

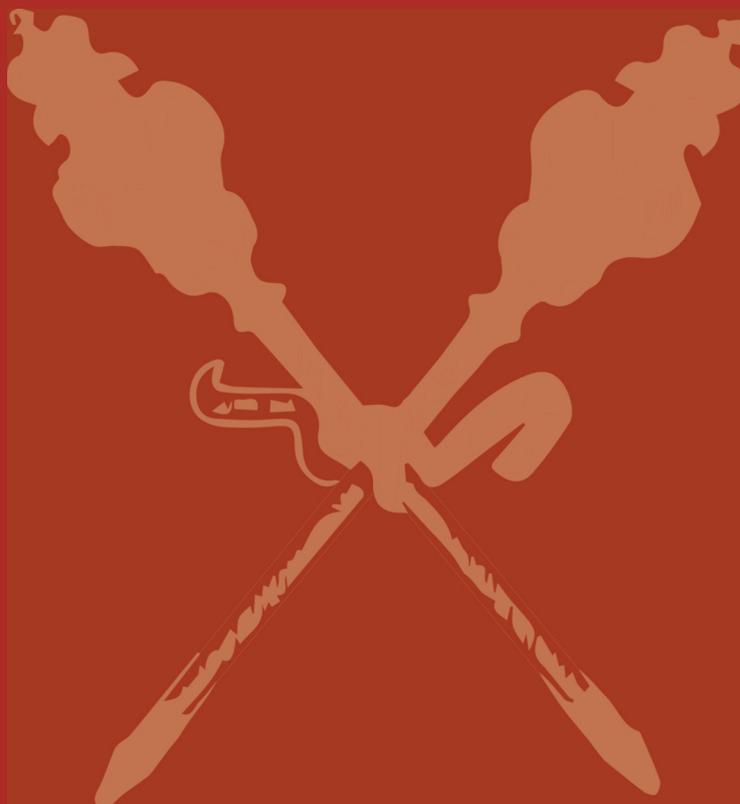


CORTE DEI CONTI

SEZIONI RIUNITE IN SEDE DI CONTROLLO

GIUDIZIO SUL RENDICONTO GENERALE DELLO STATO 2016

Memoria del Procuratore generale
Claudio Galtieri



INDICE

Pag.

Parifica giugno 2017

PARTE PRIMA

Profili finanziari e contabili del rendiconto 2016

VINCOLI COMUNITARI E MANOVRE DI BILANCIO 2

1. Il quadro normativo di riferimento; 2. Il semestre europeo 2016; 2.1 Le valutazioni della Commissione; 2.2 Stabilità e riforme nel Documento di economia e finanza; 2.3 La posizione del Consiglio; 3. La manovra di bilancio; 4. I risultati di finanza pubblica a fine 2016; 5. Considerazioni finali.

ENTRATE DELLO STATO 18

1. Premessa; 2. Le entrate nel conto del bilancio: gli accertamenti; 2.1 La gestione dei residui; 2.2. La gestione di cassa; 3. Le entrate tributarie; 3.1 Contrasto dell'evasione – cenni alla problematica dell'erosione fiscale; 3.2 Le entrate derivanti dall'attività di accertamento e controllo; 4. Le entrate extratributarie; 5. Entrate per alienazione e ammortamento di beni e riscossioni di crediti; 6. Entrate per accensione di prestiti.

ANALISI AGGREGATA DELLA SPESA DELLO STATO 66

1. Considerazioni di massima; 2. L'andamento complessivo delle spese; 3. Un tema cruciale: la Ricerca

AZIONI COLLEGATE AL BILANCIO EUROPEO 75

1. Flussi finanziari; 2. Politica di coesione economica e sociale; 3. Politica agricola comune; 4. Rettifiche finanziarie; 5. Irregolarità e frodi; 6. Conclusioni

PARTE SECONDA

Analisi di singoli programmi e missioni

SANITÀ 88

Premessa; 1. Il finanziamento del S.S.N. 2016; 2. La spesa sanitaria 2016; 3. L'articolazione delle spese a livello regionale; 4. L'articolazione dei costi per materie e territorio; 5. Le altre funzioni di spesa; 6. Il costo medio dell'assistenza sanitaria nelle varie regioni; 7. Riflessi della crisi economica sulla sanità; 8. Prospettive future.

POLITICHE DEL LAVORO E DINAMICHE DELLA SPESA PER IL PERSONALE 112

PUBBLICO *Premessa; 1. Quadro Normativo; 1.1. Legge delega n. 183/2014; 1.2 I diversi decreti legislativi attuativi; 1.3 Contrasto al lavoro irregolare; 1.4 Politica sociale: la legge n. 112/2016; 2. Obiettivi programmatici; 2.1 Politiche sociali; 2.2 Politiche previdenziali; 2.3*

Politiche del lavoro; 3. La programmazione nell'attività di vigilanza e i risultati conseguiti; 3.1 Premessa; 3.2 L'attività di vigilanza; 3.3. Considerazioni conclusive; 4 Dinamiche della spesa per il personale pubblico; 4.1 La situazione del personale e del costo del lavoro pubblico; 4.2 I recenti decreti legislativi.

INFRASTRUTTURE

137

1. Profili organizzativi e attività del Ministero Infrastrutture; 2. La riforma delle Autorità portuali; 3. Il piano degli aeroporti; 4. Conclusioni.

ISTRUZIONE

151

1. Premesse metodologiche - 2. Il percorso di riordino del Sistema Istruzione - 3. L'attuazione delle deleghe di cui alla legge n. 107/2015 - 4. Talune aree di criticità persistenti - 5. Università e Ricerca - 6. Riflessioni di sintesi

AMBIENTE

178

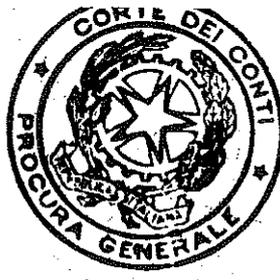
1. Il Ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare; 1.1 Le aree operative del Ministero; 1.2 I dati finanziari; 1.3 ISPRA e SOGESID; 1.4 L'Istituto Superiore per la protezione e la ricerca ambientale; 1.5 La SOGESID S.p.A.; 2. L'ecorendiconto; 2.1 Risorse finanziarie destinate alla spesa primaria ambientale; 2.2 Spesa primaria ambientale per Ministero e per Missione; 2.3 La spesa primaria ambientale realizzata; 3 L'emergenza ambientale nei più recenti interventi normativi; 3.1 La legge n. 132 del 2016; 3.2 La direttiva generale 2016; 3.3. Il decreto legge 29 dicembre 2016, n. 243 convertito con modificazioni dalla L. 27 febbraio 2017, n. 18; 4. Il codice dell'ambiente; 4.1 Dati statistici e monitoraggio; 4.2 Le prime sentenze della Cassazione;

ECCEDENZE DI SPESA – ACCANTONAMENTI SLITTATI – RILIEVI DEGLI UFFICI DI CONTROLLO DELLA CORTE DEI CONTI

205

ALLEGATO

211



REPUBBLICA ITALIANA

SEZIONI RIUNITE

DELLA CORTE DEI CONTI

* * *

MEMORIA

DEL PROCURATORE GENERALE

PRESSO LA CORTE DEI CONTI

IN SEDE DI GIUDIZIO

SUL RENDICONTO GENERALE DELLO STATO

PER L'ESERCIZIO

2016

* * *

IL PROCURATORE GENERALE

Visto l'art. 100, secondo comma, della Costituzione;

Visti gli artt. 39, 40 e 41 del T.U. approvato con R.D. del 12 luglio 1934, n. 1214;

Visto l'art. 6 del Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, approvato con deliberazione della Corte dei conti a Sezioni Riunite n. 14 del 16 giugno 2000;

Vista la legge del 24 dicembre 2003, n. 350 (legge finanziaria per il 2004);

Vista l'ordinanza del Presidente delle Sezioni Riunite della Corte dei conti, con la quale è stata fissata per il 27 giugno 2017 l'udienza delle stesse Sezioni Riunite per il giudizio sulla regolarità del rendiconto generale dello Stato relativo all'esercizio



finanziario 2016

DEPOSITA

La presente memoria.

* * *

PARTE PRIMA

Profili finanziari e contabili del rendiconto 2016

* * *

VINCOLI COMUNITARI E MANOVRE DI BILANCIO (Estensore V.P.G. Arturo Iadecola)

Sommario: 1. Il quadro normativo di riferimento; 2. Il semestre europeo 2016; 2.1 Le valutazioni della Commissione; 2.2 Stabilità e riforme nel Documento di economia e finanza; 2.3 La posizione del Consiglio; 3. La manovra di bilancio; 4. I risultati di finanza pubblica a fine 2016; 5. Considerazioni finali.

1. Il quadro normativo di riferimento.

Il processo di integrazione che ha dato vita all'Unione Economica e Monetaria, ossia l'insieme dei Paesi europei che adottano la moneta unica, ha assunto, quale criterio di riferimento, il rapporto tra il Prodotto interno lordo, il disavanzo e il debito pubblico. Il Trattato di Maastricht dell'11 dicembre 1991 ha, infatti, previsto, al fine della partecipazione all'Unione, una serie di parametri da rispettare, allo scopo di assicurare la massima convergenza tra le economie degli Stati aderenti. Tra questi spiccano, soprattutto in quanto devono essere rispettati anche dopo l'introduzione dell'euro, i seguenti due: rapporto indebitamento netto/Pil non superiore al 3% (ovvero superiore in via eccezionale e temporanea), là dove per indebitamento netto si intende il saldo globale del conto economico consolidato delle pubbliche Amministrazioni; rapporto debito pubblico/Pil inferiore al 60%, o comunque tendente ad avvicinarsi a questo valore con un ritmo adeguato.

Il Consiglio Europeo, inoltre, con la risoluzione del 17 giugno 1997 (seguita dai regolamenti nn. 1466/97 e 1467/97), ha adottato il Patto di Stabilità e Crescita, che



impegna gli Stati membri dell'Ue ad adottare le misure di politica economica ritenute necessarie per conseguire un saldo di bilancio a medio termine prossimo al pareggio o positivo. Il Patto è stato modificato nel 2005 e, da ultimo, nel novembre 2011, con il cosiddetto *six pack* (costituito da cinque regolamenti e da una direttiva)¹.

Il mancato rispetto dei parametri di convergenza comporta l'applicazione della procedura per i disavanzi eccessivi (art. 126 TFUE). In sostanza, là dove il rapporto indebitamento netto/Pil di uno Stato membro della Uem superi la soglia del 3%, la Commissione prepara una relazione che sottopone al Comitato economico e finanziario – cui partecipano i rappresentanti degli Stati membri, della Bce e delle banche centrali nazionali – affinché esprima il proprio parere. Se quest'ultimo conferma l'esistenza di un *deficit* eccessivo, la Commissione emette una raccomandazione che invia al Consiglio Ecofin – composto dai ministri europei dell'economia e delle finanze – il quale, a sua volta, può alternativamente archiviare il procedimento ovvero, ove confermi il *deficit* eccessivo, indirizzare una raccomandazione allo Stato membro affinché adotti le misure di finanza pubblica necessarie per correggere lo sconfinamento. La mancata adozione di misure efficaci comporta l'applicazione di sanzioni, quali la pubblicazione delle raccomandazioni da parte del Consiglio, ovvero anche di tipo pecuniario.

È il caso di precisare che la procedura per i disavanzi eccessivi non trova applicazione se il superamento del valore di riferimento del 3% viene considerato di natura temporanea ed eccezionale, e se il disavanzo non si discosta in modo significativo dal valore di riferimento.

Poiché, come è noto, il rispetto dei saldi europei deve essere assicurato dai risultati dell'intero conto economico consolidato delle Amministrazioni pubbliche, la

¹ Con il *six pack*, in particolare, è stata introdotta la regola del debito, recepita a livello nazionale con la legge di attuazione del principio dell'equilibrio di bilancio in Costituzione (l. n. 243/2012). Essa prevede a regime che, per assicurare la riduzione ad un ritmo adeguato del rapporto debito/Pil verso la soglia del 60%, almeno uno dei seguenti criteri venga rispettato: 1) la parte di debito in eccesso rispetto al valore di riferimento del 60% del Pil deve essere ridotta in media di 1/20 nel corso dei tre anni antecedenti quello in corso (criterio di tipo *backward-looking*); 2) l'eccesso di debito rispetto al primo *benchmark* sia attribuibile al ciclo economico (utilizzando un indicatore che esprime il rapporto debito/Pil che si sarebbe ottenuto se nei precedenti tre anni il numeratore venisse corretto per l'impatto del ciclo economico e il Pil nominale al denominatore fosse cresciuto allo stesso ritmo del prodotto potenziale); 3) la correzione intervenga nei due anni successivi a quello di riferimento (criterio di tipo *forward-looking*).



legislazione nazionale ha introdotto una serie di norme volte a rendere anche le autonomie territoriali diverse dallo Stato (Regioni ed Enti locali) responsabili del raggiungimento degli obiettivi stabiliti in sede europea. Ciò ha fatto, dapprima, con il meccanismo conosciuto come Patto di stabilità interno, e, successivamente, con l'introduzione dell'obbligo del pareggio di bilancio².

A tal riguardo, inoltre, la l. 3 dicembre 2009, n. 196 (legge di contabilità e finanza pubblica - lcf) ha espressamente sancito che tutte «*Le amministrazioni pubbliche concorrono al perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica definiti in ambito nazionale in coerenza con le procedure e i criteri stabili dall'Unione europea e ne condividono le conseguenti responsabilità*» (art. 1, comma 1, primo periodo). Questa previsione è stata recepita nella Costituzione ad opera della l. cost. 1/2012, che ha modificato l'art. 119 della Carta fondamentale. La lcf ha, altresì, stabilito che «*Le regioni, le province autonome di Trento e di Bolzano e gli enti locali determinano gli obiettivi dei propri bilanci annuali e pluriennali in coerenza con gli obiettivi programmatici risultanti dal Documento di Economia e Finanza*». A tal fine, nella manovra di finanza pubblica è inserito il quadro di riferimento normativo per il concorso agli obiettivi di finanza pubblica da parte degli enti territoriali (art. 8).

Il quadro delle previsioni di matrice europea in materia di finanza pubblica si è ulteriormente arricchito nel 2011, con l'approvazione, da parte del Consiglio europeo, del «*Patto euro plus*». Tale accordo, tra l'altro, individua, per gli Stati che vi hanno aderito, le seguenti priorità:

- stimolare la competitività e l'occupazione;
- rafforzare la stabilità finanziaria;
- assicurare la sostenibilità delle finanze pubbliche.

Il concreto perseguimento di questi obiettivi avviene attraverso lo strumento del c.d. semestre europeo. Si tratta di una procedura organica, che si articola nel primo semestre di ciascun anno, volta al coordinamento preventivo delle politiche economiche e di bilancio degli Stati membri.

² Art. 1, commi 707 ss., della l. 28 dicembre 2015, n. 208; art. 9 della l. 24 dicembre 2012, n. 243, come modificata dalla l. 12 agosto 2016, n. 164.



Di particolare rilievo è la previsione (art. 9, comma 1, lcf) che entro il 30 aprile di ogni anno ciascuno Stato deve presentare contestualmente al Consiglio e alla Commissione due documenti, il Programma di stabilità e il Programma nazionale di riforma, che definiscono le misure strategiche e di riforma per il raggiungimento degli obiettivi nazionali di crescita produttiva e occupazionale.

Entrambi i documenti sono inclusi altresì nel Documento di economia e finanza, che dev'essere presentato al Parlamento dal Governo entro il 10 aprile di ogni anno. Ciò comporta che al Parlamento siano presentati i medesimi documenti sottoposti alle Istituzioni europee.

Nel predisporre tali documenti, il Governo deve tenere conto delle linee guida di politica economica e di bilancio per l'Ue e l'area euro che il Consiglio europeo deve elaborare nel periodo febbraio-marzo di ogni anno.

All'inizio del mese di giugno, la Commissione elabora le raccomandazioni di politica economica e di bilancio per i singoli Stati membri, che poi devono essere approvate dal Consiglio ECOFIN, anche sulla base degli orientamenti espressi dal Consiglio europeo.

Nei mesi successivi, ciascuno Stato membro, tenuto conto delle raccomandazioni e delle decisioni degli organi europei, predispone il proprio bilancio e dà seguito alla manovra di finanza pubblica.

Nel quadro in esame si inseriscono i regolamenti Ue nn. 472/2013 e 473/2013 (c.d. *two pack*), entrati in vigore, con efficacia immediata negli ordinamenti dei singoli Stati, il 30 maggio 2013. È stato introdotto, in particolare, l'obbligo dell'invio alla Commissione e all'Eurogruppo, entro il 15 ottobre, contestualmente alla presentazione all'organo legislativo del disegno di legge di stabilità e del disegno di legge di bilancio, di un progetto di documento programmatico di bilancio per l'anno successivo, in cui sono sintetizzati i contenuti della manovra finanziaria. La Commissione rende un parere sul progetto entro la fine di novembre.

Infine, va segnalato che un ulteriore irrigidimento dell'obbligo del rispetto dei vincoli *deficit/Pil* e *debito/Pil* è conseguito al *fiscal compact* (o patto di bilancio), come è comunemente chiamato il Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla



governance dell'Unione economica e monetaria sottoscritto a Bruxelles il 2 marzo 2012 da 25 Capi di Stato e di Governo dell'Ue (non hanno aderito il Regno Unito e la Repubblica Ceca).

Il Trattato ha introdotto la regola del pareggio di bilancio, che si considera realizzato quando il saldo strutturale delle Amministrazioni pubbliche, inteso come saldo corretto per il ciclo e al netto delle misure *una tantum*, è pari all'obiettivo di medio termine specifico (MTO) per il Paese, come definito nel Patto di stabilità e crescita. Le deviazioni temporanee dall'obiettivo sono consentite unicamente in caso di circostanze eccezionali o di gravi crisi economico-finanziarie, e, comunque, nella misura in cui tale deroga non comprometta la sostenibilità del debito di lungo periodo.

Il Trattato ha, inoltre, previsto che la regola in questione fosse recepita dai singoli Stati con modifiche di carattere permanente e vincolante. Lo Stato italiano ha a ciò provveduto con la l. cost. 1/2012, che ha modificato gli artt. 81, 97, 117 e 119 Cost.

2. Il semestre europeo 2016.

2.1. Le valutazioni della Commissione.

Il 26 febbraio 2016, la Commissione ha pubblicato la relazione per Paese relativa all'Italia per il 2016, nella quale ha preso in esame i progressi compiuti dal Paese nel dar seguito alle raccomandazioni adottate, nei suoi confronti, nell'anno precedente.

L'analisi della Commissione ha preso avvio dalla premessa che, fino al 2014, nonostante le considerevoli misure adottate a livello nazionale ed europeo, l'economia ha continuato a contrarsi, pur dovendosi registrare, nel 2015, l'inizio di una ripresa graduale, con una corrispondente riduzione del tasso di disoccupazione. La ripresa, tuttavia, è stata ritenuta debole rispetto alla zona euro nel suo complesso, in conseguenza della persistenza di ostacoli strutturali all'allocazione efficiente delle risorse nell'economia; "*l'elevato debito pubblico*" – ha aggiunto la Commissione – "*continua, a sua volta, a penalizzare la performance economica dell'Italia e a esporre il paese agli shock esterni*".

Il giudizio sull'osservanza delle raccomandazioni indirizzate all'Italia nel 2015 è



stato, complessivamente, positivo. La Commissione ha menzionato, a tal riguardo, i provvedimenti adottati per riformare la *governance* nel settore bancario e per affrontare il problema dello *stock* dei crediti deteriorati, la riforma dell'istruzione in senso meritocratico, le misure volte a ridurre gli oneri amministrativi a carico dei cittadini e delle imprese e la legge delega per la riforma della pubblica amministrazione, osservando che *“si tratta di provvedimenti importanti per superare le debolezze di vecchia data dell'Italia”*.

È stata, nondimeno, evidenziata la necessità di una crescita più robusta della produttività, essenziale per correggere gli squilibri macroeconomici. Altri profili di criticità, nell'esame della Commissione, attengono alla scarsa competitività del costo del lavoro (rispetto ad altri Paesi della zona euro), al tasso di disoccupazione comunque preoccupante³ e alle *“sacche di vulnerabilità del settore bancario”*. Più in generale, si è rilevato che, data la sua centralità nella zona euro, l'Italia è fonte di potenziali ricadute sugli altri Stati membri, mentre la ripresa italiana risente, a sua volta, delle condizioni esterne: *“la ripresa modesta e le debolezze strutturali del Paese influiscono negativamente sulla ripresa e sul potenziale di crescita dell'Europa”*.

2.2. Stabilità e riforme nel Documento di economia e finanza.

Nel Documento di economia e finanza, approvato dal Consiglio dei Ministri l'8 aprile 2016, il Governo ha preso atto, innanzitutto, della circostanza che l'obiettivo di indebitamento netto delle amministrazioni pubbliche per il 2015, pari al 2,6% del Pil, era stato raggiunto. Ha, nel contempo, registrato la riduzione dei pagamenti per interessi, accompagnata al miglioramento del saldo primario, con un *surplus* pari all'1,6% del Pil. La differenza rispetto alla previsione fatta a settembre 2015 con la Nota di aggiornamento al Def, pari all'1,7%, è stata spiegata in ragione del minore gettito da

³ La Commissione è tornata sul tema con la comunicazione dell'8 marzo 2016 sulla valutazione dei progressi in materia di riforme strutturali, prevenzione e correzione degli squilibri macroeconomici e sui risultati degli esami approfonditi a norma del regolamento UE n. 1176/2011: *“L'Italia sta avviando la riforma della governance delle politiche attive del mercato del lavoro e sta iniziando a rafforzarne l'interazione con le politiche passive. Tuttavia, restano aperte alcune altre sfide, come il coordinamento insufficiente tra servizi per l'occupazione e servizi sociali, la mancanza di coinvolgimento e di partenariati con i datori di lavoro, l'adesione relativamente debole alle misure prese nel quadro delle politiche attive del mercato del lavoro e i finanziamenti insufficienti di queste ultime”*.



imposte dirette e in conto capitale e delle maggiori spese per consumi intermedi. Al tempo stesso, è stata ravvisata una crescita delle imposte indirette maggiore del previsto, come pure maggiore del previsto è stata la discesa delle spese per redditi da lavoro dipendente e per prestazioni sociali in denaro e delle altre uscite primarie correnti⁴.

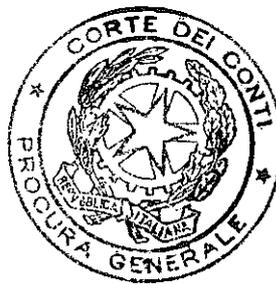
Il Governo ha, poi, illustrato gli obiettivi per il 2016. L'indebitamento netto previsto è stato indicato nel 2,3% del Pil, a fronte del 2,2% stimato a settembre 2015, poi elevato al 2,4 in connessione con gli interventi per la sicurezza e la cultura disposti in novembre, dopo gli attentati in Francia. Le proiezioni per i pagamenti di interessi sul debito pubblico sono state ridotte, rispetto al settembre 2015, dal 4,3% al 4% del Pil.

Un certo ottimismo ha accompagnato la previsione dell'avanzo primario, valutato per il 2016 nell'1,7% del Pil, e dunque in leggero aumento rispetto al 2015. Questa previsione ha tenuto conto, come illustrato nel Def, dell'effettiva spendibilità delle autorizzazioni di spesa, di un forte impegno amministrativo nell'attività di riscossione delle entrate e di azioni volte ad accrescere moderatamente l'entità delle dismissioni immobiliari.

Rispetto ai vincoli europei, l'analisi si è articolata muovendo dalla constatazione che il saldo strutturale, in presenza di un indebitamento netto del 2,3% del Pil nel 2016,

⁴ Secondo la stima del Governo (Documento di economia e finanza 2016, Sez. I – Programma di stabilità, pag. 104 ss.), la l. 28 dicembre 2015, n. 208, legge di stabilità per il 2016, ha determinato un incremento dell'indebitamento netto pari a circa 17,6 miliardi nel 2016, 19,1 miliardi nel 2017, 16,1 miliardi nel 2018 e 13,8 miliardi nel 2019. In termini di fabbisogno, la manovra del 2015 ha comportato un peggioramento di circa 19,1 miliardi nel 2016, 19,2 miliardi nel 2017, 16,2 miliardi nel 2018 e 13,8 miliardi nel 2019. Il saldo netto da finanziare è incrementato di circa 22,8 miliardi nel 2016, 24,7 miliardi nel 2017, 24,2 miliardi nel 2018 e di circa 20,0 miliardi nel 2019. In base all'analisi contenuta nel Def, i maggiori effetti sul saldo del bilancio dello Stato, rispetto all'indebitamento netto e al fabbisogno, sono stati connessi, principalmente, oltre che alle misure sulle Amministrazioni locali che non impattano sul saldo netto da finanziare, alla rimodulazione di alcuni stanziamenti di spese in conto capitale disposte dalla Legge di Stabilità per allineare il livello dei finanziamenti alle previsioni incorporate nei quadri di finanza pubblica dei documenti programmatici. Sul 2016 ha, inoltre, inciso lo stanziamento di risorse, senza effetti in termini di fabbisogno e indebitamento netto, predestinate ad eventuali finanziamenti ponte al Fondo europeo di risoluzione unico per gli enti creditizi e finanziari in stato di dissesto finanziario.

Sempre secondo l'analisi contenuta nel Def, il decreto legge recante misure urgenti riguardanti, tra l'altro, la riforma delle banche di credito cooperativo (d.l. 14 febbraio 2016, n. 13, conv. con l. 8 aprile 2016, n. 49), approvato nel mese di febbraio 2016, ha determinato, invece, una ricomposizione delle voci del conto consolidato della PA, con effetti principalmente sul 2016, senza incidere sui saldi di finanza pubblica. La manovra lorda derivante da entrambi i provvedimenti è risultata pari a circa 17,0 miliardi nel 2016, circa 15,4 miliardi nel 2017, 17,0 miliardi nel 2018 e 17,1 miliardi nel 2019. Le riduzioni di spesa hanno costituito più del 60 % delle risorse reperite nel biennio 2016-2017 e superato il 70 % nel 2018 e 2019, con una prevalenza della componente di natura corrente.



sarebbe stato pari all'1,2% del Pil, e quindi in peggioramento di circa 0,7% rispetto al 2015. Ciò nondimeno, ove fossero state accolte le richieste di flessibilità avanzate dall'Italia, la variazione in questione avrebbe potuto considerarsi tale da non costituire una "deviazione significativa" ai fini del rispetto del Patto. Il programma presentato nel Documento avrebbe dovuto portare a una progressiva riduzione dell'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche, stimato nell'1,8% del Pil nel 2017 e nello 0,9% del Pil nel 2018, sino a giungere a un lieve *surplus* nel 2019. Su base strutturale, questo miglioramento si sarebbe dovuto accompagnare a una riduzione del saldo dall'1,2% del Pil nel 2016 all'1,1% nel 2017, e, di seguito, allo 0,8% nel 2018 e allo 0,2% nel 2019; livello, quest'ultimo, che avrebbe assicurato all'Italia il conseguimento dell'obiettivo di medio termine.

Il Governo ha osservato come, in linea di principio, le regole di rientro verso l'obiettivo in questione avrebbero richiesto, entro il 2017, il miglioramento del saldo strutturale di almeno 0,5 punti percentuali di Pil. Ha, tuttavia, ritenuto che operare una simile stretta fiscale sarebbe stato "*inopportuno e controproducente*", alla luce di fattori concomitanti quali i rischi di deflazione e di stagnazione, l'insufficiente coordinamento delle politiche di bilancio nell'area dell'euro, gli effetti indesiderati, in termini di crescita del Pil e di sostenibilità delle finanze pubbliche, delle eccessive strette fiscali, i costi delle riforme strutturali, e infine la sottostima della crescita potenziale (*output gap*) dell'Italia.

Sotto il profilo della politica di bilancio per il triennio 2017-2019, il Governo ha manifestato l'intendimento di attuare una manovra di tipo innovativo, tale da garantire, nel 2017, i menzionati risultati (indebitamento netto pari all'1,8% del Pil) "*attraverso un mix di interventi di revisione della spesa pubblica, ivi incluse le spese fiscali, e di strumenti che accrescano la fedeltà fiscale e riducano i margini di evasione ed elusione*", ferma restando, in quanto compatibile con gli equilibri di bilancio, la prosecuzione del processo di riduzione del carico fiscale sulle famiglie e sulle imprese. Nel biennio 2018-2019, in particolare, si sarebbero ampliate le misure riguardanti la *spending review*.

Con riguardo alla riduzione del rapporto tra il debito pubblico e il Pil, il



Governo ha ribadito come la stessa costituisse un suo obiettivo prioritario. Il debito pubblico, nel 2015, si era quasi stabilizzato, grazie a proventi da privatizzazioni e dismissioni superiori allo 0,4% del Pil. Per il 2016, il rapporto tra debito e Pil sarebbe dovuto scendere al 132,4% (dal 132,7% del 2015). Se le privatizzazioni e le dismissioni avessero dato un contributo dello 0,5%, sarebbe risultata minore la discesa del fabbisogno delle Amministrazioni pubbliche rispetto all'indebitamento netto. Questa differenza, tuttavia, si sarebbe ridotta negli anni successivi, portando a una riduzione del debito lordo al 123,8% del Pil nel 2019.

2.3. *La posizione del Consiglio.*

A seguito della presentazione del Programma nazionale di riforma e del Programma di stabilità da parte dell'Italia, avvenuta il 28 aprile 2016, il Consiglio dell'Ue, recependo la proposta della Commissione del 18 maggio 2016, ha emesso la raccomandazione del 12 luglio 2016.

In primo luogo, il Consiglio ha preso in considerazione la previsione, contenuta nel Programma di stabilità, di una riduzione progressiva del rapporto debito pubblico/Pil, il quale, dopo essersi attestato al 132,7% nel 2015, sarebbe dovuto, poi, diminuire gradualmente fino al 123,8% nel 2019. Ha sottolineato il carattere fondamentale dell'attuazione del vasto programma di privatizzazioni presentato dalle autorità italiane, dato il suo previsto contributo allo sforzo di riduzione del debito; a tal proposito, tuttavia, ha ritenuto "*molto ambizioso*" l'obiettivo di ricavarne proventi pari allo 0,5% l'anno nel periodo 2016-2018, e allo 0,3% nel 2019, in considerazione, fra l'altro, dei ritardi subiti da alcuni piani di privatizzazione. In ogni caso, ha ritenuto "*plausibile*" lo scenario macroeconomico su cui si fondavano le proiezioni di bilancio.

In secondo luogo, il Consiglio si è soffermato sulle richieste, formulate dall'Italia nel 2015, di essere autorizzata ad operare delle deviazioni dal percorso di avvicinamento all'obiettivo di bilancio a medio termine richiesto nel 2016, per complessivi 0,5 punti, per tenere conto di significative riforme strutturali, confermate nel Programma nazionale di riforma, con ricadute positive sulla sostenibilità a lungo



termine delle finanze pubbliche⁵. L'organo ha ritenuto "plausibili" le stime delle Autorità nazionali, secondo le quali l'impatto delle riforme sul Pil reale sarebbe stato pari a 2,2 punti percentuali entro il 2020, e ha, quindi ritenuto che l'Italia potesse beneficiare *in toto* della deviazione temporanea richiesta, a condizione che desse adeguata attuazione alle riforme prospettate.

Il Consiglio non ha accolto, invece, integralmente (ma limitatamente a 0,25 punti) la richiesta di un'ulteriore deviazione, pari a 0,3 punti percentuali di Pil, dal percorso di avvicinamento al predetto obiettivo, giustificata dalla esigenza di tenere conto della spesa nazionale per gli investimenti in progetti cofinanziati dall'Ue, sollevando dubbi sulla fattibilità di investimenti di tale importo nell'anno di riferimento.

Un'altra deviazione è stata autorizzata in relazione alle ripercussioni sul bilancio dell'afflusso eccezionale di rifugiati e delle misure di sicurezza eccezionali, stimate dalla Commissione, in linea con quanto indicato nel Programma di stabilità, in 0,04% del Pil nel 2016 per la spesa connessa ai rifugiati e in 0,06% del Pil nel 2016 per le misure di sicurezza. Il Consiglio, a tal riguardo, ha ritenuto che le disposizioni del regolamento CE n. 1466/97 consentissero di tenere conto di tali spese supplementari, *"in quanto l'afflusso dei rifugiati e la gravità della minaccia terroristica sono eventi eccezionali, il loro impatto sulle finanze pubbliche italiane è considerevole e la sostenibilità non risulterebbe compromessa consentendo una deviazione temporanea dal percorso di aggiustamento verso l'obiettivo di bilancio a medio termine"*.

L'esame è proseguito con la valutazione delle previsioni fatte dalla Commissione circa il peggioramento strutturale del -0,7% del Pil nel 2016, in ordine alle quali il Consiglio ha messo in evidenza il rischio del mancato rispetto del Patto di Stabilità e Crescita.

Dopo una disamina complessiva delle riforme in atto e degli interventi ritenuti necessari, l'organo ha raccomandato l'adozione di provvedimenti volti, in particolare, a: limitare le deviazioni autorizzate dal percorso di avvicinamento all'obiettivo di

⁵ Le riforme previste interessavano i seguenti ambiti: 1) la pubblica amministrazione e la semplificazione; 2) i mercati dei prodotti e dei servizi; 3) il mercato del lavoro; 4) la giustizia civile; 5) l'istruzione; 6) lo



bilancio a medio termine; conseguire un aggiustamento annuo di bilancio verso l'obiettivo di bilancio a medio termine pari ad almeno lo 0,6% del Pil nel 2017; accelerare l'attuazione del programma di privatizzazioni e destinare le conseguenti entrate straordinarie alla riduzione del debito pubblico; trasferire il carico fiscale dai fattori di produzione al consumo e al patrimonio; ridurre numero e portata delle agevolazioni fiscali e completare la riforma del catasto entro il primo semestre 2017; migliorare *“il rispetto dell'obbligo tributario, anche mediante sistemi elettronici di fatturazione e pagamento”*⁶.

3. La manovra di bilancio.

Il 28 settembre 2016, il Consiglio dei Ministri ha approvato la Nota di aggiornamento al Documento di economia e finanza, contenente, tra l'altro, le stime aggiornate dei saldi di finanza pubblica. L'indebitamento netto è stato calcolato nel 2,4% del Pil; l'aumento rispetto alle previsioni originarie è stato giustificato dalla revisione al ribasso della crescita del Pil reale per il 2016, sostanzialmente in linea con la legge di stabilità 2016. L'obiettivo di indebitamento per il 2017 è, così, salito al 2% del Pil (mentre nel Def era stato stimato nell'1,8%), senza, quindi, la prevista variazione del saldo strutturale, che sarebbe rimasto all'1,2% del Pil.

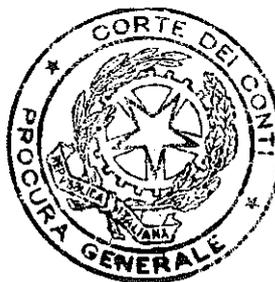
Al fine del raggiungimento di questo obiettivo, il Governo ha calcolato di dover attuare una manovra per il 2017 pari allo 0,5% del Pil⁷, da dettagliare nella legge di bilancio attraverso nuove misure di riduzione strutturale della spesa corrente e misure volte a recuperare base imponibile e ad accrescere la fedeltà fiscale.

Sono state, peraltro, formulate previsioni di una forte discesa dell'indebitamento

spostamento del carico fiscale; 7) provvedimenti per ridimensionare lo *stock* dei crediti deteriorati e riformare le procedure d'insolvenza; 8) la revisione della spesa pubblica come misura di finanziamento.

⁶ La raccomandazione ha altresì indicato, quali ulteriori settori di intervento, la riforma della pubblica amministrazione, la lotta contro la corruzione, la durata dei procedimenti civili, il ridimensionamento dello *stock* dei crediti deteriorati, le riforme in materia di governo societario nel settore bancario, la riforma delle politiche attive del mercato del lavoro, la lotta contro la povertà e la spesa sociale e, infine, la concorrenza, specialmente nei settori delle professioni regolamentate, dei trasporti, della sanità, del commercio al dettaglio e dell'aggiudicazione delle concessioni.

⁷ L'analisi ha preso in considerazione la previsione dell'indebitamento netto 2017 nell'1,6% del Pil, cui si aggiungono 0,9 punti percentuali di Pil di clausole di salvaguardia che il Governo ha dichiarato di voler disapplicare.



netto per il biennio 2018-2019 (1,2% del Pil nel 2018 e 0,2% del Pil nel 2019), con la conseguente riduzione del saldo strutturale, rispettivamente, allo 0,7% e allo 0,2% per ciascun anno.

Per quanto concerne il rapporto debito/Pil, il Governo ha dato conto dei dati di contabilità annuale nazionale diffusi dall'ISTAT il 23 settembre, che, rivedendo il livello del Pil nominale, avevano comportato una riduzione del rapporto debito/Pil a fine 2015 dal 132,7% al 132,3%. La previsione per il 2016 è stata, tuttavia, rivista al rialzo, e cioè da 132,4% del Def a 132,8%, a causa della preconizzata minore crescita del Pil e della riduzione della previsione di proventi da privatizzazioni. Sotto altro profilo, la spesa per interessi è stata rideterminata in leggero ribasso rispetto al Def. L'emissione di titoli sopra la pari, inoltre, ha consentito la riduzione del debito dello 0,1% rispetto al Pil.

Anche per il rapporto debito/Pil, come per quello indebitamento netto/Pil, la Nota ha formulato previsioni maggiormente rosee per gli anni a seguire, che avrebbero dovuto portarlo a scendere al 126,6% nel 2019. Il Governo ha ipotizzato, nello scenario programmatico della Nota, la crescita del Pil nominale, a partire dal 2018, al di sopra del costo medio di finanziamento, il che avrebbe accelerato notevolmente la discesa del rapporto debito/Pil.

La manovra di bilancio è stata attuata con la l. 11 dicembre 2016, n. 232, che ha assommato in sé, come è noto, il contenuto della legge di stabilità e di quella di bilancio, e con l'anteriore collegato d.l. 22 ottobre 2016, n. 193, conv. con L. 1° dicembre 2016, n. 225. L'importo complessivo è di 29,8 miliardi per il 2017⁸, e, rispettivamente, di 26,3 e 27,1 miliardi per i due anni successivi.

I principali ambiti di intervento della manovra possono essere individuati nella riduzione della pressione fiscale, nel rilancio degli investimenti, nel rafforzamento del *welfare* e nel potenziamento del c.d. capitale umano⁹.

⁸ Come osservato dalle Sezioni Riunite della Corte dei conti nel menzionato *Rapporto* (pag. 38), per il 2017 la riduzione delle entrate costituisce oltre il 56% della manovra, soprattutto per il peso delle risorse necessarie per l'abolizione della clausola IVA.

⁹ Così il Def 2017, Sez. I – Programma di stabilità, approvato dal Consiglio dei Ministri l'11 aprile 2017, pag. 115, ove si rileva, altresì, che *“Una quota rilevante delle risorse è assorbita dalla disattivazione*



Si segnalano, più in particolare, le rilevanti novità in materia pensionistica¹⁰.

4. I risultati di finanza pubblica a fine 2016.

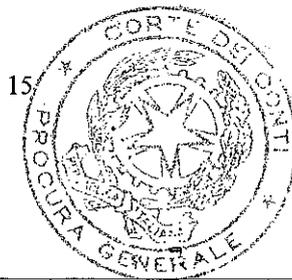
Dall'esame dei risultati differenziali del rendiconto generale dello Stato 2016, emerge, tra gli altri, l'ammontare dell'indebitamento netto, pari a € -39.686.277.599,62. Le previsioni definitive di competenza erano di € -39.167.664,071,56.

Per quanto attiene, invece, ai saldi rilevanti in ambito europeo, il rapporto tra l'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche e il Pil, secondo le stime di fine esercizio, è stato, nel 2016, del 2,4%.

Conto consolidato delle Amministrazioni pubbliche (1) (miliardi di euro e percentuali del PIL)						
VOCI	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Entrate correnti	737,1	765,7	763,3	769,8	780,5	781,9
<i>Di cui:</i> contributi sociali	216,3	215,8	215,3	214,3	219,1	221,4
Imposte dirette	226,8	239,8	240,9	237,8	243,0	248,5
Imposte indirette	231,1	246,7	239,8	248,8	249,9	242,2
Entrate in conto capitale	10,7	5,9	8,8	6,7	5,4	6,6
Totale entrate	747,8	771,7	772,1	776,5	785,9	788,5
In % del PIL	45,7	47,8	48,1	47,9	47,8	47,1
Spese primarie correnti	666,4	671,4	683,7	691,0	693,8	705,7
Interessi	76,4	83,6	77,6	74,4	68,1	66,3
Spese in conto capitale (2)	65,7	63,9	57,7	60,1	68,2	57,3

della clausola di salvaguardia prevista da precedenti disposizioni legislative, che avrebbe comportato un aumento di tre punti percentuali dell'aliquota IVA al 10 % e di due punti percentuali dell'aliquota IVA al 22 % per il 2017, nonché dalla sterilizzazione dell'incremento delle accise sui carburanti per gli anni 2017 e 2018 (complessivamente 15,3 miliardi nel 2017 e 0,2 miliardi nel 2018)".

¹⁰ È stato introdotto, su base volontaria, per favorire l'accesso alla pensione anticipata, l'istituto dell'anticipo pensionistico (c.d. APE) per le persone con età minima di 63 anni che maturerebbero il diritto alla pensione di vecchiaia entro tre anni e sette mesi. L'istituto consiste nell'erogazione, per quote mensili, di un prestito assistito dalla garanzia dello Stato, da restituire, a rate, dalla data in cui matura il diritto alla pensione di vecchiaia. Nel caso di soggetti in particolari condizioni di bisogno, che hanno comunque compiuto 63 anni di età, è stato previsto l'anticipo pensionistico finanziato direttamente dallo Stato, senza obbligo di rimborso.



<i>Di cui:</i> investimenti fissi lordi	45,3	41,4	38,5	36,8	36,7	35,0
Totale spese	808,6	818,9	819,0	825,5	830,1	829,3
In % del PIL	49,4	50,8	51,0	50,9	50,5	49,6
Saldo primario	15,6	36,4	30,7	25,4	23,9	25,5
In % del PIL	1,0	2,3	1,9	1,6	1,5	1,5
Indebitamento netto	60,8	47,2	46,9	49,0	44,2	40,8
In % del PIL	3,7	2,9	2,9	3,0	2,7	2,4
Fonte: Istat. (1) Eventuali mancate quadrature sono dovute all'arrotondamento delle cifre decimali. – (2) In questa voce sono registrati (con segno negativo) i proventi derivanti dalla cessione di attività non finanziarie.						

A tale risultato hanno contribuito, da un lato, la riduzione della spesa per interessi, e, dall'altro, l'aumento dell'avanzo primario, che, secondo le stime della Commissione europea, si conferma superiore di oltre un punto percentuale rispetto a quello medio degli altri paesi dell'area dell'euro¹¹.

Le spese globali delle Amministrazioni pubbliche sono rimaste stabili, nel complesso, rispetto al 2015, con una diminuzione di quelle in conto capitale (-16%) e per interessi (-2,6%), compensata, sostanzialmente, dalla crescita della spesa primaria corrente (1,6%). La minor spesa di parte capitale si ricollega, da un lato, alla diminuzione degli investimenti lordi, e, dall'altro, al fatto che il valore di riferimento, nel 2015, è stato influenzato dal pagamento degli arretrati ai pensionati, per effetto della sentenza della Corte costituzionale n. 70/2015¹², e dall'erogazione ad alcuni istituti di credito delle risorse del Fondo di risoluzione nazionale¹³.

Sotto il profilo delle entrate, l'aumento delle stesse è stato dello 0,3% rispetto al 2015, mentre la pressione fiscale si è ridotta di circa mezzo punto percentuale,

¹¹ Cfr. Banca d'Italia, *Bollettino economico*, n. 2/2017, pag. 40 ss.

¹² La sentenza ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 24, comma 25, del d.l. 6 dicembre 2011, n. 201, conv. con l. 22 dicembre 2011, n. 214, nella parte in cui prevedeva: "In considerazione della contingente situazione finanziaria, la rivalutazione automatica dei trattamenti pensionistici, secondo il meccanismo stabilito dall'art. 34, comma 1, della legge 23 dicembre 1998, n. 448, è riconosciuta, per gli anni 2012 e 2013, esclusivamente ai trattamenti pensionistici di importo complessivo fino a tre volte il trattamento minimo INPS, nella misura del 100%".

¹³ Il Fondo è stato creato dalla Banca d'Italia il 18 novembre 2015, con il provvedimento 1226609, in ottemperanza alla direttiva europea UE/2014/59 (*Bank Recovery and Resolution Directive*).



raggiungendo il 42,9%.

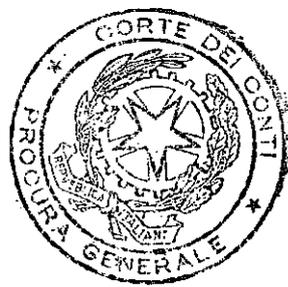
Il fabbisogno del settore pubblico, al netto delle dismissioni mobiliari, si è ridotto a 43,00 miliardi di euro, diminuendo di 13,9 miliardi rispetto all'anno 2015.

Infine, il debito delle pubbliche Amministrazioni è cresciuto di 45,1 miliardi di euro¹⁴. Ne è derivato l'assestamento del rapporto tra debito e Pil al 132,6%, in aumento rispetto all'anno precedente.

Secondo le valutazioni più recenti¹⁵, l'avanzo primario ha contribuito a ridurre tale rapporto per 1,5 punti percentuali. Il divario tra l'onere medio del debito e la crescita nominale del Pil lo ha, invece, fatto aumentare dell'1,8%.

All'ulteriore incremento hanno contribuito fattori residuali, che hanno inciso sul debito ma non sull'indebitamento netto. Tra essi, la crescita delle disponibilità liquide del Tesoro, in difetto della quale il rapporto debito/Pil sarebbe rimasto sostanzialmente invariato. Ulteriori fattori di aumento sono stati i flussi generati da strumenti finanziari derivati e la riclassificazione tra i prestiti di alcune passività in derivati, secondo quanto

¹⁴ Sul tema della composizione e della struttura del debito nel 2016, si veda l'analisi delle Sezioni Riunite in sede di controllo della Corte dei conti, inclusa nel rapporto 2017 sul coordinamento della finanza pubblica approvato il 27 marzo 2017 (del. n. 3/SSRRCO/RCFP/2017): "In primo luogo, l'aumento di debito è risultato sì in accelerazione, ma a fronte di un contributo delle poste sotto la linea meno favorevole rispetto a quanto accaduto nel 2015. Per contro, il fabbisogno lordo si è ridotto nettamente, attestandosi al livello più basso dal 2008. Il maggiore debito riflette, infatti, anche un accumulo di disponibilità liquide che sono aumentate di 7,4 miliardi, mentre nel 2015 si erano ridotte di 11 miliardi apportando un analogo contributo positivo alla variazione del debito. Inoltre, il fabbisogno lordo ha ricevuto un contributo molto limitato dalle entrate per dismissioni, 880 milioni di euro a fronte di 6,6 miliardi nel 2015 (4,2 miliardi in media annua negli ultimi cinque anni). (...) Inoltre, la composizione del debito rivela una struttura solida, che è ulteriormente migliorata nel 2016 in termini di protezione dal rischio di rifinanziamento. I collocamenti sono stati favorevoli, permettendo un aumento della quota di debito a lungo termine che ha beneficiato anche di emissioni effettuate sul lunghissimo periodo (quasi 30 miliardi sopra i 20 anni), con molta richiesta e a tassi eccezionalmente bassi. La vita media residua del debito complessivo, nei dati della Banca d'Italia, è arrivata a 7,3 anni dai 6,9 degli ultimi tre anni. Se consideriamo lo stock di titoli di Stato a fine 2016, sulla base dei dati resi noti dal MEF, la quota a tasso variabile non è mai stata così bassa, sotto al 14 % del totale, i BOT sono scesi al 5,7 %, un livello minimo storico (erano al 6,3 % a fine 2015 e al 9,2 % a fine 2012) e i BTP hanno superato l'82 %. Nonostante lo spostamento dei collocamenti verso titoli a più lungo termine, e nonostante la risalita dei tassi dall'autunno, il rendimento all'emissione medio annuo ha toccato un altro minimo storico, 0,55 %, e il costo medio dei titoli in essere è sceso sotto al 3 %. La composizione per settore detentore evidenzia un aumento dei titoli detenuti dalla Banca d'Italia dal 9 al 14 % del totale, conseguenza degli acquisti relativi al Quantitative Easing; tale aumento si è riflesso in una ulteriore riduzione di quelli in mano a famiglie e imprese, scesi al 4 %. Relativamente stabile al 37 % la quota in portafogli esteri; si tratta di una quota relativamente bassa, anche nel confronto con altri Paesi, cui è associato di conseguenza un livello di vulnerabilità basso".



previsto dalle regole statistiche europee. Queste variazioni sono state, tuttavia, parzialmente compensate dalle differenze cassa-competenza, legate per lo più ai rapporti finanziari con l'Ue, e agli scarti e ai premi all'emissione e al rimborso.

5. Considerazioni finali.

Una prima considerazione attiene al raggiungimento degli obiettivi previsti per l'anno 2016.

Il rapporto tra l'indebitamento netto e il Pil, calcolato, come si è detto, nel 2,4%, è pressoché in linea con le previsioni formulate in autunno dal Governo, dapprima nella Nota di aggiornamento del Def 2016 e poi nella Nota tecnico illustrativa alla legge di bilancio 2017-2019 (Nti). Rispetto all'anno precedente, vi è stato un miglioramento dello 0,3%.

Le entrate e le spese totali sono risultate pari, rispettivamente, al 47,1% e al 49,6% del Pil, a fronte di una stima, contenuta nella Nti, di 47% e 49,5%. Più in particolare, rispetto alle previsioni, gli scostamenti di maggior rilievo hanno interessato le spese correnti al netto degli interessi (+ 3.502 milioni), le entrate tributarie comprensive delle imposte in conto capitale (+ 2.767 milioni), i contributi sociali (+ 1.771 milioni) e le altre entrate in conto capitale (- 2.256 milioni). Le spese in conto capitale sono risultate, invece, di poco inferiori alle attese (-942 milioni), mentre la spesa per interessi le ha pressoché rispecchiate (-206 milioni).

Qualche considerazione può anche farsi in merito alle prospettive dell'esercizio in corso e dei prossimi.

Nella manovra di bilancio, l'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche è stato programmato, per il 2017, al 2,3% del Pil, con una progressiva riduzione fino al 2019.

Le previsioni sono state confermate, almeno per l'anno in corso, dal nuovo Def, pur con una variazione delle componenti del saldo.

Per quanto concerne gli anni successivi, invece, le stime sono state riviste in senso negativo: la previsione è stata portata, infatti, all'1,3% e allo 0,6%,

¹⁵ Banca d'Italia, *Relazione annuale – anno 2016*, pubblicata il 31 maggio 2017, pag. 134 ss.



rispettivamente per il 2018 e per il 2019, a fronte dell'1,1% e 0,2% indicati nella Nti.

Nelle considerazioni del Governo, le nuove previsioni, rispetto a quelle espresse nella manovra, scontano gli effetti di una crescita del Pil nominale più elevata per l'anno in corso, ma più contenuta negli anni successivi.

Prendendo, poi, a riferimento le previsioni della manovra di bilancio inerenti all'avanzo primario, può riscontrarsi, per il 2017, un valore dell'1,4%, in riduzione rispetto all'1,5% del 2016. È stato, nondimeno, prefigurato un rafforzamento per i prossimi anni, fino al 3,2% nel 2019.

Il rapporto debito/Pil è stato previsto, infine, in 132,6% per il 2017, con progressiva riduzione, fino al 126,7% nel 2019¹⁶.

* * *

ENTRATE DELLO STATO (Estensore V.P.G. Antongiulio Martina)

Sommario: 1. Premessa; 2. Le entrate nel conto del bilancio: gli accertamenti; 2.1 La gestione dei residui; 2.2. La gestione di cassa; 3. Le entrate tributarie; 3.1 Contrasto dell'evasione – cenni alla problematica dell'erosione fiscale; 3.2 Le entrate derivanti dall'attività di accertamento e controllo; 4. Le entrate extratributarie; 5. Entrate per alienazione e ammortamento di beni e riscossioni di crediti; 6. Entrate per accensione di prestiti.

1. Premessa

L'art. 81, primo comma, della Costituzione prevede che “lo Stato assicura l'equilibrio tra le entrate e le spese del proprio bilancio, tenendo conto delle fasi avverse e delle fasi favorevoli del ciclo economico”¹⁷.

¹⁶ Nella determinazione dei saldi ha influito l'esercizio, da parte del Governo, dell'opzione, autorizzata dal Parlamento il 12 ottobre 2016, di innalzare fino a un massimo di 0,4 punti percentuali il rapporto tra indebitamento e Pil, al fine di poter gestire nel modo migliore le emergenze derivanti dagli eventi sismici e dai flussi migratori. Così il *Rapporto* delle Sezioni Riunite (pag. 37).

¹⁷ L'art. 14, primo comma, della L. 24.12.2012, n. 243, recante disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'articolo 81, sesto comma, della Costituzione, stabilisce che “l'equilibrio del bilancio dello Stato corrisponde ad un valore del saldo netto da finanziare o da impiegare coerente con gli obiettivi programmatici di cui all'articolo 3, terzo comma” il quale, a sua volta, dispone che “i documenti di programmazione finanziaria e di bilancio stabiliscono, per ciascuna annualità del periodo di programmazione, obiettivi del saldo del conto consolidato, articolati per sottosettori, tali da



Considerato che, a termini dell'art. 2, lett. h), il saldo netto da finanziare costituisce il risultato differenziale fra entrate finali e spese finali è evidente che l'andamento delle entrate dello Stato, risultante dal rendiconto generale, assume rilievo non solo ai fini della verifica della corretta gestione del relativo stato di previsione e dell'attendibilità delle relative previsioni, ma anche quale aggregato che, opportunamente riclassificato secondo le regole comunitarie di contabilità nazionale, confluisce nel calcolo delle grandezze rilevanti ai fini della verifica del conseguimento degli obiettivi di convergenza e dell'obiettivo di medio termine.

Nel presente contributo si procederà, dunque, ad una analisi di numerose problematiche meritevoli di approfondimento, emergenti dall'esame del rendiconto generale, avuto riguardo alla parte "entrate" del conto del bilancio.

2. Le entrate nel conto del bilancio: gli accertamenti.

A termini dell'art. 36, secondo comma, della L. 196/2009, il conto del bilancio, in relazione alla classificazione del bilancio, comprende, fra l'altro:

- le entrate di competenza dell'anno, accertate, riscosse o rimaste da riscuotere (lett. a);
- la gestione dei residui attivi degli esercizi anteriori (lett. c);
- le somme versate in tesoreria per ciascuna unità elementare di bilancio, ai fini della gestione e della rendicontazione del bilancio distintamente in conto competenza e in conto residui (lett. d);
- il conto totale dei residui attivi che si tramandano all'esercizio successivo (lett. e).

In conformità allo schema legislativo, la presente disamina prenderà, pertanto, le mosse dagli accertamenti di competenza.

assicurare almeno il conseguimento dell'obiettivo di medio termine ovvero il rispetto del percorso di avvicinamento a tale obiettivo nei casi previsti dagli articoli 6 e 8" (che disciplinano, rispettivamente, gli scostamenti dall'obiettivo programmatico strutturale in caso di eventi eccezionali ed il meccanismo di correzione degli scostamenti).

L'art.14, quarto comma, della L. 24.12.2012, n. 243, recante disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'articolo 81, sesto comma, della Costituzione, prevede, poi, che "il rendiconto generale dello Stato indica il saldo netto da finanziare effettivamente conseguito nell'anno di riferimento e dà autonoma evidenza degli eventuali scostamenti rispetto al valore indicato dalla legge di bilancio ai sensi del comma 2. Nella relazione allegata al disegno di legge recante il rendiconto generale dello Stato sono evidenziate le ragioni dello scostamento rispetto al valore indicato dalla legge di bilancio, tenendo anche conto delle eventuali variazioni derivanti dall'applicazione delle procedure statistiche relative al calcolo del saldo strutturale previste dall'ordinamento dell'Unione europea".



ENTRATE COMPLESSIVE ACCERTATE				
2016	2015	$\Delta \% 2016/15$	2014	$\Delta \% 2016/14$
(A)	(B)	$(A-B)/B*100$	(C)	$(A-C)/C*100$
845.933.216.308	829.108.055.833	2,03	840.159.623.576	0,69

Come evidenziato dal prospetto l'ammontare delle entrate accertate nel 2016 registra un incremento del 2,03% rispetto al precedente esercizio 2015 che, peraltro registrava a sua volta un decremento rispetto al 2014.

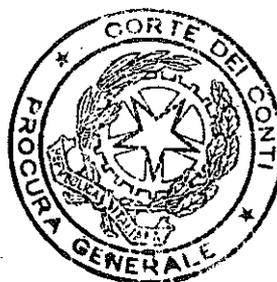
Confrontato con il dato relativo al 2014, l'incremento delle entrate registrato nel 2016 si attesta su un più modesto 0,69%.

SCOSTAMENTI PREVISIONI DI BILANCIO / ACCERTAMENTI DA CONSUNTIVO						
	2016	%	2015	%	2014	%
Previsioni iniziali	824.312.751.553		847.307.874.201		825.093.152.224	
Variazioni	5.388.897.154		16.500.957.427		23.534.888.445	
Previsioni definitive	829.701.648.707		863.808.831.628		848.628.040.669	
Accertamenti	845.933.216.308		829.108.055.833		840.159.623.576	
Differenza	+16.231.567.600	1,96	34.700.775.795	-4,02	8.468.417.093	-1,00

La tabella evidenzia come, a differenza dei due esercizi precedenti, gli accertamenti sono stati superiori alle previsioni definitive di bilancio.

Nella tabella seguente l'ammontare complessivo degli accertamenti è disaggregato per titoli.

ENTRATE DISTINTE PER TITOLI									
Titolo	Entrate	2016	%	2015	%	$\Delta\%$ 2016/15	2014	%	$\Delta\%$ 2016/14
I	Tributarie	488.794.686.985	57,78	477.177.749.183	57,55	2,43	460.253.424.334	54,78	6,20
II	Extra tributarie	88.691.961.802	10,48	83.602.841.428	10,08	6,09	84.387.466.814	10,04	5,10
III	Per alienazione e amm/to di beni e riscossione di crediti	3.828.358.425	0,45	8.785.048.303	1,06	-56,42	5.545.741.091	0,66	-30,97
IV	Per accensione di prestiti	264.618.209.096	31,28	259.542.416.919	31,30	1,96	289.972.991.337	34,51	-8,74
	Totale entrate	845.933.216.308	100	829.108.055.833	100	2,03	840.159.623.576	100	0,69



La disaggregazione dell'importo complessivo per titoli evidenzia l'aumentata incidenza, nel 2016 rispetto ai due esercizi precedenti, dell'ammontare complessivo delle entrate tributarie ed extratributarie.

Di converso, si riduce l'incidenza delle entrate di cui al titolo III e delle entrate per accensioni di prestiti.

AMMONTARE ED INCIDENZA PERCENTUALE DI ENTRATE CORRENTI ED ENTRATE FINALI						
	2016	%	2015	%	2014	%
Entrate correnti (tit. I e II)	577.486.648.787	68,27	560.780.590.611	67,64	544.640.891.148	64,83
Entrate finali (titoli I, II e III)	581.315.007.212	68,72	569.565.638.914	68,70	550.186.632.240	65,49

Sicché, come risulta dalla tabella, aumenta l'incidenza delle entrate correnti nonché, ancorché in misura molto più modesta, delle entrate finali sull'ammontare complessivo delle entrate.

È da valutare positivamente il miglioramento della capacità di riscossione delle entrate accertate di competenza nell'esercizio.

VERSAMENTI E RISCOSSIONI DELLE ENTRATE DI COMPETENZA								
	2016	%	2015	%	Δ%	2014	%	Δ%
					2016/15			2016/14
Entrate versate	755.299.054.877	89,29	733.755.824.097	88,50	2,94	743.595.004.502	88,51	1,57
Entrate non versate	28.069.161.792	3,32	27.743.982.883	3,35	1,17	24.924.634.049	2,97	12,62
Entrate non riscosse	62.564.999.639	7,40	67.608.248.853	8,15	-7,46	71.639.985.025	8,53	-12,67
Entrate accertate	845.933.216.308	100	829.108.055.833	100	2,03	840.159.623.576	100	0,69

Come risulta dalla tabella l'incidenza percentuale delle entrate incassate (con il relativo versamento in tesoreria) nell'esercizio, sull'ammontare delle entrate di competenza, è aumentato rispetto ai due esercizi precedenti di quasi un punto percentuale.

Il dato acquista maggiore significatività considerato che non vi si correla la riduzione delle entrate riscosse e non versate ma la riduzione delle entrate non riscosse.



2.1 La gestione dei residui

La tabella seguente riassume le risultanze della gestione dei residui.

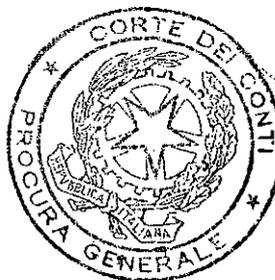
GESTIONE DEI RESIDUI								
	2016	%	2015	%	Δ% 2016/ 2015	2014	%	Δ% 2016/ 2014
Residui al 01.01	208.259.542.552		209.126.424.675			261.123.721.980		
Versati	31.493.494.840	20,57	37.773.252.672	25,07	-16,62	30.683.927.534	21,42	2,64
Rimasti da versare	12.658.931.203	8,27	9.545.510.019	6,33	32,62	16.584.191.105	11,58	-23,67
Rimasti da riscuotere	108.944.932.101	71,16	103.361.800.797	68,60	5,40	95.977.614.496	67,00	13,51
Totale	153.097.358.144	100	150.680.563.488	100	1,60	143.245.733.136	100	6,88
Riscossi	7.123.871.701		7.153.014.585		-0,41	8.090.926.211		-11,95
Minori entrate	55.162.184.408		58.445.861.187		-5,62	117.877.988.844		-53,2
Residui al 31.12	212.238.024.735		208.259.542.552		1,91	209.126.424.675		1,49

L'ammontare dei residui incassati (versati) registra nel corso dell'esercizio 2016 una netta diminuzione in termini assoluti rispetto al precedente esercizio 2015 e ne diminuisce, anche in confronto all'esercizio 2014, l'incidenza percentuale sull'ammontare dei residui al 01.01 al netto delle relative variazioni e, cioè, la velocità del relativo smaltimento.

Gli importi riscossi in conto residui nel corso dell'esercizio 2016 (pari ad €7.123.871.701,25), costituiscono appena il 4,65% dell'ammontare dei residui al 1° gennaio al netto delle variazioni (€ 153.097.358.144,05) con una riduzione di un decimo di punto rispetto al 2015 (4,75%) e di un punto percentuale rispetto al 2014 (5,65%).

Correlativamente ne risulta incrementata la percentuale dei residui di precedenti esercizi rimasti da riscuotere che, in uno ai residui riscossi ma rimasti da versare, confluiscono, al pari dei residui di nuova formazione, fra i residui al 31 dicembre.

L'importo dei residui al termine dell'esercizio - pari, al 31.12.2016, ad € 212.238.024.734,79 - è, infatti, pari alla somma dei residui di versamento - pari, nel 2016, ad €12.658.931.203,03 - e di riscossione - pari, ad €108.944.932.100,73 - di vecchia formazione (*id est* provenienti da precedenti esercizi) e dei corrispondenti residui dell'esercizio e cioè, delle entrate non versate, pari, nel 2016, ad €28.069.161.792,06, e delle entrate non riscosse, pari nell'esercizio che ne occupa, ad €62.564.999.638,97.



Con riferimento, in particolare, ai residui di riscossione (sia di vecchia che di nuova formazione), occorre osservare che, a termini dell'art. 268 R.D. 827/1924 (regolamento per l'amministrazione del patrimonio e per la contabilità generale dello Stato), "i crediti riconosciuti assolutamente inesigibili non sono compresi nel rendiconto generale consuntivo, anche se non sia stato provveduto alla eliminazione dalle scritture a norma dell'ultimo comma del precedente art. 263" (primo comma), "quelli incerti perché giudizialmente controversi e quelli di dubbia e difficile esazione sono in complesso, calcolati nel rendiconto solo per la parte su cui, a giudizio dell'amministrazione, si può fare assegnamento secondo le probabilità della loro riscossione" (secondo comma) mentre "i residui di entrata, di cui sia legalmente dilazionata la scadenza, sono eliminati dal conto dei residui, per formare oggetto di nuova iscrizione in bilancio alle scadenze stabilite. La eliminazione è disposta mediante decreti dei singoli ministri, da sottoporsi alla registrazione della Corte dei conti" (terzo comma).

Dal confronto con il prospetto dimostrativo allegato 24 al rendiconto generale, si evince come, a fronte di somme rimaste da riscuotere, al 31.12.2016, in conto residui, per complessivi € 691.974.898.772,63, di cui € 583.029.742.444,28 riconosciute assolutamente inesigibili e, in conto competenza, per € 62.598.592.588,04 e, pertanto, in uno, per l'importo complessivo di €754.573.491.360,67, risultano riportate nel rendiconto generale somme rimaste da riscuotere per €108.944.932.100,73, in c/ residui ed € 62.564.999.638,97, in conto competenza, con una riduzione "secondo il grado di probabilità della riscossione" di, rispettivamente, € 583.029.966.671,90 ed € 33.592.949,07¹⁸.

¹⁸ In proposito occorre osservare come, mentre per i residui attivi di precedenti esercizi il relativo importo al 01.01. dell'esercizio, è assunto già al netto della riduzione "secondo il grado di probabilità della riscossione", operata con il rendiconto consuntivo relativo all'esercizio precedente, per quanto attiene ai residui di nuova formazione l'importo della relativa riduzione "secondo il grado di probabilità della riscossione" dovrebbe corrispondere ad entrate accertate nel corso dell'esercizio e non riscosse, ancorché, in ragione dell'operata riduzione, il relativo ammontare non confluisca fra i residui da riportare nell'esercizio successivo; non v'è chi non veda, infatti, che la "riduzione dei residui" presuppone l'esistenza dei residui stessi e l'esistenza di quest'ultimi postula, a sua volta, l'accertamento della relativa entrata.

Per cui, evidentemente, l'ammontare delle entrate accertate di competenza dell'anno, che l'art. 36 della L. 96/2009 prevede che siano indicate nel conto del bilancio, dovrebbe comprendere l'importo dei residui di



Considerato che nella suddetta tabella l'importo delle "somme di riscossione certa quantunque ritardata" ammonta ad € 108.944.754.631,88 per i residui di riscossione di vecchia formazione, ed ad € 62.531.423.360,25 per i residui di riscossione dell'esercizio, deve ritenersi che sulle somme incerte perché giudizialmente controverse (pari rispettivamente, ad € 323.765,27 ed ad € 67.141.444,03) e sulle somme di dubbia e difficile esazione (pari, rispettivamente, ad € 77.931,20 ed € 27.783,76), sia stata applicata una percentuale di riduzione media del 44% per i residui di riscossione provenienti da precedenti esercizi (*scilicet*: oltre all'integrale deduzione delle somme assolutamente inesigibili) e del 50%, sui residui di riscossione dell'esercizio.

Quanto ai residui di versamento, occorre osservare come la tabella di cui all'allegato 23 al rendiconto generale rechi la "dimostrazione delle somme rimaste da versare alla chiusura dell'esercizio distintamente per gli importi dovuti dai contabili erariali e per le somme acquisite direttamente dalle Regioni/Province, da regolare a carico degli appositi stanziamenti di spesa, mediante mandati da commutarsi in quietanza di entrata" e, pertanto, riflettono regolazioni contabili¹⁹.

Come rilevato nella nota preliminare al consuntivo, la formazione dei residui di versamento è riconducibile, in larga parte, ai meccanismi di riversamento diretto nelle casse degli enti ad autonomia differenziata dei tributi statali compartecipati, nonché alle modalità di recupero, a carico dei medesimi enti, di somme dovute allo Stato sulla base della legislazione vigente²⁰.

competenza anche per l'ammontare della riduzione operata "secondo il grado di probabilità della riscossione".

Senonché, considerato che, avuto riguardo alla competenza, nel conto del bilancio vengono indicati gli importi delle somme versate, delle somme rimaste da versare, delle somme rimaste da riscuotere, assunte al netto della riduzione operata secondo il grado di probabilità di riscossione, e del "totale" dei suddetti importi, è evidente come non venga indicato l'ammontare complessivo degli accertamenti comprendente, come innanzi evidenziato, anche l'importo della suddetta riduzione.

¹⁹ Costituiscono regolazioni contabili le operazioni intese a dare rappresentazione contabile, in ossequio ai principi di chiarezza, integrità ed universalità del bilancio, a fatti che hanno già manifestato il loro effetto finanziario.

²⁰ Concorrono, altresì, alla formazione dei residui di versamento, fra gli altri, gli "sgravi provvisori sui riversamenti in bilancio fruiti dagli agenti della riscossione a titolo di rimborso, in particolare, per le somme dagli stessi corrisposte ai contribuenti a seguito di sgravio per indebita iscrizione a ruolo" e le



2.2 La gestione di cassa.

Le risultanze della gestione di cassa registrano, da un lato, un incremento degli importi incassati rispetto ai due esercizi precedenti, dall'altro, una notevole riduzione dello scostamento fra gli incassi e le previsioni definitive di bilancio.

GESTIONE DI CASSA						
	2016	Δ^1	2015	$\Delta^2 - \Delta^1$	2014	$\Delta^3 - \Delta^1$
Previsioni iniziali	839.846.874.721		858.286.495.917		838.895.334.862	
Variazioni	5.447.599.764		16.437.986.697		27.864.904.712	
Previsioni definitive	845.294.474.485		874.724.482.614		866.760.239.574	
Versati	786.792.549.717		771.529.076.769	1,98	774.278.932.037	1,62
Differenza	58.501.924.768	- 6,92	103.195.405.845	- 11,80	92.481.307.537	- 10,67

Δ^1 : scostamento % incassi /previsioni definitive; Δ^2 : variazione % versati 2016 /versati 2015 = (versati 2016- versati 2015)/versati 2015*100; Δ^3 : variazione % versati 2016 /versati 2014.

Analoga riduzione dello scostamento è dato riscontrare con riferimento alle previsioni iniziali di bilancio (-6,32% nel 2016 a fronte del -10,11% nel 2015 e del -7,70 del 2014), sintomatica di una maggiore prudenza nell'appostamento delle previsioni di entrata e, comunque, di un miglioramento della capacità programmatica dell'Amministrazione.

La velocità di gestione delle entrate registra nel 2016 solo un modestissimo incremento.

VELOCITA' DI GESTIONE DELLE ENTRATE					
	Residui al 01.01 rideterminati (A)	Accertamenti Esercizio (B)	Massa acquisibile (C= A + B)	Importi incassati (D)	Velocità gestione entrate (D/C %)
2016	153.097.358.144	845.933.216.308	999.030.574.452	786.792.549.717	78,76
2015	150.680.563.488	829.108.055.833	979.788.619.321	771.529.076.769	78,74
2014	143.245.733.136	840.159.623.576	983.405.356.712	774.278.932.037	78,73

La tabella evidenzia come, in media, nei suddetti esercizi oltre un quinto delle

“quote dei proventi dei giochi statali in concessione trattenute dai concessionari a titolo di aggio e per il pagamento delle vincite di piccolo importo che gli stessi possono erogare direttamente ai giocatori”.



somme spettanti all'Ente, in conto competenza ed in conto residui (oltretutto già depurate dei crediti assolutamente inesigibili e, quanto ai crediti contestati e/o di dubbia esigibilità, già assunti nell'ammontare di presumibile realizzo), non sono state incassate entro il termine dell'esercizio stesso.

Maggiormente significativo è il miglioramento registrato dalla velocità di gestione delle entrate correnti che indica quanta parte degli importi spettanti a fronte di accertamenti per entrate correnti nel singolo esercizio siano stati incassati entro il termine dell'esercizio stesso.

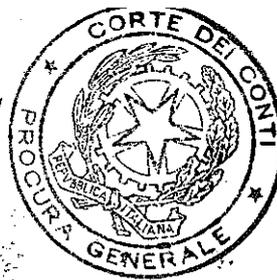
VELOCITA' DI GESTIONE DELLE ENTRATE CORRENTI				
Esercizio		Accertamenti (A)	Incassi di competenza (B)	Velocità di gestione delle entrate correnti (B/A %)
2016	titolo I entrate tributarie	488.794.686.984,93	430.133.793.852,37	
	titolo II entrate extratributarie	88.691.961.801,92	56.790.650.991,52	
	Totale entrate correnti 2016	577.486.648.786,85	486.924.444.843,89	84,32
2015	titolo I entrate tributarie	477.177.749.183,15	416.797.057.645,86	
	titolo II entrate extratributarie	83.602.841.428,16	48.665.553.133,00	
	Totale entrate correnti 2015	560.780.590.611,31	465.462.610.778,86	83,00
2014	titolo I entrate tributarie	460.253.424.334,11	399.719.603.445,30	
	titolo II entrate extratributarie	84.387.466.814,22	48.477.677.235,21	
	Totale entrate correnti 2014	544.640.891.148,33	448.197.280.680,51	82,29

3. Le entrate tributarie.

Nel 2016 la pressione fiscale si attesta al 42,9% con una riduzione dello 0,4 % rispetto al precedente esercizio 2015.

I risultati della gestione di competenza mostrano, con riferimento alle entrate tributarie, un incremento del 2,43% rispetto al 2015 e del 6,20% rispetto al 2014.

TITOLO I - ENTRATE TRIBUTARIE - GESTIONE DI COMPETENZA								
	2016	%	2015	%	Δ%	2014	%	Δ%
Previsioni iniziali	491.749.810.000		474.736.810.000			479.223.800.000		
Variazioni	-3.974.865.102		3.401.196.060			-685.663.564		



Previsioni definitive	487.774.944.898		478.138.006.060			478.538.136.436		
Versati	430.133.793.852	88,00	416.797.057.646	87,35	3,20	399.719.603.445	86,85	7,60
Rimasti da versare	26.398.016.802	5,40	26.092.677.830	5,47	1,17	23.040.534.308	5,01	14,57
Rimasti da riscuotere	32.262.876.331	6,60	34.288.013.708	7,19	-5,91	37.493.286.581	8,15	-13,95
Totale accertamenti	488.794.686.985	100	477.177.749.183	100	2,43	460.253.424.334	100	6,20

Lo scostamento rispetto alle previsioni definitive di bilancio è dello + 0,21%, pressoché invariato, ancorché con differente segno, rispetto al dato del 2015 (- 0,20%), e notevolmente inferiore allo scostamento registrato nel 2014 (- 3,82%).

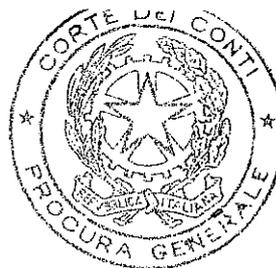
Le entrate tributarie di competenza incassate registrano nell'esercizio 2016, rispetto ai due esercizi precedenti, un aumento sia in termini assoluti (+3,20% rispetto al 2015 e +7,60% rispetto al 2014), sia in termini di incidenza percentuale sul totale degli accertamenti di competenza attestandosi nella misura dell'88,00%.

Il suddetto aumento si appalesa vieppiù significativo considerato che, come evidenziato dalla tabella, si correla non tanto ad un aumento dei residui di versamento (e cioè delle somme riscosse e non versate), quanto, piuttosto, ad una parimenti rilevante riduzione, sia in termini assoluti (-5,91% rispetto al 2015 e - 13,95% rispetto al 2014) sia in termini di incidenza percentuale (pari, nel 2016, al 6,60% a fronte del 7,19% del 2015 ed all'8,15% nel 2014), dei residui di riscossione.

L'incremento delle entrate tributarie appare solo in misura contenuta conseguente ad entrate "non strutturali", quali la "voluntary disclosure".

In proposito si osserva che l'art. 25, primo comma, della L. 196/2009, prevede che le entrate dello Stato siano ripartite in ricorrenti e non ricorrenti, a seconda che si riferiscano a proventi la cui acquisizione sia prevista a regime ovvero limitata ad uno o più esercizi.

Come risulta dalla seguente tabella, le entrate di competenza non ricorrenti costituiscono nel 2016, l'1,44% del totale degli accertamenti di competenza e l'1,58% dei relativi incassi, in aumento, di circa un punto percentuale, rispetto ai dati relativi al 2015, ma in diminuzione rispetto ai dati relativi al 2014.

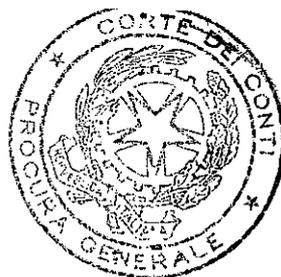


INCIDENZA ENTRATE TRIBUTARIE RICORRENTI / NON RICORRENTI						
Accertamenti	2016	%	2015		2014	
Entrate tributarie ricorrenti	481.736.274.271,47	98,56	474.599.247.532,76	99,46	451.574.408.110,32	98,11
Entrate tributarie non ricorrenti	7.058.412.713,46	1,44	2.578.501.650,39	0,54	8.679.016.223,79	1,89
Totale	488.794.686.984,93	100,00	477.177.749.183,15	100,00	460.253.424.334,11	100,00
Incassi in c/ competenza)						
Entrate tributarie ricorrenti	423.352.894.234,87	98,42	414.506.808.198,80	99,45	391.493.811.635,74	97,94
Entrate tributarie non ricorrenti	6.780.899.617,50	1,58	2.290.249.447,06	0,55	8.225.791.809,56	2,06
Totale	430.133.793.852,37	100,00	416.797.057.645,86	100,00	399.719.603.445,30	100,00

Disaggregando il dato per tipologia di entrata²¹, si evidenziano le seguenti risultanze.

ENTRATE TRIBUTARIE (ACCERTAMENTI) DISTINTE PER TIPOLOGIA								
	2016	%	2015	%	Δ	2014	%	Δ
Imposta sul reddito delle persone fisiche	189.934.151.776	38,86	187.621.787.431	39,32	1,23	175.424.797.638	38,11	8,27
Imposta sul reddito delle società	41.695.226.993	8,53	40.965.181.687	8,58	1,78	40.098.348.340	8,71	3,98
Sostitutive	15.537.558.206	3,18	20.537.675.077	4,30	-24,35	16.823.750.366	3,66	-7,65
Altre imposte dirette	8.984.205.594	1,84	8.548.584.081	1,79	5,10	4.538.638.946	0,99	97,95
<i>Totale imposte dirette ricorrenti</i>	<i>256.151.142.569</i>	<i>52,40</i>	<i>257.673.228.276</i>	<i>54,00</i>	<i>-0,59</i>	<i>236.885.535.290</i>	<i>51,47</i>	<i>8,13</i>
Imposta sul valore aggiunto	143.813.457.604	29,42	139.120.341.553	29,15	3,37	134.826.141.902	29,29	6,67
Registro, bollo e sostitutiva	12.323.276.030	2,52	12.154.731.543	2,55	1,39	12.704.853.373	2,76	-3,00
Accisa e imposta erariale sugli oli minerali	26.109.536.997	5,34	26.185.105.426	5,49	-0,29	26.214.977.629	5,70	-0,40
Accisa e imposta erariale su altri prodotti	7.999.791.080	1,64	7.119.797.070	1,49	12,36	9.105.541.672	1,98	-12,14
Imposte sui generi di Monopolio	10.948.628.347	2,24	10.715.606.921	2,25	2,17	10.368.677.562	2,25	5,59
Lotto	7.794.254.323	1,59	6.792.790.514	1,42	14,74	6.363.566.983	1,38	22,48
Imposte gravanti sui giochi	5.780.326.250	1,18	4.344.179.516	0,91	33,06	4.464.695.528	0,97	29,47
Lotterie ed altri giochi	312.383.585	0,06	371.159.202	0,08	-15,84	431.127.908	0,09	-27,54
Altre imposte indirette	10.503.477.486	2,15	10.122.307.513	2,12	3,77	10.209.290.265	2,22	2,88
<i>Totale imposte indirette ricorrenti</i>	<i>225.585.131.702</i>	<i>46,15</i>	<i>216.926.019.258</i>	<i>45,46</i>	<i>3,99</i>	<i>214.688.872.822</i>	<i>46,65</i>	<i>5,08</i>

²¹ A termini del primo comma, lett. c) dell'art. 25 (rubricato "classificazione delle entrate e delle spese") "le entrate dello Stato sono ripartite in:..... c) tipologie, ai fini dell'approvazione parlamentare e dell'accertamento dei cespiti".



Totale entrate ricorrenti	481.736.274.271	98,56	474.599.247.534	99,46	1,50	451.574.408.112	98,11	6,68
Sostitutive	1.414.307.858	0,29	896.420.488	0,19	57,77	3.628.665.654	0,79	-61,02
Altre imposte dirette	4.386.509.089	0,90	497.058.603	0,10	782,49	4.087.251.728	0,89	7,32
Condoni dirette	449.578.062	0,09	395.685.349	0,08	13,62	263.393.477	0,06	70,69
Altre imposte indirette	778.391.784	0,16	754.055.406	0,16	3,23	656.584.464	0,14	18,55
Condoni indirette	29.625.920	0,01	35.281.805	0,01	-16,03	43.120.901	0,01	-31,30
Totale entrate non ricorrenti	7.058.412.713	1,44	2.578.501.651	0,54	173,74	8.679.016.224	1,89	-18,67
Totale entrate titolo I	488.794.686.984	100	477.177.749.185	100	2,43	460.253.424.336	100	6,20

Aggregando i dati in funzione della riconducibilità delle singole entrate tributarie al *genus* delle imposte dirette o indirette, risulta che il gettito delle imposte dirette costituisce oltre la metà del gettito tributario complessivo.

	2016	%	2015	%	Δ	2014	%	Δ
Imposte dirette (Entrate ricorrenti)	256.151.142.569	52,40	257.673.228.276	54,00	-0,59	236.885.535.290	51,47	8,13
Per imposte dirette (Entrate non ricorrenti)	6.250.395.009	1,28	1.789.164.440	0,37	249,35	7.979.310.859	1,73	-21,67
Totale imposte dirette	262.401.537.578	53,68	259.462.392.716	54,37	1,13	244.864.846.149	53,20	7,16
Per imposte indirette (Entrate ricorrenti)	225.585.131.702	46,15	216.926.019.258	45,46	3,99	214.688.872.822	46,65	5,08
Per imposte indirette (Entrate non ricorrenti)	808.017.704	0,17	789.337.211	0,17	2,37	699.705.365	0,15	15,48
Totale imposte Indirette	226.393.149.406	46,32	217.715.356.469	45,63	3,99	215.388.578.187	46,80	5,11

IRPEF								
	2016	%	2015	%	Δ 2016/15	2014	%	Δ 2016/14
Versati	170.491.038.901	89,76	167.422.340.400	89,23	1,83	155.639.527.051	88,72	9,54
Non versati	11.744.033.000	6,18	11.734.779.424	6,25	0,08	10.932.197.567	6,23	7,43



Non riscossi	7.699.079.875	4,05	8.464.667.608	4,51	-9,04	8.853.073.021	5,05	-13,03
Totale	189.934.151.776	100	187.621.787.431	100	1,23	175.424.797.638	100	8,27

In particolare, nel confronto con il 2015 si registrano maggiori accertamenti di entrata per € 2.312.364.344,81 e maggiori incassi per € 3.068.698.501,66.

I suddetti incrementi sono, peraltro, dovuti essenzialmente all'aumento delle ritenute dirette sui compensi e altri redditi corrisposti dallo Stato (artt. 29 D.P.R. 600/1973 e 2 D.P.R. 602/1973).

ENTRATE PER RITENUTE DIRETTE			
	2016	2015	Δ 2016/2015
Incassi c/ competenza	64.344.233.609,58	59.984.407.381,17	4.359.826.228,41
Accertamenti	69.956.206.285,13	65.018.352.568,04	4.937.853.717,09

La circostanza che, come è dato evincere dalla tabella, gli incrementi, in termini di accertamenti ed incassi in c/ competenza, delle ritenute dirette sono superiori ai corrispondenti incrementi complessivi dell'IRPEF evidenzia come l'incremento delle ritenute dirette abbia "compensato" la riduzione di altre voci, presumibilmente più significative ai fini della valutazione dell'andamento economico del paese, quale, ad esempio, l'ammontare delle ritenute per lavoro dipendente²².

Positivo è l'andamento dell'imposta sui redditi delle Società che mostra un aumento del gettito sia in termini di accertamenti sia in termini di incassi in c/ competenza.

²² Sicché, evidentemente, alla luce del rendiconto generale, non appare propriamente esatto quanto riferito dal Ministero dell'economia e delle finanze con comunicato stampa n° 31 del 06/03/2017, nel senso che "l'IRPEF cresce del 2,5% (+4.453 milioni di euro) per effetto principalmente delle ritenute sui redditi di lavoro dipendente pari a 3.470 milioni di euro (+2,4 %)" (cfr., altresì, il "rapporto sulle entrate" della R.G.S. del dicembre 2016); dal rendiconto generale 2016 si rileva, infatti, come l'ammontare degli accertamenti e dei versamenti in c/ competenza per ritenute su redditi di lavoro dipendente e assimilati sono stati, nel 2016, pari, rispettivamente, ad €73.523.048.068 ed ad € 69.353.135.400 con una flessione rispetto ai corrispondenti dati di cui al consuntivo 2015, dal quale risultano accertamenti per €75.436.838.646 e versamenti per € 71.058.780.770. Analogamente le risultanze della gestione di cassa evidenziano versamenti per complessivi €72.918.501.997 nel 2016 a fronte di versamenti per €76.505.818.059 nel 2015.



IRES								
	2016	%	2015	%	Δ	2014	%	Δ
Versati	35.401.696.382	84,91	33.672.413.036	82,20	5,14	33.006.505.549	82,31	7,26
Non versati	1.496.136.163	3,59	1.526.221.707	3,73	-1,97	1.495.605.102	3,73	0,04
Non riscossi	4.797.394.448	11,51	5.766.546.945	14,08	-16,81	5.596.237.689	13,96	-14,27
Totale	41.695.226.993	100	40.965.181.687	100	1,78	40.098.348.340	100	3,98

Di converso, negativo è l'andamento delle imposte sostitutive.

IMPOSTE SOSTITUTIVE								
	2016	%	2015	%	Δ	2014	%	Δ
Versati	14.908.569.989	95,95	19.591.454.212	95,39	-23,90	16.036.966.129	95,32	-7,04
Non versati	554.266.810	3,57	760.937.959	3,71	-27,16	643.102.398	3,82	-13,81
Non riscossi	74.721.407	0,48	185.282.905	0,90	-59,67	143.681.839	0,85	-48,00
Totale	15.537.558.206	100	20.537.675.077	100	-24,35	16.823.750.366	100,00	-7,65

Il notevole calo del gettito è presumibilmente conseguente al calo dei rendimenti degli investimenti finanziari.

A titolo esemplificativo si riportano di seguito gli importi versati in c/ competenza ed accertati con riferimento ad alcune di tali imposte sostitutive aventi ad oggetto rendimenti finanziari e *capital gains*.

		2016	2015	2014
Ritenute su interessi, premi ed altri frutti corrisposti da aziende ed istituti di credito	Versato	856.510.410	1.460.186.063	2.040.532.979
	Accertato	919.842.207	1.569.928.122	2.156.782.987
Ritenute sui proventi delle quote di organismi di investimento collettivo in valori mobiliari di diritto estero	Versato	1.671.914.020	2.654.164.260	1.486.213.004
	Accertato	1.685.413.585	2.683.037.053	1.497.671.644
Imposta sostitutiva sugli interessi, premi ed altri frutti di talune obbligazioni e titoli similari di cui al D.Lgs. 229/1996, ad esclusione dei titoli obbligazionari emessi da enti territoriali ai sensi dell'art. 35 della L.724/1994.	Versato	3.982.194.209	4.377.972.415	4.249.346.339
	Accertato	4.134.517.567	4.539.487.895	4.390.843.546
Imposta sostitutiva sulle plusvalenze e sugli altri redditi diversi prevista dall'articolo 5 del decreto legislativo 21 novembre 1997, n.461	Versato	623.113.285	2.375.571.279	1.362.544.507
	Accertato	646.561.805	2.546.188.084	1.486.719.871

Evidenzia, per contro, un rilevante incremento il gettito dell'imposta sostitutiva



dell'imposta sul reddito delle persone fisiche e delle relative addizionali, nonché delle imposte di registro e di bollo sul contratto di locazione (c.d. cedolare secca).

CEDOLARE SECCA SUI CONTRATTI DI LOCAZIONE				
		2016	2015	2014
Versamenti diretti d'imposta	Versato	546.647.362	474.353.534	417.000.000
	Accertato	579.181.033	501.020.546	424.566.322
Versamenti a titolo di acconto	Versato	1.683.578.541	1.432.836.356	1.215.325.232
	Accertato	1.759.749.674	1.511.144.139	1.281.469.789

Passando all'esame dell'andamento delle imposte indirette, occorre rilevare il positivo andamento del gettito relativo all'I.V.A.

IMPOSTA SUL VALORE AGGIUNTO								
	2016	%	2015	%	Δ	2014	%	Δ
Versati	118.202.091.532	82,19	113.460.267.655	81,56	4,18	109.744.424.363	81,40	7,71
Non versati	7.662.917.382	5,33	7.451.422.408	5,36	2,84	5.073.558.569	3,76	51,04
Non riscossi	17.948.448.690	12,48	18.208.651.490	13,09	-1,43	20.008.158.970	14,84	-10,29
Accertati	143.813.457.604	100	139.120.341.553	100	3,37	134.826.141.902	100	6,67

Deve ritenersi che l'andamento positivo dell'IVA nel corso del 2016 sia collegato, oltre che agli - ancorché timidi - segni di ripresa dell'economia, agli effetti prodotti dalle innovazioni normative apportate dall'art. 1, commi 629-632 della legge n. 190 del 2014 (legge di stabilità 2015).

In particolare, l'art. 1, comma 629 lett. A), integrando l'articolo 17, quinto comma, del D.P.R. n. 633 del 1972, ha ampliato, disponendone l'estensione ad ulteriori operazioni relative al settore edile ed al settore energetico, l'ambito applicativo del meccanismo di assolvimento dell'IVA mediante inversione contabile (c.d. *reverse charge*)²³ che, in deroga alla procedura normale di applicazione dell'imposta sul valore aggiunto secondo il sistema della rivalsa, comporta che gli obblighi relativi all'applicazione dell'IVA debbano essere assolti non dal cedente o prestatore ma dal cessionario o committente.

²³ Il meccanismo dell'inversione contabile mira a contrastare le frodi in determinati settori, ove più frequente ne è il rischio: attraverso tale meccanismo si evita, infatti, che il cessionario possa portare in detrazione l'imposta che il cedente non abbia provveduto a versare all'erario.



L'art. 1, comma 629, lett. b, ha modificato il D.P.R. 633/1972, aggiungendovi l'art. 17 – ter ed introducendo nell'ordinamento l'istituto della scissione dei pagamenti (*split payment*).

A termini della summenzionata disposizione normativa, per le cessioni di beni e per le prestazioni di servizi (quando i relativi compensi non siano assoggettati a ritenute alla fonte a titolo di imposta sul reddito)²⁴ effettuate nei confronti dello Stato, degli enti territoriali e degli enti pubblici contemplati nella stessa norma, “per i quali i suddetti cessionari o committenti non sono debitori d'imposta ai sensi delle disposizioni in materia d'imposta sul valore aggiunto, l'imposta è in ogni caso versata dai medesimi secondo modalità e termini fissati con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze”²⁵.

Sicché, per effetto della richiamata norma, con riferimento agli acquisti di beni e servizi effettuati dalle pubbliche amministrazioni, per i quali queste non siano debitori d'imposta (come nell'ipotesi di *reverse charge*), l'IVA deve essere versata dall'amministrazione acquirente o committente direttamente all'erario, anziché allo stesso fornitore o prestatore, con conseguente scissione del pagamento del corrispettivo dal pagamento della relativa IVA²⁶.

Considerato che le disposizioni *de quibus* sono entrate in vigore dal 01.01.2015, a termini dell'art. 1, comma 632, della L. 190/2014²⁷, è da ricollegare all'operatività

²⁴ Nel senso dell'inapplicabilità della norma anche nell'ipotesi i compensi siano assoggettati alla ritenuta a titolo di acconto di cui all'art. 25 del D.P.R. n. 600 del 1973 cfr. circolare dell'Agenzia delle Entrate n. 15/E del 13/04/2015.

La previsione di cui al secondo comma dell'art. 17 – ter del D.P.R. 633/1972, che esclude dall'ambito applicativo dello *split payment* i compensi per prestazioni di servizi assoggettati a ritenuta alla fonte, è stata, peraltro, abrogata dall'art. 1, comma 1, lett. c), del D.L. 24 aprile 2017, n. 5 (a termini del quarto comma dello stesso articolo le relative disposizioni si applicano alle operazioni per le quali è emessa fattura a partire dal 1° luglio 2017).

²⁵ Con D.M. 23 gennaio 2015 (pubblicato nella GU n.27 del 03-02-2015) il Ministro delle Finanze ha stabilito modalità e termini per il versamento dell'imposta sul valore aggiunto da parte delle pubbliche amministrazioni.

²⁶ E' evidente come la disposizione di cui al testo, derogatoria all'ordinario meccanismo di applicazione dell'IVA che caratterizza il sistema comune d'imposta sul valore aggiunto di cui alla Direttiva del Consiglio del 28 novembre 2006, n. 112/2006/CE., miri, analogamente all'istituto dell'inversione contabile, a contrastare il fenomeno dell'evasione “da riscossione” dell'IVA (“*VAT gap*”), essendo inteso a garantirne l'acquisizione da parte dell'erario.



dell'istituto del “*reverse charge*” e dello “*split payment*” la notevole riduzione, sia in termini assoluti che in termini percentuali, degli importi “non riscossi” e, pertanto, dei residui di riscossione, verificatisi nel 2015 e, in misura ancora più accentuata, nel 2016 rispetto all'esercizio 2014.

Nel 2016 vi è stata un'ulteriore estensione dell'istituto dell'inversione contabile.

L'art. 1, comma 128, della legge 28 dicembre 2015, n. 208 (legge di stabilità 2016) integrando l'articolo 17, sesto comma, del D.P.R. n. 633 del 1972 con l'aggiunta della lettera a-quater), ha disposto l'estensione del meccanismo del *reverse charge*, alle prestazioni di servizi rese dalle imprese consorziate nei confronti del consorzio di appartenenza che si sia reso aggiudicatario di una commessa nei confronti di un ente pubblico al quale il predetto consorzio è tenuto ad emettere fattura ai sensi del comma 1 dell'articolo 17-ter del suddetto decreto²⁸. L'efficacia della disposizione è stata, peraltro, subordinata al rilascio, da parte del Consiglio dell'Unione europea, dell'autorizzazione alla misura di deroga (autorizzazione che, allo stato, non risulta rilasciata).

²⁷ L'art. 1, comma 632, della L. 190/2014 ha previsto che le disposizioni di cui al comma 629, lettera b), relative allo *split payment*, trovassero comunque applicazione, a decorrere dal 1° gennaio 2015, nelle more del rilascio, ai sensi dell'articolo 395 della direttiva 2006/112/CE, della misura di deroga da parte del Consiglio dell'Unione europea.

Con decisione di esecuzione (UE) 14 luglio 2015, n. 2015/1401, il Consiglio dell'Unione europea ha, quindi, autorizzato l'introduzione della misura in deroga agli artt. 206 e 226 della direttiva n. 2006/112/CE, peraltro solo per il periodo dal 1° gennaio 2015 al 31 dicembre 2017.

Il cit. comma 632 prevedeva, inoltre, che l'efficacia delle disposizioni di cui al comma 629, lettera a), numero 3), capoverso d-quinquies, che estendeva, per la durata di quattro anni (cfr. comma 631) l'applicazione del meccanismo del *reverse charge* alle cessioni di beni effettuate nei confronti degli ipermercati, dei supermercati e dei discount alimentari, fosse subordinata al rilascio dell'autorizzazione alla misura di deroga ai sensi dell'articolo 395 della direttiva 2006/112/CE del Consiglio, del 28 novembre 2006.

Per l'ipotesi di mancato rilascio delle suddette misure di deroga, il comma 632 prevedeva una c.d. clausola di salvaguardia nel senso che, con provvedimento del direttore dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli, da adottare entro il 30 giugno 2015, le aliquote dell'accisa sui carburanti sarebbero state aumentate in misura tale da determinare maggiori entrate nette non inferiori a 1.716 milioni di euro a decorrere dal 2015.

La suddetta clausola di salvaguardia è stata dapprima modificata e quindi, da ultimo, con la legge di stabilità 2016 (art. 1, comma 7, L. 28 dicembre 2015, n. 208), totalmente “sterilizzata” con la previsione per cui alla copertura dei effetti finanziari negativi del diniego delle misure di deroga si dovesse provvedere, per l'anno 2015, con le entrate di cui alla procedura di collaborazione volontaria (*voluntary disclosure*) di cui all'art. 1 della L. 15 dicembre 2014, n. 186.

²⁸ Attraverso l'estensione del meccanismo dell'inversione contabile alle fatture emesse dalle imprese consorziate nei confronti dei consorzi affidatari di appalti pubblici il legislatore intende evitare che i consorzi che operano principalmente con la P.A. si trovino, per effetto del meccanismo dello *split payment*, in situazione di credito IVA “strutturale”, non potendo compensare l'IVA a credito sulle fatture passive emesse dalle imprese consorziate con l'IVA relativa alle fatture emesse nei confronti della P.A.



Un ulteriore estensione del meccanismo del *reverse charge* è stato disposto dall'art.1, primo comma, del D.Lgs. 11 febbraio 2016, n. 24 (recante "attuazione delle direttive 2013/42/UE e 2013/43/UE del Consiglio, del 22 luglio 2013, che istituiscono un meccanismo di reazione rapida contro le frodi in materia di IVA e prevedono l'applicazione facoltativa e temporanea del meccanismo dell'inversione contabile a determinate operazioni a rischio frodi") che, alla lett. c), ha disposto la sostituzione dell'art.17, sesto comma, lett. c), che assoggettava al meccanismo dell'inversione contabile "le cessioni di personal computer e dei loro componenti ed accessori", prevedendo che il suddetto meccanismo si applichi alle "cessioni di console da gioco, tablet PC e laptop, nonché alle cessioni di dispositivi a circuito integrato, quali microprocessori e unità centrali di elaborazione, effettuate prima della loro installazione in prodotti destinati al consumatore finale".

Le entrate tributarie sui giochi e sulle scommesse evidenziano le seguenti risultanze:

	2016	2015	Δ 2016/15	2014	Δ 2016/14
Lotto					
Versamenti	6.697.504.132	5.813.060.203	15,21	5.361.265.123	24,92
Accertamenti	7.794.254.323	6.792.790.514	14,74	6.363.566.983	22,48
Imposte gravanti sui giochi					
Versamenti	5.762.014.663,43	4.326.579.352,32	33,18	4.447.062.468,74	29,57
Accertamenti	5.780.326.250,14	4.344.179.516,35	33,06	4.464.695.527,51	29,47
Lotterie ed altri giochi					
Versamenti	311.449.504,25	370.688.285,72	-15,98	430.882.118,24	-27,72
Accertamenti	312.383.585,43	371.159.201,63	-15,84	431.127.907,52	-27,54



Le soprariportate tipologie di entrate tributarie non esauriscono le entrate tributarie derivanti dai giochi e dalle scommesse.

Occorre, infatti, considerare che l'imposta unica sulle scommesse di cui al D.Lgs. 23.12.1998, n. 504 figura, a termini dell'art. 8 del cit. D.Lgs. fra le imposte gravanti sui giochi solo per una quota pari al 40%, mentre figura fra le "altre imposte dirette" (cap. 1007) per una quota del 35% e fra le "altre imposte indirette" (capitolo 1213) per una quota pari al 25%.

Come risulta dal suddetto prospetto, mentre i proventi del gioco del lotto²⁹ e le imposte gravanti sui giochi evidenziano un notevole incremento, di converso le "lotterie e gli altri giochi" registrano nel 2016 un'ulteriore riduzione.

Nell'ambito delle "imposte gravanti sui giochi", il capitolo di maggior rilievo è costituito dal prelievo erariale unico³⁰ di cui all'art. 39, tredicesimo comma, del D.L. 269/2003 conv. in L. 326/2003, che ha registrato, nel 2016, accertamenti per € 5.556.854.353,31 e versamenti per € 5.545.165.477,84 con un notevole incremento dei corrispondenti dati del 2015 (accertamenti per € 4.115.302.680,99 e versamenti per € 4.103.580.753,12).

In proposito si osserva come all'aumento del relativo gettito ha concorso l'aumento, disposto, a decorrere dal 1° gennaio 2016 dall'art. 1 commi 918 e 919 della L. 28/12/2015, n. 208 (legge di stabilità 2016), dal 13 al 17,5% e dal 5 al 5,5% della misura del prelievo erariale unico sull'ammontare delle somme giocate, con riferimento, rispettivamente, agli apparecchi di cui all'art. 110, sesto comma, lett. a)³¹ – e cioè le *new slot* o AWP³² - e con riferimento agli apparecchi di cui all'articolo 110, comma 6, lettera

²⁹ costituito dalla "eventuale differenza a saldo di fine esercizio" (cfr. art. 14, terzo comma, della L. 02.08.1982, n. 528, recante "Ordinamento del gioco del lotto e misure per il personale del lotto", come sostituito dall'art. 9, L. 19 aprile 1990, n. 85.

³⁰ Nell'ambito della tipologia "imposte gravanti sui giochi" sono compresi oltre la quota del 40% dell'imposta unica sulle scommesse, ed il prelievo unico sugli apparecchi di cui all'art. 110, sesto comma, t.u.p.s., anche il diritto fisso sulle giocate dei concorsi pronostici di cui all'art. 27 L. 30/12/1991, n. 412.

³¹ Con riferimento ai suddetti apparecchi il comma 918 ha ridotto, sempre a decorrere dal 1° gennaio 2016, la percentuale minima destinata alle vincite (*pay-out*) dal 74 al 70%.

³² Acronimo di *Amusement With Prizes* (apparecchi, installabili sia in pubblici esercizi sia in sale destinate prevalentemente ad attività di gioco, che devono essere collegati alla rete telematica, che distribuiscono vincite in denaro, non superiori a cento euro, subito dopo la conclusione della partita e che non possono



b) – e cioè le c.d. VLT³³ - del testo unico di cui al regio decreto 18 giugno 1931, n. 773, e successive modificazioni³⁴.

I successivi commi 944 e 945 della stessa Legge di stabilità 2016 hanno, poi, rispettivamente stabilito che, a decorrere dal 01.01.2016, l'imposta unica sulle scommesse si applichi per i giochi di abilità a distanza con vincita in denaro (*skill games*) nella misura del 20% delle somme che, in base al regolamento di gioco, non risultano restituite al giocatore³⁵, e per le scommesse a quota fissa, nelle misura del 18%, se la raccolta avviene su rete fisica, e del 22%, se la raccolta avviene a distanza, sulla differenza tra le somme giocate e le vincite corrisposte³⁶.

Il passaggio al regime del margine ha presumibilmente concorso, in termini non univoci, all'andamento del gettito relativo ai suddetti giochi: occorre osservare, infatti, come il gettito, in termini di accertamenti, dell'imposta unica sulle scommesse, mentre registra, con riferimento ai giochi di abilità a distanza con vincita in denaro, un incremento di oltre 6 milioni di euro nel 2016 (€ 46.472.071) rispetto al 2015 (€ 40.160.864), di converso, con riferimento alle scommesse sportive, evidenzia un netto decremento, passando, in termini di accertamento, da € 91.396.684 nel 2015 ad € 82.025,020, nel 2016³⁷.

riprodurre il gioco del poker né le sue regole fondamentali). Gli apparecchi di gioco, che possono funzionare unicamente se collegati alla rete telematica di AAMS, si attivano con l'introduzione di moneta e prevedono un costo, per ciascuna partita, non superiore a 1 euro.

³³ Acronimo di *Video Lotteries Terminal* (apparecchi facenti parte di una rete telematica, che si attivano esclusivamente in presenza di un collegamento ad un sistema di elaborazione della rete stessa e che possono essere installati solo in sale destinate all'attività di gioco).

³⁴ L'art. 6, primo comma, del D.L. 24/04/2017, n. 50 (alla data del 09.06.2017 in attesa di conversione) ha ulteriormente aumentato la misura del prelievo erariale unico sugli apparecchi di cui all'articolo 110, comma 6, lettere a) e b), del t.u.l.p.s., rispettivamente, al 19 ed al 6 % dell'ammontare delle somme giocate.

³⁵ In precedenza detti giochi erano soggetti all'imposta unica sulle scommesse con aliquota del 3% sulla raccolta.

³⁶ In precedenza detti giochi erano soggetti, a termini dell'art. 4 del D.Lgs. 23 dicembre 1998 n. 504 ad aliquota variabile dall'8 al 2 %, in funzione del numero (fino a sette/oltre sette) eventi e del "movimento netto" (e cioè dell'incasso lordo ovvero dell'introito lordo della raccolta delle scommesse al netto dell'importo delle scommesse annullate e/o rimborsabili) dei dodici mesi precedenti.

³⁷ I dati riportati hanno riguardo alla quota del 40% inclusa fra le "imposte gravanti sui giochi".



Nell'ambito della tipologia "altre imposte indirette" merita menzione il canone di abbonamento radiotelevisivo, considerato che, con la legge di stabilità 2016, il legislatore ha dettato disposizioni in materia per contrastare il diffuso fenomeno della relativa evasione.

L'art. 1, comma 153, della L. 208/2015 ha, da un lato, aggiunto alcuni periodi all'art. 1, secondo comma, del R.D.L. 21.02.1938, n. 246 (recante la "disciplina degli abbonamenti alle radioaudizioni") stabilendo che "la detenzione di un apparecchio si presume altresì nel caso in cui esista un'utenza per la fornitura di energia elettrica nel luogo in cui un soggetto ha la sua residenza anagrafica" e che, a decorrere dal 2016, detta presunzione sia superabile solo con una dichiarazione rilasciata ai sensi del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445, la cui mendacia è sanzionabile penalmente, dall'altro, ha previsto che il canone venga riscosso in dieci rate mensili, a mezzo addebito sulle fatture emesse dall'impresa elettrica aventi scadenza del pagamento successiva alla scadenza delle rate stesse, che, ai fini dell'inserimento in fattura, s'intendono scadute il primo giorno di ciascuno dei mesi da gennaio ad ottobre, con obbligo delle imprese elettriche di provvedere al relativo riversamento direttamente all'Erario mediante versamento unitario di cui all'articolo 17 del decreto legislativo 9 luglio 1997, n. 241, e successive modificazioni.

L'efficacia dell'intervento legislativo si misura sul piano delle risultanze gestionali le quali evidenziano come, nonostante che, per effetto del disposto di cui all'art. 1, comma 152, della legge di stabilità 2016, il canone di abbonamento per uso privato, per il 2016, sia stato fissato in complessivi €100,00 con una riduzione di circa il 12% rispetto alla misura dovuta per il 2015 (€113,50), il relativo gettito registri nel 2016 un incremento di circa 390 milioni di euro in termini di accertamento e di circa 326 milioni di euro in termini di versamenti in c/ competenza rispetto al precedente esercizio 2015.

CANONE DI ABBONAMENTO ALLE RADIOAUDIZIONI CIRCOLARI								
	2016	%	2015	%	Δ	2014	%	Δ
Versati	2.001.634.328	94,91	1.675.088.513	97,46	19,49	1.695.010.465	97,49	18,09
Non versati	1.231.960	0,06	8.466.674	0,49	-85,45	8.098.109	0,47	-84,79
Non riscossi	106.051.614	5,03	35.139.767	2,04	201,80	35.480.736	2,04	198,90
Totale	2.108.917.902	100,00	1.718.694.954	100,00	22,70	1.738.589.310	100,00	21,30

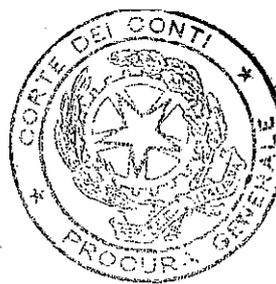


Avuto riguardo alle entrate non ricorrenti, la voce certamente più rilevante nell'esercizio in esame è costituita dai "versamenti delle somme dovute in base all'invito al contraddittorio in attuazione della procedura di collaborazione volontaria per l'emersione delle attività finanziarie e patrimoniali costituite o detenute fuori del territorio dello Stato, ai sensi dell'articolo 1, della legge 15 dicembre 2014, n.186, da destinare alle finalità previste dalla normativa vigente" (cap. 1173), ivi incluso nella tipologia "altre imposte dirette" e, nell'ambito delle stesse, fra le "entrate derivanti dall'attività di accertamento e controllo".

COLLABORAZIONE VOLONTARIA		
	2016	2015
Versati	4.041.866.746	203.771.732
Da versare	35.770.595	8.484.209
Da riscuotere		
Totale	4.077.637.341	212.255.941

L'istituto della collaborazione volontaria (c.d. "*voluntary disclosure*") è stato introdotto dalla L. 15 dicembre 2014, n. 186, allo scopo di consentire ai contribuenti, nella prospettiva di una futura *compliance* nei rapporti con il fisco, di regolarizzare la propria posizione fiscale, ponendo riparo a pregresse infedeltà dichiarative commesse sino al 30.09.2014 in ordine ad investimenti detenuti all'estero ovvero attività estere di natura finanziaria, suscettibili di produrre redditi imponibili in Italia, in violazione delle norme in materia di monitoraggio fiscale di cui all'art. 4 del D.L. 28.06.1990, n. 167, con conseguente emersione delle suddette disponibilità estere (c.d. *voluntary disclosure* internazionale) ovvero in ordine alle imposte sui redditi e relative addizionali, alle imposte sostitutive delle imposte sui redditi, all'imposta regionale sulle attività produttive ed all'imposta sul valore aggiunto ed agli obblighi dei sostituti d'imposta (c.d. *voluntary disclosure* nazionale).

La procedura di collaborazione volontaria, da proporsi - fornendo le informazioni e la documentazione necessaria ai fini delle emersione delle attività estere e della determinazione dei maggiori imponibili, per tutti i periodi d'imposta per i quali, alla data di presentazione della richiesta, non fossero decaduti i termini per



l'accertamento e/o per la contestazione delle violazioni in materia di monitoraggio fiscale - nel termine del 30.09.2015, successivamente prorogato al 30.11.2015, e che si perfeziona con il versamento delle somme dovute per maggiori imposte, ritenute, contributi, sanzioni ed interessi, liquidate dall'Ufficio con l'invito a comparire ex art. 5 D.Lgs. 19.06.1997, n. 218 ovvero quantificate in esito all'accertamento per adesione, comporta, in considerazione della spontaneità della condotta del contribuente che richieda di aderirvi, rilevanti benefici premiali in termini di applicazione in misura ridotta delle sanzioni tributarie amministrative nonché l'esclusione della punibilità per le fattispecie penali tributarie dichiarative ed omissive espressamente individuate dalla norma e per i reati di cui agli artt. 648 bis e 648 ter c.p., ove le relative condotte siano state commesse in relazione agli stessi reati tributari.

Occorre osservare che, se è vero che l'istituto ha comportato, nel 2016, risultati rilevanti in termini di gettito, non è men vero che il meccanismo applicativo dell'istituto così come configurato dalla cit. L. 146/2014, che ha demandato all'Amministrazione l'accertamento dei maggiori imponibili e la conseguente liquidazione della maggiori imposte dovute, relativi accessori e sanzioni, in relazione alle attività emergenti dalle istanze di collaborazione volontaria presentate dai contribuenti, ha comportato un rilevante assorbimento di risorse umane e strumentali, ovviamente sottratte all'ordinaria attività di accertamento e controllo³⁸.

È presumibilmente questa la ragione per cui il legislatore, nel prevedere all'art. 7, D.L. 22/10/2016, n. 193 convertito con modificazioni, nella L. 1.12.2016 n. 225, la riapertura dei termini per avvalersi della procedura di collaborazione volontaria (c.d.

³⁸ Nella relazione al proprio bilancio 2016, l'Agenzia delle entrate ha esposto che "l'attività svolta nel corso del 2016 nell'area della prevenzione e del contrasto all'evasione ha visto l'Agenzia contemporaneamente impegnata nella lavorazione delle istanze di collaborazione volontaria pervenute, nella prosecuzione dello sviluppo della strategia di promozione della *tax compliance* (avviata con la Legge di Stabilità 2015) e nello svolgimento del programma ordinario dell'attività di controllo" e che "la trattazione di oltre 129.000 istanze di *voluntary disclosure* ha richiesto a tutte le strutture coinvolte uno sforzo organizzativo straordinario che, anche adottando in tempi rapidi nuovi modelli gestionali e operativi di riallocazione delle risorse, ha consentito la produzione di un numero estremamente rilevante di accertamenti e di atti di contestazione".

La tabella riportata nella suddetta relazione evidenzia come, a seguito delle istanze di "*voluntary disclosure*", siano stati emessi n. 323.861 accertamenti nel 2016 e n. 20.262 nel 2015 nonché n. 115.460 atti di contestazione nel 2016 e n.8.984 nel 2015 e come gli importi riscossi ammontino a 4.113 milioni di euro nel 2016 ed a 221 milioni di euro nel 2015.



“*voluntary bis*”) dal 24 ottobre 2016 al 31 luglio 2017, ai fini della regolarizzazione delle violazioni commesse fino al 30 settembre 2016, ha previsto, al secondo comma, lett. e), che gli autori delle violazioni possano, in alternativa alla procedura della liquidazione diretta da parte dell’Amministrazione, prevista dall’art.1 della L. 186/2014 - cui, peraltro, sono connessi effetti meno favorevoli in termini di riduzione delle sanzioni - provvedere spontaneamente al versamento in unica soluzione, e senza possibilità di compensazione, di quanto dovuto, in base all’istanza, a titolo di imposte, ritenute, contributi, interessi e sanzioni e, pertanto, all’autoliquidazione degli importi dovuti per le suddette causali, salva la successiva verifica da parte dell’Amministrazione, da espletarsi entro la fine del 2018, che comporterà, ove il versamento avesse a risultare insufficiente, l’emissione di invito al contraddittorio con applicazione di specifica maggiorazione, determinata in funzione dello scostamento di quanto versato rispetto a quanto dovuto (se inferiore o superiore al 10%).

La “*voluntary disclosure*” si pone, pertanto, quale strumento di *co-operative compliance* ed è, pertanto, funzionale al contrasto all’evasione fiscale.

Il rilievo introduce alla problematica dell’evasione fiscale che, per connessione, sarà trattata nel prossimo paragrafo unitamente alla problematica dell’erosione.

3.1. Il contrasto dell’evasione – cenni alla problematica dell’erosione fiscale.

In attuazione della delega di cui agli articoli 3 e 4 della legge 11 marzo 2014, n. 23, con D. Lgs. 24 settembre 2015, n. 160, il legislatore ha dettato disposizioni in materia di stima e monitoraggio dell’evasione fiscale e monitoraggio e riordino delle disposizioni in materia di erosione fiscale.

Ovviamente diverso dall’evasione fiscale è il fenomeno dell’erosione della base imponibile dovuta alle c.d. “spese fiscali” (*tax expenditures*), e cioè alle misure che riducono il gettito per uno specifico gruppo di contribuenti o una particolare attività economica, introducendo un’eccezione rispetto a quello che dovrebbe essere il trattamento fiscale di riferimento assunto quale *benchmark* e che dà luogo ad un *policy gap*.

È, peraltro, evidente che la riduzione del *policy gap*, e cioè dell’erosione fiscale,



concorre con la riduzione dell'evasione fiscale (*compliance gap*) al recupero dell'efficienza del sistema fiscale consentendo, a parità di pressione fiscale, un incremento di gettito ovvero, a parità di gettito, una riduzione della pressione fiscale.

Ciò spiega come il legislatore abbia trattato le due problematiche nel medesimo testo normativo.

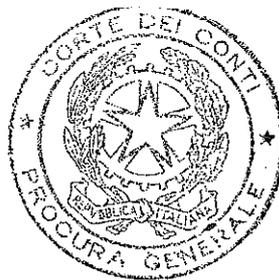
L'art. 1 del D.lgs. 160/2015 ha aggiunto, nel testo dell'art. 10 bis della L. 196/2006, il comma 5 bis che prevede che la nota di aggiornamento del D.E.F. sia corredata, altresì, da un rapporto programmatico nel quale sono indicati gli interventi volti a ridurre, eliminare o riformare le spese fiscali in tutto o in parte ingiustificate o superate alla luce delle mutate esigenze sociali o economiche ovvero che si sovrappongono a programmi di spesa aventi le stesse finalità, che il Governo intende attuare con la manovra di finanza pubblica, prevedendo, peraltro, che resti ferma la priorità della tutela dei redditi di lavoro dipendente e autonomo, dei redditi di imprese minori e dei redditi di pensione, della famiglia, della salute, delle persone economicamente o socialmente svantaggiate, del patrimonio artistico e culturale, della ricerca e dell'istruzione, nonché dell'ambiente e dell'innovazione tecnologica.

La richiamata disposizione normativa prevede che le spese fiscali per le quali sono trascorsi cinque anni dalla entrata in vigore siano oggetto di specifiche proposte di eliminazione, riduzione, modifica o conferma.

Occorre osservare che la nota di aggiornamento al D.E.F. 2016 non è corredata dal rapporto programmatico di cui all'art. 11-bis, comma 5-bis, della L. 196/2009.

Il summenzionato D.Lgs., novellando l'art. 11, terzo comma, lett. b), ha previsto, inoltre, che la legge di stabilità (e, pertanto, ora, per effetto della L. 04/08/2016, n. 163, la legge di bilancio) debba indicare "le norme necessarie all'eliminazione, riduzione o modifica delle spese fiscali" ed ha introdotto al comma 3 – bis la previsione per cui "le eventuali maggiori entrate derivanti dalla revisione delle spese fiscali disposta ai sensi del comma 3, lettera b), sono attribuite di norma al Fondo per la riduzione della pressione fiscale"³⁹ ed ha inserito nel testo dell'art. 21 della L. 196/2009, il comma 11-

³⁹ L'art. 3, primo comma, D.Lgs. 160/2015 cit. ha, peraltro, previsto che la destinazione delle eventuali maggiori entrate derivanti dalla revisione delle spese fiscali disposta ai sensi del comma 3, lettera b), dell'articolo 11 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, e successive modificazioni, al Fondo per la



bis.⁴⁰, che prevede che allo stato di previsione dell'entrata sia allegato un rapporto annuale sulle spese fiscali, che elenca qualunque forma di esenzione, esclusione, riduzione dell'imponibile o dell'imposta ovvero regime di favore, derivante da disposizioni normative vigenti, con separata indicazione di quelle introdotte nell'anno precedente e nei primi sei mesi dell'anno in corso, disponendo, inoltre, che ciascuna misura sia accompagnata dalla sua descrizione e dall'individuazione della tipologia dei beneficiari e, ove possibile, dalla quantificazione degli effetti finanziari e del numero dei beneficiari, che le misure siano raggruppate in categorie omogenee, contrassegnate da un codice che ne caratterizza la natura e le finalità, e che il rapporto individui le spese fiscali e ne valuti gli effetti finanziari prendendo a riferimento modelli economici standard di tassazione, rispetto ai quali considera anche le spese fiscali negative e, ove possibile e, comunque, per le spese fiscali per le quali sono trascorsi cinque anni dalla entrata in vigore, il rapporto effettui confronti tra le spese fiscali e i programmi di spesa destinati alle medesime finalità ed analizzi gli effetti micro-economici delle singole spese fiscali, comprese le ricadute sul contesto sociale.

La Commissione nominata ai sensi dell'art. 1, quarto comma, L. 260/2015 per la redazione del Rapporto annuale sulle spese fiscali ha presentato il primo Rapporto – previsto dal D.Lgs. n. 160/2015, allegato alla legge di bilancio 2017 (stato di previsione delle entrate), che ha quantificato in 610 il numero totale di spese fiscali nel Bilancio dello Stato.

Considerato che la revisione delle *tax expenditures*, di là da venire, non ha sostanzialmente interessato l'esercizio in esame, è sufficiente il richiamo fattone.

riduzione della pressione fiscale, si applica a partire dalla manovra triennale di finanza pubblica predisposta nel primo esercizio successivo alla data di entrata in vigore dello stesso decreto e che resta fermo il diverso utilizzo delle maggiori entrate derivanti dall'eliminazione, riduzione o modifica di spese fiscali previsto da disposizioni di legge vigenti alla data di entrata in vigore del presente decreto.

Considerato che, a termini del secondo comma dello stesso articolo, il citato D.Lgs. è entrato in vigore il 1° gennaio 2016 deve ritenersi che la devoluzione delle maggiori entrate conseguente alla revisione delle *tax expenditures* operi a decorrere dal 2017.

⁴⁰ Occorre osservare come l'art. 11 lett. a) della L.198/2009 già prevedeva che la nota integrativa al bilancio dovesse specificare "gli effetti connessi alle disposizioni normative vigenti, con separata indicazione di quelle introdotte nell'esercizio, recanti esenzioni o riduzioni del prelievo obbligatorio, con l'indicazione della natura delle agevolazioni, dei soggetti e delle categorie dei beneficiari e degli obiettivi perseguiti" (parole che sono state soppresse dall'art. 1, terzo comma, lett. a), del D.Lgs. 160/2015).



Avuto riguardo all'evasione fiscale, occorre osservare che l'art. 10-bis.1 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, aggiunto dall'art. 2 del D.Lgs. 24 settembre 2015, n. 160, recante disposizioni in materia di stima e monitoraggio dell'evasione fiscale e monitoraggio e riordino delle disposizioni in materia di erosione fiscale, in attuazione degli articoli 3 e 4 della legge 11 marzo 2014, n. 23, ha disposto che, contestualmente alla nota di aggiornamento del DEF di cui al precedente art. 10-bis, primo comma, sia presentato un Rapporto sui risultati conseguiti in materia di misure di contrasto all'evasione fiscale e contributiva.

Il Rapporto sui risultati conseguiti in materia di misure di contrasto all'evasione fiscale e contributiva dovrebbe fornire le stime del cosiddetto *tax gap*, e cioè divario (*gap*) tra le imposte e i contributi effettivamente versati e le imposte e i contributi che i contribuenti avrebbero dovuto versare in un regime di perfetto adempimento agli obblighi tributari e contributivi previsti a legislazione vigente.

In altri termini, il *tax gap* è divario tra gettito teorico e gettito effettivo relativo alle entrate tributarie e contributive, esprime una misurazione della *tax non compliance* e consente di identificare e quantificare l'ampiezza dell'inadempimento spontaneo da parte dei contribuenti.

Nell'ambito del *tax gap* si suole distinguere, a seconda della fase investita dal fenomeno evasivo, fra *assessment gap* (per dichiarazione infedele) e *collection gap* (per mancato versamento dell'imposta dichiarata).

A termini dell'art.10-bis.1, terzo comma, per la redazione del rapporto previsto dal comma 1, che è corredato da una esaustiva nota illustrativa delle metodologie utilizzate, il Governo, anche con il contributo delle regioni in relazione ai loro tributi e a quelli degli enti locali del proprio territorio, si avvale della «Relazione sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale e contributiva», predisposta da una Commissione istituita con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze.

Il Rapporto sui risultati conseguiti in materia di misure di contrasto all'evasione fiscale e contributiva e la Relazione sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale e contributiva sono presentati al Parlamento dal Ministro dell'economia e delle finanze in allegato alla nota integrativa del D.E.F.



Con la summenzionata relazione, la Commissione sulla base di metodologia c.d. “*top – down*”, e cioè sulla base del confronto fra i dati fiscali e gli aggregati macroeconomici di contabilità nazionale secondo i criteri di cui al SEC 2010, che impongono di tener conto dell’economia non osservata derivante dal “sommerso economico”, dalle attività illegali, dalla produzione del settore informale e dalle carenze del sistema di rilevazione statistica (c.d. “sommerso statistico”), ha quantificato in 94,276 miliardi di euro l’evasione tributaria nel 2014 avuto riguardo alle principali imposte (di cui 30,730 miliardi per IRFEF lavoratori autonomi e imprese, 10,040 per IRES, 40,168 per IVA) ed in 10,419 miliardi di euro l’evasione contributiva media degli anni 2012 – 2013.

Dal canto suo, il Rapporto sui risultati conseguiti in materia di misure di contrasto all’evasione fiscale e contributiva, richiamato l’atto di indirizzo per il conseguimento degli obiettivi di politica fiscale per gli anni 2016-2018 del 22.12.2015 del Ministro per l’Economia e le Finanze, che ha individuato le strategie per il contrasto all’evasione fiscale e per la riduzione del *tax gap*, ha sottolineato come sia stato notevolmente potenziato il ruolo della “prevenzione” che ha assunto importanza almeno pari a quella della più tradizionale attività di “contrasto” all’evasione, e come l’attività delle Amministrazioni sia orientata ad un “cambiamento di verso” rispetto alla tradizionale attività di controllo e accertamento *ex post*, orientato a “reimpostare il rapporto tra l’Amministrazione fiscale, imprese e cittadini in un’ottica il più possibile collaborativa, in modo da semplificare gli adempimenti, stimolare l’assolvimento degli obblighi tributari e favorire l’emersione spontanea delle basi imponibili” (e cioè strategie di “*co-operative compliance*”).

A tale proposito il Rapporto ha evidenziato che l’Agenzia delle entrate ha inviato circa 305.000 comunicazioni ai contribuenti con una dichiarazione dei redditi che presentava alcune anomalie e che oltre 156.000 cittadini hanno così potuto rimediare ad un errore o a una dimenticanza in tempi brevi e con sanzioni ridotte, con un afflusso di circa 250 milioni di euro alle casse dell’erario, nonché l’avvio della procedura di collaborazione volontaria (*voluntary disclosure*), introdotta dalla Legge n. 186/2014, sulla quale ci si è soffermati retro.



Occorre osservare come chiaramente ispirato alla logica della *co-operative compliance* è l'istituto dell'adempimento collaborativo introdotto dagli artt. 3 e segg. del decreto legislativo 5 agosto 2015, n. 128, recante "Disposizioni sulla certezza del diritto nei rapporti tra fisco e contribuente, in attuazione degli articoli 5, 6 e 8, comma 2, della legge 11 marzo 2014, n. 23", allo scopo di promuovere l'adozione di forme di comunicazione e di cooperazione rafforzate, basate sul reciproco affidamento tra Amministrazione finanziaria e contribuenti, nonché di favorire nel comune interesse la prevenzione e la risoluzione delle controversie in materia fiscale⁴¹.

L'adesione da parte del contribuente al relativo regime - che, in fase di prima applicazione, è riservato ai contribuenti di maggiori dimensioni, e cioè ai contribuenti che conseguono un volume di affari o di ricavi non inferiore a dieci miliardi di euro⁴² - è subordinato al possesso, da parte del contribuente, di un efficace sistema di rilevazione, misurazione, gestione e controllo del rischio fiscale, inserito nel contesto del sistema di governo aziendale e di controllo interno, e comporta per l'Agenzia delle entrate e per il contribuente gli impegni di collaborazione e trasparenza per essi rispettivamente previsti dall'art. 5 D.Lgs n. 128/2015.

A termini dell'art. 6 del D.Lgs cit., l'adesione al suddetto regime comporta la possibilità per i contribuenti di pervenire con l'Agenzia delle entrate a una comune valutazione delle situazioni suscettibili di generare rischi fiscali prima della presentazione delle dichiarazioni fiscali, attraverso forme di interlocuzione costante e preventiva su elementi di fatto, inclusa la possibilità dell'anticipazione del controllo, una procedura abbreviata di interpello preventivo in merito all'applicazione delle disposizioni tributarie a casi concreti, in relazione ai quali l'interpellante ravvisi rischi

⁴¹ Con Provvedimenti del Direttore dell'Agenzia delle entrate del 14 aprile 2016 e del 26 maggio 2017 sono state dettate disposizioni per l'accesso al regime e per la relativa attuazione.

⁴² L'adesione è riservata anche, comunque, ai contribuenti che abbiano presentato istanza di adesione al Progetto Pilota sul Regime di Adempimento Collaborativo di cui all'invito pubblico del 25 giugno 2013, pubblicato sul sito ufficiale dell'Agenzia delle entrate, dotati di un sistema di controllo interno per la gestione del rischio fiscale e che conseguono un volume di affari o di ricavi non inferiore a un miliardo di euro. L'art. 7, quarto comma, prevede, peraltro, che, con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, sono stabiliti i criteri in base ai quali possono essere, progressivamente, individuati gli ulteriori contribuenti ammissibili al regime, che conseguono un volume di affari o di ricavi non inferiore a cento milioni di euro o appartenenti a gruppi di imprese.



fiscali, l'esonero del contribuente dal presentare garanzie per i rimborsi delle imposte dirette e indirette per tutto il periodo di permanenza nel regime nonché un regime sanzionatorio premiale per i rischi di natura fiscale comunicati in modo tempestivo ed esauriente all'Agenzia delle entrate prima della presentazione delle dichiarazioni fiscali, qualora l'Agenzia non condivide la posizione dell'impresa.

Quale strumento di prevenzione, il Rapporto sui risultati conseguiti in materia di misure di contrasto all'evasione fiscale e contributiva ha menzionato l'estensione, a partire dal 31 marzo 2015, degli obblighi di fatturazione elettronica all'intera platea di Amministrazioni ed Enti pubblici⁴³.

⁴³ L'art. 1, comma 209, della L. 24/12/2007, n. 244, ha previsto che, al fine di semplificare il procedimento di fatturazione e registrazione delle operazioni imponibili, a decorrere dalla data di entrata in vigore del regolamento di cui al successivo comma 213, l'emissione, la trasmissione – da effettuarsi, a termini del successivo comma 211 attraverso il Sistema di interscambio istituito dal Ministero dell'economia e delle finanze e da questo gestito anche avvalendosi delle proprie strutture societarie - la conservazione e l'archiviazione delle fatture emesse nei rapporti con le amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, della legge 31 dicembre 2009, n. 196 (e cioè degli enti inclusi nel conto economico consolidato della P.A.), nonché con le amministrazioni autonome, anche sotto forma di nota, conto, parcella e simili, debba essere effettuata esclusivamente in forma elettronica, con l'osservanza del decreto legislativo 20 febbraio 2004, n. 52, e del codice dell'amministrazione digitale, di cui al decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82 (L'ambito applicativo della disposizione che originariamente aveva riguardo ai rapporti con le sole amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, e con gli enti pubblici nazionali, è stato così esteso per effetto della modifica apportata dalla lettera a) del comma 13-duodecies dell'art. 10, D.L. 6 dicembre 2011, n. 201, nel testo integrato dalla legge di conversione 22 dicembre 2011, n. 214), con correlato divieto per le amministrazioni pubbliche di accettare le fatture emesse o trasmesse in forma cartacea e di procedere al relativo pagamento, sino all'invio in forma elettronica.

La fissazione della data a partire dalla quale dovessero operare le suddette disposizioni è stato demandato dal successivo comma 213 ad un decreto del Ministro dell'economia delle finanze da adottarsi di concerto con il Ministro per le riforme e la P.A. quindi emanato con D.M. 3 aprile 2013, n. 55, che ha previsto che le disposizioni stesse potessero operare, dal 06.12.2013, su base volontaria e sulla base di specifici accordi con tutti i fornitori, ed operassero per le amministrazioni dello Stato, le agenzie fiscali e gli enti di previdenza nazionali dal 06.06.2014 e per le restanti amministrazioni dal 06.06.2015. Con successivo decreto, a termini del comma 214 della L. 244/2007, sarebbe stata determinata la decorrenza per le amministrazioni locali. Il termine del 06.06.2015 (ventiquattro mesi dalla relativa entrata in vigore) fissato dal cit. D.M. è stato, peraltro, anticipato al 31.03.2015 dall'art. 25, comma 1, D.L. 24 aprile 2014, n. 66, convertito, con modificazioni, dalla L. 23 giugno 2014, n. 89 che ha fissato la medesima decorrenza per l'operatività delle disposizioni per le amministrazioni locali.

Con riferimento alla fatturazione elettronica negli appalti pubblici, cfr., inoltre, la Direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio del 16/04/2014, n. 2014/55/UE

La fatturazione elettronica è, peraltro, suscettibile di trovare applicazione anche nei rapporti fra i privati. In proposito, occorre osservare che l'art. 9, primo comma, della L. 11.03.2014, n. 23 ("delega al Governo recante disposizioni per un sistema fiscale più equo, trasparente e orientato alla crescita"), nell'indicare i principi ed i criteri direttivi cui il Governo doveva attenersi nell'introdurre, nell'esercizio della delega legislativa conferitagli, norme per il rafforzamento dei controlli, ha, infatti, previsto, sub lett. d), che venisse incentivato, "mediante una riduzione degli adempimenti amministrativi e contabili a carico dei



In proposito, premesso che secondo i modelli teorici più accreditati il livello dell'evasione è scelto dal contribuente in relazione alla propria avversione al rischio in relazione alla probabilità di essere sottoposto a un accertamento fiscale, del vantaggio economico conseguente all'evasione e della gravità dell'eventuale sanzione, occorre osservare che la mitigazione del regime sanzionatorio penale e amministrativo relativo alle violazioni tributarie operato con il D.Lgs. 24/09/2015, n. 158 (Revisione del sistema

contribuenti, l'utilizzo della fatturazione elettronica e la trasmissione telematica dei corrispettivi, nonché di adeguati meccanismi di riscontro tra la documentazione in materia di imposta sul valore aggiunto (IVA) e le transazioni effettuate, potenziando i relativi sistemi di tracciabilità dei pagamenti”.

In attuazione della predetta delega, il terzo comma dell'art. 1 (rubricato “fatturazione elettronica e trasmissione telematica delle fatture o dei relativi dati”) del D.Lgs. 05.08.2015, n. 127 ha previsto che “con riferimento alle operazioni rilevanti ai fini dell'imposta sul valore aggiunto effettuate dal 1° gennaio 2017, i soggetti passivi possono optare per la trasmissione telematica all'Agenzia delle entrate dei dati di tutte le fatture, emesse e ricevute, e delle relative variazioni, effettuata anche mediante il Sistema di Interscambio di cui all'articolo 1, commi 211 e 212, della legge 24 dicembre 2007, n. 244” e che “l'opzione ha effetto dall'inizio dell'anno solare in cui è esercitata fino alla fine del quarto anno solare successivo e, se non revocata, si estende di quinquennio in quinquennio”.

L'opzione per la trasmissione telematica delle fatture e dei relativi dati è incentivata dal legislatore: l'art. 3 del cit. D.Lgs. prevede, infatti, oltre all'esonero da una serie di adempimenti, quale l'obbligo di presentare le comunicazioni di cui all'articolo 21 del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, l'esecuzione in via prioritaria dei rimborsi IVA all'art. 30 D.P.R. 633/1972, entro tre mesi dalla presentazione della dichiarazione annuale, anche in assenza dei requisiti ivi previsti al secondo comma, lettere a), b), c), d) ed e) nonché, per i soggetti che garantiscano la tracciabilità dei pagamenti dagli stessi ricevuti ed effettuati nei modi stabiliti con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze (cfr. art. 3 D.M. vedi il D.M. 4 agosto 2016), la riduzione a due anni dei termini per gli accertamenti in materia di I.I.D.D. ed IVA.

Occorre, inoltre, osservare che l'art. 4 del D.L. 22.10.2016, n. 193 il quale novellando l'art. 21 del D.L. 31 maggio 2010, n. 78, ha previsto che, in riferimento alle operazioni rilevanti ai fini dell'imposta sul valore aggiunto effettuate, i soggetti passivi trasmettano telematicamente all'Agenzia delle entrate, entro l'ultimo giorno del secondo mese successivo ad ogni trimestre, i dati di tutte le fatture emesse nel trimestre di riferimento, e di quelle ricevute e registrate ai sensi dell'articolo 25 del decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 633, ivi comprese le bollette doganali, nonché i dati delle relative variazioni, ha previsto che per le operazioni suddette, gli obblighi di conservazione previsti dall'articolo 3 decreto del Ministro dell'economia e delle finanze 17 giugno 2014, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 146 del 26 giugno 2014, si intendono soddisfatti per tutte le fatture elettroniche nonché per tutti i documenti informatici trasmessi attraverso il sistema di interscambio di cui all'articolo 1, comma 211, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, e memorizzati dall'Agenzia delle entrate.

Avuto riguardo alla disciplina comunitaria in materia di IVA (tributo armonizzato), occorre considerare che la disposizione di cui all' art. 234 della Direttiva del Consiglio del 28/11/2006, n. 2006/112/CE relativa al sistema comune d'imposta sul valore aggiunto, il quale prevedeva che “gli Stati membri non possono imporre ai soggetti passivi che effettuano cessioni di beni o prestazioni di servizi nel loro territorio altri obblighi o formalità relativi all'uso di un sistema di trasmissione o messa a disposizione delle fatture per via elettronica” è stato soppresso dall'articolo 1 della direttiva 2010/45/UE, sulla base del rilievo di cui al n° 8 dei “considerando”, secondo cui “dato che il ricorso alla fatturazione elettronica può aiutare le imprese a ridurre i costi e ad essere più competitive, gli attuali obblighi IVA relativi alla fatturazione elettronica dovrebbero essere rivisti per eliminare gli oneri e le barriere esistenti che ostacolano il ricorso a tale tipo di fatturazione. Le fatture cartacee e quelle elettroniche dovrebbero ricevere lo stesso trattamento e gli oneri amministrativi gravanti sulle fatture cartacee non dovrebbero aumentare”.



sanzionatorio, in attuazione dell'articolo 8, comma 1, della legge 11 marzo 2014, n. 23), riducendo l'efficacia dissuasiva e deterrente, diminuisce l'efficacia di prevenzione generale esplicita dalle relative comminatorie.

Certamente in senso favorevole alla *compliance* operano la normativa in materia di scambio di informazioni e, più in generale, di cooperazione fiscale internazionale per il contrasto all'elusione ed all'evasione transfrontaliera, adottati sia in sede comunitaria (cfr. direttiva 2011/16/UE del Consiglio, del 15 febbraio 2011, cui è stata data attuazione con D.Lgs. 04/03/2014, n. 29, relativa alla cooperazione amministrativa nel settore fiscale,⁴⁴ la Direttiva del Consiglio del 09/12/2014, n. 2014/107/UE, recante modifica della direttiva 2011/16/UE per quanto riguarda lo scambio automatico obbligatorio di informazioni nel settore fiscale⁴⁵, cui ha fatto seguito il D.M. 28 dicembre 2015⁴⁶, recante attuazione della L. 18 giugno 2015, n. 95⁴⁷ e della suddetta

⁴⁴ Con la direttiva 2011/16/UE quale sono state stabilite le norme e le procedure in base alle quali gli Stati membri cooperano fra loro ai fini dello scambio di informazioni prevedibilmente pertinenti per l'amministrazione e l'applicazione delle leggi nazionali degli Stati membri relative alle imposte di qualsiasi tipo riscosse da o per conto di uno Stato con esclusione dell'imposta sul valore aggiunto, dei dazi doganali e delle accise.

⁴⁵ Con la direttiva 2014/107/UE sono state recepite, con pochi adattamenti, nell'ordinamento europeo, le regole comuni che disciplinano le procedure per l'adempimento degli obblighi di adeguata verifica e di comunicazione (*Common Reporting Standard – CRS*) di cui allo *Standard for automatic exchange of financial account information in tax matters* elaborato nell'ambito dell'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE), che contempla oltre un modello bilaterale anche un modello multilaterale di accordo (*Multilateral Competent Authority Agreement – MCAA*) che prevede l'obbligo, in capo alle Amministrazioni finanziarie degli Stati aderenti, di scambiarsi automaticamente i dati relativi ai conti finanziari detenuti da soggetti non residenti ad esse trasmessi dalle istituzioni finanziarie (banche, fondi comuni, assicurazioni, *trust*, fondazioni ecc.) localizzate nel rispettivo territorio, che, secondo quanto evidenziato nella relazione illustrativa al D.M. 28.12.2015, è stato sottoscritto a fine ottobre del 2014, a Berlino da oltre cinquanta Stati, tra cui l'Italia ed al quale hanno aderito successivamente ulteriori Paesi fino a raggiungere il totale di 77.

⁴⁶ Il D.M. 28 dicembre 2015 ha disciplinato le modalità di rilevazione, trasmissione e comunicazione all'Agenzia delle entrate delle informazioni relative ai conti finanziari nonché le procedure relative agli obblighi di adeguata verifica ("*due diligence*") ai fini fiscali.

⁴⁷ Cfr. L. 18/06/2015, n. 95 recante "Ratifica ed esecuzione dell'Accordo tra il Governo della Repubblica italiana e il Governo degli Stati Uniti d'America finalizzato a migliorare la compliance fiscale internazionale e ad applicare la normativa F.A.T.C.A. (*Foreign Account Tax Compliance Act*), con Allegati, fatto a Roma il 10 gennaio 2014, nonché disposizioni concernenti gli adempimenti delle istituzioni finanziarie italiane ai fini dell'attuazione dello scambio automatico di informazioni derivanti dal predetto Accordo e da accordi tra l'Italia e altri Stati esteri".



direttiva, la Direttiva del Consiglio dell'8 dicembre 2015, n. 2015/2376, recante ulteriori modifiche della direttiva 2011/16/UE, per quanto riguarda lo scambio automatico obbligatorio di informazioni nel settore fiscale, in particolare per quanto attiene agli accordi di *ruling* preventivi transfrontalieri⁴⁸ ed agli accordi preventivi sui prezzi di trasferimento⁴⁹, cui è stata data attuazione con D.Lgs. 15/03/2017, n. 32) sia in sede bilaterale (quali l'accordo concluso fra l'Italia e la Svizzera per rendere operativo lo scambio di informazioni a fini fiscali, attraverso la modifica dell'articolo 27 della Convenzione per evitare le doppie imposizioni tra l'Italia e la Svizzera, che ha previsto che le autorità competenti degli Stati contraenti si scambino "le informazioni verosimilmente rilevanti per applicare le disposizioni della presente Convenzione oppure per l'amministrazione o l'applicazione del diritto interno relativo alle imposte di qualsiasi natura o denominazione riscosse per conto degli Stati contraenti, delle loro suddivisioni politiche o enti locali nella misura in cui l'imposizione prevista non sia contraria alla Convenzione", ratificato e reso esecutivo con L.04.05.2016, n. 69 ed entrato in vigore, con lo scambio delle ratifiche, il 13.07.2016, gli accordi con il Liechtenstein, il Principato di Monaco e la Santa Sede, ratificati e resi esecutivi, rispettivamente, con le leggi n. 210 del 2016, n. 231 del 2016 e n. 137 del 2016, l'accordo tra il Governo della Repubblica italiana e il Governo degli Stati Uniti d'America finalizzato a migliorare la *compliance* fiscale internazionale e ad applicare la normativa F.A.T.C.A. - *Foreign Account Tax Compliance Act*, sulla base delle comunicazioni interne e del reciproco scambio automatico delle informazioni, ratificato e reso esecutivo con L. 18.06.2015, n. 95 ed entrato in vigore, con la procedura di notifica, il 17 agosto 2015).

⁴⁸ Nella nozione di "*ruling* preventivo transfrontaliero" rientrano gli accordi e i pareri resi su istanze di interpello, aventi ad oggetto l'interpretazione o l'applicazione di norme, anche di origine convenzionale, concernenti il trattamento fiscale di una operazione transfrontaliera.

⁴⁹ Gli accordi preventivi sui prezzi di trasferimento sono gli accordi per la preventiva definizione in contraddittorio dei metodi di calcolo del valore normale delle operazioni fra società non residenti nel territorio dello Stato, che direttamente o indirettamente controllano l'impresa, ne sono controllate o sono controllate dalla stessa società che controlla l'impresa, e l'impresa residente ovvero gli accordi per l'applicazione ad un caso concreto di norme, anche di origine convenzionale, concernenti l'attribuzione di utili e perdite alla stabile organizzazione in un altro Stato di un'impresa o un ente residente ovvero alla stabile organizzazione in Italia di un soggetto non residente



3.2 Le entrate derivanti dall'attività di accertamento e controllo.

Il rendiconto generale dello Stato distingue, con riferimento alle singole tipologie di entrata, gli introiti derivanti dall'attività ordinaria di gestione rispetto agli introiti derivanti di attività di accertamento e controllo.

Il prospetto che segue evidenzia con riferimento alle singole tipologie di proventi, l'ammontare degli introiti accertati a seguito di attività di accertamento e controllo in termini assoluti ed in termini percentuali, avuto riguardo alla incidenza sul rispettivo ammontare complessivo dei relativi accertamenti di competenza.

Come è dato evincere dal prospetto, l'ammontare degli introiti derivanti dall'attività di accertamento e controllo, evidenzia nel 2016, avuto riguardo all'ammontare complessivo delle entrate tributarie, un lieve aumento in termini assoluti (3,30%) mentre ne è rimasto sostanzialmente invariata l'incidenza percentuale.

ACCERTAMENTI DERIVANTI DALL'ATTIVITA' DI ACCERTAMENTO E CONTROLLO E RELATIVA INCIDENZA SUL TOTALE DELLE ENTRATE (ACCERTAMENTI DI COMPETENZA) -							
	2016			2015			Δ 2016/ 2015
	Entrate da attività di accertamento e controllo	Totale entrate	%	Entrate da attività di accertamento e controllo	Totale entrate	%	
Entrate ricorrenti							
Imposta sul reddito delle persone fisiche	10.231.618.854	189.934.151.776	5,39	11.400.427.957	187.621.787.431	6,08	-10,25
Imposta sul reddito delle società	6.474.285.988	41.695.226.993	15,53	7.563.778.548	40.965.181.687	18,46	-14,40
Sostitutive	42.881.525	15.537.558.206	0,28	32.836.425	20.537.675.077	0,16	30,59
Altre imposte dirette	560.643.971	8.984.205.595	6,24	535.103.340	8.548.584.081	6,26	4,77
Imposta sul valore aggiunto	19.477.244.735	143.813.457.604	13,54	19.744.831.448	139.120.341.553	14,19	-1,36
Registro, bollo e sostitutiva	445.876.327	12.323.276.030	3,62	426.457.619	12.154.731.543	3,51	4,55
Accisa e imposta erariale sugli oli minerali	65.598.552	26.109.536.997	0,25	136.792.795	26.185.105.426	0,52	-52,05
Accisa e imposta erariale su altri prodotti	14.355.801	7.999.791.080	0,18	15.804.958	7.119.797.070	0,22	-9,17
Imposte sui generi di Monopolio		10.948.628.347	0,00		10.715.606.921	0,00	
Lotto		7.794.254.323	0,00		6.792.790.514	0,00	



Imposte gravanti sui giochi		5.780.326.250	0,00		4.344.179.516	0,00	
Lotterie ed altri giochi	41.788.943	312.383.585	13,38	32.759.619	371.159.202	8,83	27,56
Altre imposte indirette	644.011.115	10.503.477.486	6,13	630.591.382	10.122.307.513	6,23	2,13
Entrate non ricorrenti							
Sostitutive	15.614.471	1.414.307.858	1,10	31.245.173	896.420.488	3,49	-50,03
Altre imposte dirette	4.077.821.188	4.386.509.089	92,96	212.460.072	497.058.603	42,74	1819
Condoni dirette	449.577.824	449.578.062	100,00	395.685.349	395.685.349	100,00	13,62
Altre imposte indirette	48.887.999	778.391.785	6,28	64.563.582	754.055.406	8,56	-24,28
Condoni indirette	29.100.454	29.625.921	98,23	34.605.568	35.281.805	98,08	-15,91
	42.619.307.747	488.794.686.987	8,72	41.257.943.835	477.177.749.185	8,65	3,30

Avuto riguardo alle imposte di maggior rilievo – e cioè l'IRPEF e l'IRES per le dirette e l'IVA per le imposte indirette – gli introiti derivanti dall'attività di accertamento e controllo registrano una diminuzione sia in termini assoluti che in termini percentuali.

Fra le entrate tributarie ricorrenti, l'IRES è quella che registra la maggiore incidenza delle entrate derivanti dall'attività di accertamento e controllo rispetto al gettito complessivo (in termini di accertamenti di competenza).

Il prospetto seguente riporta i dati indicati nella relazione al bilancio 2016 dell'Agenzia dell'Entrate in ordine all'attività di accertamento dalla stessa svolta ed ai relativi esiti nei confronti dei contribuenti distinti per classi.

	2016	2015	Δ
GRANDI CONTRIBUENTI (Soggetti con un giro d'affari superiore ai 100 milioni di euro)			
n. attività istruttorie esterne (verifiche e controlli mirati)	314	306	3%
n. accertamenti eseguiti	2.367	2.734	-13%
Maggiore imposta accertata*	3.410	2806	22%
n. accertamenti definiti con adesione o acquiescenza	1.524	1.682	-9%
Maggiore imposta definita con adesione o acquiescenza*	641	824	-22%
IMPRESE DI MEDIE DIMENSIONI (Soggetti con volume d'affari o ricavi compresi tra			



5.164.569 euro e 100 milioni di euro)			
n. attività istruttorie esterne (verifiche e controlli	2.748	2949	-7%
n. accertamenti eseguiti	11.120	13.262	-16%
Maggiore imposta accertata*	4.211	5241	-20%
n. accertamenti definiti con adesione o	5.789	7.561	-23%
Maggiore imposta definita con adesione o acquiescenza*	545	776	-30%
IMPRESE DI PICCOLE DIMENSIONI (soggetti con volume d'affari o ricavi fino a 5.164.568 euro) E LAVORATORI AUTONOMI			
n. attività istruttorie esterne (verifiche e controlli	3.364	4.590	-27%
n. accertamenti eseguiti	104.162	140.972	-26%
Maggiore imposta accertata*	6.838	9888	-31%
n. accertamenti definiti con adesione o acquiescenza	32.460	47.444	-32%
Maggiore imposta definita con adesione o acquiescenza*	423	665	-36%
PERSONE FISICHE ED ENTI NON COMMERCIALI (Accertamenti nei confronti di enti non commerciali, accertamenti diversi da quelli su redditi di impresa e lavoro autonomo, accertamenti con determinazione sintetica del reddito ed accertamenti parziali automatizzati.			
n. accertamenti eseguiti	304.558	410.781	-26%
Maggiore imposta accertata*	2073	3169	-35%
n. accertamenti definiti con adesione o acquiescenza	123.091	181.273	-32%
Maggiore imposta definita con adesione o	410	792	-48%

*importi in milioni di euro.

Secondo quanto si legge nella relazione dell'Agenzia delle Entrate, i surriportati risultati – che evidenziano una notevole contrazione del numero degli accertamenti eseguiti e delle maggiori imposte accertate – risentirebbero degli effetti delle lavorazioni inerenti alle istanze di *voluntary disclosure* che avrebbero assorbito parte delle risorse a discapito delle ordinarie attività di controllo.

Sulla base dei dati di cui innanzi è possibile calcolare, per classi di contribuenti, l'importo medio della maggior imposta accertata (= maggior imposta accertata / n. accertamenti), la percentuale degli accertamenti definiti per adesione o per acquiescenza [= (n. accertamenti definiti per adesione o per acquiescenza / n. accertamenti eseguiti)*100] e l'importo medio degli accertamenti definiti per adesione o per



acquiescenza (= maggior imposta definita per adesione o per acquiescenza / n. accertamenti definiti per adesione o per acquiescenza).

GRANDI CONTRIBUENTI	2016	2015
Importo medio della maggiore imposta accertata*	1,441	1,026
Percentuale accertamenti definiti per adesione o per acquiescenza	64,39	61,52
Importo medio degli accertamenti definiti per adesione o per acquiescenza*	0,421	0,490
IMPRESE DI MEDIE DIMENSIONI		
Importo medio della maggiore imposta accertata *	0,379	0,395
Percentuale accertamenti definiti con adesione o	52,06	57,01
Importo medio degli accertamenti definiti per adesione o per acquiescenza *	0,094	0,103
IMPRESE DI PICCOLE DIMENSIONI E LAVORATORI AUTONOMI		
Importo medio della maggiore imposta accertata*	0,066	0,070
Percentuale accertamenti definiti con adesione o	31,16	33,65
Importo medio degli accertamenti definiti per adesione o per acquiescenza *	0,013	0,014
PERSONE FISICHE ED ENTI NON COMMERCIALI		
Importo medio della maggiore imposta accertata*	0,007	0,008
Percentuale accertamenti definiti con adesione o	40,42	44,13
Importo medio degli accertamenti definiti per adesione o per acquiescenza *	0,003	0,004

*importi in milioni di euro.

La tabella evidenzia che, mentre per le altre classi di contribuenti vi è stata una contrazione non solo del numero degli accertamenti, come innanzi rilevato, ma anche dell'importo medio delle maggiori imposte accertate, della percentuale degli accertamenti definiti per adesione o acquiescenza e dell'importo medio della maggiore imposta definita per adesione o acquiescenza, nei confronti dei grandi contribuenti è aumentato sia l'ammontare medio della maggior imposta accertata, che è passata da 1,026 mln. di euro nel 2015 a 1,440 mln. di euro nel 2016, sia la percentuale degli accertamenti definiti con adesione o acquiescenza, che registra un incremento passando dal 61% circa nel 2015 al 64% circa nel 2016.

Occorre peraltro, osservare che, anche con riferimento alla suddetta classe di contribuenti, è diminuito notevolmente l'ammontare medio degli importi definiti per adesione o acquiescenza, passati da 0,49 mln. di euro nel 2015 a 0,42 mln. di euro nel 2016.

In disparte le osservazioni innanzi esposte, occorre osservare come l'ammontare



modesto dell'importo medio degli accertamenti nei confronti delle piccole imprese e dei lavoratori autonomi, evidenzia come la struttura produttiva del paese, caratterizzata da un gran numero di imprese di piccole dimensioni, costituisce ovviamente un elemento che non agevola l'azione dell'amministrazione intesa al contrasto dei fenomeni di evasione.

Il prospetto seguente evidenzia i versamenti di competenza derivanti da attività di accertamento e controllo, distinti per tipologia di entrata tributaria.

VERSAMENTI DERIVANTI DALL'ATTIVITA' DI ACCERTAMENTO E CONTROLLO E RELATIVA INCIDENZA SUL TOTALE DELLE ENTRATE (VERSAMENTI IN C/ COMPETENZA)-							
	2016			2015			Δ 2016/ 2015
	versamenti da attività' di accertamento e controllo	Totale versamenti in C/ competenza	%	versamenti da attività' di accertamento e controllo	Totale versamenti in c/ competenza	%	
entrate ricorrenti							
Imposta sul reddito delle persone fisiche	2.400.303.519	170.491.038.901	1,41	2.788.432.114	167.422.340.400	1,67	-13,92
Imposta sul reddito delle società	1.607.885.306	35.401.696.382	4,54	1.762.974.446	33.672.413.036	5,24	-8,80
Sostitutive	18.724.425	14.908.569.989	0,13	15.420.885	19.591.454.212	0,08	21,42
Altre imposte dirette	293.968.619	8.628.290.882	3,41	204.802.694	8.120.433.210	2,52	43,54
Imposta sul valore aggiunto	2.431.269.390	118.202.091.532	2,06	2.198.244.026	113.460.267.655	1,94	10,60
Registro, bollo e sostitutiva	40.988.735	10.816.630.761	0,38	50.675.097	10.733.352.331	0,47	-19,11
Accisa e imposta erariale sugli oli minerali	11.428.551	25.525.489.524	0,04	51.702.637	25.528.510.467	0,20	-77,90
Accisa e imposta erariale su altri prodotti	1.858.487	7.409.743.796	0,03	1.771.499	6.571.913.462	0,03	4,91
Imposte sui generi di Monopolio		10.252.100.823	0,00		10.168.684.768	0,00	
Lotto		6.697.504.132	0,00		5.813.060.203	0,00	
Imposte gravanti sui giochi		5.762.014.663	0,00		4.326.579.352	0,00	
Lotterie ed altri giochi	40.908.556	311.449.504	13,13	32.339.013	370.688.286	8,72	26,50
Altre imposte indirette	52.795.721	8.946.273.344	0,59	53.453.090	8.727.110.817	0,61	-1,23



entrate non ricorrenti							
Sostitutive	8.808.877	1.340.009.132	0,66	5.862.804	824.689.752	0,71	50,25
Altre imposte dirette	4.041.880.102	4.339.710.282	93,14	203.779.194	479.367.159	42,51	1883
Condoni dirette	429.625.911	429.626.129	100	369.063.153	369.063.153	100,00	16,41
Altre imposte indirette	10.605.624	664.345.505	1,60	3.885.901	608.043.052	0,64	172,93
Condoni indirette	7.150.984	7.208.569	99,20	8.994.104	9.086.331	98,98	-20,49
	11.398.202.807	430.133.793.850	2,65	7.751.400.657	416.797.057.646	1,86	47,05

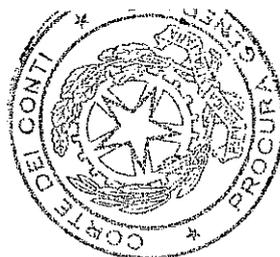
Come è dato evincere dalla tabella, i versamenti derivanti da attività di accertamento e controllo hanno costituito nel 2016, il 2,65 % dei versamenti in c/ competenza di cui al titolo I – entrate tributarie.

Occorre, nondimeno, rilevare come il dato relativo al 2016 registri, comunque, un notevole incremento rispetto al precedente esercizio del 2015, sia in termini assoluti, con un aumento del 47,05%, sia in termini percentuali sull'ammontare complessivo dei versamenti in c/ competenza.

Per connessione occorre fare un breve cenno alle disposizioni in materia di riscossione recate dal D.L. 22/10/2016, n. 193 convertito, con modificazioni, nella L. 1° dicembre 2016, n. 225.

L'art. 1 del cit. D.L. ha previsto lo scioglimento, a decorrere dal 1° luglio 2017, delle società del Gruppo Equitalia (ad eccezione di Equitalia Giustizia, che gestisce il "Fondo unico Giustizia" di cui all'art 61, comma 23, del D.L. 112/2008⁵⁰) prevedendone la cancellazione e l'estinzione senza procedura di liquidazione nonché l'attribuzione, dalla stessa data, dell'esercizio delle funzioni relative alla riscossione nazionale, di cui all'articolo 3, comma 1, del D.L. 30 settembre 2005, n. 203, convertito, con modificazioni, dalla L. 2 dicembre 2005, n. 248, all'Agenzia delle entrate e l'istituzione, a decorrere dalla stessa data del 01.07.2017, quale ente strumentale dell'Agenzia delle Entrate, di "Agenzia delle Entrate – Riscossione", ente pubblico economico, che subentra, a titolo universale, nei rapporti giuridici attivi e passivi, anche processuali, delle società del Gruppo Equitalia e assume la qualifica di agente della riscossione con i poteri e secondo le disposizioni di cui al titolo I, capo II, e al titolo II, del decreto del

⁵⁰ Cfr. art. 2 D.L. 16/09/2008, n. 143.



Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 602.

Con riferimento ai carichi affidati agli agenti della riscossione dal 2000 al 2016, l'art. 6, rubricato "definizione agevolata", ha previsto la possibilità per i debitori, che manifestino all'agente della riscossione la volontà di avvalersene entro il 21.04.2017, di estinguere il debito senza corrispondere le sanzioni comprese in tali carichi, gli interessi di mora di cui all'articolo 30, comma 1, del D.P.R. 602/1973 ovvero le sanzioni e le somme aggiuntive di cui all'articolo 27, comma 1, del D.Lgs. 46/1999 (e cioè gli accessori dei crediti previdenziali), provvedendo al pagamento integrale, in un massimo di cinque rate di pari ammontare, di cui tre rate, per un importo non inferiore al 70% del dovuto, nel 2017, e due rate, per il restante 30%, nel 2018, delle somme affidate all'agente della riscossione a titolo di capitale e interessi e di quelle maturate a favore dell'agente della riscossione, ai sensi dell'articolo 17 del decreto legislativo 13 aprile 1999, n. 112, a titolo di aggio sulle suddette somme e di rimborso delle spese per le procedure esecutive e di notifica della cartella di pagamento⁵¹.

4. Le entrate extratributarie.

In ordine alle entrate extratributarie il rendiconto generale evidenzia le seguenti risultanze.

ENTRATE EXTRATRIBUTARIE DISTINTE PER NATURA E TIPOLOGIA						
		2016	2015	Δ % 2016/15	2014	Δ% 2016/14
Entrate ricorrenti	diversamenti	47.635.573.005	45.085.230.153	5,66	38.110.393.814	24,99
	accertamenti	79.536.860.245	80.022.429.022	-0,61	74.019.578.615	7,45
Proventi speciali	versamenti	1.406.991.139	1.119.507.345	25,68	1.257.948.946	11,85
	accertamenti	1.551.325.025	1.249.884.340	24,12	1.376.715.375	12,68
Entrate derivanti da servizi resi dalle Amministrazioni statali	versamenti	5.221.105.608	4.762.098.783	9,64	4.839.976.508	7,87
	accertamenti	5.250.366.519	4.822.535.758	8,87	4.899.830.897	7,15
Redditi da capitale	versamenti	6.493.838.973	6.118.389.784	6,14	7.216.565.307	-10,01
	accertamenti	9.055.367.837	8.984.632.694	0,79	10.040.790.958	-9,81

⁵¹ Sono esclusi dalla definizione agevolata i carichi affidati agli agenti della riscossione recanti le risorse proprie tradizionali dell'Unione europea di cui alle norme ivi menzionate e l'imposta sul valore aggiunto riscossa all'importazione, le somme dovute a titolo di recupero di aiuti di Stato ai sensi dell'articolo 16 del regolamento (UE) 2015/1589 del Consiglio del 13 luglio 2015, i crediti derivanti da pronunce di condanna della Corte dei conti; le multe, le ammende e le sanzioni pecuniarie dovute a seguito di provvedimenti e sentenze penali di condanna e le altre sanzioni diverse da quelle irrogate per violazioni tributarie o per violazione degli obblighi relativi ai contributi e ai premi dovuti dagli enti previdenziali.



Risorse proprie dell'Unione Europea	versamenti	2.068.760.152	2.068.203.303	0,03	1.898.860.289	8,95
	accertamenti	2.263.434.728	2.256.433.956	0,31	2.155.361.380	5,01
Entrate derivanti dal controllo e repressione delle irregolarità e degli illeciti	versamenti	2.390.205.959	2.789.158.160	-14,30	2.630.426.951	-9,13
	accertamenti	27.653.816.937	30.732.736.707	-10,02	31.160.840.575	-11,25
Entrate derivanti da movimenti di tesoreria	versamenti	308.742.747	464.048.865	-33,47	604.978.049	-48,97
	accertamenti	308.742.747	464.048.865	-33,47	604.978.049	-48,97
Restituzione, rimborsi, recuperi e concorsi vari	versamenti	21.348.791.211	19.417.443.775	9,95	10.931.958.112	95,29
	accertamenti	22.243.799.558	20.274.749.533	9,71	11.927.188.176	86,50
Entrate derivanti dalla gestione delle attività già svolte dall'Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato	versamenti	8.397.137.216	8.346.380.136	0,61	8.729.679.652	-3,81
	accertamenti	11.210.006.894	11.237.407.169	-0,24	11.853.873.205	-5,43
Entrate non ricorrenti	versamenti	9.155.077.987	3.580.322.980	155,71	10.367.283.421	-11,69
	accertamenti	9.155.101.556	3.580.412.406	155,70	10.367.888.199	-11,70
Entrate di carattere straordinario	versamenti	9.155.077.987	3.580.322.980	155,71	10.367.283.421	-11,69
	accertamenti	9.155.101.556	3.580.412.406	155,70	10.367.888.199	-11,70
Totale Titolo II	versamenti	56.790.650.992	48.665.553.133	16,70	48.477.677.235	17,15
	accertamenti	88.691.961.802	83.602.841.428	6,09	84.387.466.814	5,10

Nell'ambito della alquanto eterogenea tipologia dei proventi speciali sono comprese, *inter alia*, le entrate per contributo unificato di cui all'art. 13 del decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115 evidenziando una contenuta flessione del gettito, in termini di accertamento nel 2016 rispetto al precedente esercizio 2015.

ENTRATE PER CONTRIBUTO UNIFICATO						
PROCEDIMENTI GIURISDIZIONALI, CON ESCLUSIONE DI QUELLI RELATIVI AL PROCESSO TRIBUTARIO						
	2016	%	2015	%	2014	%
Versati	443.262.117	86,28	453.626.079	88,16	450.687.132	88,88
Da versare	54.268.285	10,56	49.063.619	9,54	47.533.712	9,37
Da riscuotere	16.231.303	3,16	11.842.330	2,30	8.833.085	1,74
Totale	513.761.705	100,00	514.532.029	100,00	507.053.929	100,00
PROCESSO TRIBUTARIO						
	2016	%	2015	%	2014	%



Versati	39.664.551	74,08	44.095.589	78,10	39.406.614	90,50
Da versare	2.426.533	4,53	2.208.860	3,91	1.189.679	2,73
Da riscuotere	11.449.716	21,39	10.155.194	17,99	2.947.617	6,77
Totale	53.540.800	100,00	56.459.642	100,00	43.543.910	100,00

Peraltro, il dato di maggior rilievo, è rappresentato dal progressivo aumento percentuale degli importi non riscossi, particolarmente evidente avuto riguardo al contenzioso tributario.

È noto come la misura del contributo unificato abbia subito rilevanti aumenti per effetto, dapprima dell'art. 37, sesto comma, lett. o), D.L. 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla L. 15 luglio 2011, n. 111 - che ne ha, altresì, esteso l'applicazione ai processi per controversie di previdenza ed assistenza obbligatorie, e per quelle individuali di lavoro o concernenti rapporti di pubblico impiego nella ricorrenza di determinate condizioni reddituali, nonché al processo tributario - e, più di recente, per effetto dell'art. 53, primo comma, D.L. 24 giugno 2014, n. 90, convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, L. 11 agosto 2014, n. 114.

Ai sensi degli artt. 16, 247 e 249 del D.P.R. 30 maggio 2002, n. 115, l'omesso o insufficiente versamento del contributo unificato determina l'attivazione, da parte della cancelleria del magistrato dove è depositato l'atto introduttivo del giudizio, della procedura per la riscossione coattiva del contributo stesso, nonché l'applicazione della sanzione di cui all'art. 71 del D.P.R. 26 aprile 1986, n. 131 (Approvazione del testo unico delle disposizioni concernenti l'imposta di registro).

Di converso, il mancato versamento del tributo non determina l'improcedibilità del giudizio,⁵² sicché non incide direttamente sul diritto di azione, oggetto di tutela costituzionale all'art. 24 della Carta fondamentale.

Peraltro, non può non suscitare perplessità il notevole divario fra la percentuale degli importi dovuti a titolo di contributo unificato e non riscossi, avuto riguardo, rispettivamente, al contenzioso tributario (nel quale lo Stato e, per esso, l'Agenzia delle

⁵² Cfr. Corte cost., ord 20.04.2011, n. 143.



Entrate, figura spesso quale "controparte" del ricorrente inciso dal contribuuto) rispetto agli altri giudizi.

Nell'ambito della tipologia delle "entrate derivanti da servizi resi dalle Amministrazioni statali" rientrano, fra gli altri, gli introiti derivanti dalla vendita dei biglietti d'ingresso per l'accesso ai monumenti, musei, gallerie e scavi archeologici dello Stato (cap. 2584) che registrano, nel 2016, un gettito di € 28.858.614, con un incremento del 24,76% rispetto al gettito del 2015 (€ 23.130.959) e del 61,55% rispetto al gettito del 2014 (€ 17.863.776) e, pertanto, risultati che sembrano premiare la riforma dell'organizzazione e del funzionamento delle istituzioni museali di cui al D.M. 23.12.2014 (c.d. "decreto musei").

Nell'ambito dei redditi da capitale rientrano, fra gli altri, i "proventi del demanio" - che, in termini di accertamenti, registrano, nel 2016 (€ 227.304.151) una riduzione del 4,57%, rispetto al 2015 (€ 238.194.394) e del 13,12% rispetto al 2014 (€ 261.641.294) - e, fra questi, i proventi "dei beni del demanio marittimo", che nel 2016 (accertamenti per € 107.785.958), registrano una più contenuta riduzione, dello 0,75%, rispetto al 2015 (€ 108.600.541) e dello 0,11% rispetto al 2014 (€ 107.902.657).

In proposito, occorre osservare che, con D.M. Infrastrutture e trasporti del 2 dicembre 2015, le misure unitarie dei canoni per le concessioni demaniali marittime, relative all'anno 2016, sono state aggiornate con una riduzione dell'1,6% rispetto al 2015⁵³.

⁵³ I notevoli aumenti dei canoni di concessione demaniale marittima derivanti dall'applicazione dell'art. 1, comma 251, L. 296/2006 (finanziaria 2007) che ha novellato il comma primo dell'art. 03 del D.L. 400/1993, hanno determinato un vasto contenzioso, in considerazione del quale il legislatore ha dapprima, con l'art 19, comma 5-bis del D.L. 69/ 2013 (aggiunto dalla relativa legge di conversione n. 98 del 9 agosto 2013), previsto la sospensione, fino al 15 settembre 2013, del pagamento dei canoni, e successivamente, con l'art. 1, commi 732 e 733, della legge di stabilità 2014 (legge n. 147/2013), ne ha previsto la definizione agevolata, prevedendo che vi si potesse addivenire attraverso il versamento in un'unica soluzione di un importo pari al 30 % delle somme dovute o, in alternativa, attraverso il versamento fino a un massimo di nove rate annuali di un importo pari al 60 %, oltre agli interessi legali. L'articolo 12-bis del D.L. n. 66 del 2014 ha, poi, previsto che i canoni delle concessioni demaniali marittime, dovuti a partire dall'anno 2014, andassero versati annualmente entro il 15 settembre, stabilendo inoltre che gli enti gestori dovessero intensificare i controlli sull'adempimento del pagamento. Più di recente l'art. 1, comma 484, della L. 208/2015 (legge stabilità 2016) ha previsto che, fino alla data del 30 settembre 2016, entro la quale avrebbe dovuto provvedersi al complessivo riordino della disciplina dei canoni demaniali marittimi, i procedimenti amministrativi pendenti alla data del 15 novembre 2015, avviati dalle amministrazioni competenti per il rilascio, la sospensione, la revoca e la decadenza di concessioni demaniali marittime con finalità turistico-ricreative, con esclusivo riferimento a quelle



Con riferimento ai canoni delle concessioni demaniali marittime⁵⁴, con sentenza interpretativa di rigetto n. 29/2017 del 10 – 27.01.2017, la Corte Costituzionale ha dichiarato non fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 252, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, che ha sostituito il terzo comma dell'art. 3 del decreto-legge 5 ottobre 1993, n. 400 (recante “disposizioni per la determinazione dei canoni relativi a concessioni demaniali marittime”), convertito, con modificazioni, dalla legge 4 dicembre 1993, n. 494, prevedendo che, a decorrere dal 1° gennaio 2007, si applichino anche alle concessioni dei beni del demanio marittimo e di zone del mare territoriale aventi ad oggetto la

inerenti alla conduzione delle pertinenze demaniali, derivanti da procedure di contenzioso connesse all'applicazione dei criteri per il calcolo dei canoni di cui all'articolo 03, comma 1, del decreto-legge 5 ottobre 1993, n. 400, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 dicembre 1993, n. 494, come sostituito dall'articolo 1, comma 251, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, fossero sospesi.

La disposizione è stata modificata dall'art. 24, comma 3-octies, D.L. 24 giugno 2016, n. 113, convertito, con modificazioni, dalla L. 7 agosto 2016, n. 160, con la soppressione del termine del 30.09.2015 entro la quale avrebbe dovuto provvedersi al riordino, sicché la sospensione opera, a tempo indeterminato, “fino al complessivo riordino della disciplina dei canoni demaniali marittimi”, nonché con la soppressione del riferimento al rilascio.

⁵⁴ In materia di concessione demaniali marittime, occorre osservare come l'art. 34-duodecies del D.L. 179/2012 novellando l'art. 1, comma 18 del D.L. 194/2009 che, nelle more del procedimento di revisione del quadro normativo in materia di rilascio delle concessioni di beni demaniali marittimi con finalità turistico-ricreative, ad uso pesca, acquacoltura ed attività produttive ad essa connesse, e sportive, nonché quelli destinati a porti turistici, approdi e punti di ormeggio dedicati alla nautica da diporto, aveva prorogato la scadenza delle relative concessioni demaniali in essere alla data di entrata in vigore dello stesso decreto, sino al 31/12/2015, ha disposto che la proroga operasse sino al 31.12.2020.

Con riferimento alle suddette disposizioni normative, investita, in via pregiudiziale, della relativa questione, la Corte di Giustizia U.E. con sentenza n. 14/07/2016, n. 458/14 si è espressa nel senso che l'art. 12, paragrafi 1 e 2, della direttiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2006, relativa ai servizi nel mercato interno, deve essere interpretato nel senso che osta a una misura nazionale che prevede la proroga automatica delle autorizzazioni demaniali marittime e lacuali in essere per attività turistico-ricreative, in assenza di qualsiasi procedura di selezione tra i potenziali candidati e che l'art. 49 TFUE deve essere interpretato nel senso che osta a una normativa nazionale che consente una proroga automatica delle concessioni demaniali pubbliche in essere per attività turistico-ricreative, nei limiti in cui tali concessioni presentano un interesse transfrontaliero certo.

L'art. 24, comma 3 - septies, del D.L. 24/06/2016, n. 113 aggiunto dalla relativa legge di conversione 7 agosto 2016, n. 160, ha previsto che “nelle more della revisione e del riordino della materia in conformità ai principi di derivazione europea, per garantire certezza alle situazioni giuridiche in atto e assicurare l'interesse pubblico all'ordinata gestione del demanio senza soluzione di continuità, conservano validità i rapporti già instaurati e pendenti in base all'articolo 1, comma 18, del decreto-legge 30 dicembre 2009, n. 194, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 febbraio 2010, n. 25”.

Occorre, inoltre, osservare che l'art. 7, comma 9 – duodevices, del D.L. 19/06/2015, n. 78 ha previsto che le utilizzazioni delle aree di demanio marittimo per finalità diverse da quelle turistico-ricreative, di cantieristica navale, pesca e acquacoltura, in essere al 31 dicembre 2013, siano prorogate fino alla definizione del procedimento di cui al comma 9-septiesdecies (che prevede che le regioni operino una



realizzazione e la gestione di strutture dedicate alla nautica da diporto, le misure dei canoni di cui al precedente comma 1, lettera b), nel testo sostituito dall'art. 1, comma 251, della cit. L. 296/2006, che, modificando il precedente impianto normativo, ha previsto una nuova modulazione dei criteri di quantificazione dei canoni, introducendo, all'art. 3, comma 1, lettera b, n. 2.1), accanto al canone cosiddetto tabellare, che continua ad applicarsi per le concessioni previste dall'art. 3, comma 1, lettera b), n. 1, un canone commisurato al valore di mercato, ancorché mitigato da alcuni accorgimenti e abbattimenti, assoggettandovi, in particolare, le concessioni comprensive di strutture costituenti pertinenze demaniali marittime destinate ad attività commerciali, terziario-direzionali e di produzione di beni e servizi, perseguendo, in tal modo, obiettivi di equità e razionalizzazione dell'uso dei beni demaniali, senza trascurare determinate categorie di utilizzatori, per le quali sono previste specifiche misure agevolative⁵⁵.

L'ammontare delle risorse proprie dell'U.E., costituite essenzialmente dai dazi doganali, sono rimaste pressoché invariate.

Una notevole riduzione sia in termini di accertamenti che di versamenti è data, invece, registrare, nel 2016, con riferimento alle "entrate derivanti dal controllo e repressione delle irregolarità e degli illeciti", avuto riguardo, in particolare alle "multe, ammende e sanzioni", che costituiscono i proventi più rilevanti di detta tipologia di entrate.

MULTE, AMMENDE E SANZIONI								
	2016	%	2015	%	Δ % 2016/15	2014	%	Δ% 2016/14
versati	1.655.365.821	7,56	2.072.991.444	8,36	-20,15	1.724.037.647	6,93	3,98
da versare	141.756.340	0,65	130.921.086	0,53	8,28	137.532.746	0,55	3,07
da riscuotere	20.100.366.402	91,79	22.580.854.084	91,11	-10,98	23.001.583.188	92,51	-12,61
TOTALE	21.897.488.563	100,00	24.784.766.614	100,00	-11,65	24.863.153.581	100,00	-11,93

ricognizione delle rispettive fasce costiere, finalizzata anche alla proposta di revisione organica delle zone di demanio marittimo ricadenti nei propri territori) e, comunque, non oltre il 31 dicembre 2016.



In proposito, deve ragionevolmente presumersi che abbia concorso a detta diminuzione, la revisione del sistema sanzionatorio tributario, operata, in attuazione dell'articolo 8, comma 1, della legge 11 marzo 2014, n. 23, del D.Lgs. 24 settembre 2015, n. 158.

Occorre, inoltre, osservare come costantemente bassa sia la percentuale degli importi versati in c/ competenza in relazione agli accertamenti dell'esercizio, emblematica della difficoltà di riscossione delle sanzioni.

5. Entrate per alienazione e ammortamento di beni e riscossione di crediti

Avuto riguardo al titolo III delle entrate, occorre innanzi tutto osservare come i relativi proventi siano integralmente considerati quali "entrate non ricorrenti".

Premesso quanto innanzi si osserva come le due tipologie di proventi inclusi nel suddetto titolo e cioè le "vendite di beni dello Stato e "le altre entrate in c/ capitale" (fra le quali è compreso l'ammortamento a fronte del quale risulta iscritto corrispondente importo fra le spese correnti ai sensi dell'art. 130 del R.D. 827/1924), evidenziano il seguente andamento:

	2016	2015	2014
Vendita dei beni dello Stato	954.565.793,10	6.620.050.566,55	3.503.304.373,62
Altre entrate in conto capitale	2.873.792.631,77	2.164.997.736,36	2.042.436.717,73
	3.828.358.424,87	8.785.048.302,91	5.545.741.091,35

Le vendite di beni dello Stato sono quasi integralmente riconducibili alle dismissioni delle partecipazioni detenute dal Ministero dell'Economia e delle Finanze.

Nel corso del 2016 (luglio) il Ministero dell'Economia e delle Finanze ha, infatti, ceduto una quota di minoranza del capitale di ENAV (società che gestisce il traffico aereo civile in Italia), in connessione con la sua quotazione in borsa, mediante

⁵⁵ In precedenza, con sentenza n. 302/2010 del 22 ottobre 2010, il giudice delle leggi aveva dichiarato non fondata la questione di l. c. dell'art. 1, comma 251, della legge 27 dicembre 2006, n. 296.



IPO (*initial public offering*) per un controvalore lordo pari a 833,6 milioni. È stata, inoltre, ceduta una partecipazione di minoranza nel Fondo d'Investimento Italiano SGR, per un controvalore lordo di 1.700.000 euro.

Nei due esercizi precedenti le dismissioni erano stato di ben maggior ammontare.⁵⁶

6. Entrate per accensione di prestiti

Il titolo IV "accensione di prestiti", è costituito dalla gestione del debito pubblico.

Gestione del debito pubblico	2016	2015	2014
Prestiti internazionali	3.036.000.000	4.000.000.000	1.729.897.380
B.T.P.	211.379.621.213	196.100.777.842	226.092.193.530
C.C.T.	28.974.820.812	29.511.498.147	24.710.152.417
altri	18.995.860.083	27.304.983.138	32.520.471.917
ricavo netto dei titoli di stato ex art. 1, terzo comma, l. 116/2012 (ratifica trattato istitutivo del MES)			2.866.192.000
	262.386.302.108	256.917.259.128	287.918.907.245
Monete metalliche ⁵⁷	31.906.988	42.157.791	
somme prelevate dal conto corrente di tesoreria infruttifero relativo al capitale dei BPF trasferiti, da destinare al rimborso del capitale ⁵⁸	1.200.000.000	1.500.000.000	54.084.092
ricavo netto dei mutui stipulati con la BEI	1.000.000.000	1.083.000.000	2.000.000.000
contrazione mutui ed altre emissioni	2.231.906.988	2.625.157.791	2.054.084.092
totale titolo IV	264.618.209.096	259.542.416.919	289.972.991.337

⁵⁶ Nel 2015 vi era stata la dismissione della 5^a tranche dell'ENEL e di una quota di partecipazione in Poste Italiane. Nel 2014 vi erano stati le cessioni di quote di partecipazione in Allianz e Generali.

⁵⁷ A termini dell'art. 128, secondo comma, TFUE (ex art. 106 TCE) "Gli Stati membri possono coniare monete metalliche in euro con l'approvazione della Banca centrale europea per quanto riguarda il volume del conio. Il Consiglio, su proposta della Commissione e previa consultazione del Parlamento europeo e della Banca centrale europea, può adottare misure per armonizzare le denominazioni e le specificazioni tecniche di tutte le monete metalliche destinate alla circolazione, nella misura necessaria per agevolare la loro circolazione nell'Unione" (cfr. altresì, l'art. 5 del D.Lgs. 10/03/1998, n. 43 recante "Adeguamento dell'ordinamento nazionale alle disposizioni del trattato istitutivo della Comunità europea in materia di politica monetaria e di Sistema europeo delle banche centrali").

⁵⁸ Cfr. art. 5 del D.L. 269/2003.



Come è noto l'ammontare dei titoli di Stato in circolazione costituisce circa l'84% del debito pubblico e cioè della consistenza delle passività finanziarie lorde afferenti al settore delle Amministrazioni pubbliche e consolidate tra le unità appartenenti allo stesso settore pari, al 31.12.2016, a 2.217.909 milioni di euro.

Il confronto fra i dati relativi alla composizione dei titoli del debito pubblico in circolazione, ivi compreso il debito flottante⁵⁹, al 31.12.2016 rispetto ai dati al 31.12.2015, evidenzia la diminuzione in termini sia assoluti che di incidenza percentuale dei BOT e dei CTZ, a fronte dell'aumento, sotto entrambi i suddetti profili, di BTP e CCT e l'allungamento della durata media dei titoli in circolazione, che è passata da 6,52 a 6,76 anni.

BOT		107.112,61	5,74%	115.073,80	6,34%
CCT		134.706,97	7,21%	121.181,30	6,68%
<i>di cui CCTeu⁶⁰</i>		<i>126.841,67</i>	<i>6,79%</i>	<i>99.920,92</i>	<i>5,51%</i>
CTZ		39.606,61	2,12%	48.651,06	2,68%
BTP		1.300.180,17	69,63%	1.228.688,93	67,72%
BTP €i		147.337,31	7,89%	143.995,32	7,94%
BTP Italia		90.012,22	4,82%	103.825,89	5,72%
BTP atipici		413,42	0,02%	463,298	0,03%
Eestero in Euro		45.418,50	2,43%	50.157,95	2,76%
<i>di cui Titoli Ispa⁶³</i>		<i>8.605,47</i>	<i>0,46%</i>	<i>8.606,26</i>	<i>0,47%</i>
Eestero in valuta		2.426,52	0,13%	2.407,31	0,13%
Totale		1.867.214,33		1.814.444,86	100%

⁵⁹ Il debito flottante e, pertanto, i buoni ordinari del tesoro, essendo attinente alla gestione non del bilancio ma della tesoreria non è rilevato dal rendiconto generale se non, fra le spese, per gli interessi.

⁶⁰ Introdotti nel 2010, CCTEu, sono titoli a tasso variabile indicizzati al tasso di interesse interbancario Euribor 6 mesi più uno spread.

⁶¹ I BTPE, introdotti nel 2003, sono buoni del tesoro poliennali indicizzati all'inflazione europea.

⁶² BTP Italia, introdotti nel 2012, sono buoni del tesoro poliennali con rendimento fisso calcolato su un capitale indicizzato all'inflazione in Italia.

⁶³ A termini dell'art. 1, comma 969, L. L. 27/12/2006, n. 296, gli oneri per capitale ed interessi dei titoli emessi e dei mutui contratti da Infrastrutture Spa fino alla data del 31 dicembre 2005 per il finanziamento degli investimenti per la realizzazione della infrastruttura ferroviaria ad alta velocità «Linea Torino-Milano-Napoli», nonché gli oneri delle relative operazioni di copertura, sono assunti direttamente a carico del bilancio dello Stato.



* * *

ANALISI AGGREGATA DELLA SPESA DELLO STATO (Estensore V.P.G. Sergio Auriemma)

Sommario: 1. Considerazioni di massima; 2. L'andamento complessivo delle spese; 3. Un tema cruciale: la Ricerca

1. Considerazioni di massima.

Come per il precedente esercizio finanziario 2015, nel referto 2016 che codeste SS.RR. indirizzano a Parlamento e Governo è stato impostato, tra le analisi del Rendiconto generale, un apposito capitolo concernente le "*Spese dello Stato*".

L'esame in discorso si struttura in una dimensione indagativa "orizzontale" delle risultanze economico-finanziarie conseguite dalle amministrazioni statali, poiché procede ad aggregare missioni intestate a vari Dicasteri ed a sondarle negli esiti complessivi conseguiti dalle stesse "*in ragione della loro attinenza alle principali modalità di intervento*".

Certamente questa tipologia di indagine, per logica di impostazione, sembra essere la più prossima al ruolo assolto nel giudizio di parificazione dal Procuratore Generale, il quale, ai sensi dell'art. 41 del T.U. n. 1214/1934, rende notazioni intorno "*al modo col quale le varie amministrazioni si sono conformate alle discipline di ordine amministrativo o finanziario*".

Ma vi è di più, se ci si pone da un punto di vista tecnico-giuridico-contabile.

Siffatta impostazione di analisi si sintonizza, infatti, in misura altamente significativa con le modifiche che la legge n. 163/2016, in attuazione dell'articolo 15 della legge n. 243/2012, ha apportato alla legge 31 dicembre 2009, n. 196 in tema di contenuti del Bilancio di previsione e di controllo parlamentare della spesa, ciclo e strumenti della programmazione finanziaria.

Innanzitutto, il novellato art. 22-bis della legge n. 196/2009, introducendo la cd. "*programmazione finanziaria basata su accordi tra Ministeri*", ha previsto che entro il 31 maggio di ciascun anno, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, previa deliberazione del Consiglio



dei ministri, sono definiti "*obiettivi di spesa*" per ciascun Ministero.

Gli obiettivi sono riferiti al successivo triennio e possono essere definiti in termini di "*limiti di spesa*" (comprendendo in questi eventuali risorse aggiuntive rispetto a quelle previste a legislazione vigente), nonché di "*risparmi da conseguire*" anche tenendo conto delle eventuali ulteriori iniziative connesse alle priorità politiche del Governo.

Ai fini del conseguimento degli "*obiettivi di spesa*" i Ministri, sulla base della legislazione vigente e degli obiettivi programmatici indicati nel DEF, propongono gli interventi da adottare con il disegno di legge di bilancio.

Si tratta, quindi, di uno strumento giuridico che, da un lato, può validamente recepire ogni esigenza di *aggiustamento in itinere* delle previsioni di spesa iniziali. Dall'altro lato, e in ragione di quanto dispone l'articolo 23, commi da 3 a 3-ter, della stessa legge n. 196 cit., ha introdotto importanti meccanismi contabili di flessibilità perseguibili dai singoli Ministri, anche sulla base delle proposte dei dirigenti responsabili della gestione dei programmi ed in relazione agli obiettivi di ciascun Dicastero.

Ciò può avvenire attraverso *rimodulazioni compensative* delle dotazioni finanziarie (possibili ora a livello di missioni e non più solo di programmi), di *rifinanziamenti, definanziamenti e riprogrammazioni*, anche pluriennali, di dotazioni finanziarie di spesa (sia parte corrente, sia in conto capitale) relative ai cd. "*fattori legislativi*", cioè a spese previste da espresse disposizioni legislative che ne determinano l'importo, considerato come limite massimo, ed il periodo di iscrizione in bilancio.

Ne consegue una "filosofia" innovativa del processo di costruzione del Bilancio di previsione dello Stato e, quindi, della concreta impostazione conferibile alla gestione dei fondi pubblici.

Tutte le manovre finanziarie annuali, per il passato imperniate sul modello costruito in aderenza alla legge n. 468 del 1978, si imperniavano sul criterio della cd. "*spesa storica incrementale*", cioè su aumenti o su riduzioni da apportare agli stanziamenti degli anni precedenti (le cd. "*variazioni al margine*") operando aggiustamenti che prescindevano del tutto da compiute valutazioni sulla relazione



effettiva intercorsa tra la congruità delle risorse inizialmente allocate ed i concreti risultati *medio tempore* raggiunti.

Detta circostanza rendeva estremamente difficoltoso rivalutare e rimettere in discussione, anno dopo anno, le scelte allocative di risorse finanziarie in precedenza adottate, in tal modo irrigidendo gli spazi di praticabilità di politiche pubbliche finalizzate a prospettive strategiche di crescita e di sviluppo.

Inoltre, spingeva in sede governativa ad operare tagli cd. "*lineari*" (di più agevole effettuazione rispetto ad una razionale e ragionata *spending review*, ma tendenzialmente atti a comportare effetti recessivi ed a deprimere crescita e sviluppo).

Infine - a consuntivo e inevitabilmente - induceva molti degli osservatori istituzionali a dolersi, talvolta forse troppo genericamente, del fatto che le risorse pubbliche, prima ancora che essere eccessive, erano *spese male*, costituivano fonte di *sprechi*, andavano tutte rimediate.

D'ora in avanti si rende, invece, percorribile una vera e propria "strategia di spesa" che, analogamente a quanto avviene in altri Paesi anche europei, attraverso la costruzione del Bilancio di previsione con il cd. *metodo top-down* e che vede coinvolta direttamente anche la dirigenza pubblica, permette una verifica costante dei risultati conseguiti dalle azioni amministrative, quindi un monitoraggio, accurato e tecnicamente più puntuale, del reale raggiungimento delle priorità assegnate che, a buon ragione, può essere considerato porsi quale preconditione per una sorta di *spending review* effettiva, strutturale e permanente.

2. L'andamento complessivo delle spese.

Codeste SS.RR., hanno rilevato che i dati della spesa a consuntivo per il 2016 sembrano segnare:

- una riduzione della spesa particolarmente netta, quale flessione già presente nelle previsioni iniziali di bilancio (i tagli alla spesa dello Stato disposti dalla legge di stabilità per il 2016 hanno raggiunto gli oltre 3 miliardi che la legge di stabilità per il 2016 ha apportato agli stanziamenti dei Ministeri) e che si accentua nelle previsioni definitive: la spesa complessiva si riduce del 3,3%, la spesa primaria del 2,4%, quella



corrente (sempre primaria) del 2,8%. In termini di prodotto, la spesa complessiva si riduce rispetto al 2015 di 2,5 punti. Anche la spesa corrente primaria registra una significativa riduzione (-1,4 punti), raggiungendo il 29,1%.

- una conferma dello sforzo esercitato per accelerare la spesa in conto capitale, prevista in crescita e con un dato che si accentua guardando agli stanziamenti definitivi (+3,1% sul 2015).

L'analisi ha guardato anche ai risultati per missione ed ha consentito di leggere nella gestione del bilancio 2016 tre ulteriori caratteristiche:

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

Dalle enunciate risultanze d'insieme è stata desunta l'osservazione, da condividere senz'altro in questa sede, secondo la quale dovrebbe essere tuttora esplorata la strada di una revisione attenta di quanto può, o non può più, essere a carico del bilancio dello Stato, attraverso percorsi di selezione più "sostanziale" della spesa pubblica sostenibile.

Un primo *screening* di maggior dettaglio - di interesse per l'Ufficio del Pubblico Ministero, che in sede di giurisdizione di responsabilità intercetta spesso vicende fattuali di illecita lievitazione delle spese per acquisti - è stato dedicato alla problematica delle misure di *razionalizzazione degli acquisti di beni e servizi*.

In conformità alle previsioni di ampliamento del sistema di acquisizione centralizzata (DL 6 luglio 2012, n. 95, convertito dalla legge 7 agosto 2012, n. 132 e del DL n. 66 del 24 aprile 2014, convertito dalla legge 24 giugno 2014, n. 893) ed alla centralità che il *Programma di razionalizzazione degli acquisti MEF/Consip* assume



nelle politiche di contenimento della spesa, è stato rilevato che risulta essere ancora alta la divergenza tra la spesa cd. “*presidiata*” (cioè la quota totale potenzialmente coperta dagli strumenti di aggregazione nelle categorie merceologiche incluse nel Programma) ed il valore degli acquisti “a base d’asta”, che offre invece il dato contabile effettivo e più vicino alla spesa reale.

In definitiva il Programma di razionalizzazione è risultato utile nell’aggregazione della domanda e nella gestione delle procedure di gara più complesse e di maggior valore (genera economie di scala e calмира i prezzi attraverso l’effetto “*benchmark*”), ma a diversi anni dall’avvio, la gran parte della spesa statale resta tuttora al di fuori dello stesso.

Altro tema di interesse per l’Ufficio del PM - considerato che anche in questo caso le vicende contenziose talvolta riguardano ritardi e conseguenti oneri aggiuntivi ingiustificabili gravanti a carico delle amministrazioni - è quello concernente i *tempi di pagamento nelle transazioni commerciali*.⁶⁴

Facendo riferimento a stime fornite da Banca d’Italia, codeste SS.RR. hanno rilevato che nel 2016 i debiti commerciali delle Amministrazioni pubbliche hanno registrato una ulteriore riduzione, dal 4,2% del Pil stimato per il 2015 al 3,8%.

Il livello è ancora elevato, atteso che nel confronto con altri paesi dell’Unione europea le Amministrazioni pubbliche italiane continuano a presentare tempi di pagamento mediamente più lunghi e un livello di debiti commerciali più elevato. Il tempo medio ponderato dell’Amministrazione statale è pari a 49 giorni e risulta in peggioramento rispetto allo scorso anno (44 giorni).

Se si analizzano i dati concernenti i Ministeri che presentano maggiori difficoltà nel rispettare i tempi di pagamento normativamente prescritti, si nota che:

- il Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale - unica tra le amministrazioni considerate - riesce a pagare i fornitori con 14 giorni di anticipo rispetto alla scadenza della fattura ed è riuscito anche a migliorare il tempo medio di anticipazione dei pagamenti, passando da 10 giorni a 14 giorni nel corso del biennio;

⁶⁴ Al riguardo il decreto legislativo 9 novembre 2012, n. 192, modificando il decreto legislativo 9 ottobre 2002, n. 231, ha recepito la direttiva 2011/7/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 16 febbraio 2011.



- l'indicatore di tempestività dei pagamenti prossimo allo zero del Ministero dell'istruzione fa emergere, nel raffronto con l'esercizio 2015 (che esponeva un tempo medio di ritardo prossimo a 27 giorni) un notevolissimo miglioramento, verosimilmente dovuto alle variazioni compensative di bilancio adottate nel corso della gestione, anche se la risultanza è offuscata dall'ingente importo dei debiti fuori bilancio che il Ministero presenta alla chiusura dell'esercizio finanziario;
- tutte le altre amministrazioni presentano un tempo medio di ritardo che varia dagli 8 giorni del Ministero del lavoro e delle politiche sociali ai 45 giorni del Ministero dell'interno. Una tendenza al peggioramento del tempo medio di pagamento si riscontra in particolare anche per il Ministero dell'interno, che passa in media da 18 a 45 giorni di ritardo, per il Ministero dell'ambiente che passa da 4 a 25 giorni di ritardo medio, e per il Ministero della salute che presenta un indicatore che passa da 7 a 11 giorni.

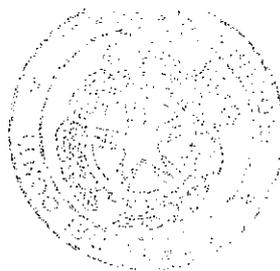
In estrema sintesi, le persistenti criticità non appaiono rapportabili proporzionalmente soltanto alla scarsa disponibilità di risorse a disposizione degli apparati amministrativi, ma anche a specifiche criticità nella gestione del ciclo passivo da parte degli uffici burocratici a ciò deputati.

Infine, merita un cenno la problematica dei debiti fuori bilancio, anch'essa spesso alla ribalta nelle attività istruttorie e requirenti dell'Ufficio del PM.⁶⁵

L'analisi svolta da codeste SS.RR. si è basata su dati forniti dalle Amministrazioni in sede di istruttoria sul rendiconto. I debiti continuano a formarsi prevalentemente in alcune categorie di spesa: i consumi intermedi, i trasferimenti correnti alle famiglie, le altre uscite correnti e gli investimenti fissi lordi.

Collateralmente al tema, si pone la questione dei *debiti di tesoreria* e della emissione degli *"speciali ordini di pagamento"* (SOP).⁶⁶

⁶⁵ A partire dal 2012 il Legislatore ha posto una attenzione particolare alla questione dei ritardi nei pagamenti ai fornitori e dei debiti fuori bilancio. Con il DL 8 aprile 2013, n. 35 in particolare, sono state stanziare ingenti risorse per il pagamento dei debiti pregressi delle Pubbliche amministrazioni. Per quanto riguarda lo Stato il decreto considerava solo i debiti (obbligazioni giuridicamente perfezionate a fronte delle quali non sussistono residui passivi anche perenti) di cui si prevedeva il riassorbimento nel limite di 500 milioni. Altro obiettivo dichiarato dell'intervento legislativo era di prevenire il formarsi di nuove situazioni debitorie fuori bilancio. Il monitoraggio dei pagamenti relativi ai debiti fuori bilancio nei confronti dei terzi rilevati al 31 dicembre 2012 e accertati con il DL n. 35/2013 dovrebbe essersi completato con l'esercizio 2015.



I SOP vengono registrati in "conto sospeso", nel quale vengono registrati i pagamenti effettuati senza l'emissione di un corrispondente titolo di spesa. Essi, tuttavia, possono essere emessi soltanto in presenza di due presupposti:

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

L'emissione del SOP esige poi il reintegro del capitolo interessato, attraverso l'utilizzo delle disponibilità sul Fondo di riserva per le spese obbligatorie di cui all'art. 26 della legge n. 196/2009. La procedura si completa, infatti, con l'emissione del DM di variazione (per reintegrare i fondi sul capitolo di bilancio incapiante) e la sistemazione contabile del sospeso, che deve essere perfezionata entro sei mesi dall'emissione dell'ordine di pagamento informatico, compatibilmente con le risorse disponibili.

Con l'entrata in vigore del DM 24 giugno 2015 l'intera procedura è stata informatizzata e le Amministrazioni utilizzano il Sistema per la gestione integrata della contabilità economica e finanziaria (SICOGE) gestito dalla Ragioneria generale dello Stato.

Tutto ciò premesso, resta il fatto che le uniche due Amministrazioni che hanno regolarizzato per tempo le proprie posizioni debitorie nei confronti della tesoreria per importi superiori rispetto a quello dei debiti di nuova formazione sono il MIT e il MISE.

Anche in questo caso, pertanto, va sottolineata con perplessità la circostanza che l'utilizzo di un sistema informatizzato (ovviamente oneroso) messo a disposizione delle Amministrazioni non ha dimostrato di essere misura di per sé idonea a far raggiungere miglioramenti strutturali, in termini temporali, del reintegro dei capitoli incipienti.

3. Un tema cruciale: la Ricerca.

L'analisi delle spese "*per investimenti*" in genere (spese in conto capitale) – al netto dell'acquisizione di attività finanziarie – nel 2016 espone 41,3 miliardi di

⁶⁶ Le regole concernenti le modalità di emissione dei SOP sono state dettate prima con il DM Tesoro 2 aprile 1997 e successivamente con il decreto MEF 1° ottobre 2002. La legge 24 novembre 2003, n. 326 ha demandato poi ad un decreto del



stanziamenti, impegnati per 31,5 e pagati per 23.

Rispetto all'anno precedente, presenta un incremento (+1,2 %) in termini di risorse assegnate.

Tra le risorse in rilievo quelle concentrate nelle Missioni "*Competitività e sviluppo delle imprese*" (18,1% del totale degli stanziamenti), "*Infrastrutture pubbliche e logistica*" (13,6%), "*L'Italia in Europa e nel mondo*" e "*Diritto alla mobilità e sviluppo dei sistemi di trasporto*" (entrambe attestate al 10,6% della spesa di stanziamento).

Una spesa trasversale a tutte le missioni è quella relativa alle attività (*software* e *hardware*) per l'informatizzazione e la digitalizzazione, pari circa a 337,3 milioni, l'8% della categoria, una quota piuttosto contenuta ma con un profilo crescente sia per le risorse stanziare, che impegnate e pagate.

L'innovazione digitale figura tra i programmi di investimento in quanto ritenuta volano per la crescita del Paese (Strategia per la crescita digitale 2014-2020) e risponde ad un bisogno di modernizzazione e sviluppo di cittadini e imprese.

Le azioni per la crescita sono individuate in interventi infrastrutturali trasversali (sistema pubblico di connettività e predisposizione *WIFI* in tutti gli edifici pubblici, nel servizio pubblico identità digitale, nella razionalizzazione del patrimonio ICT, ecc.), in piattaforme abilitanti (anagrafe popolazione residente, fatturazione elettronica, sanità digitale, scuola digitale, giustizia digitale, ecc.) e nei programmi di accelerazione (competenze digitali, *smart city*, *Italia login*). Dette spese si concentrano principalmente nelle missioni: "*Politiche economico-finanziarie e di bilancio*", "*Servizi istituzionali generali*", "*Comunicazioni*" e "*Giustizia*".

Osservazioni più dettagliate vanno dedicate alle spese per la ricerca e l'innovazione. Le risorse, accorpate facendo riferimento all'unica missione "*Ricerca e innovazione*", nell'esercizio 2016 sono state ripartite in nove programmi di spesa, coinvolgenti altrettanti Ministeri⁶⁷.

Ministro del tesoro la determinazione delle modalità di emissione e delle caratteristiche dello speciale ordine di pagamento informatico (il decreto è stato emanato il 24 giugno 2015).

⁶⁷ Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, Ministero della salute, Ministero per i beni e le attività culturali e il turismo, Ministero della difesa, Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, Ministero



Un primo aspetto di rilievo, a tal proposito, è che la destinazione delle risorse è spesso solo indirettamente finalizzata ad interventi di ricerca in senso stretto: ad esempio, nell'ambito dei programmi "*Ricerca in materia di beni culturali*", "*Ricerca nel settore dei trasporti*", "*Ricerca in materia ambientale*", "*Innovazione e ricerca per lo sviluppo delle comunicazioni e della società dell'informazione*" e "*Ricerca scientifica e tecnologica di base e applicata*", vengono finanziate soprattutto attività formative oppure limitate al mero trasferimento di fondi agli enti di ricerca vigilati.

Una rilevante quota degli stanziamenti destinati ad attività di ricerca industriale e precompetitiva viene, invece, contabilizzata in programmi appartenenti ad altre missioni.

Le risorse complessivamente dedicate ammontano a 2.957 milioni, con un contenuto incremento rispetto al precedente esercizio (2.869 milioni nel 2015), ma si collocano su di un livello valoriale nettamente inferiore a quello di pochi anni prima (3.977 milioni nel 2010).

Gli stanziamenti si concentrano nel programma affidato al Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca – che assorbe circa il 77,5 % delle risorse – seguito dal Ministero della salute (10% delle risorse) e dal Ministero dell'economia e delle finanze (6,5% delle risorse).

Nettamente inferiore appare la percentuale delle assegnazioni agli altri ministeri, che variano dal 2,7% del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare allo 0,1% del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti.

Nell'ambito del programma di spesa di competenza del MIUR, le somme impegnate come contributi alle imprese si riconducono al Fondo per gli investimenti nella ricerca scientifica e tecnologica (FIRST) – le cui risorse consentono il finanziamento della sola "*ricerca di base*", affidata alle Università e agli enti di ricerca (PRIN) – mentre quelle impegnate come contributi agli investimenti a PA risultano assorbite per oltre l'80 % dal Fondo di funzionamento ordinario degli enti di ricerca vigilati.

In altra parte della presente memoria⁶⁸ è stato sottolineato il fatto che il

dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, Ministero dell'economia e delle finanze, Ministero per lo sviluppo economico, Ministero per le politiche agricole e forestali.

⁶⁸ v. "*Andamento delle missioni istruzione, università e ricerca (estensore: v.p.g. S. Auriemma)*".



Programma Nazionale di ricerca 2015-2020, tra i suoi obiettivi fondamentali, si è proposto l'allestimento di congegni strutturali di coordinamento e dialogo tra le Università, gli Enti pubblici di ricerca di cui al d. lgs. 218/2016, le imprese, nonché tra centro e territori.

Si condivide, pertanto, appieno l'osservazione di codeste SS.RR. secondo cui andrebbe attentamente riconsiderata "*... la significatività degli attuali programmi in cui si articola la missione 17*".

In ogni caso, sarebbe opportuno "*...proseguire nella direzione, già indicata dalla R.G.S. in sede di avvio della riclassificazione del bilancio dello Stato, di un maggior raccordo con la classificazione funzionale COFOG, che, oltre a favorire una più razionale aggregazione delle risorse, avrebbe la funzione di visualizzare con maggior chiarezza gli obiettivi perseguiti dall'azione pubblica e l'entità delle risorse stanziare e spese*".

Un aspetto di consapevolezza diffusa è che l'Italia è afflitta da criticità e ritardi nella crescita di occasioni e di migliore produttività del lavoro, tra le quali figura l'insufficienza della capacità innovativa del sistema economico-produttivo, a sua volta condizionata da deboli investimenti in ricerca e sviluppo (bassi sul versante pubblico e su quello privato).

Non andrebbe sottostimata, in sede di decisioni allocative, la funzione di stimolo che potrebbe essere innescata da una revisione contabilistica della distribuzione dei programmi di ricerca tra le missioni.

La stessa, verosimilmente, finirebbe con il poter favorire interazioni tra "studio" e "ricerca applicata" allo sviluppo industriale, in una sorta di alternanza "accademia-imprese" per certi versi simile a quanto si sta sperimentando per il settore dell'Istruzione secondaria superiore.

* * *

AZIONI COLLEGATE AL BILANCIO EUROPEO (Estensori V.P.G. Alessandra Pomponio e Paolo Luigi Rebecchi)

Sommario: 1. Flussi finanziari; 2. Politica di coesione economica e sociale; 3. Politica agricola comune; 4. Rettifiche finanziarie; 5. Irregolarità e frodi; 6. Conclusioni



1. I flussi.

I finanziari tra Italia e Unione europea, nel corso del 2016⁶⁹ presentano versamenti complessivi per euro 14,77 miliardi (in diminuzione rispetto all'anno precedente in cui il versamento era stato di euro 16,18 miliardi), e accrediti per 10,07 miliardi con una differenza in negativo di 4,70 miliardi⁷⁰. In tal modo è confermata, la posizione di "contribuente netto" dell'Italia, in linea con quanto avvenuto negli esercizi precedenti. Nel corso dell'esercizio 2015 il saldo netto era stato negativo di 4,7 miliardi (7,3 miliardi nel 2014; 5,2 miliardi nel 2013, 5,7 miliardi nel 2012 e 6,6 miliardi nel 2011). Per quanto in particolare attiene ai versamenti l'importo maggiore è sempre rappresentato dalla c.d. "quarta risorsa" rappresentata dalla quota di reddito nazionale lordo, per euro 11,4 miliardi. Per ciò che attiene alle "risorse proprie" 1,6 miliardi provengono dall'IVA e 1,7 dalle "risorse proprie tradizionali"; 67 milioni da "Risorse rifugiati Turchia". Per ciò che concerne gli accrediti, i maggiori importi riguardano il FESR per 3,6 miliardi ed il FEAGA per 4,6 miliardi.

2. Politica di coesione economica e sociale.

Le considerazioni sulla politica di coesione⁷¹ riguardano il periodo di

⁶⁹ Fonte: RGS -IGRUE -nota 23 maggio 2017 e Allegato al conto consuntivo del Ministero dell'Economia e delle Finanze per l'anno finanziario 2016 - Esposizione contabile dei flussi finanziari intercorsi nell'anno 2016 tra l'Italia e l'Unione europea (art.5, c2, d.l. 23.09.94, n. 547, conv. L.22.11.94, n. 644).

⁷⁰

	2014	2015	2016	TOTALI
ACCREDITI	9.881.860.580,45	11.479.628.888,21	10.075.707.511,62	31.437.196.980,28
VERSAMENTI	17.188.339.015,25	16.180.014.150,23	14.775.752.571,70	48.144.105.737,19
SALDO	-7.306.478.434,81	-4.700.385.262,02	-4.700.045.060,08	-16.706.908.756,91

⁷¹ Il coordinamento generale della politica di coesione è affidato al Dipartimento per le politiche di coesione presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri e all'Agenzia per la Coesione territoriale (art. 5, comma 5 del decreto legge 31 agosto 2013 n. 101 convertito nella legge 30 ottobre 2013 n. 125 e decreti attuativi del PCM).



programmazione 2014-2020⁷², le operazioni di chiusura del periodo di programmazione 2007/2013 e gli esiti definitivi del programma 2000-2006.

2.1. In particolare le disponibilità finanziarie della programmazione 2014-2020 per l'Italia erano fissate, al 31 dicembre 2015, in un totale di fondi SIE di euro 75 miliardi di cui euro 44,5 miliardi di risorse UE⁷³. Nel corso del 2016 la Commissione Ue ha operato un "adeguamento tecnico" della dotazione finanziaria 2014-2020 e l'Italia ha avuto una dotazione aggiuntiva di 1.414,8 milioni di euro (circa 400 milioni su base annua a prezzi correnti dal 2017 al 2020 (Decisione CE -2016-n.6909 del 3 novembre 2016)⁷⁴ Per i programmi infrastrutturali nei settori dell'agricoltura e della pesca (cofinanziati da FEASR e FEAMP) sono stati assegnati all'Italia circa 11 miliardi di euro mentre le risorse di cofinanziamento nazionale ammontano a 10,9 miliardi di euro per un ammontare complessivo di 21,9 miliardi di euro⁷⁵.

Relativamente al periodo 2014-2020⁷⁶, al 31 dicembre 2016 sono stati approvati dalla Commissione europea tutti i programmi operativi: 12 PON di cui 5 plurifondo

⁷² Per la programmazione 2014-2020 cfr i Regolamenti UE, del Parlamento europeo e del Consiglio in data 17 dicembre 2013, n. 1299/2013 (Disposizioni specifiche per il sostegno del Fondo europeo di sviluppo regionale dell'obiettivo di cooperazione europea); n. 1300/2013 (relativo al Fondo di coesione e che abroga il regolamento CE n. 1084/2006 del Consiglio); n.1301/2013 (relativo al Fondo europeo di sviluppo regionale e a disposizioni specifiche concernenti l'obiettivo "Investimenti a favore della crescita e dell'occupazione" e che abroga il regolamento CE n. 1080/2006); n. 1302/2013 (che modifica il regolamento Ce n.1082/2006 relativo a un gruppo di cooperazione territoriale -GECT- e riguarda il chiarimento, la semplificazione e il miglioramento delle norme in tema di costituzione e di funzionamento di tali gruppi); n. 1303/2013 (recante disposizioni comuni sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione, sul Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca e disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca e che abroga il regolamento CE n. 1083/2006 del Consiglio); n. 1304/2013 (relativo al Fondo sociale europeo e che abroga il regolamento CE n. 1081/2006 del Consiglio); n. 1305/2013 (sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale - FEASR e che abroga il regolamento CE n. 1698/2005 del Consiglio). Il Regolamento generale n. 1303/2013, definisce i fondi che forniscono sostegno nell'ambito della politica di coesione, cumulativamente fondi strutturali e di investimento europei - Fondi "SIE" (FESR- FSE e Fondo di coesione, Fondo per lo sviluppo rurale-FEASR e per il settore marittimo e della pesca -FEAMP).

⁷³ Agenzia Coesione Territoriale, nota in data 25 maggio 2016, tab. 1

⁷⁴ DEF 2017, pag. 146

⁷⁵ DEF 2017, pag. 147



(FESR e FSE), 4 monofondo FESR e 3 monofondo FSE; 39 POR di cui 3 plurifondo (FESR e FSE), 18 monofondo (FESR) e 18 monofondo FSE; 21 programmi di Sviluppo rurale (PSR) gestiti a livello regionale, cofinanziati dal FEASR; 2 programmi di sviluppo rurale (PSR) gestiti a livello nazionale, cofinanziati dal FEASR; 1 PON cofinanziato dal FEAMP; 1 PON cofinanziato dal FEAD.

Al 31 dicembre 2016 sono state certificate spese per 1,65 miliardi di euro, di cui 1,31 relativi al FEASR e 0,38 per programmi FSE e FESR.

Successivamente⁷⁷ all'adozione di tutti i 51 programmi operativi della programmazione 2014-2020, cofinanziati da FESR-FSE e IOG⁷⁸, ha preso avvio la procedura di designazione delle autorità, ai sensi dell'art. 123 del regolamento UE 1303/2013, necessaria per l'attivazione dei flussi finanziari (ad esclusione dei prefinanziamenti iniziale ed annuale versati dalla Commissione Ue all'Italia a seguito dell'approvazione dei PO⁷⁹). Alla data del 31 dicembre 2016 sono state designate le autorità di 40 dei 51 PO. Al 31 dicembre 2016 sono state presentate domande di rimborso per fondi FESR-FSE e IOG per 208 milioni di euro.

Non risultano intervenuti disimpegni automatici in detto periodo.

Per quanto attiene alla programmazione delle politiche di coesione nazionali per il periodo 2014-2020⁸⁰ la dotazione complessiva del Fondo di sviluppo e coesione (FSC) è stata fissata in complessivi 54.810 milioni di euro dall'art. 1 comma 6 della legge n. 147/2013 (Legge di stabilità 2014) che ha disposto l'iscrizione in bilancio dell'80% di tale ammontare (43.848 milioni). Con la legge n. 232/2016 (legge di bilancio per il 2017) è stata disposta l'iscrizione in bilancio della residua quota del 20% pari a 10.962 milioni. Sono stati inoltre rimodulati gli stanziamenti già autorizzati anticipando al triennio 2017-2019 complessivi 2450 milioni previsti per il 2020. Il

⁷⁶ RGS -IGRUE nota 23 maggio 2017

⁷⁷ Agenzia per la Coesione Territoriale, nota del 10 maggio 2017

⁷⁸ Il fondo IOG finanzia l'Iniziativa Occupazione Giovani

⁷⁹ Nel 2016 la Commissione Europea ha versato anticipi per 1,2 miliardi di euro

⁸⁰ DEF 2017, pagg. 144



criterio di assegnazione prevede l'80% al Mezzogiorno e il 20 % al Centro-Nord, con individuazione di obiettivi strategici nazionali per aree tematiche (art. 1, comma 703 della legge 23 dicembre 2014-legge di stabilità 2015), nonché la possibilità di “piani stralcio” per la realizzazione di lavori ad immediato avvio. Le modalità operative di utilizzazione del FSC sono state definite con la delibera CIPE n. 25 del 10 agosto 2016 (piani operativi, attuazione e sorveglianza, interventi ammissibili, monitoraggio, revoca di risorse, obblighi di pubblicità, informazione, riprogrammazione, modalità di trasferimento delle risorse da parte di IGRUE, ammissibilità delle spese, varianti in corso d'opera, sistemi di gestione e controllo). Con la delibera CIPE n. 26 del 10 agosto 2016 è stato definito il piano per il Mezzogiorno con assegnazione di risorse alle regioni, alle città metropolitane/comuni capoluogo del Mezzogiorno, per l'attuazione dei “Patti per il Sud”.

2.2. Per la programmazione 2007-2013⁸¹, la data di scadenza delle certificazioni di spesa è intervenuta al 31 marzo 2017⁸². Alla data del 31 dicembre 2016 erano state certificate complessivamente spese per 64,80 miliardi di euro, di cui 17,56 miliardi relativi al FEASR e 46,47 miliardi per i programmi FSE e FESR⁸³. Per quanto in particolare attiene ai programmi “Convergenza” e “Competitività”, (cofinanziati da FESR e da FSE), l'ammontare complessivo delle domande di saldo finale presentate alla Commissione europea alla data del 31 marzo 2017 evidenzia che a tale data l'ammontare delle risorse UE non utilizzate è risultato pari allo 0,67% delle risorse stanziolate⁸⁴. In particolare per l'obiettivo convergenza non sono stati utilizzati 160,5 milioni di euro e per l'obiettivo competitività 25,1 milioni di euro, per un valore complessivo di 186,6 milioni di euro a fronte di una dotazione totale di 27,9 miliardi di euro. Nell'ambito degli stessi programmi 2007-2013, si sono registrati disimpegni per

⁸¹ Agenzia Coesione Territoriale, nota in data 25 maggio 2016, pag.2

⁸² La Programmazione 2007/2013 aveva registrato consistenti criticità nella sua attuazione, scaduta al 31 dicembre 2013 per quanto attiene agli impegni e da completarsi al 31 dicembre 2015 per quanto riguarda i pagamenti.

⁸³ RGS-IGRUE, nota del 23 maggio 2017, pag.4



55,9 milioni di euro. In particolare il Programma operativo interregionale attrattori culturali, naturali e turismo, finanziato con il FESR è incorso in tre disimpegni automatici per importi pari a 1,98 milioni nel 2011, 33,26 nel 2012 e 3,16 nel 2014, per un totale di 38,40 milioni di euro; il POR Sicilia FSE è incorso nel 2010 nel disimpegno automatico per un importo di 7,47 milioni; il POR Bolzano FSE è incorso nel 2014 in disimpegno automatico di 10,5 milioni di euro.

2.3. Per la programmazione 2000-2006, tutti i Programmi operativi cofinanziati dal FESR risultano chiusi, ad eccezione del POR Sicilia⁸⁵. L'attuazione della programmazione 2000-2006 si è chiusa il 30 giugno 2009 e la documentazione di chiusura è stata inviata entro il 30 settembre 2010. A fronte di uno stanziamento iniziale di risorse comunitarie pari a 31,54 miliardi di euro, lo stanziamento definitivo è stato pari a 30,79 miliardi di euro, con una diminuzione di 0,76 miliardi dovuta a disimpegni in corso di attuazione ed in parte a disimpegni intervenuti in chiusura. I pagamenti ricevuti dall'Italia sono stati pari a 30,39 miliardi di euro, il 98,7% dello stanziamento definitivo. In particolare, nel 2016 sono intervenuti disimpegni con riduzione finanziaria relativi al POR Campania FESR per 164, 4 milioni di euro e al POR Abruzzo FSE per 8,9 milioni di euro⁸⁶. Per quanto attiene al POR Campania è intervenuto un accordo fra Commissione UE e Regione Campania che ha comportato un recupero a favore della Commissione europea pari a 25.628.696,76 euro⁸⁷.

3. *Politica agricola comune.*

La Politica agricola comune⁸⁸ ha avuto una complessa e articolata evoluzione⁸⁹

⁸⁴ Agenzia Coesione territoriale, nota in data 10 maggio 2017, pag.2 e tavola n. 6

⁸⁵ Agenzia Coesione territoriale, nota in data 10 maggio 2017, pag. 2 e tavola n. 4

⁸⁶ RGS-IGRUE, nota del 23 maggio 2017, pag.8

⁸⁷ Agenzia Coesione territoriale, nota in data 10 maggio 2017, pag.2

⁸⁸ Il quadro di riferimento normativo della Politica agricola comune relativo al periodo di programmazione 2014/2020, è definito nei Regolamenti del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013, n. 1306/2013 (sul finanziamento e sul monitoraggio della politica agricola comune e che abroga i regolamenti del Consiglio CEE n. 352/78, CE n. 165/94, CE n. 2799/98, CE n. 814/2000, CE n. 1290/2005 e CE n. 485/2008) e n. 1307/2013 (recante norme sui pagamenti diretti agli agricoltori



definita da successivi Regolamenti: Regolamento (CEE) n. 729/70 del Consiglio del 21 aprile 1970; Regolamento (CE) n. 1258/1999 del Consiglio del 17 maggio 1999; Regolamento (CE) del Consiglio del 21 giugno 2005; Regolamento (UE) n. 1306/2013 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013, sul finanziamento, sulla gestione e sul monitoraggio della Politica agricola comune e che abroga i regolamenti del Consiglio (CEE) n. 352/78; (CE) n. 165/94; (CE) n. 2799/98; (CE) n. 814/2000; (CE) n. 1290/2005 e (CE) n. 485/2008. Le modifiche alla PAC sono state caratterizzate dal progressivo disaccoppiamento del sostegno agricolo e dal crescente orientamento al mercato, che hanno dato luogo a quattro riforme: Agenda 2000 (approvata nel 1999 ed in vigore dal 2000); Riforma Fischer (approvata nel 2003 ed in vigore dal 2005); *Health Check* (approvata nel 2008 e in vigore dal 2009); Riforma post 2013 (approvata nel 2013 e in vigore dal 2015). Ulteriori riforme in settori specifici hanno interessato l'olio d'oliva, il tabacco, il luppolo ed il cotone (2004), lo zucchero (2006), l'ortofrutta ed il vitivinicolo (2007). Il processo di disaccoppiamento è stato avviato dalla Riforma Fischer e perfezionato dall'Accordo di Lussemburgo del 2003. Tale procedimento prevedeva il pagamento unico aziendale, condizionato al rispetto di standard ambientali, di sicurezza alimentare, di salute di piante ed animali, nonché del mantenimento del terreno in buone condizioni agronomiche e ambientali (Reg. CE n. 1782/2003). Con il Reg. (CE) n. 73/2009 il sistema del disaccoppiamento è stato completato. Quest'ultimo regolamento è stato abrogato dal Regolamento (UE) n. 1307/2013 che ha trasformato la composizione dei pagamenti diretti, sostituendo il pagamento unico aziendale con una pluralità di pagamenti obbligatori (pagamento di base, "greening" e pagamento per giovani agricoltori) o attivati facoltativamente dagli Stati membri (pagamento redistributivo, pagamento a favore degli agricoltori delle zone soggette a vincoli naturali, sostegno accoppiato facoltativo e regime dei piccoli agricoltori). Il disaccoppiamento in

nell'ambito dei regimi di sostegno previsti dalla politica agricola comune e che abroga il regolamento CE n. 637/2008 del Consiglio e il regolamento CE n. 73/2009 del Consiglio). Nel corso del 2015 la Commissione europea ha approvato il Programma nazionale per lo Sviluppo rurale con decisione C (2015) 8312, per un importo complessivo di 2 miliardi e 100 milioni, dedicati alla gestione del rischio in agricoltura, alle infrastrutture irrigue e alla biodiversità animale⁸⁸ ed il Programma operativo nazionale unico per il FEAMP con decisione n. 2 (2015) 8452.

⁸⁹ Nota MIPAF-Dipartimento Politiche europee, internazionali e dello di sviluppo rurale, maggio 2017



Italia è stato applicato gradualmente dal 1° gennaio 2005 per seminativi, zootecnia e ovi caprini, fino al totale disaccoppiamento nel 2013.

Nel 2016⁹⁰ i contributi FEAGA (1° Pilastro della PAC), sono stati, in milioni di euro, per i diversi settori: 35,4 per l'olio d'oliva; 262,5 per l'ortofrutticolo; 319,9 per il vitivinicolo; 29,2 per latte e prodotti caseari; 6 per carni suine; 3298,9 per aiuti diretti disaccoppiati; 510 per altri aiuti diretti; 27,8 per rimborso aiuti diretti.

Per quanto attiene allo sviluppo rurale (2° pilastro PAC) cofinanziato dal FEASR, il totale delle risorse pubbliche stanziato per il periodo di programmazione 2014-2020 è pari a 21 miliardi di euro, di cui FEASR per 10,4 miliardi. La percentuale di attuazione, al 31 dicembre 2016 è pari al 9,74% con 956.107.541,48 euro di pagamenti complessivi.

4. Rettifiche finanziarie

Le rettifiche finanziarie conseguono alle decisioni della Commissione UE che, in relazione ai controlli e verifiche effettuate sull'esecuzione dei programmi di spesa, applicano riduzioni e recuperi dei finanziamenti erogati. Le decisioni hanno soprattutto ad oggetto la PAC ma sono state adottati anche provvedimenti di recupero nell'ambito della programmazione infrastrutturale cofinanziata dai fondi strutturali (in particolare FESR e FSE) a chiusura dei periodi di programmazione (cfr. par.2).

Nel settore PAC⁹¹, anche nel 2016 sono state adottate decisioni di rettifica. Si richiamano al riguardo la Decisione (UE) 2016/417 del 17 marzo 2016 per un importo di euro 81.883.286,25 (al netto di detrazioni) in relazione a carenze nei controlli su aziende con animali, negligenze in procedure di recupero, carenze in controlli veterinari, carenze nei controlli di ammissibilità per aziende senza animali; la Decisione (UE) 2016/1059 del 20 giugno 2016, con un impatto finanziario di 5.954.874,38 euro, per carenze di controlli in aziende e applicazione poco rigorosa di sanzioni; la Decisione

⁹⁰ Cfr. nota MIPAAF cit. maggio 2017. L'esercizio finanziario PAC si svolge dal 16 ottobre dell'anno finanziario n -1 e termina il 15 ottobre dell'anno n, risultando pertanto sfasato rispetto all'anno solare, sul quale di base invece il bilancio UE.

⁹¹ Nei sei anni dal 2007 al 2016 sono state adottate nei confronti dell'Italia, decisioni di rettifica finanziaria per un ammontare che risulta essere non inferiore a complessivi euro 940 milioni di euro.

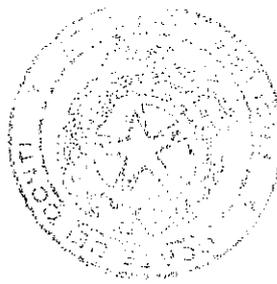


(UE) 2016/2018 del 15 novembre 2016, con impatto finanziario di euro 3.996.501,32, riguardante in particolare il FEASR per mancanza di adeguati controlli su doppi finanziamenti, ammissibilità di costi, errori ripetuti e sistema di controllo carente.

Sempre nel 2016 è intervenuta la sentenza del Tribunale di primo grado dell'UE, sez. VI, del 26 maggio 2016, nella causa T-384/14, con la quale è stato respinto il ricorso presentato dalla Repubblica italiana contro la Commissione europea, relativo alla rettifica finanziaria attuata ai sensi degli artt. 48 e 69 del regolamento (CE) n. 1782/2003, nel settore degli aiuti ai bovini e ovini, con la decisione di esecuzione (UE) 2014/191 del 4 aprile 2014, per euro 5.026.453,43 e per ulteriori euro 1.860.259,60. I provvedimenti di rettifica finanziaria, confermati dalle sentenze del Tribunale UE, evidenziano la permanenza di situazioni di inefficienza e di carenza di adeguati sistemi di controllo, con effetti di perdita diretta di risorse e conseguente depotenziamento dei risultati ottenuti in sede di negoziati sull'assegnazione dei fondi.

Va peraltro osservata l'attivazione di procedure di rivalsa da parte del Ministero per le politiche agricole, alimentari e forestali,⁹² nei confronti di alcune Regioni. In particolare con la decisione di esecuzione 2011/1689 (CE) del 14 ottobre 2011 la Commissione europea aveva stabilito nei confronti dell'Italia una correzione finanziaria di euro 70.912.382,00 relativamente agli esercizi finanziari 2005, 2006 e 2007, a causa di ritardi verificatisi in alcune regioni, nell'esecuzione dei controlli relativi alle quote latte. La reiterazione delle inadempienze aveva comportato, in taluni casi, correzioni forfettarie fino al 10%. Nei confronti della decisione era stato proposto ricorso davanti alla Corte di giustizia europea (causa T-661/11) la quale, con sentenza del 2 dicembre 2014, aveva respinto le richieste della Repubblica italiana, con condanna a quanto previsto dalla decisione di correzione finanziaria. In base alle disposizioni di cui all'art. 10, comma 41 del d.l. 28 marzo 2003, convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 30 maggio 2003, n. 119, il MIPAAF ha avviato la procedura di rivalsa nei confronti delle regioni Abruzzo, Lazio, Marche, Puglia, Sardegna, Calabria, Friuli Venezia Giulia e Valle d'Aosta. Risulta in corso di emanazione una deliberazione del Consiglio dei ministri che prevede la trattenuta dell'importo dovuto a ciascuna regione

⁹² Nota MIPAF cit., maggio 2017



in relazione alle risorse stanziare, per ciascuna di esse, sul fondo di rotazione di cui all'art. 5 della legge 183/1987. Un'ulteriore procedura di rivalsa riguarda la regione Lazio. La Commissione europea, con la decisione di esecuzione n. C(2015) 4076 del 22 giugno 2015 ha disposto per l'Italia una rettifica finanziaria complessiva di euro 12.099.782,97, di cui euro 481.853,40 relativi all'esito dell'indagine RD 3/2013/IT, relativa alla misura 112 -"Insediamento giovani agricoltori", nell'ambito del programma di sviluppo rurale 2007-2013, della Regione Lazio. Nell'ambito di detta indagine la Commissione aveva ritenuto sussistere una non conforme applicazione della disciplina normativa di settore da parte della regione Lazio, in qualità di Autorità di gestione, responsabile dei controlli di ammissibilità e delle concessioni relative alle domande di aiuto e, avendo rilevato la sussistenza di un rischio per il Fondo europeo di sviluppo rurale (FEASR) aveva previsto una correzione finanziaria di euro 481.853,40, pari al 5% delle spese sostenute fino al marzo 2014, per il finanziamento della misura. L'AGEA ha richiesto al MIPAAF l'attivazione, nei confronti della Regione Lazio, della procedura di rivalsa ai sensi dell'art. 43, comma 3, della legge 234 del 24 dicembre 2012. A sua volta il MIPAAF ha richiesto al Ministero dell'economia e delle finanze, ai sensi del successivo comma 7 dell'art. 43, l'emissione dei decreti ministeriali di recupero nei confronti della Regione, per la somma di euro 481.853,40 oltre alla corrispondente quota di cofinanziamento nazionale. La procedura risulta non ancora definita.

5. Irregolarità e frodi

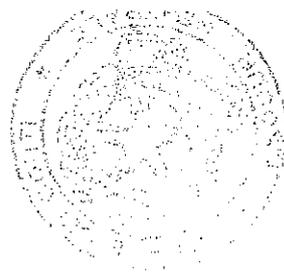
Per quanto attiene all'ambito più generale delle "irregolarità e frodi"⁹³ appare di

⁹³ Le definizioni di frode e irregolarità non sono contenute nel Trattato ma in atti convenzionali o regolamentari. In particolare per l' art. 1 della Convenzione relativa alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee, adottata il 26 luglio 1995 (ratificata dall'Italia con la legge n. 300/2000) - "...costituisce frode che lede gli interessi finanziari delle Comunità europee: a) in materia di spese, qualsiasi azione od omissione intenzionale relativa: - all'utilizzo o alla presentazione di dichiarazioni o di documenti falsi, inesatti o incompleti cui consegua il percepimento o la ritenzione illecita di fondi provenienti dal bilancio generale delle Comunità europee o dai bilanci gestiti dalle Comunità europee o per conto di esse; alla mancata comunicazione di un'informazione in violazione di un obbligo specifico cui consegua lo stesso effetto; -alla distrazione di tali fondi per fini diversi da quelli per cui essi sono stati inizialmente concessi; b) in materia di entrate, qualsiasi azione od omissione intenzionale relativa:- all'utilizzo o alla presentazione di dichiarazioni o documenti falsi, inesatti o incompleti cui consegua la diminuzione illegittima di risorse del bilancio generale delle Comunità europee o dei bilanci gestiti dalle



interesse quanto riportato nella Risoluzione del Parlamento europeo del 16 maggio 2017 sulla “Relazione annuale 2015 -Tutela degli interessi finanziari dell’UE. Lotta contro la frode” (2016/2097-INI)”. La risoluzione tratta le varie tematiche relative alla tutela degli interessi finanziari dell’UE evidenziando, tra l’altro che (nell’ambito dell’intera UE) “il numero di tutte le irregolarità fraudolente e non fraudolente segnalate nel 2015 è aumentato significativamente, del 36%, aumentando il numero delle irregolarità registrate di 5876 casi rispetto al 2014 e arrivando a 22.349 casi a causa di alcune situazioni specifiche nel settore della politica di coesione di alcuni Stati membri; rileva che, nonostante il numero delle irregolarità sia aumentato nel 2015, il corrispondente importo (3,21 miliardi di euro) è leggermente diminuito dell’1% rispetto al 2014 (3,24 miliardi di euro) e rappresenta l’1,98% dei pagamenti complessivi. Il Parlamento si sofferma inoltre sulle varie questioni relative alle segnalazioni di irregolarità e frodi, constatando un diverso livello di attuazione, fra i vari Paesi e richiedendo l’adozione di atti normativi che realizzino una maggiore uniformità, segnala le problematiche connesse alle entrate proprie e alla repressione delle frodi IVA e del contrabbando, evidenzia la necessità di piena attuazione dell’art. 325 del TUEF sulla protezione degli interessi finanziari UE, da parte degli Stati membri, con le stesse misure utilizzate per la tutela degli interessi nazionali, segnala una particolare attenzione per le spese “dirette” gestite direttamente dalla Commissione UE rilevando che la pur “esigua percentuale, inferiore

Comunità europee o per conto di esse; alla mancata comunicazione di un’informazione in violazione di un obbligo specifico cui consegua lo stesso effetto; alla distrazione di un beneficio lecitamente ottenuto cui consegua lo stesso effetto...”. La nozione di “irregolarità” era fissata nell’art. 1, 2° comma del Regolamento (CE- Euratom) n. 2988/95 del Consiglio adottato il 18 dicembre 1995 ed è ora contenuta nel Regolamento (CE) 2035/2005 della Commissione del 12 dicembre 2005, che modifica il regolamento (CE) n. 1681/94 relativo alle irregolarità e al recupero delle somme indebitamente pagate nell’ambito del finanziamento delle politiche strutturali nonché all’organizzazione di un sistema di informazione in questo settore. Il nuovo regolamento ha aggiunto al regolamento 1681/94 l’art. 1 bis contenente varie definizioni tra le quali: 1) “Irregolarità”: qualsiasi violazione di una disposizione del diritto comunitario, derivante dall’azione o dall’omissione di un operatore economico, che ha o avrebbe l’effetto di arrecare un pregiudizio al bilancio generale delle Comunità europee attraverso l’imputazione al bilancio comunitario di una spesa indebita...”. Le anzidette nozioni sono richiamata nel regolamento CE n 883/2013 dell’11 settembre 2013, relativo alle indagini svolte dall’Ufficio europeo per la lotta alla frode (OLAF) e che abroga il regolamento CE n. 1073/99 e il regolamento Euratom n. 1074/1999, in particolare nell’art. 2 (Definizioni) “Ai fini del presente regolamento si intende per:2) “irregolarità”, un’irregolarità quale definita dall’art. 1, par. 2, del regolamento CE-Euratom, n. 2988/95; 3) “Frodi , corruzione e ogni altra attività illecita lesiva degli interessi finanziari dell’Unione”, la definizione data a tali termini nei pertinenti atti dell’Unione...”



allo 0,7% di irregolarità (sia fraudolente, sia non fraudolente) segnalate in riferimento ai fondi gestiti direttamente dalla Commissione, chiede alla Commissione informazioni più dettagliate sui recuperi dai cittadini che risiedono legalmente in Paesi non appartenenti all'UE, di fondi UE mal gestiti che rientrano nella gestione diretta della Commissione. La risoluzione richiama infine le tematiche del rapporto fra frodi e corruzione, delle indagini OLAF e del processo di attuazione del Procuratore europeo (EPPO). Si può osservare che molte delle questioni affrontate dal Parlamento UE siano oggetto di particolare attenzione anche da parte della Procura generale della Corte dei conti italiana, con riguardo alle questioni dei recuperi, dell'utilizzo delle indagini OLAF, della tutela delle risorse europee ai sensi dell'art. 325 TUEF, compresi i fondi "diretti"⁹⁴.

Per quanto attiene alle segnalazioni di irregolarità/frode, con riferimento ai fondi FESR e FSE, trasmesse alla Commissione Ue dalla PCM- Dipartimento per le Politiche europee-Nucleo GDF presso il Comitato nazionale per la lotta alla frode (COLAF)⁹⁵, nel corso del 2016, le stesse ammontano a n. 156 (Abruzzo: 9; Basilicata: 12; Calabria: 46; Campania: 1; Emilia Romagna: 7; Friuli VG: 4; Lombardia: 6; Marche: 5; MIUR-Pon Istruzione: 1; MIUR-Pon Ricerca e Competitività: 7; MISE: 3; Molise: 1; Piemonte: 24; Prov. Aut. BZ: 2; Prov. Aut. TN: 2; Puglia: 5; Sardegna: 1; Sicilia: 8; Toscana: 11; Umbria: 1; Veneto: 2), con un importo complessivo, relativo ai soli fondi UE di euro 50.150.868. Sono stati inoltre "decertificati" (ovvero scomputati dai programmi UE) euro 5.977.227. Sulle segnalazioni del 2016 risultano da recuperare fondi per euro 43.385.763.

Quanto alle irregolarità/frodi in agricoltura (fondi FEAGA e FEASR) l'Italia ha comunicato complessivamente n. 723 casi per un corrispettivo finanziario di euro 64.970.465. Di detti casi n. 703 riguardano irregolarità per euro 62.263.456 e 20 riguardano frodi o sospette frodi, per euro 2.707.009⁹⁶.

⁹⁴ Al riguardo si rinvia alla Relazione scritta del PG della Corte dei conti presentata in occasione dell'inaugurazione dell'anno giudiziario 2017, in www.corteconti/procuragenerale.it

⁹⁵ Cfr. Nota Dipartimento Politiche europee in data 8 maggio 2017

⁹⁶ Nota MIPAF cit., maggio 2017



Per quanto infine attiene alle attività investigative nazionali⁹⁷ di cui è stata informata direttamente la Procura generale, tra il 1° gennaio e il 31 dicembre 2016, sono pervenute 161 segnalazioni relative a frodi comunitarie per un importo complessivo di euro 42.198.335,8⁹⁸. Dette comunicazioni sono state trasmesse alle procure regionali della Corte dei conti competenti, per le successive attività istruttorie relative ai profili di responsabilità erariale.

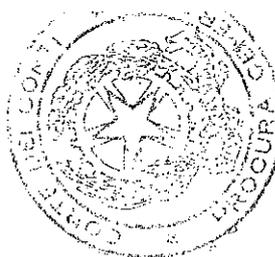
Sull'importo totale di 161 segnalazioni per euro 42.198.335,79, n. 14 riguardano fattispecie relative al FESR (interventi infrastrutturali) per complessivi euro 25.520.393,73; n. 141 attengono ai fondi in agricoltura (FEOGA-FEAGA-FEASR) per euro 14.422.903,83; n. 5 si riferiscono al FSE (formazione professionale) per euro 1.869.868,23; n. 1 riguardano il fondo per la pesca (SFOP-FEP) per euro 385.200,00.

I dati globali delle segnalazioni pervenute nel periodo 2008-2016 evidenziano il numero complessivo di n. 1734 per un importo totale nel periodo di euro 1.227.213.985,74.

6. Conclusioni

Complessivamente può osservarsi che la gestione dei rapporti finanziari con l'Unione europea, conferma, anche nel corso del 2016 le linee di tendenza degli anni precedenti. Si conferma la posizione di contribuente "netto" dell'Italia, progressivamente aumentata in relazione all'ingresso nell'Unione di Paesi con più limitato grado di sviluppo. A fronte di risorse europee più "scarse" l'azione delle amministrazioni nazionali è stata finalizzata all'utilizzo tendenzialmente totale dei fondi erogati attraverso i fondi strutturali, anche attraverso le procedure che potrebbero definirsi "di emergenza", costituite dal ricorso all'overbooking, ai "progetti sponda" (più recentemente ridefiniti "retrospettivi") e alla "decertificazione". La chiusura definitiva della programmazione 2000-2006 ha evidenziato la "perdita definitiva" di fondi per disimpegni automatici, a causa del

⁹⁷ Cfr. Relazione PG Corte dei conti per l'anno giudiziario 2017, in www.corteconti/procuragenerale.it



mancato impiego delle risorse nei tempi stabiliti, per due programmi regionali. Anche con riferimento alla programmazione 2007-2013 si sono evidenziati alcuni “disimpegni automatici”, in particolare per un programma interregionale e per due programmi regionali, conseguenti al mancato utilizzo delle risorse nei tempi definiti. Il settore agricolo evidenzia il permanere di criticità nella gestione e controllo delle erogazioni, essendo state adottate, anche nel 2016, dalla Commissione UE tre procedure di rettifica finanziaria. Risulta rilevante e da perseguire l’attività di recupero avviata dall’amministrazione centrale nei confronti delle Regioni interessate, per il recupero delle risorse perdute. Infine si è evidenziato il costante interesse del tema delle “irregolarità” e “frodi”, come segnalato, da ultimo, anche dal Parlamento europeo, che vede costantemente impegnata anche la funzione requirente contabile, con un’azione ormai riconosciuta di significativo rilievo, sia a livello nazionale che europeo.

* * *

PARTE SECONDA

Analisi ai singoli programmi e missioni

SANITÀ (Estensore Luigi Impeciati)

Sommario: Premessa; 1. Il finanziamento del S.S.N. 2016; 2. La spesa sanitaria 2016; 3. L’articolazione delle spese a livello regionale; 4. L’articolazione dei costi per materie e territorio; 5. Le altre funzioni di spesa; 6. Il costo medio dell’assistenza sanitaria nelle varie regioni; 7. Riflessi della crisi economica sulla sanità; 8. Prospettive future.

Premessa

L’analisi economico finanziaria del comparto Sanità presenta, nel 2016, in modo ancora evidente le problematiche che sono state evidenziate nel corso di tutto il periodo di stretta congiuntura. Esse hanno preceduto e coinvolto anche il 2016, ancorché in questo si siano evidenziati, da un lato, innegabili segni di stabilità nella difficile opera di contenimento e razionalizzazione della spesa pubblica e incoraggianti, seppur timidi,

⁹⁸ Di queste n. 152 provenienti dalla Guardia di Finanza per euro 41.014.013,63 e 9 dal Comando carabinieri politiche agricole e forestali per euro 1.184.322,16



segnali di una costante ricerca di miglioramento di efficienza sia, più propriamente, nell'assistenza alla cittadinanza che nella qualità dei servizi resi.

Progressi sono derivati dall'approvazione dei nuovi LEA (Livelli Essenziali di Assistenza) e altri se ne attendono dal varo del Piano nazionale cronicità e di quello per la prevenzione vaccinale, nonché dal riordino del sistema di assistenza ospedaliera e dai Piani di rientro per gli ospedali.

In termini globali la spesa sanitaria si attesta a 115,835 miliardi euro, in crescita dell'1,10% rispetto all'anno precedente, con una spesa pro-capite che si attesta su € 1.907, in leggero aumento rispetto a quella del 2015 (€ 1.887) e del 2014 (€ 1.880) ma che evidenzia, ancora per quest'anno, il forte divario esistente rispetto agli altri Paesi Europei, la cui media pro-capite si attesta su € 3.000 circa, con punte di € 4.000 per la Germania ed € 2.900 per il Regno Unito.

Se, a questo, si aggiunge il costante decremento dell'incidenza della spesa farmaceutica convenzionata (che negli anni 2014 e 2016 oscilla, rispetto all'anno precedente, su un valore di circa 1,8% - 2% in meno), unito al recupero di un maggiore impatto della medicina specialistica accreditata e convenzionata (+1,1% rispetto al 2015), si può affermare che, pur in un quadro economico finanziario ancora piuttosto stringente per questo settore, i dati di consuntivo 2016, in disparte le stridenti differenze con gli altri Paesi UE, mostrano – sul fronte dei costi – segnali espressivi di una riduzione in termini di prodotto e di incidenza sulla spesa corrente primaria ma anche sostanziali progressi in quelli di controllo generale della spesa stessa.

Al suo contenimento hanno contribuito sia misure strutturali (ristrutturazione della rete ospedaliera, centralizzazione degli acquisti) sia misure contingenti come il blocco delle retribuzioni e la fissazione di tetti alla spesa, ma anche la modularità inserita nell'azione di adattamento degli interventi secondo la variabilità delle condizioni.

Sussiste, tuttavia, la necessità – già evidenziata nella precedente relazione sul rendiconto 2015 – di pervenire e assicurare un costante monitoraggio soprattutto nelle voci di spesa che presentano, ancora, andamenti incostanti, come quelli per i



dispositivi medici e quello per i prodotti farmaceutici. Sconta, quest'ultimo, ancora il non risolto problema del *pay back*, cui vanno ad aggiungersi i costi per il mantenimento della qualità dei servizi offerti nel rispetto, ove avviene, dei vincoli economico-finanziari propri del Patto della Salute e superando anche le criticità emerse, come anche messo in evidenza nel Rapporto 2017 sul coordinamento della finanza pubblica, nella cura delle disabilità e delle cronicità, connesse principalmente alla popolazione longeva.

La sensibile pressione sul contenimento delle risorse si è riflessa anche sulla possibilità di provvedere (e ricevere) ad adeguati investimenti che, seppur fermo il dato relativo al rapporto finanziamento SSN/PIL rispetto all'anno scorso (6,9%), ha accusato una forte contrazione dei ricavi e delle entrate proprie (-3,8%) ma, soprattutto, nell'ultimo triennio, nelle varie voci, ha subito una diminuzione complessiva del 38% circa.

Una condizione di difficoltà che, seppur comune ad altri settori ed inevitabilmente correlata strettamente al momento contingente – sia nei suoi valori che nella sua durata -, rischia di minare la garanzia di assicurare adeguati livelli di assistenza e congruità di servizi offerti, soprattutto alla popolazione meno abbiente. E, questo, in termini di adeguamento tecnologico e logistico di apparecchiature, strutture e farmaci ad elevato contenuto tecnologico.

Il quadro complessivo indica, però, come detto, un costante sforzo di miglioramento della gestione sanitaria, soprattutto sul fronte della razionalizzazione della spesa, cui però residuano, a livello zonale, aree che presentano una grande difficoltà a perpetuare un'azione di convinto adeguamento.

1. Il finanziamento del S.S.N. 2016.

Finanziamento del Sistema sanitario nazionale è rappresentato dal gettito di imposte (principalmente irap, addizionale regionale irpef, iva, accise), ricavi ed entrate proprie, trasferimenti pubblici e privati ed integrazioni a carico dello Stato.

Il complesso delle risorse che, a tale titolo, alimentano il SSN nel corso del 2016 è stato pari ad € 116,147 miliardi (a fronte di euro 113,961 miliardi nel 2015 e di euro



114,484 miliardi nel 2014), complessivi e con un incidenza pro-capite di € 1.912, leggermente superiore allo stesso termine di raffronto riferito all'anno precedente (€ 1.876) e al 2014 (€ 1.883).

A questo deve aggiungersi che il CIPE, con delibera del 3 marzo 2017 (G.U. n. 140 del 19 giugno 2017), ha proceduto al riparto, tra le Regioni a statuto ordinario e la Regione Siciliana, di €. 1.480 milioni, afferenti alle risorse vincolate sulle disponibilità del FSN per l'anno 2015, destinati al finanziamento dei progetti di carattere prioritario e di rilievo nazionale, previsti dal Piano sanitario nazionale.

Il rapporto Finanziamento/PIL è stabile rispetto all'anno precedente (6,9%) leggermente inferiore (-0,2%) rispetto al dato riferito al 2014.

Il valore complessivo delle entrate a tale titolo, rapportato alla spesa globale sostenuta nello stesso periodo, mostra un miglioramento che, a fronte del volume generale della spesa di € 115,835 miliardi (nel 2015 euro 114,574 miliardi; nel 2014 euro 114,260), di cui si dirà infra, ha comportato un avanzo complessivo nazionale di settore pari a € 0,312 miliardi, risultato che riprende il trend positivo registrato nel 2013 e nel 2014, consolidando il dato di tendenza già prospettato rispetto ai disavanzi registratisi nel 2011 (euro -1,262 miliardi) e nel 2010 (euro -2,196 miliardi).

In linea con il sistema delle entrate, pressoché pubbliche nella loro interezza, anche per il 2016 le due fonti più consistenti di finanziamento sono rappresentate, rispettivamente, per il 55,2% dal gettito stimato della quota parte di I.V.A. ed accise, derivante dalla contribuzione regionale prevista dal D. Lgs. n. 56/2000 (sul c.d. federalismo fiscale) e dal 26,5% da Irap e addizionale Irpef.

In termini percentuali, la prima voce risulta passata dal 55,6% del 2015 e dal 50,0% del 2014 all'attuale 55,2% che, in termini assoluti, rappresenta una fonte di gettito pari ad € 63,786 miliardi, rispetto ad € 63,031 miliardi del 2015 e ad € 56,875 miliardi del 2014, cifra già aumentata rispetto al 2013, allorché si registrarono 54,145 miliardi.

Parte significativa nell'apporto finanziario è rappresentata, poi, dagli ulteriori trasferimenti da amministrazioni pubbliche e da privati per € 11,731



miliardi (pari al **10,2%**, valore percentuale incrementato rispetto al 2015, allorché rappresentava il 9,5%).

Degno di menzione, ancorché in termini quantitativi di scarso rilievo, è l'apporto rappresentato dal **FSN e dalle quote vincolate a carico dello Stato** che, partendo dal dato 2014, pari a 4,336 miliardi di euro nel 2014 e 4,433 miliardi di euro nel 2015, ammonta per il 2016 ad € **4,564** miliardi di euro, ossia il 4% del finanziamento totale.

In assoluta controtendenza si registra il valore, assoluto e percentuale, dei **ricavi e delle entrate proprie**: nel 2016 esso rappresenta, per € **2,945** miliardi, un apporto che si quantifica percentualmente nel **2,5%**, in costante - anche se leggerissimo - regresso dell'incidenza, rispetto al biennio precedente (3,061 miliardi di euro nel 2015 - 2,7% - e 3,055 miliardi di euro nel 2013 -3,8%).

Completano il quadro delle risorse fruibili dal "sistema sanità" i costi capitalizzati, che incidono per 1,779 miliardi di euro (in segno negativo per 22 milioni di euro rispetto all'anno precedente) e l'apporto degli altri Enti del S.S.N. che è stato pari, nel 2016, ad € 0,653 miliardi, stabile dopo il lieve - aumento - rispetto al 2014 (0,633 miliardi di euro) e al 2013 (0,592 miliardi di euro).

Nella tabella che segue si riportano i valori indicati, raffrontati con quelli omologhi del 2015 e 2014.

Tab. A Spesa e finanziamento

SPESA DEL S.S.N.												
	2014				2015				2016			
		+/-		procapite	composizione	+/-		procapite	composizione	+/-		procapite
		anno	%			anno	%			anno	%	
	Precedente	Precedente	euro	Precedente	Precedente	euro	Precedente	Precedente	euro	Precedente	Precedente	euro
SPESA (1)	114,260	100,0	1,20	1.880	114,574	100,0	0,28	1.887	115,835	100,0	1,10	1.907
PIL e Spesa SSN / PIL	1.621,827	7,0	1,1	26.680	1.645,439	7,0	1,5	27.094	1.672,438	6,9	1,6	27.539
- REGIONI e PP.AA	113,627	100,0	1,2	1.869	113,921	100,0	0,3	1.876	115,182	100,0	1,1	1.897
Personale	34,779	30,6	-0,9	572	34,608	30,4	-0,5	570	34,387	29,9	-0,6	566
Beni e altri Servizi	37,202	32,7	4,6	612	37,906	33,3	1,9	624	38,877	33,8	2,6	640
Medicina Generale	6,614	5,8	0,1	109	6,619	5,8	0,1	109	6,627	5,8	0,1	109



carico dello Stato coperto con Fondi appositi												
Disavanzo a carico delle Regioni	0,224					-0,614					0,312	

Fonte : MINISTERO DELLA SALUTE : NSIS, dati di consuntivo per tutti gli anni tranne l'ultimo in cui è stato preso in considerazione il IV trimestre 2016
 Per il 2014 i dati sono stati aggiornati al 26 luglio 2016. Per il 2015 l'aggiornamento risale all' 1 marzo 2017 e per il 2016 all'11 aprile 2017
 Per il calcolo del procapite relativo all'anno 2011 e all'anno 2012 e 2013 è stata presa come riferimento rispettivamente la popolazione al 31 dicembre 2011, al 1 gennaio 2012 e all'1 gennaio 2013. La finalità di tale scelta è derivata dalla necessità di evitare distorsioni derivanti dal censimento effettuato nel corso del 2011. Conseguentemente, la popolazione presa come riferimento negli ultimi due anni risulta la medesima.
 (1) Per Spesa del SSN si intende la somma dei costi delle sole funzioni assistenziali con il saldo della gestione straordinaria (Ricavi straordinari e Costi straordinari, Costi stimati per accantonamenti e Variazione delle rimanenze) e con il saldo relativo all'intramoenia.
 A partire dall'anno 2011 sono stati inclusi nella spesa gli ammortamenti e nel finanziamento i costi capitalizzati, secondo le regole definite dal Tavolo di verifica nella riunione del 24 marzo 2011 concernente l'avvio del processo di armonizzazione dei procedimenti contabili previsto dall'Intesa Stato-Regioni del 3 dicembre 2009 e dai decreti legislativi attuativi del federalismo fiscale.
 Dal 2012, in relazione all'entrata in vigore del D.lgs 118/2011 e alla definizione di principi contabili uniformi contenuti nell'articolo 29 del predetto decreto legislativo, gli ammortamenti sono stati considerati nel loro totale complessivo risultante dal modello CE, così come dal lato dei ricavi per i costi capitalizzati.
 Sempre in relazione all'entrata in vigore del D.lgs 118/2011 a partire dall'anno 2012, l'aggregato della spesa sanitaria include anche il saldo delle voci rivalutazioni e svalutazioni.
 (2) Dal 2013, poiché nel riparto compare la mobilità internazionale, essa è stata considerata nel conteggio della spesa. È valorizzata, però, in base ai modelli ce, in termini di saldo tra attiva e passiva.
 (3) Croce Rossa Italiana (finanziamento corrente), Cassa DD PP (mutui pre-riforma), Università (borse di studio per gli specializzandi), Istituti Zooprofilattici Sperimentali (finanziamento corrente), Centro Nazionale Trapianti, altre Amministrazioni pubbliche, in applicazione dell'articolo 17, comma 5, del decreto-legge 98/2011, convertito, con modificazioni, dalla legge 111/2011 in materia di accertamenti medico-legali ai pubblici dipendenti.
 (4) Per Finanziamento del SSN si intende la somma dei ricavi al netto di quelli relativi alla gestione straordinaria e all'intramoenia.
 (5) Corrispondente alla somma algebrica degli avanzi e dei disavanzi delle singole Regioni e delle Province Autonome di Trento e Bolzano.

I dati riepilogativi riportati, al di là di una loro più puntuale analisi nelle pagine che seguono, dimostrano, per aggregati, che l'incidenza della spesa per il SSN grava sul PIL in misura (anche se leggermente) sempre maggiore, ancorché dello 0,1% tra il 2015 e il 2016. Ma ciò si riverbera, inevitabilmente, sul costo pro capite, anche questo in costante, seppur contenuta, salita.

Ciò, in armonia con il maggior apporto di finanziamenti pubblici, aumentati nell'anno di oltre due miliardi, con un'incidenza percentuale che varia dall'1,2% all'1,9%, a fronte di una drastica riduzione (in inversione di tendenza rispetto all'anno precedente) delle entrate proprie e malgrado il contenimento delle spese per il personale.

A fare da contraltare, nel senso di un aumento di spesa dello 1,10% (ancorché inferiore alle previsioni che lo stimavano in 1,4%) è l'assistenza da parte della medicina convenzionata, sia generale che specialistica, che anche della farmaceutica (+2,6%), cui si aggiunge il contenzioso con le aziende farmaceutiche che ha, di fatto, impedito il regolare funzionamento dei meccanismi di contenimento della relativa spesa e che, in caso di esito negativo, vedrebbe affiorare la necessità di dare copertura finanziaria a circa 665 milioni, già iscritti a bilancio 2015.



A questo deve poi aggiungersi il dato negativo rappresentato dalla minore incidenza, sia percentuale che in termini assoluti, delle entrate proprie (-3,8% rispetto al 2015 per un valore di 2,945 miliardi di euro rispetto ai precedenti 3,061 miliardi di euro).

2. La spesa sanitaria 2016.

La spesa complessiva del Servizio sanitario nazionale per l'anno 2016, calcolata sommando i costi di produzione delle funzioni assistenziali con il saldo della gestione straordinaria (ricavi straordinari e costi straordinari, costi stimati per accantonamenti e variazione delle rimanenze) e con il saldo relativo all'intramoenia, ai quali si sono aggiunti dal 2001 anche gli ammortamenti - è ammontata complessivamente a € **115,835** miliardi (contro € 114,574 miliardi del 2015 ed € 114,260 miliardi del 2014, oltre ad € **0,653** miliardi relativi agli enti finanziati direttamente dallo Stato (finanziamento corrente della Croce Rossa Italiana e degli Istituti zooprofilattici sperimentali, rimborso mutui pre-riforma della Cassa Depositi e prestiti, borse di studio per gli specializzandi universitari) - rispettando sostanzialmente, nell'articolazione interna, le stesse dimensioni percentuali dell'anno precedente - con un'incidenza sul P.i.l. del **7,0%** (dato in leggera diminuzione rispetto al precedente del 7,1%, ma sostanzialmente in linea con quello dell'ultimo periodo storico).

Considerato che le risorse acquisite per il finanziamento del S.S.N. si sono attestate ad € **116,147** miliardi (nel 2015 erano pari ad € 113,961 e nel 2014 erano di €114,484), l'avanzo del settore, come già detto, è quantificabile in € **0,312** miliardi, saldo positivo quasi interamente a favore di regioni e province autonome.

Le fonti ordinarie di finanziamento hanno coperto, quindi, l'intero fabbisogno. Rispetto all'anno precedente, si è registrato un aumento percentuale della spesa di **1,1%** a livello nazionale (a fronte dello 0,28% dell'anno precedente e del 1,2 del 2014), confermandosi, anche a livello regionale, nella stessa misura percentuale. La tabella che segue illustra l'andamento dei costi della spesa sanitaria nelle sue principali componenti, con raffronto con l'anno precedente in valore assoluto ed in percentuale.



Tab. B Costi ricavi

COSTI DEL S.S.N.												
	2014				2015				2016			
	+/-				+/-				+/-			
	composizione	anno	procapite	procapite	composizione	anno	procapite	procapite	composizione	anno	procapite	procapite
	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%
COSTI	116,701	100,0	1,3	1.937	116,937	100,0	0,2	1.924	117,667	100,0	0,6	1.938
PIL e Costi SSN / PIL	1.621,827	7,2	1,1	26.925	1.645,439	7,1	1,5	27.068	1.672,438	7,0	1,6	27.539
				0				0				0
- REGIONI e PP.AA	116,069	100,0	1,3	1.927	116,284	100,0	0,2	1.913	117,014	100,0	0,6	1.927
Personale	34,779	30,0	-0,9	577	34,608	29,8	-0,5	569	34,387	29,4	-0,6	566
Beni e altri Servizi	38,178	32,9	4,418	634	38,749	33,3	1,493	637	39,715	33,9	2,495	654
Costi Straordinari, Stimati e Variazione Rimanenze	0,928	0,8	12,5	15	0,660	0,6	-28,9	11	0,546	0,5	-17,3	9
Medicina Generale convenzionata	6,614	5,7	0,1	110	6,619	5,7	0,1	109	6,627	5,7	0,1	109
Farmaceutica convenzionata	8,390	7,2	-2,6	139	8,235	7,1	-1,8	135	8,089	6,9	-1,8	133
Specialistica convenzionata e accreditata	4,572	3,9	-2,3	76	4,553	3,9	-0,4	75	4,604	3,9	1,1	76
Riabilitativa accreditata	1,810	1,6	-2,5	30	1,740	1,5	-3,9	29	1,775	1,5	2,0	29
Integrativa e Protesica convenzionata e accreditata	1,854	1,6	-0,6	31	1,877	1,6	1,3	31	1,894	1,6	0,9	31
Altra Assistenza convenzionata e accreditata	7,349	6,3	3,5	122	7,681	6,6	4,5	126	7,929	6,8	3,2	131
Ospedaliera accreditata	8,712	7,5	2,0	145	8,757	7,5	0,5	144	8,778	7,5	0,2	145
Mobilità verso B. Gestù (1)	0,195		0,9		0,206		6,1		0,192		-6,8	
Mobilità verso Smom (1)	0,040		1,1		0,037		-5,6		0,037		-0,7	
Ammortamenti	2,528				2,452				2,383			
Svalutazioni	0,121				0,110				0,059			
- ALTRI ENTI DEL SSN (2)	0,633		6,9		0,653		3,2		0,653		-0,0	



Finanziati con Quote Vincolate a carico dello Stato													
RICAVI	116,926	100,2	1,2	1.923	116,323	99,5	-0,5	1.914	117,979	100,3	1,4	1.943	
Ricavi SSN / PIL		7,2				7,1				7,1			
- REGIONI e PP.AA.	116,293	100,0	1,2	1.913	115,670	100,0	-0,5	1.903	117,326	100,0	1,4	1.932	
Irap e Addizionale Irpef	35,575	30,6	-5,0	585	30,190	26,1	-15,1	497	30,649	26,1	1,5	505	
Fabbisogno ex D.L.vo 56/00 (Iva e Accise)	56,875	48,9	5,0	936	63,031	54,5	10,8	1.038	63,786	54,4	1,2	1.050	
Riparto quota premiale	1,924			32	0,274				0,278				
Ulteriori Trasferimenti da Pubblico e da Privato	10,739	9,2	-6,9	177	10,772	9,3	0,3	177	11,731	10,0	8,9	193	
Ricavi e Entrate Proprie varie	4,170	3,6	-2,6	69	4,109	3,6	-1,5	68	3,989	3,4	-2,9	66	
Ricavi Straordinari	1,325	1,1	10,2	22	1,313	1,1	-0,9	22	0,783	0,7	-40,3	13	
FSN e Quote Vincolate a carico dello Stato	4,336	3,7	3,1	71	4,433	3,8	2,2	73	4,564	3,9	2,9	75	
Costi capitalizzati	1,732				1,801				1,779				
Rivalutazioni	0,002				0,002				0,004				
Rettifiche e utilizzo fondi	(0,386)				(0,255)				(0,237)				
- ALTRI ENTI DEL SSN (2)	0,633		6,9		0,653		3,2		0,653		-0,0		
Finanziati con Quote Vincolate a carico dello Stato													
RISULTATO DI ESERCIZIO {3}	0,224	-0,2	-32,8	4	-0,614	0,5	-373,6	-10	0,312	-0,3	-150,9	5	
Risultato di Esercizio SSN / PIL		-0,0				0,0				-0,0			
Perdita a carico dello Stato													
Perdita a carico dello Stato coperta con Fondi appositi													
Perdita a carico delle Regioni	0,224				-0,614				0,312				

Fonte : MINISTERO DELLA SALUTE : NSIS, dati di consuntivo per tutti gli anni tranne l'ultimo in cui è stato preso in considerazione il IV trimestre 2016.

Per il 2013 e per il 2014 i dati sono stati aggiornati rispettivamente alla data del 9 dicembre 2014 e 26 luglio 2016.

Per il 2015 l'aggiornamento risale al 1 marzo 2017 e per il 2016 all'11 aprile 2017

(*) Il dato relativo all'anno precedente non è disponibile o è diversamente classificato.

I dati sopra riportati possono divergere in parte da quelli Istat, a causa di differenti criteri utilizzati per la rilevazione di alcune voci di finanziamento e di spesa.

A partire dall'anno 2011 sono stati inclusi tra i costi gli ammortamenti e nel finanziamento i costi capitalizzati, secondo le regole definite dal Tavolo di verifica nella riunione del 24 marzo 2011 concernente l'avvio del processo di armonizzazione dei procedimenti contabili previsto dall'Intesa Stato-Regioni del 3 dicembre

2009 e dai decreti legislativi attuativi del federalismo fiscale.

Dal 2012, in relazione all'entrata in vigore del D.lgs 118/2011 e alla definizione di principi contabili uniformi contenuti nell'articolo 29 del predetto decreto legislativo,

gli ammortamenti sono stati considerati nel loro totale complessivo risultante dal modello CE, così come dal lato dei ricavi per i costi capitalizzati.

Sempre in relazione all'entrata in vigore del D.lgs 118/2011 a partire dall'anno 2012, l'aggregato della spesa sanitaria include anche il saldo delle voci rivalutazioni e svalutazioni.

Per il calcolo del procapite relativo all'anno 2011 e all'anno 2012 e 2013 è stata presa come riferimento rispettivamente la popolazione al 31



dicembre 2011,
al 1 gennaio 2012 e 2013. La finalità di tale scelta è derivata dalla necessità di evitare distorsioni derivanti dal censimento effettuato nel corso del 2011.

Conseguentemente, la popolazione presa come riferimento negli ultimi due anni risulta la medesima.

- (1) I costi relativi al B. Gesù e allo Smom (Sovrano Militare Ordine di Malta) sono da imputarsi alle funzioni "Specialistica convenzionata e accreditata" e "Ospedaliere accreditata".
- (2) Croce Rossa Italiana (finanziamento corrente), Cassa DD PP (mutui pre-riforma), Università (borse di studio per gli specializzandi), Istituti Zooprofilattici Sperimentali (finanziamento corrente).

(3) Corrispondente alla somma algebrica dei risultati di esercizio delle singole Regioni e delle Province Autonome di Trento e Bolzano.

	2014	2015	2016
Popolazione	60.789.140	60.730.582	60.730.582
Costi	116,701	116,937	117,667
Ricavi	116,926	116,323	117,979
Disavanzo	0,224	-0,614	0,312
PIL	1.621,827	1.645,439	1.672,438

Quanto all'aspetto economico della gestione del "sistema sanità", il raffronto di costi per l'acquisto di fattori produttivi e il conseguimento di ricavi per la vendita di beni e la prestazione di servizi ha mostrato un rapporto PIL e Costi/PIL pari al 1,6%, appena superiore rispetto allo stesso dato dell'anno precedente (0,1%) e un risultato di esercizio pari, come detto, ad € 0,312 miliardi, scaturente dalla somma algebrica dei risultati di esercizio delle singole regioni e delle province autonome di Trento e Bolzano.

Il risultato è dovuto ad una confermata riduzione dei costi per il personale, passato da € 34,608 nel 2015 ad € 34,387 nel 2016 (-0,6%), mentre un ulteriore incremento, che si va ad aggiungere a quello registrato nell'anno precedente, si è avuto riguardo all'acquisizione di beni e servizi, che da € 38,749 miliardi nel 2015 è passato ad € 39,715 miliardi nel 2016, malgrado quanto disposto con il D.L. n. 98/2011 in materia di istituzione dell'Osservatorio dei contratti che ha dotato la programmazione e la razionalizzazione dell'acquisto di beni di un elenco di prezzi che funge (o almeno dovrebbe) da punto di riferimento per il settore.

Questa crescita è influenzata, all'interno della voce di spesa per acquisto di beni, di un ulteriore incremento del 2,6% dovuto, in maniera preponderante, ai prodotti farmaceutici, soprattutto quelli innovativi e ai dispositivi medici, mentre un leggero decremento si è registrato per i combustibili e i prodotti informatici.



La spesa per i farmaci, che ha avuto un'accelerazione in ragione del ricorso alla distribuzione diretta in quasi tutte le Regioni, risulta più sostenuta nelle regioni in Piano di rientro che nelle altre.

3. L'articolazione delle spese a livello regionale.

I risultati di esercizio 2015 e 2016, ancorché questi ultimi non ancora validati dai Tavoli tecnici (istituiti ai sensi degli articoli 9 e 12 dell'Accordo Stato-regioni del 23 marzo 2005), dimostrano un miglioramento della situazione deficitaria, più marcato nelle Regioni in Piano di rientro.

Infatti nelle Regioni non in piano, il saldo risulta negativo per circa € 310 milioni, parzialmente compensato, sull'aggregato, dagli attivi di alcune Regioni.

I dati relativi ai costi, al netto delle voci economiche, evidenziano una variazione, nel complesso, inferiore allo 0,9% nel 2016 anche se continua, seppur con meno incidenza rispetto al 2015, l'aumento dei costi relativi ad acquisti di beni e servizi che, nel complesso, raggiungono nel 2016, 30,4 miliardi di euro, con un incremento percentuale del 3,1%.

Questo, malgrado lo sforzo di ridurre l'incidenza del relativo costo mediante la centralizzazione delle procedure di approvvigionamento.

In questo senso va il D.P.C.M. del 12 gennaio 2017 per farmaci, vaccini, apparecchiature elettro medicali ed altro relativamente a contratti per importi sopra soglia comunitaria.

L'articolazione delle spese fra le varie regioni e province autonome conferma sostanzialmente un quadro ormai da tempo piuttosto consolidato.

Dalla tabella sotto riportata si può osservare come, per lo più, i volumi di spesa risultino ugualmente dimensionati, come lo erano stati negli anni passati, cosicché le varie posizioni in "classifica" rimangono sostanzialmente identiche a quelle già note, nonostante gli aumenti e le diminuzioni pur avutesi.

A fronte di una media nazionale comportante un aumento (che riprende il trend di crescita che nel 2015 era dell'11,1%, a fronte di un valore di 1,2% nel 2014) l'ente



territoriale che ha fatto registrare, ancora una volta, un significativo aumento percentuale è stata la Provincia Autonoma di Bolzano (+2,6%), ma su valori superiori alla media nazionale si è attestata anche l'Emilia Romagna (+1,6%). La spesa è rimasta pressoché invariata nelle regioni Lombardia (- 0,1%), Basilicata e Liguria (entrambe 0,1%), mentre nella media nazionale si sono sostanzialmente posizionate la Toscana (1,0%), il Lazio (0,9%) e il Veneto (0,7%).

Tutte le altre Regioni si sono attestate mediamente su valori attestanti minori costi tra i quali spicca, (e quindi rimarchevole sotto un profilo di risparmio) il Molise (- 3,0%, che va ad aggiungersi al -4,4% dell'anno precedente).

Relativamente alla distribuzione territoriale, è appena il caso di ricordare come nel 2008 i maggiori aumenti di spesa si erano generalmente concentrati nelle regioni settentrionali (Friuli Venezia Giulia, Valle d'Aosta, provincia di Trento); nel 2009 il fenomeno si era, poi, rivelato più equamente distribuito territorialmente, riguardando realtà di nord, centro ed isole; nel 2010, questo andamento si è nuovamente modificato, tornando a concentrare i maggiori incrementi percentuali ancora nelle aree settentrionali.

Nel 2011, il fenomeno si è nuovamente rivelato più equamente distribuito territorialmente, con prevalenza nel nord e nelle isole.

Nel 2012 i maggiori incrementi si sono registrati nuovamente in prevalenza nel nord (in particolare Emilia, Veneto, P.A. Bolzano e P.A. Trento).

Nel 2013 si era registrata una diffusa diminuzione della spesa tranne che per il Molise (+4,7%) e la Lombardia (+0,8%), le altre oscillavano tra il -2,5% (Piemonte) e lo 0,0% (Valle d'Aosta, Puglia e Sicilia).

Nel 2014, infine, come già detto, il trend in aumento aveva fatto registrare il maggior incremento nelle regioni meridionali e nel 2015, invece, vi è stata una generalizzata propensione ad una riduzione dei costi, con eccezione delle situazioni sopra descritte.

In valori assoluti, la Lombardia rimane di gran lunga la regione che gestisce il più alto volume di assistenza sanitaria in termini finanziari, seguita, come di consueto, da Lazio, Campania, Veneto, Emilia Romagna, Sicilia e Piemonte.



Tab. C

Spese per regione del S.S.N. per l'anno 2016 a confronto con il 2015 (milioni di euro)				
		+/-%		+/-%
	2015	Anno precedente	2016	Anno precedente
Piemonte	8.328.241	0,1%	8.455.850	-0,8%
Valle D'Aosta	278.041	-4,6%	277.644	-1,5%
Lombardia	18.737.811	2,9%	18.788.179	-0,1%
PA Bolzano	1.163.510	1,9%	1.201.879	2,6%
PA Trento	1.186.961	1,1%	1.201.722	-1,4%
Veneto	8.988.924	0,7%	9.163.333	0,7%
Friuli V.G.	2.386.678	-4,2%	2.409.797	-0,7%
Liguria	3.280.702	0,9%	3.279.422	0,1%
Emilia Romagna	8.686.309	0,2%	8.738.410	1,6%
Toscana	7.305.004	1,7%	7.409.916	1,0%
Umbria	1.676.215	-0,3%	1.717.609	1,0%
Marche	2.832.141	1,2%	2.887.137	-0,6%
Lazio	11.161.138	0,3%	11.169.476	0,9%
Abruzzo	2.474.383	2,6%	2.513.128	-0,7%
Molise	624.209	-4,4%	636.770	-3,0%
Campania	10.268.560	1,8%	10.461.047	0,6%
Puglia	7.399.440	2,1%	7.505.759	0,4%
Basilicata	1.091.370	2,5%	1.092.391	-0,1%
Calabria	3.670.380	1,6%	3.695.752	0,5%
Sicilia	8.997.305	1,0%	9.143.125	0,1%
Sardegna	3.369.809	2,1%	3.420.458	-0,2%
Totale	113.907.131	11,1%	115.168.803	0,3%

4. L'articolazione dei costi per materie e territorio.

Nel comparto "sanità", letto nel suo complesso, i dati fanno risaltare che il 2016 è stato un anno impegnativo che ha visto, da un lato, il progressivo, anche se è solo avviato, miglioramento di taluni servizi legati ai LEA, la cui attuazione è scaturita dalla Conferenza Stato regioni della seconda metà del 2016; la novità è rappresentata dal Piano nazionale delle criticità e del Piano Nazionale per la prevenzione vaccinale, tutti eventi programmatici che, uniti al D.M. n. 70/2015, di riordino dell'assistenza



ospedaliera, hanno visto anche l'avvio dei Piani di Rientro per le aziende ospedaliere.

Una lettura dei dati disaggregati consente, invece, di porre in risalto i settori che, più di ogni altro, hanno risentito positivamente dell'avvio della nuova fase programmatica e della stabilizzazione di azioni di contenimento della spesa e di altri, come quello della spesa farmaceutica, soprattutto relativa alla distribuzione diretta, anche per effetto dei maggiori costi connessi all'immissione sul mercato di nuove molecole nonché, seppur in termini più contenuti, della spesa dei produttori *market* che ne hanno risentito meno.

a) Il costo del personale

I dati contabili mostrano che nel corso del 2016 si è potuto confermare il trend di discesa, ancorché in percentuali minimali (-0,6%, ma, trattandosi di una "rigidità" di bilancio, il valore contenuto non può sorprendere), già registrato lo scorso anno.

Nel 2016, la spesa per il personale è stata di **34,387** miliardi di euro, con una percentuale (pari al **29,4% della spesa totale**) inferiore alla precedente (**29,8%** nel 2015 a fronte del 30,0%, del 2014 e del 31,3% del 2013), pur confermandosi che l'aggregato di spesa relativo alla gestione delle risorse umane è il secondo per incidenza sui costi sostenuti dal S.S.N. (dopo quello relativo ai beni e servizi) e che grava, sulla spesa pro capite per € 566,00, a fronte di una spesa, sempre pro-capite, per beni e servizi, di € 654,00 e della farmaceutica convenzionata per € 109,00.

La distribuzione territoriale della spesa dell'aggregato mette in luce che i maggiori costi, in assoluto, sono concentrati, nell'ordine, in Lombardia, Emilia Romagna, Sicilia, Piemonte, Veneto, Lazio, Campania e Toscana anche se, va detto per una corretta lettura, che il valore registrato va riportato, in termini relativi, alla popolazione residente e a quella che, da altre regioni, accede ai servizi sanitari di quell'Ente territoriale.

E così, se per la Lombardia si registra una spesa di € 4.996.527, per circa 10,1 milioni di cittadini residenti, per la P.A. di Bolzano si registra una spesa di €585.278 per n. 500.000 residenti. Ne consegue che l'incidenza è, nel primo caso, pari ad €/abit. 0,494, nel secondo è pari ad €/abit.1,17.

Analizzando il dato globale attraverso le sue componenti, si apprezza che, nel corso



del 2016, pur a fronte di noti provvedimenti di contenimento relativamente a incrementi di organico effettivo, si sono avute, sicuramente, diminuzioni dei costi, accompagnate, però da localizzati aumenti, anche di significativa misura (Bolzano +1,3%) come espressi nella tabella che segue

Tab. D

Spese del personale per regione del S.S.N. per l'anno 2016 a confronto con il 2015 (milioni di euro)				
		+ / -%		+ / -%
	2015	Anno precedente	2016	Anno precedente
Piemonte	2.795,423	-1,0%	2.782,507	-0,3%
Valle D'Aosta	113,232	1,0%	113,643	-1,3%
Lombardia	4.996,527	-0,8%	4.981,144	-0,1%
PA Bolzano	585,278	-2,4%	592,948	1,3%
PA Trento	419,294	0,1%	418,270	-0,5%
Veneto	2.732,308	-0,3%	2.734,251	0,0%
Friuli V.G.	926,328	-1,1%	927,281	-1,2%
Liguria	1.085,307	-0,7%	1.078,505	-0,4%
Emilia Romagna	2.964,510	-0,6%	2.965,620	-0,4%
Toscana	2.537,135	0,2%	2.521,850	0,5%
Umbria	613,149	-0,1%	613,920	0,4%
Marche	988,789	-0,3%	992,278	0,1%
Lazio	2.706,900	-2,4%	2.664,574	-1,5%
Abruzzo	764,055	-0,3%	760,722	0,2%
Molise	192,684	-0,7%	181,163	-2,1%
Campania	2.691,107	-2,6%	2.604,759	-2,4%
Puglia	1.992,764	0,3%	1.985,209	0,2%
Basilicata	376,270	0,2%	373,864	-0,4%
Calabria	1.140,212	-2,5%	1.139,836	-1,1%
Sicilia	2.793,595	-1,2%	2.768,974	-1,2%
Sardegna	1.193,048	0,9%	1.185,621	0,4%
Totale	34.607,915	-14,1%	34.386,939	-9,7%

b) L'acquisto di beni e altri servizi.

Sempre in materia di spesa, se il costo totale per le risorse umane è leggermente diminuito (-0,6%), quello dei beni e servizi continua nel suo deciso percorso in controtendenza, soprattutto per quanto riguarda gli acquisti dei beni che ha fatto



registrare, nel decorso anno, un importo di € 18.103,743 milioni, a fronte di una spesa per servizi erogati da enti a gestione diretta pari ad €58.926,696 milioni.

In leggero aumento anche il costo dell'aggregato "beni e altri servizi", che evidenzia (finora) un dato di consuntivo di € 38,748 miliardi (euro 38,385 miliardi nel 2015), con un aumento, in valori assoluti, di circa 0,363 miliardi di euro e che rappresenta la voce di maggior peso sul comparto (seguita da quella del personale), con un'incidenza percentuale del 33,9% (33,3% nel 2015).

All'aggregato contribuiscono circa una decina di componenti: acquisizione di beni propriamente detti; servizi sanitari e non; servizi non sanitari appaltati; manutenzioni e riparazioni; godimento di beni di terzi; oneri diversi di gestione ed imposte e tasse; accantonamenti tipici, interessi passivi ed oneri finanziari; sono invece escluse le compartecipazioni per intramoenia.

Per quanto riguarda la distribuzione territoriale della spesa dell'aggregato, il maggior volume di costi si è confermato essere in Lombardia, Lazio, Emilia Romagna, Campania, Sicilia, Veneto e Piemonte.

Rispetto all'esercizio precedente, talune regioni hanno presentato sostanziali aumenti, come la Campania (+17,4%), la Calabria (+15,2%) la Sicilia (+12,0%), la Lombardia (+13,0%), la Liguria (+11,2%) e la Valle d'Aosta (+10,9%); altri in termini più contenuti, ma sempre significativi. Nella maggior parte delle regioni, agli aumenti dei costi per acquisti si è avuta una contrazione in altre voci di spesa, segno evidente che alla maggiore domanda di assistenza cui dare ineludibile riscontro si è avuto come riscontro, per un contenimento globale dei costi, una diminuzione di quello di altri servizi, soprattutto non sanitari. Spicca il Piemonte (-0,8%), ove si è registrata una diminuzione sostanzialmente generalizzata.

c) La spesa farmaceutica convenzionata

Nel 2016 l'andamento di riduzione dei costi per la farmaceutica convenzionata, già evidenziatosi nettamente negli anni precedenti che ha fatto registrare, nell'anno € 8.089 miliardi, con un leggero risparmio, rispetto all'anno precedente, dello 0,1%. In questo, è proseguito l'effetto delle manovre di contenimento della spesa farmaceutica, che nel 2015 aveva assorbito € 8.233 e nel 2014 € 8,390 miliardi - dato di per sé già



significativo perché mostrava una tendenza costante alla contrazione e che, in termini di incidenza sul comparto conferma, anche se in modo lieve, un'ulteriore diminuzione che passa dal 7,1% al 6,9%.

Per quanto riguarda la distribuzione territoriale della spesa dell'aggregato, i maggiori costi si sono evidenziati in Lombardia, Lazio, Campania, Puglia e Sicilia; i minori, in valore assoluto, in Valle d'Aosta, nella Provincia autonoma di Bolzano ed in Molise.

Rispetto all'anno precedente, molte regioni hanno proseguito nell'opera di diminuzione della spesa, ad eccezione della Lombardia (+3,2%) e della P.A. di Bolzano (+0,1%) che hanno fatto registrare un aumento, in valore assoluto, mentre le diminuzioni più evidenti si sono registrate in Valle d'Aosta (-8,7%), Puglia e Sicilia (-8,2%), Liguria (-7,9%), Trento (-7,3%).

Nelle altre si registrano decrementi inferiori, tra lo 0,5% ed il 3%.

I risultati emersi nell'ultimo quinquennio dimostrano come la spesa farmaceutica rappresenti un elemento essenziale nell'opera di contenimento: se da un lato la diminuzione sembra potersi attribuire all'acquisto di medicinali nell'assistenza convenzionata, dall'altro si è assistito ad un incremento degli acquisti dei farmaci da parte delle strutture pubbliche (sia come somministrazione diretta che come distribuzione). Contribuiscono, a tale incremento, il costo dei farmaci innovativi e la non risolta questione dei *payback* farmaceutici.

d) La spesa per l'assistenza ospedaliera accreditata

Si conferma, in rapporto col biennio precedente, sostanzialmente stabile la spesa per l'assistenza ospedaliera accreditata (7,5% nella composizione del comparto), con un valore assoluto di € 8,778 miliardi, appena superiore a quello dell'anno precedente (€ 8,757 miliardi).

Per quanto riguarda la distribuzione territoriale della spesa dell'aggregato, i maggiori costi si sono concentrati, come negli anni scorsi, in Lombardia, Lazio, Campania, Puglia e Sicilia (che, considerate insieme, raggiungono il 66% del totale).

I minori costi (in valori assoluti – per evidenti ragioni demografiche) si riscontrano, invece, in Valle d'Aosta e Basilicata ancorché, in termini percentuali, la



Valle d'Aosta abbia fatto registrare, nell'anno, un aumento dell'11,1%. Le altre regioni che hanno fatto registrare i maggiori aumenti sono state la Liguria (+ 7,1%, che conferma la tendenza all'aumento, lo scorso annuo è stato +6,0 %), l'Abruzzo (+ 4,7%, che conferma il precedente dato del 4,12%) e la provincia di Trento (+3,2%).

Quasi tutte le altre regioni hanno fatto registrare valori talora con modesti aumenti, tra lo 0,7% (Piemonte) e il 2,4%, (Veneto) ma sostanzialmente tutti gli altri sono invariati rispetto all'anno precedente, così da lasciar ritenere che si tratti di una voce di spesa che può ritenersi tendenzialmente sotto controllo

e) La spesa per la medicina generale e convenzionata

Nell'anno, questa voce di spesa si è sostanzialmente attestata sugli stessi valori, assoluti e percentuali, dell'anno precedente (€ 6.626,71 milioni rispetto a €, 6,615 milioni del 2015, pari ad un'incidenza del 5,7% delle complessive voci di spesa), la stessa dell'ultimo triennio.

Per quanto riguarda la distribuzione territoriale della spesa dell'aggregato, i costi sono stati registrati come stabili o addirittura, per la maggior parte, in regresso.

Il Molise (-1,2%) e la Sardegna (-1,0%) hanno fatto registrare la diminuzione più significativa mentre lievemente in aumento sono risultate quelle della Campania (0,7%), del Veneto (+0,6%). Sostanzialmente invariata la spesa nelle altre regioni.

f) La spesa per l'altra assistenza convenzionata ed accreditata.

Compongono la voce le altre prestazioni assistenziali a carico del S.S.N., diverse da quelle assistenziali correntemente intese e, per la maggior parte, le cure termali e quelle destinate alle categorie sociali più deboli (anziani, disabili, tossicodipendenti, alcolisti, psicolabili, ecc.). Il costo totale riportato dal Ministero della salute per il 2016 è di € 7,729 miliardi (€ 7.681 nel 2015 ed € 7,349 nel 2014), con la qual cosa si evidenzia un'incidenza in costante crescita nell'aggregato, non solo in valori assoluti ma anche in termini percentuali, passando dal 6,3% del 2014, al 6,6% del 2015, per attestarsi al 6,8 nel 2016 (quinta voce nell'aggregato di spesa) e trova la sua *ratio*, da un lato, nella circostanza positiva del prolungamento della vita media della popolazione e, dall'altro, nell'impovertimento sensibile della stessa popolazione, con un aumento



complessivo, pertanto, della domanda assistenziale da parte delle classi sociali più deboli.

Per quanto riguarda la distribuzione territoriale della spesa dell'aggregato, assistiamo ad un andamento che vede le regioni contrapporsi in maniera radicale.

Spurio il dato del Friuli V.G. dove, dopo un andamento sempre in crescita aritmetica (+3,1% nel 2014 e +2,5% nel 2015) nel 2016 ha avuto un picco anomalo del 118,9%, passando, in valori assoluti da € 56,860 milioni di euro a 133,768 milioni nel decorso anno.

In incremento, ma con valori che possono definirsi contenuti in un *range* di normalità, a parte le Marche (+14,5%), sono i valori riferibili alla Campania (+10,3%), alla Puglia (+10%), alla Sardegna (+8,3%), alla P.A. di Bolzano (+5,4%), all'Abruzzo (+3,9%).

In posizione antagonista, ovvero con riduzioni di spesa, si pongono, tra le altre, la Valle d'Aosta (-11,5%), il Lazio (-2,3%), il Molise (-1,6%), la P.A. di Trento (-1,4%).

È chiaro che una visione parziale non consente di apprezzare il dato comparato che fa risaltare come, verosimilmente, nelle regioni sia andato mutando il tipo di prestazione assistenziale fornita sostituendosi a quella "usale" della medicina convenzionata o del ricovero ospedaliero, altre forme di assistenza più facilmente fruibili dalle classi sociali più deboli.

g) La spesa specialistica convenzionata e accreditata.

In ripresa, rispetto al risultato dell'anno precedente (quando aveva fatto registrare un valore in diminuzione dello 0,4% rispetto al 2014), anche questa voce di spesa, ammontante nel 2016 ad € 4,604 miliardi, rispetto ad € 4,553 miliardi del 2015 (mentre nel 2014 era stata di € 4,572 miliardi, con incidenza percentuale, però, sostanzialmente stabile, pari al 3,9% del comparto. Detta spesa concerne le prestazioni per assistenza specialistica convenzionata di vario tipo (SUMAI, ospedali classificati, istituti di cura e ricovero a carattere scientifico privati ed altri operatori privati accreditati).

Per quanto riguarda la ripartizione territoriale della spesa, i maggiori costi si sono registrati, anche per detta voce, in Lombardia, seguita dalla Campania, dalla



Sicilia, dal Lazio che, unite fra loro, rappresentano il 60% dell'intera spesa nazionale per tale settore.

Sotto il profilo percentuale, infatti, la differenziazione fra aree territoriali si presenta particolarmente accentuata: si va dagli incrementi, in ogni caso complessivamente meno sostenuti rispetto all'anno precedente, della P.A. di Bolzano (+10,9%), Emilia Romagna (+5,6%) e Umbria (+3,5%) alle diminuzioni della valle d'Aosta (-14,8), del Molise (-13,8%), del Friuli V. G. (- 6,8%), dell'Abruzzo (-6,6%) del Piemonte (-6,0%).

h) La spesa per la riabilitativa accreditata.

In controtendenza, rispetto all'andamento dell'ultimo biennio, quando aveva fatto registrare un valore percentuale di - 3,9% rispetto al 2014 e di -2,5% rispetto al 2013, nel 2016, rispetto al 2015 si è avuto un aumento percentuale di +2,2%

Infatti, nel 2016 la spesa complessiva è stata di **€1,775 miliardi**, a fronte di una spesa di €1,758 miliardi nel 2014.

Per quanto riguarda la distribuzione territoriale della spesa dell'aggregato, i maggiori costi si sono concentrati in Campania, Lazio, Lombardia, Piemonte, Sicilia e Puglia.

Rispetto all'anno precedente, aumentano la percentuale di spesa la P.A. di Trento (+4,3%), il Molise (+5,4%), la Sicilia (+4,5%). Di contro, tutte le altre regioni hanno fatto registrare diminuzioni: tra di esse, quelle più significative sono avvenute in Friuli V.G. (-79,7%), in Lombardia (-13,7%), e Puglia (-5,0%).

i) La spesa per l'integrativa e protesica convenzionate e accreditata.

L'andamento di questa voce presenta una conferma di crescita nella spesa del 2016, rispetto all'anno precedente (e ancora di più rispetto al 2014, anno nel quale aveva fatto registrare una contrazione dello 0,6%).

Il valore è di **€1,894 miliardi**, che rappresenta, nell'aggregato, un'incidenza di 1,6%, con un aumento di 0,9% rispetto all'anno precedente.

Per quanto riguarda la distribuzione territoriale della spesa, l'importo maggiore risulta registrato nel Molise (+ 14,9%), seguito da Friuli V.G. (+6,2%), Marche (+5,7%) ed Emilia Romagna (+3,5%) mentre con segno contrario si allocano P.A. Bolzano (-2,7%),



P.A. Trento (- 10,0%), Friuli V.G. (-6,2%), Valle d'Aosta (-5,9%).

5. Le altre funzioni di spesa.

Per completezza si deve dar conto, ancorché riportando valori assoluti e percentuali che non assumono un'incidenza estremamente significativa nel contesto globale, delle spese riferite agli ammortamenti (€ 2,383 miliardi a fronte di euro 2,452 miliardi dell'anno precedente), il finanziamento degli altri enti del S.S.N. con quote vincolate a carico dello Stato (€ 0,653 miliardi, in linea rispetto al 2015, la c.d. mobilità verso l'ospedale "Bambin Gesù" (€ 0,192 miliardi, importo significativamente diminuito rispetto al 2015 del 6,8%) e quella verso il Sovrano militare ordine di Malta (S.M.O.M., per € 0,037 miliardi, in linea, anche qui, col valore dell'anno precedente. Da ultimo, quello per svalutazioni/rivalutazioni (€ 0,059 miliardi).

Dall'esame dei complessivi dati contabili emerge, quindi, un sostanziale equilibrio nel rapporto Spesa/Investimento ed in quello Costi/Ricavi, con un miglioramento (1,6%) del rapporto Spesa SSN/PIL, sul quale incide nella misura del 6,9%, anche se deve precisarsi che per "Spesa SSN" deve intendersi la somma dei costi delle sole funzioni assistenziali con il saldo della gestione straordinaria e quello relativo all'intramoenia.

6. Il costo dell'assistenza sanitaria nelle varie regioni.

Le notevoli differenziazioni esistenti nell'articolazione del sistema sanitario, sul territorio nazionale, trovano ulteriore conferma nel parametro, rappresentato dal costo medio pro capite dell'assistenza prestata, suddiviso per contributo regionale.

I dati consuntivi del 2016 attestano che, lo scorso anno, ogni cittadino assistito è costato, mediamente, al sistema sanitario nazionale € 1.907 (rispetto a € 1.887 del 2015 e ad € 1.880 nel 2014).

Su questo dato impattano, da un lato, la dinamica della spesa per l'assistenza specialistica, ospedaliera integrativa e altra assistenza, mentre, se si volge lo sguardo alle capacità di spesa delle aziende sanitarie, ospedaliere comprese, una significativa criticità è rappresentata da quella farmaceutica relativa alla distribuzione diretta,



soprattutto connessa all'immissione, sul mercato, di farmaci innovativi e di dispositivi medici, ad alto contenuto tecnologico, mentre in diminuzione, sempre sul fronte del contenimento della spesa, si presentano i costi del personale e quello dell'assistenza medica.

I segnali economici che precedono debbono ricondursi certamente alle varie misure adottate negli anni decorsi (quali il blocco delle retribuzioni, la centralizzazione degli acquisti e la ristrutturazione della spesa ospedaliera, anche se non può sottacersi delle resistenze che, a livello locale si registrano su queste ultime due iniziative.

Ma il meccanismo di responsabilizzazione, proprio dei Piani di Rientro, ha creato, da un lato, processi di automatico aggiustamento dei disavanzi e, dall'altro, un efficace sistema di incentivi alla sostenibilità che hanno consentito di adattare gli interventi alle mutevoli condizioni anche se deve dirsi che è cresciuto il numero delle regioni che non riescono a garantire i livelli essenziali di assistenza, con talune criticità nella cura delle disabilità e delle cronicità, spesso appannaggio delle fasce sociali più deboli e di elevata età.

7. Riflessi della crisi economica sulla sanità.

L'analisi dei dati contabili esposti consente di apprezzare, da un lato, lo sforzo di razionalizzazione e di contenimento della spesa pubblica ma, dall'altro, la difficoltà di incidere in maniera significativa su "voci" di spesa che, storicamente, rappresentano rigidità strutturali.

Pur nella loro attuale provvisorietà, i risultati della gestione contabile dello scorso anno fanno propendere per un andamento finanziario del settore orientato ad attestarsi su livelli di sostanziale equilibrio, che lasciano supporre una raggiunta, generale condizione di stabilità del sistema, ma nel quale sono presenti talune punte di criticità, soprattutto nella spesa farmaceutica, la cui revisione dei tetti di spesa richiede un rafforzato impegno nel controllo dell'appropriatezza nell'attività prescrittiva.

I dati trasmessi al Nuovo Sistema Informatico Sanitario (NSIS), ancorché in attesa di validazione da parte dei tavoli tecnici, confermano che i risultati di esercizio presentano un leggero miglioramento, rafforzato dal positivo *trend* offerto dalla



contrazione delle perdite nelle Regioni in Piano di Rientro ma contrastato, seppur parzialmente, dal peggioramento dei risultati che riguardano le regioni non in Piano, che presentano un saldo complessivo negativo.

Sul fronte dei costi, al netto delle voci prettamente economiche (ammortamento e rivalutazioni) il dato si presenta, nel suo complesso, con un lieve miglioramento derivante dalla contrazione dei costi del personale e dal contenimento dell'aumento dei costi relativi agli acquisti di beni e servizi, cui il d.P.C.M. del gennaio 2017 ha voluto fornire strumenti per un ulteriore monitoraggio e appropriato utilizzo delle risorse.

Sul fronte delle entrate, invece, si registra un incremento (al netto degli ulteriori trasferimenti da Province e Regioni a statuto speciale), anche se si deve registrare una flessione delle compartecipazioni alle prestazioni sanitarie, soprattutto nel campo dell'assistenza specialistica ambulatoriale.

8. Prospettive future.

Uno sguardo verso il futuro non può che partire da un consuntivo del passato.

Nell'ultimo quinquennio, pur in una condizione generalizzata di forte criticità economica, il comparto sanità ha dato rassicuranti segnali di voler procedere sulla via della razionalizzazione delle prestazioni senza indiscriminate misure di contenimento dei costi.

In questo, non può non essere posta su di un livello di particolare significatività, l'efficacia dimostrata dai Piani di rientro, strumenti che però vanno continuamente aggiornati nelle loro metodiche e, soprattutto, negli *step* di riduzione della spesa e nei tempi di recupero della stessa.

Efficacia dimostrata, da un punto di vista oggettivo, dall'estensione dei Piani alle aziende ospedaliere, anche universitarie, agli IRCCS che dovranno presentare progetti, al massimo triennali, per l'adozione di misure idonee al superamento degli evidenziati squilibri economico-finanziari e al miglioramento delle prestazioni offerte.

Grazie alla serrata programmazione voluta dal Ministero, vi è stato, comunque, un miglioramento complessivo della gestione sanitaria con un contestuale



riassorbimento di eccessi, dovuti in particolar modo, all'introduzione di provvedimenti che, medio tempore, sono stati adottati.

La revisione, in atto, dell'intero sistema, oltre ad assicurare migliorati LEA, non può che promuovere la consapevolezza generale del costo delle prestazioni, assistenziali e farmaceutiche, consentendo una richiesta più appropriata ed evitando che livelli di compartecipazione troppo elevati generino uno spostamento dell'utenza dalla sanità pubblica a quella privata, così da far risaltare un divario sociale già evidente nella sua generalità.

* * *

POLITICHE DEL LAVORO E DINAMICHE DELLA SPESA PER IL PERSONALE PUBBLICO
(Estensori V.P.G. Sabrina D'Alesio e V.P.G. Marco Boncompagni)

Sommario: Premessa; 1. Quadro Normativo; 1.1. Legge delega n. 183/2014; 1.2 I diversi decreti legislativi attuativi; 1.3 Contrasto al lavoro irregolare; 1.4 Politica sociale: la legge n. 112/2016; 2. Obiettivi programmatici; 2.1 Politiche sociali; 2.2 Politiche previdenziali; 2.3 Politiche del lavoro; 3. La programmazione nell'attività di vigilanza e i risultati conseguiti; 3.1 Premessa; 3.2 L'attività di vigilanza; 3.3. Considerazioni conclusive; 4 Dinamiche della spesa per il personale pubblico; 4.1 La situazione del personale e del costo del lavoro pubblico; 4.2 I recenti decreti legislativi.

Premessa

La crisi produttiva e occupazionale che ha investito l'economia nazionale a partire dalla fine dello scorso decennio, ha indotto il Governo a mettere in campo misure concrete finalizzate a rafforzare e rilanciare il mercato occupazionale, attraverso l'emanazione di un pacchetto di norme e di istituti destinati ad impattare positivamente sugli scenari produttivi e sulle politiche del lavoro del prossimo futuro, con la predisposizione di strumenti volti a favorire l'incontro tra domanda e offerta di lavoro, in cui un ruolo centrale hanno avuto la valorizzazione dell'apprendistato e delle forme di alternanza scuola - lavoro.



1. Quadro normativo

1.1. Legge delega n. 183/2014

L'atto normativo che ha maggiormente caratterizzato l'intervento governativo in tema di mercato del lavoro è il noto provvedimento del *Jobs Act*, ovvero la legge delega n. 183/2014, cui hanno fatto seguito i decreti attuativi delle deleghe ivi contenute. Occorre al riguardo evidenziare che, con le suddette riforme, non si è voluto intervenire esclusivamente sugli aspetti giuslavoristici della regolazione, incidendo sulle norme e sulle leggi preesistenti ma, in chiave innovativa, si è voluto pensare a soggetti giuridici di nuova istituzione cui affidare nuove funzioni e competenze sotto la vigilanza del Ministero del lavoro e politiche sociali, con abbandono delle attività operative a favore delle neo istituite Agenzie (ANPAL e Ispettorato nazionale del lavoro) operanti dal primo gennaio 2017.

Con L. 183/2014 sono state, infatti, concesse deleghe al Governo in materia di riforma degli ammortizzatori sociali, dei servizi per il lavoro e delle politiche attive, nonché in materia di riordino della disciplina dei rapporti di lavoro e dell'attività ispettiva e di tutela e conciliazione delle esigenze di cura, di vita e di lavoro.

In particolare il Governo è stato delegato ad adottare uno o più decreti legislativi finalizzati:

- al riordino della normativa in materia di ammortizzatori sociali, tenuto conto delle peculiarità dei diversi settori produttivi e sulla base dei principi di delega contenuti nella legge (art.1, c. 1 - 2);
- alla revisione e aggiornamento delle misure volte a tutelare la maternità e le forme di conciliazione dei tempi di vita e di lavoro, nel rispetto dei principi e criteri direttivi contenuti nella legge (art. 1, c. 8 - 9);
- al riordino della normativa in materia di servizi per il lavoro e di politiche attive, sulla base dei principi e criteri direttivi contenuti nella legge (art. 1, c. 3 - 4);
- al riordino della disciplina dei rapporti di lavoro e delle tipologie dei relativi contratti nonché per la razionalizzazione e semplificazione dell'attività ispettiva (art. 1, c. 7);
- alla definizione di norme di semplificazione e di razionalizzazione delle procedure e degli adempimenti, a carico di cittadini e imprese, relativi alla costituzione ed alla



gestione dei rapporti di lavoro, nonché alla materia della sicurezza del lavoro (art. 1, c. 5 e 6).

1.2 i diversi decreti legislativi attuativi

Si riportano di seguito i diversi decreti legislativi attuativi della legge delega con gli effetti che hanno inciso sul bilancio pubblico nell'anno 2016, ancorché si tratti di provvedimenti che, in termini di spesa, hanno effetti di lungo periodo sul Bilancio dello Stato e sulle gestioni future.

- d.lgs. n. 22/2015, in attuazione art. 1, c.2, lett.b): Disposizioni per il riordino della normativa in materia di ammortizzatori sociali in caso di disoccupazione involontaria e di ricollocazione dei lavoratori disoccupati.

Gli effetti onerosi del suddetto provvedimento sono relativi alla NASPI (prestazione economica istituita per gli eventi di disoccupazione involontaria che si verificano a partire dal 1° maggio 2015), all'ASDI (assegno di disoccupazione), alla DIS-COLL (indennità di disoccupazione per i lavoratori con rapporto di collaborazione coordinata e continuativa), nonché ai rifinanziamenti dei fondi (Fondo ricollocazione). Dal 2015 al 2020, in termini di saldo netto da finanziare (SNF), si sono avuti maggiori oneri per complessivi 9752 mln, di cui 1.774 mln solo nel 2016, con relativa copertura con le risorse del Fondo di cui all'art.1, c. 107, Legge 190/2014.

- d.lgs. n. 23/2015 (in attuazione art.1, c.7, lett. c): Disposizioni in materia di contratto di lavoro a tempo indeterminato a tutele crescenti. Negli anni successivi sono previste minori entrate Irpef per un totale complessivo per le annualità dal 2015 al 2020 pari a 84,8 mln di cui 7,9 mln per il 2016.

I maggiori oneri trovano comunque copertura con le risorse del Fondo di cui al c. 107, art.1 Legge 190/2014. (In termini di SNF sono previste maggiori spese pari a 2.200 mln per ciascuno degli anni 2015 e 2016 e di 2.000 mln annui a decorrere dall'anno 2017. In termini di indebitamento (IN) le maggiori spese ammontano a 1.700 mln per ciascuno degli anni 2015 e 2016 e di 1.500 mln annui a decorrere dall'anno 2017).

- d.lgs. n. 80/2015 (in attuazione art.1, c.8-9): misure volte a tutelare la maternità delle lavoratrici e favorire le opportunità di conciliazione dei tempi di vita e di lavoro per



la generalità dei lavoratori. Al riguardo, per il 2015 sono previsti maggiori oneri pari a 104 mln in termini di SNF (saldo netto da finanziare) e circa 52,5 mln in termini di indebitamento netto. Il DM Lavoro 1° settembre 2016 (in attuazione art. 4, c.24, lett. b) stabilisce, altresì, l'estensione dell'erogazione del *voucher* per l'acquisto dei servizi di *baby-sitting* o per far fronte agli oneri dei servizi per l'infanzia, alle madri lavoratrici autonome o imprenditrici.

- d.lgs. n.81/2015 (in attuazione art.1, c.7, lett. a), b), d), e), h), i). Prevede la disciplina organica di alcuni contratti di lavoro (lavoro a tempo parziale, lavoro a tempo determinato, l'apprendistato, lavoro accessorio) e delle mansioni nell'ambito di un quadro in cui il contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato costituisce la forma comune di rapporto di lavoro.

Si prevede, in particolare, che dal 1° gennaio 2016 la disciplina del rapporto di lavoro subordinato si applichi anche ai rapporti di collaborazione che si concretizzano in prestazioni di lavoro esclusivamente personali, continuative e le cui modalità di esecuzione sono organizzate dal committente.

In termini di saldo netto da finanziare sono previste maggiori spese pari a complessivi 202 mld, di cui 58 solo per il 2016. Gli stessi importi sono registrati come minori entrate in termini di indebitamento netto. Gli effetti fiscali determinano altresì, per SNF, maggiori entrate pari a complessivi 50 mln di cui 6 mln nel 2016.

Tali effetti sono registrati come minori spese in termini di indebitamento netto (IND).

- d.lgs. n. 148/2015 (in attuazione art. 1, c. 2 lett. a) recante disposizioni per il riordino della normativa in materia di ammortizzatori sociali in costanza di rapporto di lavoro. Con riferimento specifico all'art. 45, si prevede la possibilità di accesso a banche dati esistenti da parte del Nucleo tecnico per il coordinamento della politica economica e del Comitato scientifico per l'indirizzo dei metodi e delle procedure per il monitoraggio della riforma del mercato del lavoro.⁹⁹

⁹⁹ - Con il decreto delegato in particolare: viene eliminato il limite di 78 settimane per l'utilizzo della NASpl (previsto da art. 5 DLGS 22/2015), che viene estesa a 24 mesi dal 1/1/2017 per licenziamenti decorrenti da tale data;



- d.lgs. n. 149/2015 (in attuazione art. 1, c. 7, lett. l) recante disposizioni per la razionalizzazione e la semplificazione dell'attività ispettiva in materia di lavoro e legislazione sociale. Il decreto prevede, al fine di razionalizzare e semplificare l'attività ispettiva, l'istituzione dell'Ispettorato nazionale del lavoro di cui disciplina funzioni, attribuzioni, organi e organizzazione. Sono altresì individuate forme di coordinamento tra l'Ispettorato e i servizi ispettivi di INPS e INAIL, senza effetti sul bilancio. Risulta approvato il DPR n. 109 del 26 maggio 2016 (in attuazione art. 2, c. 1) regolamento recante l'adozione dello statuto dell'Ispettorato nazionale del lavoro.
- d.lgs. n. 150/2015 (in attuazione articolo 1, commi 3 e 4) recante disposizioni per il

- per gli eventi di disoccupazione verificatisi tra il 1° maggio 2015 e il 31 dicembre 2015 e limitatamente ai lavoratori stagionali operanti nel settore del turismo, nel caso in cui la durata della NASpI risulti inferiore a 6 mesi, ai fini del calcolo e della durata dell'indennità, sono computati anche i periodi contributivi che hanno già dato luogo - negli ultimi 4 anni - a erogazione delle prestazioni di disoccupazione con requisiti ridotti e Mini-ASpI 2012;

- Viene disposta la prosecuzione della sperimentazione relativa all'ASDI (inizialmente prevista per il solo 2015), anche con riferimento ai lavoratori che abbiano fruito della prestazione NASpI per l'intera sua durata oltre il 31 dicembre 2015, a tal fine incrementando l'apposito Fondo.

L'art. 44, c. 7 (in attuazione della L. 183/2014 art.1 c.2 lett. a), prevede l'incremento del Fondo sociale per occupazione e formazione per il finanziamento di misure di sostegno al reddito per i lavoratori dipendenti del settore del *call-center*. Previsti maggiori oneri dal 2015 al 2024 per complessivi 5666,1 mln di cui 244,6 mln nel 2016, con effetti sul bilancio dello Stato.

In termini di indebitamento netto sono previste maggiori spese dal 2015 al 2024 per complessivi 2377,4 di cui 222,3 mln nel 2016.

Per quanto concerne l'art. 44, c. 7, la misura non comporta maggiori oneri (sono utilizzate le risorse residue già previste dall'art. 1, c. 22 della L.147/2013).

Si prevede l'estensione dei benefici di cui agli artt. 2-24 del d.lgs 80/2015 anche agli anni successivi al 2015. Maggiori oneri di lungo periodo: in termini di SNF pari a 123 mln per il 2016, 125 mln per il 2017, 128 mln per il 2018, 130 mln per il 2019, 133 mln per il 2020. I maggiori oneri continuano anche negli successivi.

Il successivo d.lgs 185 innova il D.lgs. 148/2015 prevedendo l'ampliamento, per l'anno 2016, della percentuale (dal 5% al 50%) delle risorse finanziarie non spese che le regioni e le province autonome possono utilizzare, anche in deroga ai criteri di cui al DM Lavoro n. 83473 del 2014 (cfr. attuazione DL 54/2013), per la concessione degli ammortizzatori sociali in deroga. In alternativa, è prevista la possibilità per le regioni e province autonome di destinare le risorse non spese ad azioni di politica attiva

In termini di IND, i maggiori oneri risultano pari a complessivi 327 mln di cui 62,9 mln per il 2016, Anche in termini di indebitamento, i maggiori oneri continuano negli anni successivi.

Sempre il d.lgs 148 prevede il rifinanziamento del Fondo per le politiche attive del lavoro, in via ulteriore rispetto a quanto previsto dall'art. 17 del DLGS n. 22/2015. Maggiori oneri in termini di SNF e di IN pari a 32 mln per il 2016, 82 mln annui nel triennio 2017-2019, 72 mln per il 2020, 52 mln per il 2021, 40 mln per il 2022, 25 mln per il 2023 e 10 mln per il 2024. Sono concesse agevolazioni ai datori di lavoro nel caso di stipula (ai sensi dell'art. 51 del DLGS 81/2015) di Contratti di solidarietà espansiva finalizzati a incrementare gli organici mediante una riduzione dell'orario di lavoro e della retribuzione del personale precedentemente assunto. Le nuove assunzioni devono essere a tempo indeterminato e non devono determinare una riduzione della percentuale di manodopera femminile rispetto a quella maschile, oppure di quest'ultima quando risulti inferiore. Tale disposizione è senza effetti sul bilancio 2016.



riordino della normativa in materia di servizi per il lavoro e di politiche attive¹⁰⁰ e all'istituzione dell'Anpal. Il decreto disciplina la Rete nazionale dei servizi per le politiche del lavoro quale strumento di *governance* per garantire la fruizione dei servizi essenziali in materia di politica attiva. La Rete è coordinata dalla nuova Agenzia nazionale per le politiche attive del lavoro (ANPAL, di cui il provvedimento stabilisce risorse umane e finanziarie, funzioni, etc.) formata dalle strutture regionali per le politiche attive del lavoro, dall'INPS, INAIL e da altri soggetti.

Tra le diverse disposizioni, si prevede che:

- le domande di ASpI, NASpI, DIS-COLL e indennità di mobilità rese dall'interessato all'INPS equivarranno a dichiarazione di immediata disponibilità del lavoratore, e

¹⁰⁰ (in attuazione art. 1, c.1,2 lett.d) e c. 4 lett. v), n), p), t) -

Vengono, altresì, disciplinati: le funzioni e i compiti dell'ISFOL (in attuazione dell'art.1, c. 4, lett.f), il regime di accreditamento a livello regionale, l'istituzione di due albi nazionali, uno per i soggetti accreditati a svolgere funzioni in materia di politiche attive, l'altro per gli enti accreditati a svolgere formazione professionale, consentendo la realizzazione di un fascicolo elettronico del lavoratore, il sistema informativo unitario delle politiche attive.

Il provvedimento include misure per facilitare un più efficace inserimento e reinserimento nel mercato del lavoro dei disoccupati e dei soggetti a rischio di disoccupazione. A tale fine, le disposizioni definiscono il ruolo del Ministero del lavoro, dei centri per l'impiego, dei soggetti privati; lo "stato di disoccupazione" mediante dichiarazione telematica nonché "i lavoratori a rischio di disoccupazione" mediante registrazione sul portale nazionale (in coerenza del principio di delega di "segmentazione dell'utenza", lettera v), c. 4)). Il provvedimento introduce il Patto di servizio personalizzato che i soggetti disoccupati sono tenuti a stipulare: il Patto riporterà la disponibilità del richiedente a partecipare alle iniziative di carattere formativo, di riqualificazione e ad accettare congrue offerte di lavoro così come definite all'art. 25. Sono previste specifiche disposizioni per favorire incrocio domanda e offerta della gente di mare e sui centri per l'impiego. E' prevista una disposizione sui centri per l'impiego, al fine di assicurare il coordinamento tra le disposizioni normative e garantire risorse per la collocazione del personale dei centri per l'impiego e il rafforzamento dei centri stessi. E' previsto, altresì, un DM Lavoro (in attuazione art. 2 c.1), previa Intesa in Conferenza Stato, Regioni e Province autonome, per fissare le linee di indirizzo triennali e gli obiettivi annuali in materia di politiche attive con particolare riguardo alla riduzione della durata media della disoccupazione, ai tempi di servizio e alla quota di intermediazione tra domanda e offerta di lavoro -nonché la specificazione dei livelli minimi delle prestazioni da erogare su tutto il territorio nazionale.

Il provvedimento riordina la normativa in materia di incentivi all'occupazione con la previsione della istituzione, presso l'ANPAL, di un Repertorio nazionale degli incentivi all'occupazione. Vengono definiti i principi generali di fruizione degli incentivi all'occupazione al fine di garantire un'omogenea applicazione. In particolare, si provvede al riordino e alla razionalizzazione degli incentivi all'assunzione con contratti di apprendistato, nonché al loro sgravio, e si rifinanziano i relativi percorsi formativi per gli anni 2015/2016 e 2016/2017. In termini di IND sono previste minori entrate per 0,5 mln nel 2015, 6,2 mln nel 2016, 10,7 annui nel 2017-2018, 5,4 nel 2019 e 0,1 per il 2020. Sono previste altresì maggiori spese per 27 mln annui nel biennio 2015-2016. Tutti questi importi sono registrati come maggiori spese in termini di SNF.

Il decreto interministeriale Lavoro-MEF 12 febbraio 2016 (in attuazione Art. 32, c. 8) prevede l'individuazione, su proposta dell'INAIL, dell'ammontare del premio speciale per assicurazione contro gli infortuni sul lavoro nonché delle modalità di applicazione per rispettare il limite di spesa previsto.



saranno inserite nel Sistema informativo delle politiche attive e dei servizi per l'impiego;

- i beneficiari di prestazioni a sostegno del reddito, che non abbiano riottenuto una occupazione, saranno chiamati a stipulare il Patto di servizio personalizzato. Tale sottoscrizione del Patto sarà necessaria anche ai fini della concessione dell'Assegno di disoccupazione (ASDI);
- i beneficiari di prestazioni di sostegno al reddito che, senza giustificato motivo, non partecipano alle iniziative finalizzate a conseguire l'inserimento o reinserimento nel mondo del lavoro saranno soggetti a sanzioni che vanno dalla decurtazione, alla sospensione o decadenza dalle prestazioni.

Si prevede, inoltre, un assegno di ricollocazione, a favore dei soggetti disoccupati, percettori della NASpI, la cui disoccupazione ecceda i quattro mesi. La somma, graduata in funzione del profilo di occupabilità, sarà spendibile presso i Centri per l'impiego o presso i soggetti accreditati a svolgere funzioni e compiti in materia di politiche attive del lavoro. L'assegno non costituirà reddito imponibile. Senza impatto sul Bilancio pubblico.

- d.lgs. n. 151/2015 (in attuazione art .1, c. 3, 4, lett. g) z) e aa), 5, 6, 7, 9, lett. e) e l), recante disposizioni di razionalizzazione e semplificazione delle procedure e degli adempimenti a carico di cittadini e imprese e altre disposizioni in materia di lavoro e pari opportunità¹⁰¹.

Nel 2016 è poi intervenuto il D.lgs. n. 185/2016 correttivo e integrativo di alcuni decreti attuativi del *Jobs Act*¹⁰² per la revisione di aspetti giuslavoristici specificamente individuati, la cui esperienza applicativa ha fatto emergere la necessità di un aggiornamento normativo. Trattasi, in particolare, di interventi in materia di apprendistato attraverso la modifica introdotta all'art. 45 comma 5, all'art. 49 e

¹⁰¹ Art. 26 DLGS. n. 151/2015 Art. 26 DLGS. n. 151/2015 DL 76: estensione delle tutele introdotte dall'articolo 4, commi da 16 a 23, della L.92/2012 in materia di contrasto del fenomeno delle c.d. "dimissioni in bianco", ai lavoratori e alle lavoratrici con contratti di collaborazione coordinata e continuativa, anche a progetto, ovvero con contratti di associazione in partecipazione. Tale disposizione è senza effetti per il bilancio 2016.

¹⁰² E precisamente dei decreti legislativi 15 giugno 2015, n. 81 e 14 novembre 2015 nn. 148, 149, 150 e 151.



l'introduzione del comma 2 bis all'art. 55 del decreto legislativo n. 81/2015; di Cassa integrazione guadagni ordinaria e straordinaria, di contratti di solidarietà; si è provveduto a modificare l'art. 15, comma 2, l'art. 25, comma 2, l'art. 43, l'art. 44, comma 11, gli artt. 45 e 46 del decreto legislativo n. 148 del 2015, nonché ad introdurre il comma 3 bis all'art. 41 e i commi 6 bis e 11 bis all'art. 44 del predetto decreto.

1.3 Contrasto al lavoro irregolare

In tema di contrasto al lavoro irregolare una particolare considerazione per l'importante eco avuta sull'opinione pubblica merita l'approvazione della legge 199/2016, ancorché senza effetto sul bilancio 2016, volta a garantire una maggior efficacia all'azione di contrasto del caporalato attraverso l'introduzione di significative modifiche al quadro normativo penale e prevedendo specifiche misure di supporto dei lavoratori stagionali in agricoltura. I principali filoni di intervento riguardano:

- la riscrittura del reato di caporalato (intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro), che introduce la sanzionabilità anche del datore di lavoro;
- l'applicazione di un'attenuante in caso di collaborazione con le autorità;
- l'arresto obbligatorio in flagranza di reato;
- il rafforzamento dell'istituto della confisca;
- l'adozione di misure cautelari relative all'azienda agricola in cui è commesso il reato;
- l'estensione alle persone giuridiche della responsabilità per il reato di caporalato;
- l'estensione alle vittime del caporalato delle provvidenze del Fondo antitratta;
- l'adozione del piano di interventi (predisposto congiuntamente dai Ministeri del Lavoro/Mipaf e Interno) recanti misure per la sistemazione logistica e il supporto dei lavoratori, anche attraverso il coinvolgimento di regioni, province autonome e amministrazioni locali, delle rappresentanze dei datori di lavoro e dei lavoratori del settore e delle organizzazioni del terzo settore nonché idonee forme di collaborazione con le sezioni territoriali della Rete del lavoro agricolo di qualità;
- il graduale riallineamento delle retribuzioni nel settore agricolo;
- il potenziamento della Rete del lavoro agricolo di qualità, in funzione di strumento di controllo e prevenzione del lavoro nero in agricoltura.



In particolare, si disciplina la Rete del lavoro agricolo di qualità (presso l'INPS) alla quale attualmente possono essere iscritte le imprese agricole che non hanno riportato condanne penali per violazioni della normativa in materia di lavoro e legislazione sociale e in materia di imposte sui redditi e sul valore aggiunto, che non sono destinatarie, negli ultimi tre anni, di sanzioni amministrative definitive per le precedenti violazioni e che sono in regola con il versamento dei contributi previdenziali e dei premi assicurativi.

Nell'ambito degli interventi normativi per il 2016 si ricorda, altresì, la legge 232/2016 (GU 297/2016) con la quale sono state decise una serie di misure nuove o a rettifica della normativa vigente (riforma pensionistica).

Con la suddetta normativa – che peraltro non ha alcun impatto sull'esercizio finanziario 2016, mentre determina minori entrate negli anni successivi¹⁰³ in particolare, viene:

- introdotto, in via sperimentale dal 1° maggio 2017 al 31 dicembre 2018, l'anticipo finanziario a garanzia pensionistica (cd. APE) e una indennità, a favore di determinate categorie di soggetti in condizioni di disagio sociale, spettante fino alla maturazione dei requisiti pensionistici (c.d. APE sociale), limitatamente ad alcuni soggetti in possesso di specifici requisiti.
- rideterminato l'importo e le modalità di fruizione della cd. "quattordicesima", al fine di incrementare i trattamenti pensionistici di importo più basso;
- introdotta, in via sperimentale dal 1° maggio 2017 al 31 dicembre 2018, la possibilità

¹⁰³ In particolare: in termini di SNF pari a 255,6 mln nel 2017, 281,4 mln nel 2018, 339,4 mln nel 2019, 320 mln nel 2020, 319,8 nel 2021; in termini di IN pari a 270,6 mln nel 2017, 325 mln nel 2018, 375,9 mln nel 2019, 347,5 mln nel 2020, 331,3 mln nel 2021.

Sono previste maggiori spese nei seguenti termini:

in termini di SNF pari a 2.520,25 mln nel 2017, 3.027,4 mln nel 2018, 3.014,64 mln nel 2019, 2847,27 mln nel 2020, 2656,22 mln nel 2021; in termini di IN pari a 2505,25 mln nel 2017, 2983,8 mln nel 2018, 2978,14 mln nel 2019, 2819,77 mln nel 2020, 2644,72 mln nel 2021.

Sono previste maggiori entrate per SNF pari a 34,1 mln nel 2017, 36,7 mln nel 2018, 44 mln nel 2019, 63,4 mln nel 2020, 86,93 mln nel 2021. Per IN le maggiori entrate sono pari a 134,1 mln nel 2017, 86,7 mln nel 2018, 44 mln nel 2019, 63,4 mln nel 2020, 86,93 mln nel 2021.

Sono previste minori spese in termini di SNF pari a 100 mln nel 2017 e 50 mln nel 2018. Minori spese per accertamento economie salvaguardie precedenti: 641,85 mln di euro per l'anno 2017, 405,70 mln di euro per l'anno 2018, 106,54 mln di euro per l'anno 2019, 76,97 mln di euro per l'anno 2020, 50,22 mln di euro per l'anno 2021, 10,48 mln di euro per l'anno 2022 e di 2 mln di euro di euro per l'anno 2023.



- di erogazione anticipata delle prestazioni della previdenza complementare (cd. RITA), in favore dei soggetti, cessati dal lavoro, in possesso dei requisiti per l'accesso all'APE;
- disposta l'esclusione a regime della cd. penalizzazione per i trattamenti pensionistici anticipati decorrenti dal 1° gennaio 2018;
 - decisa la revisione dei requisiti per l'accesso al cosiddetto cumulo dei periodi assicurativi ai fini pensionistici;
 - introdotta, in favore di alcune categorie di soggetti, una riduzione a 41 anni del requisito di anzianità contributiva indipendente dall'età anagrafica; tale riduzione opera a decorrere dal 1° maggio 2017;
 - previste misure volte ad agevolare ulteriormente l'accesso al pensionamento anticipato dei lavoratori che svolgono lavori usuranti. Viene sospeso, per il periodo 2019-2026 l'adeguamento dei requisiti alla variazione della speranza di vita; viene inoltre eliminato il meccanismo delle finestre mobili;
 - per i centralinisti non vedenti, incrementata l'età da considerare per l'applicazione del coefficiente di trasformazione per il calcolo della quota con il sistema contributivo;
 - *no tax* area pensionati: aumenta la detrazione IRPEF in favore dei titolari di reddito da pensione con età inferiore a 75 anni, equiparandola a quella prevista a legislazione vigente in favore dei titolari di pensione con età non inferiore a 75 anni;
 - riconosciuti benefici fiscali per le pensioni spettanti alle vittime del dovere e ai loro familiari superstiti;
 - deciso l'ulteriore intervento di salvaguardia in relazione ai nuovi requisiti introdotti dalla riforma pensionistica del 2011 (c.d. Riforma Fornero), con il quale si garantisce l'accesso al trattamento previdenziale con i vecchi requisiti ad un massimo di ulteriori 30.700 soggetti, nell'ambito nel numero complessivo di soggetti già programmati;
 - esteso l'ambito di applicazione dell'istituto (transitorio e sperimentale) che permette alle lavoratrici l'accesso al trattamento anticipato di pensione in presenza di

Tutti gli effetti (tranne le minori spese) si protrarranno in misura diversa anche negli anni successivi.



determinati requisiti anagrafici e contributivi, a condizione che tali soggetti optino per il sistema di calcolo contributivo integrale (cosiddetta opzione donna).

Si dispone, infine, che le pensioni a favore dei superstiti di assicurato o pensionato percepite dagli orfani concorrono alla formazione del reddito complessivo per l'importo eccedente 1.000 euro.

1.4 politica sociale: la legge n. 112/2016

Un tassello fondamentale della politica sociale è, infine, la legge n. 112/2016¹⁰⁴ (di iniziativa parlamentare), cd. “Dopo di noi”, che persegue il benessere, la piena inclusione e l'autonomia delle persone con disabilità. “Dopo di noi” significa anche dare ai familiari la possibilità di provvedere al futuro delle persone disabili, anche quando gli stessi familiari non saranno più in grado di prendersene cura. Allo scopo sono previste l'istituzione di un Fondo per l'assistenza alle persone con disabilità grave e disabili privi del sostegno familiare – con una dotazione iniziale di € 90 Mln per l'anno 2016, € 38,3 Mln per l'anno 2017 e in € 56,1 Mln annui a partire dal 2018 – nonché esenzioni e agevolazioni tributarie per la costituzione di *trust*, di vincoli di destinazione e di fondi speciali, composti da beni sottoposti a vincolo di destinazione in favore dei disabili.

2. - Obiettivi programmatici

Il Ministro del lavoro e delle politiche sociali, con la direttiva del 1° febbraio 2016, ha individuato gli indirizzi generali per l'attività amministrativa e la gestione per il 2016, in linea con l'atto di indirizzo programmatico del 13 gennaio 2016.

La direttiva tiene conto delle indicazioni inserite nella programmazione economica-

¹⁰⁴ La disposizione comporta maggiori spese per entrambi i saldi pari a 90 mln per il 2016, a 38.3 mln nel 2017 e a 56.1 mln a decorrere dal 2018. La legge mira a tutelare le persone con disabilità grave, così come definite dall'art. 3, c. 3, legge 104/1992, che sono prive del sostegno familiare, perché mancanti entrambi i genitori o perché gli stessi non sono in grado di fornire l'adeguato sostegno genitoriale. Prevede la concessione di maggiori agevolazioni fiscali e l'estensione di specifiche esenzioni dall'imposta di successione e donazione ai negozi giuridici, tra cui il *trust*, istituiti in favore di soggetti affetti da disabilità grave. L. 112: previste maggiori spese in termini di SNF per 0,16 mln nel 2017 e 0,15 annui a decorrere dal 2018. Stimate minori entrate per 51,8 mln nel 2017 e 33,9 mln annui a decorrere dal 2018, con effetti sul SNF. In termini di IN stimate minori entrate pari a 52 mln per il 2017 e a 34 mln annui a decorrere dal 2018.



finanziaria, confluite nella Nota integrativa al disegno di legge di bilancio per l'anno 2016 e per il triennio 2016-2018.

2.1 Politiche sociali

In particolare le linee di intervento del Ministero fanno riferimento a tre macroaree che ricomprendono le politiche sociali, con specifico riferimento alla prevenzione e riduzione delle condizioni di bisogno e di disagio delle persone e delle famiglie, nonché all'integrazione e all'inclusione delle fasce deboli della popolazione; le politiche previdenziali, volte al coordinamento e all'applicazione della normativa in materia di contributi, di trattamenti pensionistici e le politiche per l'occupazione e la tutela del lavoro.

Con riguardo alle politiche sociali, la priorità politica del Ministero del Lavoro per l'anno 2016, è stata quella di predisporre le attività necessarie per l'avvio della nuova misura di contrasto alla povertà, prefigurata nella legge di stabilità 2016. Sul piano operativo, la principale linea di intervento ha riguardato l'estensione del SIA (Sostegno per l'inclusione attiva) su tutto il territorio nazionale avvenuta con Decreto Interministeriale del 26 Maggio 2016. Si tratta di una misura di contrasto alla povertà che prevede l'erogazione di un beneficio economico alle famiglie in condizione di povertà nelle quali almeno un componente sia minorenne oppure sia presente un figlio disabile (anche maggiorenne) o una donna in stato di gravidanza accertata.

La legge di stabilità 2016 ha istituito il Fondo nazionale per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale, con una dotazione strutturale di 1 miliardo di euro l'anno, finalizzata all'attuazione del Piano nazionale di lotta alla povertà e, in particolare, alla definizione del Reddito di inclusione.

Grazie alle ulteriori fonti (Legge di Bilancio 2017, risparmi Social card nel triennio 2015-17, risparmi SIA 2016, ecc.), le risorse attualmente disponibili per la prosecuzione e l'ampliamento del SIA nel 2017 ammontano a oltre 1,6 miliardi di euro.

2.2. Politiche previdenziali

Nell'ambito delle politiche previdenziali (che rappresentano in termini finanziari la



missione più rilevante del Ministero del lavoro con uno stanziamento di competenza pari a 74, 2 miliardi, pari al 63% delle risorse presenti nello stato di previsione del Ministero) l'obiettivo è stato individuato nell'azione tesa a garantire l'adeguatezza sociale, l'equità e la convergenza dei regimi pensionistici pubblici e privati, nel rafforzamento del ruolo della previdenza complementare, nonché nel miglioramento delle prestazioni e nella riduzione dei premi dell'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro, nonché di assicurare l'attuazione di quanto disposto dalla legge di stabilità per il 2016, che ha introdotto alcune misure di sostegno a beneficio di particolari categorie di lavoratori per i quali sono previste possibilità di accesso anticipato alla quiescenza (part-time agevolato, opzione donna, c.d. settimana salvaguardia a favore dei lavoratori esodati). Con specifico riferimento ai soggetti salvaguardati si evidenzia che il numero complessivo risulta pari a 26.300 lavoratori.

2.3. Politiche del lavoro

Con riferimento alle politiche del lavoro,¹⁰⁵ la priorità è stata individuata nella prosecuzione e implementazione della cd. "Garanzia per i Giovani". Infatti con DD del Ministero del lavoro n. 16 del 3 febbraio 2016 è stato istituito il c.d. "Super Bonus occupazione – trasformazione tirocini" nell'ambito del programma Garanzia Giovani. Nei primi quattro mesi di attuazione, il "Super-Bonus occupazionale trasformazione tirocini" fa registrare 5.412 contratti di lavoro attivati, di cui 2.020 contratti a tempo indeterminato e 3.392 contratti di apprendistato professionalizzante¹⁰⁶.

Altro importante obiettivo è stato individuato nella verifica continua e nel monitoraggio costante di quanto previsto nei decreti attuativi del *Jobs Act*, con particolare riferimento al nuovo sistema degli ammortizzatori sociali.

Nel 2016, infatti, l'attività del Ministero, in linea con quanto indicato nella

¹⁰⁵ A fronte di uno stanziamento definitivo di competenza pari a 15,1 miliardi, gli impegni di competenza sono stati 14 miliardi e i pagamenti di competenza 12,3. Rispetto al 2015, le risorse assegnate alla missione sono aumentate del 43 %. Le variazioni più significative riguardano la categoria 4, in particolare i trasferimenti all'INPS ai fini del rimborso degli oneri sostenuti dall'Istituto per finanziare i nuovi interventi di mantenimento del salario, quali la nuova assicurazione sociale per l'impiego (NASPI) e l'indennità di disoccupazione (DIS-COLL), introdotti dal d.lgs. n. 22 del 2015.

¹⁰⁶ Accordo tra Ministero del lavoro e Coldiretti del 5 luglio 2016: per dare a 102 giovani che si chiameranno *Agri web advisor*, l'opportunità di impegnarsi attivamente per promuovere la digitalizzazione delle imprese agricole nell'ambito del Fondo Garanzia Giovani"



Direttiva per l'azione amministrativa, è stata rivolta a favorire il completamento della suddetta riforma di cui sono stati rimodulati strumenti e procedure.

L'attività si è, dunque, sostanziata nell'emanazione di circolari e direttive, indispensabili per la gestione di una complessa fase transitoria, nella formazione degli operatori e nelle iniziative volte a far conoscere agli interessati la portata dei nuovi istituti introdotti. Il Ministero ha assicurato il tempestivo trasferimento delle risorse stanziare all'INPS e ha attuato il necessario monitoraggio per il loro proficuo utilizzo.

Sempre nell'ambito delle politiche del lavoro (cfr Missione n. 26 degli Obiettivi Strategici del Ministero per l'anno 2016), ovvero delle politiche che più identificano il ruolo istituzionale del Ministero del lavoro, si colloca la programmazione e il coordinamento della vigilanza in materia prevenzione e osservanza delle norme di legislazione sociale e del lavoro.

Nel corso della presente trattazione si intende, in particolare, illustrare i risultati conseguiti dalla suddetta programmazione finalizzata a riscontrare il rispetto delle recenti disposizioni di legge che prevedono agevolazioni contributive per le assunzioni, nonché a far emergere l'illecito utilizzo di misure di tutela in caso di disoccupazione involontaria, posto che l'anno 2016 è l'ultimo in cui la funzione di vigilanza è affidata al Ministero del lavoro e delle politiche sociali per passare poi all'Ispettorato nazionale del lavoro.

3. - La programmazione nell'attività di vigilanza e i risultati conseguiti.

3.1. - Premessa

Come già anticipato la data del 1° gennaio 2017 ha segnato l'avvio dell'effettiva operatività dell'Ispettorato nazionale del lavoro¹⁰⁷. Non v'è dubbio che tale data rappresenti una tappa fondamentale per il definitivo raggiungimento di una piena unificazione dell'azione di controllo svolta in materia di lavoro e legislazione sociale in attuazione di quanto previsto dal D.Lgs n 149/2015 e del DPCM 23 Febbraio 2016

¹⁰⁷ Come evidenziato nel Rapporto annuale dell'attività di vigilanza in materia di lavoro e legislazione sociale per l'anno 2016, da uno stanziamento iniziale di competenza pari a circa 37 milioni, il programma ha gestito risorse pari a 48 milioni, in crescita del 12 % rispetto al 2015.



recante “Disposizioni per l’organizzazione delle risorse umane e strumentali per il funzionamento dell’Ispettorato nazionale del lavoro.”

I dati concernenti l’attività di vigilanza svolta nell’anno 2016 sono stati oggetto di rilevazione ed analisi disgiunte. Da un lato, sono stati, infatti, evidenziati i risultati aggregati degli accertamenti svolti dal personale ispettivo ministeriale e da quello degli enti previdenziali, e, dall’altro si è tenuto conto più nel dettaglio degli esiti dei controlli effettuati dai soli ispettori del lavoro del Ministero. Con riferimento a questi ultimi l’esame dei dati conclusivi dell’azione ispettiva svolta nel corso dell’intero anno 2016 attesta l’avvenuto conseguimento dell’obiettivo, numerico e qualitativo, stabilito in sede di programmazione, volto ad assicurare un adeguato e uniforme presidio di tutto il territorio nazionale nonché l’effettiva realizzazione di una tutela sostanziale dei lavoratori e la promozione del corretto funzionamento del mercato del lavoro, con l’effetto di arginare, altresì, gli effetti negativi della crisi economica.

Nell’illustrare, sinteticamente, i risultati dell’attività di vigilanza congiuntamente svolta nel corso dell’anno 2016¹⁰⁸ dal personale ispettivo del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, dai militari dei Nuclei Carabinieri Ispettorato del Lavoro e dei Gruppi Carabinieri per la Tutela del Lavoro, dall’INPS e dall’INAIL, si ritiene che gli stessi possano considerarsi complessivamente soddisfacenti. Il numero delle aziende ispezionate risulta pari a n. 191.614, dato che appare sostanzialmente in linea con quelli rilevati negli anni precedenti, pur registrando una lieve flessione rispetto al 2015. Rispetto al citato dato globale, si distingue il numero di accessi, pari a n. 141.920, effettuati dal solo personale ispettivo operante presso le strutture territoriali del Ministero del lavoro e delle politiche sociali (oggi confluite nell’Ispettorato nazionale del lavoro) che presenta un contenuto scostamento (-2,6%) rispetto all’anno precedente (n. 145.697 accessi). Il dato in questione appare particolarmente positivo se si considera la fisiologica diminuzione del personale di vigilanza che da tempo interessa gli Uffici territoriali. Al riguardo, si rileva, infatti, che il complessivo tasso di irregolarità riscontrato, pari al 63%, attesta la realizzazione di una significativa azione di contrasto degli illeciti sostanziali. In particolare, nel corso delle verifiche svolte

¹⁰⁸ Cfr. il Rapporto annuale dell’attività di vigilanza citato sub 44.



nell'anno di riferimento, sono state rilevate n. 120.738 aziende irregolari su un totale di 191.614 aziende ispezionate (a fronte di n. 136.028 aziende irregolari su 206.080 aziende ispezionate nel 2015). Anche con riferimento al tasso di irregolarità, peraltro, il dato specificamente riferito all'attività degli Uffici territoriali del MLPS si presenta in lieve aumento rispetto all'anno passato (60,41% di irregolarità riscontrata a fronte del 60,29% realizzato nel 2015), registrando un lieve incremento di + 0,12 punti percentuali.

I contributi e premi evasi complessivamente recuperati in occasione degli accertamenti svolti nel corso dell'anno 2016 ammontano ad € 1.101.105.790 (in lieve flessione rispetto al 2015 in cui erano stati recuperati premi e contributi per € 1.287.110.913). Il numero dei lavoratori irregolari, pari a 186.027, risulta in aumento (con una variazione di circa + 2%) rispetto a quello riscontrato nell'anno precedente (182.523 unità), mentre quello dei lavoratori totalmente in nero, pari a n. 62.106, è in lieve diminuzione (- 4%) rispetto al 2015 (pari a n. 64.775 unità). I lavoratori in nero accertati da tutti gli organi ispettivi rappresentano comunque tuttora una percentuale significativa, pari al 33,38%, di quelli irregolari.

3.2. -L'attività di vigilanza

L'attività di vigilanza ha, tra l'altro, riguardato:

a) *l'indebita percezione dell'esonero triennale della contribuzione per l'assunzione dei lavoratori subordinati.*

Nel corso dell'anno sono state pianificate specifiche iniziative ispettive volte a contrastare l'eventuale preconstituzione artificiosa delle condizioni utili alla fruizione dell'esonero contributivo triennale, introdotto dalla Legge n. 190/2014 e confermato dalla Legge n. 208/2015, da parte di datori di lavoro che abbiano attivato nuove assunzioni con contratto di lavoro a tempo indeterminato.

Tali interventi ispettivi hanno avuto ad oggetto la verifica dell'effettiva sussistenza di un rapporto di lavoro subordinato e di una reale prestazione lavorativa e sono stati mirati alla contestazione di eventuali comportamenti elusivi posti in essere attraverso cambi o disdette di appalti, utilizzo improprio di contratti di somministrazione e



collegamenti societari *ad hoc*.

Il numero di aziende che sono state oggetto di accertamento è pari a n. 1.120, n. 540 delle quali sono risultate irregolari (pari al 48,21%); sono state altresì verificate n. 8.621 posizioni lavorative di cui n. 4.314 interessate ai provvedimenti di recupero dei benefici contributivi e previdenziali indebitamente percepiti (50,04% dei lavoratori controllati).

b) *Il fenomeno del c.d. Capolarato*

Nel corso del 2016, nell'ambito dell'attività della Direzione generale per l'attività ispettiva nella prevenzione e nel contrasto del lavoro nero e dello sfruttamento della manodopera straniera e clandestina, particolare attenzione è stata dedicata al connesso fenomeno del caporalato (reato previsto dall'art. 603-bis c.p.) con specifico riferimento al settore agricolo, in particolare nei territori dove la sua incidenza risulta maggiore.

La pianificazione di interventi in agricoltura, benché prevalentemente focalizzata su specifici ambiti regionali, quali Puglia (tra cui Foggia, la piana del Tavoliere delle Puglie, Taranto, Bari ed in particolare i Comuni di Rutigliano e Noicattaro), Campania (ed in particolare Salerno, la Piana del Sele e l'Agro Nocerino-Sarnese), Lazio (in particolare nelle zone dell'Agro Pontino), non ha comunque trascurato altri ambiti territoriali nei quali sono stati riscontrati analoghi fenomeni.

A seguito del Protocollo d'intesa contro il caporalato e lo sfruttamento lavorativo in agricoltura "*Cura – Legalità – Uscita dal ghetto*", siglato il 27 maggio 2016 e del Protocollo di cooperazione per il contrasto al caporalato ed al lavoro sommerso e irregolare in agricoltura, del successivo 12 luglio; sono stati programmati interventi congiunti con il coinvolgimento di altri soggetti istituzionali (Arma dei Carabinieri, ASL, Corpo Forestale dello Stato, Guardia di Finanza) che si sono sommati a quelli disposti con la vigilanza straordinaria *task force* 2016 già dal mese di maggio.

Gli accertamenti, effettuati in contesti provinciali diversi, hanno consentito di raggiungere importanti obiettivi, sia in termini di irregolarità riscontrate che di sanzioni irrogate, dando luogo a concreti risultati anche sotto il profilo delle fattispecie penali rilevate.



Nel corso del 2016, infatti, in agricoltura sono state effettuate n. 8.042 ispezioni (a fronte dei 8.662 accertamenti del 2015).

L'esito dei controlli è sostanzialmente in linea con il precedente anno. Sono stati infatti riscontrati n. 5.512 lavoratori irregolari di cui n. 3.997 sono risultati in "nero" e, tra questi, n. 217 cittadini extracomunitari privi di permesso di soggiorno, con un tasso di irregolarità superiore al 51% e sono stati adottati n. 349 provvedimenti di sospensione dell'attività imprenditoriale.

Sono state, altresì, deferite all'A.G. n. 12 persone, di cui n. 9 per la violazione dell'art. 603 bis c.p. (*Intermediazione illecita della manodopera con sfruttamento del lavoro*, il cosiddetto "caporalato") e n. 3 per la violazione dell'art. 600 c.p. (*Riduzione o mantenimento in schiavitù o in servitù*).

c) *Corretto utilizzo dei voucher*

Come noto il nuovo art. 49, comma 3, del D.Lgs. n. 81/2015 prevede la tracciabilità dei *voucher* attraverso il nuovo adempimento della comunicazione preventiva alla competente sede territoriale dell'Ispettorato nazionale del lavoro, presidiato da una specifica sanzione amministrativa da € 400 ad € 2.400 in relazione a ciascun lavoratore oggetto di comunicazione.

Dopo i primi mesi dall'introduzione dell'obbligo di comunicazione, sono stati valutati gli effetti legati alla riforma, con lo scopo ulteriore di rilevare in maniera più approfondita gli indicatori generali dell'andamento del fenomeno, raccogliendo i dati in possesso degli Uffici ispettivi nel periodo dall'8 ottobre 2016 al 31 dicembre 2016.

Le comunicazioni pervenute agli Ispettorati territoriali, a far data dall'8 ottobre, sono numericamente rilevanti ed indicano un cospicuo impiego di lavoratori retribuiti con *voucher*, tenendo anche conto che spesso una singola comunicazione si riferisce all'impiego di più lavoratori.

Da una prima disamina delle informazioni pervenute si desume che le recenti modifiche hanno contribuito ad incentivare l'impiego più corretto delle prestazioni di lavoro accessorio da parte dei committenti.

A tale proposito gli Uffici ispettivi hanno infatti rilevato positive ricadute sulla registrazione delle ore di lavoro effettivamente prestate a parità di rapporti di lavoro



accessorio instaurati. L'analisi dei dati conferma che i settori merceologici maggiormente interessati dal lavoro accessorio sono quelli dei *pubblici esercizi e turismo* e del *commercio - terziario*, con punte di utilizzo massimo del *voucher* nel fine settimana (dal venerdì alla domenica) e nelle ore serali.

3.3. Considerazioni conclusive

Si ritiene, infine, di svolgere alcune brevi considerazioni conclusive sul *Jobs Act* che si presenta come una riforma che ha positivamente inciso sull'occupazione stabile: dopo la sua introduzione, infatti, vi è stato un significativo aumento dei contratti a tempo indeterminato sia rispetto al passato, sia rispetto ad altri Paesi, come Spagna o Francia.

In base a dati provvisori, sembra che la tendenza sia continuata anche nel 2016. Il *Jobs act* ha avuto effetti positivi anche sulla sicurezza economica di chi perde il lavoro. Alla Naspi possono oggi accedere praticamente tutti i lavoratori dipendenti, compresi gli «atipici», con importi e durate fra le più alte in Europa, mentre la Cassa integrazione è stata finalmente ricondotta alla sua funzione fisiologica di risposta alle crisi temporanee.

Sicuramente l'aspetto più problematico del *Jobs act* riguarda le politiche attive dal momento che l'attuazione di questa parte della riforma non è ancora decollata. Dall'estate 2014 alla fine del 2016 gli occupati sono comunque aumentati di circa 700 mila unità (Istat), ancorché, come rilevato dal Centro Studi Confindustria, nella seconda parte dell'anno 2016 la risalita dell'occupazione abbia subito un arresto. Sulla necessità di rafforzare le politiche attive si è espressa, comunque, anche l'Ocse che ha, altresì, invitato l'Italia a continuare nella strategia intrapresa con il *Jobs Act*. La creazione dell'Agenzia nazionale per le politiche attive (Anpal) rappresenta un passo avanti significativo, ma ora la sfida principale è riuscire a coordinare efficacemente le Regioni e assicurare standard minimi comuni. L'assegnazione di personale qualificato ai servizi per l'impiego, la responsabilizzazione delle Regioni e lo sviluppo di un appropriato strumento di profilazione delle competenze sono tra le priorità dell'Anpal per gestire in maniera efficace l'alto numero di persone in cerca di lavoro.



Sul versante dei controlli, è ragionevole ritenere che l'istituzione dell'Ispettorato nazionale del lavoro possa contribuire al miglioramento qualitativo dei risultati comunque positivi già conseguiti nel 2016, consentendo di attingere alle diverse competenze consolidate nel tempo in capo al personale ispettivo del MLPS e degli Enti previdenziali e di beneficiare delle specifiche esperienze dei differenti organi di controllo al fine di realizzare una reale forma di cooperazione e sinergia in grado di superare definitivamente la frammentazione delle prassi e delle metodologie ispettive.

Conclusivamente, con le luci e le ombre che sempre accompagnano ogni riforma, e sebbene i livelli occupazionali dipendano da moltissimi fattori (autonome decisioni delle imprese, congiuntura economica, investimenti, capitale umano e così via), si può ritenere che il *Jobs act* abbia segnato una svolta positiva di cui si rende opportuno potenziare gli effetti positivi in considerazione degli ingenti stanziamenti messi in campo dal governo al fine di dare una adeguata risposta all'emergenza occupazionale.

4. Dinamiche della spesa per il personale pubblico

4.1. La situazione del personale e del costo del lavoro pubblico

Passando all'esame delle dinamiche relative al personale ed al costo del lavoro delle pubbliche amministrazioni, il consuntivo 2016 relativo alla spesa per redditi da lavoro dipendente elaborato dall'ISTAT, al netto dell'inserimento del personale della RAI all'interno del perimetro di riferimento (circa 23.000 unità, di cui quasi 12.000 con rapporto di lavoro a tempo indeterminato, per una spesa pari a 935 milioni), ha registrato una spesa per redditi da lavoro dipendente pari ad € 163,1 miliardi, con un incremento rispetto all'esercizio 2015 di 0,7 punti percentuali, connesso, principalmente, al rifinanziamento previsto dalla legge di stabilità per il 2016 per l'attuazione del piano straordinario di assunzioni nella scuola e al disposto contributo straordinario, con la citata legge, in favore del personale del comparto sicurezza-difesa (960 euro lordi annui per ciascun dipendente per una spesa totale di 510,5 milioni). Si tratta quest'ultimo, di un beneficio non avente natura retributiva, escluso dal calcolo dell'IRPEF e dell'IRAP e non assoggettato a contribuzione previdenziale e assistenziale.

Non può sottacersi, inoltre, che nell'esercizio 2016 vi è stata la ripresa della



cosiddetta dinamica inerziale della spesa di personale, dovuta alla cessazione del blocco degli effetti economici delle progressioni di carriera, intervenuta a partire dal 2015.

I risultati dell'esercizio 2016 pongono in evidenza la concreta efficacia delle misure di contenimento della spesa di personale, disposte a partire dal d. l. n. 78/2010, conv. dalla L. n. 122/2010, e più volte prorogate nel tempo, emergendo, nei primi cinque anni di vigenza delle citate misure, una diminuzione della spesa per redditi di oltre il 6%, particolarmente evidente negli esercizi 2011 e 2012 (rispettivamente -1,7 e -2,1%) e negli anni successivi, manifestando un *trend* di riduzione su valori prossimi allo 0,8%. L'incidenza della dinamica incrementale, peraltro, con riferimento all'anno 2010, ha comportato pur sempre una diminuzione complessiva del 5,4 %.

Scomponendo il dato relativo al 2016 nei diversi sottosettori istituzionali, la spesa per redditi delle amministrazioni centrali (al netto dell'inserimento della RAI), registra un incremento, rispetto al 2015 del 2,3 %.

La spesa per redditi delle amministrazioni locali rileva, viceversa, una diminuzione dell'1,4 %, dovuta ai vincoli assunzionali, e al blocco totale del *turn over* fino alla conclusione delle operazioni concernenti il ricollocamento del personale delle province.

Stabile risulta, infine, la spesa per redditi degli Enti di previdenza.

Nel quadro tendenziale a legislazione vigente, la spesa per redditi da lavoro dipendente è stimata nel DEF 2017 in aumento dell'1,6 % nel 2017, in diminuzione dello 0,5 nel 2018 e di nuovo in lieve aumento per i due esercizi successivi.

Per il 2017, le previsioni governative tengono conto degli ulteriori stanziamenti disposti dalla legge di stabilità per il predetto anno, pari complessivamente a 1,6 miliardi, da destinare a diverse finalità, (assunzioni in deroga, riordino delle carriere delle forze armate e delle forze di polizia, incremento dell'organico dell'autonomia scolastica, rinnovo dei contratti collettivi nazionali di lavoro).

Per il 2019 e il 2020, la lieve ripresa tendenziale della spesa è dovuta alla prevista corresponsione dell'indennità di vacanza contrattuale, quale anticipazione delle previsioni degli accordi collettivi relativi al triennio 2019-2021.

Avendo riguardo alla consistenza, composizione e costo del personale pubblico



risultanti dai dati del conto annuale per il 2015, predisposto dalla Ragioneria generale dello Stato nel mese di novembre 2016, ai sensi dell'articolo 60 del d.lgs. n. 165 del 2001, si evidenzia che all'inizio del 2016 risulta un numero di dipendenti con rapporto di lavoro stabile pari a 3.222.000 unità, sostanzialmente in linea con il dato registrato nel 2014 (-0,1%).

Si precisa che la distribuzione del personale nei diversi comparti di contrattazione, al 31/12/2015, presenta il 33% dei dipendenti pubblici appartenenti al comparto Scuola, il 16,2% alle Forze armate ed ai Corpi di polizia, il 20% circa al Servizio sanitario nazionale ed, infine, il 14% al Comparto Regioni ed autonomie locali.

Si è registrato, al riguardo, un aumento dell'1,7%, relativamente al personale statale (1.841.000 unità) e, di contro, una diminuzione del 2,5% con riferimento alle restanti categorie di dipendenti (1.382.000 unità).

In particolare, con riferimento al personale statale, l'aumento risulta in gran parte imputabile alla dinamica del comparto scuola (+4%), a seguito del processo di stabilizzazione del personale precario, di cui alla l. n. 107 del 2015.

Peraltro, diminuiscono di oltre tre punti percentuale il personale delle Forze armate, della Presidenza del Consiglio e della Magistratura.

Per quanto concerne il personale non statale, si è avuta una diminuzione rilevante dell'occupazione nel Comparto Regioni ed autonomie locali (- 4%) e meno marcata per il servizio sanitario (-1,6%).

I dipendenti degli enti pubblici non economici sono diminuiti del 5,2%, delle università del 2,2% e, infine, quelli degli Enti di ricerca dell'1,1%.

Le valutazioni afferenti il numero dei dipendenti con rapporto di lavoro flessibile, che si attestano in 103.000 unità alla fine dell'esercizio 2015, si sostanziano nel rilevare una leggera diminuzione, pari allo 0,7%, di tali dipendenti; nello specifico si è riscontrato un incremento dei dipendenti con contratto a tempo determinato (+3,1%) e una diminuzione di oltre il 20% dei lavoratori socialmente utili, che hanno prestato servizio prevalentemente presso gli enti locali.

Il costo del lavoro pubblico 2015 si attesta su un valore pari a € 156,5 miliardi (in diminuzione dello 0,4% rispetto al 2014), con una spesa per le retribuzioni lorde del



personale con rapporto di lavoro stabile pari a € 107,7 miliardi.

Nel dettaglio, con riferimento al personale statale, la spesa per le retribuzioni risulta in aumento nel comparto Scuola, in linea con la dinamica occupazionale, e nel comparto Sicurezza-Difesa (+2,5% per le Forze armate e +4,3% per i Corpi di Polizia), stabile nei Ministeri e nella P.C.M. e in diminuzione nelle Agenzie fiscali e nella Magistratura.

Per il restante personale pubblico, la spesa per retribuzioni lorde diminuisce complessivamente dell'1,5%, con particolare riguardo al comparto Regioni ed autonomie locali.

Le componenti accessorie, che comprendono voci fisse e continuative, rappresentano circa il 24% del trattamento economico complessivo.

Passando ad analizzare la spesa per i redditi da lavoro dipendente risultante dal Rendiconto generale dello stato 2016, la categoria I - spesa per redditi da lavoro dipendente - espone in termini di contabilità finanziaria la spesa per redditi, riferibile al personale della Scuola e dei Ministeri, agli appartenenti al comparto sicurezza-difesa (Forze armate, forze di polizia e vigili del fuoco), alle carriere prefettizia, diplomatica e penitenziaria e alla magistratura. Tale personale rappresenta circa il 57% in termini di consistenza numerica e il 53% in termini di spesa per retribuzioni, del personale pubblico nel suo complesso.

Si registra una semplificazione della gestione amministrativa e contabile, dovuta all'implementazione ed estensione del sistema di pagamento delle retribuzioni attraverso il cedolino unico, che avrebbe, comunque, dovuto determinare una migliore qualificazione delle evidenze contabili, con un riflesso positivo sulla rappresentazione dei dati a consuntivo, sebbene dal rendiconto non emerga una chiara e dettagliata evidenza della complessità della struttura retributiva e delle specificità che caratterizzano i trattamenti economici di singole categorie di dipendenti; occorre, ad esempio, rilevare che i dati di bilancio non sempre evidenziano in modo separato i compensi attribuiti alla dirigenza e l'incidenza sul totale della retribuzione di risultato.

Inoltre, i dati del Rendiconto 2016, disaggregati per sottocategorie economiche, evidenziano, per il personale a carico del bilancio dello Stato, un incremento della spesa,



in termini di impegni lordi, di 3,3 punti percentuali, rispetto al 2015; ciò è la risultante di una più elevata diminuzione (3,8%) della spesa per retribuzioni lorde a fronte di una moderata variazione in aumento dei contributi sociali a carico del datore di lavoro (+2,6%).

Nel 2016, il rapporto tra la spesa per redditi da lavoro dipendente (al lordo dell'IRAP) e il totale delle spese correnti, in termini di impegni lordi, risulta pari al 17,3%, con una diminuzione di oltre un punto percentuale rispetto al 2015, in conseguenza della diminuzione della spesa corrente del 3,5%. Non può, comunque, sottacersi l'evidente contributo alle dinamiche afferenti il costo del personale determinate dalle politiche fortemente restrittive in materia di personale pubblico.

4.2. I recenti decreti legislativi

Agli inizi del 2017, in attuazione della legge delega n. 124 del 2015, sono stati pubblicati due decreti legislativi: il primo riguarda "Modifiche ed integrazioni al d.l.gs n. 165 del 2001, contenente la disciplina del pubblico impiego" e il secondo la revisione della normativa sulla valutazione della *performance* contenuta nel decreto legislativo n. 150 del 2009.

In particolare, con il primo dei citati decreti (decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75), vengono introdotte modifiche alla disciplina del rapporto di lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni, sulla base dei criteri direttivi contenuti nell'art. 16, commi 1, lettera a) e comma 2, lettere b), della menzionata legge delega.

Le principali novità introdotte riguardano:

- la ridefinizione del riparto di competenze tra norme statali e la contrattazione collettiva nazionale ed integrativa, con esclusione dalla competenza delle fonti negoziali dell'organizzazione degli uffici, delle materie oggetto di partecipazione sindacale, di quelle riservate alle prerogative dirigenziali, del conferimento e della revoca degli incarichi dirigenziali;
- una nuova più rigorosa disciplina dei rapporti di lavoro flessibile ammessi esclusivamente per comprovate esigenze di carattere temporaneo o eccezionale e nel rispetto delle condizioni e modalità di reclutamento stabilite dalle norme generali, e



limitati alle tipologie dei contratti di lavoro subordinato a tempo determinato e di somministrazione di lavoro, con rinvio alle disposizioni di cui al d.lgs. 15 giugno 2015, n. 81;

- l'introduzione di norme di favore per l'assunzione di dipendenti affetti da disabilità e appartenenti alle categorie protette;
- la previsione della distribuzione di una quota prevalente delle risorse accessorie per compensi legati alla valutazione della *performance* organizzativa e non più individuale;
- la ridefinizione delle modalità procedurali per l'esercizio dell'azione disciplinare resa maggiormente celere, sempre nel rispetto delle garanzie di difesa degli interessati;
- la previsione di nuove ipotesi di comportamenti sanzionati con il licenziamento, tra i quali, l'insufficiente rendimento dovuto alla reiterata violazione degli obblighi concernenti la prestazione lavorativa;
- l'istituzione presso l'INPS del cosiddetto Polo unico per le visite fiscali;
- il superamento del precariato, attraverso la previsione della possibilità di assumere personale non stabile in possesso di determinati requisiti, garantendo una quota di riserva nei concorsi pubblici;
- il mantenimento della cosiddetta tutela reale, cioè del reintegro nei confronti del dipendente pubblico illegittimamente licenziato;
- la previsione in via sperimentale di un graduale superamento del limite della pianta organica per le nuove assunzioni in favore di un meccanismo basato sulla sostenibilità finanziaria della spesa di personale.

Occorre rilevare, con riferimento alla previsione di una valorizzazione della *performance* organizzativa per la distribuzione dei trattamenti accessori, che risulta imprescindibile valorizzare ed implementare il processo premiale che tenga conto del merito individuale al fine di incentivare il personale che risulti maggiormente produttivo onde migliorare l'efficacia e l'efficienza dell'azione amministrativa.

Il secondo decreto (decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 74), introduce modifiche al d.lgs n. 150 del 2009 allo scopo di coordinare il testo originario, con



l'attribuzione, già invero disposta dall'articolo 19 del d. l. n. 90/2014, conv. dalla L. n. 114/2014, al Dipartimento della Funzione pubblica delle competenze in materia di ciclo della performance, in precedenza spettanti all'ANAC.

Si sottolinea che l'attuazione dei principi e criteri direttivi della legge delega su tali interventi, sconta un approccio che si discosta dalla necessità di pervenire ad un complessivo disegno organico di riforma dell'amministrazione pubblica, in considerazione dell'ampiezza della delega conferita dal Parlamento, finalizzato alla redazione di un testo unico di settore.

* * *

IL SISTEMA DELLE INFRASTRUTTURE (Estensore V.P.G. Francesco Lombardo)

Sommario: 1. Profili organizzativi e attività del Ministero Infrastrutture; 2. La riforma delle Autorità portuali; 3. Il piano degli aeroporti; 4. Conclusioni.

1. Profili organizzativi e attività del Ministero Infrastrutture.

Le politiche infrastrutturali rappresentano uno dei settori di intervento pubblico a più alto impatto sul sistema economico nazionale e costituiscono una importante leva per la politica industriale nazionale.

Le esigenze infrastrutturali del Paese richiedono una politica basata su un modello volto a ridisegnare il quadro delle infrastrutture prioritarie, finalizzate a soddisfare la domanda di mobilità di passeggeri e merci ed a connettere le aree dinamiche e propulsive del Paese, attraverso una modalità condivisa di selezione degli interventi, utili e proporzionati agli effettivi fabbisogni territoriali.

Il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti ha avviato una nuova stagione delle politiche infrastrutturali, incentrata su due pilastri: la rinnovata centralità della pianificazione strategica e la valutazione ex-ante delle opere.

Tale impianto vede il suo fondamento normativo nel nuovo Codice degli Appalti (d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50)¹⁰⁹, che ha individuato nel Piano Generale dei Trasporti e della Logistica (PGTL) e nel Documento Pluriennale di Pianificazione (DPP) gli strumenti per la pianificazione e la programmazione (artt. 200-201) e per la

¹⁰⁹ Vedi infra nota 2



progettazione (art.23) delle infrastrutture e degli insediamenti prioritari per lo sviluppo del Paese.

Il processo di riforma vede, inoltre, nelle Linee Guida per la valutazione degli investimenti in opere pubbliche di competenza del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti (d.lgs. 228/2011) lo strumento metodologico che introduce metodi e tecniche di valutazione e selezione delle opere pubbliche, propedeutico alla individuazione delle priorità.

Attraverso il superamento, formale e sostanziale, della Legge Obiettivo (l. 443/2001), il nuovo codice (art. 217, art.1 lett. d) e le linee guida, trasmesse al CIPE il 1° dicembre 2016, segnano di fatto l'avvio della nuova fase.

Con il documento "Connettere l'Italia" (Allegato Infrastrutture al DEF 2016), il MIT ha avviato un processo di riforma della pianificazione e della programmazione delle infrastrutture in Italia, partendo dalla definizione degli obiettivi, delle strategie e delle linee d'azione per proseguire nelle riforme strutturali del settore.

Il nuovo approccio alla politica infrastrutturale del MIT pone al centro dell'azione di governo i fabbisogni dei cittadini e delle imprese e promuove le infrastrutture come strumento per soddisfare la domanda di mobilità di passeggeri e merci e per connettere le aree del Paese (in particolare le città, i poli industriali e i luoghi di maggiore interesse turistico) attraverso interventi utili allo sviluppo economico e proporzionati ai bisogni.

Sotto il profilo della sostenibilità economica, le politiche infrastrutturali perseguono il soddisfacimento equilibrato dei fabbisogni espressi dai territori, attraverso la realizzazione di interventi di cui sia garantita l'utilità e l'efficienza dal punto di vista del consumo di risorse economiche e ambientali. Realizzare infrastrutture oltre che utili, snelle e anche condivise rientra nell'azione di Governo: il nuovo codice appalti sopra menzionato (D.Lgs. 18 aprile 2016, n. 50)¹¹⁰ introduce (art.22), infatti, il "dibattito

¹¹⁰ Il nuovo Codice degli Appalti (D. Lgs. 18 aprile 2016, n. 50) dà attuazione alla nuova disciplina comunitaria in materia di appalti pubblici e concessioni recata dalle direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE e, nel contempo, opera una profonda rivisitazione ed armonizzazione dell'intera disciplina della materia, in modo da assicurare l'introduzione immediata, nell'ordinamento, in materia degli appalti di lavori, forniture e servizi nonché delle concessioni, di un sistema di regolazione coerente, semplificato, unitario e trasparente, evitando in tal modo possibili lacune normative o incertezze applicative. Sono state introdotte numerose novità tese innanzitutto alla realizzazione di infrastrutture di qualità, attraverso il miglioramento della qualità dei progetti e misure per garantire la certezza di risorse e tempi.



Assieme a queste, sono introdotte misure di rafforzamento del ruolo dell'ANAC e di tutti i soggetti preposti alla prevenzione della corruzione. Il miglioramento della qualità delle infrastrutture passa per una complessiva revisione della governance dei processi di pianificazione e programmazione: il superamento della Legge Obiettivo riconduce alla legislazione ordinaria la pianificazione di infrastrutture, assicurando la coerenza tra pianificazione di lungo periodo e programmazione triennale, attraverso la redazione del nuovo Piano Generale dei Trasporti e della Logistica e del Documento Pluriennale di Pianificazione. Il processo approvativo prevede inoltre il coinvolgimento delle comunità in forme regolate di Dibattito Pubblico e misure ad hoc per assicurare la trasparenza. Gli obiettivi alla base della Riforma sono stati:

- valorizzare le fasi della pianificazione e della programmazione, al fine di evitare la realizzazione di opere solo formalmente coerenti con una razionale attività di programmazione e, sovente, non giustificate al di fuori di un contesto nazionale se non addirittura locale;

- migliorare la professionalità e l'efficienza delle stazioni appaltanti, assicurando gare più semplici e trasparenti, un sistema di controlli più incisivo e un maggiore coordinamento tra i diversi attori istituzionali, centrali, regionali e settoriali;

- rendere più efficiente l'utilizzo dei fondi pubblici, con un miglior rapporto qualità-costi, promuovendo maggiore semplificazione, maggiore flessibilità e correttezza delle procedure;

- creare un mercato degli appalti aperto su scala europea, assicurando parità di accesso a condizioni eque, non discriminatorie a tutte le imprese europee dell'Unione, in particolare alle PMI;

- promuovere l'uso strategico degli appalti, per favorire l'innovazione, l'uso più efficace e responsabile delle risorse naturali, la tutela ambientale e la responsabilità sociale;

- promuovere la lotta alla corruzione, rendendo le procedure più trasparenti, più semplici, riducendo le zone grigie e le incertezze normative.

- Gli strumenti creati per il perseguimento degli obiettivi previsti sono stati principalmente:

- una regolazione immediatamente applicativa, in quanto non si rinvia ad un regolamento attuativo ma a linee guida di carattere generale, che, quale strumento di *soft law*, servono ad assicurare la trasparenza, l'omogeneità e la speditezza delle procedure ed il cui aggiornamento sarà costante, celere, coerente con le innovazioni del mercato;

- il superamento dello studio di fattibilità e del progetto preliminare previsti dal precedente codice e l'individuazione del 1° livello progettuale nel progetto di fattibilità;

- l'informatizzazione delle procedure e l'introduzione di strumenti elettronici specifici, quali quelli di modellazione elettronica (BIM) per promuovere la qualità della progettazione, perché migliori progetti vuole dire minori costi per varianti e tempi di realizzazione delle opere più certi;

- l'introduzione di un rito speciale in camera di consiglio che consente l'immediata risoluzione del contenzioso relativo all'impugnazione dei provvedimenti di esclusione dalla gara o di ammissione alla gara per carenza dei requisiti di partecipazione;

- il potenziamento del ruolo dell'ANAC, nel quadro delle sue funzioni di vigilanza, di promozione e sostegno delle migliori pratiche e di facilitazione allo scambio di informazioni tra le stazioni appaltanti. Si tratta, dunque, di una riforma molto articolata che potrà consentire al Paese di ricevere un forte impulso al recupero del gap infrastrutturale, nel quadro di un processo trasformativo che passa anche per la formazione degli operatori e l'evoluzione delle prassi amministrative.

Dopo l'entrata in vigore del nuovo Codice, sono stati adottati e pubblicati in Gazzetta Ufficiale tre decreti attuativi. Essi hanno definito rispettivamente: i requisiti per partecipare alle procedure di affidamento dei servizi di architettura e ingegneria; gli indirizzi generali di pubblicazione di avvisi e bandi al fine di garantire adeguati livelli di trasparenza; l'elenco delle opere per cui sono necessari lavori di notevole complessità tecnica, quali strutture, impianti e opere speciali, per le quali non è ammesso l'avvalimento. Sono in corso le procedure di elaborazione ed approvazione di numerosi altri decreti attuativi, in particolare quello sulla riforma dei livelli di progettazione (Art. 23) e sulla trasparenza nella partecipazione di portatori di interessi e dibattito pubblico (Art. 22) che completeranno il mosaico normativo del nuovo Codice.

Per la corretta attuazione del Codice sono stati pubblicati altresì importanti documenti d'indirizzo. Nel luglio 2016 il MIT ha infatti emanato le Linee Guida per la compilazione del Documento di Gara Unico Europeo (DGUE). L'ANAC, invece, tra i mesi di settembre e novembre 2016 ha pubblicato, attraverso successive delibere, sei Linee Guida di attuazione del Codice, riguardanti aspetti centrali quali i compiti



pubblico”, per la partecipazione dei cittadini e dei portatori di interesse diffuso nel processo decisionale.

Ai fini della redazione del Documento Pluriennale di Pianificazione (DPP), come previsto dal D.Lgs. 228/2011 e conformemente a quanto indicato nel DPCM 3 agosto 2012, il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti ha predisposto nel 2016 le “Linee Guida per la valutazione degli investimenti in opere pubbliche” di propria competenza. Tale documento, che definisce i criteri e le procedure per la valutazione ex ante dei fabbisogni infrastrutturali e la valutazione ex-ante delle singole opere, nonché per la selezione degli interventi da includere nel DPP, costituisce l’elemento cardine che legittima effettivamente un nuovo approccio alla programmazione infrastrutturale incentrato sulla valutazione rigorosa degli investimenti pubblici.

Alla luce dell’importanza del documento, la nuova Struttura Tecnica di Missione del MIT ha predisposto anche il documento “Infrastrutture utili - Guida operativa alla valutazione ex ante degli investimenti pubblici” che, attraverso schemi esplicativi e quadri sinottici, fornisce ai soggetti coinvolti una lettura sintetica delle diverse fasi della valutazione ex ante delle opere.

Il nuovo codice degli appalti, come già detto, indica i due documenti cardine della programmazione infrastrutturale, rappresentati dal Piano generale dei trasporti e della logistica (PGTL) e dal Documento pluriennale di pianificazione (DPP), entrambi rientranti nella competenza del MIT, che risultano determinanti per i processi decisionali, finalizzati al percorso di miglioramento e potenziamento della dotazione infrastrutturale del Paese.

La norma affida al PTGL, da adottarsi ogni tre anni, l’indicazione delle linee strategiche delle politiche della mobilità delle persone e delle merci, nonché dello sviluppo infrastrutturale, mentre assegna, all’altro strumento di programmazione generale, il DPP, l’individuazione delle infrastrutture e degli insediamenti prioritari per

del responsabile unico del procedimento per l’affidamento di appalti e concessioni e i criteri di scelta dei commissari di gara.

Infine, sulla G.U. del 5 maggio 2017 è stato pubblicato il decreto legislativo 19 aprile 2017 n. 56, correttivo del Codice, a valle di una procedura di consultazione dei soggetti destinatari del provvedimento. L’intervento apporta modifiche e integrazioni per perfezionare l’impianto normativo del



lo sviluppo del Paese. Trattandosi di strumenti programmatori molto articolati, è prevista, oltre alla necessaria coerenza tra essi, una complessa procedimentalizzazione per l'adozione, al fine di assicurare il coinvolgimento di tutti gli attori istituzionali ed una valutazione comparativa di tutti gli interessi coinvolti.

Le modalità redazionali del primo DPP, che la norma prevedeva dovesse essere approvato entro un anno dal 19 aprile 2016, data di entrata in vigore del codice, sono state semplificate con il decreto correttivo al nuovo codice, adottato con il d.lgs 19 aprile 2017, n.56. In particolare, è stato previsto che il primo DPP potrà essere redatto anche *“nelle more dell’approvazione del PGTL”* (e quindi in assenza dello stesso) e avere un contenuto di indirizzo proprio del PTGL *“linee strategiche e gli indirizzi per il settore dei trasporti e delle infrastrutture”*, e dovrà contenere non più *“l’elenco delle infrastrutture e degli insediamenti prioritari”*, ma *“un elenco degli interventi”* coerente con gli indirizzi. È stata, altresì, eliminata per il primo DPP la possibilità per gli enti territoriali della formulazione di proposte, di cui al comma 5 dello stesso art. 201.

Pur prendendo atto di quanto comunicato al riguardo dall’Amministrazione, non può non evidenziarsi che la mancata adozione di tali documenti compromette la finalità di una valutazione *ex ante* dei fabbisogni strutturali, necessaria ad individuare gli interventi da attuare, in una logica di coerenza con gli obiettivi strategici della politica nazionale dei trasporti e delle infrastrutture.

Nelle more della redazione del PGTL e del DPP, sono stati redatti nel 2016, a cura della Struttura Tecnica di Missione, due documenti. Il primo documento, *“Le linee guida per la valutazione degli investimenti in opere pubbliche”*, predisposto ai sensi del art. 8 del d. lgs. n. 228 del 2011. Il secondo, *“Connettere l’Italia – Strategie per le infrastrutture di trasporto e logistica”*, con il quale vengono rielaborati i contenuti poi confluiti nell’allegato infrastrutture al Documento di Economia e Finanza (DEF) approvato ad aprile 2017, che delinea un processo di riforma della pianificazione e della programmazione in una visione della politica infrastrutturale che giunge fino al 2030.

Nel 2016 ha preso avvio l’attività di *project review* svolta dalla nuova Struttura

Codice, anche in seguito alla rilevazione di alcune criticità nella sua prima fase di attuazione, ma ne conferma i pilastri fondamentali.



Tecnica di Missione. Tale attività si compendia in azioni volte alla revisione progettuale di interventi infrastrutturali già programmati, laddove ricorrano determinate condizioni che portino a ripensare il quadro progettuale dell'intervento sia per motivi attinenti al superamento delle norme tecniche *illo tempore* vigenti per il progetto originale, sia per motivi legati alla stessa funzionalità e opportunità/utilità (e economicità) dell'opera.

Da questo punto di vista, le attività della Struttura Tecnica di Missione (STM) – che riveste una posizione preminente nell'articolazione funzionale dell'Amministrazione, forse al di là della stessa portata della norma che ne prevedeva la “possibile” istituzione – si concretizzano in proposte di varianti e modifiche progettuali nonché, dal punto di vista finanziario, nella revisione dei parametri e piani di previsione inseriti nello stesso scenario progettuale (con modifica principalmente dei piani economici finanziari dei soggetti proponenti).

Incerti, o almeno non conosciuti al momento, rimangono tuttavia gli effetti finanziari connessi alla *project review*, in termini di revoca dei finanziamenti relativi ai progetti revisionati, la cui realizzazione, peraltro, è condizionata dall'esito dell'eventuale contenzioso che potrebbe instaurarsi.

Peraltro, è da evidenziare che la *project review* potrebbe interessare anche i progetti di opere non ancora contrattualizzate ed ancora in *iter* autorizzativo che, come noto, solitamente richiede tempi lunghi per la sua conclusione.

Viene individuato nella Struttura tecnica di missione per l'indirizzo strategico, lo sviluppo delle infrastrutture e l'alta sorveglianza, sopra accennata, il soggetto deputato all'implementazione della funzione di indirizzo e pianificazione strategica in materia infrastrutturale. Attenzione viene poi posta nelle attività di promozione per il coinvolgimento di capitali privati nella realizzazione delle opere infrastrutturali di interesse pubblico.

Come nei passati esercizi, la missione di spesa più rilevante è quella incentrata sulle politiche per la mobilità, che rappresenta una parte fondamentale del bilancio del Ministero (circa il 55% delle risorse complessive e l'1% del bilancio dello Stato). Il Dipartimento dei trasporti, quale struttura di vertice, è impegnato direttamente, attraverso le sue otto Direzioni generali, nelle attività di programmazione,



regolamentazione, coordinamento e vigilanza, nonché nelle connesse procedure di spesa, per i diversi settori trasportistici.

Le risorse complessivamente assegnate a tale missione, in termini di stanziamenti definitivi di competenza, ammontano a circa 8 miliardi, di cui 2 destinati alla spesa in conto capitale e 6 afferenti la spesa corrente. Nell'ambito di quest'ultima sono destinate al finanziamento dei servizi di trasporto pubblico locale cospicue risorse (circa 4,9 miliardi), allocate sul capitolo 1315 relativo al "Fondo nazionale per il concorso finanziario dello Stato agli oneri del trasporto pubblico locale, anche ferroviario, nelle Regioni a statuto ordinario", finalizzate alla copertura finanziaria dei contratti di servizio nel settore dei trasporti, su gomma e ferroviario, che, a livello regionale e locale, le Amministrazioni interessate hanno sottoscritto con i fornitori del servizio.

Un'altra importante missione di spesa è rappresentata dalla missione "Infrastrutture pubbliche e logistica", per la quale la legge di bilancio 2016 ha stanziato circa 4,89 miliardi, in coerenza con gli assetti ordinamentali delle competenze che attribuiscono al Ministero le funzioni di programmazione, coordinamento, finanziamento, nelle fasi di realizzazione e gestione delle reti infrastrutturali di interesse nazionale e delle opere pubbliche. Si tratta principalmente di spesa in conto capitale, trasferita ai soggetti gestori delle reti, sia stradali che autostradali e ferroviarie, nonché per gli interventi connessi alla prosecuzione dei lavori di opere pubbliche strategiche (*in primis* il sistema MO.SE. di Venezia), che trovano copertura finanziaria sul capitolo di spesa 7060, con stanziamenti definitivi di competenza pari a circa 5,24 miliardi, senza tuttavia che sia riconoscibile lo stato di effettivo sviluppo dei progetti e del corrispondente *iter* autorizzativo.

Non di meno, alcune riflessioni critiche si impongono e sono le seguenti.

Il tratto caratteristico del bilancio del MIT è rappresentato dalla natura delle risorse (sia di parte corrente sia di parte capitale) di trasferimento a soggetti esterni all'Amministrazione. Quelle di parte corrente attengono alle risorse destinate a finanziare il TPL e trasferite alle Regioni in forza delle loro attribuzioni in materia di programmazione e gestione dei relativi servizi.



I trasferimenti maggiori di parte capitale riguardano sia le risorse destinate alle imprese quali RFI e ANAS titolari, rispettivamente, della gestione della rete ferroviaria, stradale e autostradale, per i finanziamenti a copertura degli interventi infrastrutturali previsti a carico di tali soggetti; sia le risorse che, previste in autorizzazioni legislative di spesa nell'ambito di un quadro normativo di finanziamento di importanti opere pubbliche, nonché di Piani e Programmi, di cui è capofila il MIT, vedono come soggetti beneficiari le stesse Amministrazioni regionali e comunali.

È da rilevare, però, che il consistente trasferimento di risorse a soggetti esterni all'Amministrazione, richiederebbe il potenziamento di un sistema di rilevazione e controllo, da adottare a cura del Ministero, degli indicatori di efficienza della spesa da parte dei soggetti beneficiari dei trasferimenti.

Inoltre, la cronica incapacità di provvedere tempestivamente a spendere le risorse disponibili – rilevabile dalla reiscrizione in bilancio dei residui passivi andati in perenzione negli esercizi precedenti il 2016, per circa 481 milioni, di cui 475 di parte capitale – è da mettere in stretta relazione, fatti salvi casi anomali, con le tempistiche di realizzazione delle infrastrutture, che prevedono tempi lunghi di completamento (di solito superiore ai tre anni) con entità dei fabbisogni non linearmente distribuiti negli anni, ma concentrati nel periodo centrale del tempo previsto per il completamento delle opere stesse, secondo il noto andamento cartesiano della curva ad “S”. Sarebbe, in proposito, importante verificare se si possano adottare linee di finanziamento pluriennale più flessibili e più aderenti al decorso dei tempi necessari per il completamento delle opere più impegnative.

Al fine di limitare il fenomeno dei debiti fuori bilancio, si ritiene che vada riservata una particolare attenzione alla gestione del contenzioso, sia con riferimento alle tipologie di giudizi, che per le ricadute sul bilancio in caso di soccombenza. Anche per arginare il sorgere di ulteriore contenzioso, il correttivo al nuovo codice appalti (d.lgs 19 aprile 2017, n.56) ha precisato che l'attività di revisione dei progetti ed interventi, già inclusi nei precedenti piani e programmi, attivata dalla Struttura tecnica di missione, avvenga tenendo conto, non solo della valutazione economica finanziaria, ma dell' “*obbligazione giuridica vincolante*”, che ex art. 200, comma 3, si realizza quando



“sia già intervenuta l’approvazione del contratto all’esito della procedura di affidamento della realizzazione dell’opera, nonché di quelli che costituiscono oggetto di accordi internazionali sottoscritti dall’Italia”.

I dati 2016 relativi ai diversi procedimenti giudiziari che hanno visto soccombente l’Amministrazione a fronte di plurime tipologie di contenzioso (appalti, lavori, forniture, onorari arbitrali, revisioni, sospensioni, revoche delle patenti di guida, giudizi delle Commissioni mediche locali, decurtazione dei punti ecc.) sono risultati pari a circa 2,6 milioni di euro, in netta diminuzione rispetto agli esercizi precedenti. Tuttavia, la sostanziale riduzione dell’importo relativo all’esercizio finanziario 2016 non è da attribuirsi ad una diminuzione del numero dei contenziosi o della relativa spesa, ma esclusivamente al protrarsi dei diversi gradi di giudizio, e quindi ad una casuale distribuzione nel tempo degli effetti negativi.

L’attività svolta nel 2016 dall’amministrazione nell’ambito del programma “Sviluppo e sicurezza della mobilità locale” è stata condizionata dalla sentenza n. 211/2016, con cui la Corte Costituzionale ha dichiarato l’illegittimità costituzionale dell’art. 1, comma 224, della legge 23 dicembre 2014, n. 190 (legge di stabilità 2015), nella parte in cui non richiedeva “l’intesa” con la Conferenza Stato-Regioni. È stato pertanto necessario ripercorrere i passaggi istituzionali, acquisendo la predetta intesa e prevedendo, coerentemente con le specifiche previsioni della legge di stabilità 2016, modalità per il rinnovo del parco autobus da destinare al TPL. Con D.M. 28 ottobre 2016, n. 345 sono state trasferite alle Regioni le risorse riferite alle annualità 2015 e 2016 (pari ad oltre 250 milioni di euro) per l’acquisto diretto di autobus.

Con ulteriore D.M. 23 gennaio 2017, n. 25, coerentemente con le specifiche previsioni della legge di stabilità 2016, sono state individuate le modalità innovative per il rinnovo del parco autobus e con lo stesso provvedimento, si è provveduto al riparto, tra le Regioni, dei 150 milioni di euro relativi al triennio 2017 - 2019. In particolare, con l’impiego delle predette risorse, alle quali si aggiunge la quota di cofinanziamento regionale, sarà sperimentata l’anzidetta modalità innovativa di acquisizione centralizzata, consistente nell’assegnazione alla Consip S.p.A. del ruolo di soggetto aggregatore e, quindi, dello svolgimento della gara per l’acquisizione di diverse



tipologie di autobus, suddivise in 9 lotti, tali da garantire ampia partecipazione del mercato e l'introduzione di mezzi con alimentazione alternativa (elettrici, metano, ibridi).

Altra problematica che coinvolge il Ministero è costituita dalla programmazione delle risorse afferenti il concorso finanziario dello Stato nel TPL. L'iter di approvazione del decreto ministeriale di riparto del Fondo Nazionale per il concorso finanziario dello Stato agli oneri del TPL per l'esercizio 2016, ai fini dell'erogazione del residuo 40% dello stanziamento, risulta in corso, a seguito della decisione del Ministero di mitigare alcuni "indicatori", utilizzati in precedenza per applicare penalità a quelle Regioni che non programmano in modo efficace, efficiente ed economico i servizi di trasporto pubblico locale e regionale.

Come evidenziato dalla Corte dei conti anche in passate Relazioni, le misure messe in campo per l'efficientamento del TPL potranno assicurare la loro piena efficacia quando saranno rimosse le rigidità derivanti dallo stato, ormai strutturale, di disavanzo di bilancio delle aziende di trasporto e quando troverà applicazione, anche nel sistema del trasporto pubblico locale, il meccanismo di ripartizione delle risorse pubbliche basato su costi standard di trasporto.

Tale conclusione appare in linea con quanto già espresso dalla stessa Corte in tema di trasporto pubblico regionale e locale nell'ultimo Rapporto sul coordinamento di finanza pubblica (maggio 2017) nel quale si afferma che *"in un disegno originariamente concepito nell'ottica di una gestione in larga misura autonoma affidata alle amministrazioni territoriali, vede nel tempo affermarsi una chiara tendenza alla messa a punto di un più definito e condiviso sistema centro/periferia di regolazione del settore, come risposta necessaria all'esigenza pressante di introdurre meccanismi di razionalizzazione nell'uso delle risorse pubbliche, che restano un sostegno di dimensioni importanti nel finanziamento del settore"*.

In ogni caso, sarebbe opportuno individuare, fin da ora, indicatori sulle prestazioni dei servizi resi, in modo da stimolare l'efficienza dei processi di spesa e di erogazione del servizio da parte dei soggetti che beneficiano dei trasferimenti.



2. La riforma delle Autorità portuali

Nel corso del 2016 è stato emanato il D.Lgs. 4 agosto 2016, n. 169, concernente la riorganizzazione, razionalizzazione e semplificazione della disciplina concernente le Autorità portuali di cui alla legge 28 gennaio 1994, n. 84, in attuazione dell'articolo 8, comma 1, lettera f), della legge 7 agosto 2015, n. 124. (in GU Serie Generale n.203 del 31-08-2016).

Il provvedimento si inserisce nelle politiche e nelle azioni intraprese dal Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti, con il Piano strategico nazionale per il rilancio della portualità e della logistica.

Le azioni previste dal decreto dovrebbero consentire ai porti italiani di diventare un sistema più capace di creare occupazione e sviluppo economico. Azioni nel segno di una forte semplificazione ed efficienza, con gli sportelli unici amministrativo e doganale, e nel segno di una nuova *governance* con 57 porti di rilievo nazionale coordinati da 15 Autorità di sistema portuale che, sul modello dei maggiori porti europei, verranno guidate da un *board* snello con ampia facoltà decisionale, con un ruolo strategico di indirizzo, programmazione e coordinamento del sistema dei porti della propria area e funzioni di attrazione degli investimenti sui diversi scali.

La riorganizzazione della *governance* dell'Autorità di Sistema Portuale prevede un "Comitato di gestione" composto da 3 a 5 membri, guidato da un presidente *manager*, di comprovata esperienza nell'economia dei trasporti e portuale e con ampi poteri decisionali, scelto dal Ministero delle Infrastrutture e dei trasporti d'intesa con la Regione o le Regioni interessate.

I rappresentanti degli operatori e delle imprese faranno parte, invece, degli "Organismi di partenariato della Risorsa Mare" con funzioni consultive: potranno partecipare al processo decisionale, ma non potranno più votare atti amministrativi.

Per garantire la coerenza con la strategia nazionale è prevista l'istituzione di una "Conferenza nazionale di coordinamento delle Autorità di Sistema Portuale", istituzionalizzata e presieduta dal Ministro; vi sarà una programmazione nazionale delle scelte strategiche e infrastrutturali, fino a definire un Piano regolatore portuale nazionale.



La forte centralizzazione delle scelte strategiche, è finalizzata ad evitare la competizione tra porti vicini e stimolare viceversa la cooperazione affinché i porti italiani si collochino in un asse europeo, come molo a Sud dell'Europa, al centro del Mediterraneo. Il decreto, che si sposa ad altre azioni in corso del Piano strategico, sostiene il ruolo dell'Italia, attraversata da quattro corridoi ferroviari Ten-t e con 8 mila chilometri di coste e punta sulla competitività dei nostri porti, la semplificazione delle procedure per facilitare il transito di merci e passeggeri, la promozione di centri decisionali strategici rispetto all'attività di porti in aree omogenee, la riorganizzazione amministrativa, il coordinamento centrale del Ministero.

Rispetto agli attuali 113 procedimenti amministrativi, svolti da 23 soggetti, il D.Lgs. n. 169 prevede l'istituzione di due sportelli che ridurranno drasticamente i tempi di attesa: lo Sportello Unico Doganale per il Controllo sulla merce, che già si avvale delle semplificazioni attuate dall'Agenzia delle Dogane e lo Sportello Unico Amministrativo per tutti gli altri procedimenti e per le altre attività produttive in porto non esclusivamente commerciali. Sono previste inoltre semplificazioni sulle modalità di imbarco e sbarco passeggeri e misure di snellimento delle procedure e innovazione amministrativa per l'adozione dei Piani Regolatori Portuali.

3. Il piano degli aeroporti

Il 2 gennaio 2016 è entrato in vigore il D.P.R. 17 settembre 2015, n. 201 concernente il Regolamento recante l'individuazione degli aeroporti di interesse nazionale (cd. Piano Aeroporti), composto di un solo articolo suddiviso in 13 commi.

I tratti più salienti sono costituiti dai seguenti commi.

Il comma 1 individua gli aeroporti e i sistemi aeroportuali di interesse nazionale, quali nodi essenziali per l'esercizio delle competenze esclusive dello Stato, in applicazione dei criteri fissati dall'articolo 698 del codice della navigazione, purché si realizzino le condizioni di cui ai successivi commi 4, 5 e 6, mentre il comma 2 individua quelli che sono gli scali che rivestono una particolare rilevanza strategica.

Il comma 3 individua le condizioni di quelli che vengono considerati i *gate* intercontinentali, mentre, il comma 4 individua due condizioni che devono realizzarsi



per far sì che gli aeroporti indicati nel comma 1 del presente decreto, siano considerati di interesse nazionale: 1) che l'aeroporto sia in grado di esercitare un ruolo ben definito all'interno del bacino, con una specializzazione dello scalo e una riconoscibile vocazione dello stesso, funzionale al sistema aeroportuale di bacino da incentivare; 2) che l'aeroporto sia in grado di dimostrare il raggiungimento dell'equilibrio economico-finanziario anche tendenziale e di adeguati indici di solvibilità patrimoniale. Tali condizioni, ai sensi del successivo comma 7, non sono richieste per gli aeroporti che garantiscono la continuità territoriale.

Il comma 5 dispone che l'aeroporto di Torino è considerato di particolare rilevanza strategica a condizione che realizzi, in relazione alle interconnessioni ferroviarie AV/AC tra le città di Torino e Milano, un sistema di alleanze con l'aeroporto intercontinentale di Milano Malpensa, finalizzato a generare sinergie di sviluppo reciproco e dell'intero bacino del Nord Ovest. Il comma 6 stabilisce, invece, che gli aeroporti di Pisa/Firenze sono considerati di particolare rilevanza strategica a condizione che realizzino una gestione unica.

Il comma 8 dispone che, entro 3 mesi dall'entrata in vigore del presente decreto, gli aeroporti di interesse nazionale, devono presentare al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, e all'ENAC, la documentazione dimostrativa del possesso delle condizioni di cui al precedente comma 4. In mancanza di tali condizioni, le gestioni sono tenute a presentare, nel termine di ulteriori 3 mesi, un piano industriale, corredato da un piano economico-finanziario, finalizzato alla realizzazione delle prescritte condizioni nel successivo triennio.

Il comma 9 dispone cosa devono fare i gestori degli aeroporti allo stato non inseriti tra gli scali di interesse nazionale. Il comma 10 stabilisce, invece, che Il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, avvalendosi dell'ENAC, verifica la realizzazione e il mantenimento delle condizioni di cui ai commi 4.

Il comma 11 stabilisce che gli aeroporti di interesse regionale o locale appartenenti al demanio aeronautico civile statale e le relative pertinenze, diversi da quelli di interesse nazionale, individuati, in base all'articolo 698 del codice della navigazione, dal presente decreto, sono trasferiti alle Regioni.



Il comma 12 stabilisce che il MIT vigila sull'attuazione di quanto previsto nel DPR, promuovendo, a tal fine, le intese con le altre Amministrazioni ed Enti competenti in ordine agli interventi di comune interesse, ed il comma 13 infine dispone che il MIT favorisca ogni azione a salvaguardia delle Regioni in cui non esistono aeroporti al fine di conseguire l'ottimizzazione delle connessioni intermodali con gli aeroporti più vicini.

4. Conclusioni

Per quanto attiene alla struttura del Ministero è da rilevare, il significativo ricorso a risorse esterne alla pubblica amministrazione, resosi necessario non solo per avvalersi di competenze di livello elevato, ma anche in relazione al blocco di fatto delle assunzioni di personale specie per i livelli delle qualifiche più elevate, che hanno già prodotto e produrranno nel tempo, perdita di risorse e di conoscenza da parte della struttura ministeriale. Si tratta di un nodo critico, che occorre sia affrontato in tempi brevi, per i rilevanti effetti negativi di un tale depauperamento di professionalità in un settore altamente strategico.

Sarebbe altresì auspicabile, un potenziamento delle funzioni del Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici, quale massimo Organo consultivo tecnico dello Stato, cui affiancare una struttura apposita per il monitoraggio dell'esecuzione degli indirizzi espressi nei voti adottati dall'Assemblea.

Per quanto attiene invece ai profili operativi si rileva che, a fronte della sempre più pressante importanza della conservazione del patrimonio infrastrutturale esistente, non si rinviene una specifica evidenza delle linee di attività del MIT connesse al miglioramento o adeguamento funzionale e di sicurezza di esso; ciò che i recenti collassi strutturali (si pensi a strade e ponti) hanno messo in tragica evidenza.

In ordine infine al sistema portuale ed aeroportuale, si rileva positivamente che il DEF 2017, deliberato dal Consiglio dei Ministri l'11 Aprile 2017, focalizza nel paragrafo IV.5 (porti e interporti) e nel paragrafo IV.6 (aeroporti) un ambito di strategie sinergiche che riguardano: i collegamenti ferroviari e stradali, le tecnologie per la velocizzazione e l'aumento delle capacità attuali, il miglioramento della accessibilità



marittima, gli interventi selettivi per l'ampliamento della capacità *terminal container* e Ro-Ro, i collegamenti su ferro, le tecnologie per l'ampliamento della capacità *air side* degli aeroporti esistenti e l'aumento selettivo delle capacità per *terminal* e piste sature o con prestazioni non adeguate.

* * *

ANDAMENTO DELLE MISSIONI ISTRUZIONE, UNIVERSITÀ E RICERCA (Estensore V.P.G. Sergio Auriemma)

Sommario: 1. Premesse metodologiche - 2. Il percorso di riordino del Sistema Istruzione - 3. L'attuazione delle deleghe di cui alla legge n. 107/2015 - 4. Talune aree di criticità persistenti - 5. Università e Ricerca - 6. Riflessioni di sintesi

1. Premesse metodologiche.

Relativamente al tema qui preso in esame, anche per i pregressi esercizi si è fatto osservare che l'area dell'Istruzione e della Formazione dei giovani si situa, da un lato, nell'ambito delle "Politiche sociali" e, per altro verso, risente delle "Politiche economico finanziarie", delle "Politiche per lo sviluppo e l'innovazione" (ad es. in tema di "Ricerca"), nonché dell'intera azione esplicita mediante trasferimenti di risorse agli Enti territoriali che esercitano, in materia, competenze amministrative proprie collaterali e, nel caso dell'Istruzione scolastica, talvolta anche competenze legislative concorrenti.

Muovendosi dentro un perimetro di analisi che si faccia carico di guardare al Sistema Paese nel suo complesso ed ai traguardi che, anno dopo anno, vengono concretamente raggiunti per la parte che qui interessa, non può sfuggire all'attenzione di un osservatore contabile, terzo e neutrale, il nesso di interdipendenza o di influenza condizionante tra Istruzione e Formazione dei cittadini da un lato e, dall'altro lato, il naturale sbocco delle conoscenze, competenze ed abilità acquisite verso il mondo del lavoro, nel quale il capitale umano, previamente formatosi a cura del Servizio Istruzione, è chiamato poi a partecipare fattivamente, come prevede la Costituzione (art. 3, comma 2), "*all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese*".

Questa transizione, peraltro, sempre nella dimensione di un imperativo programmatico che rimuova gli ostacoli che si frappongono al pieno dipanarsi delle



potenzialità che le persone possono porre al servizio del Paese, concorre a rendere effettivo anche l'ulteriore dettato costituzionale relativo al principio dello <<sviluppo culturale>> (art. 34 Cost.), il quale, nell'ottica del perseguimento di una "eguaglianza sostanziale", accorda tutela ai giovani capaci e meritevoli, seppur indigenti, assicurando loro il raggiungimento dei massimi gradi di istruzione.

Dati econometrici incontestabili hanno indotto negli ultimi anni, soprattutto nel mercato del lavoro, *"...l'eredità più dolorosa della crisi"*; se nel recente biennio e sul fronte occupazionale sono stati registrati labili miglioramenti grazie alla ripresa ciclica, a sgravi contributivi ed a provvedimenti volti a migliorare l'efficienza del mercato del lavoro, tuttavia *"...alla fine del 2016 meno del 60 % delle persone tra i 20 e i 67 anni aveva un impiego; era occupata appena una donna su due. Tra i giovani con meno di 30 anni, circa un quarto, un terzo nel Mezzogiorno, non aveva un lavoro né era impegnato in un percorso formativo"*¹¹¹

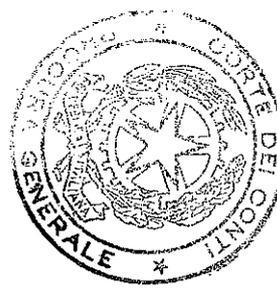
Il divario tra l'Italia ed altri Paesi ad economia avanzata è, quindi, innegabile; e lo è anche con riferimento ai livelli di istruzione formale, alle competenze di lettura e comprensione, logiche e analitiche, dove risaltano talune criticità relative al sistema scolastico e di istruzione superiore, alla formazione terziaria, alla ricerca.

Ciò finisce con il dover mettere in opera sforzi ancora più intensi ed impegnativi in termini di investimenti e di modernizzazione razionalizzatrice dei Sistemi formativi, allo scopo di non mortificare e paralizzare irreversibilmente incentivi per le giovani generazioni ad accrescere le proprie competenze, atteso che la crescita dell'economia dipende dalla quantità e dalla qualità della forza lavoro ed, a seguire, dalla capacità del sistema produttivo di allestire bacini recettivi di impiego che siano adeguati e soddisfacenti rispetto alle attese ed alle aspirazioni.

Vi è un aspetto non meno importante che interessa l'area della formazione culturale dei giovani.

Il Rapporto annuale Istat 2017 mostra come tra i fattori che generano diseguaglianza sociale operano certamente le dinamiche di formazione e redistribuzione

¹¹¹V. Banca d'Italia - Relazione annuale sul 2016 - Considerazioni finali del Governatore - Roma, 31 maggio 2017.



del reddito, ma anche taluni meccanismi di trasmissione intergenerazionale di svantaggi o vantaggi, quale ad esempio " *l'ereditarietà nei livelli di istruzione*". ¹¹²

Associando i titoli di studio dei figli a quelli dei genitori, l'Autorità statistica nazionale ha rilevato che oltre il 40% dei figli la cui famiglia d'origine ha un livello d'istruzione basso non va oltre il titolo di licenza media, e poco più del 10% riesce a ottenere un titolo universitario. All'opposto, tra i figli dei laureati, l'incidenza dei titoli di licenza media è meno del 4% e oltre il 60% ha acquisito un titolo universitario.

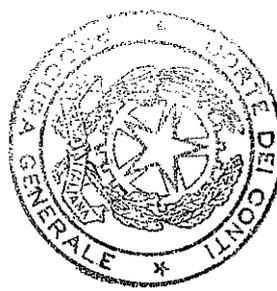
La capacità attuale del Sistema di istruzione di porsi come strumento di promozione dell'eguaglianza delle "opportunità" appare, pertanto, sostanzialmente limitata all'obbligo scolastico e, anche in quest'ambito, gli abbandoni sono fortemente correlati col titolo di studio conseguito dai genitori.

Il reddito familiare e, soprattutto, il livello di istruzione dei genitori condizionano, in misura altamente significativa, le scelte dei percorsi di istruzione secondaria, quelle di iscrizione all'università, la tipologia di studi cui si accede ed anche la possibilità di completare il percorso di studi.

Fermo restando questo "gap" di partenza, nonché il concomitante dato di un *trend* di crescita nel tempo del tasso di disoccupazione dovuto alla persistente crisi anche internazionale, si rileva comunque un contenuto calo del tasso di inoccupazione proprio per i laureati, che indica come l'istruzione, sia pure limitatamente, rappresenti un fattore protettivo.

Se, dunque, i dati statistici, nel loro complesso, si inquadrano dentro una prospettiva di Sistema che intenda puntare all'innalzamento, nelle nuove generazioni, della quota di individui in possesso di titoli universitari onde favorire una migliore competizione del Paese a livello internazionale, assume valore strategico la perequazione delle opportunità di formazione universitaria, che a sua volta postula azioni ed interventi diretti a favorire il transito dalla formazione professionale a quella universitaria, compresi i diplomi brevi professionalizzanti, nonché l'implementazione del sistema di borse di studio.

¹¹² V. Istat - Rapporto annuale 2017 - La situazione del Paese - Cap. IV Il mercato del lavoro - Roma 17 maggio 2017.



2. Il percorso di riordino del Sistema Istruzione.

Relativamente alla Missione Istruzione, posto che l'esercizio finanziario 2015 è stato connotato dall'entrata in vigore della legge n. 107 del 13 luglio 2015, recante *"Riforma del sistema nazionale di istruzione e formazione e delega per il riordino delle disposizioni legislative vigenti"*, il Rendiconto 2016 offre ora l'opportunità di cogliere i primi indicatori degli esiti attuativi delle opzioni legislative compiute.

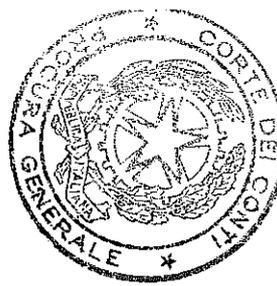
Orbene, codeste Sezioni Riunite hanno riscontrato l'avvenuta attuazione, nei tempi previsti, del Piano straordinario di assunzioni di personale docente (con la nomina in ruolo di più di 86.000 unità) unito alle nomine ordinarie effettuate per l'anno scolastico 2016/2017 (14.599 unità).

Ciò - oltre ad avere dato una non più differibile risposta alla notoria questione del reclutamento a tempo indeterminato oggetto di attenzione da parte della Corte Europea di Giustizia¹¹³ - ha indubbiamente realizzato un impatto positivo (in diminuzione) sulla consistenza complessiva del personale precario, come - a riscontro e nell'E.F. 2016 - attesta l'andamento in crescita delle spese destinate a redditi da lavoro dipendente, nel mentre per il settore Istruzione la componente retributivo-contrattuale è rimasta stabile.¹¹⁴

Meno incisivi, però, rispetto alle aspettative dei decisori politici del 2015 sono stati gli effetti dell'azione normativa riguardante:

- la consistenza delle graduatorie ad esaurimento - GAE (le quali hanno anche risentito di provvedimenti giurisdizionali concernenti l'inserimento dei diplomati magistrali);
- l'utilizzo di personale supplente /precario (la cui crescita nel 2016 deriva da varie incrostazioni strutturali, tra cui la mancanza di iscritti in alcune GAE, il non

¹¹³La Corte costituzionale, con la sentenza n. 187/2016, per quanto riguarda i docenti, è giunta alla conclusione che il programma straordinario di assunzione messo in opera dalla legge n. 107/2015 attraverso lo scorrimento della graduatoria oppure attraverso i concorsi riservati costituisce quella "misura adeguata" che la Corte del Lussemburgo (Corte di giustizia, Terza sezione, sentenza del 26 novembre 2014, nelle cause riunite C-22/13, da C-61/13 a C-63/13 e C-418/13, Mascolo ed altri) aveva ritenuto essere indispensabile. Per quanto riguarda invece il personale ATA, in mancanza di un analogo intervento straordinario, rimane la misura del risarcimento espressamente preso in considerazione dalla legge n. 107/2015.



tempestivo completamento di procedure concorsuali, gli effetti di una mobilità straordinaria che è stata regolata tramite atti disciplinatori di rango secondario o interno ed ha determinato scoperture di organico, l'istituzione di posti di sostegno in deroga).

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

Se, dunque, la proiezione programmatica di medio e lungo periodo assunta dai decisori politici prefigurava, tramite la legge del 2015, consistenti effetti di contenimento della spesa per il personale precario che, in uno con altre misure quali ad esempio la previsione di un organico "potenziato" per l'autonomia, avrebbe dovuto indurre risultati significativi e stabilizzati (cioè strutturali) sul versante delle spese da sostenere per supplenze brevi e saltuarie (attivabili nei casi di assenze dei titolari di cattedre e posti di insegnamento), va da sé che, almeno per il momento, l'obiettivo strategico d'insieme, con tutta evidenza, stenta ad essere perseguito.

Dati tendenzialmente più confortanti riguardano, invece, l'avviata misura normativa del potenziamento dei meccanismi di *alternanza scuola-lavoro*, volti a favorire il passaggio dal mondo dell'istruzione e della formazione al mercato del lavoro, a facilitare l'occupabilità giovanile ed a perseguire il non meno importante obiettivo collaterale di contrastare l'instirpabile e nefasto fenomeno della dispersione scolastica.

È stato rilevato da Codeste SS.RR. ciò che si legge con nettezza anche nel Documento di Economia e Finanza 2017 (DEF)¹¹⁵.

Rispetto all'anno precedente, nell'anno scolastico 2015/2016, la percentuale delle scuole con progetti di alternanza è passata dal 54% al 96%. Gli studenti che hanno partecipato sono stati 652.641, con un incremento del 139%, i percorsi di alternanza

¹¹⁴V. Relazione annuale Istat 2016, pag. 19.

¹¹⁵V. Documento di Economia e Finanza 2017 - Deliberato dal Consiglio dei Ministri l'11 Aprile 2017 - Sez. III - Programma nazionale di Riforma.



attivi sono passati da 11.585 a 29.437 (+154%) e le strutture ospitanti sono state 149.795 (+41%).

L'alternanza è stata svolta soprattutto in imprese (36,1% dei casi), a scuola, con l'impresa simulata o svolgendo attività interne, ad esempio nelle biblioteche (12,4%), nelle Pubbliche Amministrazioni (8,5%), nel settore *no profit* (7,6%) e per la restante percentuale in studi professionali, ordini e associazioni di categoria.

La Legge di Bilancio per il 2017 ha previsto un esonero contributivo per le assunzioni a tempo indeterminato di studenti che hanno svolto attività di alternanza scuola-lavoro o periodi di apprendistato presso la stessa organizzazione.

Ulteriori misure, collaterali, sono state programmate anche nel settore delle politiche attive del lavoro, tra cui la creazione dell'Agenzia Nazionale per le Politiche Attive del Lavoro (ANPAL), con l'obiettivo di coordinare le politiche a favore delle persone in cerca di occupazione (e di ricollocare i disoccupati sotto diversi regimi di disoccupazione) mediante la predisposizione di strumenti e metodologie a supporto degli operatori pubblici e privati del mercato del lavoro¹¹⁶.

Lungo la direttrice di una sinergia sistematica tra istruzione e mondo del lavoro va anche la previsione di *'tutor per la transizione scuola-lavoro'*, quali figure destinate ad aiutare le Scuole e le Università nella costruzione di rapporti stabili con le imprese e facilitare la progettazione e la realizzazione di percorsi di alternanza scuola lavoro, di tirocini, di apprendistato di primo livello e di alta formazione e ricerca.

L'affiancamento del tutor dovrebbe poter consentire ad ogni studente, a partire dal terzo anno della scuola secondaria di secondo grado, di pianificare un percorso personale di transizione scuola-lavoro¹¹⁷.

Altro capitolo di rilievo strutturale è quello riguardante il potenziamento dell'Istruzione tecnico-professionale e dell'Istruzione Tecnica Superiore (ITS).

Codeste Sezioni Riunite, riscontrati i risultati positivi raggiunti, suggeriscono di

¹¹⁶V. Decreto legislativo 14 settembre 2015, n. 150, recante *"Disposizioni per il riordino della normativa in materia di servizi per il lavoro e di politiche attive, ai sensi dell'articolo 1, comma 3, della legge 10 dicembre 2014, n. 183"*.

¹¹⁷L'intervento dovrebbe coinvolgere gradualmente 5.000 Istituti di scuola secondaria superiore di secondo grado (statali e paritari) e 60 tra Università e ITS (Istituti tecnici superiori), da giugno 2017 ad aprile 2019.



proseguire nella strada intrapresa, considerato che gli Istituti Tecnici Superiori (in sigla Its), che sono fondazioni di partecipazione con capofila un istituto tecnico secondario ed appaiono quali varianti delle *Sections de Technicien Supérieur* (Sts) francesi, rappresentano una realtà innovativa nel sistema terziario e sembrano rispondere in maniera efficace alle esigenze del mondo produttivo italiano.

Dette tipologie di istituti, anche se in linea con le principali esperienze europee, assumono al momento in Italia dimensioni che, se pur interessanti, serbano talune caratteristiche essenzialmente "locali", coinvolgono un numero limitato di studenti (circa lo 0,2 degli iscritti all'Università) e manifestano, in tal maniera, evidenti divari rispetto a sistemi più strutturati presenti in paesi nei quali, ad esempio, esiste la cd. "laurea professionale" triennale, che comporta un sostanziale ed efficace ampliamento dell'offerta formativa, capace di attrarre studenti provenienti da corsi di studi secondari tecnici o professionali e, per la popolazione connotata da *background* culturale più debole o insufficiente sostegno finanziario al diritto allo studio, semmai idonei a ridurre i tassi di abbandono scolastico.

Nel 2016 è stata avviata l'attuazione del *Piano Nazionale Scuola Digitale*, lanciato nell'ottobre 2015, che ha visto intrapreso il 65% delle azioni previste, con investimento di 500 milioni (su 1,1 miliardi stanziati) per lo sviluppo delle competenze digitali degli studenti, il potenziamento degli strumenti didattici e laboratoriali, la formazione dei docenti.

In particolare, sono stati stanziati: 88,5 milioni per il cablaggio interno delle scuole (6.600 quelle finanziate); 140 milioni per la realizzazione di ambienti digitali per la didattica integrata in oltre 5.500 scuole; 58 milioni per la creazione di laboratori territoriali volti a coniugare la didattica laboratoriale con l'innovazione, l'apertura al territorio e al mondo del lavoro; 28 milioni per la realizzazione di 1.800 *atelier* creativi (per i quali verranno investiti altri 40 milioni nel 2017); 7,5 milioni per le biblioteche scolastiche in chiave digitale e aperte al territorio.

È stato, inoltre, lanciato un bando da 5 milioni per la creazione di 25 curricula specifici sulle competenze digitali: la scuola potrà individuare percorsi per la didattica innovativa insieme a partner qualificati, quali ad esempio le università. Infine, è in corso



la formazione di circa 140.000 dipendenti della scuola, tra i quali: 8.300 animatori digitali, 25.000 docenti che costituiranno i 'team per l'innovazione' (composti da almeno tre persone per ciascuna scuola a sostegno degli animatori), 7.000 dirigenti scolastici, 18.500 tra Direttori dei Servizi Generali e Amministrativi, personale amministrativo e tecnico per la scuola primaria e secondaria e 10 docenti per ciascuna scuola (per un totale di 85.000 insegnanti circa).

Attraverso un piano di investimenti, basato su fondi strutturali per migliorare le competenze degli studenti, sono stati stanziati: 80 milioni per lo sviluppo del pensiero logico e computazionale e della creatività digitale e lo sviluppo delle competenze di cittadinanza digitale (*media e information literacy*); 50 milioni per l'educazione all'imprenditorialità, per percorsi di apprendimento, *hackathon*, incubazione e accelerazione; 40 milioni per l'orientamento (con particolare enfasi sulle carriere STEM soprattutto per le studentesse).

Nell'ambito del Piano Digitale sono state promosse diverse attività correlate al Piano Industria 4.0, con lo scopo di promuovere la cultura 4.0 tra gli studenti, creare competenze e stimolare la ricerca.

Quale politica di Governo, il DEF si propone un'azione di monitoraggio dell'intero Piano, che appare essere di particolare interesse per i riscontri sugli esiti dell'allocazione delle risorse finanziarie in bilancio che la Corte dei conti potrà svolgere nel corso del biennio 2017-2018, in considerazione appunto delle programmate e auspicabili interazioni tra le iniziative formative e le politiche attive di cui al Piano Industria 4.0.

Più in generale, importanza sistemica assumono anche gli interventi correlati al Piano nazionale per la formazione in servizio, obbligatoria e permanente, degli insegnanti, varato ad ottobre 2016 e che investe il triennio 2016-2019.

A tal riguardo, andrebbe attentamente osservato che molti degli obiettivi perseguiti dalla legge di riforma 107/2015 postulano il concreto ed efficiente sviluppo del Piano, al quale sono state peraltro destinate risorse finanziarie più consistenti di quelle impiegate in passato.

Il Piano, difatti, andando ad interessare tutti i docenti di ruolo, mira a superare



debolezze del sistema scolastico italiano per allinearlo ai migliori standard internazionali, ma anche a favorire la crescita e lo sviluppo professionale di tutto il personale della scuola, a sostenere il processo di consolidamento dell'autonomia scolastica e del sistema nazionale di valutazione, ad ottimizzare l'utilizzazione del neo-istituto organico dell'autonomia, quest'ultimo, a sua volta, fattore determinante per contribuire sia a comprimere il fenomeno della crescita del precariato alimentato dal conferimento di supplenze, sia a migliorare la qualità dell'offerta formativa da parte delle scuole.

Va, dunque, positivamente apprezzata l'attivazione di una piattaforma digitale (denominata S.O.F.I.A.) destinata a seguire, documentare e valorizzare il percorso professionale e la storia formativa di ogni insegnante, nonché a favorire un incontro tra domanda e offerta di formazione, l'una centrata sui bisogni dei destinatari e l'altra orientata alle reali esigenze del mondo della scuola¹¹⁸.

Nell'ambito dell'azione è stata ipotizzata, dall'anno scolastico 2017/2018, anche la creazione di un *portfolio digitale* volto a raccogliere esperienze professionali, qualifiche, certificazioni, attività di ricerca e pubblicazioni, storia formativa di ciascun docente, di talché si potrebbe persino cogliere la sinergia qualitativa (ove praticata) con le azioni formative incardinate nel Piano formativo d'istituto, che è parte integrante del Piano Triennale dell'Offerta formativa elaborato dal collegio dei docenti sulla base degli indirizzi del dirigente scolastico di ciascuna scuola, in tal maniera allineando il potenziamento delle competenze dei docenti con il progetto didattico complessivo offerto all'utenza scolastica.

Resta il fatto, però, che il MIUR ne ha immediatamente minimizzato la portata strategica affrettandosi a precisare, a seguito di dubbi insorti in proposito, che "*.....la piattaforma S.O.F.I.A. non coincide e non dà luogo alla produzione di un portfolio professionale del docente, per il quale saranno necessarie successive messe a punto culturali, professionali e tecniche, ma registra unicamente il quadro delle iniziative formative cui un docente intende partecipare (o ha partecipato). La sua utilizzazione è*

¹¹⁸V. Note MIUR prot. n. 22272 del 19.05.2017 e prot. n. 25134 del 01.06.2017.



pertanto di tipo personale, nel rispetto del D.lgs.196/2003, ed è finalizzata ad agevolare il docente nella predisposizione di un proprio curriculum professionale, per raccogliere le attività svolte e per impostare, su queste basi, una successiva formazione".

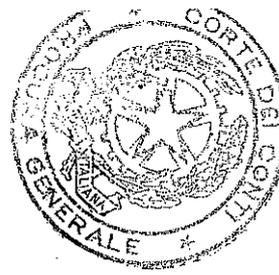
Relativamente ad un altro nodo critico che da tempo affligge il Sistema di Istruzione - l'edilizia scolastica - nel DEF 2017 è dato leggere che la piattaforma informatica "Anagrafe dell'edilizia scolastica", istituita dal MIUR ai sensi dell'art. 7 della legge n. 23/1996 e riattivata nel corso dell'esercizio 2015, contenente i dati relativi al patrimonio edilizio scolastico, è stata oggetto di un più recente accordo del novembre 2016 tra il Governo, le Regioni e gli enti locali, con cui sono stati definiti nuovi criteri relativi alle informazioni fornite dagli EELL sul proprio patrimonio di edilizia scolastica.

Fra gli obiettivi perseguiti vi è, inoltre, quello di integrare il *data base* con le altre banche dati del Ministero e delle altre Istituzioni (MIT, MIBAC, Ministero degli Interni, Protezione civile, ecc.) per una maggiore, e ove possibile completa, integrazione informativa.

I dati estratti dall'Anagrafe, relativi all'a.s. 2015-2016 (è attualmente in corso l'aggiornamento dei dati relativi all'a.s. 2016-2017) evidenziano 36.240 edifici attivi (in quanto vi si svolge attività scolastica ed associati dagli enti locali ad una istituzione scolastica) e 12 non attivi a seguito di calamità naturali cui si aggiungono ulteriori 5.925 edifici attualmente non censiti.

Interessanti appaiono i dati concernenti la dimensione e la vetustà degli edifici, con una maggioranza di piccole strutture (gli edifici inferiori ai 6000 metri cubi sono più del doppio di quelli fino a 12.000 metri cubi) costruite prima del 1975 (sul totale complessivo solo il 32,5% degli edifici risulta costruito dopo tale data, mentre risultano ancora attivi edifici costruiti prima del 1800).

In considerazione dello stato di degrado, mancanza di sicurezza e complessiva obsolescenza nella quale versano quindi gran parte degli immobili scolastici e della rilevanza strategica che il tema istruzione rileva per il "sistema paese", il governo, nelle ultime annualità, ha focalizzato gli investimenti su tale settore attraverso l'utilizzo di importanti risorse finanziarie nazionali e comunitarie.



Anche per questo versante, dunque, un accurato monitoraggio, a consuntivo annuale, dell'impiego di risorse finanziarie messe a disposizione dal bilancio dello Stato sarà indispensabile per cogliere la realizzazione di interventi manutentivi di ammodernamento infrastrutturale che costituiscono preconditione indispensabile per una regolare - oltre che affidabile in termini di sicurezza - erogazione del Servizio Istruzione.

3. *L'attuazione delle deleghe di cui alla legge n. 107/2015.*

È fatto notorio che la legge n. 107/2015, nel corso del 2016, ha superato positivamente un doppio scrutinio di legittimità costituzionale.

La Corte costituzionale, con la sentenza n. 187/2016 e per quanto riguarda i docenti, è giunta alla conclusione che il programma straordinario di assunzione attraverso lo scorrimento della graduatoria o i concorsi riservati costituisce quella "misura adeguata" che la Corte del Lussemburgo (Corte di giustizia, Terza sezione, sentenza del 26 novembre 2014, nelle cause riunite C-22/13, da C-61/13 a C-63/13 e C-418/13, Mascolo ed altri) aveva ritenuto essere indispensabile. Per quanto riguarda invece il personale ATA, in mancanza di un analogo intervento straordinario, rimane la misura del risarcimento espressamente preso in considerazione dalla legge 107.

Con la sentenza n. 284/2016, giudicando su ricorsi promossi dalla Regione Veneto e dalla Regione Puglia, la Consulta ha dichiarato inammissibili o non fondati numerosi, sollevati sospetti di illegittimità ed ha caducato unicamente due disposizioni: l'art. 1, comma 153, nella parte in cui non prevede che il decreto del Ministro dell'istruzione che provvede alla ripartizione di risorse finanziarie destinate a favorire la costruzione di scuole innovative dal punto di vista architettonico, impiantistico, tecnologico, dell'efficienza energetica e della sicurezza strutturale e antisismica sia adottato "sentita la Conferenza unificata", nonché l'art. 1, comma 181, lettera e), n. 1.3), nella parte in cui prevede che la delega conferita al Governo contempli anche la determinazione degli «*standard strutturali, organizzativi e qualitativi dei servizi educativi per l'infanzia e della scuola dell'infanzia*», trattandosi di un ambito di materia che va ricondotto alla competenza del legislatore regionale.



Altrettanto notorio è che la legge 107, per una parte ad immediata attuazione, per altra parte ha innescato numerose deleghe legislative, previste nei commi 180 e seguenti e venute a scadenza nei primi mesi del 2017.

Sono state esercitate otto deleghe, attraverso l'adozione di altrettanti decreti attuativi¹¹⁹.

Gli effetti, anche finanziari, che gli stessi avranno sul Sistema Istruzione potranno essere valutati solo negli anni a venire.

Per il momento, vale la pena soltanto osservare, attraverso un raffronto comparativo tra quanto previsto dalla legge di delega n. 107/2015 e quanto in concreto è stato realizzato dal legislatore delegato (il Governo), che non è stata data attuazione al comma 180, lettera a) nonché ai commi 143 e 183 della legge medesima.

Per essere ancora più chiari, per il momento non si è provveduto:

- a riordinare le disposizioni normative in materia di sistema nazionale di istruzione e formazione attraverso la redazione di un Testo Unico delle disposizioni in materia di istruzione già contenute nel T.U. di cui al decreto legislativo 16 aprile 1994, n. 297 ormai datato e caducato in molte sue parti, nonché in altre (numerossime) fonti normative non ancora ricondotte ad organicità;
- ad adottare decreti (ai sensi dell'articolo 17, commi 1 e 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400, e successive modificazioni) nei quali raccogliere per materie omogenee le *norme regolamentari* vigenti negli ambiti di cui alla legge 107, con le

¹¹⁹I provvedimenti adottati sono i seguenti : Decreto legislativo n. 59 del 13 aprile 2017, per il riordino, adeguamento e semplificazione del sistema di formazione iniziale e di accesso nei ruoli di docente nella scuola secondaria ; - Decreto legislativo n. 60 del 13 aprile 2017, per la promozione della cultura umanistica, la valorizzazione del patrimonio e delle produzioni culturali ed il sostegno della creatività; - Decreto legislativo n. 61 del 13 aprile 2017, per la revisione dei percorsi dell'istruzione professionale ed il raccordo con i percorsi dell'istruzione e formazione professionale; - Decreto legislativo n. 62 del 13 aprile 2017, per la valutazione e certificazione delle competenze degli studenti nel primo ciclo ed esami di Stato; - Decreto legislativo n. 63 del 13 aprile 2017, per l'effettività del diritto allo studio attraverso la definizione delle prestazioni, in relazione ai servizi alla persona, con particolare riferimento alle condizioni di disagio e ai servizi strumentali, nonché il potenziamento della carta dello studente; - Decreto legislativo n. 64 del 13 aprile 2017, che riordina la normativa in materia di istituzioni e iniziative scolastiche italiane all'estero attuando un coordinamento tra il Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale e il Ministero dell'istruzione dell'università e della ricerca nella gestione della rete scolastica e nella promozione della lingua e della cultura italiana all'estero; - Decreto legislativo n. 65 del 13 aprile 2017, relativo all'istituzione del sistema integrato di educazione e di istruzione dalla nascita sino a sei anni, a norma dell'articolo 1, commi 180 e 181, lettera e), della legge 13 luglio 2015, n.



modificazioni necessarie al fine di semplificarle e adeguarle alla disciplina legislativa conseguente all'adozione dei decreti legislativi delegati;

- ad apportare, con decreto interministeriale di concerto con il Ministro della economia e delle finanze, indispensabili modifiche al regolamento di cui al decreto del Ministro della pubblica istruzione 1° febbraio 2001, n. 44, provvedendo anche all'armonizzazione dei sistemi contabili e alla disciplina degli organi e dell'attività di revisione amministrativo-contabile dei convitti e degli educandati.

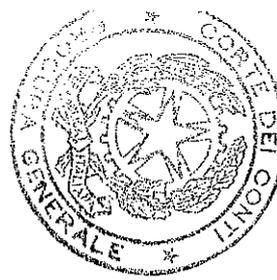
È verosimile che la scelta di non dare corso immediato ai summenzionati e già previsti provvedimenti normativi sia stata indotta, da un lato, dall'oggettiva complessità del riordino, esigente tempi di elaborazione divenuti forse incompatibili con la stringente scadenza della delega legislativa e, dall'altro lato, sia stata suggerita dalla opportunità di procedere, solo successivamente, ad un riassetto normativo globale recettivo anche delle novità recate dai decreti delegati varati nel maggio 2017.

La calendarizzazione progressiva dell'entrata in vigore delle singole disposizioni dettate con i citati decreti delegati, ove presente, attesta inoltre la complessità della materia trattata, ma talvolta anche l'esistenza di una normazione pregressa che si intende fare temporaneamente salva onde consentire un passaggio più "soft" verso nuovi e diversi assetti regolatori, od ancora una sorta di "sperimentazione", da realizzare sul campo, che potrebbe preludere ad ulteriori e future modifiche adoperandosi il congegno della delega "correttiva".

Relativamente alle abrogazioni, va tenuto presente che, al di là di quelle esplicite, opera e funziona *ex lege*, anche nel caso della normazione scolastica, l'art. 15 delle Disposizioni sulla legge in generale premesse al codice civile. In estrema sintesi, l'interprete potrebbe, semmai, ravvisare abrogazioni "per incompatibilità", non incluse espressamente nel testo del singolo decreto delegato.

Da ultimo, va dato risalto ad una circostanza che interessa alcuni dei provvedimenti normativi adottati. Si tratta di quei decreti che si occupano di "materie" per le quali sussiste una *competenza concorrente* tra Stato e Regioni, oppure si rilevano

107; - Decreto legislativo n. 66 del 13 aprile 2017, recante norme per la promozione dell'inclusione scolastica degli studenti con disabilità.



ambiti di competenze intrecciate tra Stato, Regioni, Autonomie speciali, Enti locali.

Di seguito, in estrema sintesi, gli esempi principali.

Il d.lgs. n. 61/2017 si occupa della revisione dei percorsi dell'istruzione professionale, nonché del raccordo con i percorsi dell'istruzione e formazione professionale. Ciò non può che avvenire nel rispetto dell'articolo 117 della Costituzione.

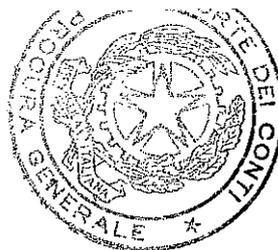
Per tale ragione, l'art. 14 del decreto fa per espresso salve le competenze delle Regioni a Statuto speciale e delle Province autonome di Trento e di Bolzano, che provvedono alle finalità del decreto legislativo nell'ambito delle competenze ad esse spettanti ai sensi dello statuto speciale e delle relative norme di attuazione e secondo quanto disposto dai rispettivi ordinamenti.

Il d.lgs. n. 63/2017 si occupa della effettività del *diritto allo studio*, attraverso la definizione delle prestazioni, in relazione ai servizi alla persona, con particolare riferimento alle condizioni di disagio e ai servizi strumentali e, in questo modo, investe un ambito competenziale che conosce un peculiare intreccio di materie, ai sensi dell'art. 117 della Costituzione.

Pertanto, nel mentre l'art. 1 del decreto individua le finalità da perseguire limitandosi ad affermare "*nel rispetto delle competenze e dell'autonomia di programmazione*", l'art. 2 elenca tassativamente i Servizi che lo Stato, le Regioni e gli Enti locali, nell'ambito delle rispettive competenze e nei limiti delle effettive disponibilità finanziarie, umane e strumentali disponibili a legislazione vigente, devono programmare per erogare interventi a sostegno al diritto allo studio delle alunne e degli alunni, delle studentesse e degli studenti da fornire su tutto il territorio nazionale (servizi di trasporto e forme di agevolazione della mobilità; servizi di mensa; fornitura dei libri di testo e degli strumenti didattici indispensabili negli specifici corsi di studi; servizi per le alunne e gli alunni, le studentesse e gli studenti ricoverati in ospedale, in case di cura e riabilitazione, nonché per l'istruzione domiciliare).

Infine, l'art. 11 appronta una *Conferenza nazionale* a composizione mista che assicuri una *governance* condivisa tra le varie competenze costituzionalmente intersecate nella materia del diritto allo studio.

La tanto attesa definizione dei *livelli essenziali delle prestazioni*, deputati a dare



concretezza attuativa all'articolo 1, comma 181, lettera f) della legge 107 del 2015, è dunque mancata.

I LEP nel settore dell'Istruzione e Formazione continuano a restare un concetto astratto, cui si fa costante riferimento senza mai averne chiarito i contenuti.

Senza pretendere di esaurire le esplicitazioni di livelli essenziali astrattamente elencabili, sembra ragionevole affermare, anche sulla scorta della giurisprudenza costituzionale disponibile al riguardo, che potrebbero far parte dell'oggetto definitorio dei LEP nella materia dell'istruzione tematiche concernenti: • i requisiti soggettivi (tra cui l'età anagrafica) di accesso alle scuole • i requisiti e le modalità generali di formazione e reclutamento del personale insegnante (anche al fine della garanzia della libertà di insegnamento) • le modulazioni generali riguardanti i diritti di partecipazione (anche collegiale) e i doveri di famiglie ed alunni • i meccanismi per la valutazione degli alunni e del rendimento (anche in ragione della spendibilità legale del titolo di studio) • la disciplina degli esami • i parametri quantitativi generali per la formazione delle classi • i parametri quantitativi generali riferibili all'integrazione scolastica di disabili o soggetti in situazione di svantaggio • taluni parametri di massima per la programmazione della rete scolastica • aspetti e profili concernenti risorse, servizi, standard di funzionamento e di organizzazione, visti e regolati nella prospettiva di "prestazioni" di servizio ai cittadini. Autorevoli conferme circa l'ascrivibilità di alcuni dei summenzionati aspetti al tema dei LEP sono già intervenute, ad esempio attraverso la sentenza n. 279/2005 della Corte costituzionale e con riferimento al decreto legislativo n. 59/2004 sul primo ciclo, che ha recato disposizioni concernenti l'assetto pedagogico, didattico e organizzativo.

Probabilmente, è la dichiarata invarianza finanziaria del riordino normativo di attuazione della legge n. 107/2015 che non ha consentito di specificarli meglio e per tutti gli ambiti materiali di interesse, poiché essi avrebbero imposto determinazioni ed interventi correlati specifici, omogenei sull'intero territorio nazionale, nel mentre la Costituzione non permette di definirli, qualora espressi in termini di diritti esigibili, senza che siano stanziato risorse adeguate e



corrispondenti.

4. Talune aree di criticità persistenti.

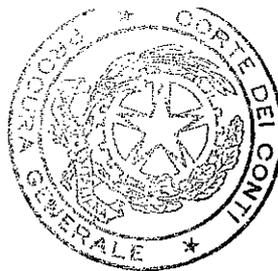
L'ampiezza degli interventi normativi di riordino innescati dalla legge 107 lasciava di per sé intuire, sin dal 2015, il fisiologico verificarsi di stasi o di difficoltà connesse all'attuazione del nuovo disegno regolatore, specie nella fase iniziale di assestamento del Sistema, ben potendosi prefigurare taluni effetti di trascinamento indotti dal pregresso compendio normativo ed in attesa della messa a regime delle nuove norme.

Si è già fatto riferimento a quanto rilevato da codeste Sezioni Riunite in ordine alla discrasia tra il progetto normativo di esaurire in tempi relativamente brevi le Graduatorie ad esaurimento (GAE), con successivo ripristino dell'ordinaria regola di immissione in ruolo mediante concorso pubblico, e la risultanza verificatasi nel 2016 con un ripopolamento delle stesse e, dunque, una flessione molto più limitata delle stesse (appena un terzo). Rimane, peraltro, in piedi la questione del personale della scuola dell'infanzia, non incisa dai provvedimenti straordinari assunzionali.

Altro nodo al momento irrisolto concernente il tema dei servizi di pulizia, per il quale la prevista scadenza e risoluzione delle convenzioni intercorse nel tempo con aziende aggiudicatarie di lotti esternalizzati ha registrato l'adozione del recente D.L. n. 50 del 2017 che, in relazione alla condanna, per condotta restrittiva della concorrenza contraria all'art. 101 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, ha prorogato gli atti contrattuali ed ha introdotto una complessa procedura di rinnovo delle gare demandando alla Consip, nelle more della conclusione delle procedure, l'aggiudicazione di un appalto – ponte.

In sostanza, rimane integro il problema dei lavoratori appartenenti alla categoria dei LSU, nel mentre il tema dell'impiego del personale ATA non ha registrato ancora alcun avvio a soluzione.

L'analisi finanziaria di codeste SS.RR. ha poi continuato a registrare, anche per il 2016, la criticità concernente l'ammontare dei debiti fuori bilancio, sia per mancati rimborsi all'INAIL (447,5 milioni), sia per spese di lite.



Nel primo caso (prestazioni erogate a seguito di infortuni nel corso del lavoro o delle esercitazioni didattiche laboratoriali e di educazione fisica, dovuti a carenze di risorse), si rende necessaria, tra l'altro, l'evocazione di una particolare attenzione da riservare agli obblighi di prevenzione, sicurezza e vigilanza sugli alunni intestati al personale dirigenziale, docente ed ATA, in ragione della responsabilità di natura contrattuale che insorge con l'iscrizione degli alunni.

Nel secondo caso (notevoli esposizioni debitorie per soccombenza nelle liti giudiziarie, pari a 18,5 milioni), varrebbe forse la pena di rimeditare, tra l'altro, la questione dell'organizzazione e funzionamento efficiente degli uffici del contenzioso lavoristico, specie in sede territoriale.

È ovvio che la soccombenza nelle controversie giurisdizionali non necessariamente si collega a difettosità delle difese svolte dall'Amministrazione, considerata l'esistenza, nel comparto, di una congerie di norme stratificate, risalenti a fonti normative unilaterali ma anche pattizie o negoziali, sovente affette da aporie o contraddittorietà che vengono rilevate dai giudici del lavoro e determinano la condanna dell'Amministrazione.

In una diversa prospettiva, dunque, si potrebbe confidare negli effetti del recente d. lgs. 25 maggio 2017, n. 75 recante modifiche e integrazioni al decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (e, segnatamente, agli articoli 2 in tema di fonti e 40 in tema di Contratti collettivi nazionali e integrativi), nonché ancor più nella ridefinizione del contratto collettivo nazionale di lavoro di comparto (in attesa di rinnovo da lungo tempo ed in corso di trattative).

Gli effetti in discorso, se accuratamente seguiti dai decisori politici, potrebbero tradursi in una meglio definita e chiara perimetrazione dei rapporti tra le materie regolate da norme di legge e le materie destinate ad essere oggetto di contrattazione sindacale.

Ciò potrebbe andare a beneficio della certezza del diritto e della prevedibilità delle decisioni assumibili dai giudici del lavoro, quali aspetti che potrebbero entrambi concorrere a dissuadere da inutili azioni o resistenze in giudizio.

Nel contempo - e come rilevato più in generale da codeste Sezioni Riunite nella



"Relazione sugli esiti delle verifiche sui dati del Rendiconto della Spesa" per tutte le Amministrazioni dello Stato - si potrebbero auspicare meccanismi organizzati e strutturali di costante monitoraggio del contenzioso allo scopo di individuare cause, possibili rimedi o misure deflative o di raffreddamento dei contenziosi seriali, procedure più snelle per il tempestivo pagamento di debiti erariali volto ad evitare incrementi dovuti all'attivazione di procedure esecutive o di ottemperanza a sentenze di condanna, apposite allocazioni in Bilancio di poste contabili prudenzialmente calcolate in base ad un ponderato rischio dei fattori di soccombenza nelle liti giudiziali.

5. Università e Ricerca.

Con riguardo alla Missione "Università e Ricerca" codeste Sezioni Riunite hanno in premessa preannunciato l'approvazione in corso del Referto sul Sistema universitario 2011-2015, previsto dall'art. 5, comma 21, della legge n. 537 del 1993, che avrà modo di soffermarsi analiticamente sul quadro complessivo della gestione delle università, anch'esse coinvolte nei generali obiettivi di razionalizzazione, contenimento e riqualificazione della spesa pubblica.

Relativamente al Sistema dell'Alta Formazione Artistica, Musicale e Coreutica (AFAM)¹²⁰, è all'esame presso la competente commissione del Senato un disegno di legge (A.S. n. 322) concernente, tra l'altro, la delega al Governo per la riorganizzazione della rete territoriale delle Istituzioni AFAM, secondo un modello fondato sulla costituzione di "Politecnici delle Arti", che perseguono l'obiettivo di un potenziamento migliorativo dell'offerta formativa nazionale.

Con decreti dell'ottobre e del novembre 2015 è stata costituita, presso il Dipartimento della formazione superiore e per la ricerca, una Commissione che, nelle more della ridefinizione delle procedure per la rielezione del Consiglio Nazionale per l'Alta Formazione Artistica e Musicale (CNAM) svolge le valutazioni tecniche relative agli ordinamenti didattici dei corsi AFAM delle Istituzioni di cui all'art. 1 della legge 21

¹²⁰ Il Sistema comprende le Accademie di Belle Arti statali (20), le Accademie di belle arti legalmente riconosciute (20), gli Istituti Superiori di Studi Musicali (74 di cui 55 Conservatori di musica statali e 18 ex Istituti musicali pareggiati), gli Istituti Superiori per le Industrie Artistiche (5), l'Accademia Nazionale



dicembre 1999, n. 508 e delle altre Istituzioni non statali, per le finalità di cui agli artt. 10 e 11 del decreto del Presidente della Repubblica n. 212/2005.

In relazione agli organici, non risultando possibile ampliare l'organico esistente (approvato con i decreti interministeriali risalenti agli aa.ss. 2000/2001 e 2001/2002), al fine di assicurare l'invarianza della spesa per il personale, è stato necessario ricorrere all'istituto della "conversione" delle cattedre, consentendosi alle istituzioni di deliberare, sentiti gli organi di governo interni, la conversione di alcune discipline in altre più confacenti all'indirizzo formativo, la conversione di un profilo del ruolo amministrativo in un altro, nonché, in casi particolari di effettiva necessità, la conversione di una cattedra in un posto di personale amministrativo.

È noto che la legge 21 dicembre 1999, n. 508, ha riformato il settore definendolo come destinato ad erogare una formazione superiore di livello universitario e di natura specialistica.

Il decreto del Presidente della Repubblica 28 febbraio 2003, n. 132, ha dotato le istituzioni AFAM di autonomia statutaria, regolamentare, e organizzativa; il successivo decreto del Presidente della Repubblica 8 luglio 2005, n. 212, ha indicato i principi e criteri generali della loro autonomia didattica, prevedendo l'articolazione degli studi in tre cicli, secondo il modello già adottato dal sistema universitario e ispirato dalla Dichiarazione di Bologna. I corsi di studio sono strutturati in crediti (è stato adottato il sistema di crediti europeo ECTS) e, in coincidenza con il rilascio dei nuovi diplomi accademici, è previsto il rilascio del nuovo tipo europeo di certificazione, noto come Supplemento al diploma (*Diploma Supplement*).

Va, dunque, senz'altro condiviso l'auspicio formulato da Codeste SS.RR. affinché si realizzi un inserimento a tutti gli effetti del sistema AFAM all'interno del comparto dell'istruzione superiore, quale occasione per il rilancio e la valorizzazione di un'offerta formativa che costituisce un punto di forza anche sul piano internazionale, considerata la rilevante presenza di studenti stranieri ed il prestigio di cui gode la formazione artistica e musicale italiana.



È, peraltro, evidente che per assicurare l'equipollenza dei titoli rilasciati dall'AFAM a quelli di livello universitario il Sistema andrebbe fornito di coerenti meccanismi di valutazione esterna, analogamente a quanto previsto per le Università.

Un profilo cruciale attinente al settore dell'Università e della Ricerca è costituito dal Programma Nazionale di Ricerca 2015-2020 che, diversamente dalle precedenti pianificazioni, si configura come uno strumento di priorità e coordinamento caratterizzato da immediata eseguibilità, atteso che identifica delle aree di specializzazione, per dare priorità alle iniziative di ricerca applicata più promettenti, e si articola in sei programmi coerenti con sei macro-obiettivi, per ciascuno dei quali sono dettagliate azioni correlate.

Il primo obiettivo è l'internazionalizzazione, il coordinamento e l'integrazione delle iniziative nazionali con quelle europee e globali. Il peso crescente delle risorse europee rispetto a quelle nazionali ed in ultima analisi di quelle ad accesso competitivo rispetto a quelle ordinarie, impongono un ribaltamento del paradigma nelle attività di programmazione nazionale. Per questo il PNR integra organicamente la programmazione e le risorse dello Stato con le risorse Europee, in particolare le Politiche di Coesione e quelle del Programma Quadro per la Ricerca e l'Innovazione 2014-2020 denominato *Horizon 2020*, e allinea ciascuno dei Programmi del PNR a criteri e strumenti concordati a livello europeo.

Il secondo obiettivo attiene alla centralità data all'investimento nel capitale umano, proponendosi di formare, potenziare, incrementare il numero di ricercatori, creando un contesto ed opportunità in grado di stimolare i migliori talenti e renderli protagonisti della produzione e del trasferimento di conoscenza alla società nel suo complesso.

Il terzo obiettivo è quello di dare un sostegno selettivo alle infrastrutture di ricerca, serbandone attenzione alle infrastrutture di ricerca, in particolare della ricerca di base. Il PNR definisce e avvia per la prima volta il processo di valutazione delle infrastrutture, allineandolo ai criteri e ai meccanismi europei dell'European Strategy Forum on Research Infrastructures (ESFRI).

Il quarto obiettivo guarda alla collaborazione pubblico-privato; in tale ambito, i



Cluster Tecnologici Nazionali, costituiti coerentemente con le aree di specializzazione della ricerca applicata, sono riconosciuti come infrastrutture permanenti per il dialogo tra università, enti pubblici di ricerca e imprese e tra centro e territori. Con questo Programma.

Il PNR riconosce, inoltre, come prioritario l'ingaggio con la società attraverso il sostegno dell'innovazione sociale, della filantropia per la ricerca, e di azioni di comunicazione e informazione costante e trasparente sul ruolo della ricerca.

Il quinto obiettivo è il Mezzogiorno: vengono poste in essere azioni prioritarie per il sostegno alla ricerca e innovazione in quest'area del Paese, ponendo in sinergia Programma Operativo Nazionale, Programmi Operativi Regionali e risorse ordinarie.

Il sesto obiettivo, nella sostanza propedeutico a tutti gli altri, è quello di perseguire efficienza e qualità della spesa, attraverso la definizione e il rafforzamento di processi di valutazione, monitoraggio, trasparenza, semplificazione e rafforzamento amministrativo.

Ad ognuno dei sei macro-obiettivi corrispondono un Programma di intervento e specifiche linee di azione, cui dovranno far seguito i necessari atti ministeriali per attuare la strategia complessiva in maniera puntuale.

Gli stanziamenti seguono la suddivisione nei sei programmi, articolati in 28 linee di azione, ed assicurano un budget triennale di 2.428,6 milioni provenienti, in particolare: a) dalla quota discrezionale e non vincolata alla copertura delle obbligazioni per spese fisse e partite similari del Fondo di finanziamento ordinario delle università - FFO (652,7 milioni) e del Fondo ordinario degli enti di ricerca- FOE (339,9 milioni); b) dal Fondo per gli investimenti nella ricerca scientifica e tecnologica - FIRST (176,4 milioni); c) dalle risorse provenienti dal Fondo integrativo speciale per la Ricerca - FISR (60,8 milioni); d) dalle risorse assegnate al PON Ricerca e innovazione - 2014-2020 (698,8 milioni); e) dalle risorse provenienti dal Fondo per lo sviluppo e la coesione - FSC (500 milioni).

In coerenza anche con quanto previsto in ordine all'allineamento degli interventi sia con il livello europeo sia con quello regionale, il PNR individua, inoltre, due fonti di risorse concorrenti: il POR 2014-2020 con fondi SIE e cofinanziamento nazionale



(Fondo di Rotazione) e *Horizon 2020* che è il nuovo Programma del sistema di finanziamento integrato destinato alle attività di ricerca della Commissione Europea.

Il complesso dei finanziamenti di diretta competenza del MIUR, che rientrano negli strumenti di attuazione del PNR, è molto articolato e comprende, da un lato, i finanziamenti strutturali distribuiti nei diversi capitoli di competenza del Dipartimento per la Formazione Superiore e la Ricerca, fra i quali il Fondo Ordinario degli Enti (FOE) e il Fondo di Finanziamento Ordinario delle Università (FFO) cui si aggiungono una serie di altri strumenti specifici e, dall'altro, i finanziamenti strutturali aggiuntivi e coniugabili con tutti gli strumenti disponibili della strategia nazionale di sviluppo.

Si tratta delle risorse iscritte nell'unico programma "Ricerca scientifica e tecnologica di base e applicata", appartenente alla Missione "Ricerca e innovazione" del bilancio del MIUR, che assorbe i precedenti programmi e il cui stanziamento definitivo si attesta a 2.291 milioni (2.155,7 milioni nel 2015).

A queste si sommano, poi, le risorse concorrenti delle Amministrazioni regionali, nazionali e comunitarie che contribuiscono al raggiungimento degli obiettivi del PNR.

Le prime attuazioni del PNR si sono concentrate sulle 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 FIRST e la necessaria attività di programmazione da parte delle università e degli enti di ricerca delle quote, sempre più esigue, di risorse non finalizzate alle spese di natura vincolata.

Nell'ambito del programma Capitale umano le azioni attivate riguardano la promozione dei "dottorati innovativi", l'intervento "Fare ricerca in Italia" e l'intervento "*Contamination Lab*".

Infine, nel programma dedicato all'efficienza e alla qualità, è stato inserito il Social Impact Finance (SIF). Si tratta di uno strumento a cui il PNR attribuisce un ruolo di rilievo, essendo diretto a sostenere lo sviluppo di nuovi strumenti finanziari che abbiano la capacità, da un lato, di valorizzare le conoscenze della ricerca rilevanti per le sfide sociali emergenti, dall'altro, di favorire processi di innovazione e trasformazione sociale connessi allo sviluppo di nuove tecnologie. Gli interventi possono essere



presentati da Università Statali e Enti Pubblici di Ricerca vigilati dal MIUR. L'Avviso, pubblicato nell'ottobre 2016, prevede una dotazione complessiva di 1 milione di risorse FISR; alla scadenza dei termini sono pervenute 8 proposte progettuali, attualmente in fase di valutazione.

Misure per l'Università e la Ricerca sono state incluse nel Piano Industria 4.0, con l'obiettivo di formare 200mila studenti universitari attraverso percorsi formativi adeguati, istituire circa 1.400 dottorati di ricerca sull'industria e una Cabina di Regia dell'industria.

È prevista l'istituzione di centri di eccellenza (*Competence center*) nazionali, scelti tra centri di ricerca e università che svolgeranno il ruolo di perno intorno a cui far ruotare lo sviluppo della ricerca in ambito tecnologico e per i quali sono stati stanziati 20 milioni¹²¹.

I risultati della seconda Valutazione della Qualità della Ricerca (VQR) realizzata dall'ANVUR - che ha analizzato la produzione scientifica delle università italiane tra gli anni 2011-2014 - mostrano che le università stanno convergendo verso uno standard comune e più elevato di qualità della ricerca. I risultati della VQR saranno utilizzati per ripartire tra le università la parte premiale (1,4 miliardi) del Fondo di Finanziamento Ordinario (FFO) per il 2016.

Con la Legge di Bilancio per il 2017 sono stati molteplici gli interventi che hanno riguardato il settore universitario. Innanzitutto, è stata estesa la *no-tax* area per i corsi di laurea magistrali e per gli studenti universitari fino al primo anno fuori corso (ivi incluse le strutture dell'AFAM). È stata inoltre ampliata la platea di studenti che può beneficiare di sconti sulle tasse: il contributo annuale massimo dovuto sarà pari al 7% della quota di ISEE eccedente i 13.000 euro (per gli studenti che appartengono a un nucleo familiare il cui ISEE è compreso fra 13.001 e 30.000). Le minori entrate delle Università sono state compensate con finanziamenti pari a 55 milioni nel 2017 e 105 milioni a regime a partire dal 2018 attribuiti al FFO e da ripartirsi secondo il calcolo del costo standard per Ateneo. Inoltre sono stati stanziati 50 milioni all'anno, a partire dal

¹²¹I centri di eccellenza individuati sono i Politecnici di Milano, Bari e Torino, la scuola Sant'Anna di Pisa, l'Università di Bologna con la mecatronica e l'Università Federico II di Napoli.



2017, per l'incremento del FIS (il Fondo Statale per il diritto allo studio universitario) che passa da 162 a 217 milioni; sono state, inoltre, istituite 400 borse di studio annue per il merito (15.000 euro ciascuna), per studenti in situazione di particolare disagio economico. Infine, sono stati destinati 5 milioni all'orientamento nella scelta del percorso universitario e al tutorato. Per il Fondo di finanziamento degli atenei, sono stati assegnati 45 milioni l'anno per il finanziamento delle attività di ricerca di base. Ai fini della valorizzazione dell'eccellenza, sono stati assegnati 271 milioni l'anno per il finanziamento dei 180 migliori Dipartimenti universitari sulla base dei risultati della VQR. Per il sostegno delle attività di carattere internazionale, sono stati stanziati 25 milioni aggiuntivi sul Fondo ordinario per gli Enti di ricerca (FOE) e previsti interventi in ricerca inseriti fra le finalità del nuovo Fondo del MEF per investimenti in infrastrutture.

5. Riflessioni di sintesi.

Nel contesto del "*Programma nazionale di riforma*" che il Governo, tramite il DEF 2017, ha portato all'attenzione dell'U.E. e tra le risposte di *policy* alle principali sfide economiche cui sono chiamate le economie degli Stati avanzati figura un apposito capitolo (III.5) che mette insieme indicazioni riferite al *mercato del lavoro*, alla *scuola* ed alla *lotta alla povertà*.

Le indicazioni sono sottolineate quali misure volte a dare "*impulso alla crescita, agli investimenti e all'occupazione*", che si "*...accompagnano agli sforzi promossi in questi anni per rimuovere gli impedimenti strutturali alla crescita su molti fronti*",

Per l'attuazione delle deleghe de 'La Buona Scuola', la Legge di Bilancio per il 2017 ha previsto risorse per 500 milioni dal 2019 (300 nel 2017 e 400 nel 2018). Inoltre, sono stati stanziati 140 milioni nel 2017 e 400 dal 2018 per il personale della scuola con lo scopo di aumentare l'organico dell'autonomia. Infine, per il sostegno agli studenti, è stata fissata una detrazione IRPEF del 19 % per tutti gli iscritti alle scuole di ogni ordine e grado e confermata la Card cultura per i giovani che compiono 18 anni nel 2017.

Dato atto di tutto questo, sono innegabili i tempi lunghi dell'itinerario riformatore elaborato tramite la legge 107 del 2015.



La nuova configurazione degli Esami di Stato a conclusione del secondo ciclo di istruzione vedrà la luce a decorrere dal 2019, così come i nuovi meccanismi di accesso all'insegnamento e la formazione iniziale dei docenti.

Il nuovo ordinamento degli istituti professionali andrà in vigore nel 2018-19 a partire dalle classi prime.

L'intero *Sistema integrato di servizi educativi e di scuole dell'infanzia per i bambini da zero a sei anni* (d. lgs. n. 65/2017) imporrà un percorso di Accordi da raggiungere in sede di Conferenza Stato-Regioni-Autonomie locali, affinché possano essere concertati e condivisi, tra i diversi soggetti istituzionali coinvolti, sia le priorità di sviluppo del sistema, sia le azioni concrete da compiere, sia l'allocazione e l'attribuzione delle risorse nel contesto del cd. Piano Finanziario di supporto.

Dunque, ben oltre le disposizioni scritte, assumeranno valore decisivo le "politiche attive" progressivamente messe in opera, cioè le decisioni ministeriali, i provvedimenti regolatori ed amministrativi assunti anno dopo anno, le risorse liberate ed in concreto messe a disposizione, le sinergie collaborative da parte delle scuole e degli operatori scolastici che, nel loro insieme, andranno a dare corpo e spessore agli intenti ed agli obiettivi innovatori proclamati dal Legislatore.

È anche da auspicare che, a fronte dell'esercizio di competenze così variegata e diffuse tra più attori istituzionali, non rivivano le opacità e criticità interpretative che, a partire dalla riforma costituzionale del 2001, hanno chiamato la Corte costituzionale a dover svolgere un'intensa e minuziosa opera di ricucitura di dubbi ed incertezze nei reciproci rapporti tra Stato, Regioni, Enti locali.

Le materie della "istruzione", della "istruzione e formazione professionale" e del "diritto allo studio" espongono numerose linee di intersezione od intreccio e, per tale ragione, durante l'arco temporale dal 2004 al 2016 la Corte costituzionale ha dovuto pronunciare una nutrita serie di sentenze volte a chiarirne, ripetutamente, gli esatti margini e le reciproche delimitazioni. E questa situazione, come si è avuto occasione di evidenziare in precedenza, continua a registrare l'assenza di una precisa individuazione e determinazione dei livelli essenziali per l'esercizio del diritto allo studio.

Non meno importante, in prospettiva, è il tema della regolazione riferibile alla



contabilità delle scuole, che sconta il limite del suo attuale ancoraggio ad un regolamento (n. 44/2001) datato e da razionalizzare, semplificare e modernizzare in molte sue parti, ovviamente nell'osservazione di principi contabili nazionali ed europei.

Anche la tematica delle "disabilità" e dell'inclusione degli alunni che studiano portandone il peso ha un cammino ancora lungo, tutto da percorrere, nonostante il varo del decreto n. 66/2017.

Di recente il Consiglio di Stato ha diffusamente ripercorso le numerosissime tappe, anche normative, che hanno dato luogo ad un contenzioso definito "seriale", diffusissimo tra famiglie e MIUR circa le ore di sostegno da attribuire agli alunni con disabilità, a seguito della sentenza della Corte Costituzionale n. 80 del 2010¹²².

Il giudice amministrativo ha sottolineato, al riguardo, la qualità molto scarsa della normativa di settore, frammentaria, disarmonica, di difficile lettura sia per i genitori, sia per gli operatori scolastici.

Né ha mancato di sottolineare, secondo Costituzione, l'imporsi di una lettura attuativa delle disposizioni normative sulla tutela degli alunni disabili e di quelle sulla organizzazione scolastica che veda "*...la prevalenza delle posizioni degli alunni sulle esigenze di natura finanziaria*".

Un'ultima nota di sintesi va dedicata al tema della Ricerca.

In precedenza si è detto come il Programma Nazionale di ricerca 2015-2020, tra i suoi vari obiettivi portanti, si sia proposto meccanismi strutturali di coordinamento e dialogo tra università, enti pubblici di ricerca e imprese e tra centro e territori.

Un ruolo importante assolvono, dunque, anche gli Enti pubblici di ricerca (Epr), resi oggetto delle previsioni di cui al d. lgs. 218/2016.

Il provvedimento normativo, in attuazione dell'articolo 13 della legge n. 124/2015 ed in coerenza con la Raccomandazione della Commissione Europea dell'11 marzo 2005 riguardante la Carta Europea dei ricercatori e il Codice di Condotta per l'Assunzione dei Ricercatori (2005/251/CE) e con le indicazioni contenute nel documento *European Framework for Research Careers*, ha messo mano all'ordinamento degli stessi, ha dettato norme per la semplificazione delle attività, per la

¹²²V. Cons. Stato, sentenza n. 2023 del 3 maggio 2017.



valorizzazione del merito scientifico e tecnologico, per la valutazione della ricerca che, ferma restando la competenza di ogni singolo Ministero vigilante (complessivamente 7), in ordine alla missione istituzionale di ciascuno degli Enti, ha affidato all'Agenzia Nazionale di Valutazione del Sistema Universitario e della Ricerca (ANVUR) il compito di redigere apposite linee-guida in tema di metodologie per la valutazione dei risultati della ricerca, organizzativi ed individuali, di concerto con la Consulta dei Presidenti, dirette, in particolare, alla valutazione della qualità dei processi, dei risultati e dei prodotti delle attività di ricerca, di disseminazione della ricerca e delle attività di terza missione, ivi compreso il trasferimento tecnologico relativo a tali attività.

Nella logica della semplificazione è stato anche soppresso il controllo preventivo di legittimità su atti e contratti (assunzionali) stipulati ai sensi dell'articolo 7, comma 6, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, addirittura senza neppure fare distinzione tra personale addetto alla ricerca e personale addetto allo svolgimento di mere mansioni amministrative¹²³.

È rimasto per il momento irrisolto il tema, pur evidenziato ed auspicato da più parti, di tendere ad una unificazione sia dello stato giuridico dei ricercatori, sia delle funzioni di coordinamento e vigilanza in materia di ricerca, da assegnare ad un unico Dicastero.

Tuttavia, il passo in avanti compiuto per lo meno appare essere indicatore di una nuova attenzione rivolta al tema della ricerca.

Se l'Italia è afflitta da criticità e ritardi nella crescita della produttività del lavoro, indubbiamente tra i numerosi fattori frenanti figura anche l'insufficienza della capacità innovativa del sistema economico-produttivo, a sua volta condizionata in negativo da deboli investimenti in ricerca e sviluppo, cronicamente bassi sia sul versante pubblico che su quello privato.

È evidente che l'esistenza di un'Agenzia Nazionale di valutazione del sistema universitario e della ricerca può assicurare impulsi alla rimozione dei fattori frenanti.

Ma anche per questa parte, la limitatezza delle risorse a disposizione, comparata a quelle più decisamente messe in campo in altri Paesi, nonché i ritardi che devono

¹²³V. Parere reso dalla Corte dei conti con delibera SS.RR: n. 6/2016/Cons del 27 settembre 2016.



essere via via colmati anche sul fronte del potenziamento della qualità didattica degli Atenei (tra i quali, peraltro, figurano talune eccellenze riconosciute anche a livello internazionale), segnano un itinerario per certi versi ancora arduo ed impervio, ma da seguire e monitorare per superare l'arretramento di cui tuttora soffre l'intero Sistema formativo ed invertirne, definitivamente ed in positivo, la tendenza.

* * *

AMBIENTE (Estensore V.P.G. Paola Briguori)

Sommario: 1. Il Ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare; 1.1 Le aree operative del Ministero; 1.2 I dati finanziari; 1.3 ISPRA e SOGESID; 1.4 L'Istituto Superiore per la protezione e la ricerca ambientale; 1.5 La SOGESID S.p.A.; 2. L'ecorendiconto; 2.1 Risorse finanziarie destinate alla spesa primaria ambientale; 2.2 Spesa primaria ambientale per Ministero e per Missione; 2.3 La spesa primaria ambientale realizzata; 3 L'emergenza ambientale nei più recenti interventi normativi; 3.1 La legge n. 132 del 2016; 3.2 La direttiva generale 2016; 3.3. Il decreto legge 29 dicembre 2016, n. 243 convertito con modificazioni dalla L. 27 febbraio 2017, n. 18; 4. Il codice dell'ambiente; 4.1 Dati statistici e monitoraggio; 4.2 Le prime sentenze della Cassazione;

1. Il Ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare

1.1. Le aree operative del Ministero

Il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare (MATTM) svolge funzioni e compiti propri dello Stato in quattro grandi aree:

- la salvaguardia della qualità dell'aria con la necessità di un utilizzo sempre più diffuso di energia pulita (solare, geotermica, eolica, idroelettrica);
- la tutela quali-quantitativa del sistema idrico e l'ottimizzazione delle risorse idriche nei diversi settori di utilizzo (civile, industriale ed irriguo);
- la protezione e conservazione della biodiversità, al fine di mantenere alta la qualità dell'ambiente in termini di conservazione;
- la gestione delle risorse naturali e lo smaltimento dei rifiuti e il risanamento dei siti inquinati.



Si tratta di attività, e in special modo quella dello smaltimento dei rifiuti e la bonifica dei siti inquinanti, di grandissima attualità, con implicazioni di forte impatto sociale ed economico (si rammenta che il nostro Stato in materia ha subito diverse condanne della Corte di Giustizia dell'U.E.). Infatti, la gestione dei rifiuti, gli interventi di bonifica dei siti inquinati e la tutela delle risorse idriche rientrano tra i principali obiettivi del Dicastero, unitamente alla sorveglianza, al monitoraggio ed al recupero delle condizioni ambientali, con particolare riferimento all'inquinamento atmosferico, acustico, elettromagnetico e marino.

Con riferimento agli interventi di bonifica sul territorio, i dati relativi agli avanzamenti fisici (terreni e falde acquifere) evidenziano ritardi nel completamento delle attività di ripristino dei luoghi. Emerge una difficoltà di governo dei processi, che nei fatti determina l'esigenza da un lato di approvare piani straordinari e, in casi particolari, anche la necessità di accentrare la direzione ed il controllo degli interventi in un commissario straordinario. D'altro canto, la complessità degli interventi programmati determina in molti casi il mancato rispetto delle tempistiche (cronoprogrammi) previste negli atti medesimi, con conseguenze di vetustà delle progettazioni preliminari realizzate.

A livello internazionale, attraverso il programma *Sviluppo sostenibile, rapporti ed attività internazionale*, il Ministero provvede all'erogazione dei contributi obbligatori a favore di progetti di cooperazione internazionale e del contributo al *green climate fund* in esecuzione dell'accordo di Parigi collegato alla convenzione delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici, adottato a Parigi il 12 dicembre 2015.

Un settore di rilievo di competenza della Direzione Generale per la tutela del territorio e delle risorse idriche (oggi della Direzione generale per i rifiuti e l'inquinamento) è la gestione del *Sistema di controllo della tracciabilità dei rifiuti* (SISTR), la cui concessione alla Selex service management s.p.a. è prorogata sino al 31 dicembre 2017¹²⁴. Il sistema, sorto nel 2009, rimasto inattuato per lungo tempo

¹²⁴ L'articolo 12 del Decreto legge 30 dicembre 2016 n. 244 (cd. mille proroghe) stabilisce che fino alla data del subentro nella gestione del servizio da parte del nuovo concessionario e, comunque, non oltre il 31/12/2017, al fine di consentire la tenuta in modalità elettronica dei registri di carico e scarico e dei formulari di accompagnamento dei rifiuti trasportati nonché l'applicazione delle altre semplificazioni e le



e partito in ritardo con molte criticità, è finalizzato a consentire la tracciabilità in tempo reale di tutta la filiera del trasporto dei rifiuti speciali a livello nazionale e dei rifiuti urbani per la Regione Campania, soprattutto nella fase finale di smaltimento, attraverso l'utilizzo di sistemi elettronici in grado di dare visibilità al flusso in entrata ed in uscita dei mezzi di trasporto dalle discariche. Resta per il momento in vigore anche il sistema del cd doppio binario.

Al fine di migliorare e supportare la prevenzione e la gestione dei rifiuti, nell'esercizio 2016 iniziative specifiche sono state finalizzate al potenziamento del ruolo della gestione dei rifiuti nell'economia circolare, con l'obiettivo affidato di promuovere ed incentivare lo sviluppo di nuove tecnologie di recupero, di riciclaggio e di trattamento dei rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche.

1.2. I dati finanziari

Sul piano finanziario, lo stanziamento complessivo di competenza iscritto nello stato di previsione del MATTM per il 2016 ammontava nel ddl iniziale a 774,91 milioni di euro (con un incremento rispetto al dato assestato 2015 pari al 16,3%), mentre quello definitivo si attesta a 1.402,84 milioni di euro (+81% in raffronto alla previsione iniziale e + 110% in confronto al dato assestato 2015), di cui il 67% destinato alla spesa in conto capitale. In fase di gestione si registrano variazioni positive pari a 627,9 milioni (di cui 108 milioni per reiscrizioni dei residui perenti), quasi interamente connesse alla spesa in conto capitale (oltre il 91%) per interventi previsti dalla legge 28 dicembre 2015, n. 221 in materia di *green economy*. A fronte di stanziamenti definitivi incrementati di circa il 35%, principalmente nella spesa in conto capitale, gli impegni 2016 sulla competenza registrano una flessione del 3%, a cui corrispondono residui di nuova formazione di

opportune modifiche normative, continuano ad applicarsi gli adempimenti e gli obblighi di cui agli articoli 188, 189, 190 e 193 del decreto legislativo 3 aprile 2006 n. 152, nel testo previgente alle modifiche apportate dal decreto legislativo 3 dicembre 2010 n.205, nonché le relative sanzioni.

Durante questo periodo le sanzioni per mancata o errata tenuta del registro cronologico o della scheda Sistri non si applicano.

Fino alla data del subentro nella gestione del servizio da parte del nuovo concessionario le sanzioni per la mancata iscrizione o per il mancato pagamento del contributo sono ridotte del 50 %.

In sostanza, quindi, sino al subentro nella gestione del servizio da parte del nuovo concessionario (e, comunque, non oltre il 31/12/2017) continua ad applicarsi il cosiddetto doppio binario che prevede la tenuta dei registri in modalità cartacea e, per gli obbligati, anche con il sistema informatico.



notevole entità (circa 780 milioni).

1.3. ISPRA e SOGESID

Come già segnalato lo scorso anno, risulta che le funzioni tecniche del Ministero dell'Ambiente sono svolte principalmente, se non esclusivamente, in mancanza di un ruolo tecnico interno al Ministero, attraverso ISPRA e SOGESID che presentano un alto livello di dipendenza finanziaria dal MATTM, con trasferimenti in media nel triennio 2014-2016 per oltre 110 milioni di euro.

La SOGESID, in particolare, a sua volta opera con proprio personale (a tempo determinato o indeterminato) ovvero come stazione appaltante del Ministero, a seconda delle modalità previste nelle convenzioni; pertanto, i dati finanziari relativi alla spesa di personale del Ministero devono ritenersi relativi e poco significativi.

Si auspica, pertanto, un riordino dell'organizzazione, prevedendo l'istituzione di ruoli tecnici onde poter esprimere una scelta gestionale ispirata a principi di economicità, efficienza e trasparenza dell'azione amministrativa anche nell'ottica della programmazione. Non v'è dubbio che, nell'ottica dell'economicità e dell'efficienza, il Dicastero necessiti di una riorganizzazione delle risorse umane che implichi la dotazione nei propri ruoli di personale tecnico-specialistico, portatore di professionalità adeguata e di *know how* idoneo.

Focalizzando l'attenzione sulla spesa e sulle unità di personale, dal 2014 al 2016 complessivamente il numero degli addetti si è incrementato di circa il 24% e la relativa spesa, di oltre l'8%, al netto delle spese per consulenza di tali organismi, il cui importo diminuito nel 2016 va messo in relazione con l'aumento del personale assunto da SOGESID S.p.A.

Per ISPRA si registra una spesa decrescente (€ 91.289 nel 2014; € 88.863 nel 2015; € 86.845 nel 2016), al contrario di SOGESID (€ 10.662 nel 2014; € 27.334 nel 2015; € 27.334 nel 2016).

In conclusione, il dato di spesa di personale iscritto nel bilancio del Ministero non è rappresentativo della reale esposizione finanziaria



dell'Amministrazione a causa della carenza del ruolo tecnico interno e della conseguente dipendenza strutturale del Ministero per lo svolgimento di compiti istituzionali e per le attività tecnico-scientifiche e di controllo ambientale da organismi esterni (ISPRA; SOGESID spa); eguali considerazioni possono svolgersi per il dato di spesa impegnata in bilancio per la voce "studi e consulenze", che per l'anno 2016 risulta pari a circa 312 mila euro.

1.4. L'Istituto Superiore per la protezione e la ricerca ambientale

L'ISPRA¹²⁵ - Istituto Superiore per la protezione e la ricerca ambientale -, ente pubblico di ricerca con autonomia tecnica, scientifica, organizzativa, finanziaria, gestionale, amministrativa e contabile, è stato istituito nel 2008 per effetto dell'accorpamento di tre enti vigilati dal Ministero stesso (Agenzia per la protezione dell'ambiente-APAT, Istituto centrale per la ricerca scientifica applicata al mare - ICRAM, Istituto nazionale per la fauna selvatica - INFS) con lo scopo di razionalizzare l'attività dei suddetti tre Enti, nell'ottica del contenimento della spesa pubblica.

L'ISPRA è sottoposto alla vigilanza del Ministro dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare che impartisce le direttive generali, alle quali l'Istituto si attiene nel perseguimento dei propri compiti istituzionali, e provvede al trasferimento delle risorse finanziarie afferenti il contributo ordinario destinato al medesimo Istituto e allocato sullo stato di previsione del MATTM sui pertinenti capitoli di bilancio¹²⁶.

Compito dell'ISPRA è lo svolgimento di "*attività di ricerca, consulenza strategica, assistenza tecnico-scientifica, sperimentazione e controllo, conoscitiva, di monitoraggio e valutazione, nonché di informazione e formazione, anche post-*

¹²⁵ Vedi *ultra* le riflessioni sulla legge n. 132 del 2016, che ha ricondotto a sistema quelle che erano le singole componenti della preesistente organizzazione che coinvolgeva le 21 Agenzie Regionali (ARPA) e Provinciali (APPA), oltre a ISPRA

¹²⁶ L'articolo 2, comma 6, del DPCM 10 giugno 2014, n. 142, recante il *Regolamento di organizzazione del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare*, dispone che il Ministro si avvale dell'ISPRA per i compiti istituzionali e le attività tecnico-scientifiche e di controllo ambientale di interesse nazionale. In particolare, l'articolo 3, comma 1, lettera k) prevede che il Segretario generale del Ministero coadiuva il Ministro nella redazione delle direttive generali all'ISPRA per il perseguimento dei compiti istituzionali, nonché, con la collaborazione della Direzione per gli Affari Generali e del personale, nell'esercizio della vigilanza sull'ISPRA.



universitaria, in materia ambientale”, esercitando le funzioni già di competenza dei tre Enti in esso confluiti, promuovendo in tale ambito “lo sviluppo del sistema nazionale delle Agenzie e dei controlli in materia ambientale di cui cura il coordinamento”, garantendo “l’accuratezza delle misurazioni e il rispetto degli obiettivi di qualità e di convalida dei dati anche attraverso l’approvazione di sistemi di misurazione, l’adozione di linee guida e l’accreditamento dei laboratori”.

Lo Statuto dell’ISPRA è stato approvato in data 27 novembre 2013.

Nel corso del 2016 è stata sottoscritta con il Ministero la Convenzione triennale per il periodo 2016-2018 (prevista dall’art.12, comma 4 del D.M. 123/2010), con cui sono stati disciplinati e uniformati i rapporti tra l’Istituto e le strutture del Ministero, nonché individuate le attività istituzionali che l’ISPRA è tenuto a svolgere in base alle molteplici e specifiche normative di settore (denominati Servizi Ordinari), per lo svolgimento delle quali il Ministero trasferisce annualmente un contributo ordinario, il cui importo è stabilito in legge di Bilancio.

La spesa sostenuta nel 2016 dal MATTM, sulla base della stipula di 54 convenzioni a titolo oneroso copre impegni pari a euro 19.172.717.

1.5. La SOGESID S.p.A.

La SOGESID S.p.A., costituita con decreto del Ministero del tesoro di concerto con il Ministero del bilancio e della programmazione economica il 27 gennaio 1994, ai sensi dell’articolo 10 del D.lgs. 3 aprile 1993, n. 96, è una società *in house providing* interamente partecipata dal Ministero dell’economia e delle finanze.

Ai sensi e per gli effetti di quanto disposto dall’articolo 1, comma 503, della Legge 27 dicembre 2006, n. 296, come recepito nello statuto societario, la SOGESID svolge attività strumentali alle esigenze, finalità, competenze ed attribuzioni istituzionali del MATTM, che pertanto detiene il potere di indirizzo e di controllo sull’operatività della Società esercitando un controllo analogo a quello che esercita sui propri servizi¹²⁷.

¹²⁷Il d.PCM n. 142 del 10.07.2014, recante Regolamento di organizzazione del Ministero dell’ambiente e della tutela del territorio e del mare, stabilisce che il Ministro si avvale della Sogesid per le attività strumentali alle finalità e attribuzioni istituzionali del Ministero, nel rispetto dei requisiti richiesti dalla normativa e giurisprudenza comunitaria e nazionale per la gestione *in house*. Lo stesso Regolamento,



La Società opera per disposizione di legge nel campo della protezione dell'ambiente e nel settore della progettazione e dell'esecuzione di lavori, con particolare riferimento alle attività di messa in sicurezza e bonifica dei siti di interesse nazionale (SIN) inquinati, sia in regime ordinario che emergenziale.

Essa svolge altresì, nel settore delle infrastrutture idriche, attività che rientrano sia nelle competenze del Ministero dell'Ambiente che nelle attribuzioni del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti (MIT).

Nell'ambito delle competenze del Ministero dell'Ambiente e della loro interrelazione con quelle del MIT, nonché di quelle connesse al funzionamento degli uffici del Ministero dell'Ambiente, la SOGESID *può su base convenzionale fornire assistenza, prestazioni di servizi e, ai fini della realizzazione di opere, svolgere la funzione di stazione appaltante.*

Come rilevato già dalla Sezione Controllo Enti di questa Corte¹²⁸, una rilevante

all'art. 3 comma 1 lett. K, prevede che il Segretariato generale, con la collaborazione della Direzione affari generali e personale, coadiuva il Ministro nell'esercizio del controllo analogo sulle attività di SOGESID e della vigilanza dell'ISPRA.

¹²⁸Corte dei conti Sezione Controllo Enti deliberazione n. 11/2013 del 26 febbraio 2013 Determinazione e relazione della Sezione del controllo sugli enti sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria della SOGESID S.p.a. per l'esercizio 2011: "... una parte consistente dell'attività produttiva della società è costituita da prestazioni a favore del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del Mare previste in apposite convenzioni per supporto tecnico alle sue attività istituzionali. Esse sono svolte mediante risorse umane direttamente impiegate presso differenti Direzioni generali del Ministero.....Tuttavia occorre evitare che le convenzioni di cui trattasi finiscano per costituire, in proiezione futura, un anomalo fattore di aggravamento dei costi del personale della Sogesid dovuto ad attuali carenze di risorse umane del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Mare e del Territorio. Tale rischio può assumere concretezza e attualità qualora venga confermata la giurisprudenza del Giudice del lavoro che recentemente, nell'ambito di vertenze instaurate da persone assunte dalla SOGESID S.p.a. con contratto a tempo determinato, ha affermato l'illegittimità delle clausole di apposizione del termine che facevano riferimento alla durata della convenzione con il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare. Sotto altro profilo occorre, altresì, evitare che l'attuazione di simili convenzioni tra il Ministero della tutela del territorio e del mare finisca per costituire il mezzo per eludere i vincoli all'assunzione di personale e le limitazioni e le condizioni per il conferimento di incarichi per prestazioni di servizi... Il capitolo sulla gestione del personale non può chiudersi senza che si accenni ad un aspetto problematico connesso all'acquisizione delle risorse umane necessarie per far fronte alle attività di supporto e di assistenza tecnica richieste alla SOGESID S.p.a. dal Ministero dell'ambiente e della tutela del mare e del territorio.

Per lo svolgimento di tali attività la società ha fatto ricorso anche a personale assunto con contratti di lavoro a tempo determinato, nelle quali le ragioni tecnico organizzative necessarie per legge per motivare la clausola di fissazione del termine sono esplicitate attraverso il richiamo alla convenzione con il Ministero e alla durata della stessa.

Tali contratti a tempo determinato hanno tuttavia dato luogo ad un contenzioso nel quale di recente la società, a differenza di precedenti casi analoghi, è risultata soccombente, sia pure al momento soltanto in primo grado. Si è infatti ritenuta invalida la clausola di apposizione del termine nella quale le ragioni



quota di personale, sia dipendente sia con contratto a termine della società SOGESID, svolge *funzioni di diretto supporto tecnico all'attività del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del Mare*, in base ad apposite convenzioni e presta di fatto la sua opera presso gli uffici del Ministero stesso.

Gli oneri finanziari sostenuti nel 2016 dal MATTM sulla base della stipula di 63 convenzioni stipulate a titolo oneroso con SOGESID spa per attività in materia ambientale sono pari a euro 76.679.166.

Il Ministero è tenuto, ai sensi dell'articolo 17 dello Statuto sociale, a impartire annualmente agli amministratori della Società una direttiva in ordine al programma di attività, organizzazione, politiche finanziarie e di sviluppo ai fini del controllo analogo.

In data 22/01/2015¹²⁹ è stata emanata la Convenzione Quadro concernente le attività della SOGESID, con la finalità di individuare gli ambiti settoriali sui quali la società garantirà il supporto tecnico, specialistico ed operativo.

Dalla direttiva risulta che i temi prioritari del supporto tecnico e specialistico, che potrà essere richiesto alla SOGESID S.p.A., sono i seguenti: sviluppo sostenibile, danno ambientale e rapporti con l'Unione Europea e gli organismi internazionali; tutela e gestione delle risorse idriche; gestione del ciclo dei rifiuti; bonifica dei siti inquinanti; dissesto idrogeologico e difesa del territorio; tutela e conservazione della biodiversità; conservazione e valorizzazione delle aree naturali protette; misure per il contrasto ai cambiamenti climatici e per la de-carbonizzazione dell'economia mediante modelli di consumo e produzione sostenibile anche attraverso l'uso di strumenti fiscali e di mercato; interventi per la qualità dell'aria e per l'energia; informazione, formazione ed

tecnico organizzative che la giustificavano erano individuate attraverso il richiamo all'atto aggiuntivo di una convenzione ritenuto dal giudice tanto generica da comprendere attività riferibili all'ordinaria attività del datore di lavoro, e perciò tali da non giustificare l'apposizione del termine di durata.

A prescindere da ogni valutazione circa la possibilità che le pronunce vengano confermate in appello, esse pongono all'attenzione l'esigenza che il ricorso alle convenzioni con la Sogesid da parte del Ministero dell'ambiente e della tutela del mare e del territorio per attività di supporto sia limitato a oggetti specifici, onde evitare, come si è già detto, che finiscano per procurare irrigidimenti dei costi del personale a carico della Sogesid per esigenze di organizzazione non proprie ma del Ministero... ”.

¹²⁹In pari data è stata stipulata la Convenzione Quadro triennale, volta a regolamentare i rapporti di carattere tecnico e specialistico, organizzativo ed economico tra il Ministero e la società. L'attività svolta dal Ministero e dalle singole Direzioni Generali si sostanzia prevalentemente nella stipula di altre specifiche Convenzioni con Sogesid.



educazione ambientale; programmazione fondi strutturali (FS) e fondo di sviluppo e coesione (FSC); programmazione CIPE; strumenti finanziari diretti della Commissione europea; tutela del mare, politiche relative alle aree protette ed alla fascia costiera emersa e sommersa nonché alla difesa del mare dagli inquinamenti; supporto per l'attività normativa e di indirizzo politico; organismi geneticamente modificati; valutazioni ambientali e supporto specialistico funzionale alla Commissione tecnica di verifica dell'impatto ambientale – VIA e VAS.

Nell'ambito delle competenze del Ministero dell'ambiente e della loro interrelazione con quelle del MIT, nonché di quelle connesse al funzionamento degli uffici del Ministero dell'ambiente, la SOGESID può, su base convenzionale, fornire assistenza, prestazioni di servizi e svolgere la funzione di stazione appaltante¹³⁰ per la realizzazione delle opere, a seconda delle modalità previste nelle convenzioni.

2. L'ecorendiconto

La legge di riforma della contabilità e finanza pubblica n. 196 del 2009, all'articolo 36, comma 6, ha introdotto un'importante novità. Ha stabilito che in allegato al Rendiconto generale dello Stato siano illustrate le *"risultanze delle spese relative ai Programmi aventi natura o contenuti ambientali"* definite come *"le risorse impiegate per finalità di protezione dell'ambiente, riguardanti attività di tutela, conservazione, ripristino e utilizzo sostenibile delle risorse e del patrimonio naturale"*. La norma prevede che ogni amministrazione fornisca sistematicamente al Ministero dell'economia e delle finanze le informazioni necessarie secondo schemi contabili e modalità di rappresentazione stabilite con determina del Ragioniere generale dello Stato e coerenti con gli indirizzi e i regolamenti comunitari in materia.

In particolare, la Ragioneria generale dello Stato in prima approssimazione ha individuato per il bilancio consuntivo del 2016 i capitoli e i piani gestionali di ciascun ministero che contengono in tutto o in parte spese ambientali. Il risultato di tale lavoro è stato successivamente verificato ed integrato dalle singole amministrazioni pervenendo

¹³⁰Sul punto si richiama la Circolare n. 1 del 2014 del Dipartimento della Funzione pubblica relativamente all'estensione anche alle società controllate e partecipate dalle Amministrazioni pubbliche delle regole di trasparenza di cui alla legge n. 190 del 2012 ed al d.lgs. n. 33 del 2013.



ad un risultato definitivo e condiviso. Le metodologie per l'individuazione e la classificazione delle spese ambientali hanno seguito le disposizioni contenute nella determinazione del Ragioniere generale dello Stato n. 39816 del 18 marzo 2011, alla cui stregua le informazioni fornite dalle amministrazioni sulle spese ambientali sono elaborate e rappresentate in forma aggregata e vengono illustrate in apposita sezione della Relazione illustrativa del Conto del bilancio.

In sostanza, l'ecorendiconto costituisce un importante documento da cui poter acquisire elementi utili sull'esposizione finanziaria in materia ambientale non strettamente limitata ai soli impegni assunti dal MATTM.

2.1. Risorse finanziarie destinate alla spesa primaria ambientale¹³¹.

Deve rilevarsi che il bilancio e il rendiconto utilizzano e individuano due tipologie di spese ambientali tra loro complementari sulla base del *Système Européen de Rassemblement de l'Information Economique sur l'Environnement*¹³².

Si tratta delle spese per la "protezione dell'ambiente" e delle spese per l'"uso e gestione delle risorse naturali".

Le prime sono riconducibili alle spese per le attività e le azioni il cui scopo principale è la prevenzione, la riduzione e l'eliminazione dell'inquinamento (emissioni atmosferiche, scarichi idrici, rifiuti, inquinamento del suolo, ecc.), così come di ogni altra forma di degrado ambientale (perdita di biodiversità, erosione del suolo, salinizzazione, ecc.). Tali spese sono classificate secondo la classificazione Ceca (*Classification of Environmental Protection Activities and expenditure* - Classificazione delle attività e delle spese per la protezione dell'ambiente).

Le spese per l'"uso e gestione delle risorse naturali" sono quelle per le attività e le azioni finalizzate all'uso e gestione delle risorse naturali (acque interne, risorse energetiche, risorse forestali, fauna e flora selvatiche, ecc.) e alla loro tutela da fenomeni

¹³¹Spesa finale, data dalla somma delle spese correnti (Titolo I) e delle spese in conto capitale (Titolo II), al netto degli interessi passivi.

¹³²Si tratta del sistema europeo dedicato alla contabilità satellite delle spese ambientali, definito in sede Eurostat e basato su definizioni e classificazioni coerenti con le classificazioni economica e funzionale adottate nell'ambito dei regolamenti comunitari in materia di contabilità nazionale.



di depauperamento ed esaurimento. Tali spese sono classificate secondo la classificazione Cruma¹³³ (*Classification of Resource Use and Management Activities and expenditures* - Classificazione delle attività e delle spese per l'uso e gestione delle risorse naturali).

2.1.1. Risulta che le risorse finanziarie destinate dallo Stato alla spesa primaria per la protezione dell'ambiente e l'uso e gestione delle risorse naturali ammontano nel 2016 a circa 4,8 miliardi di euro, pari allo 0,7% della spesa primaria complessiva del bilancio dello Stato. Si tratta della massa spendibile¹³⁴ per la spesa primaria ambientale, ossia della somma dei residui passivi accertati provenienti dagli esercizi precedenti e delle risorse definitive stanziata in conto competenza nel 2016. In particolare, i residui, pari a circa 1.277 milioni di euro, costituiscono circa il 26,8% del totale delle risorse. Rispetto al 2015, la spesa ambientale è cresciuta di circa 459 milioni di euro, ovvero del 10,6% circa.

I settori ai quali nel complesso è destinata circa il 56% della spesa primaria ambientale sono quelli della "protezione e risanamento del suolo, delle acque del sottosuolo e di superficie" (32,4%), della "protezione della biodiversità e paesaggio" (12,1%), della "gestione dei rifiuti" (11,8%).

Un altro 37% circa delle risorse si ripartisce tra la classe "altre attività di protezione dell'ambiente" (10,6%), l'"uso e gestione delle acque interne" (6,9%), la "gestione delle acque reflue" (5,6%), la "protezione dell'aria e del clima" (5,4%), l'"uso e

¹³³La CRUMA è una classificazione delle transazioni e delle attività il cui scopo principale è l'uso e la gestione delle risorse naturali (acque interne, risorse energetiche, risorse forestali, fauna e flora selvatiche, ecc.) e la loro tutela da fenomeni di depauperamento ed esaurimento. Rileva l'insieme di tutte le attività e le azioni il cui scopo principale è la prevenzione e la riduzione dell'uso e dell'esaurimento delle risorse naturali attraverso l'impiego di risorse alternative o rinnovabili.

Si articola in 7 classi di primo livello, a loro volta articolate in voci di maggiore dettaglio. Le varie voci sono individuate combinando due fondamentali criteri di classificazione delle misure intraprese per l'uso e la gestione delle risorse naturali:

1. il tipo di risorsa naturale;
2. il tipo di attività svolta.

¹³⁴Esprime l'insieme delle risorse finanziarie utilizzabili dall'amministrazione durante l'esercizio. Si calcola come la somma degli stanziamenti definitivi di competenza (costituiti dalla somma degli stanziamenti iniziali di competenza e dalle variazioni intervenute nel corso dell'esercizio) e dei residui iniziali accertati.



gestione delle foreste" (3,1%), l'"uso e gestione della flora e della fauna selvatiche" (3,1%), le "altre attività di uso e gestione delle risorse naturali" (2,3%).

La restante spesa ambientale è ripartita tra la classe "ricerca e sviluppo per l'uso e la gestione delle risorse naturali" (2,0%), l'"uso e gestione delle materie prime energetiche non rinnovabili (combustibili fossili)" (1,9%), la "ricerca e sviluppo per la protezione dell'ambiente" (1,8%), la "protezione dalle radiazioni" (0,9%), l'"abbattimento del rumore e delle vibrazioni" (0,1%), l'"uso e gestione delle materie prime non energetiche" (0,03%).

Il 45,5% della spesa primaria ambientale è costituita da spesa diretta¹³⁵. La restante parte (54,5%) è costituita da trasferimenti (amministrazioni pubbliche, imprese, famiglie e istituzioni sociali private), di cui gran parte è in conto capitale (82,4%) e la restante parte in conto corrente. I settori in cui i trasferimenti in conto capitale rappresentano la quota maggiore della spesa ambientale sono: "protezione e risanamento del suolo, delle acque del sottosuolo e di superficie", "ricerca e sviluppo per l'uso e la gestione delle risorse naturali", "altre attività di protezione dell'ambiente", "ricerca e sviluppo per la protezione dell'ambiente", "gestione dei rifiuti", "uso e gestione delle acque interne", "protezione dell'aria e del clima", "altre attività di uso e gestione delle risorse naturali", "abbattimento del rumore e delle vibrazioni", "gestione delle acque reflue". I settori la cui spesa è prevalentemente in conto capitale, ma non costituita da trasferimenti (spesa diretta in conto capitale), sono: quello dell'"uso e gestione delle materie prime energetiche non rinnovabili (combustibili fossili)", per la maggior parte assorbito dagli interventi del Ministero dell'Ambiente, "protezione dalle radiazioni", nell'ambito del quale le risorse sono assorbite per la maggior parte dal Ministero dello

¹³⁵ La spesa diretta è distinta da quella per trasferimenti per via dell'esclusione delle categorie economiche di parte corrente e in conto capitale che riguardano somme destinate ad altri operatori pubblici e privati (inclusi i trasferimenti all'estero e i trasferimenti all'UE a titolo di contributo al bilancio delle istituzioni comunitarie), i quali a loro volta utilizzano tali trasferimenti per i propri fini istituzionali.

La spesa diretta è data dalla somma delle spese di parte corrente per redditi da lavoro dipendente, consumi intermedi, imposte pagate sulla produzione, poste correttive e compensative e ammortamenti, e delle spese in conto capitale per investimenti fissi lordi e acquisizioni di attività finanziarie.

La spesa trasferita è data dalla somma delle spese di parte corrente per trasferimenti ad amministrazioni pubbliche, famiglie, istituzioni sociali private, imprese, estero e al bilancio delle istituzioni comunitarie a titolo di contributo e altre uscite di parte corrente, e delle spese in conto capitale per contributi agli investimenti ad amministrazioni pubbliche, famiglie, istituzioni sociali private, imprese, estero e altri trasferimenti in conto capitale.



Sviluppo Economico, "uso e gestione delle acque interne", le cui spese fanno capo principalmente al Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali.

La spesa diretta corrente prevale nei settori dell'"uso e gestione delle materie prime non energetiche", in gran parte imputabile agli interventi del Ministero dell'Ambiente dell'"uso e gestione delle foreste" e dell'"uso e gestione della flora e della fauna selvatiche", nell'ambito dei quali le risorse sono assorbite per la maggior parte dal Ministero delle Politiche Agricole; tale tipologia di spesa appare anche molto rilevante nei settori dell'"abbattimento del rumore e delle vibrazioni", le cui spese fanno capo principalmente al MATTM, della "protezione della biodiversità e del paesaggio" e della "gestione delle acque reflue", nell'ambito delle quali le risorse sono attribuibili per la maggior parte rispettivamente al Ministero dell'Interno ed al Ministero dell'Ambiente.

2.2. Spesa primaria ambientale per Ministero e per Missione

La spesa ambientale è finanziata in maggior misura dal Ministero dell'ambiente (43,0%), dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti (20,6%), dal Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali (17,2%), che insieme rappresentano circa l'81% della massa spendibile ambientale. Inoltre, circa un ulteriore quinto delle risorse risulta complessivamente finanziato dal Ministero dell'economia e delle finanze (8,8%), dal Ministero dello sviluppo economico (4,9%) e dal Ministero dell'interno (4,9%). Infine, contribuiscono in minor misura il Ministero dell'istruzione, università e ricerca (0,3%), il Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo (0,1%) e i restanti ministeri (0,2%).

La distribuzione della spesa primaria ambientale tra i diversi ministeri discende dalle diverse competenze degli stessi in materia ambientale, che ben si riflettono nella distribuzione della spesa per Missione.

Gran parte della massa spendibile ambientale è destinata alla Missione "Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente" (50,5%), in cui rientrano le spese sostenute dal MATTM principalmente per i programmi relativi alla "Gestione delle risorse idriche, tutela del territorio e bonifiche", alla "Prevenzione e gestione dei rifiuti, prevenzione degli inquinamenti" ed allo "Sviluppo sostenibile, rapporti e attività



internazionali".

La spesa ambientale della Missione "Infrastrutture pubbliche e logistica" (15,4%) riguarda le attività del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, principalmente relative al Programma "Opere strategiche, edilizia statale ed interventi speciali e per pubbliche calamità".

La spesa primaria ambientale della Missione "Ordine pubblico e sicurezza" (8,9%) riguarda le attività del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e del Ministero delle politiche agricole rispettivamente per la "Sicurezza e controllo nei mari, nei porti e sulle coste", attraverso le Capitanerie di Porto, e la "Sicurezza pubblica in ambito rurale e montano", attraverso il Corpo Forestale.

La spesa primaria ambientale della Missione "Soccorso Civile" (8,2%) è sostenuta principalmente dal Ministero dell'Interno nell'ambito delle attività svolte nei programmi di spesa per la "Gestione del sistema nazionale di difesa civile" e la "Prevenzione dal rischio e soccorso pubblico" del "Dipartimento dei Vigili del Fuoco, del Soccorso Pubblico e della Difesa Civile". In questa Missione rientrano anche le attività svolte nell'ambito del Programma "Interventi per soccorsi" da parte del Corpo Forestale per il Ministero delle politiche agricole e le risorse del Programma "Protezione Civile" del Ministero dell'Economia e delle Finanze.

La spesa ambientale della Missione "Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca" (5,8%) riguarda le attività del Ministero delle politiche agricole ricadenti principalmente nel Programma "Politiche europee ed internazionali e dello sviluppo rurale", ove sono rilevanti le spese per garantire l'avvio della realizzazione delle opere previste dal piano irriguo nazionale.

Infine, ulteriori spese ambientali sono finalizzate alle Missioni "Energia e diversificazione delle fonti energetiche" (3,4%), "Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali" (2,9%) e "Ricerca e innovazione" (1,9%).

2.3. La spesa primaria ambientale realizzata

La spesa primaria ambientale effettivamente realizzata, in termini di pagamenti in conto competenza e in conto residui, ammonta nel 2016 a circa 2,8 miliardi di euro,



pari al 58,7% del totale delle risorse finanziarie destinate alla protezione dell'ambiente e all'uso e gestione delle risorse naturali (massa spendibile). I pagamenti in conto residui, pari a circa 647 milioni di euro, costituiscono il 23,1% del totale dei pagamenti.

In termini di pagamenti, la spesa primaria ambientale è pari nel 2016 allo 0,6% dei pagamenti della spesa primaria complessiva del bilancio dello Stato; questi ultimi rappresentano circa il 76,8% delle risorse finanziarie disponibili per il totale della spesa primaria dello Stato (massa spendibile).

I settori nei quali si registrano i maggiori pagamenti sono quelli della "protezione e risanamento del suolo, delle acque del sottosuolo e delle acque di superficie" e della "protezione della biodiversità e del paesaggio", cui corrispondono rispettivamente il 34,3% ed il 16,6% del totale dei pagamenti. Questi due settori di spesa coprono quindi circa il 51% della spesa ambientale realizzata.

Coprono circa un terzo del totale dei pagamenti i settori "gestione dei rifiuti" (11,2%), "gestione delle acque reflue" (6,1%), "uso e gestione delle acque interne" (5,4%), "uso e gestione delle foreste" (4,6%), "uso e gestione della flora e della fauna selvatiche" (4,6%). Infine, il restante 17% di pagamenti di spesa di natura ambientale avviene per le "altre attività di protezione dell'ambiente" (4,5%), la "protezione dell'aria e del clima" (3,5%), "Ricerca e sviluppo per l'uso e gestione delle risorse naturali" (3,3%), la "Ricerca e sviluppo per la protezione dell'ambiente" (2,1%), la "protezione dalle radiazioni" (1,5%), le "altre attività di uso e gestione delle risorse naturali" (1,4%) e altri settori con un peso inferiore.

L'analisi della quota dei pagamenti totali effettuati in relazione al complesso delle risorse disponibili evidenzia l'esistenza di sei settori di spesa con un grado di realizzazione della spesa superiore all'80%: i settori di attività "protezione dalle radiazioni" (coefficiente di realizzazione pari al 96,9%), "ricerca e sviluppo per l'uso e la gestione delle risorse naturali" (95,8%), "Uso e gestione delle materie prime non energetiche" (93,6%), "uso e gestione della flora e della fauna selvatiche" (88,1%), "uso e gestione delle foreste" (87,5%), "protezione della biodiversità e del paesaggio" (80,2%).

I settori caratterizzati dai più bassi gradi di realizzazione della spesa sono



rappresentati da "altre attività di protezione dell'ambiente" (24,9%) e "uso e gestione delle materie prime energetiche non rinnovabili (combustibili fossili)" (20,4%).

3. L'emergenza ambientale nei più recenti interventi normativi

È importante richiamare i più significativi interventi normativi in materia adottati nel corso del 2016.

3.1. La legge n. 132 del 2016

Al riguardo, si segnala la legge n. 132 del 2016, a cui si deve l'istituzione del Sistema Nazionale a rete per la Protezione dell'Ambiente (SNPA)¹³⁶, che ha l'obiettivo di assicurare omogeneità ed efficacia nell'esercizio dell'azione conoscitiva e di controllo pubblico della qualità dell'ambiente da parte dell'ISPRA e delle Agenzie ambientali, e la creazione dei Livelli Essenziali delle Prestazioni Tecniche Ambientali (LEPTA), che costituiscono il livello minimo omogeneo su tutto il territorio nazionale delle attività, il cui raggiungimento viene definito volta per volta dall'ISPRA mediante uno specifico programma triennale delle attività, approvato a livello centrale dal Ministero dell'ambiente.

In sostanza, si riconducono a sistema quelle che erano le singole componenti della preesistente organizzazione che coinvolgeva le 21 Agenzie Regionali (ARPA) e Provinciali (APPA), oltre a ISPRA. Vengono inoltre disciplinati i compiti dell'ISPRA nel nuovo assetto configurato dalla legge in esame, nonché le attività che possono essere svolte dalle ARPA. Oltre a compiti connessi alle varie attività nel campo ambientale¹³⁷

¹³⁶ Il SNPA è dotato di un Consiglio attraverso il quale esprime il proprio parere vincolante sui provvedimenti del Governo di natura tecnica in materia ambientale e segnala al MATTM e alla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano l'opportunità di interventi, anche legislativi, ai fini del perseguimento degli obiettivi di sviluppo sostenibile, della riduzione del consumo di suolo, della salvaguardia e della promozione della qualità dell'ambiente e della tutela delle risorse naturali.

¹³⁷Attività ispettive nell'ambito delle funzioni di controllo ambientale, al monitoraggio dello stato dell'ambiente, al controllo delle fonti e dei fattori di inquinamento, alle attività di ricerca finalizzata a sostegno delle proprie funzioni, al supporto tecnico-scientifico alle attività degli enti statali, regionali e locali che hanno compiti di amministrazione attiva in campo ambientale, alla raccolta, organizzazione e diffusione dei dati ambientali che, unitamente alle informazioni statistiche derivanti dalle predette attività,



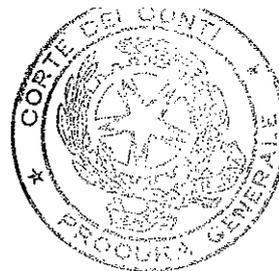
sono istituiti i Livelli Essenziali delle Prestazioni Tecniche Ambientali (LEPTA), che costituiscono il livello minimo omogeneo su tutto il territorio nazionale delle attività, il cui raggiungimento viene definito volta per volta dall' ISPRA mediante uno specifico programma triennale delle attività, approvato a livello centrale dal Ministero dell'Ambiente. In particolare, le prestazioni delle Agenzie dovranno conformarsi ai parametri dei LEPTA, fissati con specifico d.PCM, al fine di rispettare standard minimi di qualità per tutto il territorio nazionale, anche in relazione ai Livelli Essenziali di Assistenza sanitaria (LEA). Ciò anche allo scopo di assicurare omogeneità ed efficacia all'esercizio dell'azione conoscitiva e di controllo pubblico della qualità dell'ambiente a supporto delle politiche di sostenibilità ambientale e di prevenzione sanitaria a tutela della salute pubblica. Sempre nell'ottica di rafforzare il coordinamento tecnico dell'ISPRA e delle Agenzie nell'attività di monitoraggio ambientale, è prevista la creazione di un Sistema Informativo Nazionale Ambientale (SINA), al fine di assicurare una divulgazione libera e accessibile ai soggetti interessati, nonché la creazione di una rete nazionale dei laboratori accreditati da parte del Sistema nazionale.

3.2. La direttiva generale 2016

La direttiva generale 2016 per l'attività amministrativa del MATTM, articolata in otto macro-aree, evidenzia elementi strategici innovativi rispetto alla precedente, perché tiene conto delle numerose novità legislative intervenute in campo ambientale.

In particolare, ha tenuto conto della legge 28 dicembre 2015, n. 221 (recante "*Disposizioni in materia ambientale per promuovere misure di green economy e per il contenimento dell'uso eccessivo di risorse naturali*") c.d. collegato ambientale), con la quale sono state introdotte disposizioni in tema di: valutazione di impatto ambientale, gestione dei rifiuti, *blue economy*, prevenzione del dissesto idrogeologico, mobilità sostenibile e appalti verdi e riuso dei materiali. Alla luce del nuovo quadro normativo di riferimento, particolare attenzione viene posta all'implementazione di politiche e programmi in materia di clima ed energia. In questo ambito si colloca l'indicazione di

costituiranno riferimento tecnico ufficiale da utilizzare ai fini delle attività di competenza della pubblica amministrazione.



migliorare la qualità dell'ambiente per porre il Paese all'altezza delle sfide internazionali, sostenendo l'accelerazione del processo di de-carbonizzazione dell'economia e, nel contempo, promuovendo opportunità per le imprese italiane operanti sui mercati internazionali nei settori delle *clean and green technologies*, da attuare anche attraverso una rinnovata *governance* per lo sviluppo sostenibile.

Particolarmente sentito è il tema del danno ambientale, per quanto concerne la concreta attuazione dell'art. 31 del Collegato Ambientale 2016, che ha introdotto l'art. 306-*bis* del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, in materia di risarcimento del danno e ripristino ambientale dei siti di interesse nazionale e di possibilità di definizioni transattive.

3.3. Il decreto legge 29 dicembre 2016, n. 243 convertito con modificazioni dalla L. 27 febbraio 2017, n. 18

Alla fine del 2016 è stato emanato il decreto legge 29 dicembre 2016, n. 243, convertito con modificazioni dalla L. 27 febbraio 2017, n. 18, recante "*Interventi urgenti per la coesione sociale e territoriale, con particolare riferimento a situazioni critiche in alcune aree del Mezzogiorno*", con il quale è stato istituito un unico Commissario straordinario per la realizzazione e l'adeguamento dei sistemi di collettamento, fognatura e depurazione degli agglomerati urbani.

Tale normativa si inserisce nell'oramai annosa questione del rispetto della normativa europea da parte delle Amministrazioni locali e regionali che, già oggi, ha portato alla pronuncia di due sentenze di condanna nei confronti dell'Italia da parte della Corte di Giustizia dell'Unione Europea e al pagamento di ingenti sanzioni pecuniarie. La maggior parte dei casi *EU Pilot* e delle procedure di infrazione attualmente in essere deriva da inadempimenti ascrivibili ad Amministrazioni regionali ed Enti locali, in particolare nelle materie acque e rifiuti.

La normativa risponde all'esigenza inderogabile di realizzare con urgenza ed indifferibilità gli interventi per la realizzazione e adeguamento dei sistemi di collettamento, fognatura e depurazione degli agglomerati oggetto di procedure d'infrazione per mancata conformità alla direttiva 91/271/CEE al fine di ritardare e/o contenere le sanzioni previste dalla citata Direttiva che verranno comminate all'Italia



dalla Corte di Giustizia europea in caso di seconda sentenza di condanna.

Il campo di applicazione della norma è limitato ai soli interventi funzionali al superamento delle procedure di infrazione di cui alle cause C-565/10 e C-85/13. Sono esclusi, per il momento, tutti gli altri interventi che interessano gli agglomerati non conformi alla direttiva 91/271/CEE sulle acque reflue che sono oggetto del Parere motivato 2014/2059 (PM 2014/2059).

3.3.1. Lo stato della depurazione in Italia

Al riguardo, risulta interessante fare il punto della situazione sullo stato della depurazione in Italia¹³⁸

La direttiva 91/271/CEE relativa alla raccolta, trattamento e scarico delle acque reflue generate da agglomerati urbani e da alcuni settori industriali, prevede che tutti gli agglomerati con carico generato superiore a 2.000 abitanti equivalenti siano provvisti di rete fognaria e di impianti depurativi, secondo specifiche modalità e tempi di adeguamento in funzione del carico generato e dell'area di scarico (in area sensibile o meno).

I tempi di adeguamento risultano ormai ampiamente superati, tenuto conto che l'ultima scadenza era stata fissata al 31 dicembre 2005.

Nonostante gli sforzi posti in essere da tempo e i risultati ottenuti negli ultimi anni nel settore idrico, il ritardo nell'adeguamento del settore fognario-depurativo che ancora oggi caratterizza alcune aree del nostro Paese, specialmente nel Mezzogiorno, ha determinato l'avvio, da parte della Commissione Europea, di procedure d'infrazione.

In particolare, l'Italia è soggetta a tre procedure di infrazione relative alla violazione della disciplina europea in materia di acque reflue urbane:

- procedura di infrazione 2004/2034 - Cattiva applicazione della direttiva 91/271/CEE nelle Aree Normali con più di 15.000 abitanti. La sentenza di condanna della Corte di Giustizia Ue del 19 luglio 2012 (causa C-565/10);
- procedura di infrazione 2009/2034 – Cattiva applicazione della direttiva 91/271/CEE

¹³⁸ dati tratti dall'audizione del ministro Gian Luca Galletti in commissione bilancio alla camera sullo stato della depurazione in Italia, in www.minambiente.it



nelle Aree Sensibili con più di 10.000 abitanti. La sentenza di condanna della Corte di Giustizia Ue del 10 aprile 2014 (causa C-85/13);

- procedura di infrazione 2014/2059 – Cattiva applicazione della direttiva 91/271/CEE in un numero consistente di agglomerati (878) con più di 2000 abitanti collocati sia in aree “normali” che in aree “sensibili”. Allo stato la procedura è in fase di Parere motivato.

In particolare, la Procedura d’infrazione 2004/2034 riguarda, ad oggi, 80 agglomerati con carico generato maggiore di 15.000 abitanti equivalenti e scarico in area normale. Sette sono le Regioni interessate dalla procedura di infrazione: Abruzzo (1 agglomerato) – Calabria (13) – Campania (7) – F.V. Giulia (2) – Liguria (3) – Puglia (3) – Sicilia (51).

Nella Regione Siciliana risulta localizzato il 63% degli agglomerati in infrazione.

Sulla base delle informazioni rese dalle Amministrazioni regionali interessate, la situazione aggiornata relativa agli 80 agglomerati in argomento è la seguente:

- 1 agglomerato conforme;
- 2 agglomerati con raggiunta “conformità strutturale”. Si tratta di agglomerati per i quali sono stati completati gli interventi di realizzazione o di adeguamento dell’impianto per i quali è necessario inviare alla Commissione Europea un anno di campionamenti conformi;
- 77 agglomerati non conformi;

Per i 77 agglomerati non conformi la data prevista di raggiunta conformità è compresa tra la fine di quest’anno e il 2024, salvo imprevisti.

Per l’adeguamento dei 77 agglomerati suindicati è prevista la realizzazione di 122 interventi, con un costo complessivo pari a € 1.676.617.852 interamente finanziato.

Per quanto riguarda la Procedura d’infrazione 2009/2034 sono, ad oggi, ancora 34 gli agglomerati con carico generato maggiore di 10.000 abitanti equivalenti e scarico in area sensibile ancora non conformi alla direttiva europea.

Le Regioni interessate sono undici: Abruzzo (1 agglomerato) – Lazio (1) – Lombardia (14) – F.V. Giulia (5) – Marche (2) – Puglia (2) – Sicilia (5) – Sardegna (1) -



Valle d'Aosta (1) – Veneto (1) – Piemonte (1).

Nella riunione Pacchetto ambiente del 16 giugno 2016 la Commissione europea ha dichiarato che analizzando questi ultimi dati potrà considerare conformi 7 agglomerati. Allo stato, siamo ancora in attesa della comunicazione ufficiale, ma, se confermato, il numero degli agglomerati in contenzioso scenderebbe a 27 (1 Abruzzo – 4 F.V. Giulia – 1 Lazio – 12 Lombardia – 2 Marche – 5 Sicilia - 1 Valle d'Aosta – 1 Veneto).

A fronte di tale auspicabile miglioramento, sulla base delle informazioni rese dalle regioni interessate, la situazione relativa ai 27 agglomerati in argomento è la seguente:

- 9 agglomerati conformi;
- 2 agglomerati con raggiunta “conformità strutturale”. Si tratta di agglomerati per i quali sono stati completati gli interventi di realizzazione o di adeguamento dell'impianto e per i quali è necessario inviare alla Commissione Europea un anno di campionamenti conformi;
- 16 agglomerati non conformi;

Per i 16 agglomerati non conformi la data prevista di raggiunta conformità varia tra la fine di quest'anno e il 2021.

Per l'adeguamento dei 16 agglomerati non conformi è prevista la realizzazione di 28 interventi con un costo complessivo pari a € 130.803.592, interamente finanziati.

Secondo il Ministero, il rischio di una seconda condanna connessa alla procedura d'infrazione n. 2004/2034, con l'irrogazione di pesanti sanzioni economiche è, purtroppo, estremamente realistico.

L'8 dicembre 2016 il Collegio dei Commissari UE ha deciso, infatti, di deferire l'Italia innanzi alla Corte di Giustizia chiedendo l'applicazione di una sanzione forfettaria *una tantum* di 62.699.421,40 euro. La Commissione ha proposto, inoltre, una sanzione giornaliera pari a 346.922,40 euro (61,3 milioni di euro a semestre) qualora la piena conformità non sia raggiunta entro la data in cui la Corte emetterà la sentenza.

La decisione finale in merito alle sanzioni spetta alla Corte di Giustizia dell'UE. Ove la Corte di Giustizia accogliesse tale richiesta, l'Italia sarebbe quindi tenuta a



pagare ben oltre 185 milioni di euro solo nel primo anno, tra multa "una tantum" e penalità di mora e oltre, ovviamente, al costo necessario per la realizzazione degli interventi.

Al fine di far fronte alla situazione di estrema criticità e al fine di accelerare la progettazione, l'affidamento e la realizzazione degli interventi necessari al superamento del contenzioso comunitario nel settore della depurazione, si era già intervenuti con le disposizioni del comma 7, dell'articolo 7, del decreto "Sblocca Italia", prevedendo la nomina di appositi Commissari straordinari per interventi finanziati nel settore fognario depurativo.

Tra aprile 2015 e luglio 2016, con 14 successivi decreti della Presidenza del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro del MAATM, sono stati nominati complessivamente 6 Commissari straordinari per 94 interventi (ricompresi nelle tre procedure di infrazione) per un importo finanziato superiore a 1 miliardo di euro (€ 1.050.269.575). Tale scelta non ha prodotto i risultati sperati per diverse ragioni: la nomina di una molteplicità di commissari non ha consentito di conseguire economie di scala rilevanti portando, invece, in alcuni casi alla duplicazione di strutture inutili; le procedure di concreta messa a disposizione delle risorse finanziarie, sia nazionali che locali, sono risultate troppo laboriose (solo recentemente è stato introdotto un comma 7 bis all'articolo 7 del decreto legge "Sblocca Italia" che consente di procedere ad impegni di spesa con la sola competenza a prescindere della cassa); i tempi previsti nel codice degli appalti per l'espletamento delle gare per la progettazione e per la realizzazione dei depuratori non sono congruenti con l'urgenza dei tempi dettati dalla sentenza della Corte di Giustizia; ai Commissari non sono corrisposti compensi e l'incarico commissariale è quindi aggiuntivo rispetto a quello ordinariamente espletato; la vicinanza con i territori spesso ha irretito il loro operato in sterili contrapposizioni localistiche.

Per superare le problematiche riscontrate e per riportare a unitarietà la situazione commissariale è stata predisposta la scelta di *good governance*, auspicata formalmente dalla stessa Commissione europea, ora prevista all'articolo 2 del dl.n.243 del 2016.

Tale disposizione è da considerarsi a tutti gli effetti quale misura necessaria per



attuare una corretta politica di tutela dei corpi idrici come sancito dalla Direttiva 2000/60/CE (Direttiva quadro acque), per addivenire nel più breve tempo possibile all'adeguamento alla direttiva 91/271/CEE (che rappresenta una misura base obbligatoria della direttiva 2000/60/CE da attuare per la tutela dei corpi idrici) degli impianti fognari e depurativi a servizio degli agglomerati oggetto di infrazione comunitaria.

Ai sensi del nuovo quadro normativo, l'attività dei Commissari nominati per l'adeguamento alle sentenze di condanna della Corte di Giustizia relative alle procedure n. 2004/2034 e n. 2009/2034, ai sensi dell'articolo 7, comma 7 dello Sblocca Italia, sarà ricondotta in capo ad un unico Commissario straordinario per la realizzazione e l'adeguamento dei sistemi di collettamento, fognatura e depurazione degli agglomerati urbani oggetto delle due infrazioni.

Tale Commissario, dotato dei necessari poteri straordinari ed acceleratori, si dedica in via esclusiva alla realizzazione degli interventi e, pertanto, è previsto che gli venga riconosciuto un compenso (in linea con quanto previsto dal comma 3, dell'articolo 15, del decreto legge 6 luglio 2011, n. 98) a carico delle risorse (Fondo Sviluppo e Coesione, risorse statali ed in parte regionali, nonché corrispettivo di tariffa) già stanziata per la realizzazione di tutti gli interventi in questione. A ciò si aggiunge il supporto di una Segreteria tecnica (composta da un massimo di 6 esperti) dei cui oneri si farà carico il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare.

In ogni caso è evidente che la nomina del Commissario straordinario del Governo non fa venire meno la responsabilità delle Amministrazioni inadempienti agli obblighi europei e non precluderà, in futuro, l'eventuale esercizio del potere di rivalsa da parte dell'Amministrazione statale.

La sua nomina, avvenuta con DPCM 26 aprile 2017, era prevista entro 30 giorni dalla data di entrata in vigore del decreto legge, con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, sentiti i Presidenti delle Regioni interessate (*Abruzzo, Calabria, Campania, Friuli Venezia Giulia, Lazio, Liguria, Lombardia, Marche, Puglia, Sicilia, Valle d'Aosta, Veneto*), e resterà in carica per un triennio (*comma 1*).

Al Commissario sono attribuiti compiti (*commi 2 ed 8*) di:



- coordinamento e realizzazione degli interventi funzionali a garantire l'adeguamento degli agglomerati oggetto delle procedure d'infrazione 2004/2034 e 2009/2034 alle sentenze di condanna della Commissione europea emesse, rispettivamente, in data 19 luglio 2012 (Causa C 565/10) e 10 aprile 2014 (Causa C 85/13);
- gestione degli impianti per un periodo non inferiore a 2 anni dal collaudo definitivo delle opere;
- predisposizione di un sistema di qualificazione dei prestatori di servizi di ingegneria per la costituzione di un albo di soggetti ai quali affidare incarichi di progettazione, di importo inferiore a un milione di euro, degli interventi.

Per l'espletamento delle attività il Commissario unico si avvale (*commi 9 e 10*):

- sulla base di apposite convenzioni, di società *in house* delle amministrazioni centrali dello Stato dotate di specifica competenza tecnica i cui oneri sono posti a carico dei quadri economici degli interventi da realizzare;
- degli enti del sistema nazionale a rete per la protezione dell'ambiente (legge 28 giugno 2016, n. 132) e delle amministrazioni centrali e periferiche dello Stato e degli Enti pubblici che operano nell'ambito delle aree di intervento, utilizzando le risorse umane e strumentali disponibili a legislazione vigente, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica;
- di una Segreteria tecnica, per il triennio 2017-2019, composta da non più di 6 membri scelti tra soggetti dotati di comprovata e pluriennale esperienza tecnico scientifica nel settore dell'ingegneria idraulica e del ciclo delle acque.

4. Il codice dell'ambiente

Come noto, il codice penale contiene la nuova disciplina degli ecoreati¹³⁹,

¹³⁹Le nuove fattispecie di reato sono le seguenti:

-Inquinamento ambientale. E' modificato l'articolo 452 bis del Codice penale, che punisce con la reclusione da 2 a 6 anni e con la multa da 10.000 a 100.000 euro chiunque abusivamente cagioni una compromissione o un deterioramento "significativi e misurabili" dello stato preesistente "delle acque o dell'aria, o di porzioni estese o significative del suolo e del sottosuolo" o "di un ecosistema, della biodiversità, anche agraria, della flora o della fauna. Aggravanti: da 2 anni e 6 mesi a 7 anni se dall'inquinamento ambientale deriva a una persona una lesione personale; reclusione da 3 a 8 anni se ne derivi una lesione grave; reclusione da 4 a 9 anni se ne derivi una lesione gravissima reclusione da 5 a 12 anni in caso di morte della persona. In caso di reiterazione o di reato plurimo, la pena massima verrà aumentata di tre volte.



introdotta con legge 22 maggio 2015, n. 68.

A distanza di due anni il bilancio appare incoraggiante, perché sono diverse le indagini avviate che si riconducono all'imputazione per i reati di nuova introduzione, che dovrebbe garantire un più efficace sistema sanzionatorio, sebbene non manchino critiche in dottrina e profili di incostituzionalità soprattutto in materia di disastro ambientale¹⁴⁰.

Nel 2016, a fronte di 1.215 controlli, la legge 68 ha consentito di sanzionare ben 574 ecoreati, più di uno e mezzo al giorno, denunciare 971 persone e 43 aziende, sequestrare 133 beni per un valore di circa 15 milioni di euro con l'emissione di 18 ordinanze di custodia cautelare.

Di questi 574 ecoreati, 173 hanno riguardato specificamente i nuovi delitti (pari al 30% del totale) mentre sono 401 (pari al restante 70%) i casi di applicazione del meccanismo di estinzione dei reati meramente contravvenzionali, che non hanno cagionato danno o pericolo di danno (a fronte del rispetto delle prescrizioni imposte

-Disastro ambientale. Questa fattispecie (art. 452-quater) prevede il caso di un'alterazione irreversibile dell'ecosistema, oppure dell'equilibrio di un ecosistema la cui eliminazione risulti particolarmente onerosa, o ancora l'offesa alla pubblica incolumità in ragione della rilevanza del fatto per l'estensione della compromissione o dei suoi effetti lesivi. La reclusione è da 5 a 15 anni, con aggravante prevista se il danno è procurato in un'area naturale protetta o sottoposta a vincolo paesaggistico, ambientale, storico, artistico, architettonico o archeologico.

-Traffico e abbandono materiali ad alta radioattività (art. 452-sexies). Prevede la responsabilità penale per cessione, acquisto, ricezione, trasporto, importazione, esportazione, procura, detenzione, trasferimento, abbandono, o disfaccimento di materiale ad alta radioattività. Prevista la reclusione da due a sei anni con multa da 10mila a 50mila euro. Costituisce aggravante la compromissione di acque, dell'aria, di un ecosistema, della biodiversità, della flora o della fauna, con pene ancora più alte se viene messa in pericolo la vita di persone.

L'art. 42-septies prevede una specifica responsabilità penale, salvo che il fatto costituisca più grave reato, per "Chiunque, negando l'accesso, predisponendo ostacoli o mutando artificialmente lo stato dei luoghi, impedisce, intralcia o elude l'attività di vigilanza e controllo ambientali e di sicurezza e igiene del lavoro, ovvero ne compromette gli esiti"

Aggravanti sono previste in caso di reati ambientali in forma associata.

Riduzioni delle pene sono contemplate per il ravvedimento operoso (Art. 452-decies).

Inoltre, a norma dell'art. 452-undecies, in caso di condanna, viene disposta la confisca delle cose che costituiscono il prodotto o il profitto del reato o che servirono a commettere il reato. Spetterà al giudice individuare quali beni sottoporre a confisca, che non si applica qualora l'imputato abbia efficacemente provveduto alla messa in sicurezza e alla bonifica dei luoghi coinvolti.

Si prevede anche l'emendamento sulle tecniche autorizzate per l'ispezione dei fondali marini finalizzate alla ricerca di idrocarburi. Si prevede, quindi, un nuovo reato relativo al divieto di utilizzare l'air-gun o altre tecniche esplosive per l'attività di ricerca di idrocarburi e di ispezione.

¹⁴⁰Alexander H. Bell e Alfio Valsecchi, Il nuovo delitto di disastro ambientale: una norma che difficilmente avrebbe potuto essere scritta peggio, in *Diritto Penale Contemporaneo*, penalecontemporaneo.it



dagli enti di controllo, nei limiti temporali previsti e dopo il pagamento di una sanzione, secondo quanto previsto dalla parte Sesta bis del D.lgs. 152/2006).

Passando ai singoli delitti contestati, sono 143 i casi di inquinamento ambientale, 13 di disastro ambientale, 6 di impedimento di controllo, 5 i delitti colposi contro l'ambiente, 3 quelli di omessa bonifica e 3 i casi di aggravanti per morte o lesioni come conseguenza del delitto di inquinamento ambientale.

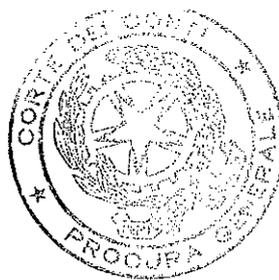
La Campania è la prima regione con 70 ecoreati contestati; la Sardegna è la regione con il maggior numero di denunciati (126), mentre l'Abruzzo si distingue per il numero più alto di aziende coinvolte (16). Il maggior numero di arresti è stato compiuto in Puglia (14) e la regione col numero più alto di sequestri è la Calabria (43).

4.1. Dati statistici e monitoraggio

Il quadro positivo su questo primo periodo di applicazione della legge 68 del 2015 è confermato anche dall'ottimo lavoro di raccolta ed elaborazione dati promosso dal ministero della Giustizia, in particolare dall'Ufficio dati statistici e monitoraggio della Direzione generale della giustizia penale.

La Direzione si è particolarmente spesa nella raccolta e nell'analisi dell'intero lavoro svolto dalle procure e dai tribunali in materia di ecoreati. Si tratta di un angolo d'osservazione che integra e completa il lavoro inquirente di tutte le forze dell'ordine, dandoci un quadro abbastanza esaustivo sull'effettiva applicazione della legge:

- nel 2016, secondo i dati raccolti da 87 procure (su un totale di 165 uffici, cioè con una copertura pari a circa il 53% del totale), si sono registrati in totale 265 procedimenti aperti in applicazione della legge 68, con 446 persone denunciate;
- i numeri più alti - anche in questo caso - riguardano il delitto di inquinamento ambientale (158), mentre sono state 15 le contestazioni di disastro ambientale; 33 i casi di delitti colposi contro l'ambiente, 30 i procedimenti penali per omessa bonifica, 15 quelli per impedimento al controllo, 9 per i casi di morte o lesioni come conseguenza del delitto di inquinamento ambientale, 3 per traffico e abbandono di materiale ad alta radioattività;
- allargando l'analisi all'arco temporale che va dal 1° giugno 2015, con l'entrata in



vigore della legge, a fine 2016, la legge 68 è stata applicata in ben 467 procedimenti penali con 651 persone denunciate;

- ultimo dato particolarmente significativo riguarda quello delle condanne: secondo i dati del ministero della Giustizia nel 2015 sono stati 41 i procedimenti giudiziari che si sono conclusi con condanne di primo grado grazie alla nuova legge sugli ecoreati, mediante patteggiamenti e riqualificazione di reati contestati precedentemente sotto altro titolo (di questi 35 per inquinamento e 3 per disastro ambientale).

Altri dati utili per avere il quadro sull'applicazione della legge 68 sono stati forniti da AssoArpa, l'associazione delle Agenzie regionali per la protezione ambientale, il cui ruolo è fondamentale per definire al meglio il regime di estinzione dei reati minori secondo la parte Sesta bis del Codice ambientale, introdotta dalla legge 68/2015. Le prescrizioni impartite dalle Arpa sono passate dalle 580 del 2015 alle 1.296 del 2016, le asseverazioni sono aumentate da 183 a 935, mentre il gettito economico che era stato di 491mila euro nel 2015 è salito a 2,2 milioni di euro nel 2016.

Si richiama anche la Relazione sull'attuazione della legge 68, approvata il 23 febbraio scorso dalla Commissione parlamentare d'inchiesta sulle attività illecite relative al ciclo dei rifiuti.

Dalla Relazione emerge che circa il 60% degli uffici giudiziari ha già applicato la legge in tutta Italia, con una maggiore accentuazione nelle Isole e nel Sud. Alla Commissione risultano 74 contestazioni dei nuovi delitti; tra questi 47 casi di inquinamento ambientale contestati da 26 Procure, 6 casi di impedimento del controllo da 2 Procure, 5 casi di disastro ambientale da 5 Procure e casi di omessa bonifica da 3 Procure.

4.2 Le prime sentenze della Cassazione.

Con la sentenza n. 46170/16 della Terza sezione penale del 21 settembre - 3 novembre 2016 - relativa ad un'ipotesi di inquinamento ambientale (ex art. 452 bis) per i lavori di dragaggio del «molo Garibaldi» e del «molo Fornelli» del Comune di La Spezia - i giudici hanno definito i diversi profili della fattispecie di reato (di abusività della condotta, compromissione e deterioramento dell'ecosistema).



i giudici hanno definito i diversi profili della fattispecie di reato (di abusività della condotta, compromissione e deterioramento dell'ecosistema).

A questa sentenza ne sono seguite altre, come quelle sulla pesca illegale a Taranto, alla cui stregua rientra tra le condotte «abusive» richieste per la configurabilità di alcuni delitti contro l'ambiente l'esercizio di attività di pesca che, seppure non vietata, viene effettuata con mezzi vietati o da soggetti privi dei necessari titoli abilitativi. Il depauperamento della fauna in una determinata zona con una drastica eliminazione degli esemplari ivi esistenti implica, infatti, una compromissione o un deterioramento dell'ecosistema, da intendersi, in assenza di specifica definizione, quale equilibrata interazione tra organismi, viventi e non viventi, entro un determinato ambito, ovvero, secondo la definizione datane in un passato non recente dalla giurisprudenza della stessa Corte, di «ambiente biologico naturale, comprensivo di tutta la vita vegetale e animale ed anche degli equilibri tipici di un *habitat* vivente» o, quanto meno, della fauna stessa singolarmente intesa (Cass. Sez. III Pen. 20 aprile 2017, n. 18934).

* * *

ECEDENZE DI SPESA – ACCANTONAMENTI SLITTATI – RILIEVI DEGLI UFFICI DI CONTROLLO DELLA CORTE DEI CONTI

Nel rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 2016 - conto elaborato secondo la struttura per missioni e programmi e corredato, per ciascuna Amministrazione, delle Note integrative e delle tabelle relative alle risultanze economiche - trasmesso dal Ministro dell'economia e delle finanze con nota prot. n.10524 del 26.05.2017, acquisita dalle Sezioni Riunite il 30.05.2017, in allegato, risultano eccedenze di spesa rispetto agli stanziamenti definitivi di assestamento del bilancio, soprattutto per la competenza e la gestione di cassa, in minor misura per i residui.



Di seguito vengono riportati gli importi delle eccedenze di spesa per capitolo, relative all'anno 2016, in conto residui, competenza e cassa, suddivisi per Amministrazione nonché il loro ammontare complessivo.

Eccedenze di spesa per capitolo E.F. 2016			
Ministeri	Residui	Competenza	Cassa
Economia e finanze	0,00	1.377.849,88	1.089.140,54
Sviluppo economico	0,00	60.416,28	23.429,05
Lavoro e politiche sociali	0,00	314.868,15	314.868,15
Giustizia	0,00	13.615.832,75	13.283.060,70
Affari esteri	0,00	3.313.186,58	3.313.186,58
Istruzione, università e ricerca	17.101,90	1.447.689,65	1.253.235,58
Interno	0,00	1.789.270,73	1.744.299,67
Infrastrutture e trasporti	0,00	24.628.027,11	24.628.027,11
Difesa	0,00	4.606.930,63	4.605.237,94
Politiche agricole, alimentari e forestali	0,00	375.090,13	375.090,13
Beni e attività culturali	0,00	159.387,85	159.342,82
Salute	0,00	309.866,25	309.866,25
Totale Ministeri	17.101,90	51.998.415,99	49.028.219,56

Le Amministrazioni maggiormente interessate dalle eccedenze sono state il Ministero delle infrastrutture e trasporti, per euro 24.628.027,11 in conto competenza e per euro 24.628.027,11 in conto cassa, e il Ministero della giustizia, per euro 13.615.832,75 in conto competenza e per euro 13.283.060,70 in conto cassa. L'ammontare totale delle eccedenze di spesa dei Ministeri è costituito in gran parte dalle voci relative alle competenze fisse e accessorie per il personale.

Il raffronto degli importi totali delle eccedenze di spesa dell'e.f. 2016 con quelli dell'e.f. 2015 evidenzia una significativa riduzione del loro ammontare.



Nella tabella successiva vengono riportati i dati di raffronto, sia in valori assoluti sia in valori percentuali, delle eccedenze di spesa del rendiconto in esame rispetto al precedente rendiconto 2015.

La diminuzione in termini assoluti e percentuali è pari per i residui rispettivamente a euro -19.904,85 e a -53,79%, per la competenza rispettivamente a euro -455.501.180,12 e a -89,75% e per la cassa rispettivamente a euro -448.771.402,77 e a -90,15%.

Eccedenze e.f. 2016			
	Residui	Competenza	Cassa
Totale generale	17.101,90	51.998.415,99	49.028.219,56
Eccedenze e.f. 2015			
	Residui	Competenza	Cassa
Totale generale	37.006,75	507.499.596,11	497.799.622,33
Differenza valori assoluti e.f. 2016 - e.f. 2015			
	Residui	Competenza	Cassa
Aumento/diminuzione rispetto al precedente e.f.	-19.904,85	-455.501.180,12	-448.771.402,77
Variazioni percentuali e.f. 2016 - e.f. 2015			
	Residui	Competenza	Cassa
Incremento/decremento rispetto al precedente e.f.	-53,79%	-89,75%	-90,15%

Al Conto consuntivo dello Stato per l'esercizio finanziario 2016 è allegato, come per i progressi esercizi, un elenco dimostrativo per capitoli delle somme che vengono portate in economia, destinate a fronteggiare gli oneri relativi a iniziative legislative il cui iter non si è concluso entro il 31 dicembre dell'anno del rendiconto in riferimento (per l'attuale, il 2016). Detto prospetto riporta un elenco degli 'accantonamenti slittati',



ai sensi dell'art. 18, comma 3 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, da utilizzare, perciò, nell'esercizio 2017. L'ammontare complessivo degli accantonamenti, pari a euro 34.390.197,00, è imputato:

- per euro 3.590.197,00 al capitolo 6856 (Fondo occorrente per far fronte ad oneri dipendenti da provvedimenti legislativi in corso), dei quali euro 2.590.197,00 per provvedimenti legislativi di ratifica di accordi internazionali che interessano il Ministero degli affari esteri, ed euro 1.000.000,00 per interventi a sostegno della formazione e ricerca nelle scienze geologiche che interessano il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare;

- per euro 30.000.000,00 al capitolo 9001 (Fondo occorrente per far fronte ad oneri dipendenti da provvedimenti legislativi in corso), dei quali euro 15.000.000,00 per provvedimenti legislativi in materia di disciplina dell'orario dei servizi commerciali che interessano il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, euro 5.000.000,00 per provvedimenti legislativi in materia di interporti e piattaforme logistiche territoriali che interessano il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare ed euro 10.000.000,00 per provvedimenti legislativi in materia di criteri di priorità per l'esecuzione di procedure di demolizione dei manufatti che interessano il Ministero dell'economia e delle finanze;

- per euro 800.000,00 al capitolo 7945 (fondo in conto capitale per il finanziamento di nuovi programmi di spesa, di programmi già esistenti, ecc.) per modifiche alla legge n.77 del 20/02/20106 concernenti la tutela e la valorizzazione del patrimonio culturale che interessano il Ministero dei beni, delle attività culturali e del turismo.

I competenti Uffici di Controllo di questa Corte nello svolgimento della loro attività hanno rilevato in merito al Rendiconto generale dello Stato i seguenti profili di irregolarità.

Conto del Bilancio e conti ad esso allegati

In ordine all'ENTRATA:

- a) discordanze prive di giustificazioni fra i dati esposti nel Rendiconto e quelli dei conti periodici delle Amministrazioni, limitatamente alle poste contabili individuate dai suddetti Uffici;



- b) capitoli/articoli per i quali la riscossione in conto residuo operata nell'esercizio presenta in Rendiconto un valore pari a zero, quando invece il dato calcolato risulta di valore negativo;
- c) allegato 23 del Rendiconto: mancata esposizione nella voce "Altri capitoli" del dettaglio dei capitoli ai quali riferire le somme dei resti da versare riconducibili alle Amministrazioni diverse dal Ministero dell'economia e delle finanze e quelle relative alla Regione siciliana, irregolarità dei capitoli già oggetto di rilievo per discordanza con i dati dei conti periodici delle Amministrazioni di cui al punto a);
- d) allegato 24 del Rendiconto, nella voce "Altri capitoli" mancano elementi di dettaglio che consentano di effettuare i dovuti riscontri.

In ordine alla SPESA

- e) capitoli in relazione ai quali i decreti di accertamento residui non risultano pervenuti, non vistati né registrati da parte dei competenti Uffici di controllo.

Conto del Patrimonio e conti ad esso allegati

- f) incertezza e incompletezza dei dati dei beni immobili per difformità e discordanza nella documentazione fornita dall'Amministrazione;
- g) dati dei beni immobili non comprovati da idonea documentazione giustificativa;
- h) valore dei beni di alcuni dicasteri non aggiornato, a causa di varie discordanze tra le risultanze dell'Ufficio centrale del bilancio del Ministero dell'economia e delle finanze e delle Ragionerie territoriali, rispetto a quelle dei consegnatari;
- i) omessa iscrizione tra le attività non finanziarie prodotte delle opere permanenti destinate alla difesa nazionale e altre opere;
- j) valore delle poste patrimoniali relative al Fondo scorte del ministero della difesa e dei Crediti concessi ed enti pubblici e ad istituti di credito del Ministero dell'economia e delle finanze discordante con le scritture di bilancio



- k) poste dei residui attivi e passivi in conseguenza delle dichiarazioni di irregolarità dei residui attivi e passivi del Conto del Bilancio

P.Q.M.

Visti il Rendiconto generale dello Stato per l'esercizio 2016 e i conti ad esso allegati, nonché la relativa documentazione probatoria, il Procuratore generale

CHIEDE

alle Sezioni Riunite della Corte dei conti di voler dichiarare la regolarità:

- del Conto del bilancio e dei conti allegati, fatta eccezione,
- in merito all'Entrata: per le poste contabili interessate dalle irregolarità, riscontrate dai competenti Uffici di Controllo, sinteticamente sopra indicate ai punti a), b), c) e d);
- in merito alla Spesa: per i capitoli delle eccedenze di spesa riportate in allegato alla presente Memoria, della quale costituisce parte integrante, nonché per i motivi suindicati al punto e)
- del Conto del Patrimonio e conti ad esso allegati, fatta eccezione, per le poste patrimoniali interessate dalle irregolarità, riscontrate dai competenti Uffici di Controllo, sinteticamente sopra indicate ai punti f), g), h), i), j) e k).

Eventuali future regolarizzazioni contabili, intervenute prima della parificazione, saranno oggetto di richiesta di dichiarazione di regolarità, in sede di memoria aggiunta alla requisitoria orale, come anche ad ulteriori evenienze irregolari conseguirà la relativa richiesta di declaratoria di irregolarità.

Roma, 23 giugno 2017

CORTE DEI CONTI



0001565-23/06/2017-SSRRCO-A90-A

IL PROCURATORE GENERALE

Claudio Gallini



ALLEGATO

1

2

3

4

5

**ECCEDENZE DA SANARE LEGISLATIVAMENTE PER
AMM/CAPITOLI**

	UNITA' DI VOPO	RESIDUI	COMPETENZA	CASSA
	MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE			
	5 Ordine pubblico e sicurezza (7)			
5.1	Concorso della Guardia di Finanza alla sicurezza pubblica (7.5)	-	-	-
	FUNZIONAMENTO			
	GUARDIA DI FINANZA			
4239	SOMME DOVUTE A TITOLO DI IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE SULLE RETRIBUZIONI CORRISPOSTE AL PERSONALE MILITARE	-	+1.377.849,88	+1.089.140,54
	TOTALE Cap.	-	+1.377.849,88	+1.089.140,54
	TOTALE AMMINISTRAZIONE	-	-	-

	UNITA' DI VOTO	RESIDUI	COMPETENZA	CASSA
	MINISTERO DELLO SVILUPPO ECONOMICO			
	1 Competitivita' e sviluppo delle imprese (11)			
1.1	Promozione e attuazione di politiche di sviluppo, competitivita' e innovazione, di responsabilita' sociale d'impresa e movimento cooperativo (11.5)	-	-	-
	FUNZIONAMENTO			
	DIREZIONE GENERALE PER LA POLITICA INDUSTRIALE, LA COMPETITIVITA' E LE PICCOLE E MEDIE IMPRESE			
2104	COMPETENZE FISSE E ACCESSORIE AL PERSONALE AL NETTO DELL'IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE	-	+42.124,03	+7.505,70
2113	SOMME DOVUTE A TITOLO DI IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE SULLE RETRIBUZIONI CORRISPOSTE AI DIPENDENTI	-	+18.292,25	+15.923,35
	TOTALE Cap.	-	+60.416,28	+23.429,05
	TOTALE AMMINISTRAZIONE	-	-	-

	UNITA' DI VOTO	RESIDUI	COMPETENZA	CASSA
	MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI			
	1 Politiche per il lavoro (26)			
1.8	Programmazione e coordinamento della vigilanza in materia di prevenzione e osservanza delle norme di legislazione sociale e del lavoro (26.9)	-	-	-
	FUNZIONAMENTO			
	DIREZIONE GENERALE PER L'ATTIVITA' ISPETTIVA			
2901	COMPETENZE FISSE E ACCESSORIE AL PERSONALE AL NETTO DELL'IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE	-	+260.181,58	+260.181,58
1.11	Sistemi informativi per il lavoro e servizi di comunicazione istituzionale in materia di politiche del lavoro e politiche sociali (26.12)	-	-	-
	FUNZIONAMENTO			
	DIREZIONE GENERALE DEI SISTEMI INFORMATIVI, DELL'INNOVAZIONE TECNOLOGICA E DELLA COMUNICAZIONE			
3061	COMPETENZE FISSE E ACCESSORIE AL PERSONALE AL NETTO DELL'IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE	-	+37.261,46	+37.261,46
3065	SOMME DOVUTE A TITOLO DI IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE SULLE RETRIBUZIONI CORRISPOSTE AI DIPENDENTI	-	+5.965,57	+5.965,57
	4 Diritti sociali, politiche sociali e famiglia (24)			
4.5	Trasferimenti assistenziali a enti previdenziali, finanziamento nazionale spesa sociale, programmazione, monitoraggio e valutazione politiche sociali e di inclusione attiva (24.12)	-	-	-
	FUNZIONAMENTO			
	DIREZIONE GENERALE PER L'INCLUSIONE E LE POLITICHE SOCIALI			
3425	SOMME DOVUTE A TITOLO DI IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE SULLE RETRIBUZIONI CORRISPOSTE AI DIPENDENTI	-	+11.433,86	+11.433,86
	7 Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche (32)			
7.1	Indirizzo politico (32.2)	-	-	-
	FUNZIONAMENTO			
	GABINETTO E UFFICI DI DIRETTA COLLABORAZIONE ALL'OPERA DEL MINISTRO			
1001	STIPENDI ED ALTRI ASSEGNI FISSI AL MINISTRO E AI SOTTOSEGRETARI AL NETTO DELL'IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE E DEGLI ONERI SOCIALI A CARICO DELL'AMMINISTRAZIONE	-	+25,68	+25,68
	TOTALE Cap.	-	+314.868,15	+314.868,15
	TOTALE AMMINISTRAZIONE	-	-	-

	UNITA' DI VOTO	RESIDUI	COMPETENZA	CASSA
	MINISTERO DELLA GIUSTIZIA			
	1 Giustizia (6)			
1.2	Giustizia civile e penale (6.2)	-	-	-
	FUNZIONAMENTO			
	DIPARTIMENTO DEGLI AFFARI DI GIUSTIZIA			
1200	COMPETENZE FISSE E ACCESSORIE AL PERSONALE AL NETTO DELL'IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE	-	+66.623,05	+66.623,05
	DIPARTIMENTO DELL'ORGANIZZAZIONE GIUDIZIARIA, DEL PERSONALE E DEI SERVIZI			
1400	STIPENDI ED ALTRI ASSEGNI FISSI AL PERSONALE DELLA MAGISTRATURA GIUDIZIARIA AL NETTO DELL'IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE E DEGLI ONERI SOCIALI A CARICO DELL'AMMINISTRAZIONE	-	+9.837.770,57	+9.837.770,57
1420	ONERI SOCIALI A CARICO DELL'AMMINISTRAZIONE SULLE RETRIBUZIONI CORRISPOSTE AI DIPENDENTI	-	+2.560.351,15	+2.028.169,97
1421	SOMME DOVUTE A TITOLO DI IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE SULLE RETRIBUZIONI CORRISPOSTE AI DIPENDENTI	-	-	+196.042,19
1460	SPECIALE ELARGIZIONE IN FAVORE DELLE FAMIGLIE DEI MAGISTRATI ORDINARI, DEI VICE PRETORI ONORARI, DEI GIUDICI POPOLARI DELLE CORTI DI ASSISE E DELLE CORTI DI ASSISE DI APPELLO, VITTIME DEL DOVERE. ASSEGNO VITALIZIO ED ALTRE PROVVIDENZE A FAVORE DELLE VITTIME DEL TERRORISMO E DELLA CRIMINALITA' ORGANIZZATA. CONCORSO NELLE SPESE FUNERARIE DEL PERSONALE MEDESIMO DECEDUTO IN SERVIZIO.	-	+659.857,81	+659.857,81
1.3	Giustizia minorile e di comunita' (6.3)	-	-	-
	FUNZIONAMENTO			
	DIPARTIMENTO PER LA GIUSTIZIA MINORILE E DI COMUNITA'			
2002	STIPENDI ED ALTRI ASSEGNI FISSI AL PERSONALE DELLA MAGISTRATURA IN SERVIZIO PRESSO L'AMMINISTRAZIONE CENTRALE AL NETTO DELL'IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE E DEGLI ONERI SOCIALI A CARICO DELL'AMMINISTRAZIONE.	-	+341.528,14	+341.528,14
2031	ONERI SOCIALI A CARICO DELL'AMMINISTRAZIONE SULLE RETRIBUZIONI CORRISPOSTE AI DIPENDENTI	-	+102.072,75	+105.439,69
	2 Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche (32)			
2.1	Indirizzo politico (32.2)	-	-	-
	FUNZIONAMENTO			
	GABINETTO E UFFICI DI DIRETTA COLLABORAZIONE ALL'OPERA DEL MINISTRO			
1018	ONERI SOCIALI A CARICO DELL'AMMINISTRAZIONE SULLE RETRIBUZIONI CORRISPOSTE AI MINISTRI E SOTTOSEGRETARI	-	+30.029,11	+30.029,11
1019	SOMME DOVUTE A TITOLO DI IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE SULLE RETRIBUZIONI CORRISPOSTE AI DIPENDENTI	-	+17.600,17	+17.600,17
	TOTALE Cap.	-	+13.615.832,75	+13.283.060,70
	TOTALE AMMINISTRAZIONE	-	-	-

	UNITA' DI VOTO	RESIDUI	COMPETENZA	CASSA
	MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI E DELLA COOPERAZIONE INTERNAZIONALE			
	1 L'Italia in Europa e nel mondo (4)			
1.9	Rappresentanza all'estero e servizi ai cittadini e alle imprese (4.13)	-	-	-
	FUNZIONAMENTO			
	DIREZIONE GENERALE PER LE RISORSE E L'INNOVAZIONE			
1277	COMPETENZE FISSE E ACCESSORIE AL PERSONALE AL NETTO DELL'IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE	-	+1.960.775,91	+1.960.775,91
	2 Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche (32)			
2.2	Servizi e affari generali per le amministrazioni di competenza (32.3)	-	-	-
	FUNZIONAMENTO			
	DIREZIONE GENERALE PER LE RISORSE E L'INNOVAZIONE			
1241	COMPETENZE FISSE E ACCESSORIE AL PERSONALE AL NETTO DELL'IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE	-	+1.352.410,67	+1.352.410,67
	TOTALE Cap.	-	+3.313.186,58	+3.313.186,58
	TOTALE AMMINISTRAZIONE	-	-	-

	UNITA' DI VOTO	RESIDUI	COMPETENZA	CASSA
	MINISTERO DELL'ISTRUZIONE, DELL'UNIVERSITA' E DELLA RICERCA			
	1 Istruzione scolastica (22)			
1.2	Istruzione prescolastica (22.2)	+2.665,74	-	-
	FUNZIONAMENTO			
	DIPARTIMENTO PER LA PROGRAMMAZIONE E LA GESTIONE DELLE RISORSE UMANE, FINANZIARIE E STRUMENTALI			
2156	COMPETENZE FISSE E ACCESSORIE AL PERSONALE AL NETTO DELL'IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE	+2.665,74	-	-
1.3	Istruzione primaria (22.11)	+1.182,15	-	-
	FUNZIONAMENTO			
	DIPARTIMENTO PER LA PROGRAMMAZIONE E LA GESTIONE DELLE RISORSE UMANE, FINANZIARIE E STRUMENTALI			
2154	COMPETENZE FISSE E ACCESSORIE AL PERSONALE AL NETTO DELL'IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE	+1.182,15	-	-
1.4	Istruzione secondaria di primo grado (22.12)	+12.622,38	-	-
	FUNZIONAMENTO			
	DIPARTIMENTO PER LA PROGRAMMAZIONE E LA GESTIONE DELLE RISORSE UMANE, FINANZIARIE E STRUMENTALI			
2155	COMPETENZE FISSE E ACCESSORIE AL PERSONALE AL NETTO DELL'IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE	+12.622,43	-	-
1.5	Istruzione secondaria di secondo grado (22.13)	+511,58	-	-
	FUNZIONAMENTO			
	DIPARTIMENTO PER LA PROGRAMMAZIONE E LA GESTIONE DELLE RISORSE UMANE, FINANZIARIE E STRUMENTALI			
2149	COMPETENZE FISSE E ACCESSORIE AL PERSONALE AL NETTO DELL'IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE	+631,58	-	-
1.12	Realizzazione degli indirizzi e delle politiche in ambito territoriale in materia di istruzione (22.16)	-	-	-
	FUNZIONAMENTO			
	DIPARTIMENTO PER LA PROGRAMMAZIONE E LA GESTIONE DELLE RISORSE UMANE, FINANZIARIE E STRUMENTALI			
2098	COMPETENZE FISSE E ACCESSORIE AL PERSONALE AL NETTO DELL'IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE	-	+1.293.126,85	+1.112.866,40
2109	SOMME DOVUTE A TITOLO DI IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE SULLE RETRIBUZIONI CORRISPONTE AI DIPENDENTI	-	+86.741,07	+74.404,12
	2 Istruzione universitaria e formazione post-universitaria (23)			
2.1	Diritto allo studio nell'istruzione universitaria (23.1)	-	-	-
	FUNZIONAMENTO			

	UNITA' DI VOTO	RESIDUI	COMPETENZA	CASSA
	DIPARTIMENTO PER LA FORMAZIONE SUPERIORE E PER LA RICERCA			
1617	COMPETENZE FISSE E ACCESSORIE AL PERSONALE AL NETTO DELL'IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE	-	+49.472,30	+48.385,30
1631	SOMME DOVUTE A TITOLO DI IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE SULLE RETRIBUZIONI CORRISPOSTE AI DIPENDENTI	-	+3.397,17	+3.323,17
2.2	Istituzioni dell'Alta Formazione Artistica, Musicale e Coreutica (23.2)	-	-	-
	FUNZIONAMENTO			
	DIPARTIMENTO PER LA FORMAZIONE SUPERIORE E PER LA RICERCA			
1606	SPESE PER LE SUPPLENZE BREVI DEL PERSONALE DOCENTE, AMMINISTRATIVO, TECNICO ED AUSILIARIO COMPRENSIVE DEGLI ONERI SOCIALI A CARICO DELL'AMMINISTRAZIONE E DELL'IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE	-	+5.210,76	+14.256,59
2.3	Sistema universitario e formazione post-universitaria (23.3)	-	-	-
	FUNZIONAMENTO			
	DIPARTIMENTO PER LA FORMAZIONE SUPERIORE E PER LA RICERCA			
1616	COMPETENZE FISSE E ACCESSORIE AL PERSONALE AL NETTO DELL'IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE	-	+9.521,04	-
1621	SOMME DOVUTE A TITOLO DI IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE SULLE RETRIBUZIONI CORRISPOSTE AI DIPENDENTI	-	+220,46	-
	TOTALE Cap.	+17.101,90	+1.447.689,65	+1.253.235,58
	TOTALE AMMINISTRAZIONE	+16.981,85	-	-

	UNITA' DI VOTO	RESIDUI	COMPETENZA	CASSA
	MINISTERO DELL'INTERNO			
	2 Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali (3)			
2.4	Gestione dell'albo dei segretari comunali e provinciali (3.8)	-	+30.550,72	-
	FUNZIONAMENTO			
	DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI			
1501	COMPETENZE FISSE E ACCESSORIE AL NETTO DELL'IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE AL PERSONALE DIPENDENTE PROVENIENTE DALLE SOPPRESSE AGENZIA E SCUOLA SUPERIORE PER LA FORMAZIONE E LA SPECIALIZZAZIONE DEI DIRIGENTI DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE LOCALE	-	+34.236,21	-
	4 Soccorso civile (8)			
4.2	Prevenzione dal rischio e soccorso pubblico (8.3)	-	-	-
	FUNZIONAMENTO			
	DIPARTIMENTO DEI VIGILI DEL FUOCO, DEL SOCCORSO PUBBLICO E DELLA DIFESA CIVILE			
1802	COMPETENZE FISSE ED ACCESSORIE AL PERSONALE VOLONTARIO DEL CORPO NAZIONALE DEI VIGILI DEL FUOCO AL NETTO DELL' IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA PRODUTTIVE	-	+1.755.033,68	+1.744.298,83
	6 Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche (32)			
6.1	Indirizzo politico (32.2)	-	-	-
	FUNZIONAMENTO			
	GABINETTO E UFFICI DI DIRETTA COLLABORAZIONE ALL'OPERA DEL MINISTRO			
1014	ONERI SOCIALI A CARICO DELL'AMMINISTRAZIONE SULLE RETRIBUZIONI CORRISPOSTE AL MINISTRO E SOTTOSEGRETARI	-	+0,84	+0,84
	TOTALE Cap.	-	+1.789.270,73	+1.744.299,67
	TOTALE AMMINISTRAZIONE	-	+30.550,72	-

	UNITA' DI VOTO	RESIDUI	COMPETENZA	CASSA
	MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE E DEI TRASPORTI			
	1 Infrastrutture pubbliche e logistica (14)			
1.6	Sicurezza, vigilanza e regolamentazione in materia di opere pubbliche e delle costruzioni (14.9)	-	-	-
	FUNZIONAMENTO			
	CONSIGLIO SUPERIORE DEI LAVORI PUBBLICI			
2920	COMPETENZE FISSE E ACCESSORIE AL PERSONALE AL NETTO DELL'IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE	-	+53.730,05	+53.730,05
1.7	Opere strategiche, edilizia statale ed interventi speciali e per pubbliche calamita' (14.10)	-	-	-
	FUNZIONAMENTO			
	DIPARTIMENTO PER LE INFRASTRUTTURE, I SISTEMI INFORMATIVI E STATISTICI			
1178	COMPETENZE FISSE E ACCESSORIE AL PERSONALE AL NETTO DELL'IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE	-	+15.692.493,32	+15.691.508,72
1187	SOMME DOVUTE A TITOLO DI IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE SULLE RETRIBUZIONI CORRISPONTE AI DIPENDENTI	-	+909.830,08	+909.762,69
	INVESTIMENTI			
	DIPARTIMENTO PER LE INFRASTRUTTURE, I SISTEMI INFORMATIVI E STATISTICI			
7350	CONTRIBUTI TRENTACINQUENNALI A FAVORE DEI COMUNI CHE COSTRUISCONO O AMPIANO EDIFICI DESTINATI A PROPRIE SEDI E DELLE PROVINCE CHE COSTRUISCONO, SISTEMANO O RESTAURANO ARCHIVI DI STATO	-	+4.883,53	+4.883,53
7460	CONCORSI E SUSSIDI PER L'ESECUZIONE DI OPERE DI EDILIZIA SCOLASTICA D'INTERESSE DI ENTI LOCALI MEDIANTE LA CORRESPONSIONE DI CONTRIBUTI PER TRENTACINQUE ANNI	-	+1.335,92	+94,00
7606	CONTRIBUTI TRENTACINQUENNALI PER L'ESECUZIONE DI OPERE DI EDILIZIA OSPEDALIERA E PER LE SPESE DI REVISIONE DEI PREZZI CONTRATTUALI DI OPERE GIA' ESEGUITE ED AMMESSE IN PRECEDENZA AL CONTRIBUTO DELLO STATO.	-	-	+382.713,65
7619	CONTRIBUTI TRENTACINQUENNALI PER LA COSTRUZIONE E IL COMPLETAMENTO DI CHIESE PARROCCHIALI E LOCALI AD USO DI MINISTERO PASTORALE O DI UFFICIO O ABITAZIONE DEL PARROCO	-	-	+2.469,12
7629	CONTRIBUTI TRENTACINQUENNALI PER L'ESECUZIONE DELLE OPERE RECANTI PROVVIDENZE PER IL COMUNE DI ROMA	-	+186.772,54	+186.772,54
	2 Diritto alla mobilita' e sviluppo dei sistemi di trasporto (13)			
2.4	Autotrasporto ed intermodalita' (13.2)	-	-	-
	FUNZIONAMENTO			
	DIPARTIMENTO PER I TRASPORTI, LA NAVIGAZIONE, GLI AFFARI GENERALI ED IL PERSONALE			
1176	COMPETENZE FISSE E ACCESSORIE AL PERSONALE AL NETTO DELL'IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE	-	+99.294,19	+99.294,19
2.5	Sistemi ferroviari, sviluppo e sicurezza del trasporto ferroviario (13.5)	-	+805.887,07	-
	FUNZIONAMENTO			

	UNITA' DI VOTO	RESIDUI	COMPETENZA	CASSA
	DIPARTIMENTO PER I TRASPORTI, LA NAVIGAZIONE, GLI AFFARI GENERALI ED IL PERSONALE			
1150	COMPETENZE FISSE E ACCESSORIE AL PERSONALE AL NETTO DELL'IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE	-	+1.023.931,06	+1.023.931,06
1293	SOMME DOVUTE A TITOLO DI IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE SULLE RETRIBUZIONI CORRISPOSTE AI DIPENDENTI	-	+59.015,23	+59.015,23
2.6	Sviluppo e sicurezza della navigazione e del trasporto marittimo e per vie d'acqua interne (13.9)	-	-	-
	INVESTIMENTI			
	DIPARTIMENTO PER I TRASPORTI, LA NAVIGAZIONE, GLI AFFARI GENERALI ED IL PERSONALE			
7609	CONTRIBUTI PER LA DEMOLIZIONE DI NAVI CISTERNA	-	+917.964,62	+530.725,96
2.7	Sviluppo e sicurezza della mobilita' locale (13.6)	-	-	-
	FUNZIONAMENTO			
	DIPARTIMENTO PER I TRASPORTI, LA NAVIGAZIONE, GLI AFFARI GENERALI ED IL PERSONALE			
1177	COMPETENZE FISSE E ACCESSORIE AL PERSONALE AL NETTO DELL'IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE	-	+171.514,54	+171.514,54
1292	SOMME DOVUTE A TITOLO DI IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE SULLE RETRIBUZIONI CORRISPOSTE AI DIPENDENTI	-	+1.468,92	+1.468,92
	INVESTIMENTI			
	DIPARTIMENTO PER I TRASPORTI, LA NAVIGAZIONE, GLI AFFARI GENERALI ED IL PERSONALE			
7404	CONTRIBUTI PER CAPITALE ED INTERESSI DERIVANTI DALL'AMMORTAMENTO DEI MUTUI GARANTITI DALLO STATO CONTRATTI PER LA REALIZZAZIONE DI SISTEMI FERROVIARI PASSANTI, DI COLLEGAMENTI FERROVIARI CON AREE AEROPORTUALI, ESPOSITIVE ED UNIVERSITARIE, DI SISTEMI DI TRASPORTO RAPIDO DI MASSA E DI PROGRAMMI URBANI INTEGRATI.	-	+0,29	+0,29
7580	FONDO PER IL FINANZIAMENTO DEGLI INTERVENTI A FAVORE DELLA MOBILITA' CICLISTICA	-	+1.536.764,30	+812.764,37
	3 Casa e assetto urbanistico (19)			
3.1	Politiche abitative, urbane e territoriali (19.2)	-	+1.505.191,69	-
	FUNZIONAMENTO			
	DIPARTIMENTO PER LE INFRASTRUTTURE, I SISTEMI INFORMATIVI E STATISTICI			
1580	COMPETENZE FISSE E ACCESSORIE AL PERSONALE AL NETTO DELL'IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE	-	+256.848,05	+256.848,05
1600	SOMME DOVUTE A TITOLO DI IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE SULLE RETRIBUZIONI CORRISPOSTE AI DIPENDENTI	-	+4.722,74	+4.722,74
	INTERVENTI			
	DIPARTIMENTO PER LE INFRASTRUTTURE, I SISTEMI INFORMATIVI E STATISTICI			
1701	CONTRIBUTI IN CONTO INTERESSI A FAVORE DI ISTITUTI, COOPERATIVE E COMUNI	-	+1.255.639,94	-
	4 Ordine pubblico e sicurezza (7)			

	UNITA' DI VOTO	RESIDUI	COMPETENZA	CASSA
4.1	Sicurezza e controllo nei mari, nei porti e sulle coste (7.7)	-	-	-
	FUNZIONAMENTO			
	CAPITANERIE DI PORTO			
2043	COMPETENZE FISSE ED ACCESSORIE AL PERSONALE MILITARE, AL NETTO DELL'IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE	-	+784.523,31	+699.475,86
2054	COMPETENZE FISSE E ACCESSORIE AL PERSONALE AL NETTO DELL'IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE	-	+126.953,36	+126.425,52
	6 Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche (32)			
6.1	Indirizzo politico (32.2)	-	-	-
	FUNZIONAMENTO			
	GABINETTO			
1015	SOMME DOVUTE A TITOLO DI IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE SULLE RETRIBUZIONI CORRISPOSTE AI DIPENDENTI	-	+34.612,31	+34.612,31
6.2	Servizi e affari generali per le amministrazioni di competenza (32.3)	-	+96.929,63	-
	FUNZIONAMENTO			
	DIPARTIMENTO PER I TRASPORTI, LA NAVIGAZIONE, GLI AFFARI GENERALI ED IL PERSONALE			
1173	COMPETENZE FISSE E ACCESSORIE AL PERSONALE AL NETTO DELL'IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE	-	+1.503.548,96	+1.503.548,96
1206	SOMME DOVUTE A TITOLO DI IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE SULLE RETRIBUZIONI CORRISPOSTE AI DIPENDENTI	-	+2.179,85	+2.179,85
	TOTALE Cap.	-	+24.628.027,11	+22.557.462,15
	TOTALE AMMINISTRAZIONE	-	+2.408.008,39	-

	UNITA' DI VOTO	RESIDUI	COMPETENZA	CASSA
	MINISTERO DELLA DIFESA			
	1 Difesa e sicurezza del territorio (5)			
1.1	Approntamento e impiego Carabinieri per la difesa e la sicurezza (5.1)	-	-	-
	FUNZIONAMENTO			
	APMA DEI CARABINIERI			
4802	COMPETENZE FISSE E ACCESSORIE AL PERSONALE CIVILE AL NETTO DELL'IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE	-	+1.274.436,58	+1.274.436,58
1.5	Interventi non direttamente connessi con l'operativita' dello strumento militare (5.5)	-	+2.421.812,45	-
	ONERI COMUNI DI PARTE CORRENTE			
	SEGRETARIATO GENERALE			
1389	ELARGIZIONI IN FAVORE DEI MILITARI VITTIME DEL DOVERE ED EQUIPARATI E DELLE VITTIME DEL TERRORISMO E DELLA CRIMINALITA' ORGANIZZATA E SUPERSTITI.	-	+2.976.095,25	+2.976.095,25
1.6	Pianificazione generale delle Forze Armate e approvvigionamenti militari (5.6)	-	-	-
	INVESTIMENTI			
	SEGRETARIATO GENERALE			
7121	SPESE PER LA COSTRUZIONE, L'ACQUISIZIONE, L'AMMODERNAMENTO, IL RINNOVAMENTO, LA TRASFORMAZIONE, LA MANUTENZIONE STRAORDINARIA DEI MEZZI, IMPIANTI, SISTEMI, APPARECCHIATURE, EQUIPAGGIAMENTI, ARMI, ARMAMENTI, MUNIZIONI E DEI MATERIALI E CONNESSE SCORTE, DOTAZIONI E PARTI DI RICAMBIO RELATIVI A TUTTI I SETTORI COSTITUENTI LA COMPONENTE NAVALE DELLE FORZE ARMATE, NONCHE' DEI REPARTI SPECIALI, DELLE INSTALLAZIONI DI TERRA DI SUPPORTO TECNICO, ADDESTRATIVO, OPERATIVO E LOGISTICO. SPESE PER STUDI, ESPERIENZE, RICERCA E SVILUPPO. SPESE PER L'ANTIFORTUNISTICA.	-	+343,74	+333,74
	3 Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche (32)			
3.2	Servizi e affari generali per le amministrazioni di competenza (32.3)	-	-	-
	FUNZIONAMENTO			
	BILANCIO E AFFARI FINANZIARI			
1111	SOMME DOVUTE A TITOLO DI IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE SULLE RETRIBUZIONI CORRISPONTE AL PERSONALE	-	+18.284,84	+16.602,15
1162	STIPENDI ED ALTRI ASSEGNI FISSI AL PERSONALE DELLA MAGISTRATURA MILITARE AL NETTO DELL'IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE E DEGLI ONERI SOCIALI A CARICO DELL'AMMINISTRAZIONE	-	+337.770,22	+337.770,22
	TOTALE Cap.	-	+4.606.930,63	+4.605.237,94
	TOTALE AMMINISTRAZIONE	-	+2.421.812,45	-

	UNITA' DI VOTO	RESIDUI	COMPETENZA	CASSA
	MINISTERO DELLE POLITICHE AGRICOLE ALIMENTARI E FORESTALI			
	1 Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca (9)			
1.2	Politiche europee ed internazionali e dello sviluppo rurale (9.2)	-	-	-
	INVESTIMENTI			
	DIPARTIMENTO DELLE POLITICHE EUROPEE E INTERNAZIONALI E DELLO SVILUPPO RURALE			
7450	AMMORTAMENTO DEI MUTUI CONTRATTI DAGLI ENTI CONCESSIONARI DI OPERE PUBBLICHE DI RILEVANZA NAZIONALE PER L'ACCUMULO DI ACQUA A PREVALENTE SCOPO IRRIGUO E DI OPERE DI ADDUZIONE E DI RIPARTO IVI COMPRESI GLI INTERVENTI DI SISTEMAZIONE DEI TERRENI NECESSARI PER LA FUNZIONALITA' DELLE OPERE	-	+31.109,72	+31.109,72
1.5	Politiche competitive, della qualita' agroalimentare, della pesca, dell'ippica e mezzi tecnici di produzione (9.6)	-	-	-
	FUNZIONAMENTO			
	DIPARTIMENTO DELLE POLITICHE COMPETITIVE DELLA QUALITA' AGROALIMENTARE, IPPICHE E DELLA PESCA			
1883	SOMME DOVUTE A TITOLO DI IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE SULLE RETRIBUZIONI CORRISPOSTE AI DIPENDENTI	-	+4.476,72	+4.476,72
	5 Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche (32)			
5.2	Servizi e affari generali per le amministrazioni di competenza (32.3)	-	+79.641,25	-
	FUNZIONAMENTO			
	DIPARTIMENTO DELLE POLITICHE COMPETITIVE DELLA QUALITA' AGROALIMENTARE, IPPICHE E DELLA PESCA			
1874	COMPETENZE FISSE E ACCESSORIE AL PERSONALE AL NETTO DELL'IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE	-	+313.640,84	+313.640,84
1893	SOMME DOVUTE A TITOLO DI IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE SULLE RETRIBUZIONI CORRISPOSTE AI DIPENDENTI	-	+25.862,85	+25.862,85
	TOTALE Cap.	-	+375.090,13	+375.090,13
	TOTALE AMMINISTRAZIONE	-	+79.641,25	-

	UNITA' DI VOTO	RESIDUI	COMPETENZA	CASSA
	MINISTERO DEI BENI E DELLE ATTIVITA' CULTURALI E DEL TURISMO			
	1 Tutela e valorizzazione dei beni e attivita' culturali e paesaggistici (21)			
1.2	Sostegno, valorizzazione e tutela del settore dello spettacolo (21.2)	-	-	-
	FUNZIONAMENTO			
	DIREZIONE GENERALE SPETTACOLO			
6505	SOMME DOVUTE A TITOLO DI IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE SULLE RETRIBUZIONI CORRISPOSTE AI DIPENDENTI	-	+0,11	+0,11
1.6	Tutela dei beni archeologici (21.6)	-	-	-
	FUNZIONAMENTO			
	DIREZIONE GENERALE ARCHEOLOGIA			
4001	COMPETENZE FISSE E ACCESSORIE AL PERSONALE AL NETTO DELL'IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE	-	+153.689,65	+153.644,62
1.13	Valorizzazione del patrimonio culturale e coordinamento del sistema museale (21.13)	-	-	-
	FUNZIONAMENTO			
	DIREZIONE GENERALE MUSEI			
5601	COMPETENZE FISSE E ACCESSORIE AL PERSONALE AL NETTO DELL'IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE	-	+5.698,09	+5.698,09
	TOTALE Cap.	-	+159.387,85	+159.342,82
	TOTALE AMMINISTRAZIONE	-	-	-

	UNITA' DI VOTO	RESIDUI	COMPETENZA	CASSA
	MINISTERO DELLA SALUTE			
	1 Tutela della salute (20)			
1.3	Programmazione del Servizio Sanitario Nazionale per l'erogazione dei Livelli Essenziali di Assistenza (20.3)	-	-	-
	FUNZIONAMENTO			
	DIREZIONE GENERALE DELLA PROGRAMMAZIONE SANITARIA			
2001	COMPETENZE FISSE E ACCESSORIE AL PERSONALE AL NETTO DELL'IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE	-	+17.313,69	+17.313,69
1.8	Sicurezza degli alimenti e nutrizione (20.8)	-	-	-
	FUNZIONAMENTO			
	DIREZIONE GENERALE DELL'IGIENE E LA SICUREZZA DEGLI ALIMENTI E LA NUTRIZIONE			
2503	SOMME DOVUTE A TITOLO D'IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE SULLE RETRIBUZIONI CORRISPOSTE AI DIPENDENTI	-	+247.751,81	+247.751,81
1.9	Attività consultiva per la tutela della salute (20.9)	-	-	-
	FUNZIONAMENTO			
	DIREZIONE GENERALE DEGLI ORGANI COLLEGIALI PER LA TUTELA DELLA SALUTE			
2100	COMPETENZE FISSE E ACCESSORIE AL PERSONALE AL NETTO DELL'IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE	-	+2.689,87	+2.689,87
2103	SOMME DOVUTE A TITOLO D'IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE SULLE RETRIBUZIONI CORRISPOSTE AI DIPENDENTI	-	+1.209,35	+1.209,35
1.12	Coordinamento generale in materia di tutela della salute, innovazione e politiche internazionali (20.12)	-	-	-
	FUNZIONAMENTO			
	SEGRETARIATO GENERALE			
6001	COMPETENZE FISSE E ACCESSORIE AL PERSONALE AL NETTO DELL'IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE	-	+38.221,02	+38.221,02
6003	SOMME DOVUTE A TITOLO DI IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE SULLE RETRIBUZIONI CORRISPOSTE AI DIPENDENTI	-	+2.608,08	+2.608,08
	2 Ricerca e innovazione (17)			
2.2	Ricerca per il settore zooprofilattico (17.21)	-	-	-
	FUNZIONAMENTO			
	DIREZIONE GENERALE DELLA SANITA' ANIMALE E DEI FARMACI VETERINARI			
5202	SOMME DOVUTE A TITOLO DI IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE SULLE RETRIBUZIONI CORRISPOSTE AI DIPENDENTI	-	+72,43	+72,43
	TOTALE Cap.	-	+309.866,25	+309.866,25
	TOTALE AMMINISTRAZIONE	-	-	-

	UNITA' DI VOTO	RESIDUI	COMPETENZA	CASSA
	TOTALE GENERALE Cap.	17.101,90	51.998.415,99	49.028.219,56
	TOTALE GENERALE AMMINISTRAZIONI	16.981,85	4.940.012,81	-

CORTE DEI CONTI - CENTRO UNICO PER LA FOTORIPRODUZIONE E LA STAMPA - ROMA

