di sostegno e di incentivazione alle imprese, anche attraverso l’adozione degli atti di regolamentazione di competenza.

Gli stanziamenti iniziali di competenza del 2018 sono stati pari a circa 4,5 miliardi. Nell’anno sono, poi, intervenuti consistenti apporti, nella misura di 1,3 miliardi, determinando una crescita delle risorse definitive del 9,6 per cento rispetto a quelle dell’anno precedente. Resta confermata, anche nel 2018, la forte concentrazione degli stanziamenti nella spesa di parte capitale, pari a 4,9 miliardi (86 per cento del totale). A fine anno, gli impegni di competenza ammontano a 4,3 miliardi e rappresentano il 75 per cento degli stanziamenti. I pagamenti di competenza sono stati pari a circa 3 miliardi, in diminuzione rispetto al 2017 di 22 punti percentuali. Con riguardo alla gestione dei residui, nel 2018, le poste passive finali, pari a 3,4 miliardi, risultano in aumento rispetto allo scorso anno (2 miliardi), anche in conseguenza della ridotta capacità di spesa.

La missione 11 “Competitività e sviluppo delle imprese” continua ad assorbire la quota principale delle risorse (circa 4,8 miliardi). In tale ambito assumono particolare rilievo il programma “Promozione e attuazione di politiche di sviluppo” (3,4 miliardi), a cui sono da riferire gli interventi per il comparto della difesa, e il programma “Incentivazione del sistema produttivo” (1,3 miliardi).

Nel 2018 è, inoltre, proseguita l’attuazione del Piano nazionale Impresa 4.0, teso a promuovere la trasformazione tecnologica e digitale delle imprese italiane. Le principali misure che compongono il portafoglio di incentivi hanno avuto riscontro positivo da parte degli operatori di mercato. Gli strumenti del super e dell’iper ammortamento hanno generato un impatto positivo sul settore dei macchinari, favorendo gli investimenti in beni materiali e immateriali, in particolare di tipo 4.0. Il Credito d’imposta R&S ha vissuto una fruizione crescente nel tempo, sia in termini di volumi di importi compensati (passati da 544,9 milioni nel 2016 a 1,3 miliardi nel 2017 e a 2,7 miliardi nel 2018) sia in termini di imprese interessate (da circa 8 mila nel 2016 a oltre 31 mila nel 2018); al riguardo, si

segnala che l'agevolazione si è mostrata efficace nel determinare un miglioramento della capacità del sistema fiscale italiano di favorire gli investimenti in ricerca e sviluppo da parte delle imprese, misurato attraverso l'indicatore OCSE "*implied tax subsidy rate on R&D expenditure*". Più specificamente, il dato italiano del citato indicatore è passato da -0,02 nel 2014 a 0,09 nel 2018, risultato, tuttavia, ancora inferiore alla mediana dei paesi OCSE.

Con riguardo ai Centri di competenza ad alta specializzazione (*Competence center*), nel corso del 2018, l'avanzamento della fase negoziale tra l'Amministrazione e gli 8 Centri selezionati ha determinato, secondo quanto comunicato dal Ministero, l'impegno integrale delle risorse assegnate alla misura.

Nell'"Incentivazione del sistema produttivo" il Fondo di garanzia ha confermato il trend di crescita con 129.380 domande ammesse (+7,9 per cento rispetto al 2017), per un volume di finanziamenti attivati pari a circa 19,3 miliardi (+11,2 per cento rispetto al 2017); continua ad essere elevato l'interesse delle imprese per le misure previste a sostegno degli investimenti dalla c.d. "Nuova Sabatini" (rifinanziata dalla legge di bilancio per complessivi 330 milioni nel periodo 2018-2023), che ha visto l'emissione di oltre 24 mila provvedimenti di concessione per un importo complessivo di contributi pari a circa 426 milioni ed erogazioni per circa 61 milioni.

Gli interventi in favore delle nuove realtà imprenditoriali hanno determinato effetti positivi, contribuendo all'ulteriore espansione del numero di *start-up* innovative e di PMI innovative.

Le politiche della missione 16 "Commercio internazionale ed internazionalizzazione del sistema produttivo", tese a favorire l'internazionalizzazione delle imprese e l'attrazione dei capitali esteri, trovano prevalente collocazione all'interno del Piano straordinario per la promozione del *Made in Italy* del quale la legge di bilancio ha disposto il rifinanziamento per 130 milioni nel 2018 e per 50 milioni annuali nel biennio 2019-2020.

Le iniziative legislative a sostegno del sistema produttivo e, in particolare del comparto delle PMI, si sono intensificate nel 2019 con provvedimenti tesi a fronteggiare l'attuale fase congiunturale del quadro economico.

Particolarmente intense le attività per le crisi aziendali: risultano ancora in corso le procedure per la gestione delle crisi di Ilva S.p.A. e Alitalia S.p.A.; sono 150 i gruppi di imprese in amministrazione straordinaria per un totale di 583 imprese e oltre 145.161 lavoratori coinvolti (erano 141.500 nel 2017). Anche le situazioni di difficoltà nel settore cooperativo hanno richiesto attenzione, mantenendosi in numero costante negli ultimi anni.

In tema di "Energia e diversificazione delle fonti energetiche" (missione 10), a fine 2018, è stato presentato alla Commissione europea il Piano integrato per l'energia e il clima il quale indica gli obiettivi al 2030, nonché le politiche e misure per le cinque "dimensioni dell'energia": decarbonizzazione e rinnovabili, efficienza energetica, sicurezza energetica, mercato interno, innovazione e competitività. Particolare sforzo è stato rivolto al risparmio e alla riqualificazione energetica attraverso la riforma del

meccanismo dei certificati bianchi e l'attuazione dei programmi destinati alle Pubbliche amministrazioni centrali.

In merito alla missione 15 "Comunicazioni", nel 2018 sono proseguite le attività tese alla realizzazione dei programmi europei per lo sviluppo della Banda larga e ultralarga, nonché quelle finalizzate all'attivazione del Sistema informativo nazionale federato delle infrastrutture (SINFI). Con riguardo al processo di sviluppo delle nuove tecnologie mobili 5G, le iniziative del 2018 si sono incentrate sulla realizzazione delle nuove reti. Le procedure per l'assegnazione dei diritti d'uso di frequenze radioelettriche hanno generato offerte per 6,5 miliardi, superando di oltre 4 miliardi l'introito minimo previsto dalla legge di bilancio.

### *Ministero del lavoro e delle politiche sociali*

#### **35.**

Nel 2018 il Ministero del lavoro e delle politiche sociali ha operato con stanziamenti iniziali di competenza pari a 125,7 miliardi (in aumento dell'1,8 per cento rispetto al precedente esercizio), ridotti a 125 miliardi in sede di stanziamento definitivo (+1,4 per cento) e, come di consueto, trasferiti in massima parte all'Inps per le attività di previdenza e assistenza proprie dell'istituto.

Nonostante gli elevati pregressi livelli, nel 2018 la consistenza dei residui passivi ha registrato un'ulteriore marcata crescita (+20 per cento, rispetto all'anno precedente), dovuta soprattutto all'aumento dei residui di nuova formazione, aumentati a 21,2 miliardi, dai 16,5 del 2017. Per il Ministero si tratta di un fenomeno di peculiari dimensioni, su cui la Corte richiama da tempo l'attenzione, e che è storicamente legato ai ritardi con i quali l'Inps rendiconta le spese sostenute per erogare le proprie prestazioni.

Nel 2018 l'attività del Ministero ha continuato a svolgersi avendo come principale obiettivo il completamento dei processi di riforma avviati negli anni scorsi nei principali settori di competenza. Al contempo, essa ha dovuto prepararsi a quanto richiesto dalle significative novità intervenute sia nel comparto della previdenza, con l'introduzione della cosiddetta Quota 100, sia nel campo delle politiche assistenziali, con il superamento dei precedenti strumenti di contrasto alla povertà (Sostegno per l'Inclusione Attiva-SIA e Reddito di Inclusione-REI) e l'istituzione del Reddito di cittadinanza (RDC).

In un tale contesto, l'Amministrazione è stata impegnata a proseguire nella gestione del riassetto organizzativo resosi necessario in seguito all'istituzione delle due agenzie operanti nel campo delle politiche di vigilanza e delle politiche attive per il lavoro (Ispettorato nazionale del lavoro - INL - e Agenzia nazionale per le politiche attive del lavoro-ANPAL) e a continuare a dare attuazione al d.lgs. 15 settembre 2017, n. 147, che ha istituito il REI, quale misura unica di contrasto alla povertà. Con riferimento ad esso, già nel novembre 2017 erano state fornite le prime istruzioni operative, con il riordino delle prestazioni finalizzate al contrasto alla povertà, in particolare del SIA e dell'ASDI (Assegno Sociale di Disoccupazione) e la conseguente rideterminazione del Fondo povertà a decorrere

dal 2018. Nel corso dell'esercizio è stata dunque gestita la prima fase operativa di erogazione del REI, strumento che ha fatto registrare, rispetto al SIA, un forte incremento dei beneficiari, fino a coinvolgere, a fine dicembre 2018, oltre 462.000 nuclei familiari (per complessive 1.329.000 persone) a cui è stato erogato un sussidio mensile pari, in media, a 296 euro (426 euro nel caso dei nuclei con sei o più persone).

Nell'ambito della gestione delle politiche sociali, il Ministero ha proseguito nell'attività di riparto e distribuzione delle risorse finanziarie afferenti a tre dei principali fondi attraverso i quali interviene (Fondo nazionale per l'infanzia e l'adolescenza-FIA, Fondo per le non autosufficienze-FNA e Fondo nazionale per le politiche sociali-FNPS), risorse che nel 2018 si sono attestate intorno a 780 milioni, con una decurtazione annua di circa 23,3 milioni (-3 per cento). Nonostante i progressi, gli interventi sono caratterizzati da un elevato grado di frammentazione e meriterebbero di essere rivisti nell'ottica della creazione di uno specifico pilastro dell'attività di assistenza, destinato ad affiancare quello che nel 2018 è stato il REI (e che è oggi e sarà negli anni a venire l'RDC). Il tutto al fine di contrastare in maniera più efficace e mirata problemi di esclusione sociale dalle peculiari caratteristiche.

Nel 2018 il Ministero è stato impegnato anche nel completamento della riforma del Terzo settore e nella gestione delle risorse da trasferire alle associazioni di volontariato. Su tale fronte si sono registrati progressi, soprattutto per quel che attiene al Codice e all'avvio dell'operatività di una serie di organi ad esso connessi (Consiglio nazionale, Cabina di regia, Organismo di controllo, ecc).

Cionondimeno, resta necessario un recupero di capacità programmatica, per indirizzare l'assistenza privata verso settori specifici, non adeguatamente coperti dall'intervento pubblico. In tale quadro, continua ad essere caratterizzata da forti ritardi l'istituzione del Registro unico nazionale delle imprese del terzo settore.

Sul versante pensionistico, l'Amministrazione è stata essenzialmente impegnata a gestire le soluzioni individuate negli anni scorsi dal legislatore per rendere più flessibili le uscite dalla vita lavorativa, in particolare nei confronti di specifiche figure (misure per i lavoratori "precoci", per gli occupati in mansioni usuranti, anticipi pensionistici, "opzione donna", ecc).

Rinnovata attenzione ha richiesto la previdenza obbligatoria le cui prestazioni sono rese da istituti privati, la quale, sulla base delle analisi tecniche e di bilancio effettuate dal Ministero, presenterebbe una complessiva sostenibilità di medio-lungo termine; e ciò, nonostante alcune criticità rilevate. Al riguardo la Corte ribadisce la generale necessità di una stringente vigilanza sulle politiche di investimento del complessivo sistema delle Casse.

Il passaggio delle competenze in materia di politiche attive del lavoro e di vigilanza sulla legislazione lavoristica all'ANPAL e all'INL, è avvenuto garantendo il mantenimento degli standard di operatività. In particolare, si evidenzia una lieve crescita dell'efficacia del progetto "Garanzia Giovani", che ha visto l'aumento dei soggetti interessati e della percentuale di sbocchi occupazionali (303.000 i giovani occupati al 30 novembre 2018).

Dopo la riforma degli ammortizzatori sociali e il conseguente azzeramento delle ore di cassa integrazione in deroga, hanno preso avvio i nuovi istituti di tutela (Nuova

assicurazione sociale per l'impiego-NASPI e Indennità mensile di disoccupazione per i lavoratori con rapporto di collaborazione coordinata e continuativa-DIS-COLL). Nel 2018 le erogazioni di NASPI sono state pari a circa 3,2 milioni (+9 per cento su base annua), per oltre 2,7 milioni di beneficiari e un costo totale di 5,4 miliardi. Le richieste di DIS-COLL sono state 20.577, di cui 13 mila accolte (per circa 40 milioni di spesa, pari a -8 per cento rispetto al 2017).

Il mutamento nella composizione socioeconomica degli immigrati legalmente residenti in Italia, poche centinaia in più rispetto al 2017, con un forte incremento della componente non attiva, ha reso particolarmente gravosa e complessa l'attività di integrazione demandata al Ministero, anche in relazione all'esiguità delle risorse disponibili (10,6 milioni). In tale contesto, l'Amministrazione ha concentrato la distribuzione delle risorse disponibili verso la prosecuzione di specifiche iniziative volte a tutelare le fasce più deboli della popolazione di migranti e in particolare i minori non accompagnati, puntando ad una maggiore correlazione tra politiche del lavoro e politiche di integrazione sociale.

La comparazione degli stanziamenti iniziali per gli esercizi 2018 e 2019 evidenzia un marcato incremento di risorse e dà quindi conto di un sensibile riorientamento delle politiche pubbliche a favore degli interventi per pensioni e assistenza, alla cui gestione il Ministero è chiamato.

Si tratta, nel complesso, di circa 8 miliardi (dai 125,7 miliardi nel 2018 ai 134,4 miliardi nel 2019), riguardanti il finanziamento dei programmi delle missioni 24 "Diritti sociali, politiche sociali e famiglie" e 25 "Politiche previdenziali" che includono, rispettivamente, RDC e Quota 100.

### *Ministero della giustizia*

#### **36.**

Al Ministero della giustizia sono attribuiti i compiti di organizzazione della giustizia, in ambito civile e penale, dell'amministrazione penitenziaria e della giustizia minorile e di comunità, oltre a funzioni amministrative correlate alla funzione giurisdizionale, quali la gestione degli Archivi notarili e della Cassa ammende e la vigilanza sugli Ordini e Collegi professionali, l'amministrazione del casellario giudiziale e la cooperazione internazionale, nonché l'istruttoria delle domande di grazia da proporre al Presidente della Repubblica.

Nel 2018 sono state portate a conclusione numerose riforme normative, che investono i vari campi di interesse del Dicastero e risultano improntate ad un generale criterio di semplificazione e velocizzazione delle procedure.

Una componente essenziale del "servizio giustizia" è costituita dalla funzionalità degli uffici giudiziari. A tal fine, nell'esercizio è stata condotta, nel rispetto dei vincoli di finanza pubblica, un'intensa attività di reclutamento di personale, sia di magistratura, sia amministrativo, sia appartenente alle forze di polizia ed è stata, altresì, definita la dotazione organica della magistratura onoraria.

Con la medesima finalità è continuata l'attività di implementazione dei sistemi automatizzati e dei percorsi telematici. Grande attenzione è stata rivolta alla digitalizzazione del processo, sia civile che penale, che rappresenta una priorità politica del Dicastero, perseguita anche attraverso l'impiego di risorse comunitarie e ad una più generale informatizzazione degli aspetti organizzativi e gestionali, come l'attività avviata nel 2018 di mappatura e monitoraggio degli immobili sede degli uffici giudiziari, gestita attraverso il Sistema Informativo Gestione Edifici Giudiziari e l'implementazione dell'applicativo spazi detentivi (ASD).

Al fine di deflazionare il contenzioso e ridurre, in tal modo, la durata dei processi, soprattutto nel campo civile, sono stati, da anni, introdotti nell'ordinamento strumenti di soluzione alternativi delle controversie, per i quali, tuttavia, continua a mancare un monitoraggio completo ed aggiornato, il che non consente di valutarne compiutamente l'efficacia.

Si segnala la novità rappresentata dalla creazione degli "sportelli di prossimità" nei territori interessati dalla revisione delle circoscrizioni giudiziarie. La stabilizzazione di questa nuova organizzazione territoriale presuppone, tuttavia, una programmazione finanziaria della spesa di medio lungo periodo da parte degli Enti locali, dal momento che i finanziamenti comunitari si limitano alla fase di attivazione del progetto.

Tra le problematiche più significative per l'Erario rientra la violazione del termine ragionevole del processo, che si traduce in una importante voce del passivo del bilancio del Dicastero, cd. "debito Pinto", e le cd. "spese di giustizia", nell'ambito delle quali ad incidere maggiormente sono le spese relative alle notifiche a mezzo posta degli atti giudiziari in materia civile e penale, quelle relative alle intercettazioni e quelle per gli onorari che lo Stato paga ai difensori per ammissione al gratuito patrocinio.

Rilevante è anche la tematica dell'edilizia penitenziaria, con riferimento sia all'incremento della ricettività detentiva, sia al recupero dell'agibilità dei posti divenuti indisponibili per la vetustà dei complessi immobiliari ed il cd. "consumo antropico", fenomeno accelerato dal sovraffollamento degli ambienti detentivi. Permane insoluta la criticità, già evidenziata nelle scorse relazioni, relativa alla indisponibilità di posti letto nelle residenze per l'esecuzione delle misure di sicurezza (REMS), create per il superamento degli ospedali psichiatrici giudiziari.

Occorre rilevare, infine, come la nuova disciplina in materia di esecuzione penitenziaria minorile, di cui al d.lgs. n. 121 del 2018, abbia codificato una *best practice* già perseguita dall'Amministrazione, essendo stato negli anni verificato che le "misure penali di comunità" e l'esecuzione della pena *extra muraria* presentano vantaggi sul piano del contenimento della recidiva ed anche dei costi connessi alla gestione dei detenuti.

La missione "Giustizia", che raggruppa le funzioni istituzionali attribuite al Ministero, per il 2018 presenta uno stanziamento definitivo di competenza pari a 8,9 miliardi, in aumento del 5,4 per cento rispetto all'esercizio precedente, con stanziamenti per le spese correnti di gran lunga superiori rispetto alle spese in conto capitale. Risultano in aumento sia gli impegni di competenza (+6,4 per cento rispetto al 2017), che i pagamenti (+6,1 per cento sul 2017).



A fronte di stanziamenti definitivi di competenza di 8,5 miliardi per spese correnti, sono stati registrati impegni pari a 8,2 miliardi e pagamenti pari a 7,6 miliardi; per le spese in conto capitale, invece, risultano notevolmente più basse sia la capacità di impegno (203,3 milioni su stanziamenti pari a 391,6 milioni), che la capacità di pagamento (74,6 milioni), pari rispettivamente al 51,9 e 36,7 per cento.

Aumenta rispetto all'esercizio precedente la capacità di pagamento sui residui (50,3 per cento rispetto al 48,3 del 2017); il pagamento risulta maggiore (443 milioni) per le spese correnti rispetto a quello in conto capitale (127 milioni).

Nel 2019, le priorità politiche individuate nella direttiva annuale emanata dal Ministro competente risultano in sostanziale continuità rispetto a quelle dell'esercizio precedente. Dal confronto tra gli atti di indirizzo del 2018 e del 2019 emerge per il 2019, tuttavia, una diversa allocazione delle risorse con maggiore attenzione alla razionalizzazione della spesa e all'efficientamento delle strutture penitenziarie e giudiziarie al fine di conseguire le riduzioni previste dal DPCM di assegnazione degli obiettivi di spesa di cui all'art. 22-*bis*, legge n. 196 del 2009.

### *Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale*

#### **37.**

Il Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale (MAECI) ha la funzione di assicurare la coerenza delle attività poste in essere dalle singole Amministrazioni in ambito internazionale ed europeo con gli obiettivi di politica internazionale del Governo, garantendo l'uniformità di indirizzo ed espletando le necessarie attività di coordinamento e, in tale ambito, ha altresì la funzione di rappresentare lo Stato nei rapporti politici, economici, sociali e culturali con l'estero. La rete diplomatico-consolare costituita dagli uffici del Ministero nel mondo coniuga, fra l'altro, le funzioni di rappresentanza dell'Italia, servizi ai cittadini ed alle imprese italiane all'estero e promozione della cultura italiana all'estero, anche attraverso le relative istituzioni scolastiche.

Il Ministero, nel 2018, ha svolto le proprie funzioni in un quadro di politica estera particolarmente complesso e fortemente interconnesso, caratterizzato da perduranti crisi internazionali, preoccupanti diseguaglianze e da una fragile ripresa economica, oltre che da specifiche difficoltà sotto il profilo sociopolitico che interessano aree del mondo prossime all'Italia (Medio Oriente, Nord Africa, Balcani ed Europa Orientale), che hanno generato conseguenti fenomeni migratori. Le priorità politiche evidenziano continuità con gli anni precedenti; un particolare accento è posto sui fenomeni migratori, affrontati nell'ambito di una complessiva azione politico-diplomatica, volta a promuovere la stabilità sociale, lo sviluppo e la sicurezza nei paesi di origine dei flussi dei migranti. Inoltre, le linee programmatiche riservano particolare attenzione alle dinamiche centrifughe all'interno dell'Unione europea, con specifico riferimento alla transizione della Brexit, ed ai temi della sicurezza e difesa europea. Permane l'impegno italiano nella

cooperazione allo sviluppo, indirizzato verso l'innalzamento dell'Aiuto Pubblico allo Sviluppo (APS), in un percorso di progressivo riallineamento del rapporto APS/RNL italiano agli standard internazionali, che dovrebbe approdare allo 0,7 per cento del Reddito Nazionale Lordo (RNL) entro il 2030. Pur tuttavia, secondo gli ultimi dati, sulla base di stime preliminari, nel 2018 l'APS italiano dovrebbe essersi attestato su 4,2 miliardi, pari allo 0,24 per cento del Reddito Nazionale Lordo (RNL), in calo rispetto ai 5,2 miliardi registrati nel 2017. Tale flessione è attribuibile in larga misura al sensibile decremento delle spese destinate all'accoglienza temporanea in Italia dei rifugiati e dei richiedenti asilo. Occorre considerare che, fra le voci di spesa ricomprese nell'APS, sono presenti, oltre ai capitoli del programma dedicato alla Cooperazione allo sviluppo, anche risorse in altri programmi di spesa del Ministero, nonché dei Ministeri dell'economia e delle finanze, dell'interno (risorse destinate ai flussi migratori), della salute, dell'istruzione dell'università e della ricerca, dello sviluppo economico, dell'ambiente e delle infrastrutture. Deve, peraltro, evidenziarsi come non sempre vi sia evidenza diretta delle conseguenze di tali trasferimenti sulla crescita dei paesi terzi in via di sviluppo.

Dal punto di vista organizzativo, a seguito della riforma di cui alla legge 11 agosto 2014, n. 125 "Disciplina generale sulla cooperazione internazionale per lo sviluppo", della nuova architettura di "governance" del sistema e della costituzione dell'Agenzia italiana per la cooperazione allo sviluppo (AICS), si è proceduto, nel corso degli scorsi anni, a definire l'organizzazione interna e dirigenziale del Ministero, per adeguarla alle nuove competenze di indirizzo e coordinamento sulla materia dell'APS, con conseguente attribuzione di alcuni ambiti di intervento al programma di spesa in questione, prima svolti da altri settori, al fine di aumentare la coerenza delle azioni mirate alla cooperazione allo sviluppo.

In riferimento alle funzioni operative, il Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale ha proseguito nell'opera di perfezionamento della funzione di monitoraggio, controllo e vigilanza dell'attività dell'AICS. Le risorse stanziare per l'AICS ammontano nel 2018 a 514 milioni in fase previsionale per attestarsi sui 616 milioni in fase di stanziamento definitivo.

La Cassa depositi e prestiti S.p.A., individuata dalla legge per svolgere funzioni di istituzione finanziaria per la cooperazione internazionale, deve proseguire nell'adeguamento delle proprie strutture all'espletamento delle citate funzioni al fine di svolgere il proprio ruolo in modo efficace, anche facilitando l'accesso agli operatori del mondo privato.

Nell'ambito delle sole due missioni intestate al Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale, con un totale di risorse per 3,1 miliardi, la missione 4, "L'Italia in Europa e nel mondo" (condivisa con il Ministero dell'economia e delle finanze) è quella alla quale sono collegate le priorità politiche di maggior impatto, mentre l'altra, la missione 32, è trasversale a tutte le Amministrazioni. Gli stanziamenti definitivi della sola missione 4 risultano pari a circa 3 miliardi. L'osservazione delle categorie economiche delle due missioni indica una prevalenza dei trasferimenti (67 per cento sul totale delle risorse stanziare). Il 45 per cento delle risorse è costituito da trasferimenti

all'estero, seguiti dalle risorse per redditi da lavoro dipendente (quasi il 25 per cento dello stanziamento). In riferimento ai trasferimenti, in termini di contributi erogati, si ribadisce la necessità che l'Amministrazione sviluppi modalità di controllo efficaci, soprattutto in caso di contributi volontari, in relazione alla scelta del beneficiario, all'esecuzione progettuale ed alla qualità o proficuità dell'intervento.

Nel complesso, la gestione ha evidenziato una capacità di impegno, pur sempre elevata, quasi del 93 per cento, ma in lieve diminuzione rispetto all'esercizio precedente e una capacità di pagamento vicina al 96 per cento, anch'essa in lieve diminuzione. Va, peraltro, precisato che tale andamento, sia in termini di capacità di impegno che di pagamento, risulta sostanzialmente invariato per la spesa corrente. La spesa in conto capitale, che rappresenta solo l'1,4 per cento dello stanziamento definitivo del Ministero, registra una capacità di impegno e di pagamento caratterizzate da un trend negativo (rispettivamente da 37,5 per cento del 2017 a 32,4 per cento nel 2018 e dal 65,8 per cento al 55,9 per cento). Non si sono riscontrate situazioni debitorie fuori bilancio.

I programmi della missione istituzionale con maggiori risorse dedicate sono stati esaminati nell'ottica dei risultati gestionali. Nello specifico, il programma "Cooperazione allo sviluppo" ha potuto contare nel 2018 su 1,3 miliardi di risorse, di cui il 99 per cento trasferimenti all'Agenzia italiana per la cooperazione allo sviluppo e ad estero. In relazione alla programmazione ed utilizzo tempestivo delle risorse stanziare nei decreti di proroga delle missioni internazionali, sono state superate le difficoltà programmatiche e di riparto, già segnalate da questa Corte, con l'attuazione della legge n. 145 del 2016. Questa ha disciplinato anche i profili finanziari e cadenzato annualmente le risorse, attraverso il meccanismo dell'utilizzo di apposito fondo istituito presso il Ministero dell'economia e delle finanze, le cui risorse sono impiegate nel quadro della programmazione triennale (art. 12 legge n. 125 del 2014).

### *Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca*

#### **38.**

Le politiche in materia di istruzione e ricerca, delineate nel DEF 2018, hanno risposto all'obiettivo, sollecitato anche dalla Commissione europea, di attenuare la discrasia, particolarmente accentuata nel nostro Paese, tra domanda e offerta di professionalità, attraverso l'attuazione di interventi significativi in tutte le aree di competenza.

L'attuazione delle priorità politiche e delle specifiche misure previste per il 2018 ha trovato rispondenza nello stato di previsione del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca che, in termini di spesa finale, ha evidenziato, nel 2018, una dotazione finanziaria iniziale di competenza pari a 57,2 miliardi che ha raggiunto i 60,1 in sede di stanziamenti definitivi.

Nel confronto con il precedente esercizio si è evidenziato un incremento di circa il 5 per cento degli stanziamenti definitivi di competenza, assorbiti, quasi interamente, dalla

missione “Istruzione scolastica” e, in particolare, dai programmi destinati al funzionamento del sistema scolastico.

Una più modesta crescita, rispetto al 2017, hanno registrato gli stanziamenti della missione “Istruzione universitaria e formazione post-universitaria”, in relazione all’incremento delle risorse del Fondo di finanziamento ordinario (FFO) destinate al finanziamento dei dipartimenti di eccellenza, e gli stanziamenti della missione “Ricerca e innovazione”, riconducibili al Fondo ordinario per gli enti di ricerca e al Fondo per gli investimenti nella ricerca scientifica e tecnologica.

L’analisi dei principali risultati del 2018 per missioni e programmi ha preso le mosse dalle misure poste in essere in attuazione della legge n. 107 del 2015 (c.d. Buona scuola) nel cui ambito la nuova articolazione dell’organico dell’autonomia e gli interventi per il riassorbimento del precariato storico hanno prodotto risultati in linea con le esigenze didattiche e organizzative delle istituzioni scolastiche, ma meno incisivi in ordine alla consistenza delle graduatorie ad esaurimento e al ricorso al personale a tempo determinato.

Positivo risulta lo stato di attuazione degli interventi aventi ad oggetto l’ammodernamento dell’intero sistema scolastico, incentrati sul completamento delle opere di edilizia scolastica e sull’attuazione del Piano nazionale scuola digitale

Sono proseguite, infine, le azioni previste a favore degli studenti, a partire dagli interventi volti al rafforzamento del collegamento tra scuola e lavoro, e quelle a favore degli insegnanti, tra cui l’avvio del Piano nazionale per la formazione.

Nell’area dell’istruzione terziaria, a fronte del completamento e dell’entrata a regime della legge di riforma dell’università (legge n. 240 del 2010), di rilievo sono risultate, nel 2018, l’attuazione delle disposizioni indirizzate al sostegno dell’attività di ricerca universitaria (finanziamento dei dipartimenti di eccellenza) e l’entrata in vigore della *no tax area* per gli studenti meritevoli, che ha prodotto tensioni sulla tenuta degli equilibri di bilancio degli atenei attesa l’insufficienza delle risorse statali stanziare per compensare la flessione delle risorse proprie.

L’analisi delle politiche del personale ha messo in luce il progressivo avvio del nuovo sistema nel cui ambito, pur a fronte della più ampia quota degli studiosi esterni in possesso dell’abilitazione scientifica, continua ad essere preponderante la chiamata dei professori e dei ricercatori a tempo indeterminato, in particolare, di quelli in servizio nella stessa università che bandisce il posto; modalità, quest’ultima, destinata ad esaurirsi nel 2017 ma più volte prorogata anche, da ultimo, dalla legge n. 145 del 2018, fino al 2021.

Quanto al reclutamento dei ricercatori a tempo determinato, le misure adottate hanno consentito una consistente crescita dei contratti di tipologia b), offrendo nuovi sbocchi professionali al personale impegnato nella ricerca.

Ancora in ritardo risulta, infine, lo stato di attuazione del d.lgs. n. 68/2012, malgrado l’incremento del Fondo integrativo speciale per il finanziamento delle borse di studio.

Nell’ambito della missione “Ricerca e innovazione” centrale continua ad essere il nuovo Programma Nazionale per la Ricerca (PNR) il cui stato di attuazione ha evidenziato

l'avvio di parte degli interventi previsti per il primo triennio (per un ammontare di risorse pari a 1,8 miliardi), a partire dalle linee di azione finanziate con le risorse europee e con quelle derivanti dal Fondo di sviluppo e coesione, attesa la contrazione delle risorse assegnate al Fondo per gli Investimenti nella Ricerca Scientifica e Tecnologia (FIRST).

La legge di bilancio per il 2019, nel confermare gran parte delle misure già avviate, ha previsto nuovi interventi solo in alcuni casi in linea con gli obiettivi più ampi indicati nella Nota di aggiornamento del DEF 2018. Le nuove disposizioni non si collocano, inoltre, nella cornice di una nuova politica dell'istruzione e della ricerca, ma dettano norme volte, da un lato, ad integrare e modificare singoli istituti in un'ottica di semplificazione e razionalizzazione delle risorse, dall'altro, a sostenere alcune misure a favore del diritto allo studio.

Nell'ambito delle misure di razionalizzazione della spesa sono, invece, previsti due interventi destinati a ridimensionare alcuni istituti della legge di riforma della scuola quali: la riduzione dell'orario complessivo da destinare obbligatoriamente ai percorsi per le competenze trasversali e la revisione del sistema di reclutamento dei docenti della scuola secondaria di primo e di secondo grado.

Anche la crescita degli stanziamenti della missione "Istruzione universitaria e formazione post-universitaria" risponde solo in parte agli obiettivi definiti nella Nota di aggiornamento al DEF 2018 e confermati nel recente DEF 2019.

In relazione, infine, alla missione "Ricerca e innovazione", a fronte degli obiettivi diretti a rafforzare gli investimenti pubblici, ad incentivare lo strumento del partenariato pubblico-privato e a proseguire la partecipazione del sistema di ricerca italiano alle iniziative finanziate dalla Commissione europea, la legge di bilancio si limita ad incrementare la dotazione del Fondo per il finanziamento degli enti di ricerca e riconoscere un contributo straordinario al CNR.

### ***Ministero dell'interno***

#### **39.**

Le missioni intestate al Ministero dell'interno hanno ricevuto nel 2018 stanziamenti definitivi per 27,6 miliardi, nella quasi totalità per spese correnti (pari al 96,7 per cento). Rispetto al 2017 si registrano incrementi per quasi 900 milioni di euro, ripartiti fra le missioni Ordine pubblico e sicurezza (circa 320 milioni), Soccorso civile (quasi 215 milioni) e Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti (poco più di 350 milioni). La complessiva gestione finanziaria evidenzia un incremento percentuale della capacità di impegno (dal 93 per cento nel 2017 al 97,6 per cento), con leggero aumento anche di quella di pagamento (93,6 per cento contro il 93,4 per cento nel 2017), favorita dall'assoluta prevalenza di spese di natura obbligatoria e ricorrente. Meno brillante la capacità di impegno (65,9 per cento) e di pagamento (42,8 per cento) registrata dalle spese in conto capitale (i pagamenti sommano 253 milioni di euro, a fronte di impegni per 593 e stanziamenti per 900).

La categoria economica di spesa più ingente è rappresentata dai trasferimenti correnti ad altre Amministrazioni pubbliche, che consta di stanziamenti per 12,8 miliardi (in lieve crescita rispetto al 2017). I trasferimenti a soggetti privati registrano un incremento (da 2,4 nel 2017 a 2,6 miliardi nel 2018), concentrati nella missione “Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti”. A seguire, i redditi da lavoro dipendente, che vedono, dopo anni di sostanziale stabilità, un leggero incremento (8,9 miliardi, rispetto agli 8,6 del 2017). I consumi intermedi hanno avuto stanziamenti per 1,65 miliardi (in lieve crescita rispetto al 2017, in cui erano pari a 1,58 miliardi).

I tre programmi della missione “Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali” presentano uno stanziamento di 12,7 miliardi e rappresentano quasi la metà (45,9 per cento) dello stato di previsione del Ministero. Le risorse stanziare per i trasferimenti agli Enti locali ammontano a 12,3 miliardi, quasi del tutto erogate (11,9).

La missione “Ordine Pubblico e sicurezza”, in cui sono comprese le attività di prevenzione e contrasto della criminalità, anche internazionale, ha avuto stanziamenti per 8,3 miliardi. Specifica attenzione è stata rivolta, anche nel 2018, agli impatti sulla gestione dell’ordine pubblico e della sicurezza dell’immigrazione clandestina (oltre che, in generale, della gestione delle frontiere). Si segnala il progressivo sviluppo delle attività espletate dall’Agenzia nazionale per l’amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata (ANBSC), con conseguente autorizzazione ad incrementare la dotazione organica.

La missione “Soccorso Civile” ha avuto risorse per 2,5 miliardi, destinati alle attività dei Vigili del fuoco ed alla gestione del Sistema nazionale di difesa e protezione civile. Nel corso del 2018 è stato approvato il nuovo Codice della protezione civile (d.lgs. n. 1 del 2018), che ha riaffermato il ruolo del Prefetto quale figura di raccordo tra le varie istituzioni del sistema. Inoltre, è stato completato l’assetto organizzativo delle componenti specialistiche del Corpo Vigili del Fuoco, nonché l’inquadramento del personale del Corpo forestale dello Stato.

La missione 27 “Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti” ha avuto uno stanziamento definitivo di 3,3 miliardi (in crescita rispetto ai 2,9 del 2017), riconducibile ad un unico programma di spesa (distinto in sei azioni), destinato, oltre che all’accoglienza dei migranti, ad interventi di coesione sociale, ai rapporti con le confessioni religiose, nonché al finanziamento del Fondo edifici di culto. L’azione “Interventi a favore degli stranieri anche richiedenti asilo e profughi” ha ricevuto risorse per 3 miliardi (2,7 nel 2017). La gestione dell’accoglienza dei migranti continua a essere organizzata in via emergenziale, anche se, proseguendo quanto già evidenziato in sede di rendiconto 2017, si riscontra la riduzione dei tempi di decisione delle domande di asilo e l’omogeneizzazione sul territorio del capitolato di gara per la fornitura di beni e servizi relativi al funzionamento dei centri di accoglienza, nonché il rafforzamento delle procedure di controllo contabile sulle spese (non sono sorte nuove situazioni debitorie fuori bilancio, e sono state chiuse le precedenti, pari a 522 milioni di euro, per effetto dell’incremento di stanziamenti della missione nel 2018). Il 2018 ha visto un cambiamento nella *governance* dell’accoglienza in termini di contenimento dei flussi

migratori, di rivisitazione dei servizi riservati ai richiedenti asilo, nonché di ridefinizione dei sistemi di riconoscimento dello *status*. In particolare, a partire dal secondo semestre 2018, sono state avviate, con due direttive ministeriali azioni volte al superamento del precedente sistema, che ha trovato completamento con l'approvazione del decreto-legge n. 113 del 2018, convertito dalla legge n. 132 del 2018. L'istituto della “*protezione umanitaria*” è stato sostituito da alcuni permessi di soggiorno “*speciali*”, disciplinati dal Testo unico immigrazione (d.lgs. n. 286 del 1998), aventi durata limitata. Inoltre, con l'obiettivo di ridurre il numero delle pratiche pendenti, è stata ampliata, in via temporanea, la rete delle Commissioni territoriali. Per l'accoglienza dei richiedenti asilo e rifugiati, la nuova normativa riforma, altresì, le disposizioni del “*Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati*” (SPRAR), rinominato “*Sistema di protezione per titolari di protezione internazionale e minori stranieri non accompagnati*” (SIPROIMI), riservando l'inserimento nelle strutture di tale circuito ai beneficiari di una forma di protezione internazionale, ai minori stranieri non accompagnati, agli stranieri titolari di permessi di soggiorno per casi speciali (vittime di tratta, violenza domestica, grave sfruttamento lavorativo, etc.) e a chi lo ha ottenuto per cure mediche, per calamità nel paese di origine o per atti di particolare valore civile.

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

#### **40.**

Il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare (MATTM) svolge funzioni e compiti dello Stato in materia di salvaguardia della qualità dell'aria, tutela quali-quantitativa del sistema idrico e ottimizzazione delle risorse idriche, prevenzione del rischio idrogeologico, protezione e conservazione dell'ambiente e della biodiversità, anche in termini di conservazione e gestione delle risorse naturali, nonché smaltimento dei rifiuti e risanamento dei siti inquinati.

Come già evidenziato nelle precedenti relazioni, per lo svolgimento dei compiti e delle attività tecnico scientifiche il Ministero, in assenza di un ruolo di personale tecnico, si avvale in maniera strutturale, oltre che di Comitati ed altri soggetti pubblici o privati, di enti ed organismi esterni vigilati (tra cui ISPRA e SOGESID S.p.A. per lo svolgimento di attività istituzionali in campo ambientale e per il compito di supporto specialistico).

Un quadro destinato gradualmente a modificarsi, dal momento che la legge di bilancio per il 2019 ha autorizzato il Dicastero all'assunzione di 420 unità di personale a tempo indeterminato con competenze tecniche in materia ambientale nel triennio 2019-2021, disponendo, nel contempo, la progressiva riduzione delle spese per convenzioni stipulate per le attività di assistenza e di supporto tecnico-specialistico e operativo in materia ambientale fino all'azzeramento delle stesse nel 2024.

Le risorse finanziarie del Dicastero sono assorbite per la maggior parte dalla missione 18 “Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente” (quasi il 90 per

cento del totale), nell'ambito della quale il 40 per cento è destinato al programma 12 "Gestione delle risorse idriche, tutela del territorio e delle bonifiche", attraverso il quale viene data attuazione all'attività di adeguamento alle condanne comunitarie in materia di discariche abusive, agli interventi in materia di riduzione del rischio idrogeologico, oltre che alle bonifiche dei Siti di Interesse Nazionale (SIN) e alla depurazione delle acque reflue.

Con il decreto-legge 12 luglio 2018, n. 86, convertito con modificazioni dalla legge 9 agosto 2018, n. 97, è stato modificato l'assetto istituzionale in materia di interventi finalizzati alla mitigazione del rischio idrogeologico, in quanto le competenze della Struttura di missione contro il dissesto idrogeologico, istituita presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, sono state ritrasferite al Ministro dell'ambiente.

In argomento, la Corte richiama l'attenzione sulla necessità di attivare una tempestiva e costante attività di monitoraggio sullo stato di avanzamento degli interventi programmati e di valutare l'opportunità di una rivisitazione del quadro normativo di riferimento al fine di accelerare le procedure, evitare il rischio di sovrapposizione di interventi ed inefficienza della spesa.

Con riferimento alla bonifica dei SIN dai dati comunicati emerge la lentezza nell'espletamento dell'attività di ripristino dei luoghi, tanto più se si considera che i dati forniti dal Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare fanno riferimento alle fasi preliminari dell'attività di bonifica, il che testimonia una oggettiva difficoltà nella gestione dei processi, in parte connessa anche alla complessità delle procedure di spesa.

In materia di tracciabilità dei rifiuti, rilevante è la modifica introdotta con il d. l. 135 del 2018, convertito con modificazioni dalla l. n. 12 del 2019, che ha previsto l'abrogazione del SISTRI (Sistema informatico di controllo della tracciabilità dei rifiuti pericolosi) e l'istituzione del Registro elettronico nazionale per la tracciabilità dei rifiuti, gestito direttamente dal Ministero dell'ambiente e della tutela, del territorio e del mare.

Venendo ai dati contabili, gli stanziamenti iniziali di competenza, pari a 862,7 milioni di euro (+35,2 per cento rispetto al 2017), hanno subito, nel corso dell'esercizio, un incremento del 32 per cento con uno stanziamento definitivo pari a 1,1 miliardi. La composizione degli stanziamenti definitivi evidenzia che le risorse sono concentrate nelle spese in conto capitale (755 milioni che rappresentano il 66,3 per cento del totale assegnato all'Amministrazione), di cui la maggior parte, circa 734 milioni, è riferita alla missione 18 "Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente". Nell'ambito della spesa corrente le categorie che presentano i maggiori stanziamenti sono i consumi intermedi (112,3 milioni) e i trasferimenti ad Amministrazioni pubbliche (154,2 milioni), mentre per la spesa in conto capitale i maggiori stanziamenti sono destinati agli investimenti fissi lordi e acquisti di terreni (circa 230 milioni) e ai contributi agli investimenti (404,6 milioni). Gli impegni di competenza risultano pari a 698,6 milioni, con una capacità di impegno pari al 96,4 per cento per la spesa corrente e al 43,5 per cento per quella in conto capitale, mentre la capacità di pagamento complessiva si attesta al 83,6 per cento. Rispetto all'esercizio precedente aumentano i residui finali, ma l'aumento riguarda solo la spesa in conto capitale (+10,3 per cento rispetto al 2017) e non quella



corrente (-18,6 per cento). Risultano complessivamente in aumento anche i residui passivi perenti.

Da un confronto delle priorità politiche in materia ambientale degli esercizi 2018 e 2019 emerge una sostanziale continuità di azione con una particolare attenzione ai temi che rappresentano il *core business* del Dicastero, la gestione dei rifiuti, il contrasto al dissesto idrogeologico, le attività di bonifica e di risanamento dei siti inquinati. Si rileva una flessione complessiva degli stanziamenti iniziali di circa il 4 per cento concentrata esclusivamente sulla spesa in conto capitale.

### *Ministero delle infrastrutture e dei trasporti*

#### **41.**

Il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti ha operato, nel 2018, mediante i medesimi assetti organizzativi individuati nella passata gestione, secondo una articolazione centrale basata su due Dipartimenti (e 16 Direzioni generali) e una periferica, costituita da 7 Provveditorati interregionali alle opere pubbliche, 4 Direzioni generali territoriali e 4 Uffici ispettivi territoriali. Sebbene complessivamente le risorse finanziarie risultino incrementate (gli stanziamenti da 13,4 miliardi del 2017 aumentano a circa 15 miliardi), la continuità di gestione è altresì confermata da quei dati finanziari di bilancio che danno conto delle attività istituzionali di maggior importanza, in materia di Trasporto pubblico locale, di trasporto ferroviario, di sistemi stradali e autostradali, di opere strategiche. Occorre anche sottolineare che la dimensione finanziaria delle risorse di bilancio cresce notevolmente se alla gestione di competenza si affianca quella dei residui. La massa impegnabile e quella spendibile nel 2018 sono state pari, rispettivamente, a circa 17,6 miliardi (erano 15,7 miliardi nel 2017) e 27,7 miliardi (erano 23,7 miliardi nel 2017), segnalando come la realizzazione degli interventi infrastrutturali di settore più che necessitare di nuovi apporti finanziari richieda interventi di semplificazione di procedure, di rafforzato coordinamento tra diversi livelli di governo e di una maggior propensione agli investimenti da parte dei principali fruitori delle risorse disponibili nel bilancio del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti. Andrebbe in tale direzione consolidata non solo la funzione di controllo e di vigilanza a che le risorse siano effettivamente spese, ma anche quella di sostegno e affiancamento a tali soggetti nelle fasi di utilizzo e di fruizione dei finanziamenti.

È ancora in itinere la fase di programmazione, dal momento che, tra gli strumenti normativamente previsti, il Documento Pluriennale di Pianificazione (DPP) risulta tuttora non disponibile e il Piano generale dei trasporti e della logistica non aggiornato. E ciò ancor di più se si tiene conto delle linee di fondo, non vincolanti, delle politiche di mobilità e delle connesse strategie, che si vogliono declinare in una visione integrata delle infrastrutture, come delineata negli Allegati al DEF.

Sono proseguite le attività per rendere il sistema del Trasporto pubblico locale (TPL) maggiormente aderente al dato normativo con la ripartizione delle risorse del

Fondo, di circa 4,9 miliardi, che finanzia i servizi di trasporto pubblico delle Regioni a statuto ordinario, seppure nella difficoltà di pervenire ad un Accordo il più possibile condiviso sull'applicazione dei differenti criteri di riparto. Quello, ad esempio, relativo ai proventi da traffico, attese le differenziazioni degli importi da regione a regione, sembra quello di più difficile consenso; quello relativo al costo standard di trasporto, avendo una incidenza dello 0,5 per cento sul complessivo stanziamento, ha registrato l'Intesa Stato Regioni nel febbraio 2018.

Il settore ferroviario ha ricevuto maggiori le maggiori disponibilità finanziarie rispetto al 2017. Si segnalano, in particolare, interventi relativi a: tunnel del Brennero (con 270 milioni di euro derivanti dal fondo per la continuità dei cantieri istituito dal d.l. n. 69 del 2013); l'asse ferroviario Torino-Lione (294 milioni), opera sottoposta anche a nuova valutazione costi/benefici; il Terzo valico dei Giovi (120 milioni); il quadruplicamento della tratta Lucca-Pistoia (181 milioni).

Per il settore stradale le dotazioni finanziarie a favore di ANAS, circa 3,2 miliardi, risultano impegnate per 2,9 miliardi sulla competenza e pagate per circa 800 milioni. I dati contabili risentono del meccanismo a corrispettivo di finanziamento dei lavori di ANAS, disposto dalla legge di stabilità 2016; meccanismo, che dovrebbe trovare un affinamento nel prossimo aggiornamento annuale del contratto di programma tra Ministero e gestore: gli interventi per i quali si prospetti una appaltabilità che eccede l'arco temporale di vigenza del contratto (e per i quali dovranno essere indicate le ragioni del ritardo) potranno pro tempore essere defianziati, garantendo, comunque, la copertura finanziaria per completarne la progettazione in vista dell'inserimento nel successivo contratto.

Rimangono incerti alcuni aspetti relativi alle procedure di rinnovo di talune concessioni autostradali, tra interventi normativi nel frattempo emanati (come il d. lgs. n.56 del 2017 che ha previsto l'affidamento delle concessioni sulla base del quadro di esigenze i cui contenuti minimi sono rimessi ad un decreto ministeriale ancora non emanato) a modifica del codice dei contratti, ricorsi agli organi di giustizia amministrativa, e mancati accordi con i concessionari uscenti sui contenuti dei Piani Economici Finanziari (PEF).

Il bilancio 2019 espone un marcato decremento delle risorse allocate nello stato di previsione del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, pari a circa 12,2 miliardi, a fronte dei 15 miliardi circa stanziati nel 2018. Ciò è strettamente connesso alla natura degli interventi del settore infrastrutturale. Occorre, infatti, osservare che se il dato finanziario di competenza mostra tale diminuzione, il medesimo valore di cassa, per circa 16 miliardi, si allinea, se non addirittura supera, quanto previsto negli anni precedenti (nel 2018 circa 15,7 miliardi). La maggiore spesa che si prevede per il 2019 ricade, quindi, sulla gestione dei residui il cui elevato ammontare contraddistingue il rendiconto del Ministero.

## *Ministero della difesa*

### **42.**

Con l'insediamento nel mese di giugno 2018 del Governo in carica, l'esercizio in esame è da considerarsi un anno di transizione e di avvio del processo di revisione dei contenuti del Libro Bianco per la sicurezza internazionale e la difesa, volto al suo aggiornamento ovvero al suo eventuale superamento.

Su base annua gli stanziamenti definitivi del Ministero della difesa sono incrementati nel 2018 di poco più di 1 miliardo di euro rispetto all'esercizio precedente passando da 22,8 a 23,8 miliardi (da 23 a 24 miliardi se si considerano anche le categorie economiche di carattere meramente finanziario).

La maggiore variazione ha riguardato la missione 5 "Difesa e sicurezza del territorio" con un incremento di 927,4 milioni, seguita dalla missione 32 con un incremento di 85 milioni e la 18 (destinata alle esigenze della componente del Corpo forestale confluita nell'Arma dei Carabinieri) aumentata per 61,8 milioni.

In particolare, anche per il 2018, sono gli oneri finanziari di personale, imputati ai capitoli sia di parte stipendiale che di IRAP appartenenti a tutti i programmi, ad aver assorbito la maggior parte (662 milioni cioè circa il 61,6 per cento) del miliardo di incremento degli stanziamenti.

I 412 milioni di incremento rimanenti sono distribuiti tra la categoria degli investimenti fissi lordi (+ 255 milioni), quella dei consumi intermedi (+ 65,3 milioni) e quella dei trasferimenti correnti ad Amministrazioni pubbliche (+ 52,7 milioni), oltre che alle spese derivanti da accordi internazionali (+ 26 milioni).

Nel 2018, come risulta dal documento dello scorso 14 marzo "*Defence Expenditure of NATO Countries*" (2011-2018), il rapporto tra le spese per la difesa e il Pil a prezzi costanti si sarebbe assestato intorno all'1,15 per cento come nel 2017: ancora lontano dal 2 per cento fissato come obiettivo per il 2024 dalle NATO *guidelines* assunte nel 2014.

Inoltre, la composizione della spesa militare continua ad essere sbilanciata a favore delle spese di personale: nel 2018 le percentuali di ripartizione degli impegni assunti per la Funzione difesa sono risultate pari al 71,7 per cento per il personale (66,8 nel 2014), al 14,1 per l'esercizio (14,5 nel 2014) ed al 14,2 per l'investimento (18,6 nel 2014), a dimostrazione dell'accentuazione del divario tra le spese di personale e le altre spese, in senso opposto all'obiettivo che ci si era prefissati con la c.d. Riforma Di Paola che mirava ad un rapporto tendenziale nella combinazione percentuale 50-25-25, rispettivamente tra spese di personale, di esercizio ed investimento.

Appare necessario, pertanto, avviare una riflessione sulle modalità più idonee per giungere ad una contrazione degli oneri individuando anche soluzioni che favoriscano il trasferimento di personale presso altre Amministrazioni pubbliche e il reclutamento della truppa per saturare i ruoli più bassi (il personale di truppa dovrebbe rappresentare, per rispettare l'obiettivo del 2024, i tre quinti del complesso delle Forze armate), nonché uno snellimento e ridimensionamento delle strutture organizzative non strettamente operative.

Tra i profili di criticità della gestione risulta quello del consistente debito relativo alle utenze che ammonta a circa 540 milioni di euro. Ferma restando la necessità di accertare e rimuovere le cause del fenomeno per il futuro, la problematica richiede una pronta soluzione, anche attraverso il ricorso a transazioni. Il ritardo nei pagamenti, che a volte supera i due anni, genera costi ulteriori per interessi e spese legali per un importo pari ad un terzo del debito accumulato.

I due terzi dei programmi di approvvigionamento dei sistemi d'arma gestiti dalla Difesa sono sostenuti dal Ministero dello sviluppo economico con il proprio bilancio. Dei 3,4 miliardi di pagamenti (in calo del 12,4 per cento rispetto al 2017) imputati ai fondi di entrambi i Ministeri (Ministero dello sviluppo economico 2,1 miliardi; Ministero della difesa 1,3 miliardi), circa il 58 per cento (1,97 miliardi) è destinato al potenziamento della componente aeronautica e il 20 per cento al potenziamento di quella navale (1,07 miliardi).

### ***Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali e del turismo***

#### **43.**

Il Ministero delle politiche agricole alimentari forestali e del turismo (MIPAAFT) programma e coordina le linee della politica agricola, forestale, agroalimentare, ippica e per la pesca a livello nazionale, europeo ed internazionale, anche con riferimento alle frodi alimentari ed alla sicurezza alimentare; in ragione di tali competenze, rappresenta l'Italia nell'ambito delle istituzioni europee per la contrattazione della politica agricola comune.

Il settore agricolo ha registrato negli ultimi anni un peggioramento in termini di produzione anche per effetto delle mutate condizioni climatiche. In tale contesto, l'attenzione posta nella Direttiva del Ministro per il 2018 si è indirizzata anche alla definizione e al sostegno degli interessi agricoli nazionali in ambito comunitario nonché alla valorizzazione del *Made in Italy*.

In tal senso, una efficace politica agricola, volta a superare le attuali difficoltà di più ampio contesto, non può prescindere da una sinergia tra i settori che direttamente e/o indirettamente agiscono sul fattore produttivo connesso al territorio: in questa direzione si è svolta l'azione del Ministero utilizzando anche il Programma di Sviluppo Rurale Nazionale (PSRN). Per tale Programma viene svolto annualmente il monitoraggio dello stato di attuazione, con risultati non scevri da criticità, ascrivibili, in particolare alla predisposizione di un sistema complesso di procedure attuative ed informatiche, per cui è stato avviato recentemente un sistema di gestione del rischio volto a fornire maggiori affidabilità ai dati riscontrati.

Appare, inoltre, auspicabile un intervento pubblico maggiormente orientato alle necessità di copertura dei rischi da parte degli operatori agricoli, favorendo lo sviluppo di più efficaci strumenti di gestione dei rischi catastrofali e di nuove tipologie di interventi assicurativi.

A livello contabile, l'articolazione del bilancio del Dicastero, per l'anno 2018, consta di due missioni e cinque programmi, ai quali si riferiscono 849 milioni di stanziamenti iniziali di competenza, in diminuzione rispetto al 2017 dell'1,8 per cento. Anche comparando gli stanziamenti definitivi del 2018 con quelli del 2017 viene in risalto tale decremento

Attraverso i tre programmi, "Politiche europee ed internazionali e dello sviluppo rurale", "Vigilanza, prevenzione e repressione frodi nel settore agricolo, agroalimentare, agroindustriale e forestale" e "Politiche competitive della qualità agroalimentare, della pesca, dell'ippica e mezzi tecnici di produzione" il Dicastero svolge la propria attività istituzionale, avvalendosi anche, di enti strumentali (controllati e vigilati).

Tra questi, un ruolo significativo è assunto dall'Agenzia per le erogazioni in agricoltura - Agea, che svolge le funzioni di organismo di coordinamento ed ente pagatore dei fondi comunitari FEAGA e FEASR.

Relativamente alle ulteriori azioni attuate dal Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali e del turismo, nell'ambito del programma "Politiche europee ed internazionali dello sviluppo rurale", va segnalato il finanziamento di progetti relativi al sostegno per la conservazione, l'uso e lo sviluppo sostenibile delle risorse genetiche in agricoltura nonché alla salvaguardia della biodiversità e allo sviluppo di nuovi prodotti. Nell'ambito di tale programma di spesa, degno di nota è altresì il miglioramento della gestione delle risorse idriche tramite la realizzazione del Piano Irriguo Nazionale che, in linea anche con gli orientamenti comunitari, ha puntato ad un intervento coordinato volto a contemperare tanto le esigenze di tutela del territorio quanto quelle di aumento di efficienza delle aziende agricole.

Non meno importante, è l'attività svolta in ordine alla vigilanza, prevenzione e repressione delle frodi. In tale ambito, a fronte di un aumento degli stanziamenti, sono stati effettuati nell'anno complessivamente 54.098 controlli antifrode, di cui 40.301 ispettivi e 13.797 analitici.

Relativamente a tale attività di tutela dei prodotti nazionali, va rilevato che il Ministero ha raggiunto risultati particolarmente significativi anche in ambito comunitario con riferimento all'importazione di prodotti agricoli

Sotto il profilo delle politiche competitive della qualità agroalimentare, dello sviluppo delle imprese e della cooperazione, un ruolo significativo è stato svolto dal Ministero per il tramite dei propri Enti strumentali, con cui sono state stipulate specifiche convenzioni. Degna di nota è l'attività di finanziamento svolta dall'Ismea e quella di ricerca svolta dal Consiglio per la ricerca in agricoltura e l'analisi dell'economia agraria (Crea)

Per quanto concerne il Fondo Europeo per gli Affari Marittimi e la Pesca (PO FEAMP 2014/2020), come già rilevato anche dalla Sezione di controllo per gli Affari comunitari ed internazionali, è necessario porre l'accento sulla eccessiva lentezza nell'avvio della programmazione, determinata da ritardi e inefficienze sia a livello centrale che a livello periferico.

Recentemente, per effetto della legge n. 97 del 9 agosto 2018, sono state conferite al Dicastero le funzioni in materia di turismo, con conseguente attribuzione, a decorrere dall'anno 2019, delle risorse e delle competenze afferenti alla relativa missione e al sottostante programma. Ciò determina un aumento, nella legge di bilancio 2019, degli stanziamenti di competenza iniziali pari al 12,2 per cento.

### ***Ministero per i beni e le attività culturali***

#### **44.**

Gli obiettivi definiti negli strumenti di programmazione del Ministero per il 2018 hanno confermato il ruolo riconosciuto al patrimonio culturale nell'Agenda 2030 delle Nazioni unite per lo sviluppo sostenibile e si sono inquadrati nell'ambito delle finalità sottese alla Decisione del Parlamento Europeo e del Consiglio del 17 maggio 2017 relative al 2018 quale Anno europeo del patrimonio culturale.

In tale ambito, le priorità politiche definite nel DEF 2018 e nella Direttiva generale sull'attività amministrativa si sono indirizzate, in continuità con il precedente esercizio, a valorizzare il patrimonio culturale, a tutelare il territorio e salvaguardare e recuperare i beni culturali e a contribuire alla modernizzazione del Paese attraverso progetti di digitalizzazione dei processi amministrativi e dell'offerta culturale.

L'attuazione delle priorità politiche e delle specifiche misure previste per il 2018 ha trovato rispondenza nello stato di previsione del Ministero che, in termini di spesa finale, ha evidenziato una dotazione finanziaria di competenza, in ulteriore crescita rispetto al 2017, pari a 2,7 miliardi.

L'incremento delle risorse si è registrato nell'ambito delle attività di "Tutela del patrimonio culturale" ed, in particolare, nei capitoli compresi nel programma annuale dei lavori pubblici e destinati al restauro, conservazione e valorizzazione del patrimonio architettonico, artistico e storico; una contenuta crescita si è evidenziata anche nel programma "Tutela e valorizzazione dei beni librari, promozione e sostegno del libro e dell'editoria" in relazione ai Fondi destinati alla promozione del libro e della lettura e alla conferma delle risorse destinate ad enti, istituti, associazioni, fondazioni, altri organismi ed istituti culturali.

Sotto il profilo gestionale, a fronte della crescita degli stanziamenti, sono aumentati, rispetto al precedente esercizio, anche gli impegni nel cui ambito, alla contenuta crescita delle spese correnti, si è affiancata la più dinamica evoluzione degli impegni in conto capitale.

L'andamento della spesa per redditi da lavoro dipendente ha segnato, comunque, un incremento in tutti i programmi in relazione alla ripresa delle politiche assunzionali e al consistente numero dei contratti di lavoro autonomo, di natura occasionale o coordinata e continuativa.

L'analisi dei principali risultati per missioni e programmi ha evidenziato, nell'ambito della "Tutela del patrimonio culturale", la rilevanza delle risorse stanziata per

l'attuazione del c.d. "Bonus cultura" (previsto dalla legge n. 208 del 2015 per il 2016 ed esteso anche al 2017 e al 2018). Al netto di tali risorse, che hanno assorbito più di un terzo dello stanziamento assegnato al programma, numerosi sono stati gli interventi diretti a rafforzare l'infrastruttura culturale del Paese, alcuni già avviati nei precedenti esercizi.

Anche sotto il profilo della valorizzazione dei beni culturali - che fruisce delle risorse imputate al programma "Valorizzazione del patrimonio culturale e coordinamento del sistema museale" - rilevanti sono risultate le misure dedicate agli istituti e dei luoghi della cultura attraverso il trasferimento di ulteriori risorse per il funzionamento; l'avvio del Sistema Museale Nazionale e delle attività dei Poli museali regionali l'avvio dei nuovi bandi di gara per i servizi aggiuntivi di alcuni fra i più importanti musei italiani.

In relazione alle misure dirette a sostenere il settore delle attività culturali e dello spettacolo, si sottolineano gli interventi a favore del cinema e dell'audiovisivo e quelli a favore dello spettacolo dal vivo, nel cui ambito l'utilizzo delle risorse del Fondo unico per lo spettacolo ha risentito dei nuovi criteri fondati sulla capacità progettuale e gestionale e sui risultati raggiunti.

Resta, peraltro, ancora difficile, seppur in miglioramento, la situazione complessiva delle fondazioni lirico-sinfoniche ove, a fronte del conseguimento del riequilibrio economico, resta una pesante esposizione debitoria residua che, accompagnata da una strutturale e diffusa debolezza patrimoniale degli enti, rende non agevole nel breve periodo il raggiungimento degli obiettivi dei piani di risanamento.

Quanto, infine, alla missione "Turismo", transitata, dall'esercizio 2019, nel bilancio del Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali, un particolare rilievo ha rivestito l'attuazione del nuovo Piano strategico di sviluppo del turismo in Italia 2017-2022 attraverso la predisposizione del primo programma attuativo, relativo al biennio 2017-2018, che ha previsto un insieme di azioni definite assieme ad altre Amministrazioni (centrali e locali) e ad alcuni operatori chiave nel campo della mobilità sostenibile.

L'analisi del rendiconto 2018 ha rappresentato anche l'occasione per evidenziare, sulla base delle principali modifiche nell'assegnazione delle risorse dal bilancio di previsione 2019, gli orientamenti e le scelte che hanno caratterizzato l'avvio della nuova legislatura. I principali documenti programmatici hanno confermato, il percorso intrapreso dagli ultimi esercizi nel settore della cultura e dei beni culturali.

Numerosi risultano gli obiettivi di miglioramento: la mappatura dei beni culturali abbandonati e non utilizzati, la prevenzione del rischio per i siti archeologici, il Catalogo Unico Nazionale Digitale del patrimonio culturale, il monitoraggio dei siti Unesco italiani, lo sviluppo delle reti museali, la sperimentazione di *card* digitali, la valorizzazione della moda e del *design*.

Valenza strategica assume anche il tema della sicurezza del patrimonio culturale, quello della promozione della cultura tra i giovani e della progettazione di nuove iniziative nei settori relativi a: arte contemporanea, archeologia, architettura e riqualificazione delle periferie urbane.

Centrale, infine, si presenta l'obiettivo destinato ad incrementare nei prossimi anni l'organico del personale attraverso un piano straordinario di assunzioni.

Coerente con tali obiettivi appare la struttura del bilancio 2019 che non evidenzia significativi scostamenti rispetto al precedente esercizio. Una flessione si osserva nella missione "Tutela e valorizzazione dei beni e delle attività culturali e paesaggistici", relativamente al definanziamento della "card cultura" per i diciottenni e alla riduzione dello stanziamento per spese di funzionamento degli istituti, mentre si registra una crescita delle risorse per l'attuazione degli interventi del piano strategico "Grandi progetti beni culturali".

### ***Ministero della salute***

#### **45.**

Nel 2018 al Ministero della salute sono stati assegnati nel bilancio iniziale stanziamenti per 2,4 miliardi, il 4,7 per cento in più del 2017, aumentati nella gestione a 2,8 miliardi (+15,5 per cento). L'incremento dei fondi gestiti si accompagna ad una ricomposizione della spesa per categorie economiche. Sono in crescita sia gli stanziamenti per Redditi da lavoro e Imposte sulla produzione, rispettivamente del 13,7 e del 19,3 per cento (soprattutto per i rinnovi contrattuali), sia i "Trasferimenti alle famiglie" (+19,3 per cento) per il rimborso della assistenza fruita all'estero. Aumenti in parte compensati dalle flessioni dei "Consumi intermedi" (-7,9 per cento) e dei "Contributi in conto capitale ad Amministrazioni pubbliche". Si accentua nell'anno la concentrazione dei fondi nella missione "Tutela della salute", a cui si riferiscono circa l'85,5 per cento delle risorse gestite. Crescono di oltre il 10 per cento le somme relative al programma "Programmazione del SSN per l'erogazione dei LEA", a cui vanno il 54,6 per cento degli importi stanziati nell'anno. In aumento anche gli importi destinati alla "Comunicazione e promozione per la tutela della salute" (+18,5 per cento), ai "Sistemi informativi" e, anche se in misura inferiore, le somme per la "Prevenzione" (+3,1 per cento). Gli impegni si confermano superiori al 98 per cento e i pagamenti, anche in competenza, sono particolarmente elevati recuperando i ritardi che si erano registrati nel 2017. In calo i tempi di pagamento dei fornitori e le somme mandate in perenzione.

Anche dal punto di vista dell'attività, continuano a registrarsi progressi e risultati di rilievo nella gestione degli obiettivi programmatici. È proseguito il monitoraggio degli equilibri gestionali regionali e la verifica del rispetto dei livelli essenziali delle prestazioni (LEA), confermando il mantenimento e il consolidamento dei risultati sul fronte della riduzione degli squilibri economici e finanziari. È stato messo a punto il Nuovo sistema di garanzia dei LEA, che diverrà operativo dal prossimo anno.

Si sono mossi passi importanti verso lo sblocco del *turnover* per accompagnare lo svecchiamento delle strutture e l'adeguamento alle nuove esigenze di cura; è stata avviata la revisione della *governance* farmaceutica e dei dispositivi medici, rivedendo gli strumenti per garantire la sostenibilità della spesa a partire dal *payback* e dagli strumenti



di negoziazione del prezzo. Sul fronte della farmacovigilanza l'introduzione della ricetta elettronica dovrebbe consentire, tra l'altro, un più efficace monitoraggio del fenomeno della resistenza agli antibiotici. Nella prevenzione delle malattie trasmissibili, particolare attenzione è stata dedicata al sostegno dei programmi di vaccinazione che ha portato ad un significativo aumento della copertura vaccinale. Sempre in tema di prevenzione, continuano ad essere di grande rilevanza le attività di controllo e profilassi svolte per mezzo dei propri Uffici di Sanità Marittima, Aerea e di Frontiera presso i principali porti ed aeroporti, con compiti di assistenza ai migranti in fase di prima accoglienza.

Sono proseguite le attività volte alla gestione delle allerte alimentari e delle situazioni di emergenza mediante la rete europea del sistema *Rapid Alert System for Food and Feed*, nonché i controlli per la valutazione di residui di antibiotici negli alimenti di origine animale e delle caratteristiche della rete di controllo regionale. Sempre di rilievo l'attività di gestione relativa agli indennizzi previsti dalla legge n. 210 del 1992 in favore di soggetti danneggiati da complicanze di tipo irreversibile a causa di vaccinazioni obbligatorie, trasfusioni e somministrazione di emoderivati.

Primi passi significativi si sono fatti, poi, per affrontare due temi di grande rilievo, entrambi destinati ad accrescere il fabbisogno del settore e a porre sfide importanti al carattere universalistico e solidale del sistema: il progressivo invecchiamento della popolazione e le innovazioni nel campo delle cure, che offrono opportunità, ma comportano costi crescenti e adeguati investimenti.

A 40 anni dalla sua istituzione, il Sistema sanitario nazionale può oggi vantare risultati positivi in termini di livello di assistenza. Tuttavia, stante le difficoltà in cui si muove ancora oggi la finanza pubblica, a fronte delle nuove esigenze, la sostenibilità del sistema è sempre più legata alla capacità di sfruttare gli spazi ancora offerti da un più efficiente utilizzo dei mezzi finanziari, di concentrare le risorse umane e strumentali sulle esigenze effettive della popolazione e di orientare gli investimenti sulle aree più critiche.

Sviluppi significativi si sono avuti in questa direzione con l'avvio di due progetti. Il primo mira a realizzare un "modello predittivo" per l'analisi dei principali trend evolutivi in atto in termini di fabbisogni, utilizzando i flussi NSIS interconnettibili. Il secondo mira, invece, a ridefinire e innovare l'offerta dei servizi del SSN, costruendo con il supporto dell'ITC una "Cassetta degli strumenti" per sostenere le Regioni nella progettazione e implementazione di soluzioni innovative per affrontare la sfida della cronicità. Non di minor rilievo sono state, infine, le analisi condotte per valutare gli investimenti necessari per l'adeguamento infrastrutturale e tecnologico dei sistemi regionali e le risorse da mobilitare.

Sono rimasti da affrontare, e sono confermate tra le priorità dell'Amministrazione nel 2019, alcuni temi importanti, come l'aggiornamento del tariffario delle prestazioni ambulatoriali, cui è legata la piena operatività dei nuovi LEA e il tema della revisione del sistema delle compartecipazioni alla spesa.

Nel 2019 la dimensione complessiva delle risorse gestite dal Ministero della salute (al netto degli interventi a supporto dell'acquisto dei farmaci innovativi passati al Ministero dell'economia) cresce di poco meno del 13 per cento. Rimaste pressoché

immutate le risorse destinate alla missione “Ricerca e innovazione”, sono soprattutto quelle per Servizi istituzionali e per la Tutela della salute che crescono, rispettivamente, dell’8,7 e del 16,3 per cento. In aumento i Sistemi informativi per la tutela della salute e, seppur con importi più contenuti, il Coordinamento generale in materia di tutela della salute. Si tratta delle somme destinate alle regioni per le infrastrutture tecnologiche funzionali alla riduzione dei tempi di attesa (150 milioni) e quelle per l’interconnessione tra l’Anagrafe nazionale vaccini e quelle regionali e, nel caso del Coordinamento, le spese di investimento previste per fronteggiare le emergenze sanitarie in materia di salute umana e veterinaria e per la realizzazione di un centro di formazione professionale per i nuclei antisofisticazione.

In crescita, pur a tassi inferiori, anche le somme destinate alla Prevenzione (+3 per cento) per il rafforzamento del Centro nazionale della prevenzione, per la Sanità pubblica veterinaria (+8,6 per cento), per il Centro nazionale per la lotta contro le malattie animali; per la Programmazione sanitaria (+6,8 per cento), per le somme destinate all’edilizia sanitaria.

Nell’ambito della programmazione del settore, l’attività di maggior rilievo è la predisposizione del nuovo Patto per la salute, che la legge di bilancio per il 2019 ha previsto nei primi mesi dell’esercizio. Con il nuovo Patto, oltre a disporre misure di programmazione e miglioramento della qualità delle cure e dei servizi, si dovrà prevedere la revisione delle compartecipazioni alla spesa; il rispetto degli obblighi di programmazione a livello nazionale e regionale con riguardo alle misure per la cronicità e le liste di attesa; la valutazione dei fabbisogni di personale; il potenziamento del sistema di interconnessione dei sistemi informativi, attraverso interventi sulle infrastrutture e sui modelli organizzativi; la promozione della ricerca; il rafforzamento dell’efficienza e dell’appropriatezza nell’uso dei fattori produttivi pubblici; la valutazione del fabbisogno di interventi infrastrutturali volti all’ammodernamento tecnologico.

## **Attendibilità delle scritture contabili**

### ***Relazione sugli esiti delle verifiche sui dati del Rendiconto dell’entrata***

#### **46.**

La verifica dell’attendibilità dei dati del Rendiconto 2018, svolta con riguardo alle entrate finali, distinte per titoli, capitoli/articoli prende l’avvio dall’analisi dei dati riportati nei “conti periodici riassuntivi delle Amministrazioni” e dal successivo raffronto tra tali contabilità ed il consuntivo dell’entrata.

Le analisi sono compiute, inoltre, sulle anomalie ed incongruenze riscontrate all’interno del Rendiconto.

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

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

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

Oltre alle anomalie rilevate nell'ambito della costruzione del Rendiconto, sono state individuate incongruenze contabili all'interno dello stesso Rendiconto: in tale ambito vengono riportati, aggregati in ordine di importo, per titoli, per tipologie e per capitoli, i riaccertamenti e le insussistenze. Si tratta di sopravvenienze passive o attive, dovute alla non corrispondenza fra l'importo dei residui contabilizzati al 31 dicembre 2018 e quello calcolabile tenendo conto delle variazioni verificatesi a seguito della gestione dell'anno, sottraendo dai residui iniziali i versamenti in conto residui ed aggiungendo i residui di competenza.

Anche nel Rendiconto 2018 si rileva la mancata esplicitazione delle componenti della riscossione e del versamento residui, ovvero la mancata evidenziazione delle riscossioni in conto residui, operate nell'esercizio di riferimento, e che si trovano, invece, cumulate con quelle operate in esercizi precedenti e rimaste da versare, incidendo negativamente sulla trasparenza di bilancio. In tale ambito, riguardante il calcolo delle riscossioni nette sui residui, sono stati rilevati alcuni capitoli/articoli, con importi negativi risultanti dalla differenza fra il totale dei residui riscossi e le somme rimaste da versare dell'esercizio precedente e pertanto già riscosse.

Analoga problematica si rileva, ove si siano riscontrati valori negativi per capitoli/articoli, nei versamenti netti sui residui, che indicano che non è stato versato neppure ciò che restava da versare in totale nell'esercizio precedente. Non è ancora possibile, quindi, monitorare negli anni l'andamento reale dei resti da versare, perché i dati dovrebbero poter essere rilevati contabilmente, attraverso operazioni idonee a individuare direttamente gli importi che vengono versati a valere sulle somme che erano rimaste da versare e gli importi che vengono versati a seguito delle riscossioni operate nell'anno sui resti iniziali da riscuotere.

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

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

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

La ormai collaudata metodologia, già arricchita negli ultimi due esercizi consuntivati, presenta per il 2018 due innovazioni significative: la prima deriva dall'introduzione nell'ordinamento contabile della nuova nozione di accertamento qualificato in corso di sperimentazione; la seconda è riferita all'allegato conoscitivo delle entrate e delle spese relative ai servizi e alle attività prestate dalle Amministrazioni centrali.

In particolare, con riferimento al nuovo concetto di accertamento qualificato, si è evidenziata la prospettiva di avvicinamento della rilevazione contabile dell'accertamento al momento della riscossione, al fine di rendere più prudente la previsione delle entrate erariali in termini di competenza e di assicurare il necessario supporto giuridico/informativo all'attività amministrativa, anche nella logica del potenziamento della funzione del bilancio di cassa.

In tale ottica, dopo aver richiamato le deliberazioni delle Sezioni Riunite in sede consultiva n. 3 del 6 dicembre 2017 e n. 4 del 22 dicembre 2017, viene rimarcata la necessità di un bilanciamento tra l'esigenza di iscrivere in bilancio risorse sulle quali poter fare ragionevolmente conto per poter allocare la spesa e quella di preservare il concetto stesso di competenza, sia per ragioni sistematiche e di carattere ordinamentale, sia nel rispetto degli stessi principi della delega.

Infine, con riferimento all'altra novità rappresentata dal nuovo allegato conoscitivo delle entrate e delle spese riferite ai servizi e alle attività prestate dalle Amministrazioni centrali (con cui viene data evidenza, per ciascun Ministero e per unità elementare del bilancio dell'entrata e della spesa, delle entrate affluite e delle spese sostenute nell'esercizio in relazione ai servizi e alle attività prestate dalle Amministrazioni centrali a favore di soggetti pubblici o privati, con separata indicazione di ciascuna voce di spesa), viene fornito un esame delle risultanze scaturenti dalla prima applicazione.

### ***Relazione sugli esiti delle verifiche sui dati del Rendiconto della spesa***

#### **47.**

Nell'ambito della Programmazione dei controlli e delle analisi della Corte dei conti per l'anno 2019 (deliberazione SSRR n. 22/SSRRCO/INPR/18), sono state effettuate verifiche dirette ad accertare, attraverso modelli statistici consolidati in ambito europeo, la regolarità dei procedimenti di spesa posti in essere dalle Amministrazioni centrali e periferiche dello Stato. Obiettivo dell'analisi è la misurazione del grado di affidabilità dei conti, come strumento integrativo del giudizio di parificazione. Il principio contabile di riferimento è quello della materialità.

È proseguita, poi, ed è stata ampliata, attraverso il coinvolgimento di undici Sezioni regionali di controllo (Basilicata, Calabria, Emilia-Romagna, Lazio, Liguria, Lombardia,

Marche, Molise e Toscana e quella per la Regione Sardegna), la sperimentazione avviata in sede regionale volta all'effettuazione di analoghe verifiche, avvalendosi sempre di metodologie statistiche di tipo campionario.

Nel 2019 è stato, inoltre, introdotto, con la medesima deliberazione, per la prima volta e in via sperimentale, l'esame attraverso analogo metodo campionario delle contabilità speciali alimentate esclusivamente da fondi statali.

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

A seguito dei controlli eseguiti le irregolarità riscontrate sul Rendiconto 2018 hanno riguardato una percentuale, calcolata in termini di rapporto tra l'importo del titolo e l'ammontare della spesa campionata, che non suscita allarme sul piano dell'affidabilità dei conti (n. 11 titoli su 400 per un importo totale di euro 48.335.790,34).

In un numero più ampio di casi (65 titoli di spesa), pur dando atto della regolarità della procedura di spesa, si è ritenuto di formulare raccomandazioni e osservazioni al fine di indirizzare per il futuro le Amministrazioni in una logica di sempre maggiore trasparenza ed economicità delle procedure e attenzione al conseguimento degli interessi pubblici.

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

Tra gli ambiti problematici si conferma l'ampio ricorso da parte delle Amministrazioni all'affidamento diretto per l'acquisto di beni e servizi, che rappresenta una procedura eccezionale e una deroga al confronto competitivo, rilevando una diffusa genericità della motivazione, presumibilmente nel presupposto che l'affidamento diretto possa essere giustificato con il solo richiamo alla soglia di valore di 40.000 euro.

Al contrario, è stata evidenziata la necessità di una congrua motivazione, che va dettagliatamente argomentata, soprattutto quando la procedura deroga l'ordinario obbligo dell'Amministrazione di individuare il privato contraente attraverso il confronto concorrenziale, così come non possono essere considerate esaustive generiche affermazioni che pretendano di giustificare la deroga al principio della rotazione in relazione alle *“particolari competenze possedute dal soggetto contraente”* o alla *“realizzazione a regola d'arte”* della precedente opera o fornitura. È stato, altresì, evidenziato come la scelta di richiedere tipologie promiscue di forniture, ove palesemente incongrua e non riconducibile ad una reale esigenza della stazione appaltante, non può costituire, di per sé sola, sufficiente giustificazione per il ricorso alla trattativa diretta, potendosi, anzi configurare come una preordinata modalità elusiva dei principi del confronto competitivo e della rotazione.

Altro elemento di rilievo è costituito dalla necessaria attestazione preventiva della congruità del prezzo nel caso di affidamenti diretti per importi inferiori a 40.000 euro da attestare anche mediante verifiche di mercati informali, conservandone copia nel fascicolo d'ufficio e dandone conto nelle premesse del provvedimento di affidamento. Ove l'Amministrazione ritenga di prendere a riferimento il prezzo praticato in precedenza dallo stesso o da altro fornitore, è stato osservato che lo stesso non può costituire l'unico criterio di valutazione di congruità, se è frutto non di un confronto concorrenziale ma di una procedura con affidamento diretto.

In caso di ricorso all'affidamento diretto per l'acquisto di beni e servizi motivato sulla base dell'esistenza di "*diritti di esclusiva*" è stato osservato che solo l'"*infungibilità*" del bene o della prestazione, intesa come idoneità di un unico bene o servizio a soddisfare uno specifico bisogno, può giustificare l'esclusione del ricorso alla procedura competitiva, mentre la sola esistenza di un "*diritto di esclusiva*" non esonera l'Amministrazione dall'avviare una preventiva e specifica indagine per accertare se sul mercato vi sia un bene con caratteristiche analoghe (a quello sottoposto a privativa industriale), che possa soddisfare, a migliori condizioni economiche, le necessità dell'Amministrazione.

Nel chiarire la differenza esistente tra rinnovo e proroga del contratto (il primo comporta una nuova negoziazione con il medesimo soggetto e può concludersi con l'integrale conferma delle precedenti condizioni o con la modifica di alcune di esse; la seconda, invece, può stipularsi esclusivamente prima della scadenza del contratto medesimo e ha come solo effetto il differimento del termine finale del rapporto, il quale rimane, per il resto, regolato dall'atto originario) si è ribadito che il ricorso alla procedura negoziata per ragioni di urgenza deve essere caratterizzato da urgenza qualificata, non addebitabile ad inerzia dell'Amministrazione, oltre che ad obiettiva ed imprevedibile impossibilità di acquisire la prestazione mediante le ordinarie procedure.

Sempre in una logica di ampliamento della concorrenza è stata, altresì, evidenziata la necessità che i capitolati prevedano categorie merceologiche omogenee, in quanto la promiscuità nelle forniture può rappresentare concreto elemento ostativo al reperimento di fornitori sul MePA, che rappresenta uno strumento telematico di acquisto e non una procedura di scelta del contraente; pertanto, agli acquisti tramite MePA si applica la disciplina prevista in materia di acquisti pubblici sotto soglia comunitaria, analogamente a quanto avviene per le gare tradizionali.

In materia di affidamento diretto alle società *in house* è stata ribadita la necessità che l'Amministrazione elabori *ex ante* una preventiva valorizzazione temporale ed economica dell'aggiudicando servizio/attività, quantificando, sulla base di un cronoprogramma, le ore/uomo necessarie per l'esatto adempimento dell'obbligazione e avendo a riferimento i prezzi di aggiudicazione di gare per attività o segmenti di attività omologhi; *ex post* è necessaria una disamina della documentazione contabile allegata alla fattura e una verifica di coerenza e ragionevolezza tra i costi addebitati ed idoneamente documentati, le risorse umane impiegate e le attività svolte. Occorre, altresì, valutare il

rispetto del cronoprogramma, il conseguimento degli obiettivi prefissati e la qualità del servizio reso rispetto a quanto stabilito nel capitolato.

Con riferimento alle modalità di erogazione di contributi, sussidi e benefici economici si è rilevato che per assicurare una trasparente valutazione delle domande è necessario che l'Amministrazione determini, già in sede di bando, i criteri valutativi, assegnando contestualmente un valore ponderale a ciascuno di essi e, successivamente all'erogazione, si proceda a controlli sulla corretta rendicontazione della spesa e sulle modalità di svolgimento dell'attività, apprestando, nel contempo, un sistema di indicatori di *outcome* utili a verificare il grado di utilità collegato alla politica pubblica perseguita con la spesa effettuata e la congruità tra il risultato raggiunto ed il fine perseguito.

Un ulteriore ambito nel quale sono state evidenziate criticità è costituito dalla materia della locazione passiva di immobili adibiti a uso istituzionale. Si è notata, in particolare, la diffusa difficoltà nel reperire immobili idonei a soddisfare le esigenze pubbliche in relazione alla allocazione, alla suddivisione degli spazi, alle specifiche esigenze, ai lunghi tempi di adeguamento, con la conseguenza che anche nell'esercizio 2018 si è constatato il fenomeno della permanenza di Amministrazioni pubbliche in immobili di terzi *sine titulo*, risultando i contratti di locazione scaduti.

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

Si è evidenziato che, in linea di principio, ai sensi dell'art. 52 del d.lgs. 26 agosto 2016 n. 174 in caso di condanna al pagamento di spese legali a seguito di soccombenza in giudizio l'Amministrazione deve effettuare la tempestiva denuncia alla competente procura della Corte dei conti, soggetto normativamente deputato alla valutazione in ordine alla sussistenza dei presupposti della responsabilità erariale.

Con riferimento, in ultimo, agli aspetti più propriamente contabili si segnala che dalle analisi svolte sul campione estratto è emerso che la tipologia di spesa non sempre risulta coerente con la denominazione del capitolo, con il piano gestionale o con la classificazione economica utilizzata. È da precisare che le classificazioni utilizzate ai fini gestionali non trovano sempre esatta corrispondenza nella classificazione economica. Pur dando atto della difficoltà legata alla molteplicità delle stesse all'interno del bilancio dello Stato e della conseguente impossibilità di declinare singoli codici di classificazioni economiche per ogni fattispecie, si evidenzia che ciò riduce la lettura economica della spesa.





# TAVOLE



## TAVOLA 1

## I PRINCIPALI SALDI FINANZIARI NEL 2018

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

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Cfr. Volume I, Tomo I, Tavola 1, pag. 6

## TAVOLA 2

## RENDICONTO E CONTO DELLO STATO NEL 2018

(in milioni)

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

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

(\*\*) Comparto Stato di contabilità nazionale - ISTAT dati provvisori

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Cfr. Volume I, Tomo I, Tavola 2, pag. 7

## LE ENTRATE FINALI DELLO STATO

*(in milioni)*

	2014	2015	2016	2017	2018
Previsioni Iniziali Competenza	545.411	544.156	567.417	567.953	579.462
Previsioni Definitive Competenza	557.936	559.157	571.605	578.033	584.434
Previsioni Iniziali Cassa	491.037	495.703	519.114	523.170	537.944
Previsioni Definitive Cassa	503.561	510.641	523.362	533.197	542.665
Accertato	550.187	569.566	581.315	582.974	591.612
Riscosso Competenza	478.547	501.957	518.750	523.057	531.859
Versamenti Competenza	453.622	474.213	490.681	494.711	503.512
Riscosso totale	525.815	549.276	562.902	573.742	585.003
<i>di cui Riscosso Residui (lordo da versare)</i>	<i>7.927</i>	<i>5.810</i>	<i>6.863</i>	<i>9.957</i>	<i>8.330</i>
Versamenti Totali	484.306	511.987	522.174	528.928	545.711
Δ Accertamenti (in %)		3,52%	2,06%	0,29%	1,48%
Δ Riscossioni competenza (in %)		4,89%	3,35%	0,83%	1,68%
Δ Riscossioni totali (in %)		4,46%	2,48%	1,93%	1,96%
Δ Versamenti competenza (in %)		4,54%	3,47%	0,82%	1,78%
Δ Versamenti totali (in %)		0,13%	5,72%	1,99%	3,17%

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Cfr. Volume I, Tomo I, Tavola 1.2, pag. 29

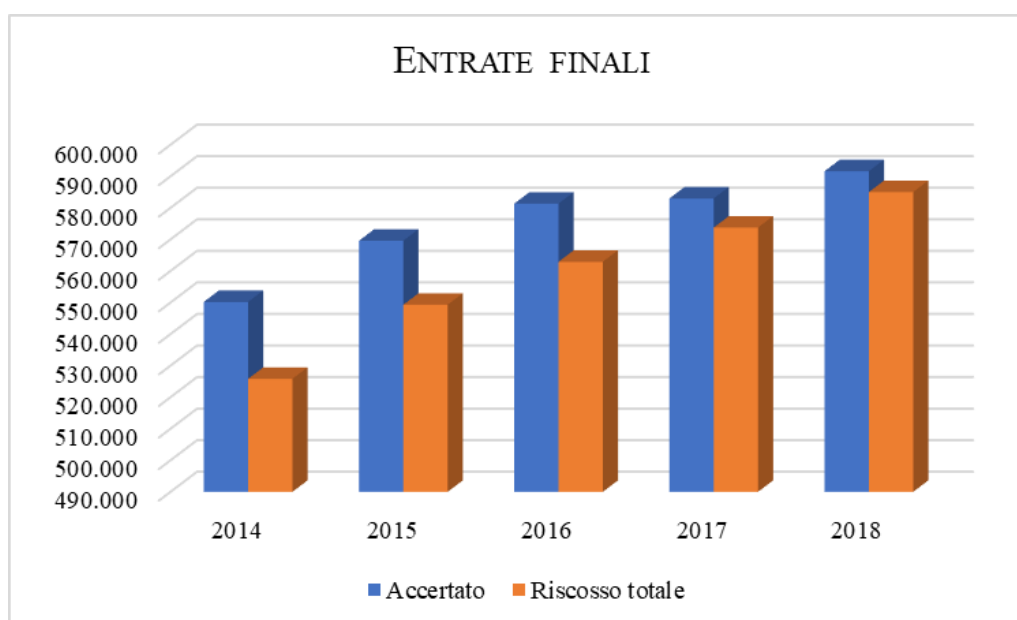


TAVOLA 4

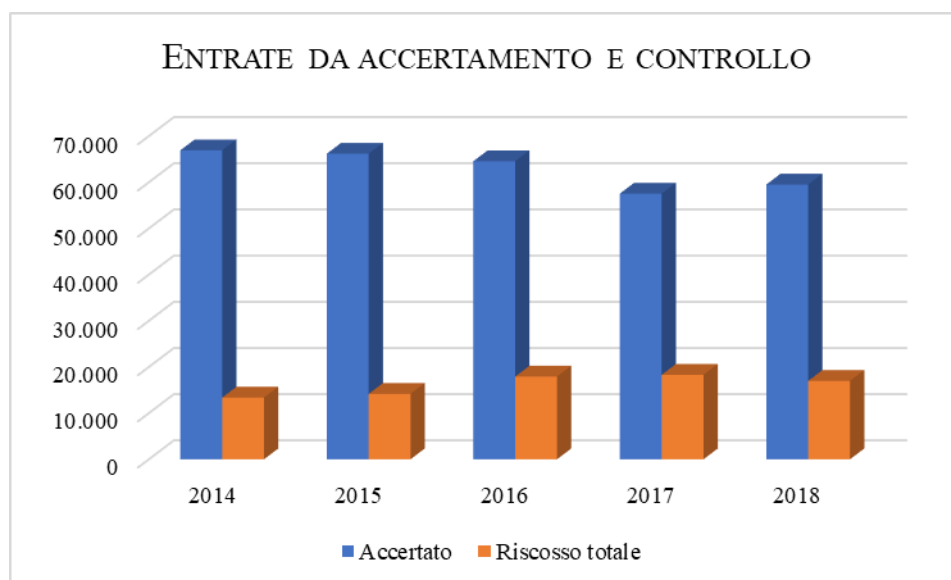
## LE ENTRATE DA ACCERTAMENTO E CONTROLLO

*(in milioni)*

	2014	2015	2016	2017	2018
Residui al 31/12	103.649	105.859	104.171	93.424	95.797
Residui Iniziali	153.059	103.649	105.859	104.171	93.424
Previsioni Iniziali Competenza	54.506	50.993	52.002	53.757	51.450
Previsioni Definitive Competenza	54.111	50.673	53.284	52.942	51.324
Previsioni Iniziali Cassa	10.662	10.816	11.845	16.598	15.122
Previsioni Definitive Cassa	10.267	10.496	13.188	15.783	14.764
Accertato	66.907	66.178	64.549	57.528	59.500
Riscosso Competenza	9.401	9.809	13.215	10.962	10.935
Versamenti Competenza	8.794	9.234	12.586	10.292	10.315
Riscosso totale	13.361	14.166	17.902	18.286	16.969
<i>di cui Riscosso Residui (lordo da versare)</i>	<i>3.960</i>	<i>4.357</i>	<i>4.687</i>	<i>7.324</i>	<i>6.033</i>
Versamenti Totali	11.995	12.794	16.478	16.454	15.311
Δ Accertamenti (in %)		-1,09%	-2,46%	-10,88%	3,43%
Δ Riscossioni competenza (in %)		4,34%	34,72%	-17,05%	-0,25%
Δ Riscossioni totali (in %)		6,02%	26,37%	2,15%	-7,20%
Δ Versamenti competenza (in %)		5,00%	36,30%	-18,23%	0,22%
Δ Versamenti totali (in %)		6,66%	28,79%	-0,15%	-6,95%

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Cfr. Volume I, Tomo I, Tavola 1.4, pag. 32



## "ROTTAMAZIONE DELLE CARTELLE"

(in milioni)

Anni	Credito lordo <sup>(1)</sup>	Introito atteso da rottamazione <sup>(2)</sup>	Introito atteso entro il 2018 <sup>(3)</sup>	Effettivamente riscosso entro il 2018 <sup>(4)</sup>
fino al 2013	19.778	10.162	8.675	4.224
2014-2017	25.591	16.100	13.159	6.195
<b>Totale</b>	<b>45.369</b>	<b>26.262</b>	<b>21.834</b>	<b>10.419</b>

Fonte: elaborazione su dati estratti da sistemi di datawarehousing dell'Agenzia delle entrate-Riscossione

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

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

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

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

Cfr. Volume I, Tomo I, Tavola 2.31, pag. 69

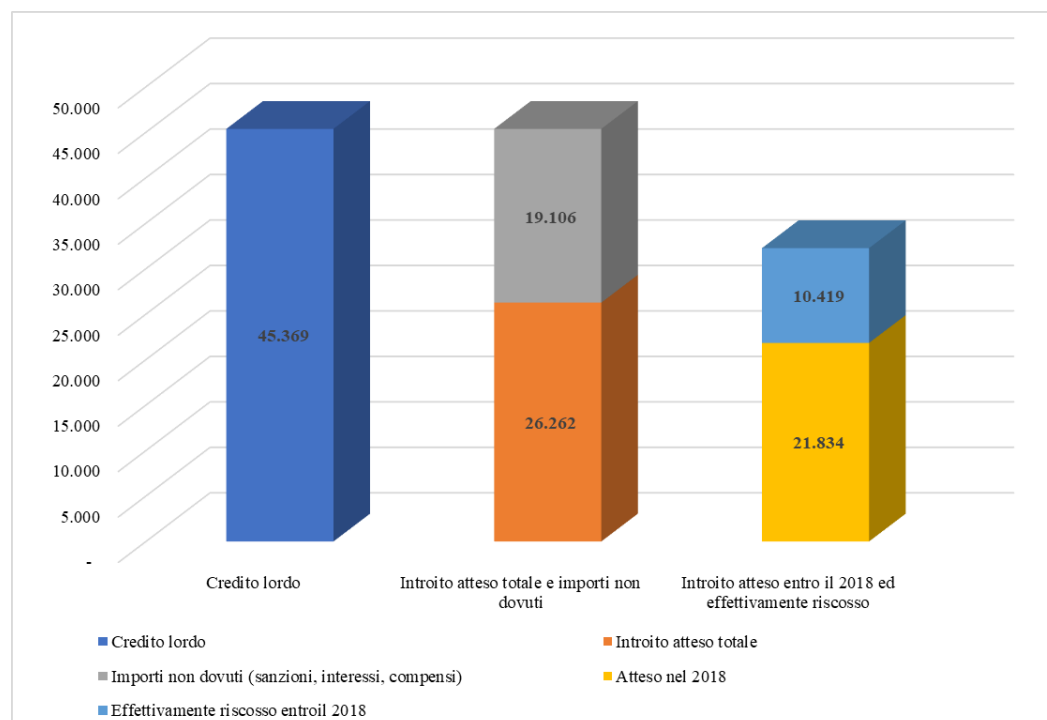
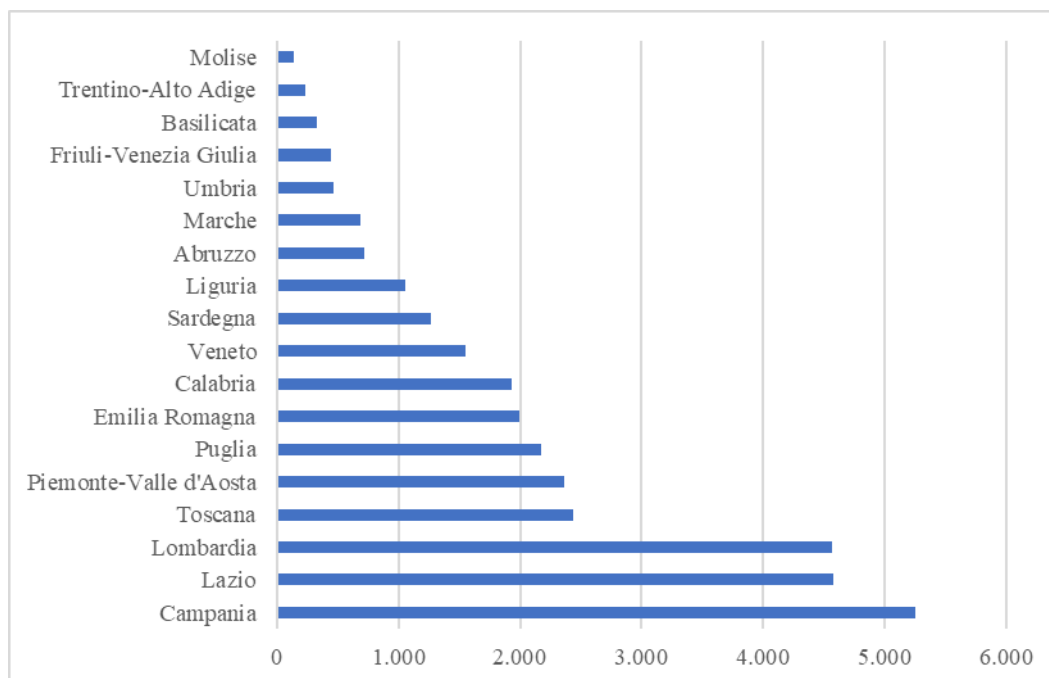
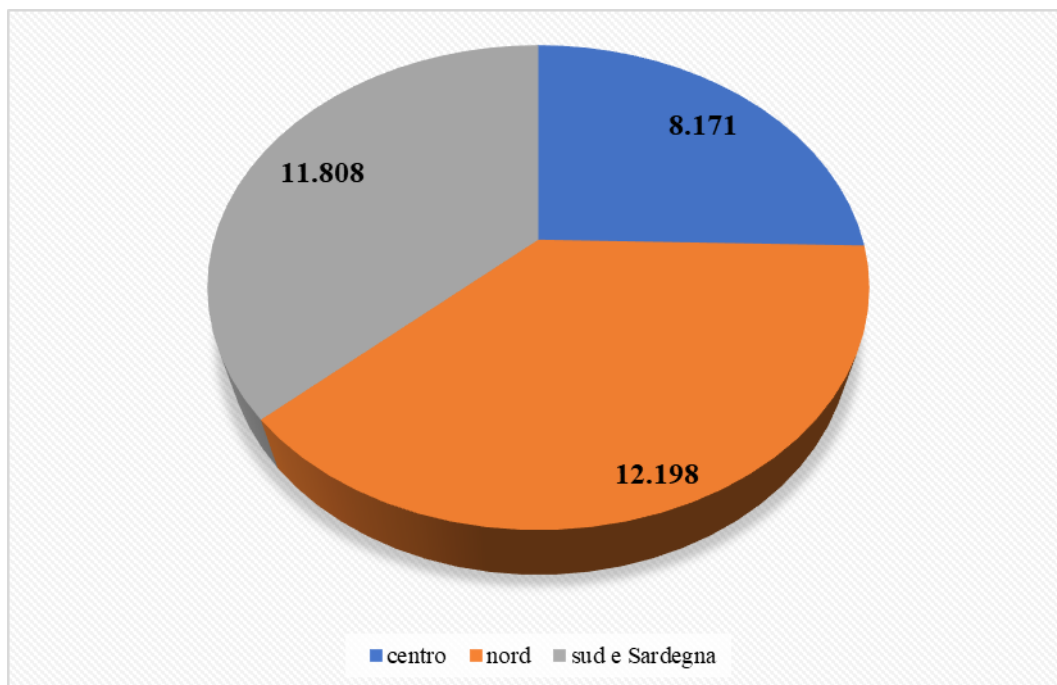


GRAFICO 1

IMPORTO DELLE "PARTITE DI RUOLO" INFERIORI A MILLE EURO - DISTRIBUZIONE TERRITORIALE

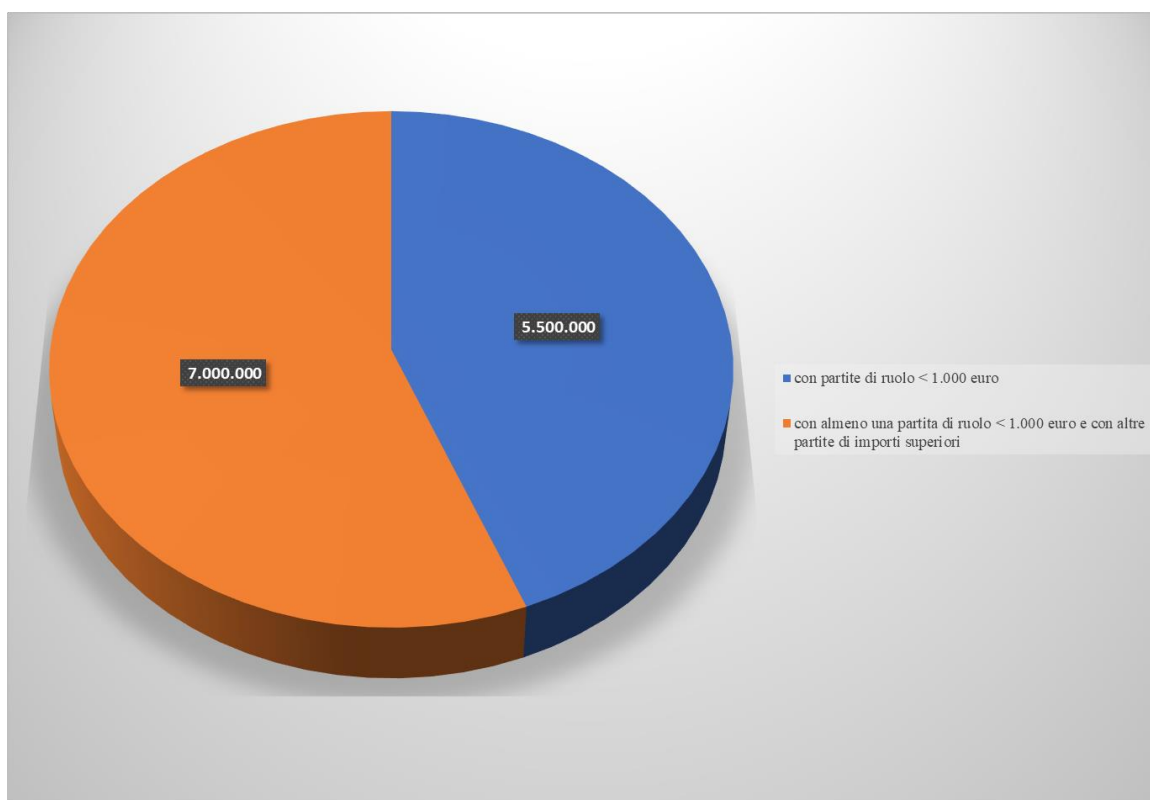
(in milioni)



Fonte: Agenzia delle entrate – Riscossione

Cfr. Volume I, Tomo I, Tavola 2.32, pag. 71

CONTRIBUENTI INTERESSATI ALLO STRALCIO



Fonte: Agenzia delle entrate – Riscossione

Cfr. Volume I, Tomo I, pag. 70



TAVOLA 6

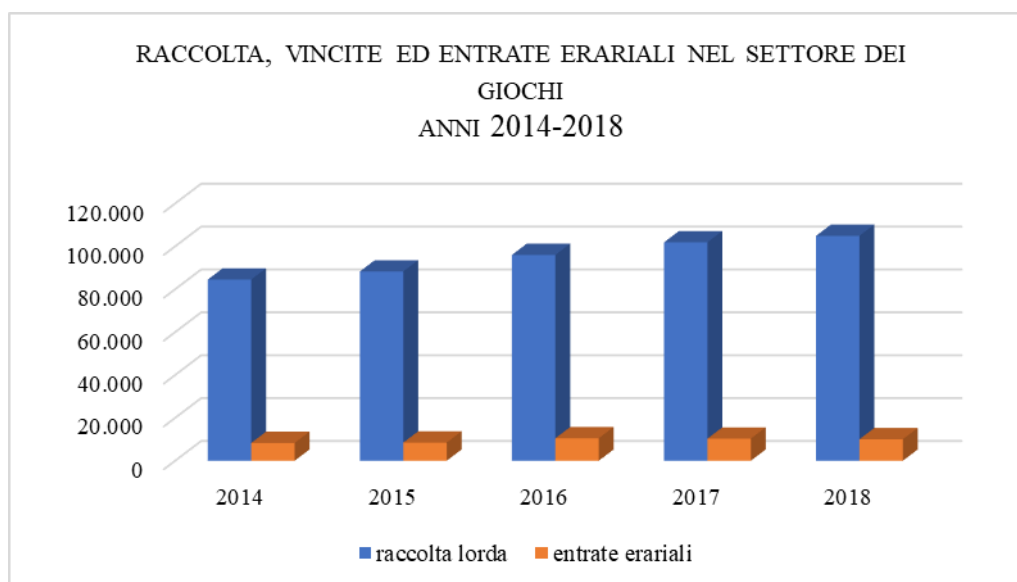
RACCOLTA, VINCITE ED ENTRATE ERARIALI NEL SETTORE DEI GIOCHI  
ANNI 2014-2018

*(in milioni)*

	2014	2015	2016	2017	2018
raccolta lorda	84.486	88.249	95.971	101.835	104.876
Vincite	66.468	71.150	76.804	82.697	86.178
Raccolta netta	18.018	17.093	19.167	19.138	18.698
entrate erariali	8.291	8.450	10.472	10.294	10.032
Rendimento erariale	9,8	9,6	10,9	10,1	9,6
Rendimento effettivo	46	49,4	54,6	53,8	53,7

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Agenzia delle dogane e dei monopoli

Cfr. Volume I, Tomo I, Tavola 3.21, pag. 119



## LE SPESE DELLO STATO 2017\*-2018

(in milioni)

Voci	stanziamenti iniziali			stanziamenti definitivi		
	2017	2018	var %	2017	2018	var%
Spesa corrente	565.457,2	575.506,5	1,8	568.027,3	576.117,6	1,4
Interessi	79.287,2	78.490,9	- 1,0	77.384,8	75.350,6	- 2,6
Spesa corrente primaria	486.170,0	497.015,7	2,2	490.642,6	500.766,9	2,1
Spesa in c/capitale	41.094,5	49.047,5	19,4	63.713,6	52.234,5	- 18,0
Spesa finale	606.551,7	624.554,1	3,0	631.740,9	628.352,1	- 0,5
Spesa finale primaria	527.264,5	546.063,2	3,6	554.356,1	553.001,4	- 0,2
Rimborso di prestiti	254.495,6	227.815,8	- 10,5	251.227,4	225.940,4	- 10,1
Spesa complessiva	861.047,4	852.369,8	- 1,0	882.968,3	854.292,5	- 3,2

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Cfr. Volume I, Tomo I, Tavole 1 e 3, pagg. 141, 142

## GLI STANZIAMENTI DI COMPETENZA PER CATEGORIE ECONOMICHE

(in milioni)

Voci	stanziamenti iniziali			stanziamenti definitivi		
	2017	2018	Var %	2017	2018	var%
Redditi da lavoro dipendente	89.916,9	91.703,6	2,0	92.863,6	95.326,0	2,7
Consumi intermedi	12.000,5	12.716,7	6,0	13.752,5	14.921,7	8,5
Imposte pagate sulla produzione	4.791,0	4.848,0	1,2	5.043,3	5.266,1	4,4
Trasferimenti correnti ad amministrazioni pubbliche	258.797,6	263.205,4	1,7	263.081,8	264.421,8	0,5
Trasferimenti correnti a famiglie e istituzioni sociali private	15.706,1	17.133,1	9,1	16.631,5	18.094,8	8,8
Trasferimenti correnti a imprese	6.683,9	8.334,0	24,7	7.156,3	8.739,1	22,1
Trasferimenti correnti a estero	1.600,8	1.442,4	-9,9	1.746,7	1.740,3	-0,4
Risorse proprie unione europea	17.800,0	17.850,0	0,3	17.200,0	16.950,0	-1,5
Interessi passivi e redditi da capitale	79.287,2	78.490,9	-1,0	77.384,8	75.350,6	-2,6
Poste correttive e compensative	69.621,1	71.535,7	2,7	69.535,3	71.592,7	3,0
Ammortamenti	1.021,0	1.105,0	8,2	1.027,4	1.105,0	7,6
Altre uscite correnti	8.231,2	7.141,7	-13,2	2.604,0	2.609,4	0,2
Spesa corrente primaria	486.170,0	497.015,7	2,2	490.642,6	500.766,9	2,1
Spesa corrente	565.457,2	575.506,5	1,8	568.027,3	576.117,6	1,4
Investimenti fissi lordi e acquisti di terreni	3.953,2	5.088,5	28,7	4.960,6	6.372,8	28,5
Contributi agli investimenti ad amministrazioni pubbliche	17.546,8	21.531,4	22,7	20.329,4	22.944,1	12,9
Contributi agli investimenti ad imprese	9.336,3	12.860,7	37,7	10.974,6	15.126,4	37,8
Contributi agli investimenti a famiglie e istituzioni sociali private	103,5	84,0	-18,9	105,7	85,0	-19,6
Contributi agli investimenti a estero	468,0	484,7	3,6	568,1	555,3	-2,2
Altri trasferimenti in conto capitale	7.040,7	5.810,1	-17,5	3.131,0	3.800,6	21,4
Acquisizioni di attivita' finanziarie	2.646,0	3.188,1	20,5	23.644,1	3.350,3	-85,8
Spese c/capitale	41.094,5	49.047,5	19,4	63.713,6	52.234,5	-18,0
Spesa finale primaria	527.264,5	546.063,2	3,6	554.356,1	553.001,4	-0,2
Spesa finale	606.551,7	624.554,1	3,0	631.740,9	628.352,1	-0,5
Rimborso passivita' finanziarie	254.495,6	227.815,8	-10,5	251.227,4	225.940,4	-10,1
<b>Spesa complessiva</b>	<b>861.047,4</b>	<b>852.369,8</b>	<b>-1,0</b>	<b>882.968,3</b>	<b>854.292,5</b>	<b>-3,2</b>

\* i dati relativi al 2017 sono riclassificati secondo la struttura del bilancio 2018

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Cfr. Volume I, Tomo I, Tavole 2 e 4, pagg. 142 e 143

LE SPESE DELLO STATO 2017-2018  
(al netto del capitolo Fondo garanzie a favore di banche)

(in milioni)

Voci	stanziamenti definitivi			impegni totali			pagamenti totali		
	2017	2018	var%	2017	2018	var%	2017	2018	var%
Spesa corrente	568.027,3	576.117,6	1,4	548.468,3	562.543,5	2,6	538.866,3	553.041,1	2,6
Interessi	77.384,8	75.350,6	-2,6	70.579,9	69.184,9	-2,0	70.544,7	69.181,8	-1,9
Spesa corrente primaria	490.642,6	500.766,9	2,1	477.888,4	493.358,6	3,2	468.321,5	483.859,4	3,3
Spesa in c/capitale	43.599,1	52.077,5	19,4	40.258,2	46.269,4	14,9	38.082,4	38.486,7	1,1
Spesa finale	611.626,4	628.195,0	2,7	588.726,5	608.812,9	3,4	576.948,7	591.527,9	2,5
Spesa finale primaria	534.241,6	552.844,4	3,5	518.146,6	539.628,0	4,1	506.403,9	522.346,1	3,1
Rimborso di prestiti	251.227,4	225.940,4	-10,1	242.072,4	204.892,1	-15,4	241.946,5	205.067,2	-15,2
Spesa complessiva	862.853,8	854.135,4	-1,0	830.798,8	813.705,0	-2,1	818.895,2	796.595,0	-2,7

\* i dati relativi al 2017 sono riclassificati secondo la struttura del bilancio 2018

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Cfr. Volume I, Tomo I, Tavole 3, 5, 7, pagg. 142, 144 e 146

LA GESTIONE DELLE RISORSE PER CATEGORIE ECONOMICHE

(in milioni)

Voci	Impegni totali			Pagamenti totali		
	2017	2018	var %	2017	2018	var %
Redditi da lavoro dipendente	89.404,0	94.902,5	6,2	90.197,0	94.947,7	5,3
Consumi intermedi	13.445,9	14.242,3	5,9	12.933,0	13.951,2	7,9
Imposte pagate sulla produzione	4.926,7	5.183,7	5,2	4.944,7	5.181,6	4,8
Trasferimenti correnti ad amministrazioni pubbliche	263.130,6	264.519,0	0,5	255.193,2	255.909,0	0,3
Trasferimenti correnti a famiglie e istituzioni sociali private	16.718,1	18.217,1	9,0	16.860,7	17.456,7	3,5
Trasferimenti correnti a imprese	7.046,6	8.604,0	22,1	6.769,1	8.527,2	26,0
Trasferimenti correnti a estero	1.670,2	1.617,9	-3,1	1.636,1	1.621,2	-0,9
Risorse proprie unione europea	15.250,4	16.242,9	6,5	15.250,4	16.242,9	6,5
Interessi passivi e redditi da capitale	70.579,9	69.184,9	-2,0	70.544,7	69.181,8	-1,9
Poste correttive e compensative	64.347,5	68.828,1	7,0	62.517,9	69.059,0	10,5
Ammortamenti	387,4	381,0	-1,7	387,4	381,0	-1,7
Altre uscite correnti	1.561,1	619,9	-60,3	1.632,1	582,0	-64,3
<b>Spesa corrente primaria</b>	<b>477.888,4</b>	<b>493.358,6</b>	<b>3,2</b>	<b>468.321,5</b>	<b>483.859,4</b>	<b>3,3</b>
<b>Spesa corrente</b>	<b>548.468,3</b>	<b>562.543,5</b>	<b>2,6</b>	<b>538.866,3</b>	<b>553.041,1</b>	<b>2,6</b>
Investimenti fissi lordi e acquisti di terreni	4.692,0	5.524,0	17,7	4.266,0	4.581,4	7,4
Contributi agli investimenti ad amministrazioni pubbliche	18.487,3	18.678,9	1,0	14.851,8	13.793,3	-7,1
Contributi agli investimenti ad imprese	10.460,9	13.205,4	26,2	11.757,4	11.057,9	-5,9
Contributi agli investimenti a famiglie e istituzioni sociali private	101,8	77,4	-23,9	98,4	81,2	-17,5
Contributi agli investimenti a estero	664,5	531,0	-20,1	441,1	414,6	-6,0
Altri trasferimenti in conto capitale	2.456,8	4.844,4	97,2	2.106,3	4.723,6	124,3
Acquisizioni di attivita' finanziarie	3.394,9	3.408,2	0,4	4.561,3	3.834,7	-15,9
<b>Spesa c/capitale</b>	<b>40.258,2</b>	<b>46.269,4</b>	<b>14,9</b>	<b>38.082,4</b>	<b>38.486,7</b>	<b>1,1</b>
<b>Spesa finale primaria</b>	<b>518.146,6</b>	<b>539.628,0</b>	<b>4,1</b>	<b>506.403,9</b>	<b>522.346,1</b>	<b>3,1</b>
<b>Spesa finale</b>	<b>588.726,5</b>	<b>608.812,9</b>	<b>3,4</b>	<b>576.948,7</b>	<b>591.527,9</b>	<b>2,5</b>
Rimborso passivita' finanziarie	242.072,4	204.892,1	-15,4	241.946,5	205.067,2	-15,2
<b>Spesa complessiva</b>	<b>830.798,8</b>	<b>813.705,0</b>	<b>-2,1</b>	<b>818.895,2</b>	<b>796.595,0</b>	<b>-2,7</b>

\* I dati relativi al 2017 sono riclassificati secondo la struttura del bilancio 2018

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Cfr. volume I, tomo I, Tavole 6 e 8, pagg. 145 e 147

## LA SPESA CORRENTE\* DELLO STATO PER MISSIONI

(in milioni)

Missioni	Stanziamenti definitivi			Impegni totali			Pagamenti totali		
	2017	2018	var %	2017	2018	var %	2017	2018	var %
001.Organi costituzionali, a rilevanza costituzionale e Presidenza del Consiglio dei ministri	2.537,9	2.277,3	-10,3	2.537,2	2.276,5	-10,3	2.537,0	2.275,8	-10,3
002.Amministrazione generale e supporto alla rappresentanza generale di Governo e dello Stato sul territorio	618,9	620,0	0,2	594,9	602,5	1,3	612,4	597,9	-2,4
003.Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali	114.330,3	115.350,8	0,9	113.837,5	115.316,6	1,3	114.445,0	116.917,5	2,2
004.L'Italia in Europa e nel mondo	20.356,0	20.246,7	-0,5	18.204,1	19.222,7	5,6	18.129,5	19.225,1	6,0
005.Difesa e sicurezza del territorio	18.960,6	19.641,1	3,6	18.751,3	19.497,1	4,0	18.615,2	19.403,1	4,2
006.Giustizia	8.480,8	8.734,0	3,0	8.218,2	8.492,9	3,3	7.993,3	8.316,2	4,0
007.Ordine pubblico e sicurezza	10.681,7	11.027,8	3,2	10.465,0	10.801,8	3,2	10.490,8	10.755,6	2,5
008.Soccorso civile	2.274,7	2.439,6	7,2	2.197,8	2.450,3	11,5	2.221,6	2.440,3	9,8
009.Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca	615,5	600,3	-2,5	597,2	592,4	-0,8	572,2	561,4	-1,9
010.Energia e diversificazione delle fonti energetiche	145,7	151,3	3,8	122,1	148,5	21,6	320,8	145,0	-54,8
011.Competitività e sviluppo delle imprese	12.457,0	14.190,8	13,9	12.274,0	14.008,3	14,1	12.265,9	14.016,4	14,3
012.Regolazione dei mercati	35,5	43,8	23,3	32,6	38,6	18,5	27,3	29,8	9,3
013.Diritto alla mobilità e sviluppo dei sistemi di trasporto	7.348,8	7.656,4	4,2	7.333,2	7.619,3	3,9	6.876,5	7.436,4	8,1
014.Infrastrutture pubbliche e logistica	142,4	161,0	,0	130,2	143,8	10,4	128,0	128,0	-0,1
015.Comunicazioni	746,5	604,7	-19,0	845,2	681,5	-19,4	750,8	614,9	-18,1
016.Commercio internazionale ed internazionalizzazione del sistema produttivo	110,5	114,3	3,4	110,4	114,0	3,3	119,4	110,6	-7,3
017.Ricerca e innovazione	474,9	454,2	-4,4	598,4	576,9	-3,6	567,4	566,1	-0,2
018.Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	731,4	830,0	13,5	695,2	816,6	17,5	750,7	819,8	9,2
019.Casa e assetto urbanistico	96,1	175,6	82,8	118,1	170,7	44,5	90,9	169,0	86,0
020.Tutela della salute	2.144,0	2.341,1	9,2	2.115,4	2.305,6	9,0	1.154,1	3.219,4	179,0
021.Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali e paesaggistici	1.587,4	1.679,9	5,8	1.540,0	1.607,4	4,4	1.555,4	1.464,7	-5,8
022.Istruzione scolastica	46.397,9	48.549,1	4,6	45.100,5	48.194,7	6,9	45.621,6	48.267,8	5,8
023.Istruzione universitaria e formazione post-universitaria	7.839,6	8.206,8	4,7	7.791,2	8.195,1	5,2	7.790,1	8.329,3	6,9
024.Diritto sociali, politiche sociali e famiglia	32.258,8	34.095,2	5,7	32.415,5	34.259,6	5,7	31.309,6	33.070,3	5,6
025.Politiche previdenziali	92.295,9	93.010,6	0,8	92.230,8	92.813,4	0,6	86.840,6	85.015,6	-2,1
026.Politiche per il lavoro	11.429,9	10.600,1	-7,3	11.850,5	10.825,2	-8,7	11.192,8	8.160,2	-27,1
027.Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti	3.898,7	4.303,5	10,4	3.873,4	4.249,2	9,7	4.534,1	3.693,2	-18,5
028.Sviluppo e riequilibrio territoriale	22,6	24,0	6,3	22,6	24,0	6,3	22,6	24,0	6,3
029.Politiche economico-finanziarie e di bilancio e tutela della finanza pubblica	12.994,1	13.238,1	1,9	12.034,0	11.943,8	-0,8	11.659,0	12.588,3	8,0
030.Giovani e sport	605,7	656,4	8,4	618,2	669,9	8,4	765,4	656,9	-14,2
031.Turismo	45,4	47,1	3,7	44,7	46,4	3,9	60,1	45,1	-24,9
032.Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	2.593,3	3.400,8	31,1	2.452,6	3.308,1	34,9	2.439,1	3.288,1	34,8
033.Fondi da ripartire	2.933,0	2.152,2	-26,6	123,5	1.095,4	787,2	123,5	1.095,4	787,2
034.Debito pubblico	745,0	1.050,0	40,9	670,4	922,0	37,5	713,2	853,0	9,6
<b>spesa corrente*</b>	<b>418.936,7</b>	<b>428.674,3</b>	<b>2,3</b>	<b>410.545,7</b>	<b>424.030,4</b>	<b>3,3</b>	<b>403.295,7</b>	<b>414.300,4</b>	<b>2,7</b>

\* al netto delle regolazioni debitorie, degli Interessi, delle Poste correttive e compensative

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Cfr. volume I, tomo I, Tavola 18, pagg. 156, 157 e 158

## LA SPESA IN CONTO CAPITALE\* DELLO STATO PER MISSIONI

(in milioni)

Missioni	Stanziamenti definitivi			Impegni totali			Pagamenti totali		
	2017	2018	var %	2017	2018	var %	2017	2018	var %
001.Organi costituzionali, a rilevanza costituzionale e Presidenza del Consiglio dei ministri	4,5	4,2	-8,4	4,5	4,2	-8,4	4,5	4,2	-7,1
002.Amministrazione generale e supporto alla rappresentanza generale di Governo e dello Stato sul territorio	3,2	4,7	45,5	4,9	3,7	-24,9	4,3	3,6	-15,3
003.Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali	1.212,7	1.157,4	-4,6	1.196,0	1.105,4	-7,6	887,9	1.354,9	52,6
004.L'Italia in Europa e nel mondo	4.827,8	4.591,6	-4,9	4.819,1	4.589,0	-4,8	4.821,3	4.596,4	-4,7
005.Difesa e sicurezza del territorio	2.444,2	2.699,2	10,4	2.359,3	2.603,5	10,4	2.452,0	2.252,3	-8,1
006.Giustizia	247,0	392,2	58,8	283,8	280,5	-1,2	166,7	201,5	20,9
007.Ordine pubblico e sicurezza	488,6	573,9	17,5	376,1	536,0	42,5	391,7	403,0	2,9
008.Soccorso civile	3.088,0	3.964,7	28,4	2.780,0	3.399,1	22,3	2.534,5	2.745,4	8,3
009.Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca	411,6	316,7	-23,1	393,4	326,8	-16,9	323,2	377,8	16,9
010.Energia e diversificazione delle fonti energetiche	254,0	287,5	13,2	274,1	242,7	-11,4	243,6	211,2	-13,3
011.Competitività e sviluppo delle imprese	6.376,4	8.902,9	39,6	6.050,0	7.559,7	25,0	7.013,0	6.968,5	-0,6
012.Regolazione dei mercati	1,2	0,0	-96,0	1,0	0,2	-78,6	1,0	0,1	-94,2
013.Diritto alla mobilità e sviluppo dei sistemi di trasporto	4.763,6	6.729,3	41,3	4.173,7	6.208,9	48,8	4.469,4	3.871,1	-13,4
014.Infrastrutture pubbliche e logistica	5.033,4	6.240,8	24,0	5.524,8	5.873,1	6,3	2.545,6	3.121,9	22,6
015.Comunicazioni	9,4	4,0	-57,7	7,4	3,5	-53,1	27,0	30,3	12,2
016.Commercio internazionale ed internazionalizzazione del sistema produttivo	171,4	143,3	-16,4	171,0	137,0	-19,9	100,5	85,0	-15,4
017.Ricerca e innovazione	2.517,5	2.675,2	6,3	2.544,7	2.573,5	1,1	2.552,0	2.445,4	-4,2
018.Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	780,7	740,7	-5,1	979,3	577,2	-41,1	688,2	533,9	-22,4
019.Casa e assetto urbanistico	318,8	197,4	-38,1	268,8	220,7	-17,9	268,8	192,7	-28,3
020.Tutela della salute	125,6	69,4	-44,8	89,9	105,0	16,9	39,8	12,3	-69,1
021.Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali e paesaggistici	710,9	864,4	21,6	607,5	789,5	30,0	565,3	806,1	42,6
022.Istruzione scolastica	502,0	782,9	56,0	188,6	953,4	405,4	128,1	250,7	95,6
023.Istruzione universitaria e formazione post-universitaria	52,9	35,8	-32,2	45,8	36,8	-19,6	34,4	23,9	-30,7
024.Diritti sociali, politiche sociali e famiglia	7,8	32,8	320,0	7,2	10,9	51,4	8,8	8,2	-6,7
025.Politiche previdenziali	70,0	0,0	-100,0	70,0	0,0	-100,0	70,0	0,0	-100,0
026.Politiche per il lavoro	35,0	27,3	-21,9	28,6	32,6	13,7	21,4	36,7	71,5
027.Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti	58,9	23,8	-59,5	35,9	27,6	-23,2	17,5	23,3	33,3
028.Sviluppo e riequilibrio territoriale	4.123,1	4.781,7	16,0	2.315,1	928,8	-59,9	2.315,1	928,8	-59,9
029.Politiche economico-finanziarie e di bilancio e tutela della finanza pubblica	874,7	919,5	5,1	915,4	3.361,6	267,2	469,4	2.826,1	502,0
030.Giovani e sport	246,4	190,2	-22,8	234,5	187,9	-19,8	203,2	172,7	-15,0
031.Turismo	1,0	1,6	62,6	0,9	1,4	65,5	48,9	1,5	-96,9
032.Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	135,2	176,2	30,4	112,1	157,1	40,1	103,9	138,6	33,5
033.Fondi da ripartire	172,0	1.352,8	686,6	0,0	23,9	nc	0,0	23,9	nc
<b>Spesa in conto capitale*</b>	<b>40.069,4</b>	<b>48.884,2</b>	<b>22,0</b>	<b>36.863,3</b>	<b>42.861,2</b>	<b>16,3</b>	<b>33.521,1</b>	<b>34.652,0</b>	<b>3,4</b>

\* al netto delle regolazioni debitorie, degli Acquisizioni di attività finanziarie

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Cfr. volume I, tomo I, Tavola 19, pagg. 160, 161 e 162

LA SPESA IN CONTO CAPITALE\* DELLO STATO PER MISSIONI  
INDICATORI

Missioni	%impegni totali/massa impegnabile		%pagato totale/massa spendibile	
	2017	2018	2017	2018
001.Organi costituzionali, a rilevanza costituzionale e Presidenza del Consiglio dei ministri	100,0	100,0	99,3	100,0
002.Amministrazione generale e supporto alla rappresentanza generale di Governo e dello Stato sul territorio	66,4	52,8	50,9	42,2
003.Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali	98,5	94,5	59,3	81,6
004.L'Italia in Europa e nel mondo	99,6	99,6	99,3	99,5
005.Difesa e sicurezza del territorio	94,5	94,6	61,1	55,3
006.Giustizia	78,2	59,2	30,0	26,6
007.Ordine pubblico e sicurezza	65,3	70,6	42,2	37,1
008.Soccorso civile	65,4	62,6	53,2	45,0
009.Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca	76,8	76,7	48,1	59,1
010.Energia e diversificazione delle fonti energetiche	96,5	81,6	78,8	45,4
011.Competitività e sviluppo delle imprese	91,5	81,1	77,2	65,1
012.Regolazione dei mercati	82,3	81,8	76,6	17,0
013.Diritto alla mobilità e sviluppo dei sistemi di trasporto	81,2	81,0	51,4	36,0
014.Infrastrutture pubbliche e logistica	87,5	83,7	22,2	22,1
015.Comunicazioni	77,3	67,9	42,2	87,7
016.Commercio internazionale ed internazionalizzazione del sistema produttivo	99,8	95,4	40,7	30,1
017.Ricerca e innovazione	94,2	91,1	83,3	77,9
018.Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	77,8	57,4	36,8	29,0
019.Casa e assetto urbanistico	84,3	89,2	54,1	50,1
020.Tutela della salute	71,3	99,6	31,3	7,9
021.Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali e paesaggistici	82,4	79,5	63,5	68,0
022.Istruzione scolastica	29,8	81,1	13,9	17,0
023.Istruzione universitaria e formazione post-universitaria	80,6	86,0	25,0	19,6
024.Diritti sociali, politiche sociali e famiglia	91,7	32,9	20,7	12,6
025.Politiche previdenziali	100,0	43,4	100,0	43,4
026.Politiche per il lavoro	81,2	96,5	57,3	85,4
027.Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti	41,8	37,8	18,4	23,5
028.Sviluppo e riequilibrio territoriale	12,3	4,3	12,0	4,3
029.Politiche economico-finanziarie e di bilancio e tutela della finanza pubblica	25,4	93,4	10,1	62,0
030.Giovani e sport	95,2	98,8	73,4	70,7
031.Turismo	50,0	59,2	65,5	53,5
032.Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	71,3	73,3	43,2	46,0
033.Fondi da ripartire	0,0	1,7	0,0	1,7
<b>Spesa in conto capitale*</b>	<b>59,6</b>	<b>58,4</b>	<b>42,1</b>	<b>37,7</b>

\* al netto delle regolazioni debitorie, degli Acquisizioni di attività finanziarie

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Cfr. volume I, tomo I, Tavola 19, pag. 163

## LEGGE DI BILANCIO 2018 E 2019: UN CONFRONTO

(in milioni)

Missione	2018			2019			2019/2018		
	spese correnti	spese c/capitale	spesa finale primaria*	spese correnti	spese c/capitale	spesa finale primaria*	spese correnti	spese c/capitale	spesa finale primaria*
001.Organi costituzionali, a rilevanza costituzionale e Presidenza del Consiglio dei ministri	2.234,1	4,2	2.238,3	2.276,1	10,0	2.286,1	1,9	140,5	2,1
002.Amministrazione generale e supporto alla rappresentanza generale di Governo e dello Stato sul territorio	572,2	0,7	572,8	607,9	1,7	609,6	6,2	158,5	6,4
003.Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali	114.511,4	1.148,1	115.659,5	114.487,1	2.205,2	116.692,3	0,0	92,1	0,9
004.L'Italia in Europa e nel mondo	20.769,6	4.576,1	25.345,7	21.836,4	1.874,8	23.711,2	5,1	-59,0	-6,4
005.Difesa e sicurezza del territorio	17.789,3	2.451,5	20.240,8	18.367,2	1.992,2	20.359,4	3,2	-18,7	0,6
006.Giustizia	8.146,1	319,9	8.466,0	8.348,0	417,9	8.765,9	2,5	30,6	3,5
007.Ordine pubblico e sicurezza	10.260,9	453,6	10.714,5	10.680,4	490,9	11.171,3	4,1	8,2	4,3
008.Soccorso civile	2.062,3	3.228,1	5.290,3	2.245,6	4.968,2	7.213,8	8,9	53,9	36,4
009.Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca	571,4	233,2	804,6	593,1	250,9	843,9	3,8	7,6	4,9
010.Energia e diversificazione delle fonti energetiche	57,8	142,5	200,3	42,0	177,6	219,6	-27,2	24,6	9,7
011.Competitività e sviluppo delle imprese	14.172,5	7.589,3	21.761,8	15.813,1	8.426,9	24.239,9	11,6	11,0	11,4
012.Regolazione dei mercati	16,2	0,0	16,2	42,6	2,6	45,3	163,9	5367,1	179,4
013.Diritto alla mobilità e sviluppo dei sistemi di trasporto	7.499,8	5.821,2	13.321,0	7.426,8	3.944,8	11.371,6	-1,0	-32,2	-14,6
014.Infrastrutture pubbliche e logistica	138,7	5.792,2	5.930,9	152,3	3.448,9	3.601,2	9,8	-40,5	-39,3
015.Comunicazioni	556,4	2,2	558,6	672,7	67,9	740,6	20,9	2950,1	32,6
016.Commercio internazionale ed internazionalizzazione del sistema produttivo	113,4	141,2	254,6	113,1	151,2	264,2	-0,3	7,1	3,8
017.Ricerca e innovazione	416,5	2.561,2	2.977,8	431,3	2.885,1	3.316,4	3,5	12,6	11,4
018.Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	697,5	489,5	1.187,0	719,0	454,1	1.173,0	3,1	-7,2	-1,2
019.Casa e assetto urbanistico	164,7	157,9	322,6	163,0	150,1	313,1	-1,0	-5,0	-3,0
020.Tutela della salute	2.072,1	37,5	2.109,6	1.087,6	202,5	1.290,1	-47,5	440,4	-38,8
021.Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali e paesaggistici	1.520,3	700,5	2.220,8	1.497,6	1.098,5	2.596,1	-1,5	56,8	16,9
022.Istruzione scolastica	45.554,2	758,3	46.312,6	47.624,1	751,9	48.376,0	4,5	-0,8	4,5
023.Istruzione universitaria e formazione post-universitaria	8.173,6	33,2	8.206,8	8.308,2	37,2	8.345,4	1,6	12,0	1,7
024.Diritti sociali, politiche sociali e famiglia	33.947,2	32,8	33.980,0	40.270,4	18,0	40.288,4	18,6	-45,2	18,6
025.Politiche previdenziali	93.511,8	0,0	93.511,8	96.359,6	0,0	96.359,6	3,0	0,0	3,0
026.Politiche per il lavoro	10.706,5	30,7	10.737,2	10.455,3	37,9	10.493,2	-2,3	23,5	-2,3
027.Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti	3.637,4	21,0	3.658,4	3.359,3	20,3	3.379,7	-7,6	-3,2	-7,6
028.Sviluppo e riequilibrio territoriale	23,6	4.879,0	4.902,6	24,0	6.350,8	6.374,7	1,5	30,2	30,0
029.Politiche economico-finanziarie e di bilancio e tutela della finanza pubblica	8.701,9	729,3	9.431,2	8.484,7	1.118,1	9.602,8	-2,5	53,3	1,8
030.Giovani e sport	631,6	170,2	801,8	683,7	102,5	786,2	8,2	-39,8	-2,0
031.Turismo	45,8	0,9	46,8	44,1	0,2	44,3	-3,7	-78,5	-5,2
032.Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	2.951,3	199,2	3.150,5	2.917,9	267,9	3.185,8	-1,1	34,5	1,1
033.Fondi da ripartire	8.154,6	3.154,2	11.308,8	6.611,8	4.525,8	11.137,6	-18,9	43,5	-1,5
<b>Totale stanziamenti*</b>	<b>420.382,8</b>	<b>45.859,4</b>	<b>466.242,2</b>	<b>432.745,8</b>	<b>46.452,5</b>	<b>479.198,3</b>	<b>2,9</b>	<b>1,3</b>	<b>2,8</b>

\* Spesa finale al netto degli Interessi, delle Poste correttive e compensative, degli Ammortamenti, delle Acquisizioni di attività finanziarie, della missione "Debito Pubblico" e del programma "Regolazioni contabili, restituzioni e rimborsi di imposte"

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Cfr. volume I, tomo I, Tavola 25, pag. 178

LE RIDUZIONI DI SPESA  
(PER AMMINISTRAZIONE E CATEGORIA ECONOMICA)

(in milioni)

categorie economiche	Economia e finanze	Sviluppo economico	Lavoro e politiche sociali	Giustizia	Affari esteri e della cooperazione internazionale	Istruzione, università e ricerca	Interno	Ambiente e tutela del territorio e del mare	Infrastrutture e trasporti	Difesa	Politiche agricole alimentari, forestali e del turismo	Beni e attività culturali	Salute	totale
Redditi da lavoro dipendente	-10,0	0,0	0,0	-0,5	-4,1	0,0	-3,7	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-18,3
Consumi intermedi	-64,9	-1,0	0,0	-37,0	-7,1	-52,7	-5,8	-7,0	-12,8	-34,9	-1,0	-10,1	-6,9	-241,4
Imposte pagate sulla produzione	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Trasferimenti correnti ad amministrazioni pubbliche	-218,6	-1,5	-860,3	-4,0	-26,4	-145,5	-116,1	-3,0	-16,8	0,0	-2,0	-0,6	-0,8	-1.395,7
Trasferimenti correnti a famiglie e istituzioni sociali private	-50,0	-0,6	0,0	-0,1	-2,4	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-0,5	0,0	-19,2	-72,8
Trasferimenti correnti a imprese	-25,9	-2,5	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-15,3	0,0	-2,5	0,0	0,0	-46,3
Trasferimenti correnti a estero	0,0	0,0	0,0	0,0	-2,5	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-2,5
Risorse proprie unione europea	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Interessi passivi e redditi da capitale	-401,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-401,0
Poste correttive e compensative	-50,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-50,0
Ammortamenti	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Altre uscite correnti	-1.150,1	-1,0	-10,0	-4,4	0,0	-18,8	0,0	0,0	0,0	-3,0	-1,0	0,0	0,0	-1.188,2
<b>Spesa corrente</b>	<b>-1.970,6</b>	<b>-6,6</b>	<b>-870,3</b>	<b>-46,0</b>	<b>-42,6</b>	<b>-217,0</b>	<b>-125,7</b>	<b>-10,0</b>	<b>-45,0</b>	<b>-37,9</b>	<b>-7,0</b>	<b>-10,7</b>	<b>-27,0</b>	<b>-3.416,3</b>
Investimenti fissi lordi e acquisti di terreni	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Contributi agli investimenti ad amministrazioni pubbliche	-166,4	-2,0	0,0	0,0	0,0	-26,4	0,0	0,0	-195,3	0,0	-5,0	0,0	0,0	-395,1
Contributi agli investimenti ad imprese	-435,1	-3,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-1,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-439,1
Contributi agli investimenti a famiglie e istituzioni sociali private	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-3,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-3,0
Contributi agli investimenti a estero	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Altri trasferimenti in conto capitale	-110,7	-144,0	0,0	-1,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-5,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-260,7
Acquisizioni di attività finanziarie	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
<b>Spesa in conto capitale</b>	<b>-712,2</b>	<b>-149,0</b>	<b>0,0</b>	<b>-1,0</b>	<b>0,0</b>	<b>-26,4</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>-204,4</b>	<b>0,0</b>	<b>-5,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>-1.098,0</b>
<b>Spesa finale</b>	<b>-2.682,8</b>	<b>-155,6</b>	<b>-870,3</b>	<b>-47,0</b>	<b>-42,6</b>	<b>-243,4</b>	<b>-125,7</b>	<b>-10,0</b>	<b>-249,4</b>	<b>-37,9</b>	<b>-12,0</b>	<b>-10,7</b>	<b>-27,0</b>	<b>-4.514,3</b>

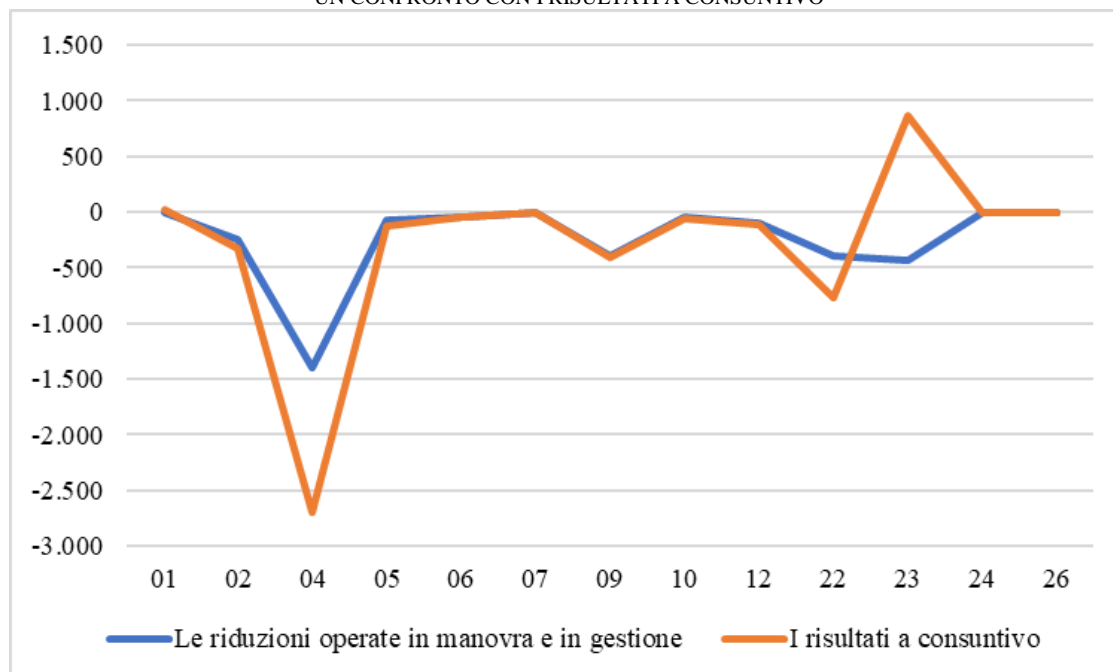
Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Cfr. volume I, tomo I, Tavola 29, pag. 184



GRAFICO 3

LE RIDUZIONI PER CATEGORIE ECONOMICHE:  
UN CONFRONTO CON I RISULTATI A CONSUNTIVO



## LEGENDA

01	Redditi da lavoro dipendente
02	Consumi intermedi
04	Trasferimenti correnti ad amministrazioni pubbliche
05	Trasferimenti correnti a famiglie e istituzioni sociali private
06	Trasferimenti correnti a imprese
07	Trasferimenti correnti a estero
09	Interessi passivi e redditi da capitale
10	Poste correttive e compensative
12	Altre uscite correnti
22	Contributi agli investimenti ad amministrazioni pubbliche
23	Contributi agli investimenti ad imprese
24	Contributi agli investimenti a famiglie e istituzioni sociali private
26	Altri trasferimenti in conto capitale

\* variazioni dei soli capitoli interessati dai tagli al netto dei fondi ripartiti in gestione

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Cfr. volume I, tomo I, Tavola 32, pag. 187

## IL "RILIEVO DEI TAGLI" PER MISSIONE

*(in milioni)*

Missioni	Le riduzioni operate in manovra e in gestione	I risultati a consuntivo*
001.Organi costituzionali, a rilevanza costituzionale e Presidenza del Consiglio dei ministri	-6	-15
003.Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali	-217	-307
004.L'Italia in Europa e nel mondo	-43	89
005.Difesa e sicurezza del territorio	-12	49
006.Giustizia	-62	-67
007.Ordine pubblico e sicurezza	-11	3
008.Soccorso civile	-4	-3
009.Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca	-11	-14
010.Energia e diversificazione delle fonti energetiche	-1	-3
011.Competitività e sviluppo delle imprese	-139	-152
012.Regolazione dei mercati	-1	-2
013.Diritto alla mobilità e sviluppo dei sistemi di trasporto	-576	711
014.Infrastrutture pubbliche e logistica	-81	-84
015.Comunicazioni	-70	-186
016.Commercio internazionale ed internazionalizzazione del sistema produttivo	-4	-7
017.Ricerca e innovazione	-33	-20
018.Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	-10	-14
019.Casa e assetto urbanistico	-3	-3
020.Tutela della salute	-27	-26
021.Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali e paesaggistici	-10	-10
022.Istruzione scolastica	-63	-118
023.Istruzione universitaria e formazione post-universitaria	-134	-167
024.Diritti sociali, politiche sociali e famiglia	-56	-106
025.Politiche previdenziali	-468	-1.577
026.Politiche per il lavoro	-387	-418
028.Sviluppo e riequilibrio territoriale	-120	-470
029.Politiche economico-finanziarie e di bilancio e tutela della finanza pubblica	-519	-553
030.Giovani e sport	-11	-11
031.Turismo	-1	-1
032.Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	-46	-130
034.Debito pubblico	-40	-60
<b>Spesa finale</b>	<b>-3.165</b>	<b>-3.671</b>

\* variazioni sui soli capitoli interessati dai tagli al netto dei fondi ripartiti in gestione

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Cfr. volume I, tomo I, Tavola 33, pag. 188

## AMMINISTRAZIONE STATALE

## INDICATORE ANNUALE DI TEMPESTIVITÀ DEI PAGAMENTI - DATI DA RENDICONTO

Ministero	Indicatore annuale di tempestività dei pagamenti delle transazioni commerciali (gg)			
	2015	2016	2017	2018
Economia e delle finanze	26,2	21,1	7,4	11,4
Sviluppo economico	125,7	29,4	20,8	-1,0
Lavoro e politiche sociali	5,2	8,0	41,3	18,6
Giustizia	27,2	26,3	35,3	27,4
Affari esteri e cooperazione internazionale	-9,83	-13,6	-13,8	-19,7
Istruzione, Università e ricerca	26,0	0,7	14,3	7,7
Interno	18,4	45,1	49,6	60,9
Ambiente, tutela del territorio e mare	3,9	25,4	17,1	0,5
Infrastrutture e trasporti	24,0	12,0	25,7	12,5
Difesa	16,8	12,9	83,2	84,1
Politiche agricole, forestali e turismo	35,5	15,6	7,6	32,8
Beni, attività culturali	38,9	20,7	27,9	28,1
Salute	6,7	11,4	33,4	20,8

Fonte: Note integrative al Rendiconto generale dello Stato per gli anni 2015, 2016, 2017 e 2018

Cfr. volume I, tomo I, Tavola 49, pag. 214

## I DEBITI FUORI BILANCIO

(in migliaia)

Data	Importo debito	Variazione percentuale annua	Variazione percentuale periodo
31/12/2012	930.236		137,53
31/12/2014	1.706.871	83,49	
31/12/2015	1.999.375	17,14	
31/12/2016	1.860.296	-6,96	
31/12/2017	2.283.387	22,74	
31/12/2018	2.209.605	-3,23	

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati forniti dalle Amministrazioni

Cfr. volume I, tomo I, Tavola 51, pag. 217

(in migliaia)

Ministero	Debiti fuori bilancio al 31.12.2017(*)	Debiti fuori bilancio al 31.12.2017(*)	Nuovi debiti accertati nel 2018	Debiti smaltiti nel 2018	Debiti rimasti da smaltire al 31.12.18	Comp.% del debito al 31.12.18	Var. %
MEF	0				0	0,0	n.c.
MISE	6.383	6.510	211.423	216.523	1.411	0,1	-78,3
DIFESA	0	17.427	47.337	16.271	48.492	2,2	178,3
MIBAC	15.013	20.000	4.407	8.696	15.711	0,7	-21,4
AMBIENTE	2.435	5.268	26.784	27.011	5.042	0,2	-4,3
INTERNO	695.832	704.983	156.085	702.762	158.306	7,2	-77,5
MIT	485.459	485.459	28.466	29.122	484.803	21,9	-0,1
MIPAAFT	0	0	8.051	8.051	0	0,0	n.c.
GIUSTIZIA	459.319	532.927	211.601	318.808	425.720	19,3	-20,1
SALUTE	0	0	5.410	5.410	0	0,0	n.c.
LAVORO	599	1.420	918	1.116	1.222	0,1	-13,9
MAECI	0	0	0	0	0	0,0	n.c.
MIUR	509.604	509.392	849.695	290.190	1.068.897	48,4	109,8
<b>Totale</b>	<b>2.174.643</b>	<b>2.283.387</b>	<b>1.550.177</b>	<b>1.623.960</b>	<b>2.209.605</b>	<b>100,0</b>	<b>-3,2</b>

(\*) Dati forniti dall'Amministrazione con l'istruttoria relativa al rendiconto 2017.

(\*\*) Dati forniti dall'Amministrazione con l'istruttoria relativa al rendiconto 2018.

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati forniti dalle Amministrazioni

Cfr. volume I, tomo I, Tavola 52, pag. 218

GESTIONE DELLE RISORSE ATTRIBUITE CON IL FONDO INVESTIMENTI  
(AMMINISTRAZIONE BENEFICIARIA)

(in migliaia)

Amministrazione	2017					2018				
	stanziamenti definitivi	impegni totali	pagamenti totali	residui finali	residui definitivi iniziali	stanziamenti iniziali	stanziamenti definitivi	impegni totali	pagamenti totali	residui finali
Economia e finanze	74.521	69.521	69.521	5.000	5.000	340.073	660.073	632.856	455.877	186.302
Sviluppo economico	153.750	-	-	153.750	153.750	146.200	146.200	-	-	-
Giustizia	25.706	17.374	-	25.706	25.706	153.928	153.928	73.722	32.788	114.427
Esteri	1.079	-	-	1.079	1.079	8.879	8.879	920	218	9.534
Istruzione, università e ricerca	355.911	65.000	55.000	300.911	300.911	489.639	489.639	750.550	81.066	709.484
Interno	36.341	1.504	167	30.479	30.479	78.498	78.498	31.522	10.010	44.748
Ambiente	17.423	336	336	17.087	17.087	59.955	59.955	63.210	51.732	25.310
Infrastrutture	246.222	81.606	41.606	204.616	204.616	689.928	687.928	766.584	311.464	543.181
Difesa	49.500	27.121	-	34.663	34.663	199.700	199.700	86.010	16.386	108.016
Politiche agricole	8.061	-	-	-	-	30.263	30.263	8.320	658	7.662
Beni culturali	11.064	11.064	-	11.064	11.064	92.495	92.495	92.495	95.559	8.000
Salute	49.421	-	-	49.421	49.421	41.441	41.441	90.862	-	90.862
<b>Totale complessivo</b>	<b>1.029.000</b>	<b>273.528</b>	<b>166.631</b>	<b>833.775</b>	<b>833.775</b>	<b>2.331.000</b>	<b>2.649.000</b>	<b>2.597.050</b>	<b>1.055.759</b>	<b>1.847.526</b>

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Cfr. volume I, tomo I, Tavola 58, pag. 228

COEFFICIENTE DI REALIZZAZIONE 2018 PER AMMINISTRAZIONE

(in migliaia)

Amministrazione	massa spendibile	pagamenti totali	coeff. realizzazione
Economia e finanze	665.073	455.877	68,5
Sviluppo economico	299.950	-	0,0
Giustizia	179.634	32.788	18,3
Esteri	9.957	218	2,2
Istruzione, università e ricerca	790.550	81.066	10,3
Interno	108.977	10.010	9,2
Ambiente	77.042	51.732	67,1
Infrastrutture	892.544	311.464	34,9
Difesa	234.363	16.386	7,0
Politiche agricole	30.263	658	2,2
Beni culturali	103.559	95.559	92,3
Salute	90.862	-	0,0
<b>Totale complessivo</b>	<b>3.482.775</b>	<b>1.055.759</b>	<b>30,3</b>

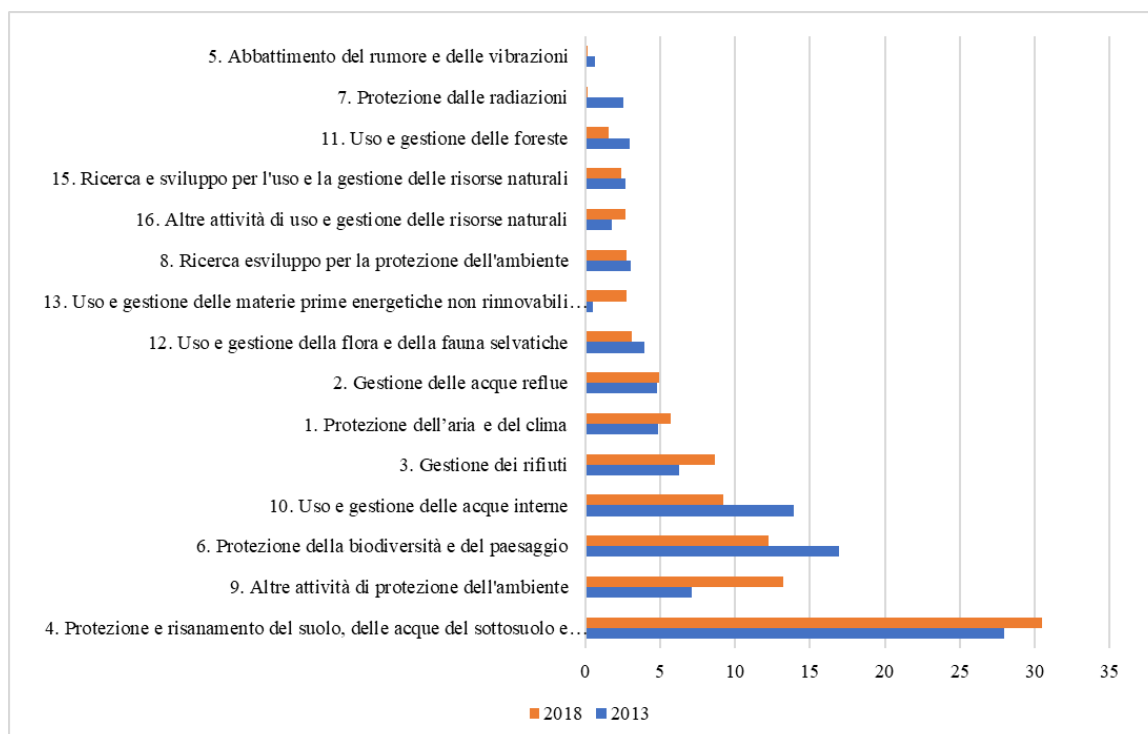
Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Cfr. volume I, tomo I, Tavola 59, pag. 229

SPESA PRIMARIA PER L'AMBIENTE PER SETTORE 2013-2018  
(MASSA SPENDIBILE)

Settore ambientale	<i>(in migliaia)</i>					
	2013	2014	2015	2016	2017	2018
1. Protezione dell'aria e del clima	146.211	146.435	174.864	259.167	246.142	269.119
2. Gestione delle acque reflue	142.935	147.857	191.176	267.859	208.958	232.789
3. Gestione dei rifiuti	188.201	169.210	437.295	561.227	627.913	408.980
4. Protezione e risanamento del suolo, delle acque del sottosuolo e delle acque di superficie	836.513	1.370.861	1.440.828	1.543.869	1.387.339	1.439.117
5. Abbattimento del rumore e delle vibrazioni	20.062	11.684	6.529	6.580	5.962	6.069
6. Protezione della biodiversità e del paesaggio	506.799	526.930	543.253	578.690	524.667	576.198
7. Protezione dalle radiazioni	75.436	108.840	78.145	44.092	14.374	9.262
8. Ricerca e sviluppo per la protezione dell'ambiente	91.159	138.781	99.087	84.236	119.253	130.467
9. Altre attività di protezione dell'ambiente	212.709	243.323	300.588	504.562	634.213	622.745
10. Uso e gestione delle acque interne	416.480	409.659	410.246	331.686	348.783	433.584
11. Uso e gestione delle foreste	89.646	93.988	153.385	148.083	67.754	74.226
12. Uso e gestione della flora e della fauna selvatiche	118.435	118.504	145.108	145.753	126.249	147.464
13. Uso e gestione delle materie prime energetiche non rinnovabili (combustibili fossili)	15.366	46.063	69.041	89.701	108.431	131.167
14. Uso e gestione delle materie prime non energetiche	818	4.002	6.332	1.469	1.399	1.405
15. Ricerca e sviluppo per l'uso e la gestione delle risorse naturali	80.556	137.039	133.241	96.894	120.243	113.412
16. Altre attività di uso e gestione delle risorse naturali	52.662	104.581	123.661	107.487	120.511	125.750
<b>Totale</b>	<b>2.993.988</b>	<b>3.777.757</b>	<b>4.312.781</b>	<b>4.771.355</b>	<b>4.662.191</b>	<b>4.721.753</b>

COMPOSIZIONE PERCENTUALE 2013-2018



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS-Ecorendiconto dello Stato 2013-2018

Cfr. volume I, tomo I, Tavola 65, pag. 239

TAVOLA 19

## ATTIVO E PASSIVO PATRIMONIALE

*(in miliardi)*

Anno	Attività	Variazione annuale attività (%)	Passività	Variazione annuale passività (%)	Eccedenza passività	Variazione annuale eccedenza di passività	Variazione annuale eccedenza di passività (%)
2009	786	26,93	2.212	4,15	1.426		
2010	836	6,34	2.280	3,09	1.444	18	1,3
2011	821	-1,79	2.344	2,81	1.523	79	5,47
2012	980	19,36	2.513	7,2	1.534	11	0,72
2013	999	21,7	2.561	9,3	1.562	28	2,6
2014	969	-3,05	2.660	3,9	1.692	130	8,3
2015	963	-0,6	2.721	2,2	1.758	66	3,95
2016	987	2,53	2.785	2,35	1.798	40	2,25
2017	947	4,15	2.823	1,3	1.875	77	4,3
2018	976	2,98	2.879	2	1.903	27,5	1,46

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Cfr. volume I, tomo I, Tavola 1, pag. 342

## LA SPESA FINALE\* DELLO STATO PER AMMINISTRAZIONE

## STANZIAMENTI DI COMPETENZA

(in milioni)

Amministrazioni	stanziamenti iniziali				stanziamenti definitivi			
	2017	2018	var%	comp % 2018	2017	2018	var%	comp % 2018
Ministero dell'economia e delle finanze	196.113	201.546	2,8	43,2	188.458	195.184	3,6	41,3
Ministero dello sviluppo economico	3.922	4.457	13,6	1,0	5.259	5.766	9,6	1,2
Ministero del lavoro e delle politiche sociali	123.395	125.667	1,8	27,0	123.292	125.043	1,4	26,4
Ministero della giustizia	7.931	8.257	4,1	1,8	8.422	8.876	5,4	1,9
Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale	2.612	2.609	-0,1	0,6	2.976	3.071	3,2	0,6
Ministero dell'istruzione e della ricerca	56.171	57.242	1,9	12,3	57.308	60.148	5,0	12,7
Ministero dell'interno	20.750	24.109	16,2	5,2	26.740	27.638	3,4	5,8
Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare	638	863	35,2	0,2	1.106	1.139	3,0	0,2
Ministero delle infrastrutture e dei trasporti	13.403	15.053	12,3	3,2	13.986	15.823	13,1	3,3
Ministero della difesa	20.064	20.763	3,5	4,5	22.763	23.837	4,7	5,0
Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali e del turismo	865	849	-1,8	0,2	1.050	953	-9,2	0,2
Ministero per i beni e le attività culturali	2.062	2.385	15,6	0,5	2.430	2.686	10,5	0,6
Ministero della salute	2.332	2.441	4,7	0,5	2.691	2.819	4,8	0,6
<b>Spesa finale primaria*</b>	<b>450.258</b>	<b>466.242</b>	<b>3,5</b>	<b>100,0</b>	<b>456.481</b>	<b>472.984</b>	<b>3,6</b>	<b>100,0</b>

## IMPEGNI TOTALI E PAGAMENTI TOTALI

(in milioni)

Amministrazioni	impegni totali				pagamenti totali			
	2017	2018	var%	comp % 2018	2017	2018	var%	comp % 2018
Ministero dell'economia e delle finanze	180.960	188.990	4,4	40,5	180.250	188.464	4,6	42,3
Ministero dello sviluppo economico	5.091	4.536	-10,9	1,0	6.100	3.881	-36,4	0,9
Ministero del lavoro e delle politiche sociali	124.010	125.469	1,2	26,9	116.753	113.839	-2,5	25,6
Ministero della giustizia	8.075	8.551	5,9	1,8	7.778	8.288	6,6	1,9
Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale	2.800	2.864	2,3	0,6	2.735	2.866	4,8	0,6
Ministero dell'istruzione e della ricerca	55.736	60.012	7,7	12,9	56.132	59.416	5,9	13,3
Ministero dell'interno	26.282	27.283	3,8	5,9	26.988	26.981	0,0	6,1
Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare	1.298	961	-25,9	0,2	1.079	926	-14,3	0,2
Ministero delle infrastrutture e dei trasporti	13.815	14.902	7,9	3,2	10.557	10.687	1,2	2,4
Ministero della difesa	22.429	23.589	5,2	5,1	22.378	23.152	3,5	5,2
Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali e del turismo	1.012	942	-6,9	0,2	916	961	4,9	0,2
Ministero per i beni e le attività culturali	2.259	2.529	11,9	0,5	2.298	2.398	4,4	0,5
Ministero della salute	2.686	2.887	7,5	0,6	1.626	3.655	124,7	0,8
<b>Spesa finale primaria*</b>	<b>449.796</b>	<b>466.371</b>	<b>3,7</b>	<b>100,0</b>	<b>435.589</b>	<b>445.513</b>	<b>2,3</b>	<b>100,0</b>

\* I dati utilizzati per le analisi fanno riferimento al Rendiconto 2018 nell'ambito del quale si è data evidenza della spesa finale primaria (al netto delle categorie economiche relative agli interessi passivi e redditi da capitale, alle poste correttive e compensative, agli ammortamenti, alle acquisizioni di attività finanziarie e al rimborso delle passività finanziarie, nonché della missione 34 "Debito pubblico" e del programma 29.005 "Regolazioni contabili, restituzioni e rimborsi d'imposte").

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS