

SENATO DELLA REPUBBLICA

XVIII LEGISLATURA

Doc. XIV
n. 3

RELAZIONE

DELLA CORTE DEI CONTI SUL RENDICONTO GENERALE DELLO STATO

(Per l'esercizio finanziario 2019)

Comunicata alla Presidenza il 24 giugno 2020

VOLUME I - TOMO I

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO 2019

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

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

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

RELAZIONE SUL RENDICONTO GENERALE DELLO STATO 2019

La Decisione e la Relazione deliberate dalle Sezioni riunite della Corte dei conti ai sensi dell'art. 41 del r.d. 12 luglio 1934, n. 1214, si articolano nei seguenti volumi:

- **Decisione** sul Rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 2019
- **Sintesi** sui risultati della gestione finanziaria e dell'attività amministrativa
- **Volume I - I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO**

Tomo I

Premessa

IL RENDICONTO DELLO STATO NEL QUADRO DI FINANZA PUBBLICA

I RISULTATI DELL'ESERCIZIO

- Le entrate dello Stato
- Le spese dello Stato
- La gestione del patrimonio
- L'Agenda 2030 e il rendiconto dello Stato
- L'Ecorendiconto

L'ORDINAMENTO CONTABILE

L'ORGANIZZAZIONE E IL PERSONALE

L'ATTIVITÀ CONTRATTUALE

L'ATTIVITÀ DI CONTROLLO DELLA CORTE DEI CONTI

LA REVISIONE PERIODICA 2019 DELLE PARTECIPAZIONI SOCIETARIE DETENUTE
DAI MINISTERI

Tomo II

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

- ***Volume II - LA GESTIONE DEL BILANCIO DELLO STATO 2019 PER AMMINISTRAZIONE***

Premessa

- Presidenza del Consiglio dei ministri
- Ministero dell'economia e delle finanze
- Ministero dello sviluppo economico
- Ministero del lavoro e delle politiche sociali
- Ministero della giustizia
- Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale
- Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca
- Ministero dell'interno
- Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare
- Ministero delle infrastrutture e dei trasporti
- Ministero della difesa
- Ministero delle politiche agricole alimentari, forestali e del turismo
- Ministero per i beni e le attività culturali
- Ministero della salute

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

Tomo I

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

Tomo II

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

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

INDICE*Volume I - Tomo I*

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

Premessa	
IL RENDICONTO DELLO STATO NEL QUADRO DI FINANZA PUBBLICA	1
I RISULTATI DELL'ESERCIZIO	13
<i>Le entrate dello Stato</i>	13
Considerazioni generali di sintesi	14
La gestione delle entrate dello Stato nel 2019	29
L'attività di accertamento e di controllo tributario	51
Analisi specifiche e principali criticità emerse	154
<i>Le spese dello Stato</i>	203
Considerazioni di sintesi	203
Le spese dello Stato nel 2019	210
Gli obiettivi economico finanziari della gestione: i risultati	256
Tavole	309
<i>La gestione del patrimonio</i>	325
Premessa	325
Conto generale del patrimonio dello Stato	327
Analisi delle attività e delle passività finanziarie	329
Analisi delle attività non finanziarie prodotte e non prodotte	363
<i>L'Agenda 2030 e il Rendiconto dello Stato</i>	393
Premessa	393
Ciclo del Bilancio, Benessere equo e solidale e Agenda 2030	394
L'Agenda 2030 e il Rendiconto 2019	398
<i>L'Ecorendiconto</i>	407
Premessa	407
Campo di osservazione, definizioni e classificazioni	407
La spesa primaria per l'ambiente	409
Allegato	414
L'ORDINAMENTO CONTABILE	431
Premessa	431
La nuova struttura del bilancio dello Stato	432
Il decreto legislativo 16 marzo, n. 29	438
Il decreto legislativo 12 settembre 2018, n. 116	444
Le modifiche del 2019 in materia di impegnabilità e di flessibilità	445
I nuovi contenuti e la nuova articolazione della legge di bilancio: la sessione 2019	447
L'adozione della contabilità economico-patrimoniale e di un piano dei conti integrato delle Amministrazioni centrali dello Stato	456

L'ORGANIZZAZIONE E IL PERSONALE	459
Considerazioni di sintesi	459
Lo stato di attuazione della riforma della Pubblica amministrazione	460
L'Assetto organizzativo delle Amministrazioni	469
L'Agenda per la semplificazione 2018-2020 e l'Agenda digitale	480
Il personale pubblico	484
I CONTRATTI PUBBLICI DI LAVORI, SERVIZI E FORNITURE	499
Considerazioni di sintesi	499
Il decreto legislativo n. 50 del 2016: problematiche e panoramica generale	501
Le più recenti modifiche normative	503
La Concessionaria Servizi Informativi Pubblici (CONSIP): l'andamento del mercato dei contratti pubblici nel 2019	511
L'Autorità Nazionale Anticorruzione – la vigilanza sui contratti pubblici e le ulteriori competenze secondo il decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50	513
L'ATTIVITÀ DI CONTROLLO DELLA CORTE DEI CONTI SULL'AMMINISTRAZIONE STATALE	519
Premessa	520
Parte I – I controlli di legittimità sugli atti del Governo e delle Amministrazioni dello Stato	521
Il controllo preventivo di legittimità	521
L'attività svolta nel 2019	522
Il controllo successivo di legittimità	524
Parte II – Il controllo sulla gestione delle Amministrazioni centrali	525
I compiti della Sezione di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato e l'ambito oggettivo del controllo sulla gestione	525
L'attività svolta nel 2019 nei diversi settori	525
Gli esiti del controllo	533
I rapporti semplificati	533
Le attività di monitoraggio	534
Parte III – Il controllo sugli Enti cui lo Stato contribuisce in via ordinaria	535
Le attribuzioni della Sezione del controllo sugli enti	535
L'attività svolta nel 2019	538

LA REVISIONE PERIODICA 2019 DELLE PARTECIPAZIONI SOCIETARIE DETENUTE DAI MINISTERI	547
Premessa	547
La platea e tipologia delle partecipazioni societarie detenute dai Ministeri	549
Il livello di inclusione: partecipazioni dirette ed indirette	552
Le società quotate	553
Le società di diritto singolare	554
La competenza all'approvazione	556
I parametri di riferimento	558
Gli esiti della ricognizione	560
La razionalizzazione dei costi di funzionamento e del personale	562
La corretta articolazione e remunerazione degli organi di amministrazione	565
Allegati	569

PAGINA BIANCA

Premessa

1.

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

Come di consueto, la Relazione dà conto del contesto macroeconomico di riferimento e esprime valutazioni d'insieme sulle politiche in materia di entrata e di spesa. Procede poi all'esame delle migliori pratiche e delle criticità che emergono dall'analisi dei risultati della gestione delle Amministrazioni sotto il profilo dell'effettivo conseguimento degli obiettivi assegnati con riferimento alle "missioni" e ai "programmi".

La Relazione sul Rendiconto generale dello Stato 2019 costituisce il documento più significativo in termini di esposizione dei risultati conseguiti con l'impiego delle risorse del bilancio dello Stato e tiene conto degli esiti derivanti dall'intero ciclo dei controlli, che comprende il Rapporto sul coordinamento della finanza pubblica, le Relazioni trimestrali sulle modalità di copertura delle leggi di spesa, i documenti approvati dalle Sezioni Riunite in sede di controllo per le Audizioni in Parlamento del Presidente della Corte di conti (sui documenti programmatici, sulla legge di bilancio, sul contenuto delle manovre economiche, nonché sulle modalità di attuazione della riforma dell'ordinamento contabile), tenuto conto anche degli esiti espressi dal controllo di legittimità e dal controllo sulla gestione.

2.

L'impianto della Relazione si presenta in continuità con l'impostazione degli anni precedenti tenendo conto, anche, delle novità intervenute. Nel 2019, infatti, è proseguita l'attività di adeguamento dell'ordinamento contabile in attuazione delle deleghe previste nelle materie della rivisitazione della struttura del bilancio dello Stato, nell'ambito del ciclo di revisione dell'ordinamento contabile. Tale attività ha interessato una serie di temi, che vanno dall'integrazione della revisione della spesa nel ciclo di programmazione economico-finanziaria, al miglioramento del contenuto delle "azioni" (sempre ed ancora sul piano meramente conoscitivo) e delle note integrative al bilancio dello Stato, dalla introduzione del nuovo concetto di impegno contabile, alla progressiva riconduzione in bilancio delle gestioni operanti presso la tesoreria statale.

La Relazione si articola, come di consueto, in tre volumi: il primo dedicato a "I conti dello Stato e le politiche di bilancio", il secondo a "La gestione del bilancio dello Stato 2019 per Amministrazione" e il terzo all'"Attendibilità delle scritture contabili".

Anche quest'anno in apertura di Relazione, i dati di consuntivo espressi in termini di contabilità finanziaria sono posti a raffronto con il Conto dello Stato elaborato secondo i criteri della contabilità nazionale (SEC2010), al fine di offrire un analitico quadro di raccordo per le principali categorie economiche delle entrate e delle spese e del loro andamento rispetto agli obiettivi programmatici previsti per il 2019.

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

Il primo volume contiene, poi, l'analisi delle risultanze del Rendiconto dello Stato per il 2019 (Conto del bilancio e Conto del patrimonio), in relazione alla gestione di bilancio con riguardo ai diversi momenti contabili.

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

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

Una innovazione introdotta quest'anno riguarda, infine, l'"Agenda 2030", che insieme all'"ecorendiconto", costituiscono un quadro di riferimento per una rilettura delle spese delle amministrazioni centrali dello Stato alla luce degli obiettivi fissati dalle Nazioni Unite ed in particolare di quelli della sostenibilità ambientale. Una prospettiva questa che potrà rappresentare anche un nuovo modello dei controlli della Corte dei conti improntato al monitoraggio del perseguimento degli obiettivi dell'Agenda 2030.

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

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

Nel capitolo concernente l'"Attività contrattuale" si fornisce una panoramica sulle criticità osservate nella normativa di riferimento e sulle problematiche esposte dalle Amministrazioni in sede applicativa. Sono stati in particolare presi in esame aspetti relativi al Codice dei contratti pubblici, che, ancora oggi, deve considerarsi un provvedimento in continuo mutamento, e si è dato conto delle più significative modifiche intervenute.

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

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

Uno specifico approfondimento è poi dedicato all'analisi finanziaria e gestionale dei Fondi di rotazione e delle gestioni fuori bilancio a sostegno delle politiche pubbliche, per i quali la Corte riferisce, come da specifica previsione normativa, in apposita sezione della Relazione annuale sul Rendiconto generale dello Stato. È proseguita la ricognizione trimestrale dei conti correnti bancari e postali sui quali risultino versate risorse pubbliche gestite direttamente dalle Amministrazioni dello Stato o da gestori per conto di Amministrazioni dello Stato, come previsto dall'art. 44-quater della legge n. 196 del 2009.

3.

Il secondo volume è dedicato alla verifica e alla valutazione dei risultati della gestione contabile delle singole Amministrazioni centrali dello Stato focalizzata sui risultati ottenuti nella gestione dei principali programmi. Nella Relazione per il 2019 si è scelta una modalità di esposizione delle valutazioni, volta alla valorizzazione degli elementi essenziali relativi alla realizzazione delle misure previste e al coerente impiego delle risorse.

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

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

Le analisi, condotte sulla base di istruttorie sui fenomeni gestionali di maggior rilievo, sono state profondamente incise, nell'anno in corso, dall'emergenza Covid-19 che non ha consentito il consueto e approfondito confronto con le Amministrazioni.

Le singole relazioni sui Ministeri si concludono con uno sguardo sulle risorse stanziare per il 2020: alle principali modifiche apportate con la manovra annuale, si accompagna la diversa impostazione prevista nell'anno in corso, nonché le occorrenze legate all'emergenza sanitaria che ha colpito il Paese e che sono destinate a ripercuotersi anche sull'amministrazione centrale.

4.

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

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

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

IL RENDICONTO DELLO STATO NEL QUADRO DI FINANZA PUBBLICA

IL RENDICONTO DELLO STATO NEL QUADRO DI FINANZA PUBBLICA

1.

Da oltre un decennio, in linea con il rafforzamento delle verifiche europee sull'andamento dei conti pubblici dei Paesi membri, si è posta l'esigenza di assicurare un alto grado di omogeneità nel confronto tra i dati di bilancio prodotti nelle singole realtà nazionali. A tal fine, la rappresentazione più adeguata è quella offerta dalla contabilità nazionale che, come è noto, si fonda su metodologie internazionalmente standardizzate (in Europa il Sistema europeo dei conti, SEC 2010) e che elabora un quadro generale di finanza pubblica, nel quale sono consolidati i conti dello Stato e delle altre Amministrazioni centrali, ma anche quelli di tutti gli altri soggetti istituzionali che rispondono a precisi criteri per l'inserimento nell'elenco delle Amministrazioni pubbliche (Regioni, Comuni e altri Enti locali, Enti di previdenza ecc.).

Va, tuttavia, considerato che l'ordinamento contabile vigente nei diversi Paesi, pur con le differenze di impostazione a livello nazionale, si fonda generalmente sui criteri della contabilità finanziaria (o pubblica) sia nella fase di formazione ed approvazione del bilancio di previsione che in quella dei consuntivi; criteri che mostrano significativi scostamenti da quelli alla base della costruzione dei quadri di contabilità nazionale.

Anche in funzione degli impegni europei, si rendono quindi necessarie complesse operazioni di traduzione e di raccordo che hanno lo scopo di trasformare i dati di contabilità finanziaria (impegni, pagamenti, accertamenti e incassi) nei corrispondenti aggregati espressi in termini di competenza economica secondo il criterio di riferimento della contabilità nazionale. Un raccordo che viene effettuato sia nella fase di approvazione dei bilanci di previsione che al momento della rendicontazione.

Con riguardo allo Stato, in Italia una specifica norma (legge n. 196 del 2009, art. 21, commi 12-*quater* e *quinquies*) ha disposto di fornire al Parlamento elementi di valutazione *ex ante* sulla "coerenza del valore programmatico del saldo netto da finanziare con gli obiettivi programmatici di finanza pubblica".

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

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

Gli andamenti di entrate, spese e saldi dello Stato per il 2019, così raccordati, sono, nei paragrafi seguenti, valutati nel riscontro con i risultati conseguiti nel 2018 e posti a confronto sia con la più generale evoluzione della finanza pubblica che con gli obiettivi programmatici originariamente fissati per il 2019.

Nei capitoli successivi la Relazione espone, invece, le risultanze del Rendiconto per il 2019 utilizzando i dati di bilancio espressi in termini di contabilità finanziaria, attraverso analisi sia a livello aggregato per le diverse categorie delle entrate e delle spese che con riguardo alle singole Amministrazioni ministeriali, per le quali vengono effettuate verifiche sull'attuazione delle missioni e dei programmi ad esse assegnati.

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

2.

Il giudizio di parificazione del Rendiconto dello Stato e la Relazione che lo accompagna sono specificamente diretti a verificare e validare la gestione del bilancio statale, alla luce delle risultanze di consuntivo e avendo a riferimento, per alcuni indicatori finanziari strategici, i valori fissati in sede di programmazione di bilancio.

Le norme di contabilità pubblica (legge n. 196/2009 e successive modifiche) stabiliscono che nel bilancio di previsione siano fissati i livelli massimi del saldo netto da finanziare e del ricorso al mercato, in termini di competenza e di cassa. Il saldo netto da finanziare è pari alla differenza tra le entrate finali e le spese finali iscritte nel bilancio dello Stato, cioè la differenza tra il totale delle entrate e delle spese al netto delle operazioni di accensione e rimborso prestiti. Il ricorso al mercato rappresenta la differenza tra le entrate finali e il totale delle spese, in tal modo indicando la misura in cui occorre fare ricorso al debito per far fronte alle spese che si prevede effettuare nell'anno e che non sono coperte dalle entrate finali.

Per il 2019 i valori assunti come *target* nella legge di bilancio per il 2019 risultavano pari a -57.219 milioni nella competenza e -132.638 milioni nella cassa per il saldo netto da finanziare e pari a 290.861 milioni nella competenza e a 368.146 milioni nella cassa per il ricorso al mercato (tavola 1).

TAVOLA 1

I PRINCIPALI INDICATORI FINANZIARI NEL 2019

(in milioni)

Indicatori finanziari	Legge di bilancio per il 2019		Rendiconto finanziario dello Stato	
	competenza	cassa	competenza	cassa
saldo netto da finanziare	-59.352	-136.638	2.297	-66.495
indebitamento netto	-57.219	-132.454	4.845	-64.115
avanzo primario	19.545	-56.739	70.669	2.048
ricorso al mercato	-290.861	-368.146	-217.594	-286.143

Fonte: legge di bilancio 2019-2021 e Rendiconto dello Stato 2019

A consuntivo il saldo netto da finanziare è risultato in avanzo in termini di competenza (2.297 milioni) e in disavanzo per 66.495 milioni in termini di cassa. Il ricorso al mercato nei dati di rendiconto risulta pari a 217.594 milioni di competenza e a 286.143 milioni nella cassa.

Ai fini di una rappresentazione più adatta a misurare l'impatto sull'economia della gestione di bilancio, è importante il livello dell'indebitamento netto, che è il saldo al netto delle partite finanziarie e dei rimborsi delle passività. Nel 2019 per tale saldo, come per il saldo netto da finanziare, si è registrata a consuntivo una inversione significativa rispetto agli anni precedenti, che si è tradotta in un risultato di avanzo di competenza per 4.845 milioni. Nella cassa il valore resta negativo con -64.115 milioni.

L'avanzo primario, che è rappresentato dalla differenza tra entrate finali e spese finali, ma al netto delle spese per interessi, e che è un indicatore particolarmente rilevante nella valutazione delle prospettive di contenimento dei livelli del debito pubblico, si è attestato nel 2019, sempre a consuntivo, a 70.669 milioni in termini di competenza e a 2.048 milioni nella cassa.

3.

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

IL RENDICONTO DELLO STATO NEL QUADRO DI FINANZA PUBBLICA

TAVOLA 2

RENDICONTO E CONTO DELLO STATO NEL 2019

(in milioni)

Voci	Rendiconto finanziario dello Stato		Conto dello Stato (***)
	competenza	cassa	
Entrate finali*	603.960	542.533	483.886
Entrate correnti	603.453	542.026	481.606
di cui tributarie	513.990	479.633	439.678
Entrate in conto capitale	508	508	2.280
Spese finali (**)	599.115	606.648	514.244
Spesa corrente	553.480	571.799	480.883
Interessi passivi	68.372	68.543	59.462
Spesa corrente primaria	485.109	503.256	421.421
Spesa in conto capitale	49.806	38.831	33.361
Spesa finale primaria	534.915	542.087	454.782
Indebitamento netto	4.845	-64.115	-30.358

(*) Accertamenti e versamenti al netto delle partite finanziarie

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

(***) ISTAT Dati provvisori

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Anche con riguardo all'esercizio 2019 si ripropongono differenze non trascurabili tra Rendiconto finanziario e contabilità nazionale, attribuibili sia alle modifiche di mera classificazione delle entrate e delle spese che all'applicazione dei principi della competenza economica nella costruzione dei conti.

In particolare, nella definizione di contabilità nazionale l'indebitamento netto dello Stato è risultato pari a 30.358 milioni (circa 13 miliardi in meno rispetto al 2018), a fronte dell'analogo saldo che nel Rendiconto è stato un avanzo di 4.845 milioni in termini di competenza e un disavanzo di 64.115 milioni in termini di cassa. Negli ultimi anni si era consolidato un sostanziale allineamento tra il saldo di cassa del Rendiconto e l'indebitamento netto del Conto dello Stato. Nel 2019 questo allineamento si è interrotto, con un risultato di contabilità nazionale che presenta un valore pari a meno della metà del corrispondente saldo del rendiconto; un risultato che appare ricollegabile all'andamento delle entrate, che nella contabilità economica risultano nel 2019 inferiori di poco più di 50 miliardi rispetto ai dati di cassa di contabilità finanziaria, contro uno scostamento che, negli anni precedenti, risultava costantemente vicino ai 100 miliardi.

Questa divergenza tra i due sistemi di registrazione dei consuntivi, ora rilevato con riguardo all'indicatore più significativo - l'indebitamento netto - conferma l'importanza dell'operazione analitica di traduzione delle risultanze finanziarie del Rendiconto nelle grandezze proprie della contabilità nazionale. Un'operazione che, ormai da diversi anni, la Corte dei conti garantisce e rende nota nella Relazione annuale sul rendiconto dello Stato e che è effettuata attraverso una stretta collaborazione con la Ragioneria generale dello Stato e con l'ISTAT.

Il raccordo, che riguarda tutte le principali voci di entrata e di spesa, è esposto nelle tavole 3 e 4 e si articola in tre principali passaggi:

- in primo luogo, attraverso operazioni di "transcodifica", si procede a separare le operazioni di natura finanziaria, che non rilevano per la contabilità nazionale, da quelle di tipo economico e ad effettuare la riclassificazione delle categorie economiche del bilancio statale secondo i criteri della contabilità nazionale (SEC 2010). Come si può osservare (tavola 3), si tratta di una riclassificazione che lascia immutato il livello dei saldi;

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

TAVOLA 3

TRASCODIFICA DELLE CATEGORIE ECONOMICHE DI BILANCIO NELLE CLASSIFICAZIONI SEC 2010
ANNO 2019

Categoria economica del Bilancio dello Stato	Rendiconto - (Competenza)	Rendiconto - (Cassa)	Classificazione SEC2010 del Bilancio dello Stato	Competenza	Cassa
ENTRATE			TITOLO I : TRIBUTARIE		
CAT I	269.346	255.623	D5	240.071	226.872
CAT II +III+IV+ V	244.644	224.010	D2	231.829	208.834
			TITOLO II - EXTRATRIBUTARIE		
CAT VI	916	945	P1	6.141	4.415
CAT VII	32.151	24.172			
CAT VIII	339	307	D4	14.140	12.301
CAT IX	3.323	3.323			
CAT X	4.761	2.954			
CAT XI	45.171	28.023	D73	17.633	17.726
CAT XII	2.801	2.667	D75	34.156	10.511
				0	0
Totale entrate correnti	603.453	542.026	Totale entrate correnti riclassificate Sec 2010	543.970	480.659
TITOLO III : ALIENAZIONE ED AVVIAMENTO BENI PATRIMONIALI E RISCOSSIONE DI CREDITI			TITOLO III - ALIENAZIONE ED AVVIAMENTO BENI PATRIMONIALI E RISCOSSIONE DI CREDITI		
CAT XIII	39	39	D92+D9	4.031	4.031
CAT XIV	469	469	P51c	469	469
			D91	1.063	1.046
Totale entrate in conto capitale	508	508	Totale entrate in conto capitale riclassificate Sec 2010	5.563	5.546
TOTALE ENTRATE netto rimborsi di anticipazioni e crediti	603.960	542.533	TOTALE ENTRATE riclassificate Sec 2010 netto rimborsi di anticipazioni e crediti e accensione	549.533	486.205
CAT XV	1.624	1.601		1.624	1.601
CAT XX	260.409	260.409		260.409	260.409
TOTALE ENTRATE	865.993	804.543	TOTALE ENTRATE riclassificate Sec 2010	811.566	748.215
USCITE			TITOLO I : SPESE CORRENTI		
CAT 1	94.735	93.876	D1	95.404	94.544
CAT 2	12.538	13.638	P2	13.725	14.755
CAT 3	5.182	5.177	D2	5.182	5.177
CAT 4	258.113	274.438	D73	271.920	288.209
CAT 5	15.350	14.831			
5.1	9.828	9.842	D62	12.823	12.358
5.2	1.742	1.554	D632	1.374	1.239
5.3	3.780	3.436	D75	1.906	1.894
CAT 6	8.607	8.886	D3	3.404	3.874
CAT 7	1.608	1.612	D74	1.609	1.770
CAT 8	17.763	17.763	D76	15.449	15.449
CAT 9	68.372	68.543	D41	68.372	68.543
CAT 10	69.408	71.309		0	0
CAT 11	469	469	P51c	469	469
CAT 12	1.334	1.258	D75	25	25
Totale uscite correnti	553.480	571.799	Totale uscite correnti riclassificate Sec 2010	491.662	508.305
			TITOLO II SPESE IN CONTO CAPITALE		
CAT 21	6.239	5.011	P51g	8.682	7.437
CAT 22	21.685	12.814	D92	27.267	19.795
CAT 23, 24 e 25	11.913	12.878	D92	7.076	6.649
CAT 26	5.798	4.147	D99	10.002	8.134
Totale uscite in conto capitale netto acquisizione attività finanziarie	45.635	34.850	Totale uscite in conto capitale riclassificate Sec 2010 netto acquisizione attività finanziarie	53.026	42.015
TOTALE USCITE netto rimborso passività e partite finanziarie	599.115	606.648	TOTALE USCITE riclassificate Sec 2010 netto rimborso passività e partite finanziarie	544.688	550.321
Indebitamento netto	4.845	-64.115	Indebitamento netto	4.845	-64.115
CAT 31	4.171	3.981		4.171	3.981
Saldo netto da finanziare	2.297	-66.495	Saldo netto da finanziare	2.297	-66.495
CAT 61	219.891	219.648		219.891	219.648
TOTALE USCITE	823.178	830.277	TOTALE USCITE riclassificate Sec 2010	768.751	773.950

Fonte: Elaborazioni RGS su dati del Rendiconto dello Stato 2019

IL RENDICONTO DELLO STATO NEL QUADRO DI FINANZA PUBBLICA

TAVOLA 4

RACCORDO TRA RENDICONTO DELLO STATO E COMPARTO STATO DI CONTABILITÀ NAZIONALE
ANNO 2019

Classificazione SEC2010 del Bilancio dello Stato	Competenza	Cassa	Ag. Fiscali, PCM, CdS, TAR, CdC	Raccordo per il passaggio al conto economico di CN	Comparto Stato (CN)
ENTRATE					
Tributarie	471.900	435.706	-	3.972	439.678
D5 Imposte dirette	240.071	226.872	-	7.356	234.228
D2 Imposte indirette	231.829	208.834	-	-3.384	205.450
D612 Contributi sociali figurativi	0	0	-	2.247	2.247
D73 Trasferimenti correnti da AA.PP.	17.633	17.726	-	-6.783	10.943
Trasferimenti da altri soggetti	34.156	10.511	-	-122	10.389
D75 Trasferimenti correnti diversi	34.156	10.511	-	-122	10.389
Altre entrate correnti	20.281	16.716	-	1.633	18.349
D74 Aiuti internazionali	0	0	-	354	354
D4 Redditi da capitale	14.140	12.301	-	331	12.632
P1 Vendita beni e servizi	6.141	4.415	-	948	5.363
Totale entrate correnti riclassificate Sec 2010	543.970	480.659	-	947	481.606
D91 Imposte in conto capitale	1.063	1.046	-	114	1.160
D92+D99 Trasferimenti in conto capitale	4.031	4.031	-	-2.911	1.120
Totale entrate in conto capitale riclassificate Sec 2010	5.094	5.077	-	-2.797	2.280
TOTALE ENTRATE riclassificate Sec 2010	549.064	485.737	-	-1.851	483.886
USCITE					
D1 Redditi da lavoro dipendente	95.404	94.544	3.122	-1.452	96.214
Consumi intermedi totale	15.099	15.994	1.546	2.438	19.978
P2 Consumi intermedi	13.725	14.755	1.546	1.540	17.841
D632 Acquisti di beni e servizi da produttori market assimil. prestazioni sociali in natura	1.374	1.239	-	898	2.137
D73 Trasferimenti correnti a AA.PP.	271.920	288.209	-7.328	-19.626	261.255
Trasferimenti correnti a altri soggetti	35.191	35.345	285	2.689	38.319
D62 Prestazioni sociali	12.823	12.358	-	-2.335	14.693
D75 Trasferimenti diversi a famiglie, imprese e ISP	1.906	1.894	175	835	2.903
D3 Contributi alla produzione	3.404	3.874	110	113	4.097
D74 Aiuti internazionali	1.609	1.770	-	-134	1.636
D76 Trasferimenti correnti a UE per risorse proprie	15.449	15.449	-	-459	14.990
D41 Interessi	68.372	68.543	-	-8.917	59.626
Altre uscite correnti	5.207	5.202	198	92	5.491
D2 Imposte Indirette	5.182	5.177	198	87	5.462
D71 Premi di assicurazione	25	25	0	4	29
Totale uscite correnti riclassificate Sec 2010	491.193	507.836	-2.177	-24.776	480.883
P51 Investimenti fissi lordi	8.682	7.437	1.045	-807	7.675
D92 Contributi agli investimenti a AA.PP.	27.267	19.795	1.113	-10.512	10.397
D92 Trasferimenti ad altri soggetti	7.076	6.649	19	3.295	9.963
D99 Altri trasferimenti in conto capitale	10.002	8.134	0	-2.808	5.326
Totale uscite in conto capitale riclassificate Sec 2010	53.026	42.015	2.177	-10.831	33.361
TOTALE USCITE riclassificate Sec 2010	544.219	549.851	0	-35.607	514.244
INDEBITAMENTO NETTO	4.845	-64.115	0	33.757	-30.358

Fonte: Elaborazioni RGS su dati del Rendiconto dello Stato 2019 e dati ISTAT

- in secondo luogo, ai dati riclassificati del Rendiconto vengono apportate correzioni che mirano ad approssimare una rappresentazione secondo la competenza economica (il c.d. criterio "accrual"), che è il sistema proprio della contabilità nazionale. A tal fine, rileva la scelta del momento di registrazione delle poste di bilancio, tenendo presente che le stime di contabilità nazionale assumono come periodo di imputazione di spese ed entrate quello in cui si verificano gli eventi economici, indipendentemente dalla fase in cui si effettua la loro regolazione. Nella particolare esperienza italiana, un aspetto di rilievo riguarda la gestione di Tesoreria, le cui

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

operazioni devono essere attentamente vagliate, al fine di valutarne l'impatto sul Conto dello Stato, ad integrazione dei flussi provenienti dalla sola gestione di bilancio.

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

RIQUADRO - IL RACCORDO TRA RENDICONTO E CONTO DELLO STATO 2019**1.**

Lo scostamento che, anche nel 2019, si può osservare nel confronto Rendiconto/Contabilità nazionale per le entrate tributarie dipende prevalentemente dai criteri utilizzati dalla contabilità nazionale per ottenere una rappresentazione "per competenza economica" del prelievo tributario. Questi consistono nel "nettizzare" alcuni dati di entrata registrati "al lordo" nel Rendiconto e nel ricorrere, alternativamente, ai dati di competenza giuridica (accertamenti) o a quelli sugli incassi, in relazione al grado di certezza circa l'acquisizione effettiva del gettito della tipologia di entrata considerata. Da tenere presente che gli accertamenti del bilancio dello Stato registrano, per la quasi totalità, le somme riscosse dalla struttura di gestione. Trattandosi di somme versate direttamente dal contribuente al concessionario è implicita la certezza della riscossione. Per tutte le imposte, invece, per le quali non c'è certezza della riscossione, come i ruoli o gli accertamenti per adesione, la contabilità nazionale utilizza un metodo che ricorre in larga misura ai dati di cassa del Rendiconto (talvolta, il criterio adottato può essere una via intermedia tra le due opzioni indicate).

Altre differenze sono da attribuire ad ulteriori riclassificazioni contabili previste dal SEC 2010 quali rimborsi e compensazioni, regolazioni contabili tra Stato e Regioni a statuto speciale, vincite e aggi. Questi ultimi, nel bilancio dello Stato sono ricompresi nella registrazione del gettito lordo delle imposte sui giochi e scommesse, mentre, in contabilità nazionale sono scorporati dalle imposte indirette. Per quanto riguarda le entrate da trasferimenti, sia correnti che in conto capitale, le rilevanti differenze, di segno riduttivo rispetto al Rendiconto finanziario, sono principalmente da imputare alle operazioni di Tesoreria.

2.

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

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

Va ricordato che la metodologia per la costruzione del conto economico delle amministrazioni pubbliche dell'Istat è stata aggiornata recentemente, come indicato dal comunicato stampa del 23 settembre 2019 relativo alla diffusione dei dati di Contabilità nazionale. Le stime relative alla revisione generale dei Conti economici nazionali, concordata in sede europea nell'ambito del SEC 2010, introducono in sostanza miglioramenti di metodi e di fonti.

In generale, la rideterminazione del contenuto di alcune operazioni e l'entrata nel perimetro pubblico di soggetti precedentemente classificati nel settore delle imprese, non segnalano impatti rilevanti per le operazioni del settore della PA considerato nel suo complesso.

Vale la pena di segnalare, tuttavia, che alcune voci di spesa sono state soggette ad un diverso trattamento con riflessi sul Conto dello Stato.

Tra queste vi sono: le spese destinate alla ricerca e allo sviluppo che tornano ad essere attribuite direttamente agli enti che svolgono tale servizio pubblico (Enti di ricerca e Università) e che sono

IL RENDICONTO DELLO STATO NEL QUADRO DI FINANZA PUBBLICA

finanziate prevalentemente con trasferimenti di risorse da parte del bilancio dello Stato; i contributi agli investimenti che, per effetto dell'ingresso nel perimetro di imprese a controllo pubblico, vengono ripartiti in misura diversa, rispetto al passato, tra amministrazioni pubbliche e imprese. Per quanto riguarda la ricerca si specifica, inoltre, che nei conti nazionali non tutte le attività che generano nuove conoscenze vengono fatte rientrare tra gli investimenti per ricerca e sviluppo. Si considerano tali soltanto quelle che sono esercitate in maniera sistematica e che richiedono l'impiego di risorse dedicate alla ricerca, per le quali si sostengono delle spese (ovvero spese per l'impiego di lavoro, di capitale e di beni e servizi utilizzati come *input* intermedi).

Per quanto riguarda le entrate, la revisione metodologica ha riguardato le regolazioni e devoluzioni di imposte, ora considerate come entrate proprie dello Stato per poi essere trasferite ai bilanci delle regioni. Si tratta di modifiche che determinano alcune differenze in termini di struttura delle entrate e delle spese dello Stato, ma non comportano modifiche significative nei livelli dei saldi del conto dello Stato.

3.

I maggiori scostamenti tra Rendiconto finanziario e contabilità nazionale si concentrano, poi, sull'attività di intermediazione dello Stato e, in particolare, sui trasferimenti e sui contributi alle altre amministrazioni pubbliche e altri soggetti. Va osservato, in proposito, che le variazioni di spesa, in aumento o in diminuzione, imputabili alla gestione di Tesoreria (e, come tali, non registrate nella gestione del bilancio) riguardano in modo particolare tali categorie economiche. Più nello specifico, si segnala che, nella parte corrente del bilancio, i "contributi alla produzione" rappresentano una categoria di spesa sottoposta ad un complesso trattamento contabile nel raccordo tra il Rendiconto e la contabilità nazionale. Va precisato che i contributi alla produzione sono una definizione tipica della contabilità nazionale e che, nel bilancio dello Stato, corrispondono alla somma di trasferimenti ad aziende di pubblici servizi (registrati in base agli impegni di bilancio), trasferimenti a imprese e altre spese correnti (contabilizzati per cassa).

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

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

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

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

4.

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

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

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

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

Si tratta di una categoria di spesa sulla quale, nel rispetto delle regole del SEC, finiscono per essere contabilizzate operazioni di diversa natura, spesso con caratteri di straordinarietà. Sulla base delle regole contabili europee, tra gli “Altri trasferimenti in conto capitale” vanno registrati anche i rimborsi di tributi (o di altre somme percepite) a favore dei quali vi siano pronunce giurisdizionali, e i crediti fiscali richiesti a rimborso oltre la capienza del debito del contribuente. Al riguardo, va in particolare richiamato il trattamento delle imposte differite (DTA), che vengono registrate per gli importi che risultano dalle dichiarazioni fiscali delle imprese beneficiarie.

4.

Il raccordo appena illustrato costituisce il passaggio informativo necessario affinché l'ISTAT possa costruire il Conto economico dello Stato e, più in generale, il Conto consolidato delle amministrazioni pubbliche, dal quale si traggono gli indicatori essenziali per le verifiche sul rispetto degli obiettivi programmatici di finanza pubblica. Il Conto dello Stato per il 2019 (tavola 5) costituisce una versione provvisoria ed una anticipazione dei conti per sottosettori istituzionali che l'ISTAT rende noti, normalmente, dopo l'estate.

TAVOLA 5

IL CONTO DELLO STATO 2018-2019

Voci	in milioni		variazioni % 19/18	% Pil	
	2018	2019		2018	2019
ENTRATE					
Imposte dirette	225.502	234.228	3,9	12,8	13,1
Imposte indirette	201.835	205.450	1,8	11,4	11,5
Trasferimenti da amministrazioni pubbliche	12.608	10.943	-13,2	0,7	0,6
Altre entrate correnti	28.142	30.985	10,1	1,6	1,7
Totale entrate correnti	468.087	481.606	2,9	26,5	26,9
Imposte in conto capitale	1.493	1.160	-22,3	0,1	0,1
Altre entrate in conto capitale	1.035	1.120	8,2	0,1	0,1
Totale entrate in conto capitale	2.528	2.280	-9,8	0,1	0,1
TOTALE ENTRATE	470.615	483.886	2,8	26,6	27,1
USCITE					
Redditi da lavoro dipendente	96.682	96.214	-0,5	5,5	5,4
Consumi intermedi totali	21.079	19.978	-5,2	1,2	1,1
Trasferimenti correnti ad enti pubblici	256.517	261.255	1,8	14,5	14,6
Trasferimenti correnti diversi	2.790	2.903	4,1	0,2	0,2
Risorse proprie dell'UE	15.266	14.990	-1,8	0,9	0,8
Prestazioni sociali in denaro	15.253	14.693	-3,7	0,9	0,8
Altre spese correnti	10.463	11.388	8,8	0,6	0,6
Totale spese correnti al netto degli interessi	418.050	421.421	0,8	23,7	23,6
Interessi	63.570	59.462	-6,5	3,6	3,3
Totale uscite correnti	481.620	480.883	-0,2	27,3	26,9
Investimenti fissi lordi	6.801	7.660	12,6	0,4	0,4
Contributi agli investimenti a AAPP	9.734	10.397	6,8	0,6	0,6
Trasferimenti ad altri soggetti	9.680	9.963	2,9	0,5	0,6
Altri trasferimenti in conto capitale	6.352	5.326	-16,2	0,4	0,3
Acquisizioni nette di attività non finanziarie non prodotte	21	15	-28,6	0,0	0,0
Totale uscite in conto capitale	32.588	33.361	2,4	1,8	1,9
TOTALE USCITE	514.208	514.244	0,0	29,1	28,8
INDEBITAMENTO NETTO	-43.593,0	-30.358,0	-30,4	-2,5	-1,7
<i>Avanzo primario</i>	<i>19.977</i>	<i>29.104</i>	<i>45,7</i>	<i>1,1</i>	<i>1,6</i>
<i>Pil</i>	<i>1.766.168</i>	<i>1.787.664</i>	<i>1,2</i>		

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

Guardando ai dati del Conto, va posto in particolare evidenza come la gestione del bilancio statale sia stata caratterizzata, nel 2019, da andamenti molto positivi sul fronte sia delle entrate

IL RENDICONTO DELLO STATO NEL QUADRO DI FINANZA PUBBLICA

sia delle spese e che, soprattutto in tema di composizione della spesa, segnano una virtuosa inversione di tendenza rispetto agli anni precedenti.

Già l'indicatore sintetico di maggior rilievo, l'indebitamento netto, pari a circa 30 miliardi, si è ridotto nell'anno in misura significativa (di oltre 13 miliardi rispetto al 2018) e assai di più di quanto previsto nei documenti programmatici di bilancio.

La ragione principale si rinviene, a differenza di quanto accaduto nel 2018, in un risultato ben superiore alle attese delle entrate che, nel complesso, sono cresciute del 2,8 per cento (0,17 per cento nel 2018), ma con una forte accelerazione, in particolare, delle imposte dirette (3,9 per cento contro la diminuzione dell'1,1 per cento del 2018). Alla base di tale favorevole andamento del gettito tributario, che è andato oltre le stime che venivano proposte anche in sede di pre-consuntivi, vi sono diversi fattori: in primo luogo, l'obbligatorietà della fatturazione elettronica e l'entrata in funzione degli indicatori di affidabilità in sostituzione degli studi di settore.

Sul fronte della spesa, il livello delle uscite totali è rimasto stabile sui valori del 2018, anno nel quale il risultato era stato sostanzialmente identico, ma deve essere sottolineato soprattutto il "cambio di rotta" nella composizione interna della spesa. Infatti, i dati del 2019 indicano una netta decelerazione delle spese correnti al netto degli interessi, con un aumento rispetto al 2018 limitato allo 0,8 per cento (a fronte dell'1,7 per cento del 2018) e, in particolare, con riduzioni dei livelli sia dei redditi da lavoro dipendente (-0,5 per cento contro il +3,7 per cento del 2018) che dei consumi intermedi (-5,2 per cento contro +3,6 per cento del 2018).

Più accentuata rispetto all'anno precedente è risultata anche la flessione della spesa per interessi (-6,5 per cento contro -0,7).

L'inversione di marcia riguarda anche le spese in conto capitale, ma soprattutto gli investimenti fissi lordi, che finalmente segnano un tasso di crescita positivo (+12,6 per cento contro il -3,7 per cento del 2018). Nel complesso le spese in conto capitale risultano cresciute del 2,4 per cento, a fronte di una diminuzione nel 2018 di circa il 17 per cento, che tuttavia era fortemente influenzata, come illustrato nella Relazione dello scorso anno, da un fenomeno di natura prettamente contabile: la caduta di oltre il 60 per cento della voce "Altri trasferimenti in conto capitale" per il venir meno di operazioni straordinarie che il Sistema Europeo dei Conti (SEC 2010) classifica in tale categoria di spesa, come il salvataggio di istituti bancari e la registrazione delle imposte differite (trasformate in crediti di imposta).

5.

La buona tenuta della gestione del bilancio statale nel corso del 2019 risalta anche quando la si ponga a raffronto con gli andamenti più generali di finanza pubblica, rappresentati nel Conto consolidato delle Amministrazioni pubbliche (tavola 6).

TAVOLA 6

LO STATO NEL QUADRO DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE: PRINCIPALI INDICATORI

Voci	Amministrazioni pubbliche			Stato		
	(milioni)		Var. %	(milioni)		Var. %
	2018	2019		2018	2019	
Spesa corrente	798.353	809.646	1,4	481.620	480.883	-0,2
Interessi passivi	64.621	60.305	-6,7	63.570	59.462	-6,5
Spesa corrente primaria	733.732	749.341	2,1	418.050	421.421	0,8
Investimenti fissi lordi	38.055	40.665	6,9	6.801	7.660	12,6
Spesa in conto capitale	58.954	61.096	3,6	32.588	33.361	2,4
Spesa totale primaria	792.686	810.437	2,2	450.638	454.782	0,9
Spesa complessiva	857.307	870.742	1,6	514.208	514.244	0,0
Indebitamento netto	-38.844	-29.301	-24,6	-43.593	-30.358	-30,4

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

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

Se si concentra l'attenzione sugli aggregati di spesa - per i quali il contributo degli enti diversi dallo Stato è, a differenza delle entrate, di dimensioni rilevanti - è agevole verificare come la dinamica di quasi tutte le categorie economiche risulti nel 2019 nettamente più contenuta nel Conto dello Stato rispetto al Conto delle Amministrazioni pubbliche. Fa eccezione l'andamento degli investimenti, per i quali la ricordata accelerazione evidenziata nel Conto dello Stato si conferma, ma in misura inferiore, nel Conto delle Amministrazioni pubbliche (+12,6 e +6,9 per cento, rispettivamente).

In particolare, va segnalato che la spesa totale primaria, aumentata nello Stato di solo lo 0,9 per cento, ha segnato una crescita superiore nel quadro generale di finanza pubblica (+2,2 per cento).

Con riguardo all'indebitamento netto del Conto delle Amministrazioni pubbliche - che, come è noto, costituisce l'indicatore strategico di riferimento anche nell'ambito delle regole europee - il contenimento è stato di notevole impatto (quasi 10 miliardi in meno rispetto al 2018) ma, anche in questo caso, inferiore a quello ottenuto nel Conto dello Stato (circa 13 miliardi).

Come ormai consolidato negli anni, il livello dell'indebitamento netto delle amministrazioni pubbliche non si discosta troppo da quello dello Stato (29,3 miliardi contro 30,3) poiché le Amministrazioni locali e gli Enti di previdenza - sorretti dalle risorse trasferite dal bilancio dello Stato - presentano conti in sostanziale equilibrio (nel 2019 si è registrato un avanzo di circa 1 miliardo complessivo per i due sottosettori).

6.

Un contributo informativo di sicuro rilievo nell'interpretazione della gestione di bilancio intervenuta nel corso dell'esercizio finanziario può provenire dal confronto tra i risultati conseguiti e gli obiettivi programmatici originariamente definiti per il 2019. Tali obiettivi, che sostanzialmente assumono a principale riferimento l'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche - e, quindi, la metodologia della contabilità SEC - si articolano nei quadri programmatici dei sottosettori delle Amministrazioni centrali (e, in particolare, dello Stato), delle Amministrazioni locali e degli Enti di previdenza.

Per lo Stato, naturalmente, l'impostazione del bilancio finanziario programmatico deve essere tale che stanziamenti, impegni e pagamenti (con riguardo alla spesa) e accertamenti, riscossioni e incassi, con riguardo alle entrate, siano calibrati in misura tale da permettere la realizzazione dei traguardi fissati nel Conto dello Stato.

Proprio per questo, come è già stato ricordato, a corredo della legge di bilancio, la Nota tecnico-illustrativa espone, oltre ai dati del bilancio di previsione dello Stato approvato dal Parlamento, il raccordo del bilancio stesso con il Conto dello Stato, che assume pertanto il carattere di un quadro programmatico per l'anno ed il triennio di riferimento. Il raccordo viene esposto secondo lo schema illustrato nel presente capitolo, alle tavole 3 e 4.

Negli anni passati la Relazione ha esposto il confronto tra il Conto programmatico dello Stato e il consuntivo, sempre in termini di contabilità nazionale, sia con le previsioni di inizio dell'anno di riferimento che con quelle di pre-consuntivo, entrambe contenute nelle Note tecnico-illustrative.

In via preliminare, è opportuno ribadire, ancora una volta, che gli scostamenti, talvolta rilevanti, che possono emergere da tale confronto sono riconducibili a cause molto diverse (variazioni del quadro macroeconomico, revisioni di serie storiche, miglioramento della qualità delle basi informative, contabilizzazione di poste straordinarie). Ma, con riguardo al 2019, successivamente alla presentazione della Nota tecnico-illustrativa alla legge di bilancio (gennaio 2019), le serie storiche di contabilità nazionale, soprattutto in materia di trasferimenti correnti agli Enti pubblici, alle entrate e agli investimenti fissi lordi, sono state oggetto di revisioni di portata tale da rendere privo di significato il raffronto con i risultati conseguiti a consuntivo.

Per questo, la comparazione (tavola 7) è quest'anno limitata ai dati di preconsuntivo (Nota tecnica al bilancio 2020) e al Conto dello Stato qui presentato nella tavola 5.

IL RENDICONTO DELLO STATO NEL QUADRO DI FINANZA PUBBLICA

In proposito, si deve subito osservare che il limitato miglioramento del tasso di crescita del Pil nominale (1,2 per cento contro l'1,0 per cento del preconsuntivo) non giustifica, se non in misura ridotta, l'andamento molto più favorevole del previsto delle entrate. I circa 10 miliardi di maggiori imposte dirette e indirette rilevati a consuntivo sono, dunque, imputabili ad altri fattori, già ricordati, che hanno sospinto l'andamento del gettito, soprattutto nel comparto delle imposte dirette.

Lo scostamento in materia di entrate è l'elemento di maggior peso nel confronto, essendo invece gli aggregati di spesa finale corrente e in conto capitale (al netto dei trasferimenti all'interno del quadro delle Amministrazioni pubbliche) sostanzialmente analoghi nel confronto preconsuntivo/consuntivo.

Molto elevato è anche il miglioramento dell'indebitamento netto dello Stato, che è naturalmente calcolato al lordo dei trasferimenti agli enti pubblici (oltre 12 miliardi in meno rispetto al preconsuntivo).

TAVOLA 7

IL CONTO DELLO STATO NEL 2019: OBIETTIVI PROGRAMMATICI E CONSUNTIVI

Voci	Nota tecnico-illustrativa alla legge di bilancio 2020-2022 (gennaio 2020)			Conto dello Stato			Differenze prev-cons
	2018	2019	Δ % 19/18	2018	2019	Δ % 19/18	2019
	a			b			b-a
	<i>(in milioni)</i>						
	ENTRATE						
Imposte dirette	225.365	226.574	0,5	225.502	234.228	3,9	7.654
Imposte indirette	200.960	202.505	0,8	201.835	205.450	1,8	2.945
Trasferimenti da amministrazioni pubbliche	12.582	12.281	-2,4	12.608	10.943	-13,2	-1.338
Altre entrate correnti	28.479	31.356	10,1	28.142	30.985	10,1	-371
Totale entrate correnti	467.386	472.716	1,1	468.087	481.606	2,9	8.890
Imposte in conto capitale	1.493	1.105	-26,0	1.493	1.160	-22,3	55
Altre entrate in conto capitale	1.035	1.183	14,3	1.035	1.120	8,2	-63
Totale entrate in conto capitale	2.528	2.288	-9,5	2.528	2.280	-9,8	-8
TOTALE ENTRATE	469.914	475.004	1,1	470.615	483.886	2,8	8.882
	USCITE						
Redditi da lavoro dipendente	96.572	96.166	-0,4	96.682	96.214	-0,5	48
Consumi intermedi totali	21.091	19.323	-8,4	21.079	19.978	-5,2	655
Trasferimenti correnti ad enti pubblici	255.284	263.412	3,2	256.517	261.255	1,8	-2.157
Trasferimenti correnti diversi	38.283	38.606	0,8	38.284	38.481	0,5	-125
Risorse proprie dell'UE	15.266	14.897	-2,4	15.266	14.990	-1,8	93
Prestazioni sociali in denaro	15.050	14.815	-1,6	15.253	14.693	-3,7	-122
Altri trasferimenti correnti	7.967	8.894	11,6	7.765	8.798	13,3	-96
Altre uscite correnti	5.492	5.523	0,6	5.488	5.493	0,1	-30
Totale spese correnti al netto degli interessi	416.722	423.030	1,5	418.050	421.421	0,8	-1.609
Interessi	63.559	60.395	-5,0	63.570	59.462	-6,5	-933
Totale uscite correnti	480.281	483.425	0,7	481.620	480.883	-0,2	-2.542
Investimenti fissi lordi	6.761	7.748	14,6	6.822	7.675	12,5	-73
Contributi agli investimenti a AAPP	9.730	12.308	26,5	9.734	10.397	6,8	-1.911
Trasferimenti ad altri soggetti	9.692	9.472	-2,3	9.680	9.963	2,9	491
Altri trasferimenti in conto capitale	6.415	4.444	-30,7	6.352	5.326	-16,2	882
Totale uscite in conto capitale	32.598	33.972	4,2	32.588	33.361	2,4	-611
TOTALE USCITE	512.879	517.397	0,9	514.208	514.244	0,0	-3.153
INDEBITAMENTO NETTO	-42.965	-42.393	-1,3	-43.593	-30.358	-30,4	12.035
AVANZO PRIMARIO	20.594	18.002	-12,6	19.977	29.104	45,7	11.102
Pil	1.765.421	1.783.142	1,0	1.766.168	1.787.664	1,2	4.522

Fonte: elaborazione Corte dei conti dei dati NTI e dati ISTAT provvisori

PAGINA BIANCA

LE ENTRATE DELLO STATO

I RISULTATI DELL'ESERCIZIO

LE ENTRATE DELLO STATO

Considerazioni generali e di sintesi

1. La gestione delle entrate dello Stato nel 2019: 1.1. *Gli andamenti generali*; 1.2. *Le entrate finali da accertamento e controllo*; 1.3. *Le entrate ricorrenti e non ricorrenti*; 1.4. *Le entrate riassegnabili e le entrate eventuali e diverse*; 1.5. *Le entrate non tributarie*: 1.5.1. *Le entrate da sanzioni*; 1.5.2. *Le entrate da proventi dei beni dello Stato*; 1.6. *La gestione dei residui e la loro classificazione per grado di esigibilità*.

2. L'attività di accertamento e di controllo tributario: 2.1. *I controlli dell'Agenzia delle entrate*: 2.1.1. *I risultati dell'attività di controllo sostanziale*; 2.1.2. *I controlli documentali*; 2.1.3. *Analisi degli accertamenti ai fini delle imposte sui redditi e dell'IVA*; 2.1.4. *La frequenza dei controlli sostanziali*; 2.1.5. *I risultati finanziari dell'attività di controllo sostanziale*; 2.1.6. *Le diverse modalità di definizione degli accertamenti*; 2.1.7. *L'applicazione delle sanzioni accessorie in materia di imposizione diretta e di IVA*; 2.1.8. *L'utilizzo dell'accertamento sintetico*; 2.1.9. *Il ricorso alle indagini finanziarie*; 2.1.10. *L'applicazione degli indici sintetici di affidabilità fiscale*; 2.1.11. *La collaborazione dei Comuni*; 2.1.12. *Il ravvedimento operoso*; 2.1.13. *La liquidazione delle imposte risultanti dalle dichiarazioni e dagli atti*; 2.1.14. *Imposte dichiarate e non versate*; 2.1.15. *La rateazione dei crediti tributari dell'Agenzia delle entrate*; 2.1.16. *I controlli dell'Agenzia delle entrate relativi al settore Territorio*. 2.1.17. *Il contenzioso di Agenzia entrate*: 2.2. *I controlli dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli*: 2.2.1. *Il settore doganale e delle accise*; 2.2.2. *La gestione dei giochi*; 2.2.3. *Il settore dei tabacchi*; 2.2.4. *La riscossione*; 2.2.5. *Il contenzioso di Agenzia delle dogane e dei monopoli*; 2.3. *I controlli della Guardia di finanza*; 2.4. *L'attività dell'Agenzia delle entrate-riscossione*: 2.4.1. *I carichi affidati*; 2.4.2. *I carichi riscossi*; 2.4.3. *Analisi dei risultati*; 2.4.4. *Ripartizione delle riscossioni per ambiti di attività*; 2.4.5. *Ripartizione delle riscossioni per classi di volume*; 2.4.6. *Le attività svolte*; 2.4.7. *Fattori ostativi alla riscuotibilità dei carichi*; 2.4.8. *La gestione del contenzioso di Agenzia delle entrate-riscossione*; 2.4.9. *L'ennesimo rinvio della presentazione delle comunicazioni di inesigibilità*.

3. Analisi specifiche e principali criticità emerse: 3.1. *L'andamento dell'IVA in Italia e nei principali Paesi europei*; 3.2. *Le compensazioni e i rimborsi*; 3.3. *Le misure per favorire la tax compliance: la fatturazione elettronica, la gestione degli adempimenti tributari e l'uso delle tecnologie*; 3.4. *Profili di carattere internazionale: il ruling internazionale, gli accordi preventivi, cooperative compliance, patent box e regime di favore per soggetti che stabiliscono la residenza in Italia*: 3.4.1. *Il ruling internazionale*; 3.4.2. *La gestione del patent box*; 3.4.3. *L'adempimento collaborativo*; 3.4.4. *Il*

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

regime opzionale di imposizione sostitutiva sui redditi prodotti all'estero; 3.5. *Notazioni critiche sulla gestione del contenzioso*; 3.6. *L'attività antifrode*: 3.6.1. L'attività antifrode della Guardia di Finanza; 3.6.2. L'attività antifrode dell'Agenzia delle entrate; 3.6.3. L'attività antifrode dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli; 3.7. *I reati tributari*: 3.7.1. I reati nel settore dell'imposizione sui redditi e dell'IVA; 3.7.2. I reati doganali; 3.8. *La fiscalità petrolifera nel periodo 2017-2019*

Considerazioni generali e di sintesi

Nell'esercizio 2019, le entrate finali accertate sono state pari a 605,6 miliardi (+2,4 per cento rispetto al 2018). Risultano, invece, in flessione i versamenti totali, pari a 515,5 miliardi (rispetto ai circa 545,7 miliardi del 2018). Tale circostanza dipende in gran parte dalla consistente diminuzione dei versamenti in conto residui, passati da circa 42,2 miliardi nel 2018, a circa 29,6 miliardi nel 2019.

Emerge un andamento crescente delle entrate tributarie accertate, con le seguenti differenze: all'aumento dell'IRPEF, dell'IRES e dell'IVA e di altre imposte dirette e indirette (accise e oli minerali, genere monopoli e altre indirette), si contrappone la contrazione delle sostitutive, dell'imposta di registro, di bollo e dell'imposta sostitutiva. Mentre il dato dei versamenti, sia delle imposte dirette che indirette, presenta una flessione, rispettivamente, dello 0,5 per cento e dello 0,12 per cento rispetto al 2018. Tale diminuzione è da imputarsi essenzialmente ai versamenti in conto residui.

Le entrate extratributarie, rispetto all'esercizio 2018, registrano un incremento più a livello di somme accertate che di incassi (pur sempre in aumento). Anche in questo caso, l'incremento dei versamenti è relativo soprattutto al conto competenza. Le entrate del titolo III "Alienazione ed ammortamento di beni patrimoniali e riscossione di crediti" confermano, invece, il trend in diminuzione, sia in termini di accertamenti che di versamenti, facendo registrare - nel 2019 - accertamenti per 2.132 milioni e incassi per 2.109 milioni, con un decremento, rispettivamente, del 3,1 per cento e dello 0,5 rispetto all'esercizio 2018.

Per quanto riguarda la natura ricorrente o non ricorrente delle entrate, si evidenzia che nell'esercizio 2019 le entrate di natura ricorrente rappresentano il 98 per cento delle entrate finali totali. Tale risultato è riconducibile in larga parte alla componente "entrate tributarie", nel cui ambito la quota delle entrate ricorrenti (99 per cento) esprime la quasi totalità del titolo (tavola 1.5). Anche nelle entrate extratributarie si rileva un'alta concentrazione di quelle di natura ricorrente. In quest'ultimo caso, però, molte delle entrate assunte come ricorrenti risultano, per natura intrinseca, proventi di natura non ricorrente.

Un'ulteriore problematica è stata rilevata nelle modalità di utilizzo delle entrate "riassegnabili" e di quelle "eventuali e diverse", accomunate dalla casualità e dall'imprevedibilità, per la copertura di oneri inderogabili, oltre che certi nel loro ammontare, tra cui, in particolare, gli oneri da "Redditi da lavoro dipendente".

Per quanto riguarda la gestione della dinamica dell'entrata, sono stati rilevati - *rectius* confermati - i seguenti fattori di criticità: il trend in aumento delle insussistenze registrate (nel 2019, si attestano a 49.228 milioni, nel 2018 pari a 46.037 milioni); l'aumento degli scostamenti tra le previsioni definitive e gli accertamenti, confermando il permanere di una difficoltà di previsione che si concretizza in una sottostima delle poste di entrata; la cronica difficoltà di riscossione delle entrate in conto residui.

Con riferimento a tale ultimo aspetto, il lieve incremento registrato nella capacità di riscossione riguarda, infatti, le sole riscossioni in conto competenza che passano da 532 miliardi nel 2018 a 544 miliardi nel 2019 (+2,3 per cento), mentre le riscossioni in conto residui mostrano un decremento, passando da 53,1 miliardi nel 2018 a 46,2 miliardi nel 2019 (-13 per cento), con un trend che negli ultimi tre anni ha visto diminuire il gettito dell'8,8 per cento.

LE ENTRATE DELLO STATO

L'esercizio 2019 ha evidenziato una crescita dei residui attivi rispetto all'anno precedente, che passano da 203,9 miliardi nel 2018 a 216,2 miliardi nel 2019 (pari al +6,0 per cento).

Anche per l'esercizio 2019, sulla dinamica della gestione dei residui, si confermano le medesime problematiche evidenziate in sede di precedenti relazioni.

Partendo dall'importo totale di residui rilevato alla fine del 2019 dalle contabilità finali delle Amministrazioni (989.190 milioni), si perviene a determinare l'importo da iscriverne nel Rendiconto pari a 216.161 milioni. Il procedimento seguito è illustrato dettagliatamente nel volume sull'attendibilità delle scritture contabili¹. A tale riguardo ci si limita a ribadire che tale *modus operandi* contribuisce a non rendere perfettamente intellegibili - a fine esercizio - le effettive consistenze (e le rispettive fonti) dell'entrata del bilancio dello Stato. Ci si riferisce, in particolare, alle compensazioni in azzeramento automatico degli importi negativi, ai correttivi necessitati dalle informazioni contabili ritardatarie, agli abbattimenti crescenti negli anni che - pur apprezzabili dal punto di vista della prudente gestione - evidenziano criticità in termini di effettiva consistenza della massa attiva del bilancio, con possibili ripercussioni sulla capacità di copertura delle spese originariamente sostenute con le risorse "oggetto di abbattimento".

Inoltre, si ribadisce anche in questa sede, che la mancata separata esplicitazione, nel bilancio, degli addendi che concorrono a formare l'importo totale esposto per la riscossione residui comporta che le riscossioni lorde dell'esercizio siano sopravvalutate, rispetto a quelle effettive, di un importo pari a quello delle somme rimaste da versare alla fine del precedente esercizio².

L'andamento della cassa (pari a 544.134 milioni) evidenzia un decremento dei versamenti totali pari allo 0,3 per cento rispetto al 2018 (pari a 545.711 milioni)³. Tale decremento si attesta allo 0,5 per cento se si depura il dato della cassa dall'importo dei rimborsi IVA e dagli introiti connessi al "Fondo ammortamento titoli di Stato".

L'attività di accertamento e controllo tributario svolta nel 2019 dai diversi rami dell'Amministrazione finanziaria è stata analizzata allo scopo di valutarne i risultati conseguiti mettendo in rilievo gli aspetti peculiari.

L'Agenzia delle entrate, cui compete la gestione della quota più rilevante dei tributi erariali, anche nel 2019 ha articolato la sua azione lungo le consuete, principali, direttrici dei controlli sostanziali, dei controlli formali, delle verifiche esterne e della liquidazione delle imposte risultanti dalle dichiarazioni e dagli atti.

A tale attività si è, da alcuni anni, affiancato l'invio di comunicazioni ai contribuenti per evidenziare loro irregolarità ed omissioni ed indurli all'autocorrezione (c.d. ravvedimento).

In linea generale deve ancora una volta rilevarsi come gli strumenti e le modalità operative di gestione del rapporto con i contribuenti di cui attualmente dispone l'Amministrazione fiscale non siano in grado di determinare una significativa riduzione dei livelli di evasione che caratterizzano il settore dell'IVA e dell'imposizione sui redditi.

L'effetto degli adempimenti previsti dalla normativa e l'azione dell'Amministrazione, infatti, non sono finora riusciti a modificare apprezzabilmente i livelli di adempimento spontaneo, mentre gravi difficoltà si registrano nell'effettivo recupero delle somme evase.

Ripetutamente la Corte ha segnalato l'esigenza di attuare una strategia coordinata e costante di contenimento dell'evasione basata sull'uso delle moderne tecnologie informatiche e telematiche, sull'ampliamento dei pagamenti tracciati, sull'applicazione della ritenuta d'acconto, e sull'azione di supporto all'adempimento e di controllo svolta dall'Amministrazione fiscale.

Ancora una volta si ribadisce, dunque, l'esigenza di una diversa modalità realizzativa dell'attività di controllo fiscale che dovrebbe costituire il naturale complemento dell'utilizzo preventivo e persuasivo dei dati in possesso del sistema informativo (primi fra tutti quelli relativi

¹ Cfr. Volume III, Attendibilità delle scritture contabili, Tomo I.

² Problematica più diffusamente descritta nel capitolo "Relazione sugli esiti delle verifiche sui dati del Rendiconto dell'entrata", Volume III.

³ Avendo riguardo al quinquennio, continua comunque a registrarsi un incremento del 6,3 per cento.

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

alle fatture emesse e ricevute e ai corrispettivi conseguiti), già normativamente in parte previsto, ma ancora non compiutamente realizzato.

Infatti, i risultati finanziari derivanti dall'ordinaria attività di accertamento e controllo sostanziale conseguiti dall'Agenzia delle entrate nel corso dell'ultimo quinquennio, pure fortemente condizionati dalla gestione di adempimenti di carattere straordinario quali *voluntary disclosure*, "rottamazioni delle cartelle" e "rottamazioni delle liti", continuano ad essere incoerenti con la gravità del fenomeno evasivo che si registra nel nostro Paese.

Nel 2019 tali risultati (6.480 milioni di euro introitati) si caratterizzano per una ripresa rispetto all'esito, molto negativo, dell'anno precedente (+16,1 per cento), ma si presentano in netto calo se si confronta il risultato con le migliori *performance* degli anni precedenti (-12,5 per cento rispetto al 2015 e -11,52 rispetto al 2017).

Relativamente agli accertamenti eseguiti nel 2019, peraltro, si registra una straordinaria concentrazione dei risultati monetari prodotti nella fascia di controlli oltre i 10 milioni di euro che costituiscono il 49,9 per cento delle entrate realizzate nello stesso anno a seguito dell'attività di controllo sostanziale; ciò in dipendenza della definizione di un unico accertamento scaturito dalla cooperazione tra la Procura della Repubblica di Milano, la Guardia di finanza e l'Agenzia delle entrate, nei confronti di un noto gruppo del settore della moda che ha comportato l'acquisizione di un versamento di imposta per oltre un miliardo di euro. Senza tale apporto il risultato finanziario degli introiti da controlli sostanziali conseguiti nel 2019 sarebbe stato sensibilmente inferiore a quello conseguito nell'anno precedente.

Sul piano dei volumi di produzione, gli accertamenti sostanziali ordinari effettuati nel 2019 ai fini delle Imposte sui redditi, dell'IVA e dell'IRAP (poco più di 267 mila) presentano un leggero aumento rispetto all'anno precedente (+1,6 per cento), tuttavia il loro numero resta sensibilmente lontano dai livelli *ante* 2016 (in media poco più di 310 mila accertamenti all'anno).

All'interno di tale tipologia di controlli, gli accertamenti da studi di settore diminuiscono ulteriormente (-42,7 per cento), confermando la marginalità da tempo assunta dagli studi ai fini della diretta rettifica delle basi imponibili dichiarate. Costante, invece, il numero dei controlli sui crediti di imposta indebitamente compensati mediante mod. F24 che nel 2019 sono stati 7.039 (+0,1 per cento).

In relativa flessione (-4,7 per cento) anche il numero degli accertamenti parziali automatizzati, che passa da 251.907 nel 2018 a 239.996 nel 2019, valori questi sensibilmente lontani da quelli raggiunti negli anni anteriori al 2016.

Continua la flessione del numero di accertamenti nel settore del Registro, passati da 19.060 nel 2018 a 16.254 nel 2019 (-14,7 per cento), con un drastico ridimensionamento dell'attività rispetto ai livelli che aveva nel 2015 (33.203 accertamenti realizzati).

Anche nel 2019 si rileva l'elevata concentrazione numerica dei controlli effettuati nelle fasce di minore importo: su un totale complessivo di 508.101 controlli, inclusi gli accertamenti parziali automatizzati, ben 259.133 controlli, pari al 51 per cento del totale, hanno dato luogo ad un recupero (potenziale) di maggiore imposta ricompreso tra 0 e 1.549 euro.

È di tutta evidenza come l'elevato numero di controlli dall'esito marginale renda necessaria un'approfondita analisi da parte dell'Agenzia delle entrate, allo scopo di individuare in modo puntuale le cause del fenomeno e le misure idonee a rendere maggiormente proficua l'azione di accertamento.

In flessione tutte le tipologie di attività istruttoria esterna (nella quale rientrano gli accessi brevi, i controlli mirati e le verifiche fiscali). I controlli esterni passano complessivamente da 31.970 nel 2018 a 28.212 nel 2019 con una diminuzione dell'11,6 per cento. La maggiore riduzione è imputabile agli "accessi brevi" finalizzati al controllo dei dati relativi agli studi di settore (-14,1 per cento).

Considerata la maggiore incisività e proficuità che l'attività di verifica esterna di regola presenta rispetto alle indagini interne, ampiamente confermata anche per il 2019, risulta evidente l'insufficienza delle attuali risorse umane al momento impiegabili.

La distribuzione tra le diverse tipologie di contribuenti del numero di accertamenti e della relativa maggiore imposta accertata, confrontata con i risultati dell'anno precedente, mette in luce,

LE ENTRATE DELLO STATO

per i grandi contribuenti, una flessione in termini numerici (-4,5 per cento) e una crescita di termini di maggiore imposta (+26,0 per cento).

Pure in crescita rispetto all'anno precedente si presentano i risultati numerici e finanziari concernenti i controlli nei confronti delle imprese di medie dimensioni, mentre in calo si presentano i risultati relativamente alle imprese di piccole dimensioni e ai professionisti.

Quanto alla frequenza dei controlli sostanziali rispetto all'ampiezza della platea dei contribuenti che svolgono attività indipendenti, i dati nel 2019 evidenziano un ulteriore peggioramento del rapporto, già molto basso, registrato nell'anno precedente. I controlli eseguiti nel 2019 costituiscono, infatti, l'1,8 per cento del totale dei soggetti considerati.

Tenuto conto che il sistema fiscale si incentra sull'adempimento spontaneo da parte dei contribuenti e considerati i comportamenti evasivi di massa che tuttora lo caratterizzano, deve rilevarsi come le frequenze dei controlli che l'Agenzia delle entrate riesce ad effettuare annualmente siano insufficienti per esercitare una adeguata deterrenza. Ciò anche in considerazione della misura delle sanzioni che in concreto vengono applicate nei casi di definizione bonaria delle violazioni e delle difficoltà di riscossione coattiva delle somme dovute.

Quanto alle diverse modalità di definizione degli accertamenti, è emersa la perdurante anomala frequenza degli accertamenti che si definiscono per inerzia del contribuente, pari al 30 per cento dei controlli eseguiti nel 2019 e al 39 per cento dei controlli eseguiti nel 2018. In termini di entità finanziaria l'incidenza degli accertamenti definiti per inerzia del contribuente nel 2019 è pari al 40 per cento (nel 2018 era stata pari al 52 per cento).

Anche dai risultati del 2019 si conferma, dunque, che una quota rilevante dell'attività di controllo sostanziale continua a indirizzarsi verso posizioni sostanzialmente patologiche (irreperibili, falliti, ecc.), che non hanno interesse né a definire bonariamente l'accertamento, usufruendo della riduzione delle sanzioni prevista dalla legge, né a contestarlo nella sede contenziosa. Tutto ciò comporta un giudizio prognostico alquanto negativo sull'esito delle relative procedure di riscossione e dovrebbe imporre un profondo mutamento delle tradizionali strategie di contrasto dell'evasione, sia attraverso una più selettiva programmazione dell'azione di controllo fiscale, evitando per quanto possibile di impegnarla su posizioni prevedibilmente non proficue in termini di esigibilità del credito erariale, sia sviluppando – come ripetutamente suggerito dalla Corte - strumenti di controllo preventivo quali, ad esempio, l'obbligo di pagamento tracciato con effettuazione della ritenuta a cura dell'intermediario finanziario, ovvero l'adozione di sanzioni amministrative diverse e più efficaci di quelle meramente pecuniarie.

Anche nel 2019 la gran parte degli accertamenti definiti per inerzia riguarda le imprese di minori dimensioni (48.223 su 113.677 accertamenti complessivamente eseguiti nei confronti di tali imprese, pari al 42,4 per cento, con un valore di 2.132 milioni su 8.224 milioni pari al 25,9 per cento).

Sempre con riferimento agli accertamenti definiti per inerzia, non meno preoccupanti, e in peggioramento rispetto all'anno precedente, appaiono i dati relativi alle società di capitali: 17.104 accertamenti definiti con tale modalità su 54.044 accertamenti complessivamente eseguiti su tale tipologia di contribuenti (31,6 per cento), con una entità finanziaria di 5.359 milioni su un totale di 10.753 milioni accertati complessivamente (49,8 per cento).

Nel 2019 sono del tutto prevalenti gli introiti correlati all'attività svolta nei confronti delle persone giuridiche, che costituiscono l'81 per cento dell'introito complessivo. Quanto alla concentrazione dei risultati finanziari, si osserva che ben l'85,5 per cento deriva da controlli che hanno comportato introiti unitari superiori a 100 mila euro (2.250 milioni di euro) e che di tale 85,5 per cento l'88,7 per cento (1.997,4 milioni di euro) deriva da controlli superiori a 100 mila euro su società ed enti.

Si conferma, dunque, la limitata incisività dell'azione di contrasto all'evasione diffusa delle persone fisiche, essendo evidente il maggiore scompensamento esistente per tale categoria di contribuenti tra la proficuità teorica dell'azione di accertamento (importi accertati) e la proficuità reale (introiti effettivi).

Sempre più marginale nel 2019 il ricorso all'accertamento sintetico (1.850 accertamenti, con un decremento del 33,5 per cento rispetto al già modesto risultato del 2018). L'analisi dei dati

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

consente di affermare come esso non sia oggi sufficientemente valorizzato nella complessiva strategia dei controlli fiscali. Va segnalata, dunque, l'esigenza di un utilizzo oculato ma più intenso dello strumento, soprattutto quando gli incrementi patrimoniali non giustificati, desumibili dalle indagini finanziarie e dagli altri elementi informativi di cui l'Amministrazione fiscale dispone, ne possono consentire motivatamente l'impiego.

Il numero delle indagini finanziarie, pur in contenuta crescita, resta comunque lontano da quello degli anni dal 2010 al 2014 e conferma la costante sottoutilizzazione di uno strumento di indagine particolarmente efficace quale è l'Anagrafe dei rapporti finanziari nella quale, come è noto, confluiscono tutte le informazioni sulle movimentazioni finanziarie realizzate.

Sempre con riferimento all'Anagrafe dei rapporti, va segnalato che, con i commi da 681 a 686 dell'art. 1 della legge n. 160 del 2019, è stata prevista una più ampia possibilità di utilizzo delle banche dati per il contrasto dell'evasione fiscale e, in particolare, l'impiego su ampia scala dell'archivio dei rapporti finanziari. Le nuove disposizioni, infatti, consentono l'utilizzazione dei dati finanziari per l'effettuazione sistematica di analisi di rischio al fine di "far emergere posizioni da sottoporre a controllo e incentivare l'adempimento spontaneo".

È, pertanto, auspicabile che in futuro i dati vengano utilizzati anche e soprattutto in chiave preventiva, insieme a tutte le altre informazioni di cui dispone l'Amministrazione fiscale (dati contabili, dati strutturali, consumi, ecc.) e con le cautele necessarie ai fini della tutela della riservatezza, per informare e supportare il contribuente già nella fase dell'adempimento, mettendolo pienamente in condizione di conoscere gli elementi sui quali sarà poi valutata la sua effettiva capacità contributiva, in una logica persuasiva prima ancora che nella fase dell'accertamento.

Dal confronto dei dati forniti dall'Agenzia delle entrate relativamente agli indici sintetici di affidabilità fiscale con quelli precedentemente prodotti per gli studi di settore, emerge un incremento del numero di soggetti che li hanno applicati in sede di dichiarazione e un incremento della maggiore base imponibile.

I modesti effetti prodotti anche nel 2019 dalle disposizioni volte a favorire la collaborazione dei Comuni all'attività di accertamento dei tributi erariali a misura in questi anni, della quale hanno fruito in modo significativo un numero ristretto di Comuni concentrati in poche Regioni italiane, ne confermano la relativa efficacia. Andrebbero, pertanto, valutate altre possibili forme di cooperazione incentivata tra l'Amministrazione centrale e gli Enti territoriali, non finalizzate direttamente all'azione di accertamento, ma indirizzate a favorire l'adempimento spontaneo dei contribuenti, utilizzando pienamente e in modo tra loro combinato la vasta mole di informazioni e notizie in possesso dei Comuni a seguito dello svolgimento della loro attività istituzionale e le informazioni e i dati dell'Anagrafe tributaria.

L'istituto del ravvedimento operoso, profondamente modificato con la legge n. 190 del 2014 (legge di stabilità 2015), ha determinato, ormai da diversi anni e con intensità crescente, una nuova forma di ravvedimento "indotto" dall'attività di controllo dell'Amministrazione fiscale (questionari, accessi, ecc.) o dalle comunicazioni collaborative che l'Agenzia delle entrate invia ai contribuenti per segnalare errori ed omissioni suscettibili di ravvedimento (c.d. "comunicazioni cambia verso").

Complessivamente, nel corso dell'anno 2019 il ravvedimento operoso spontaneo e quello indotto dalle comunicazioni "cambia verso" hanno determinato versamenti riferiti ai periodi d'imposta dal 2014 al 2019 per 2,9 miliardi.

Il solo ravvedimento indotto, a fronte di oltre 2,8 milioni di comunicazioni inviate, ha determinato 873 mila ravvedimenti per un importo complessivo di 1,6 miliardi.

Particolarmente rilevanti risultano fino al 2019 i risultati delle lettere inviate ai contribuenti in relazione alle liquidazioni periodiche IVA. A fronte di complessive 1.270.480 comunicazioni per i periodi d'imposta dal 2017 al 2019 sono stati conseguiti 218.966 ravvedimenti con un introito di poco inferiore a 1,3 miliardi.

Tra le attività poste in essere dall'Agenzia delle entrate grande rilievo finanziario continua ad avere la liquidazione delle imposte risultanti dalle dichiarazioni e dagli atti. I risultati di tale attività derivano, in modo pressoché automatico, dal comportamento non corretto tenuto da una

LE ENTRATE DELLO STATO

parte dei contribuenti in sede di autoliquidazione (quantificazione e versamento) dei tributi dovuti sulla base delle dichiarazioni fiscali e degli atti presentati.

Osservando l'ultimo quinquennio di attività, nel 2019 si rileva un incremento del numero di comunicazioni di irregolarità emesse a seguito delle procedure di liquidazione automatizzata delle imposte emergenti dalle dichiarazioni dei redditi e dell'IVA rispetto all'anno precedente. Si è passati, infatti, da 5,8 milioni nel 2018 a 6,0 milioni (+4,1 per cento). Al netto della parte di comunicazioni non ancora esitate (cioè non ancora pagate né iscritte a ruolo nell'anno) risulta in calo il numero delle comunicazioni incassate (-4,4 per cento). Resta elevato il numero di comunicazioni annullate in autotutela, nel 2019 pari all'11,6 per cento del totale di quelle esitate, a fronte dell'11,9 per cento nel 2018 e dell'8,8 per cento nel 2017.

Al riguardo occorre analizzare le cause di un persistente elevato numero di comunicazioni annullate a distanza di diversi anni dall'introduzione della dichiarazione IRPEF precompilata. È, comunque, evidente come l'elevato numero di autotutele sia da mettere in relazione anche con la eccessiva complessità della normativa di riferimento.

In lieve diminuzione, ma sempre elevato, nel 2019 il numero di comunicazioni di irregolarità che hanno generato un ruolo, con una incidenza sulle comunicazioni esitate che passa dal 59,1 al 58,6 per cento. Anche di tale fenomeno l'Amministrazione dovrebbe approfondire le cause, poiché esso appare sintomatico di un rapporto deteriorato con il contribuente, che preferisce non aderire alla prima sollecitazione di pagamento, nonostante la riduzione delle sanzioni, e attendere il successivo ruolo.

L'introito complessivo conseguito nell'anno 2019 per effetto della suddetta attività di liquidazione ammonta, sulla base dei dati di preconsuntivo forniti dall'Agenzia, a 10.908 milioni, con un decremento di 270 milioni rispetto al 2018 (-2,4 per cento). Concorrono a tale contrazione le entrate derivanti dai controlli svolti su campione unico, passate da 239 milioni nel 2018 a 177 milioni nel 2019 (-25,9 per cento), le entrate da ruoli conseguenti alla liquidazione automatizzata, che fanno registrare una diminuzione pari al 5,2 per cento, passando da 3.997 milioni nel 2018 a 3.791 milioni nel 2019; in minima parte le entrate da versamenti F24, rimaste costanti (da 6.941 milioni nel 2018 a 6.940 milioni nel 2019, pari a -0,01 per cento).

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

In lieve miglioramento rispetto all'annualità precedente, la situazione rilevata per il 2015, ultima annualità per la quale sono disponibili dati completi, che ha fatto registrare omissioni per 14,3 miliardi di euro, a fronte dei 14,5 miliardi del 2014. Sostanzialmente stabili le omissioni relative all'IVA nel 2016, pari a 6,6 miliardi di euro a fronte dei 6,7 miliardi dell'anno precedente. Nuovamente in ripresa nel 2017 l'ammontare degli omessi versamenti nel settore delle imposte proprie (2,8 miliardi di euro), dopo la positiva flessione che si era registrata nel 2016 (2,5 miliardi).

Quanto al numero di posizioni coinvolte, pur nell'incompletezza dei dati forniti per le ultime annualità, esso sembrerebbe destinato a una contenuta riduzione rispetto ai quasi 3 milioni del 2015, ultimo anno per il quale si dispone dei dati complessivi.

La rilevanza e gravità del fenomeno richiedono, oltre alla massima efficacia ed incisività nell'azione di recupero dei tributi non spontaneamente versati, l'adozione di nuove strategie finalizzate a salvaguardare più efficacemente gli interessi dell'Erario già nella fase dell'adempimento spontaneo, adottando eventualmente soluzioni analoghe a quelle già praticate per le spese di ristrutturazione edilizia e per quelle finalizzate al risparmio energetico, assoggettate all'obbligo di pagamento tracciato con effettuazione della ritenuta a cura della banca tramite la quale viene effettuato il pagamento.

L'attività di rateazione gestita dall'Agenzia delle entrate deriva essenzialmente dall'attività di accertamento sostanziale e dall'attività di controllo automatizzato delle dichiarazioni ex art. 36-bis del d.P.R. n. 600/1973 e 54-bis del d.P.R. n. 633/1972.

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

Secondo quanto emerso dai dati acquisiti, oltre il 50 per cento degli importi rateizzati a seguito dell'azione di accertamento svolta nel 2015 ha dato luogo al mancato pagamento delle rate.

Quanto alle rateazioni indotte da comunicazioni di irregolarità accordate nel 2015, oltre il 34 per cento risulta non pagato. Ciò induce a ritenere che un'elevata quota di rateazioni è finalizzata a ritardare l'azione esecutiva.

Quanto al settore territoriale, nel 2019 l'attività di revisione catastale, in termini di variazioni di rendita, ha fatto registrare un incremento dei valori accertati, passati da 114,4 milioni nel 2018 a 122,4 milioni nel 2019 (+7,0 per cento).

Permane irrisolto il problema della riforma strutturale della disciplina relativa al sistema estimativo del Catasto fabbricati.

L'andamento del contenzioso tributario dell'Agenzia delle entrate conferma le tendenze già evidenziate dalla Corte nelle Relazioni sul rendiconto degli ultimi esercizi.

Alla data del 31 dicembre 2019, il numero dei ricorsi pendenti presso le Commissioni provinciali ammontava a circa 102 mila, con un decremento del 13 per cento rispetto all'anno precedente e del 27 per cento rispetto al 2017. La riduzione è determinata dal minor numero di ricorsi pervenuti nell'anno, diminuiti del 15 per cento rispetto al 2018. Diminuiscono del 19 per cento rispetto all'esercizio precedente anche le sentenze emesse, continuando la tendenza già in atto.

La contrazione dei nuovi ricorsi va soprattutto collegata alla sensibile diminuzione del numero di atti di controllo emessi dall'Agenzia nel 2018 e nel 2019, data la naturale correlazione esistente tra atti emessi e ricorsi proposti. Ulteriori effetti deflativi derivano dall'applicazione dell'istituto della mediazione-reclamo.

Guardando agli esiti del contenzioso del primo grado di giudizio, si rileva che nel 2019 l'Agenzia delle entrate è risultata vittoriosa nel 47,5 per cento dei casi, confermando la tendenza all'aumento degli esiti positivi, laddove le ragioni dei ricorrenti hanno invece prevalso nel 25 per cento dei casi. Il residuo 28 per cento circa concerne sentenze parzialmente favorevoli.

Per quanto riguarda l'andamento del contenzioso relativo al secondo grado di giudizio, si può evidenziare anche in questo caso una significativa riduzione dei nuovi ricorsi: un quarto in meno rispetto all'esercizio precedente e quasi il 40 per cento rispetto al 2017. Questa forte diminuzione, nonostante le circa 7 mila sentenze in meno emesse, determina la sensibile riduzione del carico alla fine dell'anno (circa dieci mila ricorsi pendenti in meno).

Nel secondo grado di giudizio l'indice di vittoria per l'Agenzia (calcolato sulle decisioni di esito netto, favorevole e sfavorevole) nel 2019 si attesta al 54 per cento circa (4 punti in meno dell'anno precedente). Di contro, i contribuenti sono risultati vittoriosi 46 volte per ogni cento decisioni emesse.

Diminuiscono di quasi due mila i ricorsi pendenti presso la Corte di cassazione, invertendo la tendenza dell'anno precedente. Pure in diminuzione, tuttavia, il numero di sentenze emesse, 2.400 in meno, corrispondenti a -30 per cento. Il saldo negativo tra sentenze emesse e nuovi ricorsi fa sì che il carico pendente alla fine del 2019 sia ancora in crescita (circa mille ricorsi in più del 2018).

I giudizi in Cassazione vedono prevalere l'Amministrazione nel 57 per cento delle decisioni emesse (escluse quelle di inammissibilità o di rinvio), valore questo sostanzialmente in linea con l'indice dell'anno precedente.

Nel complesso, nel 2019 le entrate derivanti dalle sentenze completamente favorevoli alla parte pubblica (senza considerare pertanto quelle parzialmente favorevoli), ammontano a circa 8,4 miliardi per il primo grado di giudizio (erano 10 miliardi nel 2018), a 6,2 miliardi nel II grado (erano 6,3 nel 2018) e a 1,9 miliardi in cassazione (rispetto a 1,4 miliardi dell'anno precedente). Se si fa riferimento alle sentenze favorevoli all'Agenzia emesse nell'anno, ne risulta un importo medio per sentenza di 235 mila euro nel giudizio di primo grado, di 400 mila nel giudizio di II grado e di circa 1,1 milioni di euro per quelle emesse in Cassazione. Per quanto riguarda le sentenze in cui l'Agenzia è risultata soccombente, l'importo medio per sentenza è di 211 mila euro in primo grado, di 349 mila nel secondo grado e di 306 mila nel giudizio di Cassazione.

LE ENTRATE DELLO STATO

L'analisi degli esiti finanziari delle decisioni emesse nel 2019 mostra che l'Agenzia si è aggiudicata il 50,6 per cento del valore complessivo delle controversie decise in primo grado, senza tener conto delle sentenze parzialmente favorevoli. Calcolato sul valore delle controversie decise in secondo grado, il medesimo indice di vittoria si attesta al 43,4 per cento, mentre in Cassazione l'Agenzia si aggiudica il 45,2 per cento dei valori oggetto di decisioni totalmente favorevoli a una delle parti.

La diminuzione nel flusso dei nuovi ricorsi può derivare, in parte, dagli effetti deflativi dell'istituto del reclamo e della mediazione introdotto nel 2011. Si tratta di un istituto che trova un'applicazione territoriale differenziata e risulta particolarmente frequente in Sicilia, Campania, Lazio e Lombardia.

Si tratta di una prevalenza che solo in parte corrisponde alle diverse dimensioni demografiche e alla diversa composizione del tessuto economico produttivo, potendo essere correlata da una maggiore "litigiosità" e all'improprio utilizzo dell'istituto della mediazione in sostituzione di soluzioni deflative più ortodosse, quale l'adesione all'accertamento o l'annullamento totale o parziale in autotutela degli atti errati o illegittimi.

L'attività di controllo fiscale svolta dalla Guardia di finanza ha fatto registrare nel 2019 un limitato aumento delle attività di controllo rispetto all'anno precedente. Il numero delle "verifiche e controlli", è passato da 106.798 a 107.426 (+0,6 per cento), mentre il numero dei "controlli strumentali" si è incrementato da 520.879 a 527.727 (+1,3 per cento).

Complessivamente nell'ultimo quinquennio emerge un graduale incremento dei volumi di attività destinati al contrasto dell'evasione.

Quanto alle indagini finanziarie eseguite, il ricorso a tale mezzo investigativo risulta nel 2019 in aumento rispetto all'anno precedente (+10 per cento). In aumento anche l'ammontare dei maggiori imponibili determinati a seguito di tali indagini (+8,6 per cento).

In ordine alla proficuità (potenziale) delle indagini svolte nell'anno nel settore delle imposte dirette e dell'IVA, dai dati emerge nel 2019 una sostanziale stabilità complessiva dei risultati conseguiti rispetto all'anno precedente, con una lieve flessione nel settore dell'imposizione diretta (da 62.842,9 nel 2018 a 62.768,9 milioni di euro nel 2019, corrispondente a -0,1 per cento) e un leggero aumento in materia di IVA (da 5.219,5 milioni nel 2018 a 5.301,0 milioni nel 2019 corrispondente a +1,6 per cento).

Relativamente al contrabbando di tabacchi, dal confronto tra i risultati del 2019 e quelli dell'anno precedente emerge un decremento del quantitativo dei sequestri di tabacchi lavorati esteri (TLE), passati da 267.600 kg nel 2018 a 201.669 kg nel 2019.

In merito al contrasto delle attività di contraffazione, i risultati operativi del 2019 mettono in evidenza una significativa crescita del numero degli interventi, passati da 11.227 nel 2018 a 13.325 nel 2019 (+18,7 per cento) e al contrario, una diminuzione del numero delle persone denunciate all'A.G., passate da 7.291 nel 2018 a 6.271 nel 2019 (-14,0 per cento). In diminuzione anche il numero di prodotti contraffatti sequestrati, passato da 311,2 milioni nel 2018 a 290,7 milioni circa nel 2019 (-6,6 per cento).

In considerazione della complessa e variegata attività istituzionale dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli (ADM), che coinvolge numerosi aspetti anche extratributari della legalità commerciale, non è agevole apprezzare i risultati conseguiti nell'ambito della gestione dei molteplici tributi, affidati alle cure di diverse strutture organizzative.

Le azioni di prevenzione e contrasto del contrabbando, delle frodi fiscali e degli illeciti extratributari, unitamente alla gestione ordinaria dei tributi, compongono un complesso e articolato quadro operativo, in relazione al quale le rendicontazioni sommarie e indistinte effettuate dall'ADM rivelano una limitata significatività ai fini dell'apprezzamento delle attività di programma svolte nel 2019. È stata riscontrata, in particolare, la tendenza a individuare e rendicontare le attività di programma in funzione diretta dei mezzi istruttori impiegati nei controlli (ad esempio, tramite *scanner* o strumenti di analisi del rischio) oppure della insidiosità delle pratiche evasive contrastate (sotto-fatturazione, abuso del "Regime 42", ecc.), piuttosto che in

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

funzione di categorie di primo livello (settore operativo e tipo di tributo), all'interno delle quali introdurre sotto-classificazioni che diano dimostrazione dell'efficacia e delle peculiarità dell'azione svolta. Tale tendenza traspare anche dagli obiettivi definiti nella richiamata Convenzione triennale 2019-2021.

Per le "Attività di verifica nel settore accise" si richiederebbero una nuova articolazione delle attività oggetto di rendicontazione, corrispondente alle diverse accise, differenziate in ragione della tipologia di prodotto su cui gravano, ciascuno dei quali assoggettato ad autonoma disciplina (petroli, benzine, GPL, gas metano, energia elettrica, alcool, ecc.).

Si è potuto, altresì, notare come l'organizzazione dei dati trasmessi e, si suppone, la stessa definizione delle attività di programma, non diano risalto agli esiti definitivi dei controlli effettuati, i quali vengono conseguentemente apprezzati con esclusivo riferimento alla contestazione degli addebiti, così come risultano dalle verbalizzazioni e dagli atti notificati. Sarebbe utile conoscere, invece, gli importi effettivamente riscossi a fronte dei maggiori tributi evidenziati negli atti di revisione, come pure l'incidenza sulle stesse revisioni degli istituti deflativi del contenzioso (autotutela, accertamento con adesione, reclamo-mediazione, conciliazione giudiziale) nonché delle controversie instaurate dai contribuenti.

Nel 2019 le entrate da giochi ammontano a 10,6 miliardi, con un incremento del 6 per cento rispetto al 2018. La raccolta lorda fa registrare anch'essa un incremento (5,3 per cento), raggiungendo una cifra superiore ai 110 miliardi. Le entrate reperite nella gestione dei giochi (10,6 miliardi) corrispondono allo 0,6 per cento circa del Pil (1.787,7 miliardi), al 2,1 per cento delle entrate tributarie (516,5 miliardi) e al 4,1 per cento delle imposizioni indirette (257,9 miliardi).

L'importo delle giocate, una volta sottratto l'ammontare delle vincite (erogate ai giocatori o, qualora non ritirate, riversate all'erario) e del prelievo erariale (riversato all'erario), esprime il margine lordo della gestione. Quest'ultimo è destinato a remunerare, in via preliminare, i costi della gestione caratteristica per servizi (resi da soggetti esterni) direttamente connessi con la gestione dei giochi (piattaforme di gioco, server, enti di certificazione) e, per la differenza, i diversi operatori della filiera (concessionari, ricevitori, distributori, gestori, esercenti, tabaccai, ecc.).

L'importo corrispondente a tale differenza (margine operativo netto), oggetto di integrale ripartizione tra i predetti operatori della filiera, nel 2019 ammonta a 8.633 milioni di euro.

Le entrate erariali di competenza del settore dei tabacchi e dei prodotti liquidi da inalazione nel 2019 ammontano a circa 10,58 miliardi, attestandosi sostanzialmente sulla stessa linea dell'anno precedente, con un incremento di 46 milioni di euro rispetto al 2018 (+0,4 per cento).

In assenza di un sistema informativo di gestione del contenzioso dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli, i relativi dati assemblati sulla base di apposite schede di rilevazione, compilate autonomamente dagli uffici territoriali, rivelano un ridotto grado di attendibilità.

Gli esiti del procedimento amministrativo del reclamo-mediazione, dal 1° gennaio 2017 esteso anche all'ADM con l'obiettivo di favorire un preventivo dialogo con il contribuente e di evitare il deposito in giudizio di ricorsi già notificati all'ente impositore, dovrebbero fornire informazioni circa la proficuità della gestione dell'istituto, misurata dall'incidenza del numero dei ricorsi depositati rispetto a quelli notificati all'Amministrazione. Per analizzare gli effetti dell'istituto in esame sarebbe sufficiente, pertanto, evidenziare i due termini del richiamato rapporto, che tuttavia non sono immediatamente desumibili dai dati forniti, peraltro non coincidenti con quelle risultanti dal sistema informativo delle Commissioni tributarie.

Nel corso dell'anno 2019 l'Agenzia delle entrate-riscossione (ADER) ha proseguito nell'azione di contrasto all'evasione da riscossione, conseguendo un volume di incassi pari a 9,86 miliardi di euro, a fronte di carichi nello stesso anno affidati per 81,38 miliardi di euro.

Il contesto nel quale l'Agente della riscossione ha operato nel 2019 è stato caratterizzato dall'interferenza di diverse misure di definizione agevolata introdotte nell'ultimo triennio, che inevitabilmente hanno condizionato l'ordinaria attività preordinata alla riscossione dei carichi

LE ENTRATE DELLO STATO

affidati. Buona parte degli incassi è stata realizzata infatti grazie a versamenti spontanei eseguiti in applicazione delle predette misure. In parallelo, anche le risorse operative dell'ADER, in misura corrispondente, sono state impegnate nella complessa gestione degli adempimenti connessi, preordinati alla preventiva ricognizione e comunicazione dei carichi definibili e al successivo riscontro di ammissibilità e completezza delle definizioni.

L'incidenza delle riscossioni correlate alle definizioni agevolate, al pari delle entrate realizzate sulla base dei piani di rateizzazione condizionano la valutazione dei risultati di servizio, nella misura in cui, da un lato, sottraggono risorse alla ordinaria attività di riscossione coattiva, dall'altro, non consentono di accreditare direttamente i risultati ottenuti alla capacità di riscossione e alle entrate realizzate per effetto delle misure cautelari o esecutive adottate dall'Agente della riscossione.

Le molteplici forme di definizione, prorogate ripetutamente, compongono un quadro normativo caratterizzato da complessità pressoché inestricabili, che si ripercuotono in negativo sui livelli di conoscenza delle opportunità offerte ai contribuenti interessati e sulla stessa possibilità di dare seguito, senza intralci, ai progetti di definizione. In aggiunta al disvalore comune alla generalità delle definizioni premiali, che inevitabilmente affievoliscono l'efficacia dell'azione di controllo e la *tax compliance*, le menzionate misure definitorie, come si evince dalle complessità delle norme di riferimento, evidenziano marcati profili di difficoltà applicativa e gestionale che non contribuiscono al miglioramento del rapporto con i contribuenti.

L'ammontare dei ruoli affidati dai Comuni continua ad attestarsi su livelli marginali rispetto al dato complessivo annuale. La limitata propensione degli Enti locali ad avvalersi dei servizi dell'Agente nazionale di riscossione per il recupero dei loro crediti potrebbe essere determinata dalla mancata rispondenza dei servizi offerti concretamente da ADER alle esigenze dei predetti enti che, negli ultimi anni, mostrano una maggiore sensibilità alla riscossione delle proprie entrate. Non sembra potersi spiegare diversamente la scelta dei Comuni di utilizzare altre soluzioni, tenuto anche conto delle solide garanzie patrimoniali offerte dall'ADER e dei costi del servizio. Il radicamento di tale tendenza si ricollega verosimilmente anche alla indisponibilità di rendicontazioni periodiche che, in alternativa alla comunicazione di inesigibilità di cui all'art. 19 del d. lgs. n. 112 del 1999, facciano conoscere gli esiti della gestione dei ruoli affidati, in base ai quali gli Enti locali possano effettuare le valutazioni di bilancio in conformità al d.lgs. n. 118 del 2011.

Il volume complessivo delle riscossioni a mezzo ruoli fra il 2000 e il 2019 è stato di 133,4 miliardi, a fronte di un carico netto di 1.002,8 miliardi, con un indice di riscossione del 13,3 per cento. Il tasso di riscossione totale per ogni anno di affidamento, mediamente più elevato per gli anni risalenti, si riduce pressoché progressivamente negli anni successivi. L'annualità più ravvicinata, per la quale si è reso possibile tentare la riscossione nell'arco di un decennio, è il 2012, con un indice di riscossione dell'11 per cento.

I ridotti indici di riscossione mettono bene in evidenza i limiti dell'attuale sistema di riscossione non spontanea dei crediti pubblici. Si fa notare, al riguardo, come l'ampia facoltà riconosciuta ai contribuenti di assolvere ratealmente i debiti iscritti a ruolo, nonostante le ottimistiche previsioni che – un decennio fa circa - hanno accompagnato l'istituzionalizzazione di tale forma di pagamento, non abbia contribuito ad incrementare il tasso di riscossione. Invero, nell'ultimo decennio, detto indice si è ridotto progressivamente.

Il 36 per cento circa degli incassi proviene da versamenti spontanei eseguiti dai contribuenti in applicazione dei diversi istituti di definizione agevolata, il 9,2 per cento da versamenti spontanei eseguiti dai contribuenti nei 60 giorni successivi alla notifica della cartella e il 25,7 per cento da versamenti rateizzati, ovvero da fonti di riscossione non stimolate, se non indirettamente, da azioni di riscossione coattiva. Di contro, solo il 29,2 per cento si riferisce a riscossioni realizzate nell'ambito della ordinaria attività istituzionale dell'ADER. Il peso preponderante delle riscossioni realizzate in ambiti diversi dalla tradizionale attività di riscossione coattiva, è destinato a riflettersi sui piani operativi e quindi sugli obiettivi istituzionali dell'Agente della riscossione, sempre più proiettato a gestire piani di rateizzazione, riconducibili ad una surrettizia attività finanziaria, ovvero istanze di definizione agevolata, ormai consentite in via pressoché

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

permanente, a discapito della tradizionale attività di riscossione coattiva. Ancorché una simile mutazione delle attività di istituto possa trovare giustificazione in contesti eccezionali e, in particolare, in occasione dell'emergenza epidemiologica tuttora in corso, è da chiedersi se - in una prospettiva di consolidamento delle menzionate propensioni operative in atto ormai da più anni - l'affievolirsi delle azioni di riscossione coattiva sia compatibile con il conseguimento degli obiettivi di contrasto dell'evasione fiscale e con la complessiva tenuta del sistema tributario.

La elevata concentrazione dei crediti sulle classi maggiori (la percentuale del carico netto che si colloca sopra i 100 mila euro è stata del 64,0 per cento nel 2017, del 61,8 per cento nel 2018 e del 61,4 nel 2019) sollecita un approfondimento delle vicende gestionali dei relativi carichi, i cui esiti costituiscono un test utile per valutare i risultati conseguiti.

Avendo riguardo alle riscossioni realizzate nello stesso triennio, il tasso di riscossione nella fascia di ruoli superiori a 100.000 euro si attesta al 2,7 per cento. Il numero relativamente ridotto dei soggetti interessati dovrebbe facilitare ricognizioni mirate in ordine alle iniziative assunte e ai motivi specifici che ostano alla riscossione dei predetti carichi. Se riferite poi a classi di volumi superiori a un milione di euro, che pure rappresentano mediamente il 40 per cento circa dei carichi complessivamente affidati nell'ultimo quinquennio, le ipotizzate ricognizioni si rendono ancora più agevoli in quanto coinvolgerebbero verosimilmente una platea di contribuenti assai ridotta, per i quali sarebbe possibile effettuare analisi approfondite.

L'Agente nazionale di riscossione ha evidenziato come la limitata riscuotibilità di buona parte dei crediti sia imputabile ad una serie di motivazioni indipendenti dalle iniziative di competenza. Con riguardo al magazzino dei carichi affidati a decorrere dal 2000 ed ancora pendenti al 31.12.2019, pari complessivamente a 1.367,0 miliardi, l'attenzione della Corte si è concentrata sulla quota di 410,1 miliardi corrispondente a carichi intestati a contribuenti nei cui confronti è stata svolta almeno una azione cautelare o esecutiva, senza riscossione. Dato per scontato che l'Agente, nonostante l'infruttuosità di quelle finora attivate, non abbia inteso abbandonare ulteriori azioni a carico di tali soggetti, è stato rilevato come non tutte le misure cautelari ed esecutive siano tra loro equivalenti sotto il profilo dell'efficacia, potendosi osservare, in generale, che:

- le misure cautelari, di norma non evidenziando esiti negativi che non siano prevedibili, sono per definizione cautelari e interlocutorie, non alternative all'attivazione delle misure esecutive che dovrebbero conseguentemente avere comunque seguito;
- l'esito negativo delle misure cautelari, ancorché rilevato a seguito della sopravvenuta modifica normativa dei relativi presupposti di adozione (ad esempio, perché l'autovettura oggetto di fermo è risultata strumentale all'attività commerciale o perché l'ipoteca era stata iscritta sull'unico immobile costituente l'abitazione principale del contribuente), non andrebbe valutato ai fini della riscuotibilità del carico ma "girato" nel magazzino dei "residui" non ancora interessati da iniziative di riscossione;
- l'iscrizione di ipoteca assolve ad una funzione di deterrenza i cui effetti si esauriscono nel breve termine, decorso il quale - se non seguita dal pignoramento - di norma non rivela alcuna utilità ai fini della riscuotibilità del credito;
- i pignoramenti immobiliari andrebbero diversamente valutati ai fini della riscuotibilità del credito, a seconda che siano stati attivati su iniziativa dell'agente o di terzi; l'intervento dell'Agente nelle procedure intentate da terzi che vantino crediti di grado superiore, infatti, il più delle volte si risolve in una sterile formalità;
- le "altre combinazioni di azioni" con almeno una procedura esecutiva, in quanto diverse dalle misure cautelari prima riportate, sembrano corrispondere a mere comunicazioni o preavvisi, la cui efficacia ai fini della riscuotibilità dei corrispondenti carichi, è comparativamente più ridotta.

Per quanto riguarda il contenzioso tributario, è stato riscontrato che i dati comunicati dall'ADER in diversi casi non trovano conferma nelle risultanze del sistema informativo delle Commissioni tributarie gestito dal Ministero dell'economia e delle finanze. Tra le più significative criticità riscontrate si segnala, altresì, l'omessa costituzione in giudizio, che ha

LE ENTRATE DELLO STATO

interessato il 31 per cento circa delle controversie instaurate negli ultimi quattro anni avanti i giudici tributari e i giudici di pace.

Le ripetute proroghe del termine di presentazione delle comunicazioni di inesigibilità di fatto hanno esautorato la funzione dell'adempimento che - si ritiene - afferisce non solo alla sfera dei controlli sulla proficuità della gestione dei carichi affidati, ma anche al rapporto di fiducia fondato sulla trasparenza e la rendicontazione dei risultati che dovrebbe legare l'ADER agli enti creditori. Quest'ultimo tema, come già rilevato, è verosimilmente alla base delle determinazioni adottate negli ultimi anni dagli Enti locali ai fini dell'affidamento dei carichi da riscuotere.

Nella terza parte della trattazione sono stati analizzati alcuni aspetti di particolare rilievo per la gestione del sistema tributario.

Gli approfondimenti compiuti in ordine all'andamento del gettito dell'IVA confermano anche nel 2019 l'effetto positivo recato dall'ampliamento del *reverse charge* e dello *split payment* nonché dall'adozione, dall'inizio dell'anno, della fatturazione elettronica, pur permanendo il notevole *gap* rispetto all'andamento del tributo negli altri stati dell'Unione europea.

Sostanzialmente stabile rispetto all'anno precedente l'ammontare dei crediti utilizzati in compensazione per il pagamento di imposte e contributi. Si tratta, comunque, di un fenomeno che è più che raddoppiato nel periodo dal 2010 al 2019 (+124,7 per cento) e che ha assunto grande rilievo, in particolare, per le compensazioni afferenti al *Bonus 80 euro* dal 2014 e per la crescita continua delle compensazioni originate dalle agevolazioni. La limitata flessione nel 2019 rispetto all'anno precedente è correlata unicamente dalla drastica riduzione delle compensazioni relative ai *Crediti per imposte anticipate iscritte in bilancio*. Tutte le altre tipologie sono, infatti aumentate anche nel 2019.

Tra le diverse causali delle compensazioni, rilievo assoluto hanno quelle ai fini delle imposte sui redditi (40,5 per cento del totale) e quelle IVA (29,8 per cento del totale).

Anche la dinamica dei rimborsi erogati dall'Amministrazione fa registrare nel 2019 un aumento rispetto all'anno precedente (1,3 miliardi, pari a +7,6 per cento). L'incremento concerne tutti i settori ad eccezione di quello, marginale, delle agevolazioni.

Lo sforzo di semplificazione degli adempimenti e di contenimento dell'evasione attraverso l'uso della tecnologia e un impiego proattivo delle informazioni presenti nelle banche dati, è continuato anche nel 2019. Accesso telematico alle informazioni personali, dichiarazioni dei redditi precompilate, lettere ai contribuenti finalizzate alla correzione di errori o incongruenze nelle posizioni personali, utilizzo del servizio telefonico e telematico per la gestione delle posizioni sono alcuni degli strumenti utilizzati dall'Agenzia delle entrate.

In crescita il numero di dichiarazioni presentate telematicamente, anche se pur sempre marginale rispetto al numero di dichiarazioni che vengono presentate tramite gli intermediari. In particolare, è evidente come la gran parte delle dichiarazioni presentate da dipendenti e pensionati venga tuttora predisposta con l'assistenza dei CAF.

Dai dati emerge evidente il fatto che il funzionamento del sistema tributario italiano resti fortemente intermediato, soprattutto a causa della persistente complessità sostanziale dell'ordinamento oltre che per la scarsa dimestichezza di molti cittadini con gli strumenti telematici.

Grande rilievo assume, tra le iniziative volte alla semplificazione degli adempimenti e all'innalzamento della *tax compliance*, l'impiego delle tecnologie e in primo luogo l'adozione della fatturazione elettronica avviata nel gennaio 2019. A questo riguardo andrebbe valutato il superamento della facoltatività della fatturazione elettronica per i contribuenti che si avvalgono del c.d. regime forfetario, in considerazione del rilievo che assume, per il corretto funzionamento dell'intero sistema, la conoscenza completa degli scambi intercorsi tra tutti gli operatori economici. Non va trascurato, inoltre, che un passaggio generalizzato alla fatturazione elettronica consentirebbe di gestire completamente in via informatizzata i processi di registrazione,

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

liquidazione e dichiarazione IVA e permetterebbe all'Amministrazione fiscale di erogare i servizi di precompilazione delle dichiarazioni con il massimo dei benefici proprio nei confronti dei contribuenti in regime forfetario.

Quanto alla trasmissione telematica dei corrispettivi, che avrebbe dovuto essere a regime dal gennaio 2020 per la generalità delle imprese, una serie di proroghe ne sta ritardando l'adozione generalizzata che dovrebbe essere raggiunta soltanto dal gennaio del 2021.

Le problematiche tributarie di carattere internazionale hanno assunto sempre maggiore rilievo nell'intero assetto del sistema tributario. Al riguardo è stata rilevata l'esigenza che l'Agenzia delle entrate sviluppi un adeguato sistema di conoscenza e rendicontazione degli effetti dell'attività svolta in questo specifico, delicato settore, onde poter consentire una più compiuta valutazione dei fenomeni sottesi e dell'azione svolta.

L'analisi del contenzioso sugli atti emessi dalle Agenzie fiscali, i cui esiti sono riportati nel secondo capitolo, consente di formulare alcune considerazioni di carattere generale in merito alla gestione delle controversie tributarie.

Perdura tuttora la tendenza a considerare il contenzioso come fase avulsa dal procedimento di gestione dei tributi, affidata alle cure di funzionari che, pur generalmente esperti sul piano processuale, spesso assumono acriticamente la difesa degli atti impugnati. Si tratta di un approccio espressione della c.d. cultura dell'adempimento e poco attento ai risultati dell'attività di controllo. Si è portati spesso a ritenere che la funzione amministrativa si concluda con la notificazione degli atti. Ed è con riguardo a questo momento che vengono conseguentemente rendicontati i risultati dell'attività di controllo, sotto forma di maggiori tributi accertati, senza prestare le necessarie attenzioni agli esiti della fase giudiziale che tuttavia, se negativi, finiscono per compromettere l'efficacia dell'azione amministrativa. Dalla ridotta conoscenza dei dati del contenzioso e, in particolare, dalla indisponibilità di attendibili rendicontazioni degli esiti dei giudizi, si può desumere una limitata attenzione per il contenzioso, che conseguentemente non trova spazio tra gli obiettivi di programma.

Gli esiti del contenzioso, in realtà, benché misurino direttamente il tasso di legalità ed efficacia dei singoli atti impugnati, sono destinati a conformare tanto le linee di azione dell'Amministrazione quanto i comportamenti dei contribuenti.

Perché possa affermarsi il valore segnaletico del contenzioso ed apprezzarsi l'indice di vittoria in giudizio, che il Ministero dell'economia e delle finanze e l'Agenzia delle entrate da qualche tempo usano rilevare, è necessaria una preventiva valutazione del grado di sostenibilità delle controversie, per modo che l'indice non venga influenzato da esiti scontati, conseguenti ad errori o a tesi antitetiche alla giurisprudenza consolidata, che l'Amministrazione ha il dovere di considerare già nella fase di produzione degli atti e comunque prima del verdetto giudiziale.

Di contro, le gestioni superficiali e disattente del contenzioso, alla base degli esiti giudiziali sfavorevoli, normalmente producono effetti diffusi sui comportamenti dei contribuenti, con massicci rinvii alla fase contenziosa che rischiano di affievolire la complessiva efficacia deterrente dell'azione di controllo.

Per gli atti affetti da vizi di facile constatazione il rinvio alla fase giudiziale comporta lungaggini e costi incompatibili con l'attività di una moderna ed efficiente amministrazione.

La proficuità della gestione del contenzioso potrà affermarsi (e le diverse criticità gestionali essere rimosse) solo a fronte della capacità di intercettare e classificare preventivamente le questioni non difendibili, avendo presente che il loro ingresso in giudizio è destinato a incidere negativamente sull'indice di vittoria.

Per il contenzioso riguardante gli atti di riscossione, si è constatato come le difficoltà indotte dalla propensione dei contribuenti a introdurre con il ricorso - molto spesso notificato sia all'Agente della riscossione sia all'ente creditore - questioni afferenti agli atti presupposti, allo stato rendono indispensabile un preventivo coordinamento con l'ente impositore a salvaguardia degli obiettivi istituzionali dell'Agente della riscossione, peraltro strettamente connessi con i superiori interessi erariali. A regime le richiamate difficoltà di gestione del contenzioso

LE ENTRATE DELLO STATO

dovrebbero in parte attenuarsi a seguito della razionalizzazione del procedimento di notificazione degli atti presupposti e, segnatamente, con il sistematico ricorso alla notificazione tramite posta elettronica certificata, allo stato consentita per gli atti destinati ad imprenditori e professionisti iscritti rispettivamente alla camera di commercio e agli ordini professionali. È noto infatti che l'omessa o irrituale notificazione dell'atto presupposto (*sub specie* atto di controllo o cartella di pagamento) viene eccepita dai contribuenti, spesso pretestuosamente, facendo affidamento sulla scarsa capacità di coordinamento delle parti pubbliche.

La difesa in giudizio degli atti di riscossione, affidata volta per volta a professionisti esterni di fiducia ovvero a propri funzionari e, in minor misura, a funzionari dell'Agenzia delle entrate, non è stata assicurata sistematicamente: per un consistente numero di controversie pendenti non vi è stata la costituzione in giudizio entro il 2019.

L'omessa costituzione in giudizio nelle controversie sugli atti della riscossione sembra rilevare come fenomeno strutturale in quanto si manifesta anche in contenziosi risalenti negli anni. L'omissione ricorre anche nelle controversie instaurate con ricorsi notificati congiuntamente e all'Agente della riscossione e agli enti creditori, con i quali andrebbero definiti adeguati protocolli d'intesa per assicurare il coordinamento delle difese e in ogni caso la costituzione in giudizio, quale adempimento preliminare alla più ampia tutela degli interessi erariali. La mancata costituzione delle parti pubbliche in giudizi spesso instaurati strumentalmente, facendo affidamento sulla scarsa capacità di coordinamento dell'Amministrazione finanziaria, è frequentemente causa di esiti sfavorevoli alla stessa Amministrazione.

Sono stati rilevate ampie potenzialità di applicazione del reclamo-mediazione di cui all'art. 17-*bis* del d.lgs. 546 del 1992, come indirettamente confermato dall'elevato numero di decisioni sfavorevoli che le Agenzie fiscali nel complesso non hanno inteso impugnare. La mancata coltivazione di controversie interessate da sentenze sfavorevoli di norma trae motivo dalla inopportunità di rimettere in discussione questioni lineari che non si prestano a dubbi e che, per ciò stesso, possono trovare soluzione in sede di reclamo-mediazione. Sotto questo aspetto lo scarso utilizzo dello strumento deflativo sembrerebbe riconducibile alla prassi negativa, un tempo assai diffusa negli uffici, di rimettere al giudice soluzioni che rientrano nella funzione tipica dell'organo amministrativo.

Con riguardo agli atti emessi dall'Agenzia delle dogane e dei monopoli è stata evidenziata l'opportunità di dotarsi di un sistema informativo in grado di raccogliere, classificare e valutare i dati del contenzioso per favorire momenti di riflessione interni all'Amministrazione, i cui esiti siano analizzati non solo e non tanto dalle strutture addette alla difesa in giudizio, ma soprattutto dagli addetti alla produzione degli atti.

A fronte di atti emessi da strutture diverse, addette alla gestione di tributi differenziati nei presupposti, nelle tecniche di controllo e nei procedimenti amministrativi, la trattazione cumulativa del contenzioso che metta assieme le vicende promiscuamente riferite alla totalità degli atti impugnati comporterebbe una inevitabile svalutazione delle ampie finalità del contenzioso prima richiamate, traducendosi in un esercizio sterile, in grado neppure di misurare le capacità dei funzionari addetti alla difesa in giudizio, pure necessarie ma insufficienti per influenzare gli esiti del processo.

Anche nel corso del 2019 sono stati riscontrati gravi fenomeni di frode nei diversi settori operativi.

Secondo quanto riferito dalle diverse Amministrazioni operanti, numerose continuano ad essere le frodi "carosello", che sfruttano la normativa "transitoria" IVA in materia di scambi tra gli operatori nazionali e quelli degli altri paesi dell'Unione europea. Quasi sempre i soggetti giuridici interposti, che violano gli obblighi di dichiarazione e versamento, sono legalmente rappresentati da persone fisiche generalmente privi consistenza patrimoniale, hanno un ciclo di vita molto breve e sovente sono utilizzati per drenare la ricchezza illecita generata dal sistema di frode attraverso costanti prelievi di contante successivamente reimpiegato in attività economiche, finanziarie o speculative.

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

Intensa l'azione di contrasto alle indebite compensazioni, frequentemente poste in essere mediante società "cartiere" titolari di crediti IVA inesistenti, generati dall'utilizzo di fatture per operazioni inesistenti oppure indicati direttamente in dichiarazione con il visto di conformità di professionisti compiacenti; crediti successivamente compensati con i debiti tributari e previdenziali di soggetti terzi.

Nel corso del 2019 è proseguita l'azione di contrasto alle frodi connesse alla apparente esternalizzazione di processi produttivi (soprattutto negli appalti ad alta densità di lavoro) mediante la somministrazione illecita o fraudolenta di manodopera, cui sono collegati fenomeni evasivi di natura fiscale e contributiva. Lo schema di frode prevede che il lavoro dipendente venga erogato simulatamente sotto forma di prestazione di servizi da parte di terzi (cooperative fittizie o società di capitali strumentalizzate). In tal modo il datore di lavoro può ridurre il costo del lavoro sfruttando l'assoggettamento ad IVA della prestazione fittiziamente resa dal terzo che fornisce il servizio, traslando le responsabilità in capo a soggetti giuridicamente distinti e insolventi.

Particolarmente diffuso su tutto il territorio nazionale è il fenomeno delle frodi IVA connesse all'utilizzo di false dichiarazioni d'intento. Tali dichiarazioni vengono utilizzate per effettuare acquisti senza IVA da parte di società create *ad hoc*, e intestate a prestanome, che non adempiono agli obblighi di versamento dell'IVA e immettono beni sottocosto sul mercato, creando un danno all'erario e forti squilibri alle regole della libera concorrenza. Nel 2019, il fenomeno descritto ha interessato, principalmente, i settori dell'elettronica di consumo, del commercio di autoveicoli e di quello di carburanti per motori.

Altro fenomeno di notevole gravità è quello dell'utilizzo abusivo e fraudolento dei crediti ricerca e sviluppo, manifestatosi in tutta la sua rilevanza nel 2019 e che risulta in forte crescita.

Svariate frodi individuate attengono al commercio di autoveicoli, sovente realizzate mediante società che si sono sottratte al pagamento dell'IVA all'atto dell'immatricolazione delle autovetture acquistate da fornitori dell'Unione Europea, esibendo presso gli uffici della Motorizzazione civile e del Pubblico Registro Automobilistico fatture materialmente false attestanti l'acquisto da parte di persone fisiche e l'assolvimento dell'IVA nel Paese di origine.

Gravi anche le frodi riscontrate nella commercializzazione e nella distribuzione dei carburanti, con particolare riferimento ai depositi fiscali e ai destinatari registrati che estraggono prodotti senza il preventivo versamento dell'IVA.

Il sistema di riscossione dell'accisa gravante sui prodotti petroliferi, incentrato su un numero circoscritto di "depositari autorizzati" (titolari del deposito fiscale) tenuti a versare il tributo sulle quantità di prodotto "immeso in consumo" nel territorio nazionale, indubbiamente facilita i controlli, ma limitatamente ai prodotti che transitano per il deposito. L'evasione più diffusa nel settore si consuma invece, oltre che per effetto del mancato versamento di quanto dovuto in base alle dichiarazioni periodiche presentate, mediante pratiche illegali che consentono l'immissione al consumo dei prodotti, senza transitare per i depositi. Per contrastare tali pratiche evasive, l'Agenzia delle dogane e dei monopoli e la Guardia di finanza hanno opportunamente adottato diverse strategie di controllo, di per sé molto articolate e dispendiose, che tuttavia solo in parte hanno consentito di arginare un fenomeno in via di forte espansione. Eppure, la catena commerciale dei prodotti petroliferi, a differenza di altri traffici di pari pericolosità fiscale, ha la caratteristica di mettere in trasparenza il consumo finale: la distribuzione alla pompa del prodotto avviene attraverso sistemi monitorati e per quantità che non possono essere alterate, al punto che l'assolvimento dell'IVA in coincidenza con quest'ultimo passaggio è puntuale e sistematico. Essendo noto l'operatore commerciale finale, dovrebbe essere relativamente agevole ripercorrere a ritroso la catena dei fornitori, nei cui confronti attivare controlli fiscali gestiti da avanzati sistemi informativi. L'esigenza di informatizzare i flussi di prodotto che affluiscono alle pompe di distribuzione non può essere ulteriormente disattesa.

Quanto ai reati tributari in materia di imposte sui redditi e di IVA, le ripetute modifiche normative intervenute hanno comportato riflessi sul numero di segnalazioni di reato e sui procedimenti instaurati dall'Autorità giudiziaria.

LE ENTRATE DELLO STATO

Sia dai dati forniti dalla Guardia di finanza che da quelli delle Agenzie delle entrate e delle dogane e dei monopoli, emerge nel 2019 un incremento del numero dei soggetti denunciati rispetto al 2018, proseguendo la crescita già manifestatasi nel 2017 e nel 2018, dopo la drastica flessione del 2016 conseguente agli interventi legislativi del 2015.

Relativamente ai reati doganali, risulta in diminuzione nel 2019 il numero dei soggetti denunciati, ma in notevole aumento il numero delle violazioni penali constatate.

1. La gestione delle entrate dello Stato nel 2019

1.1. Gli andamenti generali

Avendo riguardo al complessivo ciclo di vita della spesa, l'effettiva sussistenza e consistenza delle correlate entrate a sostegno, evidenzia il grado di fattibilità finanziaria delle scelte allocative effettuate.

Nell'esercizio 2019, le entrate del bilancio dello Stato hanno registrato il seguente andamento.

Con 605,6 miliardi (+2,4 per cento rispetto al 2018), le entrate finali accertate nel 2019 continuano la crescita già ripresa nel 2015 dopo la breve flessione registrata nel 2014. Risultano, invece, in flessione i versamenti totali pari a 515,5 miliardi (rispetto ai circa 545,7 miliardi del 2018). Tale circostanza dipende in gran parte dalla consistente diminuzione dei versamenti in conto residui, passati da circa 42,2 miliardi nel 2018, a circa 29,6 miliardi nel 2019.

Dall'analisi per titoli emerge il ruolo determinante delle entrate tributarie (pari all'84,9 per cento delle entrate finali), in lieve aumento rispetto all'esercizio 2018 (pari all'84,7 per cento delle entrate finali).

Le imposte dirette ammontano, in termini di accertato, a 269.083 milioni, registrando un aumento rispetto al 2018 (+2,6 per cento). Risulta, invece, in flessione dello 0,95 per cento il dato dei versamenti, passando da 257,8 miliardi del 2018 a 255,4 miliardi del 2019. Tra le principali, l'IRPEF registra un accertamento pari a 201.839 milioni, con una variazione in aumento del 3,09 per cento rispetto al 2018 (pari a 195,7 miliardi), ricoprendo, come nel 2018, il 75 per cento del totale delle imposte dirette; risulta invece in flessione l'ammontare totale degli incassi pari a 192.772 (-0,9 per cento rispetto all'anno precedente). L'IRES mostra un andamento in lieve crescita più in termini di accertato che di incassi, passando rispettivamente da 38.352 e 35.541 milioni nel 2018 a 39.569 e 35.646 milioni nel 2019 (+3,2 e +0,3 per cento).

Tra le altre imposte dirette si rilevano in negativo le imposte sostitutive delle imposte sui redditi che passano da 17.974 nel 2018 a 16.881 milioni (-6,1 per cento) e rappresentano il 6,6 per cento delle imposte dirette.

Le imposte indirette registrano un aumento in termini di accertamento e una diminuzione in termini di incasso. Nel 2019 sono state accertate per un ammontare pari a 236.289 milioni (nel 2018 l'importo era pari a 230.586 milioni), e hanno generato incassi pari a 215.912 milioni (nel 2018 pari a 216.168 milioni), dei quali il 65,4 per cento è dal gettito IVA (141.166 milioni) con una flessione dello 0,3 per cento rispetto al 2018 (pari a 141.526 milioni). Circa il 90,1 per cento⁴ degli incassi IVA derivano dalla componente sugli scambi interni: di cui 12.375 milioni dai versamenti delle Pubbliche amministrazioni a titolo di *split payment* e 13.929 milioni affluiscono dal prelievo sulle importazioni. L'imposta di registro, bollo e l'imposta sostitutiva rappresentano il 2,5 per cento delle imposte indirette e ammontano a 11.632 milioni (-6,5 per cento rispetto al 2018), mentre l'accisa sui prodotti energetici, l'imposta di consumo sui gas e sugli oli minerali, che rappresentano il 12,1 per cento del totale delle imposte indirette, si attestano sui 26.028 milioni, facendo registrare un lieve decremento pari all'1,1 per cento. All'interno delle altre imposte indirette contribuiscono alla crescita totale degli incassi i proventi del gioco del lotto, con introiti che ammontano a 7.631 milioni facendo registrare un aumento rispetto all'anno precedente pari al 2 per cento. Infine, contribuiscono ad alimentare i versamenti delle entrate, seppur ciascuna

⁴ Nell'esercizio 2018 era pari all'86 per cento.

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

in minima parte, le altre imposte indirette che complessivamente rappresentano il 12,3 per cento e fanno registrare un aumento del 4,8 per cento.

TAVOLA 1.1

LE PRINCIPALI IMPOSTE DIRETTE E INDIRETTE

		Accertato			Versato		
		2018	2019	Variazione %	2018	2019	Variazione %
<i>(in milioni)</i>							
Imposte dirette	IRPEF	195.799,07	201.839,51	3,09	194.467,02	192.772,28	-0,87
	IRES	38.351,66	39.569,26	3,17	35.541,45	35.645,94	0,29
	SOSTITUTIVE	17.949,58	17.258,47	-3,85	17.974,53	16.880,85	-6,08
	ALTRE DIRETTE	10.121,09	10.415,78	2,91	9.897,10	10.133,15	2,39
	Totale	262.221,39	269.083,01	2,62	257.880,09	255.432,21	-0,95
<i>(in milioni)</i>							
		2018	2019	Variazione %	2018	2019	Variazione %
Imposte indirette	IVA	155.452,85	160.666,92	3,35	141.525,76	141.165,59	-0,25
	REGISTRO, SOSTITUTIVE, BOLLO	12.716,03	12.139,37	-4,53	12.435,88	11.632,11	-6,46
	ACCISA E OLI MINERALI	26.155,05	26.237,55	0,32	26.307,20	26.027,70	-1,06
	GENERE MONOPOLIO	10.615,72	10.691,13	0,71	10.586,75	10.561,47	-0,24
	ALTRE INDIRETTE	25.646,56	26.554,28	3,54	25.312,52	26.525,07	4,79
Totale	230.586,21	236.289,24	2,47	216.168,12	215.911,95	-0,12	
Totale complessivo		492.807,60	505.372,25	2,55	474.048,21	471.344,16	-0,57

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Emerge, quindi, un andamento crescente delle entrate tributarie accertate, con le seguenti differenze: all'aumento dell'IRPEF, dell'IRES e dell'IVA e di altre imposte dirette e indirette (accise e oli minerali, genere monopoli e altre indirette), si contrappone la contrazione delle sostitutive, dell'imposta di registro, di bollo e dell'imposta sostitutiva. Mentre il dato dei versamenti, sia delle imposte dirette che indirette, presenta una flessione, rispettivamente, dello 0,95 per cento e dello 0,12 per cento rispetto al 2018⁵.

Nel grafico seguente si riporta l'andamento degli incassi del decennio:

⁵ Soltanto l'IRES e le altre imposte dirette e indirette presentano una variazione in aumento nei versamenti, rispetto al 2018.

LE ENTRATE DELLO STATO

GRAFICO 1.1

ENTRATE TRIBUTARIE INCASSATE NEL DECENNIO

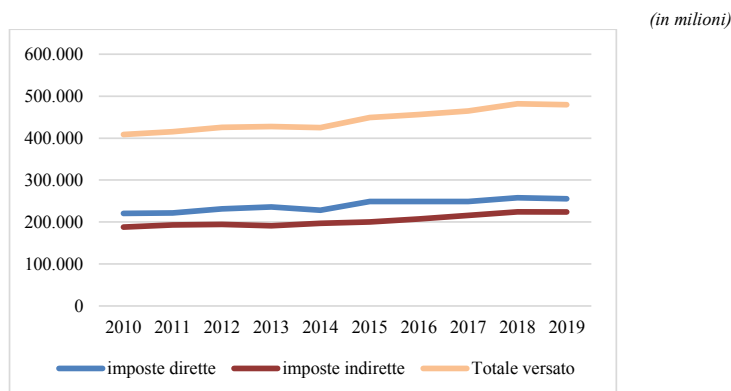
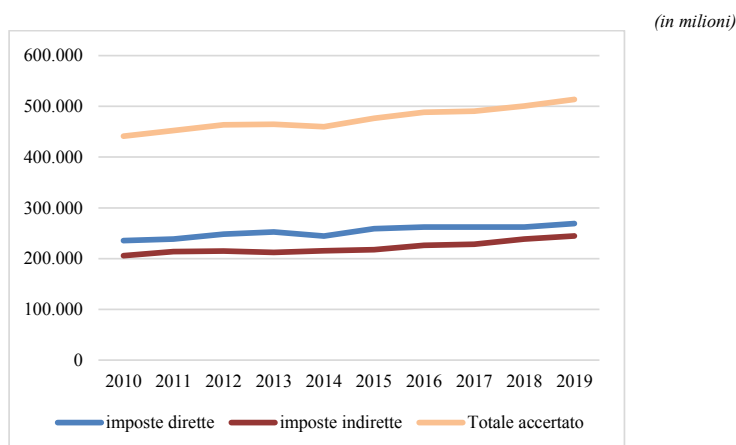


GRAFICO 1.2

ENTRATE ACCERTATE NEL DECENNIO



Il Titolo II “Entrate extratributarie” registra un incremento più a livello di somme accertate passando da 88.111 milioni a 89.463 milioni (+1.353 milioni, rispetto al 2018), rispetto alla lieve crescita in termini di incassi (+1.081 milioni rispetto al 2018), passando da 61.312 milioni del 2018 a 62.393 milioni nel 2019.

Infine, per il Titolo III “Alienazione ed ammortamento di beni patrimoniali e riscossione di crediti” continua la consistente diminuzione, sia in termini accertamenti che di versamenti, iniziata nel 2016 facendo registrare - nel 2019 - accertamenti per 2.132 milioni e incassi per 2.109 milioni, con un decremento, rispettivamente, del 3,1 per cento e dello 0,5 rispetto all’esercizio 2018.

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

TAVOLA 1.2

LE ENTRATE FINALI

	<i>(in milioni)</i>				
	2015	2016	2017	2018	2019
Previsioni Iniziali Competenza	544.156	567.417	567.953	579.462	578.638
Previsioni Definitive Competenza	559.157	571.605	578.033	584.434	584.714
Previsioni Iniziali Cassa	495.703	519.114	523.170	537.944	536.168
Previsioni Definitive Cassa	510.641	523.362	533.197	542.665	542.266
Accertato	569.566	581.315	582.974	591.612	605.584
Riscosso Competenza	501.957	518.750	523.057	531.859	544.175
Da Riscuotere Competenza	67.608	62.565	59.917	59.753	61.409
Versamenti Competenza	474.213	490.681	494.711	503.512	514.518
Da Versare Competenza	27.744	28.069	28.345	28.347	29.657
Riscosso Residui (lordo da versare)	47.319	44.152	50.686	53.145	46.235
Da Riscuotere Residui	103.362	108.945	99.344	104.894	108.476
Versamenti Residui	37.773	31.493	34.216	42.199	29.616
Da Versare Residui	9.546	12.659	16.469	10.946	16.619
Riscosso Totale	549.276	562.902	573.742	585.003	590.411
Da Riscuotere Totale	170.970	171.510	159.261	164.647	169.884
Versamenti Totali	511.987	522.174	528.928	545.711	544.134
Da Versare Totale	37.289	40.728	44.815	39.293	46.277
Riscosso Residui (netto)	5.810	6.863	9.957	8.330	6.943
Riscossioni dell'anno	507.767	525.613	533.014	540.189	551.118
<i>A Accertamenti (in %)</i>		2,06%	0,29%	1,48%	2,36%
<i>A Riscossioni competenza (in %)</i>		3,35%	0,83%	1,68%	2,32%
<i>A Versamenti competenza (in %)</i>		3,47%	0,82%	1,78%	2,19%

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Sul dato degli accertamenti ha influito il rapporto tra riaccertamenti e insussistenze, che nel 2019 si attesta a meno 49.228 milioni, registrando un trend in peggioramento delle insussistenze rispetto all'esercizio 2018 (pari a 46.037 milioni). Tale fenomeno si è distribuito in maniera pressoché equivalente fra le entrate tributarie (25.710 milioni) e quelle extratributarie (23.517 milioni).

Risultano in aumento, nel 2019, gli scostamenti tra le previsioni definitive e gli accertamenti, sia di competenza che di cassa. Si registrano, infatti, a fronte di previsioni definitive pari a 584.714 milioni somme accertate pari a 605.584 milioni (+3,6 per cento nel 2019, +1,2 per cento nel 2018). Tali risultati, segnalano il permanere di una difficoltà di previsione che si concretizza in una sottostima dell'evoluzione attesa delle poste di entrata.

Il dato di sintesi evidenzia esiti differenti per i tre titoli di bilancio. Da un lato, per le entrate tributarie, al contrario dell'anno precedente, scompare il fenomeno sofferto da anni di sovrastima delle previsioni; infatti si registrano accertamenti lievemente superiori alle previsioni iniziali e ancor di più, rispetto alle previsioni definitive (1,7 per cento). Le extratributarie, invece, continuano a far registrare un'elevata sottostima delle previsioni iniziali pari al 41,6 per cento e delle previsioni definitive pari al 17,2 per cento. Le patrimoniali, al contrario, mostrano un grado di sovrastima delle previsioni iniziali (5,6 per cento) e delle previsioni definitive (24,9 per cento).

Infine, il Titolo III è segnato da scostamenti accertamenti/previsioni di dimensioni notevoli soprattutto in riferimento alle previsioni definitive (sovrastimate le previsioni iniziali per 127 milioni e quelle definitive per 709 milioni, rispettivamente del 5,6 e del 24,9 per cento).

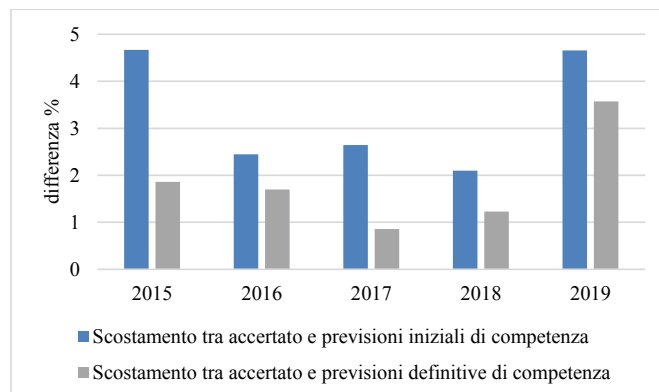
Sul fronte della riscossione, il risultato del 2019 (pari a 590,4 miliardi) segnala un lieve incremento rispetto al 2018 (+0,92 per cento), a conferma di un trend che dal 2013 ha visto crescere il gettito del 13 per cento. L'aumento riguarda le sole riscossioni in conto competenza che passano da 532 miliardi nel 2018 a 544 miliardi nel 2019 (+2,3 per cento), mentre le riscossioni in conto residui mostrano un decremento, passando da 53,1 miliardi nel 2018 a 46,2 miliardi nel 2019 (-13 per cento), con un trend che negli ultimi tre anni ha visto diminuire il gettito dell'8,8 per cento. La criticità, per quanto riguarda il lordo da versare, si concentra nelle entrate

LE ENTRATE DELLO STATO

del Titolo I; mentre per quanto riguarda il riscosso residui netto interessa anche le entrate del Titolo II.

GRAFICO 1.3

ENTRATE FINALI: LO SCOSTAMENTO FRA PREVISIONI E ACCERTAMENTI



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

La gestione della riscossione in conto residui richiama una criticità già segnalata dalla Corte nelle precedenti relazioni. Sul punto si rinvia al successivo par. 1.6.

L'analisi della cassa (pari a 544.134 milioni) evidenzia un decremento dei versamenti totali pari allo 0,3 per cento rispetto al 2018 (pari a 545.711 milioni) ⁶. Inoltre, se si depura dell'importo dei rimborsi IVA e degli introiti connessi al "Fondo ammortamento titoli di Stato", il versato totale passa da 544.134 a 513.253 con un decremento dello 0,5 per cento rispetto al 2018.

TAVOLA 1.3

LA RISCOSSIONE TOTALE

(in milioni)

Entrate finali	2015	2016	2017	2018	2019	Δ 2019/2018	NI (2015:100)
Riscosso Competenza	501.957	518.750	523.057	531.859	544.175	2,32%	108
Tit I	442.890	456.532	462.736	471.008	480.895	2,10%	109
Tit II	50.316	58.462	57.897	58.735	61.180	4,16%	122
Tit III	8.751	3.757	2.424	2.115	2.100	-0,70%	24
Riscosso Residui (lordo da versare)	47.319	44.152	50.686	53.145	46.235	-13,00%	98
Tit I	41.244	38.091	44.661	47.320	40.300	-14,83%	98
Tit II	6.065	6.054	6.021	5.821	5.923	1,75%	98
Tit III	9	8	4	4	12	184,39%	130
Riscosso Residui (netto)	5.810	6.863	9.957	8.330	6.943	-16,65%	119
Tit I	2.848	3.743	6.855	5.502	4.252	-22,72%	149
Tit II	2.954	3.113	3.100	2.824	2.679	-5,15%	91
Tit III	8	7	3	3	12	242,71%	147
Riscosso Totale	549.276	562.902	573.742	585.003	590.411	0,92%	107
Tit I	484.134	494.623	507.396	518.328	521.196	0,55%	108
Tit II	56.382	64.515	63.919	64.556	67.103	3,94%	119
Tit III	8.761	3.764	2.427	2.119	2.112	-0,33%	24
Riscossioni dell'anno	507.767	525.613	533.014	540.189	551.118	2,02%	109
Tit I	445.738	460.275	469.591	476.511	485.148	1,81%	109
Tit II	53.270	61.574	60.997	61.559	63.859	3,73%	120
Tit III	8.759	3.764	2.427	2.119	2.112	-0,30%	24

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

⁶ Avendo riguardo al quinquennio, continua comunque a registrarsi un incremento del 6,3 per cento.

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

I versamenti totali delle entrate tributarie (pari a 479.633 milioni) fanno registrare un calo pari allo 0,5 per cento rispetto al 2018 (482.280 milioni). Tale diminuzione è da imputarsi essenzialmente ai versamenti in conto residui, che passano da 37.707 milioni nel 2018 a 25.094 milioni nel 2019, con un decremento pari a 12.613 milioni (-33,5 per cento). In aumento i versamenti in conto competenza (+9.967 milioni; +2,2 per cento), il cui gettito, tuttavia, non riesce ad incidere sul gettito totale del titolo.

Le entrate extratributarie mettono in luce un lieve aumento dei versamenti totali (+1,8 per cento) rispetto all'anno precedente, mentre tale aumento diventa rilevante se confrontato con il quinquennio (16,8 per cento). Anche in questo caso, tali somme sono imputabili soprattutto ai versamenti in conto competenza che passano da 56.824 nel 2018 a 57.878 nel 2019, mentre registrano un modesto aumento i versamenti in conto residui che passano da 4.488 a 4.514 (+0,6 per cento).

1.2. Le entrate finali da accertamento e controllo

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

I risultati conseguiti (tavola 1.4) offrono le seguenti indicazioni: gli accertamenti, pari a 63,4 miliardi, registrano un aumento, superiore a quello rilevato nel 2018 (+6,5 per cento), confermando una linea di tendenza in cui l'attività di controllo svolge un ruolo non secondario nella dinamica del gettito.

TAVOLA 1.4

LE ENTRATE DA ACCERTAMENTO E CONTROLLO

	<i>(in milioni)</i>				
	2015	2016	2017	2018	2019
Residui al 31/12	105.859	104.171	93.424	95.797	103.579
Residui iniziali	103.649	105.859	104.171	93.424	92.448
Previsioni Iniziali Competenza	50.993	52.002	53.757	51.450	48.753
Previsioni Definitive Competenza	50.673	53.284	52.942	51.324	49.849
Previsioni Iniziali Cassa	10.816	11.845	16.598	15.122	11.740
Previsioni Definitive Cassa	10.496	13.188	15.783	14.764	12.860
Accertato	66.178	64.549	57.528	59.500	63.377
Riscosso Competenza	9.809	13.215	10.962	10.935	12.296
Da Riscuotere Competenza	56.369	51.334	46.566	48.565	51.081
Versamenti Competenza	9.234	12.586	10.292	10.315	11.814
Da Versare Competenza	575	629	669	620	482
Riscosso Residui (loro da versare)	4.357	4.687	7.324	6.033	5.596
Da Riscuotere Residui	48.118	51.414	45.026	45.574	50.650
Versamenti Residui	3.560	3.892	6.162	4.995	4.229
Da Versare Residui	797	795	1.163	1.038	1.367
Riscosso Totale	14.166	17.902	18.286	16.969	17.891
Da Riscuotere Totale	104.487	102.747	91.592	94.139	101.731
Versamenti Totali	12.794	16.478	16.454	15.311	16.043
Da Versare Totale	1.372	1.424	1.832	1.658	1.849

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Le riscossioni di competenza, che si attestano sui 12,3 miliardi, i versamenti di competenza, pari a oltre 11,8 miliardi, risultano in discreto aumento rispetto all'esercizio 2018 (rispettivamente +12,4 e +14,5 per cento). In entrambi i casi, si segnala il trend in aumento (rispettivamente del 25,4 e del 27,9 per cento) rispetto all'ultimo quinquennio.

L'indice di riscuotibilità di competenza (rapporto fra il riscosso di competenza e l'accertato) è pari al +19 per cento facendo emergere un miglioramento rispetto al 2018 di un

LE ENTRATE DELLO STATO

punto percentuale e mantenendo un andamento positivo rispetto al primo anno del quinquennio (+30,9 per cento).

La riscossione in conto residui, invece, prosegue il trend in diminuzione passando da 6 miliardi nel 2018 a 5,6 nel 2019 (-7,3 per cento), un risultato che riflette un aumento nella formazione dei residui, nonostante il processo di smaltimento effettuato con i sostenuti abbattimenti operati dall'Amministrazione. Si rileva, infatti, un "da riscuotere totale" che passa da 94.139 milioni nel 2018 a 101.731 milioni nel 2019 (+8,1 per cento).

La riscossione totale riprende la tendenza al rialzo manifestatasi negli anni precedenti dopo l'interruzione dello scorso anno, collocandosi a poco meno di 18 miliardi, con un aumento del 5,4 per cento rispetto al 2018 e del 26,3 per cento rispetto all'inizio del quinquennio.

1.3. Le entrate ricorrenti e non ricorrenti

Nel 2019 le entrate di natura ricorrente rappresentano il 98 per cento delle entrate finali totali. Tale risultato è riconducibile in larga parte alla componente "entrate tributarie", nel cui ambito la quota delle entrate ricorrenti (99 per cento) esprime la quasi totalità del titolo (tavola 1.5).

Per contro, le entrate tributarie non ricorrenti che, nell'insieme, registrano un lieve aumento rispetto al 2018 (+1,1 per cento), rappresentano appena il 2 per cento delle entrate tributarie complessive.

Nelle entrate extratributarie si rileva un'alta concentrazione di quelle di natura ricorrente, pari al 93,7 per cento della previsione definitiva di competenza 2019 e al 93,4 per cento del totale riscosso. Tale circostanza si ritiene dovuta – anche quest'anno – ad imputazioni di capitoli che almeno in parte riguardano proventi di natura chiaramente non ricorrente.

I descritti andamenti riflettono i criteri di classificazione adottati.

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

Come già rilevato nell'ambito delle precedenti relazioni, in passato la stessa Ragioneria aveva classificato le "entrate eventuali e diverse" nell'ambito delle entrate ricorrenti in base alla continuità del gettito nel tempo, anche se composto da singoli elementi, alcuni dei quali potevano configurarsi come *una tantum*.

TAVOLA 1.5

ENTRATE RICORRENTI E NON RICORRENTI: RISCOSSIONI PER TITOLO DI ENTRATA

(in milioni)

	Entrate ricorrenti		Entrate non ricorrenti		Totale Titolo		Entrate ricorrenti/Totale		Entrate Non ricorrenti/Totale	
	2018	2019	2018	2019	2018	2019	2018	2019	2018	2019
I	514.495	517.321	3.833	3.875	518.328	521.196	99%	99%	1%	1%
II	59.623	62.686	4.933	4.416	64.556	67.103	92%	93%	8%	7%
III			2.119	2.112	2.119	2.112	0%	0%	100%	100%
Entrate Finali	574.117	580.008	10.885	10.403	585.003	590.411	98%	98%	2%	2%
IV	249.066	260.409			249.066	260.409	100%	100%	0%	0%
Totale	823.183	840.416	10.885	10.403	834.069	850.820	99%	99%	1%	1%

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

A seguito delle osservazioni formulate dalla Corte, la Ragioneria ha provveduto, attraverso l'analisi delle quietanze di versamento, a suddividere in articoli, non solo il capitolo delle entrate eventuali e diverse di pertinenza del Dipartimento del tesoro (capitolo 2368), ma anche l'analogo capitolo di pertinenza del Dipartimento delle finanze (capitolo 2319).

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

Anche in questa sede, però - pur apprezzando lo sforzo compiuto - occorre ancora rilevare che il contenuto degli articoli risulta spesso indeterminato e richiede un'ulteriore, più analitica e più chiara articolazione. A tale riguardo, si rammenta che lo stesso Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato già in passato ha convenuto che, in presenza della distinzione tra entrate "ricorrenti" e "non ricorrenti", l'aggregato "entrate eventuali e diverse" potrebbe rivelarsi fuorviante, essendo le "eventuali" di fatto solo "non ricorrenti", mentre le "diverse" possono rientrare in entrambe le partizioni.

1.4. Le entrate riassegnabili ed entrate eventuali e diverse

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

Le prime, come è noto, identificano – nella maggior parte dei casi⁷ risorse provenienti dalla prestazione di beni e servizi da parte dell'Amministrazione che, prive di specifica appostazione in sede di bilancio di previsione (dove risulta indicato "zero" o "per memoria"), acquistano evidenza contabile in corso d'anno ed offrono dimensione compiuta solo a consuntivo. Solo successivamente alla loro effettiva acquisizione in entrata, infatti, si creano i presupposti per la riassegnazione su capitolo di spesa nel medesimo esercizio, se versate entro il 31 ottobre dell'esercizio finanziario in gestione o anche nell'esercizio successivo se invece sono versate nell'ultimo bimestre dell'anno.

Per il 2019, la Ragioneria ha rilevato riassegnazioni di entrata per un importo pari a circa 9 miliardi, di cui 7,1 miliardi sono stati riassegnati alla spesa, mentre 0,9 miliardi sono stati destinati al rimborso prestiti (tavola 1.6). Rispetto al 2018 si rileva un aumento delle riassegnazioni ai capitoli di spesa, pari a +20,7 per cento e, seppur lievemente, aumentano anche quelle destinate al rimborso prestiti (0,9 per cento).

TAVOLA 1.6

ENTRATE RIASSEGNATE NEL 2019 PER MINISTERI E DESTINAZIONI DI SPESA

(in milioni)

Amministrazione	Spese correnti			Spese in c/capitale			Rimborso spese passività finanziarie			Totale		
	2017	2018	2019	2017	2018	2019	2017	2018	2019	2017	2018	2019
Ministero dell'economia e delle finanze	373,7	714	1.795,30	15,2	309,3	379,3	1.252,60	1.874,60	1.891,00	1.641,50	2.898,00	4.065,60
Ministero dello sviluppo economico	92,9	48,8	46,8	438,3	480,9	313,6				531,2	529,7	360,5
Ministero del lavoro e delle politiche sociali	43,6	34,1	44,1							43,6	34,1	44,1
Ministero della giustizia	1,4	134,9	223,5			27,3				1,4	134,9	250,8
Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale	3,8	12,1	17,9		0,1	0,1				3,8	12,2	18
Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca	713,2	707,7	772,1			11,5				713,2	707,7	783,7
Ministero dell'interno	2.596,20	2.021,30	2.347,70	9,5	22,7	90,1				2.607,00	2.044,00	2.437,80
Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare	2	6,2	6,7	128	209,2	34,4				130	215,4	41,1
Ministero delle infrastrutture e dei trasporti	6,1	75,4	54	93,4	24,1	7,2				99,5	99,5	61,2
Ministero della difesa	632,7	731,1	742,6	4,1	1,8	5,2				636,8	732,9	747,8
Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali	7,1	9,2	9,6	13,5	25	13,7				20,7	34,1	23,3
Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo	45,6	87,3	78,3	135,1	141	19,8				180,7	228,3	98,1
Ministero della salute	28,4	61,8	56,8	50	20					78,4	81,8	56,8
Totale generale	4.546,70	4.643,90	6.195,40	887,10	1.234,10	902,20	1.252,60	1.874,60	1.891,00	6.687,80	7.752,60	8.988,80

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

⁷ Altre ipotesi di entrate riassegnabili concernono i diritti e tributi, ovvero i contributi comunitari in somma stabilita per legge, le riassegnazioni relative ai buoni fruttiferi postali rimborsati dal Ministero dell'economia e delle finanze (cfr. circolare Ministero dell'economia e delle finanze n. 1/2019).

LE ENTRATE DELLO STATO

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

- la quota maggiore è stata riassegnata al Ministero dell'economia e delle finanze (di seguito MEF) (4.065 milioni), seguito dal Ministero dell'interno (2.438 milioni), dal Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca (784 milioni) e dal Ministero della difesa (748 milioni). Restano marginali, invece, le risorse assegnate agli altri Ministeri;
- le riassegnazioni al Ministero dell'economia e delle finanze sono state destinate, per la maggior parte, al rimborso dei prestiti (46,5 per cento) e registrano un aumento rispetto allo scorso anno del 40,3 per cento, passando da 2.898 nel 2018, a 4.066 nel 2019, e ciò nonostante l'effetto delle attribuzioni dirette previste dalla legge di bilancio per il triennio 2019-2021 in attuazione dell'articolo 23, comma 1-bis, della legge 31 dicembre 2009, n. 196⁸;
- fra le spese correnti, prevalgono le riassegnazioni per "Redditi da lavoro dipendente" (2.375 milioni, pari al 38,3 per cento del totale spese correnti evidenziando un aumento del 10,2 per cento rispetto all'anno precedente), per "Trasferimenti correnti ad Amministrazioni pubbliche" (2.431 milioni, 39,2 per cento, evidenziando un aumento del 71,8 per cento rispetto al 2018) e per "Consumi intermedi" (460 milioni, 7,4 per cento, in diminuzione rispetto al 2018 di 1,7 punti percentuali). Fra le spese in conto capitale, invece, rileva la categoria "Contributi agli investimenti ad imprese" (escludendo i rimborsi delle passività finanziarie che occupano il 21,0 per cento del totale delle riassegnazioni e più del 67,7 per cento delle riassegnazioni di parte capitale), che interessano il 10,4 per cento del totale riassegnato in conto capitale, con importi riassegnati pari a 290 milioni (in aumento del 15,1 per cento rispetto al 2018). Segue la categoria "Investimenti fissi lordi e acquisti di terreni" con riassegnazioni pari a 236,2 milioni (pari al 8,5 per cento del totale delle riassegnazioni su capitoli di parte capitale e registrando una diminuzione del 50,4 per cento rispetto al 2018). Da rilevare, altresì, l'elevata crescita, rispetto al 2018, delle riassegnazioni verso i capitoli di trasferimenti correnti alle famiglie e alle istituzioni sociali private che passano da 20,4 milioni nel 2018 a 122,5 nel 2019. Aumentano anche le riassegnazioni per trasferimenti correnti ad amministrazioni pubbliche (+71,8 per cento), per le imposte pagate sulla produzione (+35,3 per cento) e quelle sui capitoli per redditi da lavoro dipendente. Al contrario diminuiscono le riassegnazioni alle categorie di spesa per poste correttive e compensative (-85,6 per cento), per trasferimenti correnti ad estero (-11,2 per cento) e per trasferimenti correnti a imprese (-9,0 per cento)⁹.

La Corte ha da tempo richiamato l'attenzione sul fenomeno delle riassegnazioni dai capitoli di entrata segnalando talune problematiche¹⁰.

⁸ Il testo dell'articolo 23, comma 1-bis della legge 31 dicembre 2009, n. 196 è il seguente: "Al fine di garantire tempestività nell'erogazione delle risorse a decorrere dall'anno 2017, con il disegno di legge di bilancio di previsione, possono essere iscritte negli stati di previsione della spesa di ciascuna Amministrazione e in quello dell'entrata importi corrispondenti a quote di proventi che si prevede di incassare nel medesimo esercizio per le entrate finalizzate per legge al finanziamento di specifici interventi o attività. L'ammontare degli stanziamenti da iscrivere in bilancio è commisurato all'andamento dei versamenti registrati nei singoli esercizi del triennio precedente a quello di iscrizione ovvero nei singoli esercizi successivi alla data di entrata in vigore della legge che dispone la destinazione delle entrate al finanziamento di specifici interventi o attività, nel caso in cui il numero di tali esercizi sia inferiore a tre. Per adeguare gli stanziamenti iscritti in bilancio alle effettive somme riscosse nell'esercizio di riferimento, possono essere previste le necessarie variazioni con il disegno di legge ai fini all'assestamento delle previsioni di bilancio di cui all'articolo 33, comma 1".

⁹ Fonte: nota istruttoria MEF 2020 (*data warehouse* RGS - *data mart* IGB).

¹⁰ A tale riguardo, per orientamento consolidato, la Corte costituzionale ribadisce il principio secondo cui "È nei principi fondanti della disciplina del bilancio pubblico che in sede previsionale gli assetti dell'equilibrio e della copertura siano ipotizzati in modo statico secondo una stima attendibile delle espressioni numeriche, che sia assicurata la coerenza con i presupposti economici e giuridici della loro quantificazione, e che, inoltre, la successiva gestione e la rendicontazione diano atto – sempre in coerenza con i presupposti economici, giuridici e fattuali – degli effetti delle circostanze sopravvenienti raffrontandoli con il programma iniziale." (cfr. Corte costituzionale, sentenza n. 227/2019, che richiama – a sua volta – i principi in materia di copertura finanziaria "sicura e non arbitraria", evidenziati – tra le altre - nelle sentenze n. 192/2012, n. 184/2017 e n. 274/2017).

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

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

La seconda attiene alla consuetudine di prevedere l'utilizzo di entrate riassegnabili - per loro natura aleatorie - per coprire quote anche consistenti di spese inderogabili, oltre che certe nel loro ammontare tra cui, in particolare, - come già evidenziato - gli oneri da "Redditi da lavoro dipendente".

Altre sarebbero le conclusioni ove si ritenesse più opportuno destinare entrate provenienti dalla prestazione di determinati servizi pubblici al miglioramento qualitativo e quantitativo dell'offerta.

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

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

Pertanto, risulta che sia la stessa Amministrazione ad avvertire l'esigenza di rendere di immediata percezione il legame fra entrate riassegnabili ed entrate riassegnate, allorquando dirama istruzioni per garantire il monitoraggio delle entrate (riassegnabili) oggetto di stabilizzazione¹¹.

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

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

Si tratta di informazioni che presentano alcune criticità¹², a conferma della diversità dei criteri e delle procedure seguiti da ciascuna Amministrazione in ossequio a specifiche disposizioni normative. Un altro problema sta nel fatto che, talvolta, le entrate vengono riassegnate in esercizi successivi, il che, se da un lato corrisponde alla destinazione per legge, dall'altro lato crea partite sospese che travalicano l'annualità e portano ad un miglior saldo nel primo anno, pareggiato da un peggior saldo nell'anno di riassegnazione, senza considerare il principio di annualità.

¹¹ Nella circolare n. 1 del 15 gennaio 2019, il MEF-Ragioneria generale dello Stato sottolinea che: "al fine di assicurare un corretto ed efficace processo di monitoraggio delle entrate effettivamente affluite in bilancio per le somme oggetto di stabilizzazione, deve essere garantito il versamento delle predette somme sui pertinenti capitoli/articoli dello stato di previsione dell'entrata."

¹² Non di rado, ad esempio, entrate rivenienti da servizi resi non sono classificate nell'apposito capitolo delle entrate extratributarie (2.1.2) ma, in ragione della loro aleatorietà, sono fatte rientrare fra le entrate non ricorrenti e di carattere straordinario. Altre volte, è emerso che talune amministrazioni, nel computo dei proventi da riassegnare, includono capitoli di entrata di pertinenza del MEF. Senza considerare, poi, che non sempre è ravvisabile una corrispondenza puntuale definita tra provenienza dell'entrata e destinazione alla spesa: come nel caso in cui l'entrata riassegnata su un capitolo di spesa provenga da più capitoli di entrata o, viceversa, quello in cui un capitolo di entrata destini risorse a più capitoli di spesa.

LE ENTRATE DELLO STATO

TAVOLA 1.7
ENTRATE PROVENIENTI DALLA PRESTAZIONE DI SERVIZI PUBBLICI E RIASSEGNAZIONI ALLA SPESA
(in migliaia)

Amministrazione di Spesa	Versato derivante da servizi resi dall'Amministrazione			Entrate riassegnate ai capitoli di spesa	
	Versato 2019	Versato 2019 riassegnabile nell'anno	Versato 2018, riassegnabile nel 2019, ai sensi dell'art. 2, co. 2, DPR 469/1999	Variazione a seguito di riassegnazione	di cui art. 2, co. 2, DPR 469/1999
Economia e finanze (Guardia di finanza)	6.164,0	3.757,0	612,0	3.830,0	612,0
Economia e finanze (Dip. dell'amm. generale dei servizi)	1.705,0	1.360,0	328,0	1.686,0	328,0
Sviluppo economico	160,0	54,1	25,4	116,9	75,3
Lavoro e politiche sociali	214.110,7	137.916,8	88.336,4		
Giustizia	558.564,7	553.891,9	4.753,1	542.243,5	4.496,7
Affari esteri e della cooperazione internazionale	225.131,3	1.423,4	301,1	1.580,1	300,8
Istruzione, università e ricerca	1.864,9	0,0	849,3	205.711,0	83.014,2
Interno	133.261,4	49.745,7	25.029,7	436.605,7	34.878,2
Ambiente, tutela del territorio e del mare	1.490.901,6	571.996,3	3.430,7	17.202,7	2.335,4
Infrastrutture e trasporti	73.106,0	6.675,2	1.033,2	7.202,4	1.033,1
Difesa	72.770,0	70.486,0	11.250,0	742.178,9	660.255,7
Politiche agricole alimentari e forestali e turismo	10.919,0	10.534,2	2.055,9	676,5	467,6
Beni e attività culturali	66.358,7	61.333,7	9.008,6	71.454,5	8.978,5
Salute	104.221,0	76.292,0	14.759,0	17.967,0	0,0
Totale	2.959.238,2	1.545.466,2	161.772,3	2.048.455,1	796.775,5

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

Tali problematiche continuano a sussistere nonostante la procedura cosiddetta di “stabilizzazione”¹³ che rende disponibili già a inizio anno gli stanziamenti corrispondenti a entrate finalizzate per legge i cui versamenti hanno assunto un carattere stabile e monitorabile nel tempo. Gli importi stabilizzati con la legge di bilancio 2019-2021 comprendono la revisione delle previsioni corrispondenti alle entrate di scopo precedentemente individuate con la legge di bilancio 2018-2020, nonché le previsioni relative ad ulteriori entrate di scopo, comunque stabili nel tempo e monitorabili, considerate a partire dal disegno di legge di bilancio 2019-2021. Alla luce delle complessive stabilizzazioni effettuate, sul fronte dell'entrata si rileva che i proventi stabilizzati in bilancio ammontano a circa 1.470 milioni per ciascuno degli anni del triennio 2019-2021, a fronte di importi stabilizzati sul lato della spesa di circa 1.424 milioni. Tale importo risulta essere inferiore a quello previsto sul lato entrata in quanto a volte la normativa di riferimento prevede una riassegnazione parziale delle entrate oppure per il fatto che lo stanziamento sconta l'effetto di norme di riduzione della spesa.

Le entrate e le spese stabilizzate a partire dalla legge di bilancio 2019-2021 ammontano a 36,8 milioni.

Secondo quanto riportato nella circolare del Ministero dell'economia e delle finanze n. 1/2019, nel 2019 “rispetto alla legge di bilancio 2018-2020, è venuto meno il presupposto per mantenere la stabilizzazione dell'entrata relativa al contributo per la partecipazione al concorso per la nomina a notaio del Ministero della giustizia, avendo la programmazione dei concorsi perso la cadenza annuale e, conseguentemente, i versamenti perso il carattere di stabilità (articolo 16 del capitolo di entrata 2413).

Mentre, a partire dal 2019, per il Ministero dello sviluppo economico sono state stabilizzate le entrate derivanti da sanzioni amministrative irrogate dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato e dall'Autorità per l'energia elettrica e il gas, nonché dal contributo per la sicurezza

¹³ Per un approfondimento sulle criticità rilevate nella dinamica della gestione delle entrate riassegnabili si rinvia alla delibera n. 1/2020/G della Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato.

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

delle operazioni in mare nel settore idrocarburi; per il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti sono state stabilizzate le entrate relative alla revisione delle tariffe applicate alle operazioni in materia di motorizzazione civile di cui al punto 1 della tabella 3 della legge n. 870 del 1986.”

Alla luce di quanto sopra, si ritiene opportuno richiamare l’attenzione sulla stabilizzazione di entrate derivanti da sanzioni amministrative, che – per loro natura intrinseca – potrebbero presentare problemi in termini di *an, quantum e quando* della correlata entrata nel bilancio.

L’esigenza di risolvere le criticità riscontrate è resa, oggi, ancora più stringente alla luce delle disposizioni contenute nell’art. 4-*quater*, comma 1, lett. a) del d.l. n. 32/2019¹⁴, ai sensi del quale - in relazione al nuovo concetto di impegno di cui all’art. 34 della legge 196/2009 - è stato previsto - in via sperimentale per gli esercizi 2019-2021- che “(..) a) le somme da iscrivere negli stati di previsione della spesa in relazione a variazioni di bilancio connesse alla riassegnazione di entrate finalizzate per legge a specifici interventi o attività sono assegnate ai pertinenti capitoli in ciascuno degli anni del bilancio pluriennale in relazione al cronoprogramma degli impegni e dei pagamenti da presentare contestualmente alla richiesta di variazione; b) per le spese in conto capitale i termini di cui al comma 3 dell’articolo 34-*bis* della legge 31 dicembre 2009, n. 196, sono prolungati di un ulteriore esercizio e quelli di cui al comma 4, primo periodo, del medesimo articolo 34-*bis* sono prolungati di ulteriori tre esercizi; c) le disposizioni di cui all’articolo 30, comma 2, lettera b), della legge 31 dicembre 2009, n. 196, si applicano anche alle autorizzazioni di spesa in conto capitale a carattere permanente e a quelle annuali. 2. Al fine di semplificare e accelerare le procedure di assegnazione di fondi nel corso della gestione, dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto le variazioni di bilancio di cui agli articoli 24, comma 5-*bis*, 27, 29 e 33, commi 4-*ter* e 4-*sexies*, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, sono disposte con decreti del Ragioniere generale dello Stato.”¹⁵

¹⁴ Cfr. art. 4-*quater*, comma 1, lett. a) del d.l. n. 32/2019 ai sensi del quale “In relazione all’entrata in vigore del nuovo concetto di impegno di cui all’articolo 34 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, al fine di garantire la sussistenza delle disponibilità di competenza e cassa occorrenti per l’assunzione degli impegni anche pluriennali e la necessità di assicurare la tempestività dei pagamenti in un quadro ordinamentale che assicuri la disponibilità in bilancio delle risorse finanziarie in un arco temporale adeguato alla tempistica di realizzazione delle spese di investimento sulla base dello stato avanzamento lavori, in via sperimentale per gli anni 2019, 2020 e 2021:

a) le somme da iscrivere negli stati di previsione della spesa in relazione a variazioni di bilancio connesse alla riassegnazione di entrate finalizzate per legge a specifici interventi o attività sono assegnate ai pertinenti capitoli in ciascuno degli anni del bilancio pluriennale in relazione al cronoprogramma degli impegni e dei pagamenti da presentare contestualmente alla richiesta di variazione;

b) per le spese in conto capitale i termini di cui al comma 3 dell’articolo 34-*bis* della legge 31 dicembre 2009, n. 196, sono prolungati di un ulteriore esercizio e quelli di cui al comma 4, primo periodo, del medesimo articolo 34-*bis* sono prolungati di ulteriori tre esercizi;

c) le disposizioni di cui all’articolo 30, comma 2, lettera b), della legge 31 dicembre 2009, n. 196, si applicano anche alle autorizzazioni di spesa in conto capitale a carattere permanente e a quelle annuali.

2. Al fine di semplificare e accelerare le procedure di assegnazione di fondi nel corso della gestione, dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto le variazioni di bilancio di cui agli articoli 24, comma 5-*bis*, 27, 29 e 33, commi 4-*ter* e 4-*sexies*, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, sono disposte con decreti del Ragioniere generale dello Stato.

¹⁵ In merito alle problematiche connesse a tale disposizione “sperimentale”, si rinvia alle osservazioni formulate da queste Sezioni riunite nell’ambito della Relazione sulle leggi di spesa approvate nel quadrimestre settembre-dicembre 2019, nell’ambito nella quale viene ricordato “[...] quanto già messo in luce nella precedente Relazione quadrimestrale, ossia che la disposizione prevede anzitutto, al comma 2, che una serie di variazioni di bilancio siano disposte con decreti del Ragioniere generale dello Stato, anziché con decreti del Ministro dell’economia e delle finanze, con connesso incremento dell’area della flessibilità amministrativa. Inoltre, sembra opportuno ricordare che il comma 1 dell’articolo 4-*quater* citato provvede, per il triennio 2019-2021, ad introdurre modifiche di rilievo alla legge di contabilità. Anzitutto, si subordina la riassegnazione delle entrate finalizzate al cronoprogramma, si ampliano poi i termini di mantenimento in bilancio degli stanziamenti di conto capitale e di pagabilità dei residui di identica natura e, infine, si estende a tutte le spese in conto capitale la reiscrivibilità nella competenza degli esercizi successivi delle somme non impegnate alla chiusura dell’esercizio. Si tratta di modifiche di rilievo, sia pure formalmente delimitate al triennio, le quali comunque comportano un’ulteriore accentuazione della flessibilità che caratterizza il sistema (il cui utilizzo peraltro non risulta documentato, come più diffusamente si osserverà nel prosieguo)” (cfr. delibera n. 3/SSRRCO-RQ/2020).

LE ENTRATE DELLO STATO

Le “entrate eventuali e diverse” identificano un ulteriore limite nell’articolazione del bilancio.

Come è noto, la revisione delle unità elementari di entrata, per assicurare che la denominazione richiami esplicitamente l’oggetto e la ripartizione delle unità promiscue in articoli, onde rendere più chiaramente e univocamente individuabile la fonte di gettito, è prevista dall’art. 40, comma 2, lettera d), della legge di contabilità e finanza pubblica (legge 31 dicembre 2009, n. 196), fra i principi e criteri direttivi per l’emanazione dei decreti legislativi di completamento della riforma della struttura del bilancio¹⁶.

Il Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato ha dichiarato in passato di porre specifica attenzione, in sede di istituzione di nuovi capitoli, alla denominazione degli stessi. Nel 2019 i capitoli con denominazione “Eventuali e diverse” presentano un accertato complessivo pari a poco meno di 5 miliardi, in diminuzione del 14 per cento rispetto al 2018. Per il titolo I gli accertamenti sono stati pari a 1.254 milioni (+12 per cento rispetto al 2018) e si sono registrate riscossioni per 877 milioni (-2 per cento rispetto all’anno precedente). Per il titolo II gli accertamenti sono stati pari a 3,7 miliardi (-21 per cento rispetto al 2018) e si sono registrate riscossioni di competenza per 4,2 miliardi. Si evidenzia, inoltre, una tendenza alla concentrazione di tale tipologia di entrate nel Ministero dell’economia e delle finanze (pari a 3,0 miliardi accertati, ovvero il 60,3 per cento del totale delle entrate “eventuali e diverse”), pur se in diminuzione dell’8,5 per cento rispetto all’anno precedente. Ulteriormente rilevante, seppur in misura inferiore rispetto al Ministero dell’economia e delle finanze, è la quota accertata, per tali tipologie di entrate, dal Ministero per i beni e le attività culturali e per il turismo, pari a 0,55 miliardi (11,1 per cento del totale delle stesse) e dal Ministero dell’interno, pari a 0,50 miliardi (10,0 per cento).

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

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

1.5. Le entrate non tributarie

Le entrate non tributarie (titolo II) ammontano a 67,1 miliardi e rappresentano l’11,4 per cento delle entrate finali. La quota più rilevante proviene dai “proventi derivanti dalla vendita dei biglietti delle lotterie nazionali ad estrazione istantanea” (capitolo 2531), con riscossioni totali pari a 10,6 miliardi, dal rimborso dovuto dagli Enti territoriali (capitolo 3465), per un riscosso pari a 6,8 miliardi, e dalla “partecipazione dello Stato agli utili di gestione dell’istituto di emissione” (capitolo 2354), per un riscosso totale pari a 5,7 miliardi.

¹⁶ Cfr. d.lgs. n. 90 del 2016 e d.lgs. n. 116 del 2018.

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

TAVOLA 1.8

ENTRATE EXTRATRIBUTARIE: CAPITOLI CON RISCOSSIONI TOTALI SUPERIORI A 100 MILIONI

Capitolo di Entrata	Descrizione capitolo di entrata	Riscosso Totale	%
2531	Proventi derivanti dalla vendita dei biglietti delle lotterie nazionali ad estrazione istantanea	10.588.904.605	15,8
3465	Rimborsi e concorsi diversi dovuti dagli Enti territoriali	6.757.532.459	10,1
2354	Partecipazione dello stato agli utili di gestione dell'istituto di emissione	5.709.527.895	8,5
2970	Dividendi dovuti dalle società per azioni derivate dalla trasformazione degli enti pubblici nonché' utili da versare da parte degli enti pubblici in base a disposizioni normative o statutarie	3.312.297.574	4,9
2532	Proventi derivanti dal gioco del bingo	2.839.366.911	4,2
3697	Versamento dell'imposta municipale propria di spettanza dei Comuni da destinare al fondo di solidarietà comunale	2.768.563.826	4,1
3576	Versamenti relativi ai Comuni ed alle Province, effettuati in caso di incapienza - negli importi da erogare da parte del bilancio dello stato - delle somme da recuperare a carico degli stessi	2.264.848.447	3,4
3970	Dazi della tariffa doganale comune (t.d.c.) ed altri diritti fissati dalle istituzioni della unione europea (esclusi i dazi c.e.c.a., i dazi compensatori ed <i>antidamping</i> , i dazi ed altri diritti fissati nel quadro della politica agricola comune).	2.249.493.437	3,4
3342	Somme da introitare per il finanziamento dell'assistenza sanitaria	2.199.001.691	3,3
2577	Proventi derivanti dalla messa all'asta delle quantità di quote di emissione di gas ad effetto serra, determinate con decisione della commissione europea, ai sensi della direttiva 2003/87/ce, da riassegnare ad appositi capitoli di spesa ai sensi del decreto legislativo 13 marzo 2013, n. 30	1.452.175.986	2,2
3313	Sanzioni e interessi relativi alla riscossione delle imposte dirette	1.379.250.582	2,1
3312	Sanzioni relative alla riscossione delle imposte dirette	1.297.007.591	1,9
3240	Somme dovute dalla banca d'Italia a titolo di eccedenza del rendimento di tutte le attività nei confronti del tesoro e a titolo di remunerazione del saldo relativo al conto "disponibilità del tesoro per il servizio di tesoreria", nonché' introiti relativi ad eventuali interventi sulla gestione del debito	1.249.986.886	1,9
3331	Versamenti corrispondenti alle risorse accertate sul fondo per l'erogazione ai lavoratori dipendenti del settore privato dei trattamenti di fine rapporto di cui all'articolo 2120 del codice civile	1.136.117.300	1,7
3630	Versamento da parte delle aziende farmaceutiche, titolari di autorizzazione all'immissione in commercio (AIC), degli importi determinati dall'Agenzia italiana del farmaco (AIFA) con le modalità previste dall'articolo 21, comma 2, del decreto-legge 24 giugno 2016, n. 113, da riassegnare al fondo per <i>payback</i> 2013-2014-2015 di cui al comma 23 del medesimo articolo 21	805.674.624	1,2
2368	Entrate eventuali e diverse del ministero dell'economia e delle finanze già di pertinenza del ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica	803.876.880	1,2
3642	Versamenti di somme da erogare al personale del ministero della difesa, nell'ambito del pagamento congiunto di competenze fisse e accessorie, ai sensi dell'articolo 2, comma 197, della legge 23 dicembre 2009, n. 191 (legge finanziaria 2010), non corrisposte ai soggetti interessati	723.173.453	1,1
3210	Interessi relativi alla riscossione delle imposte dirette	708.745.840	1,1
3638	Versamenti di somme da erogare al personale del ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, nell'ambito del pagamento congiunto di competenze fisse e accessorie, ai sensi dell'articolo 2, comma 197, della legge 23 dicembre 2009, n. 191 (legge finanziaria 2010), non corrisposte ai soggetti interessati	671.165.455	1,0
3250	Versamento da parte degli Enti territoriali degli interessi dovuti sulle somme anticipate dallo Stato, ai sensi del decreto-legge 35 del 2013 e del decreto-legge 66 del 2014	617.873.253	0,9
2328	Ritenuta sulle vincite del gioco del lotto, prevista dall'art. 1, comma 488, della legge 30 dicembre 2004, n. 311	597.906.665	0,9
3680	Entrate eventuali e diverse concernenti il ministero dei beni e delle attività culturali	546.479.024	0,8
TOTALE CAPITOLI > 100 MILIONI		50.678.970.383	75,5
<i>Riscosso Totale Titolo II, di cui:</i>		<i>67.102.742.790</i>	<i>100,0</i>
<i>Riscosso competenza</i>		<i>61.179.736.609</i>	<i>91,2</i>
<i>Riscosso residui</i>		<i>5.923.006.181</i>	<i>8,8</i>
Entrate finali		590.410.902.602	11,4

Fonte: dati RGS su elaborazione Corte dei conti

LE ENTRATE DELLO STATO

TAVOLA 1.9

ENTRATE EXTRATRIBUTARIE: RISCOSSIONI TOTALI PER TIPOLOGIA

Tipologie	Descrizione tipologie	Riscosso Totale	%
2.1.7.2	Restituzione, rimborsi, recuperi e concorsi vari. Altre entrate	14.188.365.119,06	21,1
2.1.8.1	Entrate derivanti dalla gestione delle attività già svolte dall'Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato. Entrate derivanti dalla gestione di giochi e lotterie	14.078.859.194,99	21,0
2.1.7.3	Restituzione, rimborsi, recuperi e concorsi vari. Rimborsi, contributi, recuperi e concorsi vari collegati o da riassegnare ai competenti stati di previsione	6.957.577.605,66	10,4
2.1.3.4	Redditi da capitale. Avanzi di gestione	5.720.564.489,77	8,5
2.1.5.1	Entrate derivanti dal controllo e repressione delle irregolarità e degli illeciti. Multe, ammende, sanzioni	3.613.610.759,25	5,4
2.1.3.5	Redditi da capitale. Dividendi	3.312.297.573,99	4,9
2.1.2.3	Entrate derivanti da servizi resi dalle Amministrazioni statali. Contributi vari ed altre entrate eventuali e diverse	2.953.644.432,65	4,4
2.2.1.3	Entrate di carattere straordinario. Entrate di carattere straordinario collegate o da riassegnare ai competenti stati di previsione	2.932.245.851,29	4,4
2.1.4.1	Risorse proprie dell'Unione Europea. Dazi	2.319.730.112,62	3,5
2.1.3.3	Redditi da capitale. Interessi	1.822.868.192,46	2,7
2.1.1.1	Proventi speciali. Diritti e tributi speciali	1.744.943.540,24	2,6
2.2.1.2	Entrate di carattere straordinario. Altre entrate in conto capitale	1.483.470.652,11	2,2
2.1.2.1	Entrate derivanti da servizi resi dalle Amministrazioni statali. Vendita beni e servizi resi da Amministrazioni statali	1.354.292.289,12	2,0
2.1.2.2	Entrate derivanti da servizi resi dalle Amministrazioni statali. Vendita beni e servizi resi da Amministrazioni statali ed altre entrate collegate o da riassegnare ai competenti stati di previsione	1.294.183.983,85	1,9
2.1.3.1	Redditi da capitale. Retrocessione interessi	1.249.986.886,24	1,9
2.1.5.3	Entrate derivanti dal controllo e repressione delle irregolarità e degli illeciti. Entrate correlate a multe, ammende, sanzioni e illeciti collegate o da riassegnare ai competenti stati di previsione	1.129.941.128,70	1,7
2.1.3.2	Redditi da capitale. Proventi del demanio	338.789.111,46	0,5
2.1.6.1	Entrate derivanti da movimenti di tesoreria. Prelevamenti da conti di tesoreria	238.114.549,78	0,4
2.1.7.1	Restituzione, rimborsi, recuperi e concorsi vari. Restituzione di finanziamenti	141.738.362,36	0,2
2.1.3.7	Redditi da capitale. Altri redditi da capitale collegati o da riassegnare ai competenti stati di previsione	126.802.410,28	0,2
2.1.8.2	Entrate derivanti dalla gestione delle attività già svolte dall'Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato. Entrate residuali	99.946.738,72	0,1
2.2.1.1	Entrate di carattere straordinario. Entrate provenienti dal settore statale	552.239,94	0,0
2.1.3.6	Redditi da capitale. Altri proventi	109.391,82	0,0
2.1.5.2	Entrate derivanti dal controllo e repressione delle irregolarità e degli illeciti. Altre entrate correlate ad illeciti	104.961,03	0,0
2.1.4.2	Risorse proprie dell'Unione Europea. Prelievi agricoli	3.212,27	0,0
2.1.4.3	Risorse proprie dell'Unione Europea. Contributi zucchero	0,00	0,0
Totale tipologie		67.102.742.790	100,0

Fonte: dati RGS su elaborazione Corte dei conti

Come già evidenziato, le somme riscosse riguardano soprattutto gli importi di competenza (pari al 91,2 per cento), ciò conferma una strutturale difficoltà a riscuotere i crediti degli anni precedenti alimentando così, anche da parte delle entrate extratributarie, quel fenomeno che porta ad un costante ampliamento dei residui da riscuotere che contabilmente viene abbattuto ogni anno di cui si dirà meglio nel successivo paragrafo 1.6.

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

1.5.1. Le entrate da sanzioni

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

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

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

I dati di consuntivo 2019 evidenziano, al netto dei capitoli 3312 e 3313, un accertato pari a 9.590 milioni, superiore alle previsioni iniziali e definitive di competenza (rispettivamente 6.635 e 6.908 milioni), con uno scostamento rispettivamente del 44 per cento e del 39 per cento. Ciò mette in luce un'intensa attività di irrogazione delle sanzioni, con un accertato maggiore del 13,1 per cento rispetto all'anno precedente. A tale sforzo, tuttavia, non corrispondono le riscossioni che rappresentano una percentuale minima dell'accertato (poco più del 15 per cento), limitate a poco meno di 1,5 miliardi, nonostante l'aumento registrato rispetto al 2018 del 9,4 per cento. I versamenti di competenza (pari a 1.416 milioni) raffigurano la quasi totalità delle riscossioni di competenza (96 per cento). Anche lo *stock* dei residui, nel complesso pari a 42,5 miliardi, fa registrare una crescita del 8,4 per cento rispetto al 2018.

TAVOLA 1.10

SANZIONI NON TRIBUTARIE: RISCOSSIONI TOTALI – CAPITOLI SUPERIORI A 100 MILIONI

Capitolo di Entrata	Descrizione capitolo di entrata	Riscosso Totale	%
3313	Sanzioni relative alla riscossione delle imposte indirette	1.379.250.581,95	31,5
3312	Sanzioni relative alla riscossione delle imposte dirette	1.297.007.590,88	29,6
2301	Multe, ammende e sanzioni amministrative inflitte dalle autorità giudiziarie ed amministrative con esclusione di quelle aventi natura tributaria	441.785.325,68	10,1
2302	Oblazioni e condanne alle pene pecuniarie per contravvenzioni alle norme per la tutela delle strade e per la circolazione	402.030.798,15	9,2
2326	Quota del 20 per cento delle sanzioni pecuniarie riscosse in materia di imposte dirette da destinare ai fondi di previdenza per il personale dell'ex Ministero delle finanze ed al fondo di assistenza per i finanziari per scopi istituzionali	338.337.236,60	7,7
3592	Entrate di pertinenza del Ministero dello sviluppo economico	247.996.905,81	5,7
2414	Risorse del fondo unico giustizia di cui all'articolo 2, comma 1, del decreto-legge 16 settembre 2008, n. 143, convertito, con modificazioni, dalla legge 13 novembre 2008, n. 181	151.284.724,45	3,5
2325	Quote dei proventi contravvenzionali, pene pecuniarie e somme ricavate dalla vendita di beni confiscati e di corpi di reato e dal recupero dei crediti dello Stato da destinare a favore dei fondi di previdenza dell'ex Amministrazione delle finanze	125.429.362,08	2,9
Totale capitoli sanzioni non tributarie > 100 milioni al lordo CAPITOLI 3312-3313		4.383.122.526	92,4
<i>Totale sanzioni non tributarie al lordo capitoli 3312-3313</i>		<i>4.743.656.849</i>	<i>100,0</i>
Totale capitoli 3312 + 3313		2.676.258.173	56,4
Totale capitoli sanzioni non tributarie > 100 milioni al netto capitoli 3312-3313		1.706.864.353	38,9
<i>Totale sanzioni non tributarie al netto dei capitoli 3312-3313</i>		<i>2.067.398.676</i>	<i>43,6</i>

Fonte: dati RGS su elaborazione Corte dei conti

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

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

LE ENTRATE DELLO STATO

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

1.5.2 Le entrate da proventi dei beni dello Stato

Nell'ambito delle entrate di natura non tributaria, le entrate da beni dello Stato e nello specifico da redditi da capitale (tipologia 2.1.3.2) rappresentano – in termini di incassi - il 9,6 per cento delle entrate extratributarie.

Rientrando in tale tipologia – tra gli altri - i redditi da beni immobili patrimoniali¹⁷, i redditi da beni mobili (e da beni considerati immobili per l'oggetto cui si riferiscono), ivi inclusi gli interessi di capitali e di titoli patrimoniali dello Stato (capitolo 2602) i proventi da “Diritti erariali sui permessi di prospezione e di ricerca mineraria e sulle concessioni di esercizio di coltivazioni di miniere e cave” e le “Aliquote in valore del prodotto (*royalties*) da corrispondersi allo Stato dai concessionari di coltivazioni di idrocarburi liquidi e gassosi nella terraferma, nel mare territoriale e nella piattaforma continentale” (capitolo 2604), i proventi derivanti dalla gestione dei compendi immobiliari conferiti a fondi comuni di investimento (capitolo 2615), nonché i proventi da concessioni ed utilizzo di beni del demanio e/o del patrimonio indisponibile dello Stato (tra cui: capitolo 2610, capitolo 2611, capitolo 2612, capitolo 2616, capitolo 2619, 2629)

Come negli esercizi pregressi, tale aggregato evidenzia uno scostamento tra previsioni definitive ed accertamenti¹⁸.

Sul complessivo aggregato, si evidenzia il miglioramento - rispetto agli esercizi 2017 e 2018 - delle riscossioni totali, nonché il leggero miglioramento dei versamenti totali. Aumenta, però, anche l'importo del “da riscuotere totale”.

TAVOLA 1.11

PROVENTI DEL DEMANIO 2017-2019

2.1.3.2: Redditi da capitale. Proventi del Demanio			
	2017	2018	2019
Previsioni Iniziali Competenza	218.100.000,00	198.500.000,00	194.265.000,00
Previsioni Definitive Competenza	219.100.000,00	198.500.000,00	195.265.000,00
Accertato	202.888.576,67	207.803.674,96	234.466.429,79
Riscosso totale	257.182.328,98	265.924.762,89	338.789.111,46
Da Riscuotere totale	418.278.134,57	440.252.693,06	474.514.422,19
Versamenti totali	188.426.000,35	190.155.726,68	202.128.262,68
Da Versare totale	139.345.371,26	146.744.655,77	136.660.848,78

Fonte: dati RGS su elaborazione Corte dei conti

¹⁷ Cfr. capitolo 2601: i redditi di beni immobili patrimoniali per affitti, concessioni e canoni vari, compresi quelli derivanti dall'utilizzazione di alloggi in fabbricati dello Stato situati all'estero, nonché gli interessi sul residuo prezzo capitale di beni venduti ed altre tipologie di introiti relativi ai beni del patrimonio immobiliare.

¹⁸ A tale riguardo l'Amministrazione ha riferito che in merito agli scostamenti verificatisi nel 2017 e nel 2018 il superamento dell'obiettivo pianificato è quasi interamente riconducibile alle entrate da eredità giacenti (cod. tributo 837T) e dalla vendita di beni mobili ex DPR 189/91 (cod. tributo 847T) che costituiscono grandezze di difficile previsione in sede di pianificazione.

Per quanto riguarda il 2019 il superamento dell'obiettivo pianificato per le entrate di diretta gestione è prevalentemente riconducibile alle maggiori entrate dalla vendita di beni mobili ex DPR 189/91 (codice tributo 847T) di difficile previsione in sede di pianificazione, nonché alle maggiori entrate da beni patrimoniali (codice tributo 811T) e da beni appartenenti al demanio storico artistico (codice tributo 834T) sia a seguito della formalizzazione di alcune transazioni per la riscossione di indennizzi pregressi relativi a beni inseriti nei piani vendita, riscossione propedeutica all'eventuale esercizio del diritto di prelazione da parte degli utilizzatori, sia a seguito della riscossione di indennizzi pregressi nell'ambito della regolarizzazione degli utilizzi, attività quest'ultima fortemente implementata nel corso del 2019.

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

La gestione di tali proventi è affidata in misura preponderante all’Agenzia del demanio. Analizzando l’andamento dei proventi di diretta gestione dell’Agenzia del demanio, nel periodo 2017-2019, si è registrato un sostanziale miglioramento, in termini di accertamento, riscossione e versamento, in relazione ai proventi da “redditi da beni immobili patrimoniali” (capitolo 2601), “da concessioni dei beni del demanio pubblico artistico e storico” (capitolo 2612/1) e per altri proventi demaniali (capitolo 2612/8).

TAVOLA 1.12

PROVENTI DI DIRETTA GESTIONE DEL DEMANIO 2017-2019

Diretta gestione Demanio									
cod.	Tributo	Cap/art 2601	2017	2018	2019	Diff. 2018- 2017	Diff. % 2018-2017	Diff. 2019-2018	Diff. % 2019-2018
811T	REDDITI DI BENI IMMOBILI PATRIMONIALI	Accertato	41.711.879,98	39.567.226,19	52.170.059,36	-2.144.653,79	-5,1	12.602.833,17	31,9
		Riscosso totale	50.785.623,51	47.504.622,85	49.755.512,74	-3.281.000,66	-6,5	2.250.889,89	4,7
		Riscosso comp.	30.436.016,11	27.496.771,96	30.217.970,10	-2.939.244,15	-9,7	2.721.198,14	9,9
		Versamenti totali	33.111.276,08	28.780.259,50	32.667.101,98	-4.331.016,58	-13,1	3.886.842,48	13,5
834T	CONC. BENI DEMANIO PUBB. ARTISTICO STORICO	Accertato	15.565.055,38	12.429.956,93	17.463.160,28	-3.135.098,45	-20,1	5.033.203,35	40,5
		Riscosso totale	16.591.985,57	14.551.981,88	17.187.714,26	-2.040.003,69	-12,3	2.635.732,38	18,1
		Riscosso comp.	12.651.752,49	10.265.238,13	13.423.020,56	-2.386.514,36	-18,9	3.157.782,43	30,8
		Versamenti totali	12.803.030,40	10.686.510,28	13.846.820,86	-2.116.520,12	-16,5	3.160.310,58	29,6
847T	ALTRI PROVENTI DEMANIALI	Accertato	2.855.315,14	3.432.231,84	11.357.611,04	576.916,70	20,2	7.925.379,20	230,9
		Riscosso totale	4.676.009,16	5.692.183,53	10.707.251,18	1.016.174,37	21,7	5.015.067,65	88,1
		Riscosso comp.	2.585.822,79	3.298.947,17	8.357.576,66	713.124,38	27,6	5.058.629,49	153,3
		Versamenti totali	2.586.483,29	3.355.712,93	8.340.732,50	769.229,64	29,7	4.985.019,57	148,6
TO TALE DIRETTA GESTIONE DEMANIO	Accertato	60.132.250,50	55.429.414,96	80.990.830,68	-4.702.835,54	-7,8	25.561.415,72	46,1	
	Riscosso totale	72.053.618,24	67.748.788,26	77.650.478,18	-4.304.829,98	-6,0	9.901.689,92	14,6	
	Riscosso comp.	45.673.591,39	41.060.957,26	51.998.567,32	-4.612.634,13	-10,1	10.937.610,06	26,6	
	Versamenti totali	48.500.789,77	42.822.482,71	54.854.655,34	-5.678.307,06	-11,7	12.032.172,63	28,1	

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Mentre si registra un trend in peggioramento per i proventi, sempre gestiti dall’Agenzia del demanio, relativi alle entrate da “Diritti erariali sui permessi di prospezione e di ricerca mineraria e sulle concessioni di esercizio di coltivazioni di miniere e cave. Canoni sui permessi di prospezione e di ricerca mineraria e sulle concessioni dell’esercizio di coltivazioni di miniere e cave. Aliquote in valore del prodotto (*royalties*) da corrispondersi allo Stato dai concessionari di coltivazioni di idrocarburi liquidi e gassosi nella terraferma, nel mare territoriale e nella piattaforma continentale” (capitolo 2604) e dalle entrate derivanti dalla gestione dei compendi immobiliari conferiti a fondi comuni di investimento, ai sensi dell’articolo 4 del decreto legge 25 settembre 2001, n. 351, convertito, con modifiche, nella legge 23 novembre 2001, n. 410 (capitolo 2615 istituito a partire dal 2018).

TAVOLA 1.13

CAPITOLI 2604 E 2615 - 2017-2019

CAPITOLO 2604: Diritti erariali sui permessi di prospezione e di ricerca mineraria e sulle concessioni di esercizio di coltivazioni di miniere e cave. Canoni sui permessi di prospezione e di ricerca mineraria e sulle concessioni dell’esercizio di coltivazioni di miniere e cave. Aliquote in valore del prodotto (*royalties*) da corrispondersi allo Stato dai concessionari di coltivazioni di idrocarburi liquidi e gassosi nella terraferma, nel mare territoriale e nella piattaforma continentale

	2017	2018	2019	Diff. 2018- 2017	Diff. % 2018-2017	Diff. 2019- 2018	Diff. % 2019-2018
Prev. Iniz. Comp.	60.000.000,00	40.000.000,00	40.000.000,00	-20.000.000,00	-33,3	-	0,0
Prev. Def. Comp.	60.000.000,00	40.000.000,00	41.000.000,00	-20.000.000,00	-33,3	1.000.000,00	2,5
Accertato	31.229.350,00	29.723.638,14	19.120.230,26	-1.505.711,86	-4,8	10.603.407,88	-35,7
Riscosso totale	58.885.820,98	57.413.346,18	46.763.868,50	-1.472.474,80	-2,5	10.649.477,68	-18,5
Versamenti totali	31.199.637,72	29.751.757,19	19.088.699,51	-1.447.880,53	-4,6	10.663.057,68	-35,8

LE ENTRATE DELLO STATO

SEGUE TAVOLA 1.13

CAPITOLO 2615: Proventi derivanti dalla gestione dei compendi immobiliari conferiti a fondi comuni di investimento, ai sensi dell'articolo 4 del decreto-legge 25 settembre 2001, n. 351, convertito, con modifiche, nella legge 23 novembre 2001, n. 410 (dal 2018)

	2017	2018	2019	Diff. 2019-2018	Diff. % 2019-2018
Prev. Iniz. Comp.	-	0,00	0,00	-	-
Prev. Def. Comp.	-	0,00	0,00	-	-
Accertato	-	1.387.839,16	1.310.799,55	- 77.039,61	-5,6
Riscosso totale	-	1.387.839,16	1.310.799,55	- 77.039,61	-5,6
Versamenti totali	-	1.387.839,16	1.310.799,55	- 77.039,61	-5,6

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Con riferimento ai “proventi non di diretta gestione del Demanio”, invece, risultano confermate le difficoltà - in progressivo peggioramento dal 2017 al 2019 - in termini di accertamento (-72,8 per cento rispetto al 2018), di riscossioni totali e in conto competenza (pari, rispettivamente, a -59,8 per cento e a -8,2 per cento) e di versamenti totali (-35,8 per cento).

TAVOLA 1.14

TOTALE PROVENTI DI NON DIRETTA GESTIONE DEL DEMANIO 2017-2019

Non diretta gestione Demanio	2017	2018	2019	Diff. 2018-2017	Diff. % 2018-2017	Diff. 2019-2018	Diff. % 2019-2018
Accertato	8.748.131,91	29.659.092,53	8.064.157,10	20.910.960,62	239,0	- 21.594.935,43	-72,8
Riscosso totale	16.257.351,73	36.454.751,47	14.666.175,17	20.197.399,74	124,2	- 21.788.576,30	-59,8
Riscosso competenza	8.526.851,24	9.686.205,03	8.891.287,46	1.159.353,79	13,6	- 794.917,57	-8,2
Versamenti totali	31.199.637,72	29.751.757,19	19.088.699,51	- 1.447.880,53	-4,6	- 10.663.057,68	-35,8

Fonte: dati RGS su elaborazione Corte dei conti

Gli unici proventi che presentano un dato positivo sono le entrate da “concessione dei beni del demanio pubblico aeronautico” (capitolo 2612/2).

TAVOLA 1.15

DETTAGLIO CAPITOLI/ARTICOLI DEI PROVENTI DI NON DIRETTA GESTIONE DEL DEMANIO 2017-2019

cod.		Tributo	Cap/art	2017	2018	2019	Diff. 2018-2017	Diff. % 2018-2017	Diff. 2019-2018	Diff. % 2019-2018
814	T	PROVENTI MINIERE PERTINENTI ALLO STATO	2603/1							
			Accertato	805.378,14	652.682,97	525.490,38	- 152.695,17	-19,0	- 127.192,59	-19,5
			Riscosso totale	893.001,43	738.018,67	623.327,50	- 154.982,76	-17,4	- 114.691,17	-15,5
			Riscosso comp.	805.378,14	649.801,95	506.789,59	- 155.576,19	-19,3	- 143.012,36	-22,0
			Versamenti totali	804.828,31	655.456,65	509.978,71	- 149.371,66	-18,6	- 145.477,94	-22,2
815	T	PROVENTI SORGENTI TERMALI E MINERALI STATO	2603/2							
			Accertato	2.894,67	1.066,33	826,47	- 1.828,34	-63,2	- 239,86	-22,5
			Riscosso totale	18.820,11	17.788,43	12.175,76	- 1.031,68	-5,5	- 5.612,67	-31,6
			Riscosso comp.	2.894,67	1.066,33	826,47	- 1.828,34	-63,2	- 239,86	-22,5
			Versamenti totali	2.098,01	1.060,13	1.430,62	- 1.037,88	-49,5	370,49	34,9
816	T	CANONE ANNUO RIC. E COLT. RIS. GEOTERMICHE	2611							
			Accertato	297.877,45	370.873,37	319.269,66	72.995,92	24,5	- 51.603,71	-13,9
			Riscosso totale	304.406,37	374.778,39	324.505,85	70.372,02	23,1	- 50.272,54	-13,4
			Riscosso comp.	296.269,20	366.036,87	310.161,58	69.767,67	23,5	- 55.875,29	-15,3
			Versamenti totali	296.882,54	359.450,05	310.923,72	62.567,51	21,1	- 48.526,33	-13,5

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

		2608	2017	2018	2019	Diff. 2018-2017	Diff. % 2018-2017	Diff. 2019-2018	Diff. % 2019-2018
825 T	PROVENTI DELLE UTIL. ACQUE PUBBLICHE	Accertato	2.750.034,28	24.061.747,74	2.563.613,24	21.311.713,46	775,0	- 21.498.134,50	-89,3
		Riscosso totale	5.391.512,13	26.510.960,13	4.919.620,96	21.119.448,00	391,7	- 21.591.339,17	-81,4
		Riscosso comp.	2.697.485,21	5.030.077,00	4.051.593,06	2.332.591,79	86,5	- 978.483,94	-19,5
		Versamenti totali	4.151.612,22	25.196.188,85	4.905.446,96	21.044.576,63	506,9	- 20.290.741,89	-80,5
832 T	CONCESSIONI DI SPIAGGE LACUALI	Accertato	17.493,80	9.283,67	7.846,36	- 8.210,13	-46,9	- 1.437,31	-15,5
		Riscosso totale	899.686,24	947.986,31	666.759,73	48.300,07	5,4	- 281.226,58	-29,7
		Riscosso comp.	17.493,80	9.283,67	7.846,36	- 8.210,13	-46,9	- 1.437,31	-15,5
		Versamenti totali	27.132,82	11.810,96	157.799,76	- 15.321,86	-56,5	145.988,80	1236,0
835 T	OPERE PUBBL. BONIFICA E PERTINENZE RELATIVE	Accertato	76.223,33	9.799,00	8.964,48	- 66.424,33	-87,1	- 834,52	-8,5
		Riscosso totale	1.279.045,97	1.250.598,16	1.170.034,22	- 28.447,81	-2,2	- 80.563,94	-6,4
		Riscosso comp.	13.421,26	9.200,56	8.765,00	- 4.220,70	-31,4	- 435,56	-4,7
		Versamenti totali	12.173,91	15.601,57	20.606,71	3.427,66	28,2	5.005,14	32,1
836 T	CONC. DEI BENI DI DEMANIO PUBBL. AERONAUTICO	Accertato	3.042.682,94	2.614.424,83	3.258.189,62	- 428.258,11	-14,1	643.764,79	24,6
		Riscosso totale	4.645.925,45	3.752.126,00	4.851.876,32	- 893.799,45	-19,2	1.099.750,32	29,3
		Riscosso comp.	2.975.732,39	1.867.244,68	2.843.957,16	- 1.108.487,71	-37,3	976.712,48	52,3
		Versamenti totali	2.946.452,38	1.833.870,62	2.821.551,30	- 1.112.581,76	-37,8	987.680,68	53,9
840 T	CONC. DEI BENI DI DEMANIO PUBBL. MILITARE	Accertato	1.755.547,30	1.939.214,62	1.379.956,89	183.667,32	10,5	- 559.257,73	-28,8
		Riscosso totale	2.824.954,03	2.862.495,38	2.097.874,83	37.541,35	1,3	- 764.620,55	-26,7
		Riscosso comp.	1.718.176,57	1.753.493,97	1.161.348,24	35.317,40	2,1	- 592.145,73	-33,8
		Versamenti totali	1.734.541,19	1.761.027,48	1.202.303,02	26.486,29	1,5	- 558.724,46	-31,7

Fonte: dati RGS su elaborazione Corte dei conti

Con riferimento alla gestione economico-finanziaria di tali tipologie di proventi, non sono pervenuti riscontri in merito agli aggiornamenti degli inventari dei beni mobili e dei beni immobili diversi da quelli gestiti in via diretta dall’Agenzia del demanio, probabilmente anche a causa della sopraggiunta situazione di emergenza dovuta alla diffusione pandemica del virus Covid-19.

Del pari non risultano essere stati forniti riscontri in merito alle modalità di rendicontazione e verifica dei versamenti effettuati a valere sulle somme riscosse. Così come non risultano essere state fornite informazioni in merito ai soggetti titolari della gestione della riscossione dei beni demaniali non gestiti dall’Agenzia del demanio. Tali dinamiche saranno pertanto oggetto di successivi approfondimenti, e ciò anche al fine di individuare possibili margini di miglioramento – anche in termini di assetto gestorio - nell’efficientamento della “capacità di entrata” connessa allo sfruttamento dei beni dello Stato.

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

Il 2019 segna una crescita dei residui attivi rispetto all’anno precedente, che passano da 203,9 miliardi nel 2018 a 216,2 miliardi nel 2019 (pari al +6,0 per cento). All’ammontare hanno concorso sia i residui da versamento (con importo pari a 46,3 miliardi) e, soprattutto, i residui da riscossione (per un importo pari a 169,9 miliardi).

Il 60,2 per cento dei residui da riscossione totali è relativo al comparto delle entrate extra-tributarie, mentre il 39,4 per cento è relativo a quelle tributarie e la quota maggiore è riferita per

LE ENTRATE DELLO STATO

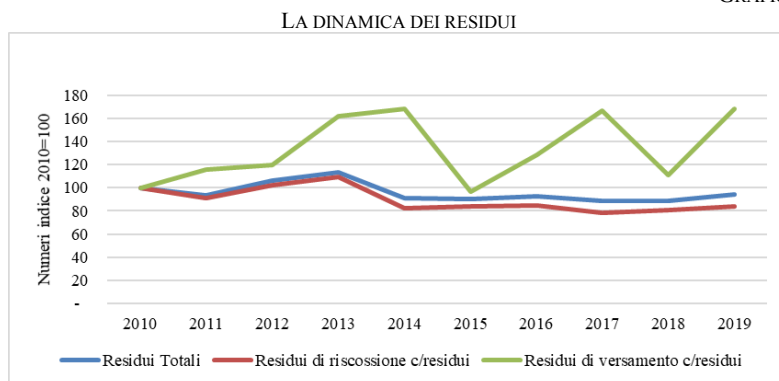
le extratributarie a residui derivanti da esercizi precedenti (73.980,9 milioni), mentre, l'incidenza tra i residui formatisi nell'anno e quelli derivanti da anni passati è pressoché uguale per le entrate tributarie.

La restante quota è determinata dalle somme rimaste da versare, che è pari a 41.562,6 milioni per le entrate tributarie e 4.710,1 milioni per quelle extratributarie, di cui, rispettivamente, 15.206,8 e 1.408,9 milioni derivanti da esercizi precedenti mentre 26.355,8 e 3.301,2 milioni sono generati dall'esercizio di consuntivazione. I residui di versamento relativi alle entrate tributarie registrano una crescita rispetto al 2018 pari a 5.514,4 milioni (+15,3 per cento), analogamente i residui relativi alle entrate extratributarie sono in crescita facendo registrare +1.466 milioni pari al 45,2 per cento rispetto al 2018.

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

Il fenomeno, come è noto, si concentra in particolare sulle entrate da ruoli e da attività di accertamento, riconducibili alle funzioni di controllo svolte dall'Agenzia delle entrate, a cui compete anche la gestione.

GRAFICO 1.4



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

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

L'esito di tale operazione è annualmente esposto nell'Allegato 24 al Rendiconto, in cui la quantificazione dei residui al 31 dicembre è il risultato di un processo di successive rettifiche ed aggiustamenti, sulla scorta di presunzioni e di apprezzamenti prudenziali. Partendo dall'importo totale di residui rilevato alla fine del 2019 dalle contabilità finali delle Amministrazioni (989.190 milioni), si perviene a determinare l'importo da iscrivere nel Rendiconto pari a 216.161 milioni. Il procedimento seguito, illustrato dettagliatamente nel volume sull'attendibilità delle scritture contabili¹⁹, consta di diversi passaggi che possono essere sintetizzati nei termini seguenti:

- rettifica in aumento, per 1.678 milioni, a seguito dell'applicazione della procedura di compensazione che automaticamente azzerava gli importi negativi;
- variazioni generate dal caricamento "Allegati 23 e 24" per -2,1 milioni;
- ulteriori correttivi che includono l'aumento IPO2 (informazioni contabili ritardatarie), la cancellazione, dai resti da riscuotere, dell'importo di 56.143 milioni (come per gli anni precedenti), relativo ai vecchi condoni e ad accertamenti infondati e/o inesigibili dell'ex Ufficio IVA Napoli;

¹⁹ Cfr. Volume III, Attendibilità delle scritture contabili, Tomo I.

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

- abbattimenti, crescenti negli anni²⁰, richiesti dall’Agenzia delle entrate a titolo di riclassificazione dei resti da riscuotere per grado di esigibilità (riduzioni Allegato 24 al Rendiconto), che nel 2019 sono risultati pari a 719.424 milioni.

Ciascuna di tali circostanze contribuisce a non rendere perfettamente intellegibili - a fine esercizio - le effettive consistenze (e le rispettive fonti) dell’entrata del bilancio dello Stato. Ci si riferisce, in particolare, alle compensazioni in azzeramento automatico degli importi negativi, ai correttivi necessitati dalle informazioni contabili ritardatarie, agli abbattimenti crescenti negli anni che - pur apprezzabili dal punto di vista della prudente gestione - evidenziano criticità in termini di effettiva consistenza della massa attiva del bilancio, con possibili ripercussioni sulla capacità di copertura delle spese originariamente sostenute con le risorse “oggetto di abbattimento”.

Per quanto riguarda le modalità di elaborazione dell’Allegato 24 che, come si è anticipato, determina una riclassificazione dei resti da riscuotere per grado di esigibilità, la metodologia seguita dall’Agenzia delle entrate si basa su una valutazione delle partite creditorie cui viene applicata una percentuale di presunta “incassabilità” sulla base di una distinzione tra (tavola 1.16):

- posizioni relative a soggetti sottoposti a procedure concorsuali e ditte fallite, per le quali il valore di rettifica, per stimata irrecuperabilità, è stato fissato pari al 96,2 per cento;
- soggetti deceduti o ditte cessate, per le quali il valore di presunto realizzo del credito è stato stimato in circa 2.775,2 milioni, ossia il 2,7 per cento del carico netto, con una percentuale di abbattimento del credito residuo dell’ordine del 97,3 per cento;
- nullatenenti e soggetti verso i quali sono state esperite, invano, azioni esecutive/cautelari, per le quali il valore di rettifica, per stimata irrecuperabilità, è stato fissato pari al 100 per cento;
- soggetti effettivamente solvibili (72.369 milioni di carico netto), per i quali il valore di presunto realizzo del credito relativo ai ruoli emessi a carico risulta essere pari a 9.513,4 milioni, con una percentuale di abbattimento pari al 79,6 per cento.

Nel complesso, dunque, il valore di presunto realizzo del credito relativo al carico affidato al 31 dicembre 2019 dall’Agenzia delle entrate si commisurerebbe a 25.522,4 miliardi, pari al 3,7 per cento dello stesso carico, con una corrispondente quota di abbattimento pari al 96,6 per cento²¹, pressoché identica alla quota di abbattimento dell’esercizio 2018.

TAVOLA 1.16

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

(in milioni)

Carico netto	Totale	Falliti	Deceduti o Ditte cessate	Altri soggetti			Rate a scadere su dilazioni non revocate
				Esecutiva/cautelare e Solo cautelare	Anagrafe tributaria negativa	Posizioni solvibili	
Totale complessivo carico ruoli affidato	1.014.399	161.573	127.575	476.699	116.576	131.975	
(-) Sgravi per indebitato	200.649	20.285	19.518	82.921	18.318	59.606	
Carico netto	813.750	141.288	108.057	393.777	98.258	72.369	
(-) Riscosso	54.504	5.381	2.943	28.873	2.538	14.768	
(-) Quote annullate	9.856	638	1.203	4.539	1.392	2.084	
Residuo lordo	749.390	135.269	103.911	360.365	94.328	55.517	
(-) Sospensioni	45.550	4.456	1.926	30.758	2.270	6.141	
(-) Rateazioni	8.254	68	97	5.009	325	2.755	
RESIDUO NETTO	695.586	130.745	101.888	324.598	91.733	46.621	8.254
Incassi futuri stimati	25.522	4.980	2.775	-	-	9.513	8.254
in %	3,7	3,8	2,7	-	-	20,4	100,0
Riduzioni	670.064	125.765	99.113	324.598	91.733	37.108	-
in %	96,3	96,2	97,3	100,0	100,0	79,6	-

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

²⁰ Gli abbattimenti di resti da riscuotere, pari a -64.226 milioni nel 2003, erano cresciuti fino a -212.070 nel 2010, collocandosi nel 2015 a -534.196, nel 2016 a -583.030 milioni, nel 2017 a -635.221 e nel 2018 a -677.574.

²¹ Nota dell’Agenzia delle entrate, prot. MEF-RGS n. 70453 del 21/05/2020”.

LE ENTRATE DELLO STATO

Alla luce di quanto sopra, si evidenziano – anche quest’anno – alcune criticità sottese alla dinamica di gestione dei residui.

In primo luogo, la sussistenza di una così grande mole di residui attivi, nonostante le alte percentuali di abbattimento, pone problemi in termini di effettiva esigibilità dei crediti sottesi, in particolare, alle entrate extratributarie.

In secondo luogo, la riscossione in conto residui richiama una criticità già segnalata dalla Corte nelle precedenti relazioni: la scarsa trasparenza di una rappresentazione di bilancio che non offre la possibilità di distinguere quanto delle riscossioni sui residui afferisca alla riscossione nell’esercizio di resti che risultavano da riscuotere all’inizio dell’anno e quanto attenga, invece, al versamento di somme che erano rimaste da versare alla fine del precedente esercizio finanziario e che, quindi, rientravano già fra le riscossioni di quell’esercizio o di altri ancora precedenti. La mancata separata esplicitazione degli addendi che concorrono a formare l’importo totale esposto per la riscossione residui comporta che le riscossioni lorde dell’esercizio siano sopravvalutate, rispetto a quelle effettive, di un importo pari a quello delle somme rimaste da versare alla fine del precedente esercizio²².

Altro fattore che ha contribuito a non rendere perfettamente chiaro ed intellegibile l’aggregato delle entrate complessive, sono le così dette operazioni ritardatarie, in relazione alle quali – nonostante le osservazioni di questa Sezione- non risultano essere stati assunti ancora gli opportuni provvedimenti.

Si ribadisce, quindi, anche in questa sede che ai fini di una maggiore chiarezza, attendibilità e comprensibilità del bilancio, quali principi immanenti al sistema di bilancio (cfr. allegato 1 della legge 196/2009), risulta necessario prendere in considerazione la riscossione totale netta, nel senso, cioè, che la riscossione dell’anno andrebbe contabilizzata quale somma dei versamenti totali e del “da versare totale”, al netto del “da versare dell’esercizio precedente”, proprio per sterilizzare le duplicazioni.

2. L’attività di accertamento e di controllo tributario

2.1. I controlli dell’Agenzia delle entrate

Premessa

La corretta valutazione dell’attività di controllo svolta dall’Agenzia delle entrate nel 2019 rende necessario distinguere nettamente i risultati riferibili all’attività di accertamento e controllo sostanziale da quelli conseguiti a seguito dell’invio delle lettere volte a evidenziare possibili irregolarità ed omissioni, nonché da quelli derivanti dalla liquidazione automatizzata delle somme risultanti dalle dichiarazioni e dagli atti, gestita sulla base di procedure informatiche centralizzate. La prima riflette, infatti, in modo specifico e diretto l’attività di contrasto all’evasione sostanziale svolta dagli uffici dell’Agenzia, anche avvalendosi del rilevante apporto istruttorio fornito dai reparti della Guardia di finanza; gli introiti derivanti dall’invio delle lettere riflettono, sia pure parzialmente, la capacità del Sistema Informativo di monitorare tempestivamente gli adempimenti posti in essere dai contribuenti, sollecitandoli al ravvedimento; infine, i risultati finanziari derivanti dalla gestione automatizzata delle dichiarazioni e degli atti si riconnettono direttamente al comportamento errato, generalmente per omissione, tenuto dai contribuenti in sede di “autoliquidazione” e versamento dei tributi corrispondenti alle stesse dichiarazioni e atti presentati.

2.1.1. I risultati dell’attività di controllo sostanziale

I risultati dell’attività di controllo e di accertamento sostanziale svolta dall’Agenzia delle entrate nel 2019 sono ancora solo marginalmente influenzati dalla gestione delle istanze presentate negli anni precedenti per la regolarizzazione delle attività detenute illecitamente

²² Problematica più diffusamente descritta nel capitolo “Relazione sugli esiti delle verifiche sui dati del Rendiconto dell’entrata”, Volume III.

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

all'estero (c.d. *voluntary disclosure*)²³ in ragione di un criterio di consuntivazione che già nelle relazioni precedenti è stato ritenuto non convincente. Nel triennio 2016-2018, viceversa, il fenomeno è stato alquanto rilevante, essendo stati inclusi nel risultato complessivo rendicontato anche gli introiti conseguiti a seguito della gestione delle suddette istanze presentate nel 2015 (4.113 milioni di euro per il 2016 e 399,8 milioni per il 2017 e 275 milioni per il 2018) che hanno dato luogo a 323.861 atti di accertamento/adesione nel 2016, a 7.582 atti nel 2017 e a 43.960 atti nel 2018. Tale specifica attività operativa, di carattere straordinario, si è caratterizzata per modalità esecutive molto diverse dalla tradizionale attività di controllo e accertamento pur avendo comportato, evidentemente, un elevato assorbimento di risorse operative per il trattamento delle istanze²⁴.

È opportuno, dunque, confrontare i risultati finanziari ed operativi dell'attività di controllo sostanziale svolta nel corso del 2019 con quelle degli anni 2016, 2017 e 2018, enucleando i dati che riguardano detta specifica attività, come evidenziato nella tavola che segue.

Precisato ciò, i risultati finanziari dell'ordinaria attività di accertamento e controllo sostanziale del 2019 (6.480 milioni) si caratterizzano per una ripresa rispetto al risultato, molto negativo, dell'anno precedente (+16,1 per cento), ma si presentano in netto calo se si confronta il risultato con le migliori *performance* degli anni precedenti (-12,5 per cento rispetto al 2015 e -11,52 rispetto al 2017).

In leggero calo nel 2019 rispetto all'anno precedente (-1,3 per cento) gli introiti da controlli documentali *ex art. 36-ter* del d.P.R. n. 600 del 1973. La graduale riduzione che si è verificata rispetto a tale tipologia di controlli può ritenersi coerente con il progressivo ampliamento delle fonti informative che concorrono ad alimentare la precompilazione delle dichiarazioni delle persone fisiche (modelli 730 e Redditi), limitando gli errori e le incongruenze derivanti da detrazioni ed oneri che in passato davano luogo ad un elevato numero di controlli.

TAVOLA 2.1

ATTIVITÀ DI ACCERTAMENTO E DI CONTROLLO SOSTANZIALE
(INTROITI)

	<i>(in milioni)</i>				
	2015	2016	2017	2018	2019
Entrate da "controlli documentali" (art. 36-ter)	356	342	318	319	315
Entrate da "controlli sostanziali" (da versamenti diretti e da ruolo)	7.403	6.133	7.324	5.581	6.480
Entrate da controlli <i>voluntary disclosure</i>		4.113	399,8	275	26
<i>Totale</i>	7.759	10.588	8.042	6.175	6.821

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Agenzia delle entrate

Nella tavola seguente le entrate realizzate a seguito dell'attività di accertamento sostanziale (escluso il settore Registro) svolta negli anni dal 2012 al 2019 sono disaggregate per anno di esecuzione e per classi di recupero. Relativamente agli accertamenti eseguiti e introitati nel 2019 si registra una fortissima concentrazione dei risultati monetari nella fascia di accertamenti oltre i

²³ La collaborazione volontaria (c.d. *voluntary disclosure*) è stato uno strumento dichiarativo finalizzato a favorire la regolarizzazione delle disponibilità detenute all'estero che ha fatto leva sui più efficaci strumenti di contrasto del riciclaggio adottati e sull'introduzione di scambi di informazioni automatici tra gli Stati per scopi fiscali. La procedura di collaborazione volontaria è stata prevista dagli artt. 1 e 2 della legge 15 dicembre 2014, n. 186, ripercorrendo, con modalità diverse, alcune delle finalità in passato perseguite con l'esperienza degli *scudi fiscali* di cui al d.l. n. 350/2001 (scudo fiscale-uno), al d.l. n. 12/2002 (scudo fiscale *bis*) e al d.l. n. 194/2009 (scudo fiscale *ter*).

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

²⁴ Secondo quanto già rilevato nella Relazione al Rendiconto 2016, l'Agenzia non ha fornito i richiesti elementi informativi in ordine alle risorse umane dedicate all'attività in tale anno "in quanto le Direzioni regionali e le correlate Direzioni provinciali hanno adottato modelli organizzativi differenti in funzione del numero delle richieste di accesso di rispettiva competenza la cui numerosità ha investito in materia non omogenea le diverse realtà territoriali".

LE ENTRATE DELLO STATO

10 milioni di euro che costituiscono il 49,9 per cento delle entrate realizzate a seguito dell'attività di controllo sostanziale, ciò in dipendenza della definizione di un accertamento scaturito dalla cooperazione tra la Procura della Repubblica di Milano, la Guardia di finanza e l'Agenzia delle entrate, nei confronti di un noto gruppo del settore della moda che ha comportato l'acquisizione di un versamento di imposta per oltre un miliardo di euro. È pertanto evidente che senza tale apporto il risultato finanziario degli introiti da controlli sostanziali conseguiti nel 2019 sarebbe notevolmente inferiore a quello conseguito nell'anno precedente.

TAVOLA.2.2

ENTRATE FINO AL 31/12/2019 REALIZZATE DA CONTROLLI SOSTANZIALI
PER CLASSI DI RECUPERO*

(in milioni)

Anno di effettuazione del controllo	fino a 5.000	da 5.001 a 20.000	da 20.001 a 100.000	da 100.001 a 1.000.000	da 1.000.001 a 10.000.000	oltre 10.000.000	% importi > 10 milioni su totale	Totale
2012	475,4	651,1	922,7	1.306,10	1.746,60	1.372,90	21,2%	6.474,80
2013	477,6	610,7	836,5	1.219,10	1.339,80	1.112,10	19,9%	5.595,80
2014	452,4	551,7	765,9	1.315,00	1.920,70	1.218,20	19,6%	6.223,90
2015	463,4	525,3	711,1	1.037,90	1.120,20	814,2	17,4%	4.672,10
2016	636,2	978,4	1.333,00	1.670,20	1.149,60	387,4	6,3%	6.154,80
2017	330,9	335,8	515,1	817,1	901,1	545,6	15,8%	3.445,60
2018	306,1	308,2	407,5	829,9	982,1	325,7	10,3%	3.159,50
2019	162,5	97,7	122,7	345,6	591,7	1.312,70	49,9%	2.632,90

*Sono compresi gli accertamenti II.DD. - IRAP - IVA e gli accertamenti parziali automatizzati (41-bis/600) e sono esclusi gli accertamenti del settore registro.

Anche con riguardo alla numerosità degli accertamenti sostanziali effettuati nel 2019 ai fini delle Imposte sui redditi, dell'IVA e dell'IRAP e ai relativi confronti con gli anni precedenti, è necessario enucleare le adesioni alla *voluntary disclosure* dagli accertamenti ordinari e da quelli parziali automatizzati.

Escludendo le adesioni da *voluntary disclosure* (323.861 nel 2016, 7.582 nel 2017, 43.960 nel 2018 e 899 nel 2019), il numero di accertamenti ordinari realizzati (pari a di 267,2 mila) risulta in leggero aumento nel 2019 rispetto all'anno precedente (+1,6 per cento) ma, dopo la drastica flessione del 2016 (quando il numero degli accertamenti ordinari non aveva raggiunto i 200 mila), resta lontano dai livelli *ante* 2016 (in media poco più di 310 mila accertamenti all'anno).

All'interno di tale tipologia di controlli, gli accertamenti da studi di settore diminuiscono ulteriormente (-42,7 per cento, passando 1.814 nel 2018 a 1040 nel 2019), confermando la marginalità da tempo assunta dagli studi ai fini della diretta rettifica delle basi imponibili dichiarate. Costante, invece, il numero dei controlli sui crediti di imposta indebitamente compensati mediante mod. F24 che passano da 7.032 nel 2018 a 7.039 nel 2019 (+0,1 per cento).

In relativa flessione (-4,7 per cento) anche il numero degli accertamenti parziali automatizzati, che passa da 251.907 nel 2018 a 239.996 nel 2019, valori questi sensibilmente lontani da quelli raggiunti negli anni anteriori al 2016. Tali controlli, basati direttamente su incroci dei dati presenti nell'Anagrafe tributaria, sono in genere di agevole esecuzione anche se di minore rilevanza e significatività. In sede di esame dei risultati dell'attività di controllo degli anni precedenti si era ipotizzato che il loro decremento potesse essere in parte correlato anche alle numerose comunicazioni che l'Agenzia delle entrate ha inviato ormai da diversi anni per segnalare ai contribuenti omissioni riscontrate in via automatizzata. Ciò è solo parzialmente vero in quanto tali comunicazioni, tuttavia, come si riferisce più avanti (si veda la tavola 2.27), solo in parte danno luogo a ravvedimento operoso. Pure deve essere tenuto presente che alcune delle situazioni che in passato davano luogo ad accertamento parziale oggi vengono segnalate ai

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

contribuenti attraverso la precompilazione della dichiarazione. Si deve ritenere, pertanto, che il numero di accertamenti parziali automatizzati non sia destinato ad incrementarsi.

In questa sede si rinnova l'auspicio che, grazie all'evoluzione degli strumenti di acquisizione e di incrocio delle informazioni aventi rilievo fiscale, si giunga effettivamente alla precompilazione della dichiarazione IVA, sottoponendo i dati ai contribuenti prima dell'adempimento dichiarativo, allo scopo di accrescere l'attendibilità delle relative basi imponibili esposte, in coerenza con le disposizioni già contenute nell'art. 1, commi 634 e segg., della legge 23 dicembre 2014, n. 190 (legge di stabilità 2015)²⁵. In particolare, ci si riferisce all'acquisizione dei dati relativi alle fatture e ai corrispettivi, la cui conoscenza, insieme a quella dei relativi flussi finanziari, deve considerarsi avere rilievo strategico per una effettiva riduzione dei fenomeni evasivi di massa. A questo riguardo si ricorda che l'art. 4 del d.lgs. n. 127 del 2015, modificato dall'art. 16 del d.l. n. 124 del 2019, convertito dalla legge n. 157 del 2019, ha previsto la messa a disposizione dei contribuenti delle bozze dei registri IVA di cui agli articoli 23 e 25 del decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 633, delle comunicazioni delle liquidazioni periodiche dell'IVA e della dichiarazione annuale dell'IVA^{26 27}.

Continua la flessione del numero di accertamenti nel settore del Registro, passati da 19.060 nel 2018 a 16.254 nel 2019 (-14,7 per cento), con un drastico ridimensionamento dell'attività rispetto ai livelli che aveva nel 2015 (33.203 accertamenti realizzati).

TAVOLA 2.3

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

ATTIVITA'	2015	2016	2017	2018	2019
Accertamenti Imposte dirette- IRAP- IVA- REGISTRO	631.985	781.240	591.805	585.065	531.711
<i>di cui:</i>					
Adesioni <i>voluntary disclosure</i>		323.861	7.582	43.960	899
Imposte dirette, IRAP e IVA ordinari	301.996	199.990	295.267	262.933	267.238
<i>di cui:</i>					
<i>controlli sui crediti d'imposta (incremento occupazionale - investimenti)</i>	576	511	182	173	285
controlli dei crediti d'imposta indebitamente utilizzati in compensazione nel mod. F24	10.195	7.606	7.857	7.032	7.039
accertamenti da studi di settore	8.149	3.765	2.529	1.814	1.040
accertamenti sintetici	5.827	2.812	2.024	2.784	1.850
Accertamenti parziali automatizzati (41-bis/600)	286.015	222.217	266.443	251.907	239.996
Accertamenti Registro	33.203	27.055	22.056	19.060	16.254
Altro	10.771	8.117	457	7.205	7.324

Fonte: Agenzia delle entrate

²⁵ Secondo le quali "Al fine di introdurre nuove e più avanzate forme di comunicazione tra il contribuente e l'Amministrazione fiscale, anche in termini preventivi rispetto alle scadenze fiscali, finalizzate a semplificare gli adempimenti, stimolare l'assolvimento degli obblighi tributari e favorire l'emersione spontanea delle basi imponibili, l'Agenzia delle entrate mette a disposizione del contribuente, ovvero del suo intermediario, anche mediante l'utilizzo delle reti telematiche e delle nuove tecnologie, gli elementi e le informazioni in suo possesso riferibili allo stesso contribuente, acquisiti direttamente o pervenuti da terzi, relativi anche ai ricavi o compensi, ai redditi, al volume d'affari e al valore della produzione, a lui imputabili, alle agevolazioni, deduzioni o detrazioni, nonché ai crediti d'imposta, anche qualora gli stessi non risultino spettanti. Il contribuente può segnalare all'Agenzia delle entrate eventuali elementi, fatti e circostanze dalla stessa non conosciuti (comma 634), sempre in base alle quali "l'Agenzia delle entrate mette, altresì, a disposizione del contribuente ovvero del suo intermediario gli elementi e le informazioni utili a quest'ultimo per una valutazione in ordine ai ricavi, compensi, redditi, volume d'affari e valore della produzione nonché relativi alla stima dei predetti elementi, anche in relazione ai beni acquisiti o posseduti" (comma 635).

²⁶ Tale funzionalità, che avrebbe dovuto operare dal luglio 2020 è stato ora differita al 2021 dall'art. 142 del d.l. n. 34 del 2020.

²⁷ A questo riguardo va tenuto presente che, nonostante l'obbligo di emissione e ricezione delle fatture elettroniche relative alla generalità delle operazioni di cessioni di beni e prestazioni di servizi sia operativo dal 1° gennaio 2019, l'esonero previsto per i soggetti in regime forfetario determina una vasta zona d'ombra nel sistema appena avviato, data la numerosità dei contribuenti interessati, che costituiscono la parte maggioritaria di coloro che svolgono attività indipendenti in forma individuale.

LE ENTRATE DELLO STATO

I risultati realizzati nell'ordinaria attività di accertamento nel corso dell'ultimo quinquennio, pure fortemente condizionati dalla gestione di adempimenti di carattere straordinario quali *voluntary disclosure*, "rottamazioni delle cartelle" e "rottamazioni delle liti", continuano ad essere incoerenti con la gravità del fenomeno evasivo che si registra nel nostro Paese²⁸ e sono dovuti soprattutto alla grave insufficienza di funzionari²⁹, di quadri e di personale dirigenziale³⁰ (stante anche l'incomprimibilità di molte attività diverse dal controllo), alle complesse vicende conseguenti all'integrazione della struttura con l'Agenzia del territorio, nonché all'elevata età media dei dipendenti, ampiamente superiore ai 50 anni e alla distribuzione territoriale del personale, spesso non coerente con il differenziato impegno operativo richiesto nelle diverse zone del Paese.

2.1.2. I controlli documentali

Sempre relativamente agli aspetti quantitativi dei risultati, pure in flessione (-9,7 per cento) sono le attività di controllo documentale ex art. 36-ter del d.P.R. n. 600 del 1973. L'attività relativa al periodo d'imposta 2015 ha comportato l'emanazione di 368.916 comunicazioni a fronte di 408.472 comunicazioni per il periodo d'imposta precedente. Le comunicazioni incassate sono passate da 328.921 per il 2015 a 280.673 per il periodo d'imposta 2016 (-14,7 per cento). In questo caso, tuttavia, come già evidenziato in sede di commento alla tavola 2.1, a proposito della parallela progressiva riduzione degli introiti derivanti da tale tipologia di controlli, va segnalato che, almeno in termini prospettici, la diminuzione dei controlli debba ritenersi coerente con la precompilazione delle dichiarazioni modelli 730 e *Redditi* e con l'ampio patrimonio informativo a disposizione dell'Amministrazione, considerato che i controlli da 36-ter concernono essenzialmente detrazioni IRPEF correlate ad oneri oggi quasi del tutto interessati alla precompilazione delle dichiarazioni dei redditi delle persone fisiche.

TAVOLA 2.4

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

Attività relativa ai "controlli documentali" (art. 36-ter)	Periodo d'imposta				
	2012	2013	2014	2015	2016*
Numero comunicazioni degli esiti dei controlli emesse nel quinquennio 2011-2015	516.383	461.208	422.291	408.472	368.916
di cui incassate	352.233	313.455	304.364	328.921	280.673

*Dati 2016 non definitivi, attività ancora in corso

Fonte: Agenzia delle entrate

²⁸ Sul tema si veda, da ultimo, la Relazione sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale e contributiva 2019 (art. 10-bis, comma 3, legge 31 dicembre 2009, n. 196), pubblicata dal Ministero dell'economia e delle finanze e il relativo aggiornamento a seguito della revisione dei conti nazionali apportata dall'Istat.

²⁹ Al 31 dicembre 2019 a fronte di una dotazione organica di 43.744 unità, quelle presenti erano solo 34.178, con una carenza sulla dotazione organica del 22 per cento.

³⁰ Va tenuto presente che fino al 2015 la cronica indisponibilità di dirigenti di II fascia aveva trovato parziale risposta nella possibilità di attribuire incarichi dirigenziali a personale della III area. Dopo la sentenza n. 37 del 2015 della Corte costituzionale, che ha precluso tale possibilità, sono venuti meno circa 800 incarichi dirigenziali. Il numero delle posizioni dirigenziali di seconda fascia si è poi ridotto passando da 995 a 541 a seguito dell'entrata in vigore dell'articolo 1, comma 93, della legge 27 dicembre 2017, n. 205, che ha dato la possibilità all'Agenzia di "istituire posizioni organizzative per lo svolgimento di incarichi di elevata responsabilità, alta professionalità o particolare specializzazione, ivi compresa la responsabilità di uffici operativi di livello non dirigenziale, nei limiti del risparmio di spesa conseguente alla riduzione di posizioni dirigenziali": nello specifico sono state istituite 1483 posizioni non dirigenziali di elevata responsabilità (POER). Delle 541 posizioni dirigenziali previste a seguito della riduzione, però, sono state rese operative solo 465. I dirigenti presenti al 1° gennaio 2020 sono appena 174 (pari al 32 per cento della dotazione organica ridotta). Sono state bandite due nuove procedure per un totale di 160 posti sulla base delle previsioni contenute nell'art. 1, comma 93, della legge n. 205/2017 e sono in corso le prove orali del concorso a 175 posti, avviato nel 2010 e rimasto a lungo bloccato a fronte di ricorsi giurisdizionali. Si ipotizza che per entrambe le procedure le assunzioni potranno avvenire non prima del secondo semestre del 2021. Ulteriori 45 dirigenti saranno assunti dall'Agenzia nell'ambito del settimo corso concorso della Scuola nazionale dell'Amministrazione.

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

2.1.3. Analisi degli accertamenti ai fini delle imposte sui redditi e dell'IVA

Nella tavola che segue gli accertamenti eseguiti ai fini delle imposte sui redditi e dell'IVA e controllo sostanziale realizzata dall'Agenzia delle entrate nel 2019 sono distinti per tipologia di contribuente, per metodologia di controllo adottata e per fasce di maggiore imposta accertata (MIA).

Anche nel 2019 si rileva l'elevata concentrazione numerica dei controlli effettuati nelle fasce di minore importo: su un totale complessivo di 508.101 controlli ben 259.133, pari al 51 per cento del totale, hanno dato luogo ad un recupero (potenziale) di maggiore imposta ricompreso tra 0 e 1.549 euro. Come già segnalato in passato, si tratta di un dato che ricomprende, oltre agli accertamenti con esito effettivamente negativo e a quelli poi completamente annullati in autotutela, anche situazioni diverse quali accertamenti per il recupero di perdite riportabili a carico di soggetti IRES, accertamenti a carico di società di persone o società di capitali tassate "per trasparenza". Il dato del 2019 risulta lievemente migliorato rispetto a quello che si è registrato per il 2018, quando il numero di controlli ricompreso in tale fascia era stato pari al 50,7 per cento del totale.

È di tutta evidenza come l'elevato numero di controlli dall'esito marginale renda necessaria un'approfondita analisi da parte dell'Agenzia delle entrate, allo scopo di individuare in modo puntuale le cause del fenomeno e le misure idonee a rendere maggiormente proficua l'azione di accertamento.

Tra i controlli che hanno comportato un recupero fino a 1.549 euro, la massima incidenza si rileva tra gli accertamenti parziali automatizzati (184.843 su 239.995, pari al 77,0 per cento). Notevole rilievo hanno pure in questa fascia gli accertamenti riguardanti gli altri contribuenti (46,7 per cento). Viceversa, si contrae rispetto al passato l'incidenza di questa fascia di minore valore relativamente ai controlli nei confronti delle piccole imprese e dei professionisti (12,0 per cento).

TAVOLA 2.5

DISTRIBUZIONE DEL NUMERO DI ACCERTAMENTI, IMPOSTE DIRETTE E IVA
ESEGUITI NEL 2019 PER FASCIA DI MIA

FASCIA DI MIA	GRANDI CONTRIBUENTI	IMPRESE DI MEDIE DIMENSIONI	IMPRESE MINORI	LAVORATORI AUTONOMI	ENTI NON COMMERCIALI	DETERMINAZIO NE SINTETICA DEL REDDITO	ALTRI	VOLUNTARY DISCLOSURE	TOTALE ACCERTAMENTI ORDINARI	ACCERTAMENTI PARZIALI	Totale accertamenti I.I.DD, IVA e IRAP
0*	122	657	5.604	1.403	115	295	10.076	373	18.645	31.229	49.874
0,01 - 516	5	22	397	150	45	2	2.140	7	2.768	36.822	39.590
516,01 - 1.549	72	376	7.633	3.425	827	98	40.327	119	52.877	116.792	169.669
1.549,01 - 2.582	30	226	5.337	2.102	382	118	14.531	52	22.778	32.373	55.151
2.582,01 - 5.164	68	440	11.400	3.582	716	347	16.908	89	33.550	18.091	51.641
5.164,01 - 10.329	93	737	16.961	4.067	799	410	11.748	74	34.889	3.776	38.665
10.329,01 - 15.494	54	565	11.768	2.164	512	191	5.007	36	20.297	533	20.830
15.494,01 - 25.823	102	823	14.578	2.159	600	161	4.376	37	22.836	247	23.083
25.823,01 - 36.152	71	650	8.759	976	396	74	2.130	23	13.079	75	13.154
36.152,01 - 51.646	94	666	7.748	680	266	60	1.711	15	11.240	45	11.285
51.646,01 - 103.291	213	1.231	10.667	675	376	57	1.830	33	15.082	11	15.093
103.291,01 - 154.937	151	676	4.061	172	124	15	685	9	5.893	1	5.894
154.937,01 - 185.925	67	261	1.384	43	29	7	178	2	1.971		1.971
185.925,01 - 309.874	184	678	2.900	88	33	7	381	13	4.284	1	4.285
309.874,01 - 413.165	108	349	1.104	27	16	4	122	9	1.739		1.739
413.165,01 - 516.457	78	255	699	19	8		82		1.141		1.141
516.457,01 - 1.549.371	316	868	2.062	34	21	3	187	5	3.496		3.496
1.549.371,01 - 2.582.284	115	259	326	3	2	1	38	1	745		745
2.582.284,01 - 5.164.569	100	174	198	2	5		29	2	510		510
5.164.569,01 - 15.493.707	58	109	80				13		260		260
15.493.707,01 - 25.822.845	9	11	4				1		25		25
OLTRE 25.822.845,01	15	10	7						32		32
Totale	2.125	10.043	113.677	21.771	5.272	1.850	112.500	899	268.137	239.996	508.133

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

Fonte: Agenzia delle entrate

LE ENTRATE DELLO STATO

Nella tavola 2.6 si riportano, distintamente per settore impositivo, le maggiori imposte complessivamente accertate (MIA) negli anni dal 2015 al 2019, incluse, per il quadriennio 2016-2019, le imposte dovute per le adesioni alle istanze presentate ai fini della collaborazione volontaria. Gli accertamenti ai fini delle Imposte sui redditi, dell'IVA e dell'IRAP sono del tutto prevalenti quanto al potenziale rilievo finanziario. Nel 2019 la MIA relativa a tali accertamenti risulta in aumento rispetto al triennio 2016-2018 che, come rilevato, comprendeva rilevanti importi da *voluntary*, ma resta sensibilmente inferiore a quella del 2014 e del 2015, quando la stessa MIA aveva di gran lunga superato i 20 miliardi di euro (25,4 mld nel 2014 e 20,8 mld nel 2015).

In costante flessione si presentano nel quinquennio la MIA relativa agli accertamenti parziali ai fini delle imposte dirette (-9,4 per cento rispetto all'anno precedente) e la MIA del settore registro (-15,8 per cento rispetto all'esercizio precedente).

TAVOLA 2.6

MAGGIORE IMPOSTA ACCERTATA

	<i>(in milioni)</i>				
	2015	2016*	2017*	2018*	2019*
MIA accertamenti ai fini imposte dirette, IVA e IRAP	20.817	18.525	18.023	16.919	17.535
MIA accertamenti parziali imposte dirette	412	325	314	319	289
MIA accertamenti in materia di imposte di registro e altre imposte correlate	258	347	256	196	165
Totale MIA	21.487	19.197	18.593	17.434	17.989

*inclusa la *voluntary disclosure*

Fonte: Agenzia delle entrate

Ritornando agli aspetti quantitativi dell'attività di controllo sostanziale, con riferimento alla tavola che segue si segnala la flessione di tutte le tipologie di attività istruttoria esterna (nella quale rientrano gli accessi brevi, i controlli mirati e le verifiche fiscali). I controlli esterni passano complessivamente da 31.970 nel 2018 a 28.212 nel 2019 con una diminuzione dell'11,6 per cento. La maggiore riduzione è imputabile agli "accessi brevi" finalizzati al controllo dei dati relativi agli studi di settore (-14,1 per cento).

TAVOLA 2.7

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

ATTIVITA'	Numero controlli eseguiti				
	2015	2016	2017	2018	2019
Attività istruttoria esterna	36.551	32.940	34.479	31.907	28.212
Verifiche e controlli mirati nei confronti di soggetti di grandi dimensioni	306	314	281	304	292
Verifiche e controlli mirati nei confronti di altri soggetti	8.778	6.956	8.418	8.339	7.947
Accessi brevi ¹	27.467	25.670	25.780	23.264	19.973
<i>di cui:</i>					
<i>Accessi brevi per il controllo dei dati per gli studi di settore</i>	21.096	19.107	17.481	14.264	9.135

¹ Tipologia accessi brevi consuntivati: accessi controllo partite IVA, accessi per conto di Stati esteri, accessi studi di settore.

Fonte: Agenzia delle entrate

Considerata la maggiore incisività e proficuità che l'attività di verifica esterna di regola presenta rispetto alle indagini interne, ampiamente confermata anche per il 2019 dai dati riportati nella tavola 2.8 (che, va tenuto presente, sono positivamente influenzati da un pvc di particolare rilevanza), risulta evidente l'insufficienza delle attuali risorse umane attualmente impiegabili. In tale anno, infatti, n. 8.643 verifiche e controlli esterni mirati effettuati dall'Agenzia delle entrate

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

hanno fatto emergere rilievi per 13.052 milioni di euro ai fini della determinazione delle basi imponibili delle “imposte sui redditi” e per 1.767 milioni di maggiore IVA.

TAVOLA 2.8

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

(in milioni)

Imposte sui redditi*		
Descrizione rilievo	Importo	
	2018	2019*
Totale	5.440,3	13.052,1
di cui:		
<i>Minori ricavi da operazioni inesistenti/non dichiarati constatati/non dichiarati</i>	63,6	177,7
<i>Maggiori costi da operazioni non esistenti/non constatati/non inerenti/non documentati</i>	382,2	2.840,0
<i>Altro</i>	4.994,4	10.034,5
IVA*		
Descrizione rilievo	Imposta	
	2018	2019
Totale	1.187,4	1.767,4
di cui:		
<i>Omissa/infedele dichiarazione di operazioni attive constatate</i>	331,0	374,0
<i>IVA da fatture emesse per operazioni inesistenti</i>	57,0	81,6
<i>Indebita detrazione d'imposta</i>	654,7	1.179,7
<i>Altro</i>	144,8	132,2

* Si rileva la presenza di un unico pvc i cui rilievi II.DD. rappresentano da soli il 39,8% del totale dei Rilievi II.DD. constatati.

Fonte: Agenzia delle entrate

Nella tavola 2.9 sono riportati, distintamente per Amministrazione verbalizzante, gli introiti cumulati conseguiti alla fine del 2019 a fronte dei controlli basati anche su indagini esterne eseguiti nell'ultimo quinquennio. Nel 2019 si inverte la tendenza naturalmente decrescente dei risultati cumulati rispetto all'anno precedente (dovuta alla ordinaria tempistica di riscossione influenzata da contenzioso, rateazioni, ecc.). Causa di tale inversione è un forte incremento degli introiti registrato nel 2019 dagli accertamenti, eseguiti o nello stesso anno o negli anni precedenti, fondati su verbali della Guardia di finanza.

TAVOLA 2.9

INTROITI CUMULATI AL 31/12/2019 CONSEGUITI A SEGUITO DI CONTROLLI DELL'AGENZIA DELLE ENTRATE
CHE INCLUDONO INDAGINI ESTERNE*

(in milioni)

Controlli esterni	2015	%	2016	%	2017	%	2018	%	2019	%
PVC GdF	1.450,4	53,9	761,6	50,4	610,5	46,3	447,5	42,9	1.035,4	75,9
PVC Agenzia entrate	1.224,8	45,6	736,6	48,7	698,7	53,0	588,5	56,4	325,77	23,9
PVC Dogane	12,0	0,4	11,9	0,8	4,9	0,4	4,4	0,4	1,52	0,1
PVC SIAE	1,2	0,0	2,2	0,1	4,2	0,3	2,8	0,3	1,22	0,1
Totale	2.688,4	100,0	1.512,2	100,0	1.318,3	100,0	1.043,1	100,0	1.363,9	100,0

*Gli importi comprendono imposte, sanzioni e interessi

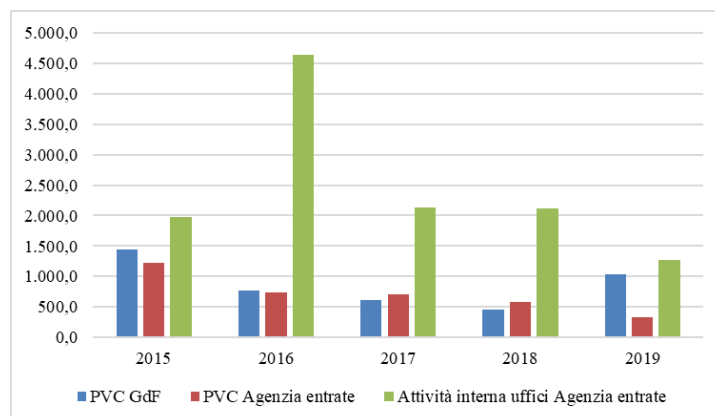
Fonte: Agenzia delle entrate

Nel grafico sono posti a confronto gli introiti da accertamento alla data del 31 dicembre 2019 basati su indagini esterne (distintamente per verbali GdF e verbali Agenzia entrate) con quelli derivanti da attività esclusivamente interna dell'Agenzia delle entrate.

LE ENTRATE DELLO STATO

GRAFICO 2.1

CONFRONTO INTROITI DA ACCERTAMENTI BASATI SULLE INDAGINI ESTERNE E SU ATTIVITÀ INTERNA
ANNO DI ESECUZIONE DELL'INDAGINE - DATI CUMULATI AL 31 DICEMBRE 2019



Fonte: Agenzia delle entrate

Nella tavola seguente sono riportati gli introiti conseguenti ad atti di accertamento supportati da controlli interni o esterni. Gli introiti, pur essendo cumulati, si caratterizzano per risultati non omogenei, con un picco di quelli derivanti dai controlli esterni effettuati nel 2015 e di quelli derivanti dai controlli interni effettuati nel 2016. Relativamente ai risultati del 2019, la flessione verificatasi è correlata esclusivamente ai controlli interni.

TAVOLA 2.10

DISTRIBUZIONE DELLE ENTRATE CUMULATE AL 31 DICEMBRE 2019 DISTINTE PER MEZZO ISTRUTTORIO
UTILIZZATO PER L'ACCERTAMENTO*

Anno di esecuzione	2015		2016		2017		2018		2019	
	Valore	%	Valore	%	Valore	%	Valore	%	Valore	%
Totale controlli esterni	2.688,4	57,5	1.512,2	24,6	1.318,3	38,3	1.043,1	33,0	1.362,7	51,8
Attività interna uffici Agenzia entrate**	1.983,7	42,5	4.642,6	75,4	2.127,3	61,7	2.116,4	67,0	1.269,0	48,2
Totale	4.672,1	100	6.154,9	100	3.445,6	100	3.159,5	100,0	2.631,7	100,0

*Gli importi comprendono imposte, sanzioni e interessi. La voce "interessi" non comprende gli interessi corrisposti unitariamente al tributo nei versamenti diretti F24.

**Inviti, questionari, indagini finanziarie, ecc.

Fonte: Agenzia delle Entrate

Sempre escludendo le posizioni esaminate ai fini della *voluntary*, la distribuzione tra le diverse tipologie di contribuenti del numero di accertamenti e della relativa maggiore imposta accertata (MIA), confrontata con i risultati dell'anno precedente (si veda la tavola 2.11) mette in luce, per i grandi contribuenti, una flessione in termini numerici (-4,5 per cento) e una crescita termini di MIA (+26,0 per cento).

Pure in crescita rispetto all'anno precedente si presentano i risultati numerici e finanziari concernenti i controlli nei confronti delle imprese di medie dimensioni, mentre in calo si presentano i risultati relativamente alle imprese di piccole dimensioni e ai professionisti.

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

TAVOLA 2.11

DISTRIBUZIONE ACCERTAMENTI ORDINARI PER TIPOLOGIA
ANNO 2018-2019

	Numero accertamenti 2018	Numero accertamenti 2019	MIA 2018 (milioni)	MIA 2019 (milioni)	Valore mediano MIA 2018 (migliaia)	Valore mediano MIA 2019 (migliaia)
Grandi contribuenti*	2.224	2.125	2.367	2.982	142	151
Imprese di medie dimensioni	9.986	10.043	3.646	4.373	49	48
Imprese di piccole dimensioni	140.238	113.677	8.920	8.264	12	14
Lavoratori autonomi**	-	21.771	-	334	-	5
Determinazione sintetica del reddito	2.784	1.850	53	30	7	6
Enti non commerciali	4.797	5.272	144	157	10	8
Altri acc. diversi da quelli su redditi di impresa e lavoro autonomo	102.904	112.500	1.511	1.366	2	2
Accertamenti <i>voluntary disclosure</i>	43.960	899	278	30	1	4
Totale	306.893	268.137	16.919	17.535	6	6

* Nella tipologia "Grandi contribuenti" sono riportati gli atti di accertamento eseguiti nei confronti di soggetti individuati dal Provvedimento del Direttore dell'Agenzia del 6 aprile 2009, ovvero con volume d'affari, ricavi e compensi di importo non inferiore a 100 milioni di euro.

** La tipologia "Lavoratori autonomi" nel 2018 era ricompresa nella tipologia "Imprese di piccole dimensioni".

Fonte: Agenzia delle entrate

2.1.4. La frequenza dei controlli sostanziali

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

A tal fine si è confrontato il dato numerico dei contribuenti inclusi nei diversi studi di settore³¹, con il numero di accertamenti, di tutte le tipologie, eseguiti nel quinquennio 2015-2019 per i medesimi aggregati.

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

I dati evidenziano un ulteriore generalizzato peggioramento nel 2019 del rapporto registrato nell'anno precedente. Risulta del tutto evidente come le probabilità di essere sottoposti a controllo siano molto limitate: a livello complessivo, per le categorie economiche indicate, i controlli eseguiti nel 2019 costituiscono l'1,8 per cento del totale dei soggetti considerati.

Tenuto conto che il sistema fiscale si incentra sull'adempimento spontaneo da parte dei contribuenti e considerati i comportamenti evasivi di massa che tuttora lo caratterizzano, deve rilevarsi come le frequenze dei controlli che l'Agenzia delle entrate riesce ad effettuare annualmente non sono sufficienti ad esercitare una adeguata deterrenza. Ciò anche in considerazione della misura delle sanzioni che in concreto vengono applicate nei casi di definizione bonaria delle violazioni e delle difficoltà di riscossione coattiva delle somme dovute.

Ciò è confermato dalla stabilità della misura dell'evasione fornita annualmente dai rapporti emanati dall'apposita Commissione ministeriale³², dalla quale può indirettamente desumersi l'inidoneità dell'azione di controllo dell'Amministrazione fiscale, per intensità e per modalità attuative, a modificare i comportamenti fiscali e a ridimensionare il fenomeno evasivo.

³¹ Tale dato, tenendo conto dei soggetti effettivamente attivi nel settore e non di quelli complessivamente censiti nel relativo codice Ateco, risulta più significativo ai fini della valutazione.

³² Si vedano le relazioni annuali sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale e contributiva redatte dalla Commissione prevista dall'art. 10-bis, comma 3, legge 31 dicembre 2009, n. 196.

LE ENTRATE DELLO STATO

TAVOLA 2.12

FREQUENZA DEI CONTROLLI SOSTANZIALI IN RAPPORTO ALLA NUMEROSITÀ DEI CONTRIBUENTI

Descrizione studio	N. contribuenti a cui si applicano*	Anno di esecuzione dei controlli					Incidenza % su platea				
		2015	2016	2017	2018	2019	2015	2016	2017	2018	2019
Locazione, valorizzazione, compravendita di beni immobili propri	182.304	2.936	2.175	2.805	2.190	1.448	1,6%	1,2%	1,5%	1,2%	0,8%
Intermediari del commercio	157.533	24.441	19.246	26.620	23.908	17.295	15,5%	12,2%	16,9%	15,2%	11,0%
Costruzioni	144.584	7.021	5.462	6.851	5.592	3.879	4,9%	3,8%	4,7%	3,9%	2,7%
Attività degli studi legali	125.180	1.373	1.308	1.634	1.350	1.083	1,1%	1,0%	1,3%	1,1%	0,9%
Installazione di impianti elettrici e idraulici-sanitari	124.367	2.727	2.229	2.834	2.775	1.699	2,2%	1,8%	2,3%	2,2%	1,4%
Studi medici	123.801	1.194	837	1.280	1.261	1.178	1,0%	0,7%	1,0%	1,0%	1,0%
Intonacatura, rivestimento e tinteggiatura	113.966	3.478	2.438	4.394	3.857	2.554	3,1%	2,1%	3,9%	3,4%	2,2%
Bar e caffè, gelaterie	102.571	3.500	3.021	4.389	4.519	3.577	3,4%	2,9%	4,3%	4,4%	3,5%
Servizi di ristorazione	99.002	3.860	2.700	3.637	2.778	1.851	3,9%	2,7%	3,7%	2,8%	1,9%
Servizi contabili e consulenze del lavoro	91.307	1.288	1.251	1.601	1.776	1.474	1,4%	1,4%	1,8%	1,9%	1,6%
Altre attività di servizi n.c.a.	71.031	2.228	1.686	2.686	2.445	1.878	3,1%	2,4%	3,8%	3,4%	2,6%
Totale	3.183.465	84.299	65.492	91.064	78.322	55.962	2,6%	2,1%	2,9%	2,5%	1,8%

* Contribuenti a cui si applicano gli studi di settore riferiti al periodo d'imposta 2017.

Fonte: Agenzia delle entrate

Ancora una volta si ribadisce l'esigenza di una diversa modalità realizzativa dell'attività di controllo fiscale che dovrebbe costituire il naturale complemento dell'utilizzo preventivo e persuasivo dei dati in possesso del sistema informativo (primi fra tutti quelli relativi alle fatture emesse e ricevute e ai corrispettivi conseguiti), già normativamente in parte previsto, ma ancora non compiutamente realizzato.

2.1.5. I risultati finanziari dell'attività di controllo sostanziale

Nella tavola che segue si riportano, con distinto riferimento alle diverse tipologie di atti e procedimenti, i risultati finanziari conseguiti a seguito dell'attività di accertamento e controllo sostanziale.

Il complesso degli introiti da accertamento conseguiti nel 2019 presenta una sensibile crescita rispetto a quelli del 2018. Escludendo gli introiti da gestione della *voluntary disclosure*, trattandosi di attività per gran parte non riconducibile ad un'attività di controllo sostanziale in senso proprio, l'incremento risulta più marcato e interessa esclusivamente l'adesione all'accertamento e il ravvedimento indotto da controllo. Al contrario, in flessione gli introiti derivanti dagli altri istituti deflativi (adesione verbali, acquiescenza, conciliazione giudiziale) e quelli relativi al Registro e ai Ruoli.

Oltre alle entrate da azione di accertamento in senso proprio, andrebbero pure riferite all'azione di controllo sostanziale dell'Agenzia una parte, sia pure minoritaria, delle entrate da "ravvedimento indotto". Nel rinviare ai dati esposti nella tavola 2.27, va qui precisato che la maggior parte dei ravvedimenti indotti deriva da segnalazioni concernenti omissioni o irregolarità nelle comunicazioni periodiche IVA degli anni d'imposta 2017-2019, attività questa più propriamente anticipatrice dei controlli *ex art. 54-bis* del DPR n. 633/1973 (controlli di liquidazione automatizzati). Si tratta di un intervento che previene il controllo *ex post* delle dichiarazioni e che dovrebbe contribuire a ridurre le omissioni e il fenomeno delle imposte dichiarate e non versate.

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

TAVOLA 2.13

ENTRATE DA ATTIVITÀ DI ACCERTAMENTO SOSTANZIALE PER TIPO DI DEFINIZIONE

(in milioni)

Entrate da Attività di Controllo Sostanziale (Accertamento)	2015	2016	2017	2018*	2019**
Ravvedimento operoso a seguito di attività istruttoria interna o esterna ***	112	132	133	156	234
Adesione ai verbali	548	275	100	30	6
Adesione all'accertamento	2.172	1.755	2.076	1.992	2.751
% adesione su totale.	36%	20%	28%	34%	41%
Acquiescenza	1.265	974	840	692	629
Conciliazione giudiziale	511	619	424	399	219
Registro	218	368	257	254	168
% registro su totale	3%	4%	3%	4%	2%
Ruoli	1.767	1.589	2.206	1.597	1.210
Voluntary disclosure - Atti di adesione	136	3.077	324	275	26
Voluntary disclosure - Atti di contestazione	84	1.035	76		
Definizioni art. 1, 2, 6 e 7 d.l. 119/2018				53	907
Altre modalità di definizione e altre tipologie di controllo	702	552	1.421	617	590
Totale	7.515	10.376	7.857	6.065	6.740
Totale al netto della voluntary disclosure	7.295	6.264	7.457	5.790	6.714

*Dato "adesione all'accertamento" del 2018 è stato modificato per evidenziare nella riga "Definizione art. 1, 2, 6 e 7 d.l. 119/2018" la componente relativa alla definizione agevolata art. 2 non presente nella tabella dello scorso anno.

**Dati 2019 di preconsuntivo.

***Interna (questionari e inviti) o esterna (processi verbali di constatazione).

Fonte: Agenzia delle entrate

Per un esame dell'azione svolta per il contrasto delle frodi tributarie si rinvia a quanto esposto nel paragrafo 3.6.2.

2.1.6. Le diverse modalità di definizione degli accertamenti

Nella tavola 2.14 sono riportati i dati numerici e finanziari relativi alle diverse modalità di definizione degli accertamenti. Si tratta di un'analisi particolarmente significativa ai fini di una valutazione complessiva della proficuità ed efficacia dell'azione di accertamento sostanziale.

Dalla tavola, nella quale non sono considerati i prodotti realizzati a seguito dei controlli effettuati sulle istanze di collaborazione volontaria negli anni 2016-2019, emerge la perdurante anomala frequenza degli accertamenti che si definiscono per inerzia del contribuente, pari al 30 per cento dei controlli eseguiti nel 2019 e al 39 per cento dei controlli eseguiti nel 2018. A ciò si aggiunga che oltre la metà dei controlli classificati nella voce "Altro" (complessivamente 23.806 controlli, pari all'8 per cento del totale) è risultata del tutto improduttiva di effetti favorevoli per l'Erario, secondo quanto emerge dalla tavola 2.15. In termini di entità finanziaria l'incidenza degli accertamenti definiti per inerzia del contribuente nel 2019 è pari al 40 per cento (nel 2018 era stata pari al 52 per cento). Anche in questo caso il dato, in sé molto negativo, peggiora ulteriormente se si tiene conto dei controlli inclusi nella voce "altro".

Anche dai risultati del 2019 si conferma, dunque, che una quota rilevante dell'attività di controllo sostanziale continua a indirizzarsi verso posizioni sostanzialmente patologiche (irreperibili, falliti, ecc.), che non hanno interesse né a definire bonariamente l'accertamento, usufruendo della riduzione delle sanzioni prevista dalla legge, né a contestarlo nella sede contenziosa. Tutto ciò comporta un giudizio prognostico alquanto negativo sull'esito delle relative procedure di riscossione e dovrebbe imporre un profondo mutamento delle tradizionali strategie di contrasto dell'evasione, sia attraverso una più selettiva programmazione dell'azione di controllo fiscale, evitando per quanto possibile di impegnarla su posizioni prevedibilmente non proficue in termini di esigibilità del credito erariale, sia sviluppando – come ripetutamente

LE ENTRATE DELLO STATO

suggerito dalla Corte - strumenti di controllo preventivo quali, ad esempio, l'obbligo di pagamento tracciato con effettuazione della ritenuta a cura dell'intermediario finanziario, ovvero l'adozione di sanzioni amministrative diverse e più efficaci di quelle meramente pecuniarie.

TAVOLA 2.14

ACCERTAMENTI ESEGUITI PER MODALITÀ DI DEFINIZIONE*										
Accertamenti eseguiti	2015		2016		2017		2018		2019	
Totale numero controlli	301.996		523.851		295.267		306.893		268.137	
di cui:										
definiti mediante istituti deflativi	141.783	(47%)	396.439	(76%)	111.170	(38%)	93.111	(30%)	79.517	(26%)
impugnati	35.341	(12%)	17.493	(3%)	31.500	(11%)	30.087	(10%)	12.836	(4%)
definiti per inerzia del contribuente	102.188	(34%)	68.043	(13%)	130.375	(44%)	120.626	(39%)	93.263	(30%)
non ancora imputati					2.047		1.469		58.715	
altro	22.684	(8%)	41.876	(8%)	20.175	(7%)	61.600	(20%)	23.806	(8%)
MIA complessiva	20.265,4		18.549,1		17.718,5		16.453,4		17.457,8	
di cui:										
definiti mediante istituti deflativi	4.765,6	(24%)	5.444,9	(29%)	3.697,1	(21%)	2.833,2	(17%)	3.731,8	(22%)
impugnati	6.154,0	(30%)	3.903,5	(21%)	5.041,4	(28%)	4.324,6	(26%)	2.774,3	(17%)
definiti per inerzia del contribuente	9.038,9	(45%)	6.206,8	(33%)	8.941,5	(50%)	8.633,1	(52%)	6.694,0	(40%)
non ancora imputati					38,4		98,0		3.968,6	
altro	306,9	(2%)	2.994,0	(16%)	0,1	(0%)	564,4	(3%)	289,0	(2%)

*Dati esclusi i controlli da *voluntary disclosure*

** Importi MIA espressi in milioni

Fonte: Agenzia delle entrate

TAVOLA 2.15

TIPOLOGIA DEFINIZIONE "ALTRO"

	Anno		
	2017	2018	2019
Annullati per autotutela	58,50%	16,4%	29,40%
Definizione art.13-bis, d.l. 78/2009	0,10%		
Con esito negativo	41,40%	13,8%	39,10%
Definizione art. 1 d.l. 119/2018		2,4%	30,00%
Definizione artt. 2 e 7 d.l. 119/2018		25,0%	
<i>Voluntary disclosure</i> autoliquidazione		42,4%	1,50%
Totale	100%	100%	100%

Fonte: Agenzia delle entrate

Nelle tavole 2.16 e 2.17 che seguono si riporta, rispettivamente, il numero e l'entità finanziaria degli accertamenti eseguiti distinguendo le modalità di definizione (definizione mediante istituti deflativi, impugnati, definiti per inerzia, altro) in ragione della dimensione economica e della natura giuridica del soggetto controllato (grandi contribuenti, imprese di medie dimensioni, ecc.).

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

TAVOLA 2/16

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

	SOCIETA' DI CAPITALI		SOCIETA' DI PERSONE		PERSONA FISICA		ALTRO		TOTALE	
	2018	2019	2018	2019	2018	2019	2018	2019	2018	2019
Soggetti accertati										
n. soggetti accertati	884	917	3	3	3	3	3	39	1.021	961
numero accertamenti	2.059	2.037	3	3	3	3	159	83	2.224	2.125
<i>di cui:</i>										
definiti mediante istuti deflativi	1.159	1.034	1	1	1	1	67	37	1.227	1.075
impugnati	609	437	1	1	1	1	64	9	734	447
definiti per inerenza del contribuente	52	43	1	1	1	1	2	9	54	37
non ancora imputati	8	47	1	1	1	1	44	9	48	44
altro	1.171	996	1	1	1	1	38	26	201	122
n. soggetti accertati	5.503	5.809	146	175	68	61	430	225	6.227	6.270
numero accertamenti	9.121	9.240	184	230	92	73	389	446	9.286	10.043
<i>di cui:</i>										
definiti mediante istuti deflativi	3.973	3.701	77	79	39	21	212	133	4.291	3.936
impugnati	2.617	1.575	54	26	30	16	193	95	2.894	1.712
definiti per inerenza del contribuente	1.065	915	18	25	21	10	96	74	1.200	1.024
non ancora imputati	49	1.698	4	4	4	2	102	102	55	1.864
altro	1.417	1.397	31	61	12	16	86	42	1.546	1.510
n. soggetti accertati	26.747	12.652	12.222	43.512	40.788	4.030	3.119	4.356	86.227	84.676
numero accertamenti	37.245	40.093	15.594	59.311	54.151	5.122	4.356	4.356	117.272	113.677
<i>di cui:</i>										
definiti mediante istuti deflativi	7.724	8.097	5.412	10.619	10.297	799	680	248	24.734	24.386
impugnati	2.932	2.954	1.961	4.177	4.177	700	1.978	1.978	12.830	5.573
definiti per inerenza del contribuente	18.995	15.087	5.828	4.225	37.655	26.933	2.872	1.978	65.350	48.223
non ancora imputati	4.339	10.612	90	3.500	240	13.009	45	1.201	610	28.322
altro	3.343	2.303	2.303	1.398	6.620	2.183	466	249	13.748	7.173
n. soggetti accertati	9	47	5	35	18.246	752	796	919	19.098	18.439
numero accertamenti	10	6	51	42	21.955	20.804	950	919	22.966	21.771
<i>di cui:</i>										
definiti mediante istuti deflativi	6	3	22	14	6.946	7.013	454	457	7.428	7.487
impugnati	2	7	7	5	1.943	630	35	35	2.102	670
definiti per inerenza del contribuente	1	5	6	9.021	6.837	108	95	95	9.134	6.938
non ancora imputati	1	1	9	108	4.153	1	233	109	4.396	4.280
altro	2	2	17	2	3.977	2.171	217	99	4.193	4.280
n. soggetti accertati	68	88	12	8	3.643	3	3.643	3.732	3.700	4.013
numero accertamenti	63	88	7	14	8	3	4.717	3.163	4.797	5.272
<i>di cui:</i>										
definiti mediante istuti deflativi	21	25	2	7	1	1	1.466	1.711	1.491	1.744
impugnati	15	7	1	1	1	1	825	1.099	860	1.409
definiti per inerenza del contribuente	10	21	4	7.751	1.751	1.411	1.411	1.411	1.411	1.411
non ancora imputati	23	32	1	39	1.265	2	39	1.265	41	1.301
altro	18	3	1	566	566	379	566	379	565	382
n. soggetti accertati	2.695	1.810	2.695	1.810	2.695	1.810	2.695	1.810	2.695	1.810
numero accertamenti	2.784	1.850	2.784	1.850	2.784	1.850	2.784	1.850	2.784	1.850
<i>di cui:</i>										
definiti mediante istuti deflativi	634	696	634	696	634	696	634	696	634	696
impugnati	239	58	239	58	239	58	239	58	239	58
definiti per inerenza del contribuente	9	9	9	9	9	9	9	9	9	9
non ancora imputati	353	353	353	353	353	353	353	353	353	353
altro	696	293	696	293	696	293	696	293	696	293
n. soggetti accertati	2.012	2.526	173	82.242	94.137	1.522	509	88.314	97.051	117.800
numero accertamenti	1.626	2.524	309	99.352	108.965	1.617	583	102.904	112.500	140.800
<i>di cui:</i>										
definiti mediante istuti deflativi	474	49	78	34.831	39.141	339	116	35.418	39.809	39.809
impugnati	271	138	30	9.625	3.732	302	39	10.288	3.924	3.924
definiti per inerenza del contribuente	983	1.044	147	18	39.784	33.662	745	229	41.664	35.063
non ancora imputati	11	732	2	81	593	21.056	13	150	619	22.019
altro	107	136	81	14.439	11.374	168	54	14.815	11.885	11.885
n. soggetti accertati	34.676	37.557	13.132	12.819	158.551	154.527	10.599	8.677	216.958	213.580
numero accertamenti	50.642	54.044	16.221	15.792	226.744	186.743	13.286	11.558	306.893	268.137
<i>di cui:</i>										
definiti mediante istuti deflativi	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
impugnati	13.439	13.340	5.610	5.491	70.446	57.551	3.616	3.155	93.111	79.517
definiti per inerenza del contribuente	9.501	5.111	2.085	688	16.194	6.212	2.337	825	30.087	12.836
non ancora imputati	21.114	17.004	5.999	4.388	87.999	67.990	5.694	3.791	120.626	93.263
altro	305	13.512	36	3.637	968	38.608	100	2.958	1.469	58.715
Totale	6.283	4.977	2.461	1.588	51.227	16.291	849	61.600	23.806	23.806

* Dati aggiornati al 31 marzo 2020.
** Dati non ancora definitivi.
Fonte: Agenzia delle entrate

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

Anche nel 2019 la gran parte degli accertamenti definiti per inerzia riguarda le imprese di minori dimensioni (48.223 su 113.677 accertamenti complessivamente eseguiti nei confronti di tali imprese, pari al 42,4 per cento, con un valore di 2.132 milioni su 8.224 milioni pari al 25,9 per cento). Rispetto al numero totale degli accertamenti effettuati nei confronti di tutte le tipologie di soggetti quelli definiti per inerzia relativi alle imprese minori costituiscono il 22,6 per cento, mentre in termini di maggiori imposte complessivamente accertate nei confronti di tutte le tipologie di soggetti, quelle definite per inerzia relative alle imprese minori costituiscono il 12,2 per cento.

Sempre con riferimento agli accertamenti definiti per inerzia, non meno preoccupanti, e in peggioramento rispetto all'anno precedente, appaiono i dati relativi alle società di capitali: 17.104 accertamenti definiti con tale modalità su 54.044 accertamenti complessivamente eseguiti su tale tipologia di contribuenti (31,6 per cento), con una entità finanziaria di 5.359 milioni su un totale di 10.753 milioni accertati complessivamente (49,8 per cento).

Stante la rilevanza e la tendenza crescente del fenomeno nel tempo, si può ipotizzare che la veste giuridica di società di capitali sempre più spesso venga utilizzata in modo strumentale.

Dalle tavole citate si ricava anche il dato relativo al rapporto esistente tra il numero degli accertamenti eseguiti e il numero complessivo dei soggetti accertati. Per ogni contribuente accertato risultano essere stati eseguiti 1,25 accertamenti. Tale rapporto sale al 2,22 per le società di capitali, e scende all'1,2 per le persone fisiche.

I dati riportati nella tavola 2.18, che comprendono anche i controlli delle istanze da collaborazione volontaria, fanno emergere nel 2019 l'assoluta prevalenza degli introiti correlati all'attività svolta nei confronti delle persone giuridiche, che costituisce l'81,1 per cento dell'introito complessivo. Quanto alla concentrazione dei risultati finanziari, si osserva che ben l'85,5 per cento dell'introito deriva da controlli che hanno comportato introiti unitari superiori a 100 mila euro (2.250 milioni di euro) e che di tale 85,5 per cento l'88,7 per cento (1.997,4 milioni di euro) deriva da controlli superiori a 100 mila euro su società ed enti.

Si deve confermare, dunque, quanto più volte rilevato in passato, sulla limitata incisività dell'azione di contrasto all'evasione diffusa delle persone fisiche, essendo evidente il maggiore scomputo esistente per tale categoria di contribuenti tra la proficuità teorica dell'azione di accertamento (importi accertati) e la proficuità reale (introiti effettivi).

TAVOLA 2.18

DISTRIBUZIONE DEGLI INTROITI DA CONTROLLI PER CLASSI DI RECUPERO
(INCLUSA VOLUNTARY DISCLOSURE) - ANNO 2019

(in milioni)

Tipologia Soggetto*	Introiti dell'anno 2019 da controlli sostanziali eseguiti nello stesso anno e negli anni precedenti						totale
	fino a 5.000€	da 5.001 a 20.000€	da 20.001 a 100.000€	da 100.001 a 1.000.000€	da 1.000.001 a 10.000.000€	oltre 10.000.000€	
Persone Fisiche e Società di Persone	144,7	55,6	28,4	30,9	46,4	10,5	316,5
<i>di cui:</i>							
IMPOSTE DIRETTE	125,2	43,9	22,1	23,0	39,3	10,5	264,0
IVA	8,3	6,6	2,7	3,6	1,9		23,1
IRAP	3,3	1,9	0,6	0,5	0,0		6,4
Altri tributi	7,9	3,2	3,0	3,7	5,2		23,0
Persone Giuridiche	15,2	38,1	85,3	272,3	451,4	1.273,7	2.136,1
<i>di cui:</i>							
IMPOSTE DIRETTE	9,0	24,1	54,4	186,2	341,9	1.172,2	1.787,8
IVA	4,1	8,8	16,8	39,0	38,5		107,3
IRAP	1,9	4,8	13,1	44,9	64,3	101,5	230,6
Altri tributi	0,1	0,3	1,0	2,3	6,6		10,4
Altro**	2,6	4,0	8,9	42,4	93,9	28,5	180,3
Totale	162,5	97,7	122,7	345,6	591,7	1.312,7	2.632,9

*Elaborazione effettuata in base al modello dichiarativo.

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

Fonte: Agenzia delle entrate

LE ENTRATE DELLO STATO

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

Come già rilevato in sede di Relazione per il 2018, le sanzioni accessorie previste dagli articoli 12³³ del d.lgs. n. 471 e 21³⁴ del d.lgs. n. 472 del 1997 dovrebbero costituire una componente non secondaria dell'intera strategia dei controlli fiscali, completando ed integrando le conseguenze di ordine meramente finanziario previste in caso di violazione agli obblighi tributari. L'applicazione di tali sanzioni, considerati gli effetti interdittivi in capo all'autore delle violazioni, riveste, pertanto, un autonomo e specifico rilievo.

Corrispondendo alle sollecitazioni formulate dalla Corte, l'Agenzia delle entrate ha fornito i dati, riportati nella tavola che segue, sull'applicazione delle suddette sanzioni nel periodo 2014-2019.

TAVOLA 2.19

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

Tipologia di sanzione	Irrogate						Eseguite						
	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2014	2015	2016	2017	2018	2019	
Sanzioni accessorie di cui all'art. 21 del d.lgs. 472 del 1997	Interdizione, per una durata massima di sei mesi, dalle cariche di amministratore, sindaco o revisore di società di capitali e di enti con personalità giuridica, pubblici o privati	16	2	0	0	0	56	0	0	0	0	0	0
	Interdizione dalla partecipazione a gare per l'affidamento di pubblici appalti e forniture, per la durata massima di sei mesi	12	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Interdizione dal conseguimento di licenze, concessioni o autorizzazioni amministrative per l'esercizio di imprese o di attività di lavoro autonomo e la loro sospensione, per la durata massima di sei mesi	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	1
	Sospensione, per la durata massima di sei mesi, dall'esercizio di attività di lavoro autonomo o di impresa diverse da quelle indicate nella lettera c)	18	19	52	24	30	13	17	19	29	15	20	2
	Totale articolo 21	46	23	52	24	30	70	17	19	29	15	20	3
Sanzioni accessorie di cui all'art. 12 del d.lgs. 471 del 1997	Provvedimenti di sospensione della licenza o dell'autorizzazione all'esercizio dell'attività ovvero dell'esercizio dell'attività medesima di cui all'art. 12 comma 2 del decreto legislativo n. 471 del 1997.	3.617	3.129	2.644	2.510	2.202	1.993	3.351	2.925	2.499	2.319	2.064	1.817
	Totale (articolo 21+ articolo 12)	3.663	3.152	2.696	2.534	2.232	2.063	3.368	2.944	2.528	2.334	2.084	1.820

Fonte: Agenzia delle entrate

Da quanto emerge il numero di sanzioni di cui all'art. 21 del d.lgs. n. 472/1997 continua a risultare estremamente esiguo, mentre il numero delle violazioni di cui all'art. 12, comma 2, del d.lgs. n. 471/1997, anch'esso particolarmente contenuto se confrontato alla vastità dei fenomeni

³³ L'art. 12, comma 2, del d.lgs. n. 471/1997, recante la disciplina delle sanzioni accessorie in materia di imposte dirette ed imposta sul valore aggiunto, prevede che "Qualora siano state contestate ai sensi dell'articolo 16 del decreto legislativo 18 dicembre 1997, n. 472, nel corso di un quinquennio, quattro distinte violazioni dell'obbligo di emettere la ricevuta fiscale o lo scontrino fiscale compiute in giorni diversi, anche se non sono state irrogate sanzioni accessorie in applicazione delle disposizioni del citato decreto legislativo n. 472 del 1997, è disposta la sospensione della licenza o dell'autorizzazione all'esercizio dell'attività ovvero dell'esercizio dell'attività medesima per un periodo da tre giorni ad un mese. In deroga all'articolo 19, comma 7, del medesimo decreto legislativo n. 472 del 1997, il provvedimento di sospensione è immediatamente esecutivo. Se l'importo complessivo dei corrispettivi oggetto di contestazione eccede la somma di euro 50.000 la sospensione è disposta per un periodo da un mese a sei mesi".

³⁴ L'art. 21 del d.lgs. n. 472 del 1997, recante disposizioni generali in materia di sanzioni amministrative per violazioni alle norme tributarie, prevede al comma 1 le seguenti sanzioni: a) l'interdizione, per una durata massima di sei mesi, dalle cariche di amministratore, sindaco o revisore di società di capitali e di enti con personalità giuridica, pubblici o privati; b) l'interdizione dalla partecipazione a gare per l'affidamento di pubblici appalti e forniture, per la durata massima di sei mesi; c) l'interdizione dal conseguimento di licenze, concessioni o autorizzazioni amministrative per l'esercizio di imprese o di attività di lavoro autonomo e la loro sospensione, per la durata massima di sei mesi; d) la sospensione, per la durata massima di sei mesi, dall'esercizio di attività di lavoro autonomo o di impresa diverse da quelle indicate nella lettera c).

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

evasivi alla repressione dei quali la sanzione è finalizzata, risulta in costante e sensibile diminuzione negli anni considerati.

Emerge, pertanto, l'esigenza di un attento monitoraggio dell'attività in materia, anche allo scopo di poter valutare gli effettivi esiti derivanti dall'applicazione delle suddette sanzioni quando la stessa sia demandata ad organismi esterni quali Camere di Commercio, Comuni ecc.³⁵.

Va, peraltro, tenuto presente che in generale l'esecuzione delle sanzioni accessorie è possibile solo dopo che il provvedimento di irrogazione sia divenuto definitivo (e ciò, in caso di ricorso proposto dal contribuente, può avvenire anche a notevole distanza dalla data di emissione dell'atto), ed è comunque esclusa in caso di definizione agevolata.

2.1.8. L'utilizzo dell'accertamento sintetico

Nella tavola che segue si espongono i dati relativi al numero di accertamenti sintetici effettuati ai fini dell'IRPEF nel quinquennio 2015-2019, ai sensi dell'art. 38, commi dal quarto al settimo, del d.P.R. n. 600, e i correlati introiti conseguiti.

Nel 2019 sono stati eseguiti soltanto 1.850 accertamenti sintetici, con un decremento del 33,5 per cento rispetto al già modesto risultato del 2018.

Come si rileva dalla precedente tavola 2.5, ben 395 accertamenti, cioè oltre il 21 per cento del totale, ha comportato una maggiore imposta ricompresa tra 0 e 1.549 euro, fatto questo che appare in evidente contrasto con la natura stessa dell'accertamento sintetico che presuppone per la sua sostenibilità una rilevante divergenza tra il reddito dichiarato e quello sinteticamente accertabile.

A ciò si aggiunga che, secondo quanto emerge dalla tavola 2.16, 450 accertamenti di tale natura (oltre il 24 per cento del totale)³⁶ si sono definiti per mera inerzia del contribuente, con prevedibili conseguenze negative in termini di introito delle somme accertate.

Alla luce dei dati riportati si deve rilevare come l'accertamento sintetico non sia sufficientemente valorizzato nella complessiva strategia dei controlli fiscali, dopo che nel recente passato era stato utilizzato per arrischiate aspettative di gettito³⁷.

Va segnalata, dunque, l'esigenza di un utilizzo oculato ma più intenso dello strumento, soprattutto quando gli incrementi patrimoniali non giustificati, desumibili dalle indagini finanziarie e dagli altri elementi informativi di cui l'Amministrazione fiscale dispone, ne possono consentire motivatamente l'impiego.

TAVOLA 2.20

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

Numero Accertamenti Sintetici IRPEF n. accertamenti eseguiti	2015	2016*	2017*	2018*	2019*
<i>di cui (per tipologia contribuente):</i>					
Numero Accertamenti sintetici su soggetti titolari di Reddito professionale o d'impresa	1.373	707	696	867	633
Evasori totali o para-totali	1.653	762	800	1.115	574
Altre tipologie di reddito	2.801	1.343	528	802	643
Esiti finanziari conseguiti al 31/12/2019** (milioni)*	23,60	8,65	4,90	3,70	1,00

* Anno di consuntivazione.

** Dati aggiornati al 4 febbraio 2020.

Fonte: Agenzia delle entrate

³⁵ Manca allo Stato un'applicazione in grado di estendere automaticamente a tutti gli enti interessati la conoscenza della sanzione irrogata per i provvedimenti di propria competenza.

³⁶ Ai quali si deve aggiungere, come illustrato in sede di commento alla tavola 2.13, una quota rilevante degli accertamenti i cui esiti non sono stati ancora classificati e che, come avvenuto per gli anni precedenti, risulteranno poi definiti per inerzia.

³⁷ Ci si riferisce all'art. 83, commi 8 e 9, del d.l. n. 112 del 2008, convertito dalla legge n. 133/2008 e al d.l. n. 78 del 2010, convertito dalla legge n. 122/2010, che al nuovo accertamento sintetico aveva correlato una previsione di maggior gettito di ben 741,2 milioni nel 2011, 708,8 milioni nel 2012 e 814,7 milioni nel 2013.

LE ENTRATE DELLO STATO

2.1.9. Il ricorso alle indagini finanziarie

Dopo la drastica riduzione delle indagini finanziarie autorizzate dall’Agenzia delle entrate che si era registrata nel 2015 (-61,4 per cento rispetto al 2014), e dopo la contenuta ripresa del 2017 (+9,2 per cento rispetto all’anno precedente) nel 2019 prosegue, seppur ridimensionata, la crescita dello scorso anno, con 6.145 contribuenti sottoposti ad indagine finanziaria a fronte dei 5.881 nel 2018 (+4,5 per cento).

Tuttavia, secondo quanto emerge dalla tavola che segue, il loro numero resta molto lontano da quello degli anni dal 2010 al 2014. In ripresa, rispetto al 2018 è anche la maggiore imposta accertata per effetto delle stesse indagini (+48,5 per cento).

Complessivamente è confermato l’indebolimento complessivo dell’azione di controllo fiscale verificatosi nel corso degli ultimi anni e la persistente sottoutilizzazione di uno strumento di indagine particolarmente efficace quale è l’Anagrafe dei rapporti finanziari nella quale, come è noto, confluiscono tutte le informazioni sulle movimentazioni finanziarie realizzate³⁸.

Come più volte messo in rilievo dalla Corte in passato, l’attuale sostanziale mancata utilizzazione dell’Anagrafe dei rapporti ai fini dell’innalzamento della *tax compliance* contraddice la generalizzata utilizzazione della stessa, dopo l’entrata in operatività del dPCM 5 dicembre 2013, n. 159, ai fini della determinazione dell’indicatore ISEE per l’accesso alle prestazioni sociali agevolate³⁹.

Va, inoltre, ricordato che soltanto dal gennaio 2017, con l’art. 3 del d.l. n. 193 del 2016, convertito dalla legge 225/2016, è stato consentito all’Agenzia delle entrate e alla sua emanazione Agenzia delle entrate-riscossione di utilizzare “le banche dati e le informazioni alle quali è autorizzata ad accedere sulla base di specifiche disposizioni di legge, anche ai fini dell’esercizio delle funzioni relative alla riscossione nazionale” riequilibrando in tal modo la posizione rispetto a quella dei creditori privati dopo l’emanazione dell’art. 492-*bis* del c.p.c., che ha reso possibile un’ampia utilizzazione dell’anagrafe anche per la ricerca dei conti da pignorare.

Vanno pure tenute presenti le modifiche apportate dall’art. 16-*quater* del d.l. n. 119 del 2018, convertito dalla legge n. 136/2018, e all’art. 11 del d.l. n. 201 del 2011, convertito nella legge n. 214/2011, che hanno tra l’altro esteso alla Guardia di finanza il potere, già attribuito all’Agenzia delle entrate, di utilizzare le informazioni presenti nell’Anagrafe dei rapporti anche per le analisi del rischio di evasione.

Sempre con riferimento alla disciplina dell’Anagrafe dei rapporti va segnalato che con i commi da 681 a 686 dell’art. 1 della legge n. 160 del 2019 è stata prevista una più ampia possibilità di utilizzo delle banche dati per il contrasto dell’evasione fiscale e, in particolare, a consentire l’impiego su ampia scala dell’archivio dei rapporti finanziari. Le nuove disposizioni, infatti, consentono l’utilizzazione dei dati finanziari per l’effettuazione sistematica di analisi di rischio al fine di “far emergere posizioni da sottoporre a controllo e incentivare l’adempimento spontaneo”.

Va detto che è proprio su tale secondo aspetto, quello della incentivazione dell’adempimento spontaneo che si può individuare la più significativa portata innovativa della disposizione, considerato che al miglioramento della qualità dell’azione di accertamento, che dovrebbe conseguire all’incrocio sistematico dei dati fiscali e finanziari, non si accompagnerà con ogni probabilità un significativo incremento numerico delle posizioni controllate, a causa dei limiti operativi nei quali versa oggi l’Amministrazione. È, pertanto, auspicabile che in futuro i dati vengano utilizzati anche e soprattutto in chiave preventiva, insieme a tutte le altre informazioni di cui dispone l’Amministrazione fiscale (dati contabili, dati strutturali, consumi, ecc.) e con le cautele necessarie ai fini della tutela della riservatezza, per informare e supportare il contribuente già nella fase dell’adempimento, mettendolo pienamente in condizione di

³⁸ Per un’approfondita analisi in materia si richiama la deliberazione 26 luglio 2017, n. 11/2017/G, concernente l’utilizzo dell’anagrafe dei rapporti finanziari ai fini dell’attività di controllo fiscale.

³⁹ L’art. 11 del dPCM n. 159 cit. reca specifiche disposizioni per il controllo, preventivo, automatico e generalizzato, con modalità telematica, dei dati finanziari contenuti nella dichiarazione sostitutiva unica (DSU) presentata dal richiedente la prestazione sociale agevolata, attraverso il confronto con i dati in possesso dell’Anagrafe dei rapporti finanziari gestita dall’Amministrazione fiscale.

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

conoscere gli elementi sui quali sarà poi valutata la sua effettiva capacità contributiva, in una logica persuasiva prima ancora che nella fase dell'accertamento.

TAVOLA 2.21

AGENZIA DELLE ENTRATE - INDAGINI FINANZIARIE AUTORIZZATE E MAGGIORE IMPOSTA ACCERTATA
(in milioni)

Anno	Numero contribuenti sottoposti ad indagine finanziaria autorizzata	Numero Accertamenti IIDD, IRAP, IVA assistiti da Indagini finanziarie	Maggiore Imposta Accertata (IIDD, IRAP, IVA)
2010	11.577	9.371	866
2011	16.628	10.869	1.129
2012	19.076	11.872	1.201
2013	14.773	12.069	1.134
2014	11.644	11.460	1.078
2015	4.498	5.426	409
2016	2.523	2.773	178
2017	2.755	2.393	213
2018	5.881	4.539	239
2019	6.145	6.337	355

Fonte: Agenzia delle entrate

2.1.10. L'applicazione degli indici sintetici di affidabilità fiscale

Va ricordato come dal periodo d'imposta 2018 sono entrati in operatività, in luogo degli studi di settore, i nuovi indici sintetici di affidabilità fiscale (ISAF) per gli esercenti attività di impresa, arti o professioni. Con tali indici, previsti dall'art. 9-bis del d.l. n. 50 del 2017, convertito nella legge n.96 del 2017, la cui entrata in operatività è stata poi differita al periodo d'imposta 2018 dall'art. 1, comma 931, della legge n. 205 del 2017, si è inteso favorire più efficacemente l'emersione spontanea di redditi imponibili. Più specificamente, gli indici sono indicatori che, misurando attraverso un metodo statistico-economico, dati e informazioni relativi a più periodi d'imposta, forniscono una sintesi di valori tramite la quale sarà possibile verificare la normalità e la coerenza della gestione professionale o aziendale dei contribuenti, correlando ad esse specifici benefici. Con l'introduzione degli indici è stata contemporaneamente prevista la progressiva eliminazione degli effetti derivanti dall'applicazione dei parametri e degli studi di settore⁴⁰.

TAVOLA 2.22

AGENZIA DELLE ENTRATE

APPLICAZIONE DEGLI STUDI DI SETTORE E DEGLI INDICI SINTETICI DI AFFIDABILITÀ IN SEDE DI DICHIARAZIONE

Periodo d'imposta	Numero contribuenti che hanno applicato gli studi di settore	Numero contribuenti originariamente congrui a Studi di Settore	Incidenza sui contribuenti che hanno applicato gli studi di settore (%)	Contribuenti con adeguamento in dichiarazione			
				Nr.	Incidenza sui contribuenti che hanno applicato gli studi di settore (%)	Maggiore base imponibile	
						migliaia di euro	valore medio in euro ¹
2010	3.482.862	2.402.103	69,00%	412.165	11,8	3.131.352	7.597
2011	3.454.706	2.386.487	69,08%	399.889	11,6	3.072	7.683
2012	3.672.836	2.693.803	73,34%	334.441	9,1	2.220	6.639
2013	3.643.894	2.602.593	71,42%	347.292	9,5	2.204	6.346
2014	3.613.884	2.376.808	65,77%	363.729	10,1	2.320	6.379
2015	3.587.846	2.318.613	64,60%	349.027	9,7	2.359	6.758
2016*	3.418.548	2.176.554	63,67%	302.927	8,9	2.123	7.009
2017*	3.231.283	2.082.015	64,43%	277.364	8,6	2.182	7.866
Periodo d'imposta	Nr. contribuenti che hanno applicato gli indici sintetici di affidabilità fiscale	Nr. contribuenti con un punteggio di affidabilità superiore a 6	Incidenza sui contribuenti che hanno applicato gli indici sintetici di affidabilità fiscale (%)	Contribuenti con che hanno dichiarato Ulteriori componenti positivi per migliorare il profilo di affidabilità			
				Nr.	Incidenza sui contribuenti che hanno applicato gli indici sintetici di affidabilità fiscale (%)	Maggiore base imponibile	
						migliaia di euro	valore medio in euro
2018 **	3.189.127	2.323.330	72,85%	293.475	9,2	2.519.168	8.584

¹ Per contribuente con adeguamento in dichiarazione

* Dati aggiornati al 21/12/2018

** Dati aggiornati al 26/02/2020

Fonte: Agenzia delle entrate

⁴⁰ Con il d.m. 23 marzo 2018 sono stati approvati i primi 69 indici.

LE ENTRATE DELLO STATO

Dal confronto dei dati forniti dall’Agenzia delle entrate relativamente agli indici con quelli precedentemente prodotti per gli studi di settore, emerge un incremento del numero di soggetti che li hanno applicati in sede di dichiarazione e un incremento della maggiore base imponibile.

Per quanto riguarda invece la numerosità degli accertamenti eseguiti mediante l’utilizzo delle risultanze dell’applicazione degli studi di settore (GERICO), la netta flessione del 2019 riflette, secondo quanto riferisce l’Agenzia, la scelta operata dal legislatore di puntare sempre più su strumenti di promozione della *compliance* quali l’invio di comunicazioni di anomalia, l’inserimento di dati nel “cassetto fiscale” ai fini dell’emersione spontanea di basi imponibili.

TAVOLA 2.23

ESITI DELL’ATTIVITÀ DI CONTROLLO POSTA IN ESSERE MEDIANTE L’APPLICAZIONE DELLE RISULTANZE DELL’APPLICAZIONE GERICO

	2015	2016*	2017*	2018*	2019*
Accertamenti eseguiti	8.149	3.765	2.529	1.814	1040
<i>di cui</i>					
<i>definiti mediante istituti deflativi</i>	53,80%	52,46%	45,63%	52,73%	51,44%
<i>impugnati</i>	15,40%	13,66%	14,78%	13,02%	7,39%
<i>definiti per inerzia del contribuente</i>	22,40%	21,49%	26,23%	23,33%	17,27%
<i>altro</i>	8,40%	12,39%	13,35%	10,92%	23,90%
MIA*	103	42	26	18	13

*importi espressi in milioni di euro

Fonte: Agenzia delle entrate

2.1.11. La collaborazione dei Comuni

Nelle tavole che seguono sono illustrati i prodotti realizzati e le relative somme riconosciute ai Comuni per effetto dell’attività svolta dai Comuni ai fini dell’azione di accertamento sostanziale dei tributi erariali, ai sensi dell’art. 1 del d.l. n. 203 del 2005, convertito nella legge n. 248 del 2005 e dell’art. 83, commi 16 e 17, del d.l. n. 112 del 2008, convertito dalla legge n. 133 del 2008. Nel 2019 il numero di accertamenti realizzati con il contributo dei Comuni risulta in ulteriore leggera flessione rispetto all’anno precedente (-2,4 per cento); se si considera il primo anno dell’ultimo quinquennio nel 2019, il numero degli accertamenti realizzati con il contributo dei Comuni risulta più che dimezzato (-58,6 per cento).

TAVOLA 2.24

NUMERO ACCERTAMENTI REALIZZATI CON CONTRIBUTO DEI COMUNI*

Direzioni Regionali	2015	2016	2017	2018	2019
Abruzzo	8	4	2	0	0
Basilicata	5	0	1	0	0
Calabria	353	230	142	111	82
Campania	12	12	9	9	11
Emilia-Romagna	341	160	284	192	220
Friuli-Venezia-Giulia	36	26	17	9	22
Lazio	18	11	7	4	13
Liguria	234	153	206	108	123
Lombardia	345	161	206	130	163
Marche	48	26	8	20	25
Molise	6	5	2	0	0
Piemonte	69	42	60	63	35
Puglia	20	19	8	3	5
Sardegna	11	39	18	5	4
Sicilia	220	91	60	72	27
Toscana	140	108	84	48	41
Trentino-Alto Adige	1	6	1	1	0
Umbria	0	9	15	12	11
Valle D’ Aosta	1	1	0	0	0
Veneto	102	53	42	49	34
Totale	1.970	1.156	1.172	836	816

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

Fonte: Agenzia delle entrate

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

Nel 2019 i Comuni che hanno dato luogo al maggior numero di accertamenti sono quelli dell'Emilia-Romagna (220 controlli) seguiti da quelli della Lombardia (163 controlli), della Liguria (123 controlli) e della Calabria (82 controlli). Pur prendendo in considerazione l'intero quinquennio risulta del tutto marginale l'apporto all'azione di controllo fiscale recato dai comuni di numerose regioni quali Abruzzo, Basilicata, Campania, Umbria, Lazio, Molise, Puglia, Trentino-Alto Adige e Valle d'Aosta.

Sempre relativamente agli accertamenti effettuati su segnalazione dei Comuni, nella tavola che segue sono riportati i dati degli incassi generati negli anni 2015 - 2018⁴¹. Gli importi indicati rappresentano una quota delle somme complessivamente introitate dall'Erario⁴².

Rispetto all'anno precedente, nel 2018 l'ammontare complessivamente riconosciuto ai Comuni è diminuito (-13,3 per cento, passando da 13,1 a 11,4 milioni di euro. Del tutto preminenti gli introiti assegnati nel 2018 a Comuni ubicati nelle regioni Lombardia ed Emilia-Romagna che, complessivamente considerati, assorbono nell'anno il 50,7 per cento del totale erogato.

TAVOLA 2.25

ACCERTAMENTI EFFETTUATI SU SEGNALAZIONI DEI COMUNI E SOMME LORO RICONOSCIUTE

Regione (dei Comuni segnalanti)	Numero accertamenti con contributo dei Comuni*				Somme riconosciute ai Comuni per attività svolta**			
	2015	2016	2017	2018	2015	2016	2017	2018
Abruzzo	16	19	12	3	82,3	82,5	122,2	54.436
Basilicata								
Calabria	402	359	296	251	495,2	397,2	402,6	299.161
Campania	23	16	8	8	76,4	66,4	25,2	34.138
Emilia-Romagna	901	601	454	444	4.455,0	3.080,7	3.226,3	3.386.251
Friuli-Venezia-Giulia	55	36	31	23	127,8	322,5	62,3	39.771
Lazio	12	7	6	3	318,6	119,4	146,4	102.450
Liguria	358	261	263	247	1.131,9	1.033,2	1.097,3	856.040
Lombardia	818	588	469	383	6.414,5	5.180,1	4.935,7	3.276.024
Marche	89	84	67	49	420,3	356,8	310,6	224.650
Molise		1				1,5		1.150
Piemonte	149	105	76	86	1.275,4	847,7	621,8	960.856
Puglia			1	1			5,0	20.816
Sardegna	9	16	38	37	17,8	24,7	59,0	48.115
Sicilia			126	93			119,3	49.424
Toscana	246	231	200	193	961,0	877,9	1.310,5	937.560
Trentino-Alto Adige								
Umbria	4	1	10	7	14,1	1,0	41,2	19.081
Valle d'Aosta								
Veneto	181	140	114	108	1.023,8	645,7	662,9	1.096.253
Totale	3.263	2.465	2.171,00	1936	16.814,0	13.037,2	13.148,7	11.406,2

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

** Importi in migliaia di euro

Fonte: Agenzia delle entrate

⁴¹ Si ricorda che la percentuale riconosciuta ai Comuni, originariamente fissata al 33 per cento degli incassi, è stata elevata al 50 per cento per il 2011 (art. 2, comma 10, lett. b, del d.lgs. n. 23/2011) e poi al 100 per cento per gli anni dal 2012 al 2019 (art. 1, comma 12-bis, del d.l. n. 138 del 2011, convertito dalla legge n. 148 del 2011, come modificato dall'art. 10, comma 12-duodecies, d.l. n. 192 del 2014, convertito dalla legge n. 22 del 2015 e, successivamente, dall'art. 4, comma 8-bis, del d.l. n. 193 del 2016, convertito dalla legge n. 225 del 2016. Con l'articolo 34 del decreto-legge n. 124 del 2019, convertito dalla legge n. 157 del 2019, il compenso è stato confermato nella misura del 100 per cento anche per gli anni 2020 e 2021.

⁴² Va anche tenuto presente che l'art. 18, comma 9, del d.l. n. 78 del 2010, convertito dalla legge n. 122 del 2010, ha stabilito che "gli importi che lo Stato riconosce ai Comuni a titolo di partecipazione all'accertamento sono calcolati al netto delle somme spettanti ad altri Enti ed alla Unione europea. Sulle quote delle maggiori somme in questione che lo Stato trasferisce alle Regioni a statuto ordinario, a quelle a statuto speciale e alle Province autonome di Trento e di Bolzano, spetta ai predetti Enti riconoscere ai Comuni le somme dovute a titolo di partecipazione all'accertamento".

LE ENTRATE DELLO STATO

Nella tavola che segue si riportano le maggiori somme riconosciute nel periodo 2008-2018 ai Comuni che maggiormente hanno utilizzato questo strumento di finanziamento. Considerando l'intero periodo, spiccano le positive *performance* dei Comuni di Milano, Genova, Torino e Bergamo. Poco significativo appare il risultato conseguito dal Comune di Roma, tenuto conto della eccezionale dimensione demografica ed economica della città, superiore a quella di intere Regioni.

TAVOLA 2.26

MAGGIORI SOMME RICONOSCIUTE AI COMUNI

Comune	2008-2014	2015	2016	2017	2018	Totale
Arezzo (Ar)	549.205,8					549.205,8
Baranzate (Mi)	-			271.438,9		271.438,9
Bergamo (Bg)	3.173.232,6	473.834,8	377.941,6	505.165,6	309.652,3	4.839.826,9
Bologna	1.429.351,8					1.429.351,8
Campegine	87.451,7					87.451,7
Castelfranco Emilia	69.263,9					69.263,9
Castel San Pietro Terme (Bo)	935.021,2		496.462,0			1.431.483,2
Cernusco sul Naviglio (Mi)	-		319.462,2			319.462,2
Cesena	363.309,9					363.309,9
Cinisello Balsamo	459.258,7					459.258,7
Flero (Bs)	-		368.784,8			368.784,8
Formigine (Mo)	1.385.114,0					1.385.114,0
Gambettola	35.149,7					35.149,7
Genova (Ge)	3.140.573,2	1.027.740,9	989.499,8	964.367,0	760.112,6	6.882.293,5
Lovere (Bg)	-			456.856,9		456.856,9
Maranello	394.884,2					394.884,2
Milano (Mi)	4.690.002,3	2.350.241,9	1.746.765,9	1.307.252,1	745.811,4	10.840.073,6
Mirandola	141.140,8					141.140,8
Modena (Mo)	1.279.549,6	492.507,5			245.679,6	2.017.736,7
Palau (Ot)	325.293,3					325.293,3
Prato (Po)	1.159.992,6	532.796,8	524.140,3	751.619,9	416.837,0	3.385.386,5
Ravenna (Ra)	-	364.550,0				364.550,0
Reggio di Calabria (Rc)	-	397.723,1		250.565,7		648.288,8
Reggio nell'Emilia (Re)	1.213.450,3	586.274,4	594.680,2	447.166,6		2.841.571,4
Rimini (Rn)	1.637.913,0	269.127,7			235.576,2	2.142.616,8
Roma (Rm)	467.809,0					467.809,0
San Giovanni in Persiceto	77.512,6			635.455,9	1.519.052,3	2.232.020,7
Sasso Marconi	127.682,9					127.682,9
Soliera	119.859,7					119.859,7
Torino (To)	2.894.309,2	989.809,4	681.634,4	504.080,7	820.977,9	5.890.811,6
Trieste (Ts)	-		316.845,2			316.845,2
Asiago	-				649.968,3	649.968,3
Cassina De' Pecchi	-				299.167,6	299.167,6
Totale	26.156.331,8	7.484.606,4	6.416.216,3	6.093.969,3	6.002.835,1	52.153.958,8
Totale nazionale	54.564.758,1	16.813.977,29	13.037.223,14	13.148.688,66	1.936,00	97.566.583,23

Fonte: Agenzia delle entrate

I modesti effetti prodotti dalla misura in questi anni, della quale hanno fruito in modo significativo un numero ristretto di Comuni concentrati in poche Regioni italiane, confermano la sua relativa efficacia. Andrebbero, pertanto, ricercate altre forme di cooperazione incentivata tra l'Amministrazione centrale e gli Enti territoriali, non finalizzate direttamente all'azione di accertamento, ma indirizzate a favorire l'adempimento spontaneo dei contribuenti, utilizzando pienamente e in modo tra loro combinato la vasta mole di informazioni e notizie in possesso dei Comuni a seguito dello svolgimento della loro attività istituzionale e le informazioni e i dati dell'Anagrafe tributaria.

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

2.1.12. Il ravvedimento operoso

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

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

Nella tavola che segue vengono riportati il numero di comunicazioni inviate ai contribuenti e il numero e gli importi dei versamenti effettuati nell'anno 2019 ai sensi dell'art. 13 del d.lgs. n. 472 del 1997 relativamente ai periodi d'imposta dal 2014 al 2019, distinguendo i versamenti effettuati dai contribuenti "spontaneamente" da quelli indotti dalle comunicazioni inviate dall'Agenzia delle entrate (art. 1, commi 634 e ss., legge n. 190 del 2014) e da quelli indotti da attività istruttoria di controllo attivata dagli uffici.

Complessivamente, nel corso dell'anno 2019 il ravvedimento operoso spontaneo e quello indotto dalle comunicazioni "cambia verso" hanno determinato versamenti riferiti ai periodi d'imposta dal 2014 al 2019 per 2,9 miliardi di euro.

Il solo ravvedimento indotto, a fronte di oltre 2,8 milioni di comunicazioni inviate, ha determinato 873 mila ravvedimenti per un importo complessivo di 1,6 miliardi di euro.

Particolarmente rilevanti risultano fino al 2019 i risultati delle lettere inviate ai contribuenti in relazione alle liquidazioni periodiche IVA. A fronte di complessive 1.270.480 comunicazioni per i periodi d'imposta dal 2017 al 2019 sono stati conseguiti 218.966 ravvedimenti con un introito di poco inferiore a 1,3 miliardi di euro. Va tenuto presente come tale attività anticipi la liquidazione dell'imposta prevista dall'art. 54-*bis* del d.P.R. n. 633 del 1972 a seguito della presentazione della dichiarazione annuale IVA. Di fatto, con tale azione anticipata si è estesa alla generalità dei contribuenti la particolare fattispecie prevista dal comma 2-*bis* del suddetto articolo applicabile in caso di pericolo per la riscossione⁴³.

Sul piano generale si osserva come, in prospettiva, il fenomeno del ravvedimento dovrebbe progressivamente ridursi al crescere della capacità dell'Amministrazione fiscale di gestire la posizione dei contribuenti utilizzando tempestivamente le diverse informazioni che affluiscono nel sistema informativo e prevenendo in questo modo errori e omissioni.

Per ulteriori elementi conoscitivi in materia si rinvia al paragrafo 3.3.

⁴³ Secondo il quale "Se vi è pericolo per la riscossione, l'ufficio può provvedere, anche prima della presentazione della dichiarazione annuale, a controllare la tempestiva effettuazione dei versamenti dell'imposta, da eseguirsi ai sensi dell'articolo 1, comma 4, del decreto del Presidente della Repubblica 23 marzo 1998, n. 100, degli articoli 6 e 7 del decreto del Presidente della Repubblica 14 ottobre 1999, n. 542, nonché dell'articolo 6 della legge 29 dicembre 1990, n. 405".

LE ENTRATE DELLO STATO

TAVOLA 2.27

IL RAVVEDIMENTO OPEROSO NEGLI ANNI DI IMPOSTA 2014-2019
ATTIVITÀ 2019

Tipologia di ravvedimento	A.I. 2018		A.I. 2019		Totale 2014-2019				
	N. comunicazioni inviate dall'FAE	Ravvedimenti ricevuti Numero * Importo**	Accertamenti successivi all'invio delle comunicazioni	N. comunicazioni inviate dall'FAE	Ravvedimenti ricevuti Numero * Importo**	Accertamenti successivi all'invio delle comunicazioni	N. comunicazioni inviate dall'FAE	Ravvedimenti ricevuti Numero * Importo**	Accertamenti successivi all'invio delle comunicazioni
Totale versamenti da ravvedimento operoso (riscosso 2016-2017-2018-2019) di cui:									
spontaneo (senza di qualsiasi sollecitazione da parte dell'Amministrazione),		644.872	-						
indotto da comunicazione cambiata verso	738.268	644.872	-	124.170	11.429	8.020	2.781.619	873.553	1.641
<i>di cui relativi a:</i>									
Più criteri reddituali									
Rilievi di canoni e sostanziale constatati in sede di attività istruttoria esterna									
Redditi di lavoro autonomo rientranti nell'esercizio di arte e professione abituale o prestazioni di lavoro autonomo non esercitate abitualmente									
Omessa o parziale registrazione, da parte dei fornitori, delle cessioni di beni e delle prestazioni di servizi									
Omessa presentazione della dichiarazione IVA	34.762	21.394	13.643				304.161	235.666	123
Presentazione della dichiarazione IVA con compilazione solo quadro VA	1.267	522	219				19.765	15.478	7
Compensi percepiti per avere concorso alla raccolta effettuata per il tramite degli appalti di cui all'art. 110, comma 6, del TUFPS									
Mancato invio dichiarazione							283.869	126.156	51
Omessa presentazione della comunicazione dei dati delle liquidazioni periodiche IVA retrovamente al primo trimestre dell'anno di riferimento, pur in presenza di dati di fatture emesse dal contribuente	46.972	19.756	11.010	124.170	11.429	8.020	216.134	52.814	24
Omessa presentazione della comunicazione dei dati delle liquidazioni periodiche IVA retrovamente al secondo trimestre dell'anno di riferimento, pur in presenza di dati di fatture emesse dal contribuente									
COMMON REPORTING STANDARD (CRS) NUOVI CRITERI 2016									
Comunicazioni periodiche IVA - invio lettere di invito alla compliance	570.862	76.982	552.488	699.618	141.984	707.738	1.270.480	218.966	1.280

*Importi espressi in milioni di euro

Fonte: dati Agenzia delle entrate

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

2.1.13. La liquidazione delle imposte risultanti dalle dichiarazioni e dagli atti

Tra le attività poste in essere dall’Agenzia delle entrate grande rilievo finanziario continua ad avere la liquidazione delle imposte risultanti dalle dichiarazioni e dagli atti. I risultati di tale attività derivano, in modo pressoché automatico, dal comportamento non corretto tenuto da una parte dei contribuenti in sede di autoliquidazione (quantificazione e versamento) dei tributi dovuti sulla base delle dichiarazioni fiscali e degli atti presentati.

Osservando l’ultimo quinquennio di attività, nel 2019 si rileva un incremento del numero di comunicazioni di irregolarità emesse a seguito delle procedure di liquidazione automatizzata delle imposte emergenti dalle dichiarazioni dei redditi e dell’IVA rispetto all’anno precedente. Si è passati, infatti, da 5,8 milioni nel 2018 a 6,0 milioni (+4,1 per cento). Al netto della parte di comunicazioni non ancora esitate (cioè non ancora pagate né iscritte a ruolo nell’anno) risulta in calo il numero delle comunicazioni incassate (-4,4 per cento). Resta elevato il numero di comunicazioni annullate in autotutela, nel 2019 pari all’11,6 per cento del totale di quelle esitate a fronte dell’11,9 per cento nel 2018 e dell’8,8 per cento nel 2017.

Al riguardo si ribadisce l’esigenza che l’Agenzia delle entrate analizzi accuratamente le cause di un persistente elevato numero di comunicazioni annullate a distanza di diversi anni dall’introduzione della dichiarazione IRPEF precompilata⁴⁴. E’, comunque, evidente come l’elevato numero di autotutele sia da mettere in relazione con la elevata complessità della normativa di riferimento.

In diminuzione, ma pur sempre elevato, nel 2019 il numero di comunicazioni di irregolarità che hanno generato un ruolo, con una incidenza sulle comunicazioni esitate che passa dal 59,1 al 58,6 per cento. Anche di tale fenomeno l’Amministrazione dovrebbe approfondire le cause, poiché esso appare sintomatico di un rapporto deteriorato con il contribuente, che preferisce non aderire alla prima sollecitazione di pagamento, nonostante la riduzione delle sanzioni, e attendere il successivo ruolo.

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

TAVOLA 2.28

ATTIVITÀ DI LIQUIDAZIONE AUTOMATIZZATA – NUMERO COMUNICAZIONI DI IRREGOLARITÀ

Attività di “liquidazione automatizzata” (art. 36-bis e 54-bis)	2015	2016	2017	2018	2019
Comunicazioni di irregolarità emesse*	6.654.945	5.968.026	4.772.586	5.752.735	5.986.900
<i>Incassate</i>	2.091.596	1.713.161	1.234.432	1.246.238	1.191.950
<i>Annulate in autotutela</i>	720.385	609.377	352.488	509.142	460.089
<i>Iscritte a ruolo</i>	2.092.266	2.428.150	2.426.799	2.533.181	2.341.035
<i>non ancora esitate al 31/12</i>	1.750.698	1.217.338	758.867	1.464.174	1.993.826

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

Fonte: Agenzia delle entrate

In ordine all’entità finanziaria dell’attività di liquidazione automatizzata, nella tavola che segue sono riportati i dati relativi al quinquennio 2015-2019.

L’introito complessivo conseguito nell’anno 2019 per effetto della suddetta attività di liquidazione ammonta, sulla base dei dati di preconsuntivo forniti dall’Agenzia, a 10.908 milioni, con un decremento di 270 milioni rispetto al 2018 (-2,4 per cento). Concorrono a tale contrazione le entrate derivanti dai controlli svolti su campione unico, passate da 239 milioni nel 2018 a 177

⁴⁴ Va tenuto, comunque, presente che parte delle comunicazioni di irregolarità riguarda i modelli riportanti le liquidazioni periodiche IVA.

LE ENTRATE DELLO STATO

milioni nel 2019 (-25,9 per cento), le entrate da ruoli conseguenti alla liquidazione automatizzata, che fanno registrare una diminuzione pari al 5,2 per cento, passando da 3.997 milioni nel 2018 a 3.791 milioni nel 2019; in minima parte le entrate da versamenti F24 rimasti costanti (da 6.941 milioni nel 2018 a 6.940 milioni nel 2019, pari a -0,01 per cento).

TAVOLA 2.29

ATTIVITÀ DI LIQUIDAZIONE – INTROITI DA COMUNICAZIONI DI IRREGOLARITÀ

		(in milioni)				
		2015	2016	2017	2018	2019*
Entrate da “liquidazione automatizzata” (art. 36-bis e 54-bis) e da “liquidazione atti sottoposti a registrazione” (versamenti diretti e da ruolo**)		6.892	8.013	10.797	11.178	10.908
di cui:						
Entrate da “liquidazione automatizzata” (art. 36-bis e 54-bis)	da versamenti diretti F24***	4.097	4.651	5.459	6.941	6.940
	da ruolo	2.579	3.163	5.094	3.997	3.791
Entrate da “liquidazione atti sottoposti a registrazione”	da versamenti diretti F23	216	199	244	239	177

* Dati 2019 di preconsuntivo

** Tali dati sono relativi all'imposta di registro (versamenti diretti modello F23 e ad altre entrate erariali per le quali, allo stato attuale, non è disponibile la suddivisione in tributo, interessi e sanzioni. Per il 2015 sono compresi anche gli importi riscossi a seguito di *voluntary disclosure* mentre per il 2016 le riscossioni da *voluntary* sono distribuite tra il tributo+interessi (codice tributo unico) e le sanzioni.

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

Fonte: Agenzia delle entrate

2.1.14. Imposte dichiarate e non versate

I dati esposti nella tavola che segue, pur incompleti relativamente ai periodi d'imposta 2016 e 2017, a causa dei ritardi verificatisi nelle procedure di controllo automatizzato delle dichiarazioni, rivelano la persistente anomala dimensione che continua ad avere il fenomeno del mancato versamento delle imposte dichiarate (IVA, ritenute, imposte proprie), divenuto da tempo una impropria modalità di finanziamento e in non pochi casi una modalità di arricchimento illecito, attraverso condotte preordinate all'insolvenza.

Nella tavola sono riportate le somme dichiarate e non versate distintamente per tipologia di tributo, per numero di contribuenti e per scaglioni di ammontare delle imposte, relativamente ai periodi d'imposta dal 2010 al 2017 (per le annualità 2016 e 2017 mancano ancora i dati relativi alle ritenute non versate).

In lieve miglioramento rispetto all'annualità precedente, la situazione rilevata per il 2015, ultima annualità completa disponibile, che ha fatto registrare omissioni per 14,3 miliardi di euro, a fronte dei 14,5 miliardi del 2014. Sostanzialmente stabili le omissioni relative all'IVA nel 2016, pari a 6,6 miliardi di euro a fronte dei 6,7 miliardi dell'anno precedente. Nuovamente in ripresa nel 2017 l'ammontare degli omessi versamenti nel settore delle imposte proprie (2,8 miliardi di euro), dopo la positiva flessione che si era registrata nel 2016 (2,5 miliardi).

Pur nell'incompletezza dei dati forniti dall'Agenzia delle entrate, si conferma un'elevata frequenza degli omessi versamenti nella fascia da 20.000 a 100.000 euro, circostanza questa che fa ritenere limitate le possibilità di un successivo recupero di una quota significativa dei crediti da parte dell'Erario.

Quanto al numero di posizioni coinvolte, pur nell'incompletezza dei dati forniti per le ultime annualità esso sembrerebbe destinato a una contenuta riduzione rispetto ai quasi 3 milioni del 2015, ultimo anno per il quale si dispone dei dati complessivi.

Come più volte segnalato dalla Corte, la rilevanza e gravità del fenomeno richiederebbero, oltre alla massima efficacia ed incisività nell'azione di recupero dei tributi non spontaneamente versati, l'adozione di nuove strategie finalizzate a salvaguardare più efficacemente gli interessi dell'Erario già nella fase dell'adempimento spontaneo, adottando soluzioni analoghe a quelle già praticate per le spese di ristrutturazione edilizia e per quelle finalizzate al risparmio energetico,

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

assoggettate all'obbligo di pagamento tracciato con effettuazione della ritenuta a cura della banca tramite la quale viene effettuato il pagamento.

TAVOLA 2.30

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

Classe Periodo di imposta	Tributo		fino a 5.000		da 5.001 a 20.000		da 20.001 a 100.000		da 100.001 a 1.000.000		oltre 1.000.000		Totale	
	contribuenti	importo	contribuenti	importo	contribuenti	importo	contribuenti	importo	contribuenti	importo	contribuenti	importo	contribuenti	importo
2010	IVA	430.852	689,6	152.647	1.491,3	51.467	1.890,7	3.167	730,6	169	369,8	638,302	5.172,0	
	imposte proprie	1.160.836	1.218,7	135.921	1.261,7	27.192	2.006	27.192	411,7	54	116,5	1.326.009	4.006,2	
	ritenute	392.269	318,2	56.855	566,0	22.077	856,3	2.825	618,1	83	173,8	474.109	2.532,3	
totale	1.983.957	2.216,5	345.423	3.319,0	100.736	3.744,5	7.998	1.760,4	306	660,1	2.438.420	11.710,5		
2011	IVA	472.742	771,5	177.126	1.735,0	60.032	2.189,7	3.527	816,6	161	325,9	713.588	5.836,7	
	imposte proprie	1.377.141	1.465,8	166.774	1.547,4	33.005	2.366	3.527	471,2	45	83,4	1.579.331	4.771,0	
	ritenute	422.644	354,2	65.019	649,0	25.759	990,7	3.061	662,7	73	130,3	516.556	2.786,9	
totale	2.272.527	2.591,4	408.919	3.931,4	118.796	4.383,7	8.954	1.950,5	279	539,5	2.809.475	13.396,5		
2012	IVA	573.161	931,9	204.955	2.005,8	68.974	2.492,6	3.478	796,4	154	299,1	850.722	6.525,8	
	imposte proprie	1.403.613	1.532,6	168.612	1.560,0	32.474	1.179,1	2.311	480,0	48	89,4	1.607.058	4.841,1	
	ritenute	442.323	389,3	71.321	710,1	29.299	1.132,5	3.251	705,8	105	240,3	546.298	3.178,2	
totale	2.419.097	2.853,9	444.888	4.275,8	130.747	4.804,2	9.040	1.982,2	307	629,1	3.004.079	14.545,2		
2013	IVA	589.672	966,2	210.987	2.058,7	69.779	2.539,6	753,7	1.088	108	231,4	873.983	6.549,6	
	imposte proprie	1.404.515	1.539,9	170.399	1.578,0	32.969	1.196,4	2.145	419,1	49	85,7	1.610.077	4.819,0	
	ritenute	481.798	419,2	73.582	730,1	29.359	1.127,8	3.128	667,0	108	202,3	587.975	3.146,5	
totale	2.475.985	2.925,2	454.968	4.366,9	132.107	4.863,8	8.710	1.839,7	265	519,5	3.072.035	14.513,1		
2014	IVA	586.430	970,2	217.824	2.130,0	71.749	2.676,6	3.881	800,9	102	222,3	879.986	6.800,0	
	imposte proprie	1.372.428	1.517,9	169.414	1.572,3	32.133	1.161,6	1.854	365,5	45	84,2	1.575.874	4.701,5	
	ritenute	482.534	391,5	66.508	660,4	26.055	1.015,2	3.059	623,2	81	268,1	578.237	2.958,4	
totale	2.441.392	2.879,7	453.746	4.362,7	129.937	4.853,3	8.794	1.789,6	228	574,6	3.034.097	14.459,8		
2015	IVA	535.033	897,2	210.287	2.057,7	67.921	2.587,8	4.364	820,9	93	309,0	817.698	6.672,7	
	imposte proprie	1.331.095	1.471,5	164.393	1.521,5	30.698	1.049,9	1.536	299,6	32	61,4	1.527.754	4.458,9	
	ritenute	498.974	399,4	65.869	651,6	25.881	1.035,9	3.802	722,5	99	313,6	594.625	3.122,9	
totale	2.365.102	2.768,1	440.549	4.230,8	124.500	4.726,6	9.702	1.843,0	224	684,0	2.940.077	14.254,5		
2016	IVA	476.956	805,8	209.186	2.064,5	72.313	2.808,4	5.819	919,9	224	764,274	6.596,6		
	imposte proprie	802.907	855,1	86.632	804,4	17.419	641,2	2.071	207,1	-	908,171	2.487,8		
	ritenute	-	0,0	-	0,0	-	0,0	-	0,0	-	-	0,0		
totale	1.279.863	1.640,9	295.818	2.868,9	89.732	3.449,6	7.032	1.127,0	-	-	1.672.445	9.086,3		
2017	IVA	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
	imposte proprie	960.992	1.112,4	131.630	1.054,4	26.672	327,3	1.275	138,3	-	-	1.120,569	2.832,4	
	ritenute	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
totale	1,0	1,121,4	0,1	1,054,4	0,0	527,3	0,0	1,383	-	-	1,120,569	2,832,4		

*I dati relativi ai diversi anni di imposta, con particolare riguardo a quelli più prossimi, non sono da considerare consolidati poiché il processo di controllo automatizzato delle dichiarazioni non è ancora definitivamente concluso.
Rilevazione dei dati effettuata il 3 marzo 2020.
Fonte: Agenzia delle entrate

LE ENTRATE DELLO STATO

2.1.15. La rateazione dei crediti tributari dell'Agenzia delle entrate

L'attività di rateazione gestita dall'Agenzia delle entrate deriva essenzialmente dall'attività di accertamento sostanziale e dall'attività di controllo automatizzato delle dichiarazioni *ex art. 36-bis* del d.P.R. n. 600/1973 e *54-bis* del d.P.R. n. 633/1972.

Quanto alla prima, limitato continua ad essere l'andamento delle rateazioni accordate.

Nella tavola seguente si riportano, per ciascun esercizio finanziario, i relativi importi, distinti per classi di valore.

Il dato del 2019, in aumento rispetto a quello dell'anno precedente, è tuttavia fortemente influenzato da una partita di rateazioni di importo particolarmente elevato (888 milioni) nella fascia oltre i 50 milioni di euro. Escludendo tale partita i risultati del 2019 farebbero registrare una ulteriore flessione rispetto agli anni precedenti.

TAVOLA 2.31

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

(in milioni)

Importi rateizzati al 31/12	fino a 5.000 euro	da 5.001 a 20.000 euro	da 20.001 a 100.000 euro	da 100.001 a 1.000.000 euro	da 1.000.001 a 50.000.000 euro	oltre 50.000.000 euro	Totale
2012	87,3	376,2	656,0	723,3	682,5	242,4	2.767,7
2013	87,2	350,9	602,7	689,1	558,2	0,0	2.288,1
2014	86,6	328,0	547,7	659,4	769,5	82,6	2.473,9
2015	84,7	280,9	499,4	576,0	456,3	0,0	1.897,3
2016	61,0	208,5	397,8	497,1	395,9	0,0	1.560,2
2017	67,2	215,4	403,3	468,2	389,9	0,0	1.543,9
2018	51,2	172,4	316,6	390,3	309,6	0,0	1.240,2
2019	40,3	120,4	207,2	282,6	578,1	888,0	2.116,5

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

Fonte: Agenzia delle entrate

Nella tavola che segue è riportato il numero di atti di accertamento oggetto di rateazione nell'ultimo quinquennio, l'ammontare degli importi rateizzati e di quelli riscossi. Dai dati relativi al primo anno del periodo osservato emerge una percentuale di riscossione degli importi rateizzati del 91,27 per cento. Per gli anni successivi la percentuale del riscosso risulta fisiologicamente decrescente stante il maggior ammontare di rate non ancora scadute.

TAVOLA 2.32

ATTI DI ACCERTAMENTO OGGETTO DI RATEAZIONE

(in milioni)

Anno di consuntivazione	2015	2016	2017	2018	2019
Numero atti oggetto di rateazione	75.674	57.464	62.512	48.071	35.260
Importi totali rateizzati*	1.897,3	1.560,2	1.543,9	1.240,2	2.116,5
Importi riscossi ratealmente*	1.731,7	1.231,8	1.049,8	619,6	1.453,8
Percentuale di riscosso su rateizzato	91,3%	79,0%	68,0%	50,0%	68,7%

Fonte: Agenzia delle entrate

Nella tavola seguente si dà conto dell'azione di recupero conseguente alle rateazioni indotte da azione di accertamento non pagate. Secondo quanto emerge circa il 50,5 per cento degli importi rateizzati a seguito dell'azione di accertamento svolta nel 2015 ha dato luogo al mancato pagamento delle rate.

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

TAVOLA 2.33

ESITI DELL'AZIONE DI RECUPERO CONSEGUENTE A RATEAZIONI DA ACCERTAMENTO NON PAGATE

(in milioni)

Anno di consuntivazione	2015	2016	2017	2018	2019
Numero atti con mancato pagamento delle rate	13.981	10.021	10.840	3.346	152
<i>di cui solo iscritti a ruolo</i>	9.607	7.252	8.853	3.086	150
<i>di cui con attivazione procedure esecutive</i>	4374	2769	1987	260	2
Importo atti con mancato pagamento delle rate	957,8	835,2	530,9	112,2	3,3
<i>di cui solo iscritti a ruolo</i>	654,5	504,1	440,6	92,8	3,2
<i>di cui con attivazione procedure esecutive</i>	303,3	331,2	90,2	19,3	0,1
Somme riscosse su partite relative ad atti oggetto di rateazione	23,3	18,2	8,7	1,3	0,0
<i>di cui solo iscritti a ruolo</i>	17,0	12,0	7,5	1,2	0,0
<i>di cui con attivazione procedure esecutive</i>	6,3	6,2	1,2	0,2	
Importo posizioni mancato pagamento (Residuo)	934,5	817,0	522,2	110,8	3,3
<i>di cui solo iscritti a ruolo</i>	637,6	492,1	433,1	91,7	3,2
<i>di cui con attivazione procedure esecutive</i>	297,0	325,0	89,0	19,1	0,1

Fonte: Agenzia delle entrate

Nella tavola che segue si riportano i dati relativi alle rateazioni indotte da comunicazioni di irregolarità accordate negli anni dal 2015 al 2019, nonché il numero e l'ammontare dei mancati pagamenti degli importi rateizzati. Secondo quanto emerge, prendendo a riferimento le rateazioni del 2015, oltre il 34 per cento risulta non pagato, da ciò si può dedurre che un'elevata mole di rateazioni è determinata da intenti dilatori dell'azione esecutiva.

TAVOLA 2.34

RATEAZIONI DA COMUNICAZIONI DI IRREGOLARITÀ (36-BIS E 54-BIS)

Anno	2015	2016*	2017	2018	2019
Numero posizioni oggetto di rateazione	599.778	590.132	650.119	523.226	307.342
Importi Totali Rateizzati					
<i>di cui:</i>					
da controlli automatizzati (36-bis e 54-bis)	6.006,9	5.663,9	6.500,8	5.149,4	3.341
<i>di cui:</i>					
Imposta					
Interessi					
Sanzioni					
Importi riscossi ratealmente al 31/12/2019	3.736,9	3.392,3	2.670,1	2.362,6	1.809,0
<i>di cui:</i>					
credito originario	3.527,8	3.244,4	2.576,3	2.282,7	1.751,8
interessi da rateazione	209,2	147,9	93,8	79,9	57,2
Numero posizioni con mancato pagamento delle rate	227.064	183.690	170.935	52.912	0
Importo richiesto per mancato pagamento delle rate*	2.068,2	1.660,9	1.548,8	549,2	0
<i>di cui solo iscritto a ruolo</i>	2.068,2	1.660,9	1.548,8	549,2	0
<i>di cui con attivazione procedure esecutive</i>	-	-	-	-	-

*Importi in milioni

Fonte: Agenzia delle entrate

2.1.16. I controlli dell'Agenzia delle entrate relativi al settore territoriale

L'attività di controllo posta in essere nel 2019 dall'Agenzia delle entrate relativamente al settore territoriale è ripilogata nella tavola 2.35.

LE ENTRATE DELLO STATO

TAVOLA 2.35

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

ATTIVITÀ	2015			2016			2017			2018*			2019**		
	Numero controlli eseguiti	Risorse umane impiegate (anni/uomo)	Esiti finanziari conseguiti al 31/12/2015 (in milioni)	Numero controlli eseguiti	Risorse umane impiegate (anni/uomo)	Esiti finanziari conseguiti al 31/12/2016 (in milioni)	Numero controlli eseguiti	Risorse umane impiegate (anni/uomo)	Esiti finanziari conseguiti al 31/12/2017 (in milioni)	Numero controlli eseguiti	Risorse umane impiegate (anni/uomo)	Esiti finanziari accertati (variazioni di rendita)	Numero controlli eseguiti	Risorse umane impiegate (anni/uomo)	Esiti finanziari accertati (variazioni di rendita)
Numero classamenti delle L.I.U. verificati nel merito	420.234	397	134	451.407	427	122	459.013	434	145	505.318	114,4	539.036	510	122,4	
Controlli in sopralluogo sulle L.I.U. presentate con DOGFA	63.620			63.968			63.872			63.084		62.215			
Numero di particelle trattate a seguito degli elenchi pubblicati in GU al 31/12/2009 relative a fabbricati non presenti in catasto o ad ampliamenti non registrati	16.755	6	3	24.301	9	10,9	16.345	6	5,6	10.578	12,1	15.204	11	27,5	
Numero di particelle trattate contenute negli elenchi pubblicati in GU al 31/12/2009 relative a fabbricati che hanno perso i requisiti di ruralità***	12.380	7	0,82	5.142	3	0,7									
Numero microzone revisionate ai sensi dell'art. 1, comma 335, LF 2005															
Revisione puntuale del casamento (Art. 1 comma 336 LF 2005)	5.546	11	6,7	5.424	11	3,5									
Verifica all'attualità dell'appartenenza alle categorie B/4															
*I dati del 2019 devono intendersi come provvisori in quanto sono in corso gli affollamenti a seguito della pubblicazione dei censimenti 2019.															
**A seguito del decreto legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Articolo 13, comma 14-ter) i fabbricati rurali iscritti nel Catasto dei terreni devono essere dichiarati ai Catasti edilizio urbano. Pertanto è venuta meno l'esigenza di accertare che i soggetti intestatari di un fabbricato rurale possiedono i "requisiti di ruralità" e, quindi, non debbano dichiarare il fabbricato al Catasto edilizio urbano.															
Fonte: Dati Agenzia entrate - settore territorio															

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

Nel 2019 il numero dei classamenti delle unità immobiliari urbane verificati nel merito⁴⁵ è aumentato a 539,0 mila a fronte dei 505,3 mila dell'anno precedente (+6,7 per cento). Mentre, i controlli svolti in sopralluogo sulle unità immobiliari urbane presentate con DOCFA hanno avuto un leggero calo, passando da 63.084 a 63.215 (-1,4 per cento).

Gli esiti finanziari dei suddetti controlli, in termini di variazioni di rendita, sono passati da 114,4 milioni nel 2018⁴⁶ a 122,4 milioni nel 2019 (+7,0 per cento).

In aumento il numero di controlli su particelle trattate a seguito degli elenchi pubblicati in G.U. al 31 dicembre 2009, relative a fabbricati non presenti in catasto o ad adempimenti non registrati, passato da 10,6 mila nel 2018 a 15,2 mila nel 2019, con un incremento del 43,7 per cento, pur registrando una diminuzione del 9,3 per cento rispetto al quinquennio.

Continua la costante flessione del numero di revisioni puntuali del classamento (*ex art. 1, comma 336, legge finanziaria 2005*), che passa da oltre 3.300 nel 2018 a poco più di 2.600 nel 2019 (-21,8 per cento). Tali revisioni nel 2013 erano state 11.011.

In ordine alle iniziative volte alla migliore conoscenza e localizzazione degli immobili presenti sul territorio nazionale, l'Agenzia ha riferito della ormai prossima migrazione delle proprie procedure (relative al settore catastale) nel nuovo ambiente denominato Sistema Integrato del Territorio (SIT). Si tratta di un sistema informativo territoriale che integra le informazioni grafiche (elementi geometrici, posizionali e rappresentazioni del territorio) con le informazioni alfanumeriche (attributi censuari).

L'impianto del SIT è basato sulla realizzazione di un'infrastruttura unica in architettura web, non più frammentata tra cartografia, archivio censuario terreni, urbano e planimetrico, dove tutte le entità sono georiferite agli oggetti cartografici e distribuite in un continuo geografico unitario.

Il SIT, oltre che finalizzato alla gestione della fiscalità immobiliare, potrà supportare le pubbliche amministrazioni, i cittadini, le imprese e i professionisti nei molteplici processi di gestione del territorio e degli immobili.

Quanto alle attività operative, l'azione dell'Amministrazione è indirizzata al miglioramento della qualità delle informazioni catastali e ipotecarie, all'aggiornamento ed evoluzione del sistema cartografico del catasto e al presidio del territorio, al fine di garantire il costante aggiornamento degli archivi censuari e cartografici.

A tal fine è stata garantita la trattazione tendenziale nell'anno di tutti gli atti di aggiornamento; il canale telematico è stato ulteriormente potenziato; è stata incrementata la consultazione delle mappe catastali attraverso il Servizio WMS (*Web Map Service*) e attraverso il Geoportale Cartografico Catastale. È stata adottata, inoltre, una nuova versione della procedura *Pregeo 10*, finalizzata ad un più facile aggiornamento della cartografia e del censuario del catasto terreni che dovrebbe produrre un incremento della percentuale di registrazione automatica degli atti di aggiornamento geometrico con contestuale immediato aggiornamento della cartografia e dell'archivio censuario.

A tali attività si accompagna la progressiva migrazione di tutte le procedure informatiche messe a disposizione dei professionisti, nella "scivania del territorio", un nuovo ambiente di lavoro, con tecnologia *client server*, destinato ad ospitare anche servizi trasversali.

Infine, è in fase di realizzazione una evoluzione del programma *Docfa*, per la dichiarazione in catasto delle nuove costruzioni e delle variazioni delle unità immobiliari già censite.

Quanto al miglioramento della qualità delle banche dati, vanno evidenziati gli interventi finalizzati a garantire la completa integrazione e coerenza dei dati degli immobili censiti al

⁴⁵ La verifica nel merito è una attività di controllo sulle unità immobiliari presentate ed accettate che si svolge in Ufficio. La parte in sopralluogo, invece, rappresenta un sottoinsieme del precedente per le quali è stato necessario/obbligatorio procedere anche con la verifica in sopralluogo.

⁴⁶ I dati dell'anno 2018, rispetto allo scorso anno sono stati parzialmente modificati in quanto, a seguito del rilascio della nuova piattaforma "Itaca", è stata affinata la modalità di calcolo che ha fatto rilevare degli errori. In particolare, le maggiori variazioni si sono riscontrate nella misurazione della "variazione in incremento della rendita" (colonna esiti finanziari accertati).

LE ENTRATE DELLO STATO

Catasto e le attività necessarie a garantire completezza e coerenza dei soggetti titolari dei diritti reali su detti immobili, nonché la completa informatizzazione dei dati di pubblicità immobiliare.

Per l'aggiornamento della cartografia proseguono le attività che consentiranno il recupero della precisione dei fogli di mappa e la costruzione delle congruenze geometriche al fine di garantire il *continuum* territoriale tra fogli di mappa adiacenti e quindi la piena navigabilità nel senso moderno del termine.

È tuttora in corso una sperimentazione per l'inserimento speditivo di immobili non rappresentati in cartografia, ma esistenti nella realtà, individuati grazie al confronto tra cartografia e ortofoto ad alta risoluzione; gli esiti della sperimentazione servono a valutare la possibilità di innovare l'istituto delle cd. "lustrazioni catastali", ossia delle verificazioni ordinarie quinquennali finalizzate all'aggiornamento d'ufficio del catasto.

Quanto al presidio del territorio, è stata svolta l'attività di accertamento catastale per gli immobili di proprietà privata segnalati dai Comuni (art. 1, comma 336, legge n. 311 del 2004), per i fabbricati non dichiarati al Catasto ai quali è già stata attribuita una rendita presunta (art. 2, comma 36, del d.l. n. 262 del 2006, convertito dalla legge n. 286 del 2006) e per gli immobili per i quali è stata rilevata la mancata presentazione degli atti di aggiornamento catastale da parte dei soggetti obbligati (art. 1, comma 277, della legge n. 244 del 2007).

In merito al problema, tuttora irrisolto, della riforma strutturale della disciplina relativa al sistema estimativo del Catasto fabbricati, l'Agenzia ha riferito sulle procedure avviate a seguito dell'unico decreto legislativo emanato in attuazione della delega prevista dall'art. 2 della legge 11 marzo 2014, n. 23, e cioè il d.lgs. 17 dicembre 2014, n. 198, relativo alla composizione, alle attribuzioni e al funzionamento delle Commissioni censuarie.

Relativamente alle 106 Commissioni censuarie provinciali, i componenti, nominati tra il 2015 e il 2016 (tre sezioni con sei componenti effettivi e sei supplenti ciascuna), sono in buona parte decaduti.

Quanto alla Commissione censuaria centrale, non è stato finora mai nominato il presidente ed è necessario sostituire parte dei componenti nominati con decreto 13 dicembre 2017.

2.1.17 Il contenzioso di Agenzia entrate

L'andamento del contenzioso tributario dell'Agenzia delle entrate conferma le tendenze già evidenziate dalla Corte nelle Relazioni sul rendiconto degli ultimi esercizi. I dati analizzati, fino al terzo grado di giudizio, si riferiscono al triennio 2017-2019 e si basano sulle informazioni fornite dall'Agenzia stessa⁴⁷.

La tavola che segue evidenzia i dati relativi ai ricorsi di I grado. Alla data del 31 dicembre 2019, il carico dei ricorsi pendenti ammontava a circa 102 mila unità, con un decremento del 13 per cento rispetto all'anno precedente e del 27 per cento rispetto al 2017. La riduzione è determinata dal minor numero di ricorsi pervenuti nell'anno, diminuiti del 15 per cento rispetto al 2018. Continua, altresì, il *trend* decrescente delle sentenze emesse, con una diminuzione del 19 per cento rispetto all'esercizio precedente.

TAVOLA 2.36

RICORSI DI I GRADO

	2017	2018	2019
Nr. ricorsi di ricorsi pervenuti	71.066	69.306	58.868
Nr. ricorsi in carico al 31/12	138.717	117.048	101.826
Totale sentenze	104.799	92.071	74.902
Completamente favorevoli all'Amm.ne	47.733	42.969	35.547
completamente sfavorevoli all'Amm.ne	29.701	24.302	18.631

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Agenzia delle entrate

⁴⁷ Nelle precedenti relazioni l'analisi del carico tributario si è basata sulle informazioni fornite dalla Direzione della giustizia tributaria del Dipartimento delle finanze del MEF.

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

La contrazione dei nuovi ricorsi va soprattutto collegata alla sensibile diminuzione del numero di atti di controllo emessi dall'Agenzia nel 2018 e nel 2019, data la naturale correlazione tra atti emessi e ricorsi proposti. Ulteriori effetti deflativi derivano dall'applicazione dell'istituto della mediazione-reclamo.

Guardando agli esiti del contenzioso del primo grado di giudizio, si rileva che nel 2019 l'Agenzia delle entrate è risultata vittoriosa nel 47,5 per cento dei casi, confermando la tendenza all'aumento degli esiti positivi, laddove le ragioni dei ricorrenti hanno invece prevalso nel 25 per cento dei casi⁴⁸.

TAVOLA 2.37

ESITI DEI GIUDIZI DI I GRADO

	2017	2018	2019
Incidenza sentenze completamente favorevoli all'Amm.ne	45,5	46,7	47,5
Incidenza sentenze completamente sfavorevoli all'Amm.ne	28,3	26,4	24,9

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Agenzia delle entrate

Per quanto riguarda l'andamento del contenzioso relativo al secondo grado di giudizio, si può evidenziare anche in questo caso una significativa riduzione dei nuovi ricorsi: un quarto in meno rispetto all'esercizio precedente e quasi il 40 per cento rispetto al 2017. Questa forte diminuzione, nonostante il minor numero di sentenze emesse, scese di circa 7 mila unità, fa sì che diminuisca notevolmente il carico alla fine dell'anno (circa dieci mila ricorsi in meno).

TAVOLA 2.38

RICORSI DI II GRADO

	2017	2018	2019
Nr. ricorsi di ricorsi pervenuti	41.844	35.016	26.600
Nr. ricorsi in carico al 31/12	112.533	106.434	95.785
Totale sentenze	40.572	44.392	37.166
<i>Completamente favorevoli all'Amm.ne</i>	<i>16.864</i>	<i>18.562</i>	<i>15.362</i>
<i>completamente sfavorevoli all'Amm.ne</i>	<i>15.412</i>	<i>15.634</i>	<i>11.553</i>

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Agenzia delle entrate

Nel secondo grado di giudizio l'indice di vittoria per l'Agenzia (calcolato sulle decisioni di esito netto, favorevole e sfavorevole) nel 2019 si attesta al 54 per cento circa (4 punti in meno dell'anno precedente). Di contro, i contribuenti sono risultati vittoriosi 46 volte per ogni cento decisioni emesse.

TAVOLA 2.39

ESITI DEI GIUDIZI DI II GRADO

	2017	2018	2019
Incidenza sentenze completamente favorevoli all'Amm.ne	41,6	41,8	41,3
Incidenza sentenze completamente sfavorevoli all'Amm.ne	38,0	35,2	31,1

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Agenzia delle entrate

⁴⁸ Il complemento a cento (una quota di circa il 28 per cento) riguarda la frazione di sentenze parzialmente favorevoli all'Amministrazione.

LE ENTRATE DELLO STATO

Infine, per quanto riguarda i giudizi presso la Corte di cassazione, essi diminuiscono di quasi due mila unità, invertendo il trend dell'anno precedente, così come il numero di sentenze emesse, scese del 30 per cento (circa 2.400 unità). Il saldo negativo tra sentenze emesse e nuovi ricorsi fa sì che il carico pendente alla fine del 2019 sia ancora in crescita (circa mille ricorsi in più del 2018).

Il terzo grado di giudizio vede l'Amministrazione prevalere nel 57 per cento delle decisioni emesse (escluse quelle di inammissibilità o di cassazione con rinvio), sostanzialmente in linea con l'indice dell'anno precedente.

TAVOLA 2.40

RICORSI IN CASSAZIONE			
	2017	2018	2019
Nr. ricorsi di ricorsi pervenuti	9.141	9.872	7.019
Nr. ricorsi in carico al 31/12	52.464	53.861	55.180
Totale sentenze	6.738	8.078	5.640
Completamente favorevoli all'Amm.ne	2.079	2.509	1.775
completamente sfavorevoli all'Amm.ne	1.276	1.872	1.334

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Agenzia delle entrate

TAVOLA 2.41

ESITI DEI GIUDIZI PRESSO LA CASSAZIONE			
	2017	2018	2019
Incidenza sentenze completamente favorevoli all'Amm.ne	30,9	31,1	31,5
Incidenza sentenze completamente sfavorevoli all'Amm.ne	18,9	23,2	23,7

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Agenzia delle entrate

Per quanto riguarda gli esiti finanziari derivanti dal contenzioso tributario, la tavola che segue ne fornisce un prospetto riepilogativo per tutti e tre i gradi di giudizio.

TAVOLA 2.42

ESITI FINANZIARI DEL CONTENZIOSO TRIBUTARIO PER I PRIMI DUE GRADI DI GIUDIZIO

(in milioni)

	2017			2018			2019			
	I grado	II grado	Cassazione	I grado	II grado	Cassazione	I grado	II grado	Cassazione	
Esiti finanziari sentenze pronunciate										
	totale	23.976,7	14.402,4	3.683,5	22.280,0	15.816,5	5.421,2	16.504,5	14.171,0	4.172,8
	vittorie	10.272,6	6.022,5	1.659,5	10.021,3	6.346,0	1.437,0	8.354,4	6.150,8	1.888,2
di cui:	vittorie parziali	3.562,3	2.417,7	52,2	2.474,9	2.749,4	316,7	1.795,0	2.260,6	160,9
	soccombente	5.622,6	4.312,1	400,4	5.363,3	4.645,7	642,9	3.925,8	4.034,0	407,6
Valore sentenze sfavorevoli a cui si è fatta acquiescenza		790,4	1.875,9		717,1	1.815,7		572,2	1.468,3	

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Agenzia delle entrate

Nel complesso, nel 2019, le entrate derivanti dalle sentenze completamente favorevoli alla parte pubblica (senza considerare pertanto quelle parzialmente favorevoli), ammontano a circa 8,4 miliardi per il primo grado di giudizio (erano 10 miliardi nel 2018), a 6,2 miliardi nel II grado (erano 6,3 nel 2018) e a 1,9 miliardi in cassazione (rispetto a 1,4 miliardi dell'anno precedente). A titolo puramente indicativo, se si guarda il numero di sentenze favorevoli all'Agenzia emesse nell'anno, si ricava un importo medio per sentenza di 235 mila euro nel giudizio di primo grado, di 400 mila nel giudizio di II grado e di circa 1,1 milioni di euro per quelle emesse in Cassazione. Per quanto riguarda le sentenze in cui l'Amministrazione è uscita sconfitta, abbiamo un importo medio per sentenza di 211 mila euro in primo grado, di 349 mila nel secondo grado e di 306 mila nell'ultimo grado di giudizio.

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

TAVOLA 2.43

QUOTA DELL'AMMONTARE FINANZIARIO IN BASE AGLI ESITI DELLE SENTENZE NEI TRE GRADI DI GIUDIZIO DEL CONTENZIOSO TRIBUTARIO

	2017			2018			2019		
	I grado	II grado	Cassazione	I grado	II grado	Cassazione	I grado	II grado	Cassazione
Incidenza sentenze completamente favorevoli all'Amm.ne	42,8	41,8	45,1	45,0	40,1	26,5	50,6	43,4	45,2
Incidenza sentenze completamente sfavorevoli all'Amm.ne	23,5	29,9	10,9	24,1	29,4	11,9	23,8	28,5	9,8

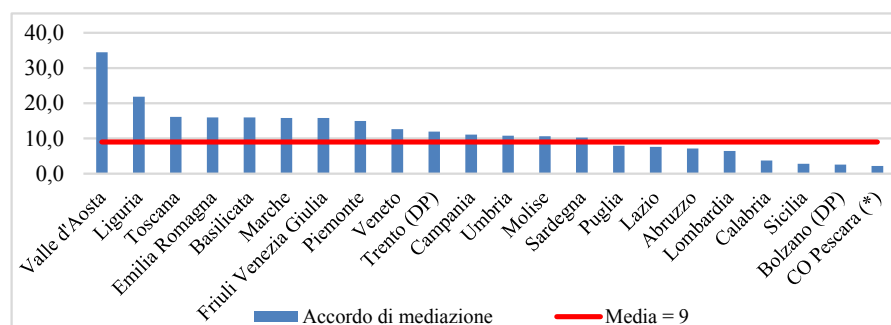
Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Agenzia delle entrate

L'analisi degli esiti finanziari delle decisioni emesse nel 2019 mostra che l'Agenzia si è aggiudicata il 50,6 per cento del valore complessivo delle controversie decise in primo grado, senza tener conto delle sentenze parzialmente favorevoli. Calcolato sul valore delle controversie decise in secondo grado, il medesimo indice di vittoria si attesta al 43,4 per cento, mentre in Cassazione l'Agenzia si aggiudica il 45,2 per cento dei valori oggetto di decisioni totalmente favorevoli a una delle parti.

L'esame effettuato finora ha suggerito che la diminuzione nel flusso dei nuovi ricorsi possa essere in parte imputato agli effetti deflativi dell'istituto del reclamo e della mediazione disciplinato dall'art.39, comma 9, del d.l. n. 98 del 2011⁴⁹, convertito dalla legge n. 111 del 2011.

L'osservazione storica del fenomeno ne conferma l'eterogeneità territoriale, anche se esso risulta particolarmente concentrato in quattro Regioni, la Sicilia (17 per cento), la Campania (16 per cento), il Lazio (15 per cento) e la Lombardia (12 per cento), che da sole rappresentano circa il 60 per cento del totale. Si tratta di una prevalenza che se da una parte può rispondere ad oggettive specificità territoriali (platea dei contribuenti, distribuzione del volume d'affari e dei redditi), dall'altra può trovare spiegazione in una maggiore tendenza alla "litigiosità" e all'utilizzo dell'istituto della mediazione in sostituzione di soluzioni deflative più ortodosse, rappresentate dall'annullamento totale o parziale in autotutela degli atti errati o illegittimi e, per quanto attiene alle rettifiche sostanziali, dall'accertamento con adesione.

GRAFICO 2.2

LA MEDIAZIONE TRIBUTARIA NEL 2019
(PERCENTUALE DEGLI ACCORDI DI MEDIAZIONE SUL TOTALE DELLE ISTANZE PRESENTATE)

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Agenzia delle entrate e (*) Centro operativo di Pescara

⁴⁹ Tale provvedimento ha inserito nel corpo normativo del d.lgs. n. 546 del 1992, riguardante il contenzioso tributario, il nuovo articolo 17-bis, il quale prevede che per le controversie di valore non superiore a ventimila euro (cinquantamila per gli atti notificati dal 1° gennaio 2018, in relazione a quanto stabilito dall'art. 10, comma 1, del d.l. n. 50 del 2017, convertito dalla legge n. 96 del 2017) "il ricorso produce gli effetti di un reclamo e può contenere una proposta di mediazione con rideterminazione dell'ammontare della pretesa....":

LE ENTRATE DELLO STATO

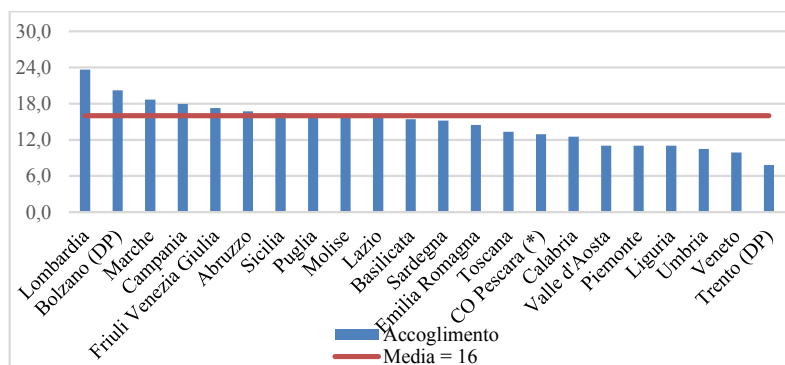
Nel complesso, sulle 95 mila istanze presentate, quelle concluse con un accordo di mediazione sono state 8.500 (il 9 per cento, in aumento di un punto percentuale rispetto al 2018), con una distribuzione territoriale che vede quasi tre quarti delle Regioni collocarsi su un valore superiore alla media nazionale, mentre Lazio, Lombardia e Sicilia, ossia tre di quelle con il numero più elevato di domande, si collocano al di sotto di tale valore.

Le restanti istanze si sono concluse o attraverso strumenti di autotutela, cioè con l'accoglimento (parziale o totale) oppure con il diniego dell'Amministrazione.

Le prime, che coprono una quota di poco superiore a un quinto del totale, presentano una distribuzione per struttura territoriale che evidenzia valori superiori alla media nazionale (16 per cento) in sei zone, fra le quali la Lombardia e la Campania, ossia in due delle Regioni in cui risulta più elevato il numero delle istanze presentate.

GRAFICO 2.3

LA MEDIAZIONE TRIBUTARIA NEL 2019
(% DEI PROVVEDIMENTI DI ACCOGLIMENTO SUL TOTALE DELLE ISTANZE)

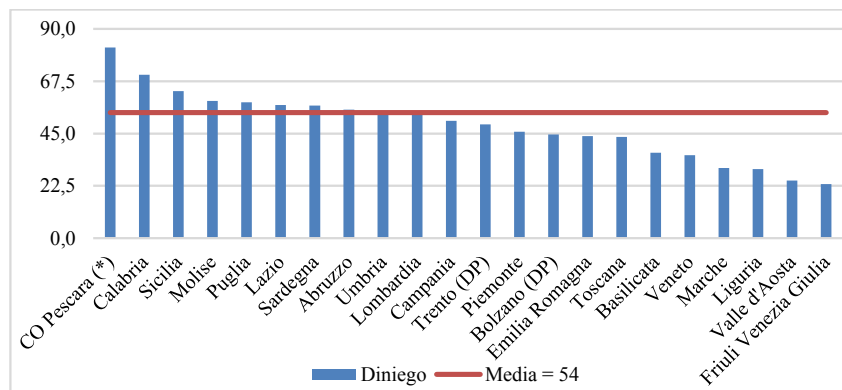


Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Agenzia delle entrate e (*) Centro operativo di Pescara

Infine, per quanto riguarda la conclusione dell'istanza attraverso il diniego del provvedimento, tale esito a livello nazionale si è verificato in 51 mila casi, pari al 54 per cento del totale, in linea con l'anno precedente). Hanno fatto registrare valori superiori alla media nazionale alcune aree del centro-sud e le isole

GRAFICO 2.4

LA MEDIAZIONE TRIBUTARIA NEL 2019
(PERCENTUALE DEI PROVVEDIMENTI DI DINIEGO SUL TOTALE DELLE ISTANZE)



* Centro operativo di Pescara

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Agenzia delle entrate

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

Sulla base dei dati numerici complessivi, siccome rappresentati nella tavola che segue, è dato svolgere qualche considerazione utile in ordine alla funzione deflativa dell'istituto, quale si manifesta essenzialmente attraverso il mancato deposito in giudizio dei ricorsi già notificati all'Agenzia ed assoggettati al procedimento di reclamo-mediazione. Sotto questo aspetto, la gestione dell'istituto risulterà tanto più proficua quanto minore sarà il numero dei depositi in giudizio.

Le risultanze della tavola che segue, ancorché non facciano menzione dei ricorsi depositati, consentono di affermare che l'indice di proficuità dell'istituto, dato dal rapporto tra i ricorsi definiti in esito al procedimento di reclamo-mediazione (24.197) e il numero dei ricorsi notificati relativi a potenziali controversie di valore non superiore a 50.000 euro (95.642), nel 2019 si attesta al 25 per cento⁵⁰. Quanto agli effetti deflativi, sembra corretto infatti equiparare i ricorsi (o se si preferisce, le istanze) definiti a seguito di accoglimento dei motivi esposti dal contribuente, ai ricorsi definiti d'accordo con il contribuente, ove si consideri peraltro che la linea di demarcazione tra i due esiti è molto sfumata.

L'indice di proficuità del reclamo-mediazione del 2019 (pari al 25 per cento) si riduce di 2 punti percentuali rispetto al 2018, di 5 punti sul 2017, di 8 punti sul 2016 e di 12 punti sul 2015. Il dato conferma la costante diminuzione dei ricorsi che si concludono con un accoglimento tempestivo. In sintesi, dopo i primi anni, l'analisi sembra evidenziare che l'azione deflativa della mediazione si stia ridimensionando, sia in termini assoluti (istanze inviate), quanto in termini di risultati (minori quote di mediazioni raggiunte).

Un'analisi più approfondita richiederebbe, tuttavia, una valutazione della correlazione esistente tra l'istituto della mediazione e l'intensità dell'azione di accertamento svolta dall'Agenzia.

Le considerazioni di cui sopra sono basate sui dati comunicati dall'Agenzia, la cui attendibilità non appare tuttavia molto solida. Considerata infatti la ridotta proficuità della gestione, dovrebbe concludersi che una parte molto elevata dei ricorsi complessivamente notificati (95.642) – di poco inferiore a quella dei ricorsi non definiti (71.445) - sia stata successivamente depositata in giudizio.

Avendo presente tuttavia che il numero di ricorsi depositati in giudizio nel 2019 (avverso atti dell'Agenzia delle entrate di valore non superiore a 50.000 euro), così come censito al sistema informativo delle Commissioni tributarie, è pari a 37.034 (v. Relazioni trimestrali sul contenzioso tributario, pubblicate sul sito MEF-Dipartimento delle finanze), pare poco verosimile che soltanto il 51,8 per cento dei ricorsi già notificati all'Agenzia e non definiti in sede di reclamo-mediazione (71.445), sia stato poi depositato in giudizio.

TAVOLA 2.44

NUMERO DI ISTANZE PERVENUTE E ESITI NEL PERIODO 2015-2019

	2015	2016	2017	2018	2019
Istanze inviate	118.758	119.127	104.352	109.597	95.642
Accordi di mediazione	16.270	13.104	8.974	8.877	8.507
Prov. di accoglimento tempestivo	25.177	24.064	20.453	20.385	15.652
Prov. di diniego tempestivo	43.228	56.109	55.307	57.867	51.158

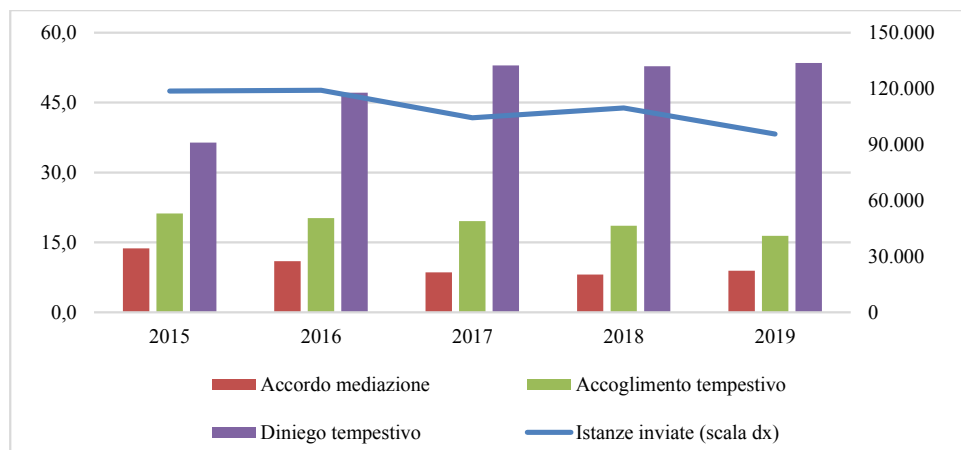
Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Agenzia delle entrate

⁵⁰ Pur non facendo menzione, come si è detto, dei ricorsi depositati, l'Agenzia fa presente che per la quota restante di ricorsi, rispetto a quella oggetto di definizione (25 per cento) e di diniego (62 per cento), il procedimento amministrativo del reclamo-mediazione si è concluso con una proposta di definizione della potenziale controversia tempestivamente comunicata al contribuente (15 per cento), di cui però non si conosce l'esito, ovvero con pronuncia di improponibilità (4 per cento). Un'ulteriore quota non è stata esaminata tempestivamente (2 per cento).

LE ENTRATE DELLO STATO

GRAFICO 2.5

LA MEDIAZIONE TRIBUTARIA NEL PERIODO 2015-2019
NUMERO ISTANZE (VALORE ASSOLUTO) E ACCORDI DI MEDIAZIONE,
ACCOGLIMENTO TEMPESTIVO E DINIEGO TEMPESTIVO (%)



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Agenzia delle entrate

TAVOLA 2.45

RICORSI PRESSO LE COMMISSIONI TRIBUTARIE PROVINCIALI - AGENZIE FISCALI

	2016	2017	2018	2019
Numero di ricorsi pervenuti	112.625	94.638	97.324	81.045
<i>di cui:</i>				
<i>Agenzia delle entrate</i>	72.506	63.499	62.126	54.402
<i>Agenzia entrate-riscossione</i>	40.119	31.139	35.198	26.643
<i>Agenzia delle dogane e dei monopoli</i>	1.890	2.082	1.824	2.411
Numero di ricorsi in carico al 31/12	201.476	163.180	138.928	118.279
<i>di cui:</i>				
<i>Agenzia delle entrate</i>	147.837	116.234	95.492	82.896
<i>Agenzia entrate-riscossione</i>	50.428	43.956	41.155	32.561
<i>Agenzia delle dogane</i>	3.211	2.990	2.281	2.822
Totale sentenze	159.736	135.016	123.400	104.105
Completamente favorevoli all'Amm.ne	72.393	61.148	57.240	49.209
Completamente sfavorevoli all'Amm.ne	48.850	41.108	36.683	28.453

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

TAVOLA 2.46

ESITI DEI GIUDIZI PER IL TOTALE DELLE AGENZIE

	2016	2017	2018	2019
Incidenza sentenze completamente favorevoli all'Amministrazione	45,3	45,3	46,4	47,3
Incidenza sentenze completamente sfavorevoli all'Amministrazione	30,6	30,4	29,7	27,3

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

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

*2.2. I controlli dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli***Premessa**

In considerazione della complessa e variegata attività istituzionale dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli (ADM), che coinvolge numerosi aspetti anche extratributari della legalità commerciale, non è agevole apprezzare la proficuità dei risultati conseguiti nell'ambito della gestione dei molteplici tributi, peraltro affidati alla cura di diverse strutture organizzative, ove si prescindano dalla definizione di un sistema articolato di programmazione e rendicontazione delle attività, in grado di enucleare separatamente i diversi profili della unitaria gestione e farne oggetto di autonome, separate ed omogenee rappresentazioni.

Tale considerazione trae argomento dall'analisi – di seguito affrontata – del tradizionale sistema di programmazione delle attività e di ricognizione dei relativi risultati di servizio, le cui peculiarità si riflettono anche sul Piano 2019-2021, quale parte integrante della Convenzione triennale stipulata con il Ministro dell'economia e delle finanze ai sensi dell'art. 59, commi 2, 3 e 4 del d.lgs. 30 luglio 1999, n. 300.

La convenzione 2019-2021

Le azioni di prevenzione e contrasto del contrabbando, delle frodi fiscali e degli illeciti extratributari, unitamente alla gestione ordinaria dei tributi, compongono un complesso e articolato quadro operativo, in relazione al quale nella richiamata convenzione triennale 2019, sono stati affidati all'Agenzia molteplici obiettivi strategici.

Gli obiettivi di programma riguardanti l'attività di gestione dei dazi, dell'IVA, delle accise, del prelievo sulle vincite dei giochi e altri tributi minori, sono riconducibili alle seguenti aree di intervento:

- Competitività e sostegno alla crescita (nella quale si colloca l'obiettivo di facilitare gli adempimenti tributari e migliorare la qualità dei servizi ai contribuenti/utenti, misurato attraverso diversi indicatori focalizzati sulla velocizzazione dei tempi di sdoganamento, sul rilascio di nulla osta e, in generale, sull'efficientamento dei servizi resi ai contribuenti);
- Fiscalità (l'obiettivo di migliorare il presidio e la compliance volontaria dei contribuenti e l'efficacia dell'azione di controllo è misurato dai seguenti indicatori: tasso di positività delle verifiche IVA (Intra e Plafond); numero dei controlli PCA (*Post Clearance Audit*); indice di presidio del territorio nel settore delle accise; indice di presidio della rete di distribuzione e vendita dei tabacchi; tasso di positività delle verifiche in materia di accise; tasso di positività dei controlli in materia di depositi di prodotti liquidi da inalazione; percentuale di costituzioni in giudizio nei termini prescritti sui ricorsi e gli appelli; numero delle proposte di mediazione in materie di giochi; ammontare delle entrate che affluiranno nel bilancio dello Stato in materia di IVA, dazi, accise produzione e consumo e accise tabacchi, programmate rispettivamente in euro/mln 14.783, 2.500, 27.883 e 10.790; ammontare delle entrate complessivamente assicurate dall'ADE, dazi esclusi, programmate in euro/mln 69.208).

Il piano triennale è strutturato per macro-funzioni, solo tendenzialmente riconducibili ai rari settori in cui è articolata l'organizzazione dell'Agenzia, senza una netta perimetrazione dei relativi ambiti operativi e dei diversi tributi dai medesimi gestiti.

L'Agenzia ha fatto pervenire i dati illustrati nei seguenti paragrafi in adesione alla richiesta di far conoscere le dinamiche e i risultati dell'attività svolta nei diversi settori operativi (dogane, accise, giochi e monopolio tabacchi), distintamente per tipologia di tributo (dazi, IVA, accise, PREU).

Per un esame dell'azione svolta per il contrasto delle frodi tributarie si rinvia a quanto esposto nel paragrafo 3.6.3.

2.2.1 Il settore doganale e delle accise

Nella tavola riportata nella pagina seguente l'Agenzia ha inteso proporre, come per gli anni passati, una sintesi dell'attività di controllo complessivamente svolta nel 2019.

LE ENTRATE DELLO STATO

TAVOLA 2.47

ATTIVITÀ DI CONTROLLO DELL'AGENZIA DELLE DOGANE

ATTIVITÀ	2016				2017				2018				2019			
	Numero controlli eseguiti	Risorse umane impiegate (ore/persona)	Maggiore imposta accertata (in milioni)	Esiti finanziari conseguiti al 31/12/2016 (in milioni)	Numero controlli eseguiti	Risorse umane impiegate (ore/persona)	Maggiore imposta accertata (in milioni)	Esiti finanziari conseguiti al 31/12/2017 (in milioni)	Numero controlli eseguiti	Risorse umane impiegate (ore/persona)	Maggiore imposta accertata (in milioni)	Esiti finanziari conseguiti al 31/12/2018 (in milioni)	Numero controlli eseguiti	Risorse umane impiegate (ore/persona)	Maggiore imposta accertata (in milioni)	Esiti finanziari conseguiti al 31/12/2019 (in milioni)
Controlli su importazioni	277.843	409.916 (di cui: vista merce: 351.985)	dato non disponibile a questo livello di dettaglio		286.829	440.401 (di cui: vista merce: 345.425)	dato non disponibile a questo livello di dettaglio		304.706	429.176 (di cui: vista merce: 323.844)	dato non disponibile a questo livello di dettaglio		317.183	441.976 (di cui: vista merce: 359.369)	dato non disponibile a questo livello di dettaglio	
Controlli su esportazioni	160.262				169.159				172.428				171.711			
Controlli su importazioni di cui: vista delle merci	195.670				197.944				191.725				189.225			
Controlli su esportazioni di cui: vista delle merci	43.387				43.573				43.359				46.139			
Controlli attraverso gli examiner	43.531	34.308			41.009	35.144			41.700	33.183			49.644	44.282		
Controlli doganali su scambi extra-comunitari a posteriori	210.031	285.787	25.063.437		130.209	185.232	49.096.782		116.279	161.250	32		112.514	155.822	20,3	
Controlli sui prodotti scambi extra-comunitari	519	20.977	226.164.544		365	15.467	185.947.798		306	12.714	266		275	11.631	195,3	
Controlli doganali su scambi intra-comunitari	3.393	114.983	946.567.883		2.691	94.785	1.012.017.791		2.238	81.146	1.215		1.772	61.679	1.125,3	
Altri controlli	46.607	626.760	309.486.704		48.592	382.249	373.093.382		41.132	544.067	381		50.462	518.867	348,0	
di cui:	639.436				506.718				511.387				461.129			
Controlli doganali di sicurezza	80.009				101.321				163.333				82.609			
di cui: passeggeri	444.087				307.114				262.599				243.209			
Controlli doganali di sicurezza	0				131				429				430			
Post-clearance audit (PCA)	564				577				564				644			
Controlli JAO	18.486				14.651				12.282				13.891			
Controlli di sicurezza di incidenza	96.290				87.824				70.177				720.119			
Pericli di ordine, manutenzione, altro	1.417.000				1.214.357				1.215.523				1.182.204			
COMPRESSIVO				1.715.970,303				1.890.138,400			2,095					1.909,0

Fonte: Agenzia delle dogane e dei monopoli

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

La tavola riportata traccia una distinzione sommaria delle attività di gestione dei tributi da quelle extratributarie, verosimilmente altrettanto assorbenti, che prevedono controlli su valute, merci contraffatte, opere d'arte, antiriciclaggio, stupefacenti, ecc. Essa, tuttavia non fornisce informazioni, in particolare, sul riparto delle risorse impegnate nelle due richiamate tipologie di attività.

A motivo della rappresentazione promiscua delle attività e della indeterminatezza delle voci descrittive dei vari controlli, ne deriva un quadro d'assieme di limitata significatività ai fini dell'apprezzamento delle attività di programma svolte nel 2019.

La fruibilità delle prospettazioni potrebbe trarre giovamento da una univoca denominazione e rappresentazione delle diverse attività di competenza, secondo una classificazione che ne evidenzia le peculiarità e i tratti differenziali. A tal fine appare, ad esempio, generico e fuorviante il riferimento alla tipologia dei "controlli su importazioni", che sembrerebbe onnicomprensiva e tale da includere controlli che, al contrario, sono rendicontati a parte, come i controlli "attraverso gli scanner" e quelli "su scambi extracomunitari a posteriori".

Come si vedrà meglio in appresso, è ricorrente la tendenza a individuare e rendicontare le attività di programma in funzione diretta dei mezzi istruttori impiegati nei controlli (ad esempio, tramite scanner o strumenti di analisi del rischio) oppure della insidiosità delle pratiche evasive contrastate (sotto-fatturazione, abuso del "Regime 42", ecc.), piuttosto che in funzione di categorie di primo livello (settore operativo e tipo di tributo), all'interno delle quali e in ordine successivo introdurre sotto-classificazioni che diano dimostrazione dell'efficacia e delle prerogative dell'azione svolta. Tale tendenza traspare anche dagli obiettivi definiti nella richiamata Convenzione triennale 2019-2021.

Generica ed onnicomprensiva è l'unica voce riferita alle "Attività di verifica nel settore accise", che richiederebbero invece una articolazione corrispondente alle diverse accise, differenziate in ragione della tipologia di prodotto su cui gravano, ciascuno dei quali assoggettato ad autonoma disciplina (petroli, benzine, GPL, gas metano, energia elettrica, alcool, ecc.).

Siccome evidenziata nella tavola che segue, anche la stessa ripartizione delle risorse appare incompleta, peraltro priva, come si è detto, di ogni riferimento al personale impegnato nelle attività extratributarie.

TAVOLA 2.48

RISORSE UMANE IMPIEGATE
(ORE/PERSONA)

ATTIVITÀ	2016	2017	2018	2019
Controlli su importazioni	449.916	440.401	429.476	461.976
<i>di cui: visita delle merci</i>	(di cui per visita merce 351.995)	(di cui per visita merce 345.425)	(di cui per visita merce 333.844)	(di cui per visita merce 359.369)
Controlli su esportazioni				
<i>di cui: visita delle merci</i>				
Controlli attraverso gli scanner	34.308	35.144	33.183	44.282
Controlli doganali su scambi extra-comunitari a posteriori	285.787	185.232	161.250	155.352
Controlli sul plafond scambi extra-comunitari	20.977	15.467	12.714	11.631
Controlli doganali su scambi intra-comunitari	114.983	94.785	81.146	61.879
Attività di verifica nel settore accise	626.760	582.249	544.067	518.867
Altri controlli				
<i>di cui:</i>				
<i>Controlli passeggeri</i>				
<i>Controlli doganali di sicurezza</i>				
<i>Post-clearance audits (PCA)</i>				
<i>Controlli AEO</i>				
<i>Controlli anticontraffazione di iniziativa</i>				
<i>Verifiche ordinarie, mutua assistenza, altro</i>				

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

LE ENTRATE DELLO STATO

Segue l'analisi dell'azione di controllo, basata sui dati forniti dall'Agenzia, la cui significatività risente dei fattori prima richiamati.

TAVOLA 2.49

ATTIVITÀ COMPLESSIVA— NUMERO DEI CONTROLLI

	Numero controlli eseguiti				
	2015	2016	2017	2018	2019
Controlli su importazioni	246.709	277.843	286.829	304.706	317.183
di cui: visita delle merci	136.090	160.262	169.159	172.428	171.711
Controlli su esportazioni	198.177	195.670	197.944	191.775	189.225
di cui: visita delle merci	42.623	43.387	43.573	43.359	46.139
Controlli attraverso gli scanner	41.442	43.531	41.009	41.700	49.644
Controlli doganali su scambi extra-comunitari a posteriori	235.775	210.031	130.209	116.279	112.514
Controlli sul <i>plafond</i> scambi extra-comunitari	582	519	365	306	275
Controlli doganali su scambi intra-comunitari	4.007	3.393	2.691	2.238	1.772
Attività di verifica nel settore accise	43.375	46.607	48.592	47.132	50.462
Altri controlli EXTRATRIBUTARI	667.064	639.436	506.718	511.387	461.129
di cui:					
Controlli passeggeri	61.699	80.009	101.321	165.353	82.696
Controlli doganali di sicurezza	467.358	444.087	307.414	262.590	243.269
Post-clearance audits (PCA)	0	0	131	420	430
Controlli AEO	748	564	577	564	644
Controlli anticontraffazione di iniziativa	21.144	18.486	15.451	12.283	13.951
Verifiche ordinarie, mutua assistenza, altro	116.115	96.290	81.824	70.177	120.139
Totale	1.437.131	1.417.030	1.214.357	1.215.523	1.198.323

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

Nell'ultimo triennio è rimasto pressoché costante il numero complessivo dei controlli, pari a 1,2 milioni. Nell'ambito di tale attività si evidenzia una riduzione nei controlli doganali su scambi intracomunitari (-20,6 per cento), sul *plafond* scambi extracomunitari (-10,1 per cento), e su scambi *ex post* (-3,7 mila, pari a -3,2 per cento). I controlli su esportazioni diminuiscono da 192 mila a 189 mila (-2.550, pari a -1,3 per cento). Aumentano, invece, i controlli su importazioni che passano da 305 mila a 317 mila (+4,1 per cento), i controlli mediante gli *scanner* (+19,0 per cento) ed anche i controlli sulle accise (+7,1 per cento).

Dopo la rappresentazione numerica dei controlli, nella tavola che segue si riportano i relativi esiti finanziari comunicati dall'Agenzia, secondo una classificazione peraltro non speculare alla precedente (in questo caso i controlli del settore doganale sono ricondotti a 3 tipologie, in luogo delle 5 elencate alla tavola 2.49); si fa notare altresì che gli importi recuperati mediante i controlli *a posteriori* (eseguiti cioè su merci già sdoganate), pari a 20,3 milioni di euro, nella successiva tavola 2.50, sono indicati in 20,1 milioni di euro.

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

TAVOLA 2.50

ATTIVITÀ COMPLESSIVA – ESITI FINANZIARI DEI CONTROLLI

(in milioni)

ATTIVITA'	Esiti finanziari				
	2015	2016	2017	2018	2019
Controlli doganali su scambi extra-comunitari <i>a posteriori</i>	39,4	25,1	49,1	31,5	20,3
Controlli sul <i>plafond</i> scambi extra-comunitari	103,8	226,2	185,9	266,0	195,3
Controlli doganali su scambi intra-comunitari	1.363,0	946,6	1.012,0	1.215,0	1.125,3
Attività di verifica nel settore accise	332,5	309,5	373,1	381,0	348,0
Altro (*)	392,0	208,7	230,0	201,5	280,1
Totale	2.230,7	1.716,0	1.850,1	2.095,0	1.969,0

Fonte: Agenzia delle dogane e dei monopoli

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

I risultati finanziari conseguiti segnano un decremento, passando da 2,1 miliardi del 2018 a poco meno di 2,0 miliardi nel 2019 (- 6,0 per cento). Alla diminuzione hanno concorso i controlli sul *plafond* scambi extra-comunitari (-26,6 per cento) e soprattutto i controlli doganali su scambi extra-comunitaria *a posteriori* che passano da 31,5 milioni a 20,3 milioni (-35,7 per cento). In diminuzione anche i controlli doganali su scambi intra-comunitari (-7,4 per cento).

Si osserva che, a differenza degli altri esiti finanziari concernenti i dazi doganali e l'IVA su importazioni gestita in dogana, quelli riguardanti le rettifiche del *plafond* all'esportazione e i controlli su "scambi intracomunitari" si riferiscono alla maggiore IVA evidenziata in processi verbali di constatazione trasmessi all'Agenzia delle entrate per gli accertamenti di competenza e, per ciò stesso, richiederebbero una trattazione separata.

L'incompleta e per alcuni aspetti inadeguata classificazione e organizzazione dei programmi di lavoro, al pari della rendicontazione dei relativi risultati, traspare altresì dalla seguente tavola riguardante le "attività antifrode", i cui dati forniti dall'Agenzia si rivelano poco utili ai fini della valutazione dei risultati conseguiti. Benché assemblati infatti per evidenziare gli esiti dell'"attività antifrode" - nell'economia dei programmi di controllo rilevante come prioritaria categoria di riferimento - tali dati in realtà si riferiscono alla complessiva attività di "accertamento, controllo e antifrode", includendo non solo gli esiti dei controlli sull'IVA intracomunitaria, ma anche "in materia di accise, violazioni normativa *plafond*, ecc." (v. nota 3). L'indeterminatezza e genericità della classificazione si presta tra l'altro a fraintendimenti e duplicazioni.

È ricorrente la tendenza a classificare, programmare e consuntivare le attività sulla base non di criteri univoci ed oggettivi di primo livello, (come ad esempio il settore di competenza, i procedimenti amministrativi che regolano e differenziano le varie tipologie di controllo e i mezzi istruttori impiegati ovvero i tributi di riferimento), ma avendo riguardo alla insidiosità delle pratiche evasive poste in essere dai contribuenti ("frodi", "sottofatturazioni", "false fatturazioni", ecc.). Ne consegue la difficoltà, ad esempio, di consuntivare i risultati "in materia di sottofatturazioni" di cui alla tabella n. 5, riportata a pag. 32 del citato *Rapporto*, dato che nella maggior parte dei casi l'evasione si consuma proprio tramite l'omessa fatturazione o con utilizzo di fatture non veritiere, ovvero sia mediante operazioni nel complesso "sottofatturate".

LE ENTRATE DELLO STATO

TAVOLA 2.51

ATTIVITÀ ANTIFRODE - AGENZIA DELLE DOGANE

		2015	2016	2017	2018	2019
Risultati finanziari attività di accertamento, controllo e antifrode ⁽¹⁾		2.230.721.998	1.715.970.303	1.850.138.840	2.094.679.636	1.969.010.909
<i>di cui:</i>						
<i>Frodi carosello e false fatturazioni interne (IVA Intracomunitaria)</i> ⁽²⁾		1.363.009.116	946.567.883	1.012.017.791	1.215.421.709	1.125.259.052
<i>altre frodi</i> ⁽³⁾		867.712.882	769.402.420	838.121.049	879.257.927	843.751.857
Risultati finanziari dei Controlli connessi a collaborazione internazionale o intracomunitaria ⁽⁴⁾		154.303.000	333.231.798	621.610.000	910.808.699	635.823
Numero dei Controlli connessi a collaborazione internazionale o intracomunitaria ⁽⁵⁾	vecchie modalità di calcolo		2.006	719	782	466
	nuove modalità di calcolo					
Imponibile false fatturazioni rilevate						

⁽¹⁾ I dati in euro riportati nel seguente rigo sono riferiti ai maggiori diritti accertati in seguito all'attività di accertamento e controllo.

⁽²⁾ I dati in euro riportati nel seguente rigo sono riferiti ai maggiori diritti accertati in seguito all'attività di accertamento e controllo in materia di IVA intracomunitaria e nazionale.

⁽³⁾ I dati in euro riportati nel seguente rigo sono riferiti ai rimanenti maggiori diritti accertati in seguito all'attività di accertamento e controllo, non compresi nel rigo precedente (controlli in materia di accise, violazioni normativa plafond, ecc.).

⁽⁴⁾ I dati riguardano l'ammontare dei relativi maggiori diritti constatati derivante dal totale dei controlli eseguiti nei confronti di società per le quali sono state inviate e/o ricevute richieste di assistenza e/o cooperazione.

⁽⁵⁾ I dati riguardano il totale dei controlli eseguiti nei confronti di società per le quali sono state inviate e/o ricevute o richieste di assistenza e/o cooperazione e l'ammontare dei relativi maggiori diritti constatati.

⁽⁶⁾ I dati riportati nel seguente rigo sono riferiti ai casi di sotto-fatturazione per i quali nella dichiarazione doganale (quindi anche nelle fatture allegate alla bolletta) sono riportati valori non veritieri.

Fonte Agenzia delle dogane e dei monopoli.

In prospettiva è auspicabile una diversa ricognizione che separi nettamente i dati relativi al settore “doganale” da quello delle “accise”, stante la diversità delle competenze e dei tributi gestiti nell'ambito dei due settori, ciascuno dei quali dotato di proprie risorse e strutture organizzative. Siffatta prospettazione delle attività di programma sarebbe altresì funzionale alla distribuzione perequata delle risorse tra i due settori e, all'interno di questi, tra le differenziate attività di competenza.

Si è potuto altresì notare che l'organizzazione dei dati trasmessi e, si suppone, la stessa definizione delle attività di programma, non sembrano dare risalto agli esiti definitivi dei controlli effettuati, i quali vengono conseguentemente apprezzati con esclusivo riferimento alla contestazione degli addebiti, così come risultano dalle verbalizzazioni e dagli atti notificati. Sarebbe utile conoscere, invece, gli importi effettivamente riscossi a fronte dei maggiori tributi evidenziati negli atti di revisione, come pure l'incidenza sulle stesse revisioni degli istituti deflativi del contenzioso (autotutela, accertamento con adesione, reclamo-mediazione, conciliazione giudiziale) nonché delle controversie instaurate dai contribuenti.

Come richiesto dalla Corte, secondo una diversa prospettazione, i dati che seguono sono ripartiti in base ai distinti settori operativi delle dogane e delle accise che, avvalendosi di un'autonoma organizzazione, si occupano dei dazi doganali e dell'IVA all'importazione (settore doganale) e delle accise diverse da quelle sui tabacchi (settore delle accise). Come si vedrà, solo in parte tuttavia è stato possibile assecondare la richiesta, stante la difficoltà di ordinare i dati sulla base di criteri diversi da quelli utilizzati per le rilevazioni e le classificazioni interne.

I controlli del settore doganale

a) La complessiva attività di controllo

I controlli in materia tributaria eseguiti nell'ambito del settore incidono, sia pure in modi diversi, sui dazi doganali e sull'IVA.

Nel ruolo di Autorità doganale prevista dalla normativa unionale, l'Agenzia effettua controlli sulle merci in importazione (oltre che in esportazione e transito) avvalendosi di una

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

metodologia di carattere selettivo. Le operazioni doganali da sottoporre a controllo vengono selezionate mediante la procedura informatizzata del “Circuito Doganale di Controllo” (CDC) integrata dall’analisi del rischio locale che, a seconda dei casi prevede controlli fisici sulle merci (VM), tramite scanner (a raggi-x) (CS), su base documentale (CD) o automatizzati (CA). In quest’ultimo caso, la merce viene immediatamente rilasciata alla disponibilità dell’operatore in quanto i parametri analizzati dal sistema escludono profili di rischio.

Tutte le dichiarazioni doganali sono presentate in via telematica con firma digitale ed esaminate in tempo reale, in avvalimento anche del servizio telematico di sdoganamento *on line* e, in particolare dello “sdoganamento in mare e in volo” che consente la presentazione di dichiarazioni relative a merci ancora in viaggio. L’introduzione del “fascicolo telematico” consente infine l’invio delle dichiarazioni senza recarsi in dogana. Le richiamate innovazioni si sono rese indispensabili per gestire gli elevatissimi volumi di interscambio ed assicurare la necessaria fluidità nella circolazione delle merci, dando avvio a un processo di revisione dei tradizionali strumenti di controllo e di diversificazione sempre più marcata dei compiti degli uffici doganali. L’evoluzione informatica in atto ha favorito anche nuove forme di controllo basate su sistemi di gestione dei rischi e su verifiche a posteriori nei confronti di determinate categorie di importazione, lasciando alle spalle il tradizionale sistema incentrato sull’esame fisico o documentale delle merci al momento dell’arrivo, introdotta nei depositi in attesa di sdoganamento.

L’Agenzia è dotata di un sistema di analisi del rischio, condiviso con altre Autorità nazionali e, in particolare, con la Direzione Nazionale Antimafia, per l’individuazione di pratiche fraudolente ed il rafforzamento degli strumenti di contrasto al contrabbando e, in particolare, alle frodi fiscali.

I risultati conseguiti in attuazione delle indicazioni del piano dei controlli e delle strategie adottate, sono stati come di seguito ripartiti dall’Agenzia secondo una innovativa classificazione non riscontrabile nella tradizionale reportistica e neppure nella definizione degli obiettivi di cui al menzionato Piano 2019-2022.

Detta classificazione si fonda innanzitutto sul tipo di tributo oggetto di gestione e controllo, avendo presente che in funzione del singolo tributo variano le tecniche e i procedimenti di controllo, le risorse impegnate e, di riflesso, l’apprezzamento del contributo offerto nell’azione di contrasto dell’evasione fiscale.

Si aggiunga che per i due tributi gestiti nel settore in argomento (dazi e IVA) variano anche i criteri di assegnazione del gettito.

In materia di IVA, infine, i procedimenti di controllo si differenziano a seconda che il tributo sia dovuto all’importazione ovvero su operazioni intracomunitarie o sugli acquisti effettuati dagli esportatori abituali (controlli sul c.d. *plafond*).

Nell’ambito delle attività riferite a ciascun tributo, si è cercato inoltre di tenere distinti i controlli formali o basati sulle dichiarazioni presentate dai contribuenti dai controlli sostanziali, che in maggior misura esprimono l’efficacia del contrasto all’evasione tributaria.

b) Dazi doganali

La tavola seguente concerne i dazi liquidati e versati spontaneamente dai contribuenti sulla base delle dichiarazioni presentate in dogana.

Benché riscossi contestualmente all’IVA, sulla base di un’unica dichiarazione e in esito a procedimenti sostanzialmente unitari, i dazi doganali costituiscono oggetto di separata rendicontazione, preordinata anche alla diversa destinazione dei medesimi (a differenza dell’IVA, i dazi costituiscono risorse proprie dell’Unione europea).

La tavola evidenzia un andamento sostanzialmente costante negli ultimi 5 anni, sia nel numero delle dichiarazioni liquidate (pari a 6 milioni nel 2019) che nell’ammontare dei tributi riscossi sulla base delle stesse dichiarazioni (pari a 2.293 milioni nel 2019).

LE ENTRATE DELLO STATO

TAVOLA 2.52

DAZI DOGANALI - CONTROLLO DELLE DICHIARAZIONI DOGANALI

	2015	2016	2017	2018	2019
Numero dichiarazioni (o analoghi atti presentati dai contribuenti) liquidate	5.439.546	5.526.381	5.714.309	6.021.621	6.006.543
Tributi riscossi* (riscossione spontanea)	2.222,5	2.236,1	2.286,4	2.283,9	2.292,6

Fonte: Agenzia delle dogane e dei monopoli

*Importi espressi in milioni.

Sempre con riferimento ai dazi doganali, di seguito sono rappresentati i risultati dell'attività di controllo sostanziale o di revisione dell'accertamento (c.d. controlli *a posteriori*), volta a verificare la fedeltà (completezza e correttezza) delle dichiarazioni già assoggettate ad accertamento e liquidate, distinguendo i controlli eseguiti su base documentale o su merce immessa in libera pratica da quelli effettuati a seguito di accesso presso la sede di svolgimento dell'attività.

TAVOLA 2.53

DAZI DOGANALI - RISULTATI ATTIVITÀ DI REVISIONE DEGLI ACCERTAMENTI

Accertamenti per fonti di innesco:	2015		2016		2017		2018		2019	
	Nr.	Maggiori diritti accertati	Nr.	Maggiori diritti accertati	Nr.	Maggiori diritti accertati	Nr.	Maggiori diritti accertati	Nr.	Maggiori diritti accertati
Revisioni accertamento con accesso	20.167	9.314.464	18.706	10.434.450	13.205	16.463.626	16.384	6.300.653	17.891	15.955.877
Revisioni di accertamento su base documentale/merce in dogana	215.993	30.126.820	191.918	14.649.722	117.484	32.408.894	100.081	25.213.082	94.720	5.261.387
Totale	236.160	39.441.284	210.624	25.084.172	130.689	48.872.520	116.465	31.513.735	112.611	21.217.264

Fonte: Agenzia delle dogane e dei monopoli

Sulla base delle informazioni fornite dall'Agenzia, le azioni di revisione dell'accertamento effettuate con accesso in ditta sono aumentate rispetto al 2018 del 9,2 per cento, con un corrispondente aumento dei maggiori diritti accertati (+153,2 per cento rispetto all'anno precedente). Rispetto al dato medio del quinquennio, tuttavia, il numero degli accertamenti effettuati con questa modalità scende dell'1,3 per cento, pur mantenendo in crescita l'ammontare dei diritti accertati (+71,3).

Relativamente alle revisioni effettuate su base documentale, con istruttoria condotta autonomamente dall'Agenzia, risulta un calo sia nel numero degli accertamenti (-5,4 rispetto al 2018) che nell'ammontare dei diritti accertati (-79,1 per cento rispetto all'anno precedente). Il decremento è ancora più accentuato nel raffronto con la media del quinquennio (-56,1 per cento il numero degli accertamenti, -82,5 i maggiori diritti accertati).

A conferma della possibile difficoltà riscontrata nell'assemblare i dati sulla base di criteri diversi da quelli usualmente utilizzati, si fa notare che il numero delle "Revisioni accertamento con accesso" del 2018, nella tavola 2.53 pari a 16.384, non corrisponde al numero dei controlli che, allo stesso modo denominati, nel *Rapporto di verifica dei risultati della gestione* per l'anno 2018⁵¹, compilato in relazione ai target definiti nella Convenzione 2018-2020 con il Ministro dell'economia e delle finanze, sono indicati in 3.294.

I dati trasmessi non rendono informazioni sugli esiti definitivi delle revisioni effettuate. Sarebbe utile conoscere, in particolare, gli importi effettivamente riscossi a fronte dei maggiori

⁵¹ Si veda il Rapporto di verifica dei risultati della gestione per l'anno 2018, tavola n. 8, pagina 37.

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

tributi evidenziati negli atti di revisione, come pure l'incidenza sulle stesse revisioni degli istituti deflativi del contenzioso (autotutela, accertamento con adesione, reclamo-mediazione, conciliazione giudiziale) nonché delle controversie instaurate dai contribuenti.

c) IVA all'importazione

A fronte di 6.009.530 dichiarazioni doganali presentate e liquidate nel 2019, l'Agenzia ha riscosso 13,9 miliardi a titolo di IVA. L'ammontare dell'imposta introitata è in diminuzione rispetto al 2018 (-0,4 per cento), benché il numero delle dichiarazioni sia rimasto pressoché invariato.

Rispetto alla media del quinquennio si registra invece un aumento della maggiore imposta riscossa (+3,5), a fronte di un analogo andamento nel numero delle dichiarazioni liquidate.

La tavola 2.54 riflette dati speculari a quelli relativi ai dazi, trattandosi in entrambi i casi di tributi (dazi doganali e IVA) liquidati e riscossi contestualmente, sulla base di un numero pressoché uguale di dichiarazioni (n. 6.006.543 per i dazi doganali; n. 6.009.530 per l'IVA).

TAVOLA 2.54

IVA ALL'IMPORTAZIONE
ESITI DELLA REVISIONE DELLE DICHIARAZIONI

	2015	2016	2017	2018	2019
Numero delle dichiarazioni (o analoghi atti presentati dal contribuente) liquidate	5.441.798	5.527.963	5.715.524	6.023.022	6.009.530
Tributi riscossi* (riscossione spontanea)	12.494,2	11.383,6	13.325,0	14.306,6	13.950,9

*Importi in milioni

Fonte: Agenzia delle dogane e dei monopoli

Di seguito sono riportati gli esiti della successiva attività di revisione delle dichiarazioni in materia di IVA all'importazione, che si risolve in un controllo sostanziale volto a riscontrare la fedeltà e completezza delle dichiarazioni e, in generale, il puntuale assolvimento del tributo. Tali controlli vengono eseguiti mediante accesso presso il luogo di svolgimento dell'attività del contribuente ovvero sulla base di riscontri documentali o verifiche effettuate su merci già immesse in libera pratica.

I maggiori diritti accertati nel 2019 ammontano a 876.657 milioni con un incremento rispetto al 2018 del 47 per cento.

Tale incremento è stato realizzato nonostante la riduzione del numero dei controlli del 3,3 per cento per rispetto al 2018.

TAVOLA 2.55

IVA ALL'IMPORTAZIONE – ESITI DELLA REVISIONE DELLE DICHIARAZIONI

Accertamenti per fonti di innesco:	2015		2016		2017		2018		2019	
	Nr.	Maggiori diritti accertati	Nr.	Maggiori diritti accertati	Nr.	Maggiori diritti accertati	Nr.	Maggiori diritti accertati	Nr.	Maggiori diritti accertati
Revisioni accertamento con accesso	20.167	(*)	18.706	1.314	13.205	2.735	16.384	(*)	17.891	10.874
Revisioni di accertamento su base documentale/merce in dogana	215.993	584.281	191.918	248.848	117.484	1.159.454	100.081	596.424	94.720	865.783
Totale	236.160	584.281	210.624	250.162	130.689	1.162.189	116.465	596.424	112.611	876.657

Fonte: Agenzia delle dogane e dei monopoli

LE ENTRATE DELLO STATO

d) IVA intracomunitaria

Parte non trascurabile (anche se non quantificata) delle risorse investite nell'attività di controllo riguarda le operazioni intracomunitarie soggette all'IVA, i cui risultati sono rappresentati nella tavola che segue.

Gli esiti di tali controlli vengono riportati in appositi processi verbali di constatazione, successivamente trasmessi all'Agenzia delle entrate per gli accertamenti di competenza.

I controlli sostanziali dell'Agenzia, nel 2019 in materia di IVA intracomunitaria, nel 2019 sono stati effettuati per il 75 per cento, tramite analisi dei rischi ed hanno evidenziato maggiori diritti per un importo pari a 826 milioni.

I tributi recuperati in esito alle revisioni in esame (13.951) rappresentano una parte esigua del complessivo importo dei dazi riportati nella tavola 2.52, a conferma del loro ruolo marginale nell'ambito della generale definizione delle strategie di contrasto dell'evasione.

TAVOLA 2.56

CONTROLLI IVA INTRACOMUNITARIA: RISULTATI PER FONTI DI INNESCO

Fonti di innesco:	2015		2016		2017		2018		2019	
	Nr.	Maggiori diritti constatati	Nr.	Maggiori diritti constatati	Nr.	Maggiori diritti constatati	Nr.	Maggiori diritti constatati	Nr.	Maggiori diritti constatati
Analisi dei rischi									1.325	825.930.734
Da richiesta CLO/383									245	37.081.682
Altro									103	10.790.599
Segnalazione altre amministrazioni									21	7.554.454
Delega ag									49	195.865.261
Da lista selettiva									30	9.395.438
Mutua assistenza amministrativa accise									1	2.667
Da richiesta CLO/SCAC									1	0
Totale	4.040	1.340.180.219	3.405	973.756.403	2.696	981.815.205	2.233	1.173.924.280	1.775	1.086.620.834

Fonte: Agenzia delle dogane e dei monopoli

Non sono stati forniti i dati relativi agli anni precedenti per le consuete analisi di raffronto. È da ritenere che la ricognizione dei risultati conseguiti nell'ambito dei controlli in esame è stata effettuata per la prima volta per il 2019.

A voler considerare tuttavia i dati relativi alle “*Verifiche Intra*” desumibili dal menzionato *Rapporto di verifica dei risultati della gestione 2018*⁵² nel quale il numero di controlli è indicato in 2.238 con maggiore imposta accertata di 1.215,4 milioni, dovrebbe concludersi che nel 2019 è drasticamente diminuito sia il numero dei controlli in esame (-21 per cento) sia la relativa IVA (-11 per cento).

e) Il plafond IVA all'esportazione

Nel corso del 2019 sono stati effettuati n. 275 interventi per riscontrare la corretta quantificazione delle operazioni di esportazione che alimentano il c.d. *plafond*, utilizzato dagli esportatori abituali per effettuare (in misura parametrata al *plafond*) acquisti nazionali senza applicazione dell'IVA.

Trattasi di un istituto sconosciuto agli altri Stati membri dell'UE, che ha trovato (e continua a trovare) motivazione nella difficoltà di erogare i rimborsi dell'IVA in tempi ragionevolmente brevi. Da qui la previsione di un sistema, quale è quello descritto, che consente agli esportatori abituali di rimuovere alla base il presupposto della detrazione IVA, grazie alla possibilità di fare acquisti in franchigia d'imposta.

A fronte dei 275 controlli sul *plafond* all'esportazione effettuati nel 2019, sono state recuperate a tassazione maggiori imposte per 195,2 milioni di euro. La maggior parte di tali

⁵² Si veda il Rapporto di verifica dei risultati della gestione 2018, tavola n. 6, pagina 33.

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

controlli è stata effettuata con l'utilizzo di strumenti selettivi interni di analisi dei rischi, che hanno fatto emergere un'evasione dell'IVA per 163,6 milioni, pari all'84 per cento del totale dei maggiori diritti oggetto di accertamento.

Il 7 per cento della maggiore IVA è riferita a controlli innescati da segnalazione di altre amministrazioni per 13,5 milioni.

Gli esiti di tali controlli sono riportati in appositi avvisi notificati ai contribuenti per il recupero delle maggiori imposte, sanzioni e interessi, cui provvede direttamente l'Agenzia delle dogane e dei monopoli.

Non è dato conoscere le risultanze dei controlli dello stesso tipo effettuati negli anni precedenti. Si riscontra tuttavia una riduzione sia del numero (-10 per cento) che dei maggiori diritti constatati (-26,7 per cento) rispetto ai corrispondenti del 2018, indicati nel richiamato *Rapporto* rispettivamente in n. 306 e 266,36 milioni di euro (v. Tabella n. 6, pag. 33).

Il numero dei controlli eseguiti appare sottodimensionato rispetto alla gravità e frequenza delle frodi che notoriamente si verificano nel settore. Il sistema di controlli selettivi è palesemente inadeguato: per contrastare con la necessaria efficacia tali pratiche evasive occorre dotarsi, come più volte evocato, di procedure automatizzate in grado di riscontrare sistematicamente e in via preventiva i presupposti necessari per effettuare acquisti in franchigia d'imposta.

TAVOLA 2.57

Fonte di innesco	2015		2016		2017		2018		2019	
	Nr.	Maggiori diritti constatati	Nr.	Maggiori diritti constatati	Nr.	Maggiori diritti constatati	Nr.	Maggiori diritti constatati	Nr.	Maggiori diritti constatati
Analisi dei rischi									235	163.597.221
Altro									12	1.678.986
Segnalazione altre amministrazioni									12	13.525.725
Delega AG									7	15.525.481
Da lista selettiva									9	848.920
Totale	582	103.610.311	520	226.326.615	365	185.947.298	306	266.353.755	275	195.176.334

Fonte: Agenzia delle dogane e dei monopoli

I controlli del settore accise

a) *Considerazioni generali*

Con riguardo all'attività di gestione delle accise (diverse da quelle sui tabacchi) sono stati forniti dati elementari, che non danno dimostrazione delle variegato tipologie di controlli effettuati in relazione ai diversi beni assoggettati al tributo (petroli, benzine, CPL, energia elettrica, gas metano, alcool).

La tabella che segue, accanto al numero delle dichiarazioni e atti similari presentati dai contribuenti, riporta l'ammontare dei tributi "riscossi" cumulativamente per effetto sia dell'attività di liquidazione o controllo formale delle dichiarazioni presentate dai contribuenti, sia dei controlli sostanziali (verifiche che comportano una revisione o che vanno oltre i dati delle dichiarazioni). Come comunicato dall'Agenzia, essi comprendono sia i tributi versati spontaneamente sia quelli derivanti da atti di recupero, in quanto al momento non è disponibile una rilevazione separata.

La difficoltà o impossibilità di enucleare separatamente i risultati delle verifiche, finalizzate al recupero delle accise non dichiarate spontaneamente dai contribuenti, non consente di apprezzare anche l'efficacia dell'azione di contrasto delle pratiche evasive molto diffuse nel settore, pure riproposta sistematicamente tra gli obiettivi di servizio che l'Agenzia è chiamata a conseguire sulla base delle convenzioni stipulate ai sensi dell'art. 59 del d.lgs. 30 luglio 1999, n. 300.

Peraltro, il riferimento generico ai tributi "riscossi", senza altre specificazioni, potrebbe risultare improprio se riferito agli avvisi di pagamento, emessi in esito alle verifiche effettuate, che non siano stati portati ad integrale esecuzione, come avviene qualora il contribuente non vi abbia prestato acquiescenza ovvero abbia proposto ricorso avverso i medesimi. Per valutare la

LE ENTRATE DELLO STATO

legittimità e l'efficacia dell'azione di contrasto dell'evasione, infatti, occorre andare oltre le risultanze degli atti di contestazione ed indagare sugli esiti finali degli stessi, ovvero sulla loro effettiva capacità di superare il vaglio giudiziale di legittimità ed incidere sui patrimoni che costituiscono il frutto dell'evasione.

Un'ulteriore informazione sugli esiti delle verifiche "in ambito accise" è desumibile dal citato *Rapporto di verifica sui risultati della gestione 2018*⁵³ in cui si evidenzia che i maggiori diritti accertati (MDA) ammontano a 380,9 milioni, mentre quelli riscossi nel medesimo anno 2018 a 55,9 milioni. Non è chiaro se i dati sono comprensivi o meno dell'IVA.

TAVOLA 2.58

ACCISE – NUMERO DICHIARAZIONI CONTROLLATE E IMPORTI RISCOSSI
(diverse da quelle sui tabacchi)

	2015	2016	2017	2018	2019
Numero delle dichiarazioni (o analoghi atti presentati dal contribuente) accertate	196.201	185.882	193.430	200.020	106.165
Tributi riscossi (riscossione spontanea) *	32.896,9	33.898,3	34.064,8	33.911,4	34.050,3

Fonte: Agenzia delle dogane e dei monopoli

* I dati relativi ai tributi riscossi sono cumulativi e comprendono sia il versato spontaneo sia quello derivante da atti di recupero, in quanto al momento non è disponibile una rilevazione separata.

*Importi espressi in milioni.

I dati esposti nella tavola riportata, ancorché poco significativi, mostrano un calo del numero delle dichiarazioni accertate, che passa dai circa 200 mila del 2018 a poco più di 106 mila nel 2019 (-56,9 per cento); al contrario aumentano, seppur lievemente, i tributi complessivamente riscossi passando da 33.911,4 milioni nel 2018 a 34.050,3 nel 2019 (+0,4 per cento).

b) I controlli sui prodotti petroliferi

Nel riferire in merito all'attività di prevenzione e repressione delle violazioni accise/IVA nel settore della commercializzazione e distribuzione dei carburanti svolta nel 2019, l'Agenzia ha fatto pervenire i dati riportati nella tavola che segue, comprensiva di tutte le violazioni rilevate, comprese quelle amministrative, con sanzioni di ammontare superiore ad euro 1.000.

Come è noto, nella gestione della fiscalità petrolifera, gli uffici dell'ADM sono impegnati nel contrasto dell'evasione in materia di accise ed IVA. Benché i due tributi di norma costituiscano oggetto di controlli unitari, effettuati contestualmente sulla base di presupposti riconducibili alla stessa vicenda economica ed in esecuzione di un unico disegno evasivo, essi si differenziano nettamente sul piano dei procedimenti di gestione. A differenza dell'IVA, la cui evasione costituisce oggetto di mera constatazione, riportata in appositi verbali trasmessi al competente organo di accertamento (Agenzia delle entrate), i maggiori diritti recuperati a titolo di accisa sono gestiti autonomamente dagli uffici dell'ADM anche nelle successive fasi dell'accertamento, dell'eventuale contenzioso e, infine, della riscossione.

La netta differenza rilevante sul piano degli adempimenti gestionali e delle connesse responsabilità amministrative, giustifica appieno la separata rappresentazione dei relativi dati.

I dati di cui alla tavola n. 2.58 sono peraltro incompleti in quanto non fanno menzione anche dei risultati conseguiti ai fini dell'IVA, né consentono di seguire l'evoluzione nel tempo dell'attività svolta perché mancanti dei corrispondenti dati relativi all'ammontare delle accise recuperate anche negli anni precedenti. Nel presupposto che i dati indicati riflettano gli esiti della complessiva attività di contrasto all'evasione delle accise, è da confermare che, a fronte dell'ammontare complessivo di accise (M.D.A) recuperate per effetto di verifiche eseguite nel

⁵³ Si veda il Rapporto di verifica dei risultati della gestione 2018, tavole nn. 15 e 16, pagina 43.

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

2018 (v. *Rapporto* cit.), pari a 380,9 milioni, quelle accertate nell'anno successivo, ancorché circoscritte al settore petrolifero, ammontano soltanto a 177, 6 milioni di euro.

TAVOLA 2.59

NUMERO DI IRREGOLARITÀ E MAGGIORI DIRITTI ACCERTATI
DEI PRODOTTI ENERGETICI

Prodotto energetico	Nr. Irregolarità	M.D.A. (Totali)	M.D.A. (Accise)
4 Oli minerali	987	141.596.081	140.627.157
4.1 gasolio	866	102.012.468	101.072.742
4.2 benzina	60	1.185.712	1.185.048
4.7 altri oli minerali	24	935.429	935.429
4.3 G.P.L.	13	319.542	319.542
4.4 petrolio lampante	5	156042	13.6167
4.6 oli combustibili	18	36.984.666	36.976.007
4.5 prodotti sensibili	1	2.222	2.222
8 Gas metano	490	32.316.950	32.281.486
8 gas metano	490	32.316.950	32.281.486
9 Oli lubrificanti	44	4.821.941	4.764.730
9.1 oli lubrificanti	31	4.288.696	4.238.553
9.5 altri lubrificanti	4	250.964	248.673
9.2 preparazioni lubrificanti	1	3.696	3.696
9.4 bitumi	2	65.915	65.915
9.3 additivi	6	212.670	207.893
Totale complessivo	1.521	178.734.972	177.673.373

Fonte: Agenzia delle dogane e dei monopoli

Come già evidenziato, non si hanno informazioni riferite separatamente all'attività di contrasto dell'evasione nel settore delle accise (l'importo dei "tributi riscossi" riportato alla tavola 2.58 è riferito indistintamente sia alle accise autoliquidate dai contribuenti che alle maggiori somme contestate con gli avvisi di pagamento). Né è dato conoscere l'esito degli avvisi di pagamento notificati ai contribuenti, in termini di somme effettivamente riscosse, anche per effetto degli istituti deflativi del contenzioso e dei rinvii alla fase giurisdizionale.

Per la illustrazione delle più significative attività svolte nell'ambito della prevenzione e repressione delle frodi nel settore petrolifero si rinvia al paragrafo 3.6.3. del capitolo terzo.

2.2.2 La gestione dei giochi

Il sistema dei giochi in concessione

Il modello italiano di esercizio del gioco pubblico con vincite in denaro si basa, da un lato, sulla riserva a favore dello Stato in materia di giochi e scommesse, dall'altro, sulla concessione di servizio, mediante la quale l'Amministrazione affida a un soggetto privato, prescelto sulla base di selezioni a evidenza pubblica, l'esercizio del gioco, in ogni caso mantenendo sull'attività la propria potestà di controllo.

L'istituto della concessione tende a soddisfare gli interessi collettivi correlati alla regolamentazione dei giochi e, in particolare, al contrasto del gioco illegale, puntando altresì sul contenimento e sulla riduzione dei costi mediante trasferimento sul concessionario del c.d. "rischio operativo" (rischio economico) connesso alla organizzazione e gestione della raccolta del gioco affidato in concessione.

Le entrate da giochi

Nel 2019, le entrate da giochi, dopo la leggera flessione registrata nell'anno precedente, hanno ripreso a crescere, attestandosi a 10,6 miliardi⁵⁴, con un incremento del 6 per cento rispetto al 2018. La raccolta lorda fa registrare anch'essa un incremento (5,3 per cento), raggiungendo una cifra superiore ai 110 miliardi.

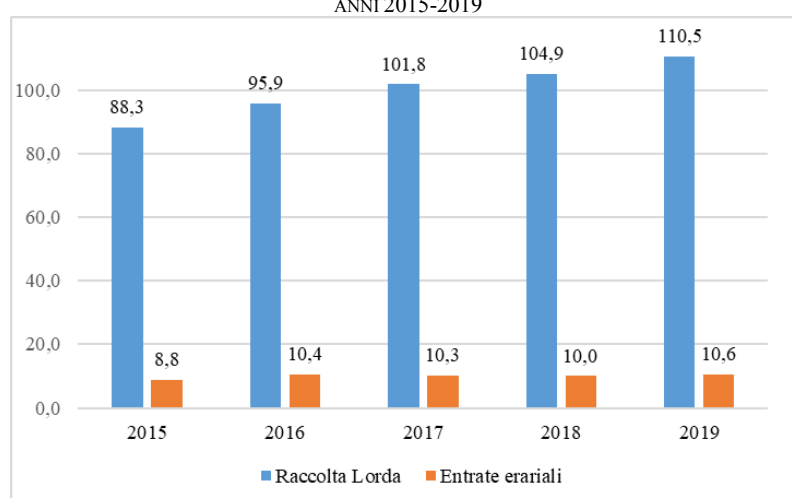
⁵⁴ Se si aggiunge anche il prelievo sulle vincite, pari a 724 milioni di euro, il totale è di 11,3 miliardi.

LE ENTRATE DELLO STATO

Le vincite del 2019 ammontano a 91,1 miliardi (+5,7 per cento rispetto al 2018) e corrispondono a circa l'82 per cento della raccolta complessiva.

GRAFICO 2.6

PROVENTI DA GIOCHI: L'ANDAMENTO DELLA RACCOLTA LORDA E DELLE ENTRATE ERARIALI ANNI 2015-2019



Fonte: dati Agenzia delle dogane e dei monopoli

La “spesa” netta totale degli italiani per il gioco, che si ottiene sottraendo alla raccolta lorda (110,6 miliardi) l’importo delle vincite (91,1 miliardi), nel 2019 è risultata pari a 19,5 miliardi, superiore di circa 800 milioni all’importo dell’esercizio precedente.

All’aumento della raccolta lorda (5,3 per cento) corrisponde un incremento più che proporzionale sia delle vincite (5,7 per cento) che delle entrate (6 per cento).

Le entrate reperite nella gestione dei giochi (10,6 miliardi) corrispondono allo 0,6 per cento circa del PIL (1.787,7 miliardi), al 2,1 per cento delle entrate tributarie (516,5 miliardi) e al 4,1 per cento delle imposizioni indirette (257,9 miliardi).

Nella tavola che segue sono illustrate, per il quinquennio 2015-2019, la raccolta lorda, le vincite, la raccolta netta (spesa dei giocatori) e le entrate erariali.

Il rendimento erariale del settore (entrate) misurato in relazione alla raccolta lorda del 2019 ammonta al 9,6 per cento. Rapportato invece – secondo la definizione dell’Agenzia – alla raccolta netta, lo stesso rendimento sale al 54,6 per cento.

TAVOLA 2.60

RACCOLTA LORDA, VINCITE, RACCOLTA NETTA E ENTRATE ERARIALI NEL PERIODO 2015-2019

	2015	2016	2017	2018	2019
Raccolta lorda (A)	88.249	95.971	101.835	104.876	110.534
Vincite (B)	71.150	76.804	82.697	86.178	91.057
Raccolta netta (C=A-B)	17.099	19.167	19.138	18.698	19.477
Entrate erariali (D)	8.450	10.472	10.294	10.032	10.628
Rendimento erariale netto % (E=D/C)	49,4	54,6	53,8	53,7	54,6
Rendimento erariale lordo % (F=D/A)	9,6	10,9	10,1	9,6	9,6
Vincite (G=B/A)	80,6	80,0	81,2	82,2	82,4

Fonte: dati Agenzia delle dogane e dei monopoli

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

Il settore dei giochi è caratterizzato da differenti macrocategorie alle quali sono associate specifiche aliquote d'imposta; di conseguenza è diverso anche il rendimento e il contributo di ciascuna di esse alla realizzazione delle entrate complessive.

La tavola 2.61 specifica, per ogni tipologia di gioco, la raccolta (lorda e netta), le vincite, le entrate e il rendimento. Le categorie di giochi che assommano maggiori raccolte sono (i) gli "Apparecchi" (42,2 per cento), (ii) i "Giochi di abilità a distanza" (23,8 per cento), (iii) i "Giochi a base sportiva" (11,3 per cento) e (iv) le "Lotterie" (8,3 per cento), che assieme coprono l'82 per cento circa delle entrate complessive.

Gli "Apparecchi" "restituiscono" sotto forma di vincite il 33 per cento circa della raccolta totale.

TAVOLA 2.61

RACCOLTA LORDA, VINCITE, RACCOLTA NETTA E RENDIMENTO PER MACRO CATEGORIE DEI GIOCHI

(in milioni)

	Raccolta lorda	Vincite	Raccolta netta (spesa dei giocatori)	Entrate erariali	Rendimento erariale %	Rendimento effettivo %
Lotto	8.149	5.781	2.368	1.114	13,7	47,0
Giochi numerici a totalizzatore naz.	1.809	1.106	703	513	28,4	73,0
Lotterie	9.228	6.745	2.483	1.370	14,8	55,2
Giochi a base sportiva	12.514	10.917	1.597	350	2,8	21,9
Giochi a base ippica	506	381	125	19	3,8	15,2
Bingo	1.651	1.166	486	191	11,6	39,3
Apparecchi	46.671	36.242	10.429	6.757	14,5	64,8
Giochi di abilità a distanza (skill games)	26.329	25.359	969	244	0,9	25,2
Betting exchange	1.695	1.686	9	2	0,1	22,2
Scommesse virtuali	1.982	1.674	308	68	3,4	22,1
TOTALE	110.534	91.057	19.477	10.628	9,6	54,6

Fonte: dati Agenzia delle dogane e dei monopoli

Le più recenti modifiche normative

Nella tavola seguente si riportano le modifiche dell'aliquota di Prelievo Unico (PREU) apportate negli ultimi due anni, con indicazione delle norme di riferimento.

TAVOLA 2.62

PRELIEVI IN VIGORE NEL 2019 SU APPARECCHI AWP⁵⁵ E VLT⁵⁶

	PREU	PREU
	AWP	VLT
01 settembre 2018	19,25	6,25
01 gennaio 2019	20,6	7,5
29 gennaio 2019	21,25	7,5
01 maggio 2019	21,6	7,9
01 gennaio 2020	21,68	7,93
01 gennaio 2021	21,75	8
01 gennaio 2023	21,6	7,85

Fonte: dati Agenzia delle dogane e dei monopoli

⁵⁵ AWP (*Amusement With Prices*), (art. 110, comma 6, lett. a) TULPS), trattasi di apparecchi (*slot*) installati sia negli esercizi pubblici (bar, tabacchi, ecc.) sia in esercizi specializzati vietati ai minori. Consentono vincite di importo non superiore a 100 euro.

⁵⁶ VLT (*Video Lottery Terminal*), (art. 110, comma 6, lett. b) TULPS), apparecchi installati in esercizi vietati ai minori, consentono vincite fino a 5.000 euro. La minore aliquota di prelievo rispetto agli AWP è correlata al prelievo di 15.000 euro effettuato all'acquisto di ciascun apparecchio.

LE ENTRATE DELLO STATO

La legge di bilancio 2019 (legge 145/2018, art. 1, comma 1051) ha incrementato a partire dal 1° gennaio rispettivamente dell'1,35 e dell'1,25 l'aliquota sul prelievo degli AWP e delle VLT e ha fissato la percentuale minima destinata alle vincite, il c.d. *pay-out*, con una riduzione dal 70 al 68 per cento per i primi e dall'85 all'84 per cento per le seconde. Successivamente le aliquote sono state nuovamente ritoccate dall'art. 27, comma 2, del d.l. 4/2019⁵⁷, convertito dalla legge 26, del 2019 e portate, dapprima al 21,6 e, a decorrere dal 1° maggio 2019, al 7,9.

La medesima legge di bilancio (art. 1, comma 1052) ha altresì incrementato, a decorrere dal 1° gennaio 2019, le aliquote dell'imposta unica sulle scommesse come segue:

a) per i giochi di abilità a distanza con vincita in denaro e il gioco del bingo a distanza, dal 20 per cento al 25 per cento delle somme che, in base al regolamento di gioco, non risultano restituite al giocatore;

b) per le scommesse a quota fissa, escluse le scommesse ippiche, dal 18 per cento al 20 per cento, se la raccolta avviene su rete fisica, e dal 22 per cento al 24 per cento, se la raccolta avviene a distanza, applicata sulla differenza tra le somme giocate e le vincite corrisposte;

c) per le scommesse a quota fissa su eventi simulati, dal 20 al 22 per cento della raccolta al netto delle somme che, in base al regolamento di gioco, sono restituite in forma di vincite al giocatore.

La legge di bilancio 2020 ha ulteriormente incrementato le aliquote sugli apparecchi AWP e VLT al 23,85 sino al 31 dicembre 2020 e al 24 per cento a decorrere dal 1° gennaio 2021 per gli apparecchi della lettera a) e all'8,5 per cento sino al 31 dicembre 2020 e all'8,6 a partire dal 1° gennaio 2021 per gli apparecchi della lettera b).

Il margine operativo netto

L'importo delle giocate, una volta sottratto l'ammontare delle vincite (erogate ai giocatori o, qualora non ritirate, riversate all'erario) e del prelievo erariale (riversato all'erario), esprime il margine lordo della gestione. Quest'ultimo è destinato a remunerare, in via preliminare, i costi della gestione caratteristica per servizi (resi da soggetti esterni) direttamente connessi con la gestione dei giochi (piattaforme di gioco, server, enti di certificazione) e, per la differenza, i diversi operatori della filiera (concessionari, ricevitori, distributori, gestori, esercenti, tabaccai, ecc.).

L'importo corrispondente a tale differenza (equivalente al margine operativo netto), che viene ripartito integralmente tra i predetti operatori della filiera, nel 2019 ammonta a 8.633 milioni di euro, con una riduzione del 4,2 per cento circa rispetto ai 9.016 milioni di euro del 2018, dovuta non alla contrazione della raccolta (invero, aumentata del 3,4 per cento), ma essenzialmente all'incremento delle imposte e dei prelievi erariali (+9,5 per cento).

TAVOLA 2.63

RACCOLTA, VINCITE E MARGINI NEL SETTORE DEI GIOCHI NEL 2018 E 2019

	Val. ass.	Val. %	Val. ass.	Val. %
Raccolta	106.849	100,0	110.543	100,0
Vincite	87.459	81,9	90.550	81,9
Margine lordo	19.390	18,1	19.993	18,1
Erario	10.374	9,7	11.360	10,3
Margine netto	9.016	8,4	8.633	7,8

Fonte: dati Agenzia delle dogane e dei monopoli

⁵⁷ Il suddetto decreto-legge ha anche incrementato il corrispettivo *una tantum* per il rilascio delle concessioni della rete per la gestione telematica del gioco lecito (art. 14-bis, comma 4, dPR n. 640/1972) da 100 a 200 euro per ogni singolo apparecchio.

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

Sul risultato finale di settore, le categorie di gioco incidono in maniera differente, come è mostrato nella tavola 2.64 in cui si evidenziano i risultati delle più importanti. Alcuni giochi (il Lotto e il Bingo) sembrano non riportare alcun risultato utile di gestione mentre gli apparecchi e le scommesse contribuiscono con 5,1 miliardi all'87 per cento del margine complessivo netto.

TAVOLA 2.64

PRELIEVI IN VIGORE NEL 2019 SUGLI AWP E SULLE VLT

	Apparecchi		Lotto e GNTN*		Scommesse		Bingo	
	Val. ass.	Val. %	Val. ass.	Val. %	Val. ass.	Val. %	Val. ass.	Val. %
Raccolta	46.679	100,0	19.186	41,1	15.002	32,1	1.651	3,5
Vincite	35.717	76,5	13.624	29,2	12.972	27,8	1.192	2,6
Erario	6.757	14,5	3.003	6,4	437	0,9	190	0,4
Vincite non riscosse								
Margine lordo	4.205	9,0	2.559	13,3	1.593	10,6	269	16,3
Aggio ricevitorie			1.535	8,0	10	0,1		
Aggio concessionari			1.024	5,3	4	0,0	269	16,3
Compensi servizi esterni								
Margine netto	4.205	9,0	0	0,0	1.579	10,5	0	0,0

Fonte: dati Agenzia delle dogane e dei monopoli

(*) GNTN: Giochi numerici a totalizzatore

I controlli

I controlli svolti prevalentemente sul territorio dal personale degli Uffici dei monopoli, anche congiuntamente con le Forze di polizia, sono in costante incremento: nel 2019 l'attività di verifica ha toccato più di 35.000 esercizi, oltre il 33 per cento del totale, inclusi quelli in cui si effettua gioco senza autorizzazione.

Gli Uffici dei monopoli (ora gerarchicamente incardinati nelle Direzioni regionali/interregionali) operano sulla base delle linee di indirizzo e delle indicazioni impartite dalla Direzione antifrode e controlli, che coordina i controlli sul territorio avvalendosi anche di applicativi informatici integrati con strumenti di analisi del rischio.

Di seguito si riporta una tavola riassuntiva dei controlli sugli esercizi.

TAVOLA 2.65

NUMERO DI ESERCIZI CONTROLLATI NEL PERIODO 2015 – 2019

	2015	2016	2017	2018	2019 (Prov)
esercizi controllati	32.015	33.578	35.166	38.745	34.973
imposta accertata	22.610.759	22.064.194	31.649.307	97.796.389	48.485.785
importo sanzioni tributarie	18.767.279	30.313.740	44.689.474	73.821.874	74.593.582
importo sanzioni amministrative	19.817.101	26.659.154	20.650.324	18.613.680	23.869.793

Fonte: dati Agenzia delle dogane e dei monopoli

Quanto all'efficacia delle attività di controllo messe in atto dall'Agenzia, nel 2019 sono state accertate violazioni tributarie e amministrative, che hanno consentito di recuperare tributi di ammontare pari a 48,5 milioni di euro (il dato è in diminuzione rispetto al 2018, ma in linea con il trend di crescita riscontrato negli anni 2015-2017, escluso il 2018). Sono state altresì irrogate sanzioni amministrative extratributarie per circa 23,9 milioni di euro (rispetto ai 18,6 del 2018 e ai 20,7 del 2017) e sanzioni tributarie per 74,6 milioni di euro (in confronto ai 73,8 dell'anno precedente e ai 44,7 del 2017).

LE ENTRATE DELLO STATO

In generale si è riscontrato un aumento delle violazioni accertate nel settore dei giochi, dovuto in parte al maggiore presidio e alla maggiore efficacia dei controlli, in parte alla messa a punto di indicatori di rischio.

La riduzione del numero degli apparecchi da intrattenimento disposta dalle norme nazionali nell'ultimo periodo, unitamente all'inasprimento sia dei limiti di distanze dai luoghi sensibili sia degli orari di gioco, da parte di norme regionali e locali, hanno determinato una contrazione del mercato legale e un probabile incremento dei fenomeni illegali.

Il contenzioso

La rendicontazione del contenzioso tributario riguardante il settore dei giochi sconta sostanzialmente gli stessi limiti evidenziati, per la generalità delle controversie che interessano l'Agenzia delle dogane e dei monopoli, al paragrafo 2.2.5, cui si rinvia. Ai fini dell'attendibilità dei relativi dati, anche in questo caso raccolti dal centro con il sistema delle schede di rilevazione, non si può prescindere dalla informatizzazione del servizio.

La ricognizione dei dati trasmessi si rivela pertanto poco utile, stante la disomogeneità dei criteri di raccolta e rappresentazione.

Tanto premesso, dalla tavola seguente si desume che le controversie complessivamente pendenti al 31.12.2019 sono 3.169, mentre le decisioni emesse nel 2019 sono 953, di cui 724 (76 per cento) con esito favorevole o parzialmente favorevole.

Il settore ha beneficiato di una rinnovata certezza nel settore dell'imposta unica sulle scommesse, grazie alla sentenza della Corte costituzionale n. 27/2018 che ha riconosciuto la debenza dell'imposta per le agenzie abusive di raccolta di scommesse, a partire dall'anno 2011, mentre per i *bookmaker* ha riconosciuto la soggettività passiva a prescindere dall'anno d'imposta.

TAVOLA 2.66

DATI SINTETICI SUL CONTENZIOSO DEL SETTORE GIOCHI

	Numero	%
Ricorsi in carico	3.169	
Sentenze emesse	953	100,0
di cui favorevoli o parzialmente favorevoli	724	76,0
sfavorevoli	104	10,9
altro	125	13,1

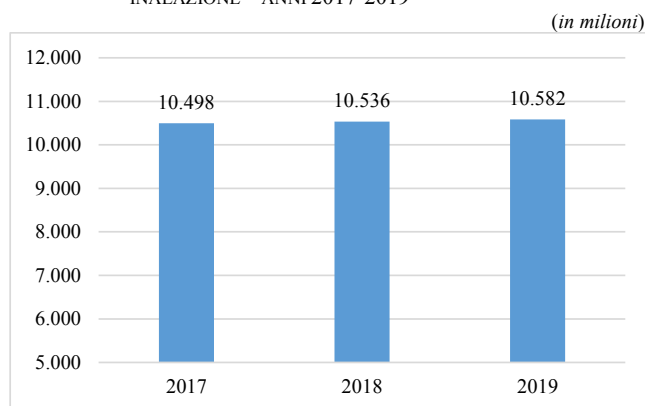
Fonte: dati Agenzia delle dogane e dei monopoli

2.2.3. Il settore dei tabacchi

Le entrate erariali di competenza del settore dei tabacchi e dei prodotti liquidi di inalazione nel 2019 ammontano a circa 10,58 miliardi, attestandosi sostanzialmente sulla stessa linea dell'anno precedente, con un incremento di 46 milioni di euro rispetto al 2018 (+0,4 per cento).

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

GRAFICO 2.7

ENTRATE ERARIALI (ACCERTAMENTI) DA TABACCHI E PRODOTTI LIQUIDI DA
INALAZIONE – ANNI 2017-2019

Fonte: Bollettino delle entrate, dicembre 2019 – Dipartimento delle finanze

Il dato esposto nel grafico di cui sopra, riportato nel Bollettino delle entrate curato dal Dipartimento delle finanze, non coincide con le entrate di competenza 2019 comunicate dall’Agenzia: come si desume dalle tavole 2.67 e 2.68, l’ammontare di dette entrate è pari a 10.593.720.952 euro, di cui euro 10.580.787.273 a titolo di accise ed euro 12.933.679 per imposta di consumo su prodotti liquidi da inalazione.

L'imposizione tributaria e il sistema dei controlli

Ai fini impositivi, i prodotti in commercio vengono distinti nelle seguenti categorie di tabacchi:

- sigarette;
- sigari;
- sigaretti;
- trinciato a taglio fino da usarsi per arrotolare le sigarette;
- altri tabacchi da fumo;
- tabacco da fiuto e da mastico;
- tabacchi da inalazione senza combustione.

Tutte le categorie sono assoggettate all’IVA del 22 per cento, che si applica in forma “monofase” ai sensi dell’art. 74 del d.P.R. n. 633/1972: l’imposta è assolta *una tantum* direttamente dal distributore sulla base del prezzo di vendita al pubblico.

L’accisa varia in funzione della categoria di prodotto da fumo ed è commisurata al prezzo di vendita, fatta eccezione per i tabacchi da inalazione senza combustione, che sono assoggettati a un’accisa specifica per unità di prodotto.

Sui prodotti che provengono da Paesi terzi (extracomunitari) è dovuto il dazio.

Il prezzo finale di vendita al pubblico risulta dalla somma delle seguenti componenti: IVA, Aggio, Accisa e Quota al fornitore.

Le aliquote di base per il calcolo dell’accisa variano in relazione al tipo di prodotto come segue:

- sigarette 59,1 per cento;
- sigari e sigaretti 23 per cento;
- trinciato a taglio fino per arrotolare le sigarette 58,5 per cento;
- altri tabacchi da fumo 56 per cento;
- tabacco da fiuto e da mastico 24,78 per cento.

LE ENTRATE DELLO STATO

Per le sigarette è previsto un onere fiscale minimo (Accisa + IVA) pari a euro 175,54 per chilogrammo convenzionale, pari a 1.000 sigarette.

Per i sigari, i sigaretti e il tabacco trinciato a taglio fino da usarsi per arrotolare le sigarette, è fissata un'accisa minima rispettivamente di euro 25 per 200 pezzi, euro 30 per 400 pezzi ed euro 120 per Kg.

Il livello di tassazione, stabilito dallo Stato, per le sigarette supera il 77 per cento del prezzo finale.

La distribuzione dei tabacchi lavorati sul territorio nazionale è curata da soggetti autorizzati che, attraverso i propri depositi (depositi fiscali di distribuzione), riforniscono le rivendite di generi di monopolio di prodotti provenienti dai produttori/fornitori (depositi fiscali di produzione). I depositi fiscali sono autorizzati a detenere i prodotti del tabacco in sospensione di imposta e sono tenuti a registrare tutte le operazioni di carico e scarico del magazzino su un apposito registro contabile, nonché a rendicontare periodicamente all'Agenzia delle dogane e dei monopoli tali movimenti.

La vendita al pubblico dei generi di monopolio sul territorio nazionale avviene attraverso:

- le rivendite ordinarie, che sono le normali tabaccherie, accessibile al pubblico, che espongono il numero della concessione sull'apposita insegna a "T";
- le rivendite speciali, ubicate presso particolari strutture quali porti, aeroporti, stazioni ferroviarie, aree di servizio automobilistiche, caserme, istituti penali, ecc;
- i patentini, istituiti nei Bar di rilevante frequentazione, i cui titolari si riforniscono presso la rivendita ordinaria più vicina;
- i distributori automatici, apparecchi installati a cura del rivenditore nelle immediate vicinanze del locale sede della rivendita.

Tutti i tabacchi lavorati immessi nel circuito legale di vendita sono controllati dall'Agenzia delle dogane e dei monopoli - Direzione centrale tabacchi.

I controlli si sostanziano in verifiche di laboratorio, centrati sull'etichettatura e la qualità del prodotto, ovvero negli accertamenti in materia di accise eseguiti presso i titolari dei depositi.

Entrate correlate alle immissioni in consumo

Una vista sulle immissioni in consumo dei prodotti nel quinquennio 2015-2019, attesta un andamento abbastanza costante delle correlate imposte (accisa + IVA monofase), con valori intorno ai 14 miliardi di euro. Nell'ultimo esercizio, a fronte di un valore dell'accisa più ridotto di circa 1 milione rispetto al 2018, si ha un aumento dell'IVA di circa 47 milioni, per un incremento netto di 47 milioni.

TAVOLA 2.67

ACCISA E IVA SULLE IMMISSIONI IN CONSUMO DEI TABACCHI LAVORATI NEL PERIODO 2015-2019

<i>(euro)</i>			
Immissioni in consumo			
	Accisa	Iva	Accisa + Iva
ANNO			
2015	10.755.970.101	3.310.495.430	14.066.465.531
2016	10.688.350.282	3.307.694.405	13.996.044.687
2017	10.518.857.272	3.251.095.971	13.769.953.243
2018	10.581.888.305	3.301.081.936	13.882.970.241
2019	10.580.787.273	3.348.089.718	13.928.876.991

Fonte: Agenzia delle dogane e dei monopoli

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

Le entrate per cassa

Le entrate erariali di settore effettivamente introitate, come si evince dalla tavola 2.68, sono costituite quasi per la totalità da versamenti spontanei delle accise sui tabacchi lavorati, mentre poco più di 2 milioni dal versamento di maggiori diritti su ammanchi di prodotti accertati presso i depositi di distribuzione.

TAVOLA 2.68

ENTRATE ERARIALI DI CASSA - ANNO 2019

ADEMPIMENTI SPONTANEI	VERSAMENTI QUINDICINE PER ACCISE SUI TABACCHI LAVORATI	10.540.174.236
	DEFINIZIONE AGEVOLATA	744.794
	VERSAMENTI QUINDICINE PER IMPOSTA DI CONSUMO SUI PRODOTTI LIQUIDI DA INALAZIONE	12.889.142
RISCOSSIONE COATTIVA	FURTI E AMMANCHI	2.386.549
TOTALE GENERALE		10.556.194.721

Fonte: Agenzia delle dogane e dei monopoli

Nella riportata ricognizione delle entrate di cassa non si fa menzione degli importi riscossi per effetto dell'attività di controlli di seguito illustrata.

Controlli su distributori e rivenditori

Nei confronti dei titolari di depositi di distribuzione, le verifiche ispettive sono di varia natura: tecnica (per accertare i requisiti dei locali), ordinaria (per verifiche di regolarità contabile), straordinaria (per riscontri fisici dei prodotti, di norma a seguito di denuncia di furti, avarie, mancanze all'origine, chiusura deposito, ecc.).

Nella tavola seguente si riassumono i controlli effettuati e i relativi esiti.

TAVOLA 2.69

ATTIVITÀ DI GESTIONE DEI RIVENDITORI, CONTROLLI EFFETTUATI NEL TRIENNIO 2017 - 2019

		2017	2018	2019
Controlli nei confronti dei distributori	Numero	534	534	508
	Maggiori diritti accertati (*)	1.375.256	229.833	2.914.694
Controlli nei confronti dei rivenditori	Numero complessivo dei controlli	9.266	17.453	15.499
	<i>di cui:</i>			
	Numero controlli sui distributori automatici	4.058	6.759	6.786
	Numero decadenze	166	193	215
	Numero revoche	194	241	232
	Numero delle sanzioni disciplinari	2.885	2.143	2.232
	Importo delle sanzioni disciplinari	292.073	250.896	294.411

Fonte: Agenzia delle dogane e dei monopoli

(*) Si riferiscono generalmente a recuperi di accisa nei confronti del responsabile di imposta a seguito di denuncia di furti nei depositi fiscali, durante il trasporto dei prodotti in regime sospensivo (tra depositi fiscali) o di mancanze inventariali.

LE ENTRATE DELLO STATO

Nel 2019 sono stati effettuati 508 controlli nei confronti dei distributori, con recuperi di maggiori diritti dovuti per circa 2,9 milioni di euro, notevolmente superiori rispetto ai 200 mila euro accertati nel 2018. I maggiori diritti si riferiscono alle accise dovute in relazione ad ammanchi di prodotto, generalmente accertati a seguito di denunce per furto.

Nei confronti dei rivenditori sono stati eseguiti 15.500 controlli, di cui 6.800 sui distributori automatici, ed irrogate più di 2.000 sanzioni disciplinari per un importo di circa 290 mila euro.

Prodotti liquidi da inalazione

L'analisi dell'imposizione che grava sull'immissione in consumo dei prodotti liquidi da inalazione (PLI) evidenzia una crescita esponenziale dal 2015 al 2017, anno in cui è stato toccato il picco con circa 103 milioni di euro di imposta, per poi scendere progressivamente nell'ultimo biennio, con un valore minimo nel 2019 di 12,9 milioni, nel 2019.

TAVOLA 2.70

IMPOSTA DOVUTA SULLE IMMISSIONI IN CONSUMO DEI PRODOTTI LIQUIDI DA INALAZIONE NEL PERIODO 2015-2019 (EURO)

ANNO	Imposta di consumo dovuta
2015	16.149.895
2016	78.658.752
2017	103.066.665
2018	25.718.854
2019	12.933.679

Fonte: Agenzia delle dogane e dei monopoli

Nella tavola che segue è riportato il numero dei soggetti che operano nelle diverse fasi della filiera dei prodotti liquidi da inalazione. Nei confronti dei depositari sono stati effettuati circa 150 controlli (in linea con gli anni precedenti) e recuperati circa 360 mila euro, in netto calo rispetto al risultato dell'anno precedente di 1,3 milioni. I controlli su questa tipologia di prodotto hanno comportato alla revoca di 60 autorizzazioni, di cui 56 per rinuncia.

TAVOLA 2.71

ATTIVITÀ DI GESTIONE DEI RIVENDITORI PER I PRODOTTI LIQUIDI DA INALAZIONE, CONTROLLI EFFETTUATI NEL TRIENNIO 2017 - 2019

	2017	2018	2019
Numero depositari	278	260	426
Numero soggetti autorizzati alla rivendita		56.773	56.402
di cui:			
<i>Esercizi di vicinato</i>		2.136	2.319
<i>Farmacie</i>		671	648
<i>Parafarmacie</i>		84	88
<i>Tabaccai</i>		53.882	53.347
Imposta di consumo versata dai depositari	4.144.519	6.521.468	13.643.493
Numero di controlli eseguiti sui depositari e relativi esiti	165	150	147
di cui:			
<i>Maggiori diritti accertati</i>	4.794.176	1.315.299	363.470
<i>Revoche (*)</i>	28	37	60
<i>(*) di cui per rinuncia</i>	15	32	56

Fonte: Agenzia delle dogane e dei monopoli

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

Il contenzioso

Sul fronte del contenzioso tributario i numeri sono molto modesti: l’Agenzia comunica di avere in carico, al 31 dicembre 2019, appena 21 ricorsi. Nell’anno sono state emesse dai giudici tributari 9 decisioni, di cui 6 con esito favorevole o parzialmente favorevole all’Agenzia.

La convenzione

Il Piano operativo 2019-2023, recepito nella Convenzione stipulata con il Ministro dell’economia e delle finanze, assegna – tra l’altro - all’Agenzia taluni obiettivi che afferiscono alla gestione delle accise sui tabacchi.

Nell’area delle strategie per la “competitività e la crescita”, rientra l’obiettivo di ridurre i tempi di rilascio delle concessioni ed autorizzazioni per le rivendite e i patentini, mentre all’area della “fiscalità” attengono gli ulteriori obiettivi volti a:

- controllare la tempestività e sistematicità del versamento dei canoni da parte dei concessionari;
- presidiare la rete di distribuzione e vendita dei tabacchi mediante un numero di controlli non inferiore al 20 per cento della platea di riferimento;
- incrementare il tasso di positività dei controlli sui depositi di prodotti liquidi da inalazione senza combustione PLI.

Altri obiettivi, come quelli riguardanti la sostenibilità della pretesa erariale in giudizio (misurato in base al numero delle costituzioni in giudizio assicurate tempestivamente per tutti i ricorsi notificati all’Agenzia) e l’ammontare delle entrate tributarie riscosse (almeno pari a 69,208 miliardi di euro), attengono alla complessiva attività dell’Agenzia e non solo ai controlli in materia di accise sui tabacchi.

Nell’ambito del monitoraggio dei fenomeni gestionali, il Piano tiene conto altresì del valore dei tabacchi sequestrati.

Nel “*Rapporto di verifica dei risultati della gestione*” per l’anno 2018, si dà atto del conseguimento dell’obiettivo (riproposto per il 2019) di incrementare il tasso di positività delle verifiche in materia di accise sui PLI.

2.2.4. La riscossione

La riscossione delle somme dovute in base agli atti di recupero dell’evasione tributaria (atti di revisione o controllo sostanziale) relativi a tributi gestiti autonomamente dall’Agenzia delle dogane e dei monopoli, avviene mediante versamento diretto al servizio di cassa degli uffici doganali (dazi doganali e IVA all’importazione) ovvero tramite F24 (accise). Qualora invece il contribuente non ottemperi alla richiesta di pagamento contemplata negli avvisi notificati, si provvede alla riscossione coattiva, affidata all’Agente della riscossione nazionale.

La richiesta di conoscere gli esiti dei controlli sostanziali (verifiche, avvisi di pagamento, ecc.) in termini di importi riscossi nei settori doganali e delle accise non è stata evasa per indisponibilità dei relativi dati. L’omissione sembra confermare una scarsa sensibilità a seguire le vicende degli atti di controllo in tutte le fasi successive alla notifica dei medesimi, al fine di valutarne l’efficacia alla luce degli esiti del contenzioso e della capacità dell’Amministrazione di incidere, attraverso la riscossione coattiva, sul patrimonio dei soggetti controllati.

La tabella seguente riporta la situazione, per tanti aspetti incompleta, dei ruoli dati in gestione all’Agenzia entrate-riscossione.

In assenza di dati relativi agli anni precedenti il 2015, non è dato conoscere l’ammontare complessivo dei carichi affidati. Di conseguenza, risulta poco significativo anche l’ammontare delle riscossioni realizzate. Limitatamente al quinquennio di osservazione, si nota tuttavia che a fronte di ruoli affidati per 3.323 milioni di euro, sono stati riscossi nello stesso periodo soltanto 359,9 milioni di euro. Il rapporto tra i due dati, pari al 10,8 per cento, ancorché calcolato su una sola parte dei ruoli complessivamente affidati, è comunque insoddisfacente.

La significatività della ricognizione proposta è accentuata dalla mancata indicazione della tipologia di atti in base ai quali i ruoli sono stati formati. Non è dato sapere, in particolare, se e in

LE ENTRATE DELLO STATO

che misura i ruoli riguardano, ad esempio, il settore doganale o delle accise oppure il settore dei giochi.

Sarebbe auspicabile una rappresentazione distinta per tributo che evidenzii l'evoluzione nel tempo della riscossione coattiva (desumibile dal raffronto dei carichi complessivamente affidati con le riscossioni realizzate) unitamente ai motivi alla base della infruttuosità delle azioni intraprese dall'Agente della riscossione.

TAVOLA 2.72

RISCOSSIONE COATTIVA: RUOLI AFFIDATI E RISCOSSI

	2014	2015	2016	2017	2018*	2019
La riscossione a mezzo ruoli per enti creditori	57,1	71,2	71	79,5	71,9	66,3
Importi affidati per ente impositore		641	737	435	527	983
Riscossioni complessive 2019						66,3
<i>di cui</i>						
Riscossione ordinaria						59
Definizione agevolata						7,3

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

Come evidenziato in premessa, con la menzionata Convenzione 2019-2021 il Ministro dell'economia e delle finanze ha tra l'altro assegnato all'ADM, per l'anno 2019, l'obiettivo di realizzare le seguenti riscossioni "complessive":

- "IVA all'importazione e altro": euro/mln 14.783;
- "Dazi": euro /mln 2.500;
- "Accise produzione e consumo": euro /mln 27.883;
- "Accise tabacchi": euro/mln 10.790;
- "Totale entrate tributarie esclusi i dazi": euro/mln 69.208.

La definizione in termini indeterminati (sembrerebbe includere le riscossioni da versamenti spontanei) e imprecisi (il totale è superiore alla somma degli addendi) dell'obiettivo, ne rende difficoltosa la puntuale consuntivazione, tanto più che manca una puntuale ricognizione delle riscossioni complessivamente realizzate.

2.2.5. Il contenzioso di Agenzia delle dogane e dei monopoli

Premessa

Le vicende e gli esiti del contenzioso consentono di valutare la sostenibilità in giudizio e, di riflesso, misurano anche il tasso di legittimità e di efficacia degli atti emessi. Essi dipendono sicuramente dalla capacità di difendersi in giudizio mediante condotte processuali accorte e puntuali, ma soprattutto dalla intrinseca idoneità degli atti a superare il vaglio giudiziale di legittimità. I messaggi che promanano dalle vicende del contenzioso, così come attentamente letti dai contribuenti, che ad essi usano uniformare i propri comportamenti, allo stesso modo dovrebbero essere conosciuti dall'Amministrazione finanziaria per indirizzare in senso conforme l'azione di controllo. A tal fine è necessario dotarsi di un sistema in grado di raccogliere, classificare e valutare i dati del contenzioso per favorire momenti di riflessione interni all'Amministrazione, i cui esiti siano analizzati non solo e non tanto dalle strutture addette alla difesa in giudizio, ma soprattutto dagli addetti alla produzione degli atti.

Essenzialmente per questo motivo sono state chieste, distintamente per settore operativo e per tributo, informazioni sull'andamento del contenzioso nell'arco temporale 2016-2019, con specificazione, per ciascun anno e ciascun grado giudiziale, del numero dei ricorsi pervenuti, dei ricorsi in carico al 31 dicembre, delle sentenze pronunciate e degli esiti delle controversie (favorevoli, parzialmente favorevoli, sfavorevoli).

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

L'organizzazione dei servizi del contenzioso

L'ADM opera sul territorio, in ambiti generalmente provinciali, mediante gli Uffici territoriali delle dogane e gli uffici dei monopoli, coordinati dalle Direzioni territoriali, aventi ambito regionale o interregionale. In base alla nuova organizzazione in vigore dal 1° maggio 2019, gli Uffici territoriali seguono il contenzioso giurisdizionale con un'apposita struttura interna ("servizio contenzioso").

Le Direzioni regionali si occupano anch'esse del contenzioso, avvalendosi di un proprio "ufficio legale" che svolge funzioni di coordinamento e monitoraggio del contenzioso gestito dagli uffici territoriali.

A livello centrale, il contenzioso tributario è seguito dal 1° maggio 2019 dalla Direzione centrale legale e contenzioso (DLEC), presso la quale sono state accentrate competenze in precedenza esercitate da diverse strutture, separatamente per il contenzioso doganale, il contenzioso delle accise e il contenzioso dei giochi e tabacchi.

Sotto l'aspetto operativo, per le cause innanzi alle Commissioni tributarie sta in giudizio l'ufficio impositore (ufficio delle dogane o ufficio dei monopoli), che ha emesso l'atto impugnato. La DLEC si occupa direttamente delle cause relative ad atti impositivi emessi da uffici centrali dell'Agenzia (ad esempio, avvisi di pagamento in materia di imposta di consumo sui prodotti liquidi da inalazione, emessi dalla Direzione tabacchi). La difesa in Cassazione è demandata all'Avvocatura generale dello Stato, sulla base di un Protocollo d'intesa siglato nel 2014.

La ricognizione dei dati per il monitoraggio del contenzioso avviene a livello centrale, con il sistema delle "schede di consuntivazione", le quali rilevano, all'attualità, numerosi dati attraverso la somministrazione di *file excel* agli uffici territoriali e centrali interessati dalla gestione del contenzioso.

Per il reperimento dei dati richiesti dalla Corte si è fatto riferimento, in via esclusiva per le annualità precedenti il 2019, alle diverse strutture che, prima della menzionata riorganizzazione, si occupavano del contenzioso con sistemi di monitoraggio non uniformi.

I dati pervenuti sono tuttavia promiscui. Pur dando atto del notevole sforzo profuso dall'Agenzia nel reperire, assemblare, verificare e ripulire i dati pervenuti dagli uffici, deve osservarsi come la loro numerosità e la disomogeneità dei relativi criteri di estrazione ed elaborazione, utilizzati dai diversi settori operativi, rende la ricognizione finale relativamente attendibile.

Il rimedio è dato dalla informatizzazione del servizio, in assenza del quale ogni tentativo di gestire il contenzioso in conformità alle indicazioni riportate in premessa è destinato a non avere successo.

L'analisi dei dati

Di seguito si illustrano i dati trasmessi dall'ADM in adesione alle richieste della Corte.

TAVOLA 2.73

LO STATO DEL CONTENZIOSO

DATI AGENZIA DOGANE 2016-2019	2016			2017			2018			2019		
	I grado	II grado	Cassazione	I grado	II grado	Cassazione	I grado	II grado	Cassazione	I grado	II grado	Cassazione
Numero di ricorsi pervenuti	1.894	1.256	377	2.208	1.208	431	1.961	1.217	472	2.303	1.468	559
Numero di ricorsi in carico al 31/12	3.819	3.657	2.014	4.141	3.991	2.292	3.997	4.263	2.685	4.333	4.504	2.412
Numero sentenze pronunciate	1.880	711	13	1.886	874	153	2.105	945	79	1.967	1.227	832
di cui:												
numero vittorie	1.438	512	11	1.335	546	105	1.581	563	66	1.385	708	499
vittorie parziali	86	30	0	97	40	24	83	43	4	116	89	35
numero soccombenze	356	169	2	454	288	24	441	339	9	328	348	213
Numero sentenze sfavorevoli a cui si è fatta	52	36	1	67	38	0	46	52	0	22	67	0
Esiti finanziari sentenze pronunciate												
tot.	€ 567.104.920,23	€ 355.312.850,93	€ 14.676.235,98	€ 644.033.576,34	€ 219.997.588,01	€ 148.250.410,46	€ 412.416.544,69	€ 334.473.866,04	€ 57.252.874,59	€ 371.843.610,99	€ 495.918.329,47	€ 593.736.423,97
vittorie	€ 438.596.867,45	€ 231.330.855,64	€ 9.408.288,47	€ 395.702.473,82	€ 122.907.670,17	€ 117.568.045,25	€ 346.917.487,21	€ 190.782.226,75	€ 55.090.724,47	€ 235.040.945,45	€ 250.010.146,33	€ 404.599.185,10
vittorie parziali	€ 7.821.311,63	€ 20.416.450,46	€ 0,00	€ 158.957.335,80	€ 4.932.377,19	€ 480.063,62	€ 12.108.883,82	€ 14.860.559,60	€ 369.324,00	€ 51.267.852,52	€ 148.006.452,93	€ 45.136.502,38
soccombenze	€ 120.686.741,15	€ 103.565.544,83	€ 5.267.947,51	€ 89.373.766,72	€ 92.157.540,65	€ 30.202.301,59	€ 53.390.173,66	€ 128.831.079,69	€ 1.792.826,12	€ 71.582.895,74	€ 88.526.157,64	€ 108.634.958,84
Valore sentenze sfavorevoli a cui si è fatta	€ 1.843.864,89	€ 28.436.436,99	€ 216.718,78	€ 3.794.465,67	€ 22.817.025,70	€ 0,00	€ 7.623.056,19	€ 7.733.098,02	€ 0,00	€ 2.498.739,51	€ 6.504.563,16	€ 0,00

Fonte: Agenzia delle dogane e dei monopoli

LE ENTRATE DELLO STATO

La tavola mette in evidenza un aumento rispetto al 2018 del numero dei ricorsi pervenuti in primo grado nel 2019, pari al 17 per cento. La tendenza si conferma anche per quanto riguarda i ricorsi pervenuti in grado di appello e il contenzioso in Cassazione, in aumento sul 2018 rispettivamente del 10 e del 18 per cento.

Aumenta anche il numero dei ricorsi pendenti, ad eccezione per la Corte di cassazione, che nel 2019 ha interrotto la tendenza all'aumento (-10 per cento rispetto al 2018) per effetto del rilevante numero di sentenze emesse (+753 rispetto alle pronunce del 2018).

L'Agenzia ha altresì comunicato, per la prima volta, una ripartizione "per settori" (tavola 2.73) e per "tipologia di tributo" (tavola 2.74) dei ricorsi in carico a fine periodo 2019.

La stessa si rivela tuttavia incompleta e disorganica in quanto basata, come si dirà in appresso, su classificazioni approssimative e di portata non univoca. In più, non indica i corrispondenti dati degli anni precedenti, necessari per comprendere l'evoluzione nel tempo del contenzioso.

TAVOLA 2.74

RICORSI IN CARICO A FINE PERIODO PER SETTORI		
	n.	%
Risorse proprie	2.614	23,2
IVA all'importazione	535	4,8
Altro dogane	193	1,7
Sanzioni tributarie dogane	1.096	9,7
Prodotti energetici	1.297	11,5
Prodotti alcolici	181	1,6
Energia elettrica	897	8,0
Gas naturale	286	2,5
Altro accise	234	2,1
Sanzioni tributarie accise	676	6,0
Giochi	3.169	28,2
Tabacchi	21	0,2
Altro monopoli	21	0,2
Sanzioni tributarie monopoli	29	0,3
Totale	11.249	100,0

Fonte: Agenzia delle dogane e dei monopoli

Gli stessi dati numerici appena esposti, relativi ai ricorsi in carico al 31/12/2019, nella tavola che segue sono sommariamente riclassificati dall'Agenzia per "tipologia di tributo".

TAVOLA 2.75

RIPARTIZIONE DEI RICORSI PENDENTI PER "TIPOLOGIA DI TRIBUTO"

Dogane (risorse proprie e iva all'importazione);	35%
Accise (energia elettrica, prodotti alcolici, prodotti energetici, gas naturale);	27%
Monopoli (giochi e tabacchi).	38%

Fonte: Agenzia delle dogane e dei monopoli

La proficuità della ripartizione proposta è condizionata dall'omesso riferimento ai ricorsi presentati e decisi negli ultimi 5 anni e dal mancato riparto dei ricorsi pendenti nei diversi gradi di giudizio, nonché dalla indeterminatezza delle tipologie di controversie oggetto di ripartizione, non riconducibili in modo univoco al tipo di atto impugnato e alla sottostante attività di controllo. Da qui la difficoltà di comprendere, ad esempio, la specificità del dato afferente ai ricorsi relativi a "sanzioni tributarie". Invero, benché proposti contro atti formati e notificati autonomamente dagli uffici, questi gravami sono normalmente connessi con i ricorsi avverso gli atti di recupero del relativo tributo, assieme ai quali formano un contenzioso sostanzialmente unitario, che nella ricognizione dei dati afferenti al contenzioso solo formalmente esprime un duplice valore.

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

Gli esiti dell'analisi finalizzata alla valutazione dell'indice di vittoria in giudizio, calcolato sulle sentenze emesse in corso d'anno, sono esposti dall'Agenzia nel seguente prospetto, che risente degli stessi limiti prima denunciati. L'indice di vittoria è costruito ponendo a confronto le pronunce favorevoli in tutto o in parte all'Agenzia, depositate nel 2019, con il totale delle pronunce depositate nel medesimo anno.

TAVOLA 2.76

ESITO DELLE SENTENZE DEPOSITATE PER SETTORI

Settori	Favorevoli + Parzialmente favorevoli. A	Sfavorevoli B	Altro C	Totale D	Indice di vittoria E (D/A)
Risorse proprie	580	326	82	988	58,7
IVA all'importazione	107	23	10	140	76,4
Altro dogane	59	26	7	92	64,1
Sanzioni tributarie dogane	273	111	5	389	70,2
Prodotti energetici	454	110	30	594	76,4
Prodotti alcolici	36	14	2	52	69,2
Energia elettrica	204	51	12	267	76,4
Gas naturale	80	24	12	116	69,0
Altro accise	83	37	5	125	66,4
Sanzioni tributarie accise	209	63	11	283	73,9
Giochi	724	104	125	953	76,0
Tabacchi	6	0	3	9	66,7
Altro monopoli	1	0	0	1	100,0
Sanzioni tributarie monopoli	16	0	1	17	94,1
Totale	2.832	889	305	4.026	70,3

Fonte: Agenzia delle dogane e dei monopoli

L'attendibilità di alcuni tra i più significativi dati riportati andrebbe confermata alla luce degli esiti del monitoraggio del contenzioso rilevati e confluiti nel sistema informativo del Dipartimento delle finanze del MEF.

Deve osservarsi al riguardo che le ricognizioni a confronto si basano su dati considerati in momenti diversi, dato che i ricorsi e le decisioni sono rilevati dall'ADM normalmente al momento della notificazione, mentre il sistema informativo del Dipartimento interviene in coincidenza con il deposito dei medesimi. Ciò potrebbe dar luogo a situazioni annuali in minima parte diverse, nell'eventualità che il minore/maggiore dato di fine anno non sia compensato dal corrispondente maggiore/minore dato rilevato nel periodo iniziale del medesimo anno.

Trattasi in ogni caso di differenze che possono giustificare la non perfetta corrispondenza dei dati, ma non divergenze significative riconducibili più probabilmente ad errori od omissioni ricadenti nella fase organizzativa e di alimentazione della banca-dati.

Quanto sopra giustifica, ad esempio, la lieve differenza numerica dei ricorsi presentati nel 2019 avanti la Commissione tributaria provinciale (CTP), (2.411 per il MEF e 2.303 per l'ADM) e presso la Commissione tributaria regionale (CTR), (1.461 per il MEF e 1.468 per l'ADM), non anche la significativa discordanza riscontrata nel numero dei ricorsi pendenti al 31.12. 2019 in CTP (2.822 per il MEF e 4.333 per l'ADM) e in CTR (3.013 per il MEF contro 4.504 per l'ADM), nonché nel numero delle decisioni emesse nel 2018 (187, secondo i dati riportati nella relazione annuale curata dal MEF e pubblicati dall'ufficio statistico della Corte di cassazione, contro 79 rilevate dall'ADM).

Le due tavole che seguono riportano l'indice di vittoria, numerico e per valore, calcolato sulle sentenze depositate (si ritiene, impropriamente considerate dall'Agenzia anche definitive), per i due settori dei dazi doganali e delle accise

LE ENTRATE DELLO STATO

TAVOLA 2.77

IL CONTENZIOSO NEL SETTORE DEI DAZI DOGANALI

	2017		2018		2019	
	Nr.	Valore	Nr.	Valore	Nr.	Valore
Controversie instaurate	707	343.919.206,4	528	272.487.739,4	514	480.406.175,2
Controversie interessate da sentenze definitive (depositate) delle CC.TT	180	87.999.373,2	309	114.391.473,8	197	97.382.570,3
Controversie interessate da sentenze definitive (depositate) della Cassazione	92	106.386.251,0	56	56.843.352,5	441	500.937.198,3
Sentenze definitive (depositate) delle CCTT e della Corte di Cassazione con esito favorevole all'Agenzia	165	157.803.746,1	139	108.394.493,2	393	425.815.522,6

*I dati riportati nella tavola soprastante sono cumulativi e riferiti a tutti i settori dell'area dogane (dazi, iva all'importazione, altro, e sanzioni tributarie) in quanto non è attualmente rilevato il dato spaccettato.

Fonte: Agenzia delle dogane e dei monopoli.

L'indice di vittoria "numerico" per il "settore dei dazi doganali", che sembrerebbe non ricomprendere le sentenze riguardanti l'IVA all'importazione, così come desumibile dalla tavola riportata, è pari al 61,6 per cento. Ciò significa che circa 3 pronunce su cinque, passate in giudicato nel 2019, hanno confermato totalmente o parzialmente la pretesa dell'agenzia. Rispetto all'indice di vittoria del 2018, l'indice di vittoria aumenta del 62 per cento.

Avendo riguardo al valore delle pronunce passate in giudicato, l'indice di vittoria si attesta al 71 per cento circa.

Comunica l'Agenzia che nel secondo grado l'area dogane presenta maggiore difficoltà a conseguire un indice di positività non inferiore a quello del primo grado. Ciò è da ascrivere anche all'annoso problema della riscossione delle risorse proprie della UE, acuito dall'orientamento della Commissione Europea di imputare alla responsabilità dello Stato italiano l'omessa riscossione del tributo finché sull'obbligazione doganale non si stende il velo del giudicato. Da qui la coltivazione acritica di numerose controversie, finalizzata all'ottenimento di pronunce, anche sfavorevoli, che valgano ad escludere detta responsabilità.

TAVOLA 2.78

IL CONTENZIOSO NEL SETTORE DELLE ACCISE
(diverse da quelle dei tabacchi)

	2017		2018		2019	
	Numero	Valore	Numero	Valore	Numero	Valore
Controversie instaurate	1.218	415.267.962,64	1.229	525.139.851,95	1.263	510.271.028,26
Controversie interessate da sentenze definitive (depositate) delle CC.TT	414	163.098.503,77	399	76.743.729,02	407	142.447.681,05
Controversie interessate da sentenze definitive (depositate) dalla Cassazione	11	15.435.314,96	21	657.737,60	158	90.916.557,84
Sentenze definitive (depositate) delle CC.TT e della Corte di Cassazione con esito favorevole all'Agenzia	320	79.131.168,66	324	63.007.452,68	407	154.882.691,68

* I dati riportati nella soprastante tabella comprendono anche i settori altro e sanzioni tributarie dell'area accise, in quanto attualmente non è rilevato il dato spaccettato

Fonte: Agenzia delle dogane e dei monopoli

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

L'indice di vittoria numerico per il "settore delle accise" desumibile dalla tavola riportata è pari al 72 per cento, Ciò significa che oltre 7 pronunce su 10 passate in giudicato nel 2019, hanno confermato totalmente o parzialmente la pretesa dell'agenzia.

L'indice di vittoria, calcolato sul valore delle controversie interessate da decisioni passate in giudicato nel 2019, si attesta al 66,3 per cento.

A motivo della mancata evidenziazione separata delle sentenze favorevoli all'Agenzia nei diversi gradi di giudizio, non è dato effettuare più articolate significative analisi dell'indice di vittoria.

La significatività e l'efficacia delle rappresentazioni proposte dall'ADM potrebbero, infine, essere meglio corroborate dalla condivisione e valorizzazione di numerosi aspetti della gestione del contenzioso, pure monitorati dal MEF e riportati nella menzionata Relazione annuale sul monitoraggio del contenzioso, che rappresentano altrettante finestre utili per indagare sulla proficuità della gestione delle controversie e, di riflesso, della complessiva attività amministrativa di controllo. Si allude, in particolare, alla necessità di:

- monitorare le controversie distintamente per scaglioni di valore, al fine di misurare l'incidenza del micro-contenzioso anche in relazione all'indice di vittoria per valore;
- gestire il reclamo-mediazione di cui all'articolo 17-*bis* del d.lgs. n. 546/1992, con l'obiettivo di abbandonare questioni non difendibili in giudizio e di escludere dal novero dei ricorsi "presentati" quelli meramente "notificati", cui non abbia fatto seguito il deposito in giudizio per effetto della intervenuta mediazione;
- monitorare l'indice di impugnazione delle sentenze da parte dei singoli uffici;
- rilevare la distribuzione delle controversie sul territorio e l'indice di vittoria calcolato sulle decisioni emesse da ciascuna Commissione, quale indicatore utile per riscontrare eventuali gestioni anomale da parte degli uffici;
- monitorare l'indice di vittoria calcolato sulle decisioni definitive, anziché su quelle impugnate e quindi suscettibili di ribaltamento.

Al fine di approdare a un sistema strutturato di informazione dettagliate, univoche ed esaustive sull'esito in giudizio dei provvedimenti amministrativi impugnati e, di conseguenza, sulla legittimità ed efficacia dell'attività di gestione dei tributi di competenza.

Sarebbe auspicabile rilevare le richiamate vicende delle controversie tributarie separatamente per i tre gradi di giudizio e per ciascuno dei settori di attività (dogane, giochi e monopolio sui tabacchi), discriminando i dati, con riguardo a ciascun di questi, in funzione della peculiarità dei diversi tributi e delle varie attività oggetto di contenzioso.

Siffatta rilevazione presuppone peraltro un'analogha, speculare organizzazione e ricognizione dell'attività amministrativa svolta a monte, così che, ancor prima di conoscere gli esiti in giudizio degli atti impugnati, si possa avere cognizione dei risultati della complessiva attività programmata, distintamente per ciascuno dei settori di competenza e per singolo tributo, in grado di fornire informazioni di ritorno (*feedback*) utili per misurare il tasso di legalità e qualità dell'azione amministrativa.

Per le finalità che qui interessano, di scarso ausilio è il menzionato *Rapporto di verifica dei risultati della gestione 2018*, nel quale si dà atto del conseguimento degli obiettivi – riproposti dalla Convenzione anche per l'anno 2019 - di migliorare la sostenibilità in giudizio della pretesa erariale e di ridurre la conflittualità con i contribuenti, misurati dai seguenti indicatori:

- sistematica e tempestiva costituzione in giudizio, entro 60 giorni dal deposito del ricorso presso le Commissioni tributarie;
- numero delle proposte di mediazione formulate *ex art. 37-bis* del d.lgs. n. 546/1992 rispetto ai ricorsi/reclami presentati, limitatamente al settore dei giochi;
- indice di vittoria in giudizio calcolato sulle decisioni definitive (non inferiore all'80 per cento) limitatamente alle controversie relative a diritti doganali e accise.

Il conseguimento di tali obiettivi infatti è riscontrato, nel primo caso, con riguardo alle controversie complessivamente considerate, indipendentemente dalla struttura chiamata in giudizio, dalla tipologia di atto impugnato e dal tributo di riferimento, negli altri casi limitatamente ad alcune tipologie di controversie.

LE ENTRATE DELLO STATO

Invero l'impianto programmatico definito in sede convenzionale, al fine di apprezzare l'effettivo contributo offerto dalle strutture amministrative sul piano della efficacia dell'azione di controllo, presuppone un articolato sistema informativo di rilevazione dei dati del contenzioso in tutti i gradi del giudizio, compreso la Cassazione.

La gestione del reclamo-mediazione

Con separate schede, strutturate in modo speculare alla tavola n. 2.78 relativa al settore doganale, che si riporta a titolo esemplificativo, l'Agenzia ha fornito informazioni sulla gestione – nei diversi settori in cui opera- dell'istituto del reclamo-mediazione di cui all'art. 17-bis d.lgs. n. 546/1992.

La procedura amministrativa del reclamo-mediazione a decorrere dal 1° gennaio 2017 è stata estesa anche all'ADM con l'obiettivo di favorire, alla luce degli argomenti di difesa ormai formalizzati, un preventivo dialogo tra l'Amministrazione e il contribuente e conseguentemente di evitare che, con il deposito del ricorso, vengano instaurate controversie il cui esito appaia prevedibile e scontato. Posto che alla notifica di ciascun ricorso riguardante una potenziale controversia di valore non superiore a 50.000 euro, segue l'avvio di una corrispondente procedura di reclamo-mediazione, i dati evidenziati nella tavola seguente dovrebbero fornire informazioni circa la proficuità della gestione dell'istituto, misurata dall'incidenza del numero dei ricorsi depositati rispetto a quelli notificato all'Amministrazione.

Per analizzare gli effetti dell'istituto in esame sarebbe sufficiente, pertanto, evidenziare i due termini del richiamato rapporto, che tuttavia non sono immediatamente desumibili dai dati forniti, come riprodotti nella tavola che segue. Invero, l'attendibilità degli esiti della ricognizione dipende dai criteri di selezione utilizzati dagli uffici nel reperire e trasmettere i dati successivamente assemblati al centro e, in definitiva, sconta il limite della indisponibilità di un sistema di gestione informatizzata del contenzioso.

Secondo l'Agenzia, il tasso di reclami integralmente rigettati nei diversi settori complessivamente considerati, si mantiene piuttosto alto e oscilla per tutte le aree tra l'80 e il 90 per cento. L'efficacia deflativa dell'istituto (intesa come percentuale di reclami accolti, definiti con mediazione, o accolti parzialmente, sul totale dei reclami decisi non inammissibili/improponibili) è di circa il 5 per cento per l'area monopoli, il 12 per cento per l'area accise, il 13 per cento per l'area dogane. Ritiene l'Agenzia che il tasso di efficacia deflativa sia più basso rispetto a quello della consorella Agenzia fiscale (Entrate) in quanto da una parte il settore delle risorse proprie non ammette, sostanzialmente, alcuna possibilità di accordo procedimentalizzato con il contribuente su quanto dovuto, una volta notificata l'obbligazione doganale (e iscritta in contabilità separata), e dall'altra, il contenzioso dell'imposta unica sulle scommesse (che assorbe oltre l'80 per cento del contenzioso monopoli) è alimentato da soggetti (*bookmakers* e agenzie di raccolta abusiva di scommesse) che non hanno alcun interesse alla deflazione ed anzi perseguono la massima dilatazione del contenzioso.

TAVOLA 2.79

LA GESTIONE DEL RECLAMO-MEDIAZIONE EX ART. 37-BIS DEL D.LGS. 546/1992
(SETTORE DOGANALE)

	2017		2018	
	Numero	Valore delle controversie	Numero	Valore delle controversie
Ricorsi/reclami notificati	451	225.569,92	242	781.931,30
Ricorsi/reclami ancora in trattazione	55	38.805,35	42	154.626,85
<i>Commissioni Tributarie di I grado</i>				
Ricorsi in carico al 1° gennaio	2.027		2.027	
Ricorsi notificati nel periodo: Totale	710	79.110.114	411	133.307.281
Sentenze depositate: Totale	543	111.202.660	396	100.119.405
Sentenze sfavorevoli a cui si è fatta acquiescenza	19	1.503.070	15	3.184.172
Sentenze passate in giudicato: Totale	193	66.593.825	164	57.085.994

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

	2017		2018	
	Numero	Valore delle controversie	Numero	Valore delle controversie
Ricorsi in carico a fine periodo	2008		1891	
<i>Tempestività costituzioni in giudizio</i>				
Ricorsi i cui termini per il deposito delle costituzioni in giudizio scadono nel periodo di rilevazione	526		458	
Costituzioni depositate nei termini	525		425	
<i>Partecipazione a Udienze</i>				
Udienze fissate in CTP	865		805	
Totale partecipazioni ad Udienze	862		807	

Fonte: elaborazione dati Agenzia delle dogane e dei monopoli

2.3. I controlli della Guardia di finanza

Come per il passato, si riassumono in questa sede gli esiti dell'attività di controllo fiscale svolta dalla Guardia di finanza nel quinquennio 2015-2019 relativamente ai settori delle Imposte sui redditi e dell'IVA.

TAVOLA 2.80

ATTIVITÀ DI CONTROLLO DELLA GUARDIA DI FINANZA
NUMERO DI INTERVENTI ESEGUITI

	2015	2016	2017	2018	2019
Verifiche e controlli	85.373	94.016	108.655	106.798	107.426
Controlli strumentali	514.308	525.567	522.522	520.879	527.727

Fonte: Guardia di finanza

In termini numerici emerge nel 2019 un limitato aumento delle attività di controllo rispetto all'anno precedente. Il numero delle "verifiche e controlli", è passato da 106.798 a 107.426 (+0,6 per cento), mentre il numero dei "controlli strumentali" si è incrementato da 520.879 a 527.727 (+1,3 per cento).

Complessivamente nell'ultimo quinquennio emerge un graduale incremento dei volumi di attività destinati al contrasto dell'evasione. Resta, comunque, l'esigenza di una migliore analisi in ordine alla diversa complessità delle verifiche e controlli eseguiti e, conseguentemente, alle risorse assorbite in termini di ore consuntivate.

Quanto alle indagini finanziarie completate eseguite, il ricorso a tale mezzo investigativo risulta nel 2019 in aumento rispetto all'anno precedente (+10 per cento). In aumento anche l'ammontare dei maggiori imponibili determinati a seguito di tali indagini (+8,6 per cento).

Il numero complessivo di tali indagini, pur tenendo conto delle corrispondenti indagini svolte dall'Agenzia delle entrate resta ben lontano da quanto sarebbe auspicabile, considerata la dimensione e la gravità dei fenomeni evasivi esistenti nel Paese. Tuttavia, va segnalato positivamente che nel 2019 il numero complessivo di contribuenti nei confronti dei quali è stata attivata l'indagine finanziaria da parte delle due amministrazioni ha superato i dodicimila.

TAVOLA 2.81

INDAGINI FINANZIARIE SVOLTE DALLA GUARDIA DI FINANZA

Anno	Numero Indagini finanziarie completate	Maggiori imponibili determinati (in milioni)
2014	6.822	6.557
2015	6.791	5.771
2016	4.489	6.837
2017	4.324	6.849
2018	5.384	7.259
2019	5.925	7.884

Fonte: Guardia di finanza

LE ENTRATE DELLO STATO

In ordine alla proficuità (potenziale) delle indagini svolte nell'anno nel settore delle imposte dirette e dell'IVA, nella tavola che segue si riportano gli esiti finanziari più direttamente misurabili⁵⁸ dell'attività svolta dal Corpo. Dai dati emerge nel 2019 una sostanziale stabilità complessiva dei risultati rispetto all'anno precedente, con una lieve flessione nel settore dell'imposizione diretta (da 62.842,9 nel 2018 a 62.768,9 milioni di euro nel 2019, corrispondente a -0,1 per cento) e un leggero aumento in materia di IVA (da 5.219,5 milioni nel 2018 a 5.301,0 milioni nel 2019 corrispondente a +1,6 per cento).

TAVOLA 2.82

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

<i>(in milioni)</i>			
Anno	Imposte dirette*	Ritenute	IVA **
2015	61.118,8	649,9	4.939,7
2016	55.707,4	1.328,3	5.470,9
2017	62.216,3	366,0	7.643,2
2018	62.842,9	341,6	5.219,5
2019	62.768,9	286,0	5.301,0

* Maggiori componenti reddituali

** Maggiore imposta

Fonte: Guardia di finanza

Relativamente al contrabbando di tabacchi, dal confronto tra i risultati del 2019 e quelli dell'anno precedente emerge un decremento del quantitativo dei sequestri di tabacchi lavorati esteri (TLE), passati da 267.600 kg nel 2018 a 201.669 kg nel 2019.

TAVOLA 2.83

ATTIVITÀ DI CONTROLLO DELLA GUARDIA DI FINANZA – SEQUESTRO TABACCHI LAVORATI

	2015	2016	2017	2018	2019
TLE sequestrati Kg	274.434	243.249	271.918	267.600	201.669
di cui contraffatti	28.628	5.445	8.538	21.581	25.766
di cui Cheap white	156.454	158.194	190.715	118.876	97.710

Fonte: Guardia di finanza

In merito al contrasto delle attività di contraffazione, i risultati operativi del 2019 mettono in evidenza una significativa crescita del numero degli interventi, passati da 11.227 nel 2018 a 13.325 del 2019 (+18,7 per cento) e al contrario, una diminuzione del numero delle persone denunciate all'A.G., passate da 7.291 nel 2018 a 6.271 nel 2019 (-14,0 per cento). In diminuzione anche il numero di prodotti contraffatti sequestrati, passato da 311,2 milioni nel 2018 a 290,7 milioni circa nel 2019 (-6,6 per cento).

TAVOLA 2.84

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

	2015	2016	2017	2018	2019
Interventi	11.080	13.220	12.055	11.227	13.325
Persone denunciate all'A.G.	9.416	9.765	7.919	7.291	6.271
Prodotti sequestrati	393.802.147	180.354.328	171.478.833	311.195.359	290.730.526

Fonte: Guardia di finanza

⁵⁸ Gli esiti dell'attività di controllo svolta dalla Guardia di Finanza sono da intendersi quali funzioni svolte per individuare una maggiore base imponibile accertabile e riguardano l'esecuzione di verifiche sostanziali e controlli ispettivi, aventi ad oggetto le imposte dirette e l'IVA.

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

Per una più approfondita disamina dell'attività antifrode della Guardia di finanza, si rinvia al paragrafo 3.6.1.

2.4. L'attività dell'Agenzia delle entrate-riscossione

Premessa

Nel corso dell'anno 2019 l'Agenzia delle entrate-riscossione (di seguito, anche ADER) ha proseguito nell'azione di contrasto all'evasione da riscossione, conseguendo un volume di incassi pari a 9,86 miliardi di euro, a fronte di carichi nello stesso anno affidati per 81,38 miliardi di euro.

Il contesto nel quale l'Agente della riscossione ha operato, anche nel 2019 è stato caratterizzato dall'interferenza di diverse misure di definizione agevolata introdotte nell'ultimo triennio, che inevitabilmente hanno condizionato l'ordinaria attività preordinata alla riscossione dei carichi affidati. Buona parte degli incassi è stata realizzata infatti grazie a versamenti spontanei eseguiti in applicazione delle predette misure. In parallelo, anche le risorse operative dell'ADER, in misura corrispondente, sono state impegnate nella gestione dei complessi e onerosi adempimenti connessi, preordinati alla preventiva ricognizione e comunicazione dei carichi definibili e di successivo riscontro della ammissibilità e completezza delle definizioni.

Tale conclusione, pur in assenza di dati riguardanti l'impiego delle unità lavorative disponibili nei diversi servizi, è avvalorata dalle risultanze delle tavole riportate al paragrafo 2.4.2.

L'incidenza delle riscossioni correlate alle definizioni agevolate, al pari delle entrate realizzate sulla base dei piani di rateizzazione condizionano la valutazione dei risultati di servizio, nella misura in cui, da un lato, sottraggono risorse alla ordinaria attività di riscossione coattiva, dall'altro, non consentono di accreditare direttamente i risultati ottenuti alla capacità di riscossione e alle entrate realizzate per effetto delle misure cautelari o esecutive adottate dall'Agente della riscossione.

2.4.1. I carichi affidati

L'importo complessivo dei carichi affidati all'ADER nel 2019 dagli enti creditori (committenti) registra una leggera crescita rispetto alla media del precedente triennio (+6,4 per cento). In particolare, rispetto al 2018 aumentano del 4,6 per cento i ruoli formati dall'Agenzia delle entrate, che costituiscono il 70,4 per cento dell'intero ammontare affidato.

Il volume complessivo dei carichi resta tuttavia al di sotto dei livelli registrati prima del 2016. La flessione del quinquennio 2015-2019 appare prevalentemente determinata dalla diminuzione dei ruoli formati dall'Agenzia delle entrate, passati dai 66.060 milioni di euro del 2015 ai 57.320 del 2019 (-13,2 per cento).

In diminuzione dell'8,7, rispetto al 2018, il carico complessivo di ruoli affidato nel 2019 da parte di INPS e INAIL, imputabile per il 53,4 per cento all'INAIL e al 5,8 all'INPS; prendendo a riferimento il quinquennio si passa da un importo affidato in riscossione pari a 11.484 milioni nel 2015 a 12.965 milioni nel 2019, pari ad un aumento di circa il 13 per cento.

In aumento rispetto all'anno precedente, ma pur sempre marginale rispetto al dato complessivo annuale, è l'ammontare dei ruoli affidati dai Comuni nel 2019 (+3,2 per cento del totale affidato nell'anno). Si ricorda che gli Enti locali possono deliberare di affidare al soggetto preposto alla riscossione nazionale le attività di riscossione, spontanea e coattiva, delle entrate tributarie o patrimoniali proprie nonché, fermo restando quanto previsto dall'articolo 17, comma 3-bis, del decreto legislativo 26 febbraio 1999, n. 46⁵⁹, delle società da esse partecipate (art. 10,

⁵⁹ L'art. 3-bis recita "Il Ministro dell'economia e delle finanze può autorizzare la riscossione coattiva mediante ruolo di specifiche tipologie di crediti delle società per azioni a partecipazione pubblica, previa valutazione della rilevanza pubblica di tali crediti."

LE ENTRATE DELLO STATO

comma 2-ter del d.l. 8 aprile 2013, n. 35 d.l. n. 193/2016, convertito dalla legge 6 giugno 2013, n. 64)⁶⁰. In lieve aumento anche l'ammontare dei ruoli affidati dalle Regioni (+1,4 per cento).

Si registra, infine, una diminuzione delle iscrizioni a ruolo da parte dei Consorzi (-15,0 per cento rispetto all'anno precedente), mentre vi è un recupero dei carichi affidati dagli altri enti non statali diversi dai Comuni (+18,8 per cento), che abbiano deliberato di affidare l'esercizio delle funzioni relative alla riscossione delle proprie entrate tributarie o patrimoniali al soggetto preposto alla riscossione nazionale ai sensi del citato art. 2 del d.l. n. 193 del 2016.

Le motivazioni alla base della propensione degli Enti locali a non avvalersi dei servizi dell'Agente nazionale di riscossione per il recupero dei loro crediti andrebbero indagate sotto il profilo della rispondenza dei servizi offerti concretamente da ADER alle esigenze dei predetti enti che, negli ultimi anni, mostrano una maggiore sensibilità alla riscossione delle proprie entrate. Non si spiegherebbe diversamente – se non con l'inadeguatezza dei predetti servizi – l'orientamento dei Comuni di indirizzare altrove le proprie scelte, ove si considerino peraltro le più solide garanzie patrimoniali offerte dall'ADER e i costi, in tanti casi anche elevati, addebitati dai concessionari privati della riscossione.

Il radicamento di tale tendenza si ricollega verosimilmente anche alla indisponibilità di rendicontazioni periodiche che, in alternativa alla comunicazione di inesigibilità di cui all'art. 19 del d. lgs. n. 112 del 1999, facciano conoscere gli esiti della gestione dei ruoli affidati, in base ai quali gli Enti locali possano effettuare le valutazioni di bilancio in conformità al d. lgs. n. 118 del 2011.

TAVOLA 2.85

RIPARTIZIONE DEI CARICHI AFFIDATI PER ENTE CREDITORE*

Anno	2015	2016	2017	2018	2019	<i>(in milioni)</i>	
						2019/2018 (%)	2019 (%)
Ruoli erariali - Ag. entrate	66.060	54.688	54.449	54.784	57.320	4,6	70,4
Ruoli erariali - Ag. dogane	641	737	435	527	983	86,7	1,2
Ruoli altri enti statali	3.129	3.423	6.037	3.882	5.033	29,7	6,2
Ruoli previdenziali (Inps)	10.081	11.530	10.977	13.333	12.559	-5,8	15,4
Ruoli previdenziali (Inail)	1.403	324	1.309	869	405	-53,4	0,5
Comuni	1.723	1.684	1.487	1.886	2.598	37,8	3,2
Regioni	1.163	1.540	1.056	1.223	1.105	-9,6	1,4
Casse di Previdenza	198	299	205	336	445	32,4	0,5
Ordini Professionali	10	10	10	9	10	11,3	0,0
Consorzi	88	97	82	90	76	-15,0	0,1
Ruoli altri enti non statali	558	770	621	717	852	18,8	1,0
Totale	85.054	75.102	76.668	77.654	81.387	4,8	100,0

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

* I dati sono aggiornati al 31.12.2018 e rilevano l'importo affidato in riscossione, al netto degli eventuali oneri accessori (interessi di mora, interessi di dilazione e/o compensi). Nella ripartizione tra Enti impositori, l'ex Agenzia del Territorio è stata ricompresa nel perimetro dell'Agenzia delle entrate.

⁶⁰ Ai sensi del citato comma 2-ter del decreto-legge 8 aprile 2013, n. 35, come modificato dall'art. 2 del d.l. 193/2016, "Con deliberazione adottata entro il 1° giugno 2017, gli enti locali possono continuare ad avvalersi, per se e per le società da essi partecipate, per l'esercizio delle funzioni relative alla riscossione di cui al comma 1, del soggetto preposto alla riscossione nazionale.... Entro il 30 settembre di ogni anno, gli enti locali possono deliberare l'affidamento dell'esercizio delle funzioni relative alla riscossione al soggetto preposto alla riscossione nazionale."

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

Estinzione automatica dei debiti di importo fino a 1.000 euro

All'art. 4 del d.l. n. 119 del 2018 è stato previsto l'annullamento automatico dei debiti di importo residuo fino a mille euro, comprensivo di capitale, interessi di ritardata iscrizione a ruolo e sanzioni, risultanti dai singoli carichi affidati agli agenti della riscossione dal 1° gennaio 2000 al 31 dicembre 2010⁶¹.

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

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

Nella tavola che segue sono riportati gli importi dei crediti stralciati distinti per anno di consegna del ruolo, aggiornata al 14 giugno 2019 rimasta invariata rispetto a quella dello scorso anno in quanto l'Agenzia dichiara che sono ancora in corso con il Ministero della giustizia ed alcuni enti minori alcune verifiche sulle effettive consistenze da stralciare, che non dovrebbero incidere sulle congruità delle risultanze complessive.

TAVOLA 2.86

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

A. DISTRIBUZIONE PER ANNO

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

(1) L' "anno ruolo" è una informazione gestionale attribuita in sede di creazione del ruolo che, in alcuni casi a cavallo d'anno, non corrisponde all'anno della data di consegna del ruolo.

(2) La suddivisione è effettuata per anno di consegna del ruolo secondo quanto previsto dal DM 231/2000. Sono quindi ricompresi nel perimetro dello stralcio (art. 4, d.l. 119/2018) i carichi trasmessi fino al 31/12/2010 che presentano data formale di consegna ruolo al 10/1/2011.

Fonte: Agenzia entrate-riscossione

2.4.2. I carichi riscossi

I carichi riscossi nel 2019 ammontano complessivamente a 9.862,9 milioni di euro. Nella tavola seguente sono riportate le riscossioni del periodo 2015-2019 distintamente per ente impositore.

⁶¹ La disposizione trova un precedente nell'art. 1, comma 527, della legge n. 228 del 2012, con il quale è stato disposto l'annullamento automatico dei crediti fino a duemila euro iscritti nei ruoli resi esecutivi fino al 31 dicembre 1999.

LE ENTRATE DELLO STATO

Il 48,5 per cento delle entrate realizzate nel 2019 riguarda ruoli formati dall’Agenzia delle entrate, il 35,0 per cento ruoli degli Enti previdenziali e il 9,0 per cento afferisce a ruoli di Regioni e Comuni.

Questi dati confermano che l’ADER opera a supporto prevalentemente dell’Agenzia delle entrate e dell’INPS. Seguono, nell’ordine, i Comuni e le Regioni.

I volumi di recupero dei crediti comunali, fatta eccezione per le riscossioni del 2017 (+52,6 per cento sul 2016), sono in progressiva contrazione, confermata anche dai dati del 2019 (-6,4 per cento).

Nella tavola seguente sono riportate le riscossioni del periodo 2015-2019 distintamente per tipologia di ente impositore.

I carichi riscossi nel 2019 ammontano complessivamente a 9.862,9 milioni di euro.

Il 48,5 per cento delle riscossioni conseguite nel 2019 è relativo a ruoli formati dall’Agenzia delle entrate, il 35,0 per cento a ruoli degli Enti previdenziali e il 9,0 per cento afferisce a ruoli di Regioni e Comuni.

I predetti dati confermano che l’ADER opera a supporto prevalentemente dell’Agenzia delle entrate e dell’INPS. Seguono in ordine ai volumi di ruoli affidati i Comuni e le Regioni.

I volumi di carico affidati dai Comuni, fatta eccezione per il recupero registrato nel 2017 (+52,6 per cento sul 2016), sono in progressiva contrazione, confermata anche dai dati del 2019 (-6,4 per cento). Le motivazioni alla base della propensione degli Enti locali ad avvalersi di concessionari privati andrebbero indagate sotto il profilo della rispondenza dei servizi offerti concretamente da ADER alle esigenze dei predetti enti che, negli ultimi anni, mostrano una maggiore sensibilità alla riscossione delle proprie entrate. Non si spiega diversamente – se non con l’inadeguatezza dei predetti servizi - l’orientamento dei comuni, ove si considerino peraltro le più solide garanzie patrimoniali offerte dall’ADER e i maggiori costi della riscossione che, in tanti casi, vengono praticati dai concessionari privati.

TAVOLA 2.87

RISCOSSIONI PER ENTE CREDITORE - ANNI 2015-2019

	Anno di riscossione					Variazione vs anno precedente				% 2019
	2015	2016	2017	2018	2019	2016/2015	2017/2016	2018/2017	2019/2018	
Totale	8.243,8	8.752,4	12.700,8	10.008,7	9.862,9	6,2%	45,1%	-21,2%	-1,5%	100,0
Ruoli erariali - Ag. Entrate	4.253,8	4.668,4	6.953,7	5.200,6	4.786,6	9,7%	49,0%	-25,2%	-8,0%	48,5
Ruoli erariali - Ag. Dogane	71,2	71,0	79,5	71,9	66,3	-0,3%	12,0%	-9,5%	-7,9%	0,7
Ruoli altri enti statali	332,3	297,8	354,1	330,8	320,8	-10,4%	18,9%	-6,6%	-3,0%	3,3
Ruoli previdenziali (INPS)	2.374,4	2.498,3	3.612,1	3.059,9	3.381,3	5,2%	44,6%	-15,3%	10,5%	34,3
Ruoli previdenziali (INAIL)	111,5	116,8	135,2	119,2	117,1	4,8%	15,7%	-11,8%	-1,7%	1,2
Comuni	549,0	530,1	809,0	548,0	512,8	-3,4%	52,6%	-32,3%	-6,4%	5,2
Regioni	295,1	312,9	400,8	388,1	375,5	6,0%	28,1%	-3,2%	-3,2%	3,8
Casse di Previdenza	112,6	112,1	177,1	134,6	130,2	-0,5%	58,0%	-24,0%	-3,3%	1,3
Ordini Professionali	7,2	7,3	7,2	7,0	6,6	1,5%	-1,5%	-2,7%	-5,5%	0,1
Consorzi	48,6	50,5	66,4	56,5	50,5	3,7%	31,6%	-14,9%	-10,6%	0,5
Ruoli altri enti non statali	88,0	87,2	105,8	92,2	115,2	-1,0%	21,3%	-12,9%	24,9%	1,2

Fonte: Agenzia entrate-riscossione

Le definizioni agevolate

L’attività di riscossione dei carichi affidati all’ADER è stata fortemente caratterizzata negli ultimi anni dalle ripetute possibilità offerte dal legislatore di definire in termini agevolati i debiti iscritti a ruolo (c.d. *rottamazione delle cartelle*).

Le disposizioni disciplinanti le molteplici forme di definizione, a scadenze ripetutamente prorogate, compongono un quadro normativo caratterizzato da complessità pressoché inestricabili, che si ripercuotono in negativo sui livelli di conoscenza delle opportunità offerte ai contribuenti interessati e sulla stessa possibilità di dare seguito, senza intralci, ai progetti di definizione.

In aggiunta al disvalore comune alla generalità delle definizioni premiali, che inevitabilmente affievoliscono l’efficacia dell’azione di controllo e la *tax compliance*, le

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

menzionate misure definitive, come si evince dalla ricognizione normativa che si propone qui di seguito, evidenziano marcati profili di difficoltà applicativa e gestionale che non contribuiscono al miglioramento del rapporto con i contribuenti.

In origine, l'art. 6 del d.l. n. 193 del 2016, convertito con modificazioni dalla legge n. 225 del 2016, ha introdotto la possibilità per i contribuenti di definire in misura agevolata (c.d. "Rottamazione") i propri debiti derivanti da ruoli affidati per la riscossione, dagli enti creditori all'allora Equitalia servizi di riscossione S.p.A., a tutto il 31 dicembre 2016.

Successivamente, il d.l. n. 148/2017, convertito con modificazioni dalla legge 4 dicembre 2017 n. 172, nel riproporre la c.d. "Rottamazione-bis", ha previsto:

- la riapertura della definizione agevolata dei carichi affidati negli anni dal 2000 al 2016, purché non già ricompresi in dichiarazioni di adesione presentate ai sensi dell'art. 6 del d.l. n. 193/2016;
- la possibilità di presentare la definizione agevolata dei carichi, affidati dal 2000 al 2016 e compresi in piani di dilazione in essere alla data del 24 ottobre 2016, per i quali il debitore non fosse stato ammesso alla precedente definizione agevolata prevista dall'art. 6 del d.l. n. 193/2016 a causa del mancato pagamento di tutte le rate, dei relativi piani di rateizzazione ex art. 19 del d.P.R. n. 602/1973, scadute fino al 31 dicembre 2016;
- l'estensione della facoltà di definizione agevolata ai carichi affidati dal 1° gennaio al 30 settembre 2017.

Infine, il d.l. n. 119/2018, convertito dalla legge n. 136/2018 – e siamo alla "Rottamazione-ter" – ha mutato nuovamente il contesto normativo di riferimento in quanto ha previsto la riapertura della possibilità di definire in via agevolata i debiti già ricompresi nell'ambito applicativo delle precedenti misure (ovvero i carichi affidati all'Agente della riscossione dal 1° gennaio 2000 al 30 settembre 2017), secondo una modulazione delle scadenze di pagamento più dilazionata nel tempo, prevedendo altresì l'estensione di tale facoltà anche ai carichi affidati dagli enti dal 1° ottobre 2017 al 31 dicembre 2017.

Con riferimento alla "Rottamazione-bis" (art. 1 del d.l. n. 148/2017), il d.l. n. 119/2018 ha previsto il differimento al 7 dicembre 2018 del termine di pagamento delle rate scadenti nei mesi di luglio, settembre ed ottobre 2018 e per quanti, entro tale termine, erano in regola con il pagamento delle predette rate, l'automatico slittamento delle scadenze di pagamento del restante dovuto secondo le tempistiche previste dall'art. 3, comma 21 del d.l. n. 119/2018 (c.d. Rottamazione-ter) ovvero in dieci rate con scadenza il 31 luglio e il 30 novembre di ciascun anno a decorrere dal 2019 (facendo, di fatto, venire meno le rate che il precedente d.l. n. 148/2017 fissava al 30 novembre 2018 e al 28 febbraio 2019).

A tal proposito, si ricorda che il successivo d.l. n. 135/2018, convertito con modificazioni dalla legge n. 12/2019 (c.d. decreto semplificazioni), è nuovamente intervenuto sull'impianto della c.d. "Rottamazione-ter" consentendone l'adesione, previa presentazione di apposita dichiarazione, anche a coloro che non avevano corrisposto, entro il 7 dicembre 2018, le somme dovute per le rate di luglio, settembre ed ottobre della "Rottamazione-bis".

Venendo in soccorso, infine, dei contribuenti persone fisiche che versano in gravi e comprovate situazioni di difficoltà economica, la legge n. 145/2018 ha introdotto un nuovo istituto, il cosiddetto "saldo e stralcio", che consente di estinguere i debiti per omesso versamento di imposte dichiarate iscritti nei ruoli affidati all'Agente della riscossione dal 1° gennaio 2000 al 31 dicembre 2017 con il pagamento del capitale e degli interessi di ritardata iscrizione a ruolo, in misura ridotta.

Successivamente il d.l. n. 34/2019 (decreto "Crescita"), convertito con modificazioni dalla legge n. 58/2019, ha riaperto i termini per aderire alla "Rottamazione-ter" e al "saldo e stralcio", spostandone la scadenza dal 30 aprile 2019 al 31 luglio 2019. Termini ulteriormente prorogati al 30 novembre 2019 (d.l. n. 124/2019) e infine al 10 dicembre 2020 dal d.l. n. 34/2020.

Le domande di accesso alla "Rottamazione-ter" sono state circa 1,4 milioni circa, per un totale di circa 11,4 milioni di cartelle, avvisi di addebito e avvisi di accertamento.

LE ENTRATE DELLO STATO

I carichi oggetto di richiesta ammontano complessivamente a circa 34,6 miliardi di euro che, al netto delle quote escluse dal perimetro e delle sanzioni abbuonabili, si riducono a circa 25 miliardi di euro. Quest'ultimo importo rappresenta pertanto il "teorico" importo riscuotibile, che i contribuenti dovrebbero versare per definire in via agevolata tutti i debiti, ricompresi nel perimetro della "Rottamazione-ter", indicati nelle domande di adesione.

Ai fini del "Saldo e stralcio", sono state presentate complessivamente circa 385 istanze per un totale di circa 4,2 milioni di cartelle e avvisi di addebito. I relativi carichi ammontano a complessivi circa 10,3 miliardi di euro. Al netto delle sanzioni abbuonabili e dell'ulteriore abbattimento calcolato sulla base della relativa fascia di ISEE del contribuente. L'importo da versare risultante dalle domande ammonta a complessivi 3,2 miliardi di euro circa, di cui 1,3 miliardi di euro a titolo di "saldo e stralcio" e circa 1,9 miliardi a titolo di "Rottamazione-ter".⁶²

Entro giugno 2019, per le domande di "Rottamazione-ter" presentate entro il 30 aprile 2019, Agenzia delle entrate-riscossione ha inviato i piani di pagamento le cui scadenze (già fissate al 31 luglio 2019 per la prima rata al 30 novembre 2019 per la seconda) si è reso necessario aggiornare ripetutamente.

Entro ottobre 2019, sono stati inviati i piani di pagamento relativamente alle domande di adesione all'istituto del "Saldo e stralcio" (sia quelle presentate entro il 30 aprile 2019 sia quelle presentate nel periodo di riapertura dei termini di adesione, ovvero entro il 31 luglio 2019) con scadenza prima rata al 30 novembre 2019, anch'essi oggetto di ripetute modifiche e aggiornamenti.

La ricognizione delle norme disciplinanti le varie forme di definizione è stata appositamente riportata al fine di comunicare l'idea, anche approssimativa, di quanto sia complessa la gestione dei relativi adempimenti da parte sia dei contribuenti che della stessa ADER.

A seguito dei predetti adempimenti, nel corso del 2019 gli incassi derivanti dagli interventi normativi di definizione agevolata (rottamazioni e "saldo e stralcio") sono risultati complessivamente pari a 3.544 milioni di euro e, più nello specifico:

- 174 milioni di euro sono riferibili a pagamenti della "Rottamazione-bis" (d.l. n. 148/2017) effettuati dai contribuenti attraverso l'utilizzo dei bollettini RAV messi a loro disposizione prima dell'introduzione del differimento delle scadenze in applicazione del d.l. n. 119/2018 (differimento automatico che è avvenuto al netto di tali importi);
- 160 milioni sono incassi successivi alle comunicazioni delle somme dovute a seguito di differimento automatico delle scadenze della "Rottamazione-bis";
- 2.473 milioni sono gli incassi riferibili alle domande di adesione alla "Rottamazione-ter" presentate entro la scadenza originaria del 30 aprile 2019;
- 2 milioni sono riferibili alle domande di adesione alla definizione agevolata dei carichi affidati a titolo di risorse proprie dell'Unione Europea;
- 292 milioni sono riferibili alle domande di adesione alla "Rottamazione-ter" presentate successivamente al termine originario del 30 aprile 2019 ed entro il successivo nuovo termine del 31 luglio 2019;
- 142 milioni sono riferibili a debiti indicati nelle domande di adesione al "Saldo e stralcio", che a seguito della verifica delle condizioni oggettive (tipologia dei carichi) e soggettive (valore dell'ISEE del contribuente) sono automaticamente confluiti nella "Rottamazione-ter";
- 301 milioni sono riferibili alle domande di adesione al "Saldo e stralcio" che presentavano, sia con riferimento al requisito oggettivo dei debiti indicati nelle domande, sia con riferimento al requisito soggettivo del contribuente, le caratteristiche previste dal disposto normativo per l'accesso alla misura agevolativa.

Le tavole seguenti espongono i dati sulla rottamazione nelle varie fasi normative che si sono susseguite.

⁶² L'importo di 1,9 miliardi corrisponde alla quota parte di debiti che, in assenza dei requisiti oggettivi o soggettivi per l'accesso al "Saldo e stralcio", sono confluiti automaticamente nella "Rottamazione-ter".

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

TAVOLA 2.88

ROTTAMAZIONE CARTELE D.L. 193/2016⁽¹⁾

(in milioni)

	lordo ⁽²⁾	di cui sanzioni	di cui interessi ⁽³⁾	di cui compensi ⁽⁴⁾	Introito previsto a seguito rottamazione ⁽⁵⁾	Riscosso nei termini ⁽⁶⁾	di cui interessi di dilazione per opzione pagamento rateale	Omesso versamento ⁽⁸⁾
fino al 2000	436	75	177	16	168	81	1	88
2001	406	41	184	13	168	84	1	85
2002	454	64	189	15	186	68	1	119
2003	243	42	97	9	96	63	0	33
2004	371	54	145	13	158	80	1	79
2005	393	75	137	15	165	86	1	80
2006	856	149	295	30	383	197	2	188
2007	780	141	236	41	362	190	2	174
2008	909	152	241	57	460	239	3	224
2009	1.128	225	263	96	545	263	3	285
2010	1.566	331	321	133	781	391	5	395
2011	1.915	439	300	159	1.016	466	6	556
2012	2.309	556	245	189	1.319	609	7	718
2013	3.095	819	269	228	1.780	835	10	955
2014	4.143	976	313	299	2.554	1.170	15	1.398
2015	5.177	1.397	278	369	3.133	1.424	18	1.726
2016	6.434	1.899	171	323	4.041	1.888	24	2.177
2017	654	175	1	21	457	233	3	227
2018								
Totale	31.268	7.610	3.862	2.025	17.772	8.369	103	9.505

⁽¹⁾ Il numero dei contribuenti che hanno presentato istanza è di 1.477.767⁽²⁾ Importo dei debiti (carico, mora, aggio, diritti e spese esecutive) per i quali il contribuente ha presentato entro il 21 aprile 2017 richiesta di adesione al netto dell'importo dei debiti (carico, mora, aggio, diritti e spese esecutive) esclusi dal perimetro applicativo della Definizione Agevolata ai sensi del comma 10 (es. risorse proprie europee, sanzioni per violazioni di natura non tributaria/previdenziale, ecc.) o ai sensi del comma 8 (piani di rateazione con pagamenti non allineati al 31 dicembre 2017).⁽³⁾ Importo degli interessi di mora di cui all'art. 30, comma 1 del d.P.R. n.602/1973, delle somme aggiuntive di cui all'art. 27, comma 1 del d.lgs n. 46/1999 (cosiddette "sanzioni civili", accessorie ai crediti di natura previdenziale) oltre che degli interessi di rateazione ex art.21 del d.P.R. n. 602/1973.⁽⁴⁾ Importo dei compensi (aggio, diritti di notifica e rimborsi spese).⁽⁵⁾ Importo del carico iscritto a ruolo da pagare per il perfezionamento della definizione agevolata.⁽⁶⁾ Importo riscosso del carico iscritto a ruolo (comprensivo degli interessi di dilazione previsti per l'opzione di pagamento rateale) a titolo di definizione agevolata al 31/12/2018. La situazione rappresentata non tiene conto della verifica puntuale delle condizioni del pagamento per l'effettivo perfezionamento della misura agevolativa (es. tardività del pagamento rispetto alle scadenze previste e/o insufficienza del pagamento rispetto all'importo della prima/unica rata).⁽⁷⁾ Colonna non significativa.⁽⁸⁾ Importo calcolato come differenza tra "introito previsto a seguito di rottamazione" e la somma di "riscosso nei termini" (al netto degli interessi di dilazione per opzione pagamento rateale) e "rate da riscuotere" (al netto degli interessi di dilazione per opzione pagamento rateale).

Fonte: Agenzia entrate-riscossione

TAVOLA 2.89

ROTTAMAZIONE CARTELE D.L. 148/2017⁽¹⁾

(in milioni)

	lordo ⁽²⁾	di cui sanzioni	di cui interessi ⁽³⁾	di cui compensi ⁽⁴⁾	Introito previsto a seguito rottamazione ⁽⁵⁾	Introito rate in scadenza nel 2018 ⁽⁶⁾	Riscosso nell'anno 2018 ⁽⁷⁾	Riscosso nell'anno 2019 prima dell'invio dei piani di differimento ⁽⁸⁾	Riscosso nell'anno 2019 dopo l'invio dei piani di differimento	Rate da riscuotere ⁽⁹⁾	Omesso versamento ⁽¹⁰⁾
fino al 2000	154	31	63	6	55	25	13	1	0	1	39
2001	77	14	32	3	28	13	8	1	0	1	18
2002	103	18	45	4	36	16	10	0	1	2	23
2003	67	12	27	2	26	12	8	1	0	1	15
2004	107	18	42	4	43	19	11	1	1	2	29
2005	138	23	50	5	60	27	17	1	1	3	38
2006	358	58	93	13	194	64	39	2	2	6	145
2007	301	39	96	14	152	65	25	2	2	5	118
2008	313	50	79	20	164	68	38	2	2	7	114
2009	496	111	121	42	222	92	45	4	2	8	163
2010	513	106	110	43	254	110	56	5	4	13	178
2011	624	127	105	52	340	147	73	7	7	25	229
2012	667	128	83	55	401	172	93	9	9	31	260
2013	996	219	102	75	600	256	134	12	15	52	388
2014	1.515	302	136	110	968	409	199	19	22	77	651
2015	1.775	383	124	128	1.140	483	225	20	26	91	778
2016	2.035	443	112	111	1.370	581	264	25	27	96	957
2017	3.858	1.111	114	197	2.438	1.501	792	64	39	131	1.411
2018	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Totale	14.100	3.192	1.532	885	8.491	4.062	2.050	174	160	553	5.554

⁽¹⁾ Il numero dei contribuenti che hanno presentato istanza è 813.557

LE ENTRATE DELLO STATO

TAVOLA 2.90

ROTTAMAZIONE CARTELLE D.L. 119/2018⁽¹⁾

(in milioni)

Anno	lordo ⁽²⁾	di cui sanzioni	di cui interessi ⁽³⁾	di cui compensi ⁽⁴⁾	Introito previsto a seguito rottamazione ⁽⁵⁾	Riscosso nel 2019 ⁽⁶⁾	Rate da riscuotere ⁽⁷⁾	Omesso versamento ⁽⁸⁾
fino al 2000	429	81	188	12	148	17	46	84
2001	373	48	192	9	124	17	40	67
2002	434	71	210	12	141	11	45	85
2003	249	46	102	7	94	17	29	49
2004	367	59	144	12	153	16	48	90
2005	398	71	145	13	170	15	51	103
2006	855	152	309	27	367	35	116	216
2007	799	162	258	39	340	31	104	204
2008	844	153	248	51	393	37	123	232
2009	1.105	231	292	93	489	45	149	295
2010	1.737	384	390	145	818	69	260	489
2011	2.383	485	443	202	1.253	129	407	718
2012	3.105	629	415	263	1.798	161	527	1.110
2013	3.617	786	407	279	2.145	223	693	1.229
2014	5.118	955	527	383	3.253	349	1.086	1.818
2015	5.986	1.209	492	443	3.841	436	1.297	2.108
2016	6.483	1.262	443	362	4.416	505	1.496	2.416
2017	8.888	1.841	455	486	6.106	759	2.089	3.258
2018	377	87	13	21	257	38	90	129
Totale	43.549	8.711	5.673	2.859	26.306	2.909	8.697	14.700

⁽¹⁾ Il numero dei contribuenti che hanno presentato istanza è 1.434.991.

Fonte: Agenzia entrate-riscossione

Con la riapertura del termine di adesione, gli importi oggetto di richiesta sono risultati complessivamente circa 34,6 miliardi di euro, mentre l'importo dovuto per la definizione, al netto delle quote escluse dal perimetro e delle sanzioni abbuonabili, ammontano a circa 25 miliardi di euro.

Per il “saldo e stralcio” hanno presentato richiesta circa 385 mila contribuenti, con riguardo a cartelle di valore pari a circa 9,3 miliardi di euro. Ai fini della definizione, i versamenti dovuti in base alle domande presentate ammontano circa 1,3 miliardi di euro a titolo di saldo e stralcio e circa 1,9 miliardi a titolo di “Rottamazione-ter” (per la quota parte di quei debiti che, in assenza dei requisiti oggettivi o soggettivi per l'accesso al “Saldo e stralcio” sono confluiti automaticamente nella “Rottamazione-ter”).

TAVOLA 2.91

SALDO E STRALCIO 2019 – LEGGE 145/2018⁽¹⁾

(in milioni)

Anno	Lordo ⁽²⁾	di cui sanzioni	di cui interessi ⁽³⁾	di cui compensi ⁽⁴⁾	Introito previsto a seguito rottamazione ⁽⁵⁾	Riscosso nel 2019 ⁽⁶⁾	Rate da riscuotere ⁽⁷⁾	Omesso versamento ⁽⁸⁾
2000	106	53	4	4	9	2	3	3
2001	84	39	3	3	7	2	3	3
2002	135	57	6	4	11	3	4	4
2003	13	7	4	1	1	0	1	1
2004	102	47	4	3	9	2	4	4
2005	89	43	3	3	8	2	3	3
2006	446	220	1	15	43	9	17	17

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

Anno	Lordo ⁽²⁾	di cui sanzioni	di cui interessi ⁽³⁾	di cui compensi ⁽⁴⁾	Introito previsto a seguito rottamazione ⁽⁵⁾	Riscosso nel 2019 ⁽⁶⁾	Rate da riscuotere ⁽⁷⁾	Omesso versamento ⁽⁸⁾
2007	208	107	6	11	21	5	8	8
2008	299	158	9	18	31	7	12	13
2009	207	109	5	18	22	5	9	9
2010	424	238	1	36	47	10	18	19
2011	698	420	1	59	83	19	32	32
2012	765	462	1	64	101	23	39	38
2013	842	541	1	65	116	27	45	44
2014	1.37	895	1	103	199	48	77	74
2015	1.02	704	8	77	152	37	59	56
2016	1.08	772	8	61	172	42	66	63
2017	1.27	935	6	70	208	52	81	75
2018	142	106	4	8	24	6	4	14
Totale	9.31	5.91	1.	621	1.266	30	48	480

⁽¹⁾ Il numero dei contribuenti è di 385.177

⁽²⁾ Importo dei debiti (carico, mora, aggio, diritti e spese esecutive) per i quali il contribuente ha presentato richiesta di adesione al netto dell'importo dei debiti (carico, mora, aggio, diritti e spese esecutive) esclusi dal perimetro applicativo della Definizione Agevolata (es. sanzioni per violazioni di natura non tributaria/previdenziale, ecc.). Non sono ricompresi, inoltre, i debiti inclusi nelle domande di Saldo e Stralcio che, a seguito delle verifiche delle condizioni oggettive degli stessi carichi (es. non derivante da liquidazione) o soggettive del contribuente (es. valore ISEE), sono rientranti nel perimetro della Rottamazione Ter.

⁽³⁾ Importo degli interessi di mora di cui all'art. 30, comma 1 del d.P.R. n.602/1973, delle somme aggiuntive di cui all'art. 27, comma 1 del d.lgs n. 46/1999 (cosiddette "sanzioni civili", accessorie ai crediti di natura previdenziale) oltre che degli interessi di rateazione ex art.21 del d.P.R. n. 602/1973.

⁽⁴⁾ Importo dei compensi (aggio, diritti di notifica e rimborsi spese).

⁽⁵⁾ Importo del carico iscritto a ruolo da pagare per il perfezionamento della definizione agevolata che tiene conto dell'aliquota agevolata prevista dalla L. 148/2018.

⁽⁶⁾ Importo del carico iscritto a ruolo riscosso (comprensivo degli interessi di dilazione previsti per l'opzione di pagamento rateale) a titolo di Saldo e Stralcio al 31/12/2019. La situazione rappresentata non tiene conto della verifica puntuale delle condizioni del pagamento per l'effettivo perfezionamento della misura agevolativa (es. tardività del pagamento rispetto alle scadenze previste e/o insufficienza del pagamento rispetto all'importo della rata) e considera anche i pagamenti in unica soluzione ovvero i pagamenti effettuati in anticipo.

⁽⁷⁾ Importo del carico iscritto a ruolo (comprensivo degli interessi di dilazione previsti per l'opzione di pagamento rateale) per le rate scadenti nel 2020-2021 calcolato sulla base delle rate effettivamente rimosse. Non è stato applicato un correttivo di svalutazione prudenziale per apprezzare l'eventuale ulteriore mancato adempimento.

⁽⁸⁾ Importo calcolato come: "introito previsto a seguito di rottamazione" - "Riscosso nell'anno 2019" - "Rate da riscuotere".

Fonte: Agenzia entrate-riscossione

La rateazione dei crediti tributari

La progressiva espansione del fenomeno delle rateazioni concesse dall'ente preposto alla riscossione è prevalentemente collegata agli omessi versamenti di imposte dichiarate.

Le rateazioni concesse da Agenzia delle entrate-riscossione a fine 2019 ammontano a 37,4 miliardi di euro con un incremento di 2,5 miliardi rispetto alla situazione a fine 2018 (+7,2 per cento), mentre le rateazioni revocate alla stessa data ammontano a 104,4 miliardi, con un incremento di 10,5 miliardi (+12,2 per cento) rispetto all'anno precedente.

TAVOLA 2.92

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

(carico in milioni)

STATO LAVORAZIONE	Situazione al 1/1/2016		Situazione al 1/1/2017		Situazione al 1/1/2018	Situazione al 1/1/2019		Situazione al 1/1/2020	
	N. Istanze	carico protocollato*	N. Istanze	carico protocollato*	N. Istanze	N. Istanze	carico protocollato*	Istanze	carico protocollato*
Concesse	3.133.794	38.445	3.483.199	42.275	3.433.611	3.592.690	34.916	4.022.174	37.447
Non concesse	195.947	12.362	239.538	15.017	275.759	328.013	18.675	383.675	20.873
Revocate	2.098.087	54.340	2.825.164	69.376	3.459.690	4.036.510	93.906	4.830.978	104.385
Totale		105.147		126.668			147.497		162.705

*Carico richiesto in rateazione al netto di interessi di rateazione

Fonte: Agenzia entrate-riscossione

LE ENTRATE DELLO STATO

Riferisce l’Agenzia entrate-riscossione di aver gestito oltre 9,4 milioni di istanze di rateazione presentate ai sensi dell’art. 19 del d.P.R. n. 602/1973, con una movimentazione del carico iscritto a ruolo per quasi 164 miliardi.

Con riguardo ai 3,6 milioni circa di istanze di rateazione concesse, con piano di rateazione in corso al 1° gennaio 2019, più di 2 milioni di istanze, per un carico di 8,4 miliardi di euro, si sono estinte nel corso del 2019 a seguito del pagamento di tutte le rate del piano, anche beneficiando di eventuali sgravi delle quote. Per le restanti 1,9 milioni di istanze in essere, per un carico di oltre 29 miliardi, al 31.12.2019 il piano di ammortamento non è concluso o non completamente onorato.

Nel corso del 2019, considerando anche le richieste di rinegoziazione per proroga e l’accesso a piani straordinari o eccezionali (e al netto delle istanze annullate), sono state presentate oltre 1,3 milioni di istanze di rateazione per un totale di circa 16 miliardi di euro di cui, tra quelle già lavorate, 1.223.952 sono state accolte, mentre 55.662 (pari al 4,4 per cento delle lavorate), sono state respinte per mancanza dei requisiti richiesti.

Alla data del 31 dicembre 2019 l’ammontare delle dilazioni in essere è pari a 37,4 miliardi di euro, con un incremento del 12 per cento rispetto al 2018.

Negli anni precedenti (2018 e 2017) il volume di richieste di rateizzazione si era contratto per via della possibilità, offerta ai contribuenti, di aderire alle definizioni agevolate introdotte dal d.l. n. 193/2016 (c.d. prima edizione rottamazione) e dal successivo d.l. n. 148/2017 (“Rottamazione-bis”), offerte ai contribuenti anche in relazione ai carichi affidati nello stesso anno di introduzione dell’istituto agevolativo.

La “Rottamazione-ter”, invece, avendo escluso dal perimetro applicativo i carichi affidati dal 1° gennaio 2018, ha favorito una forte ripresa dell’utilizzo dell’istituto della rateazione da parte dei contribuenti, riportando il volume delle richieste a livelli anche superiori al 2017, considerando che le richieste di rateizzazione nel 2015 e nel 2016 erano state rispettivamente circa 1,2 milioni e 1,1 milioni.

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

TAVOLA 2.93

FLUSSO ANNUALE DELLE RATEAZIONI PRESENTATE, LAVORATE E CONCESSE

(in milioni)

	2015		2016		2017		2018		2019		Variazione 2019-2018	
	N. prot.	Carico	N. prot.	Carico	N. prot.	N. prot.	Carico	N. prot.	Carico	N. prot.	Carico	
Dilazioni concesse 31/12 anno precedente	2.581.667	31.509	3.133.794	38.445	3.483.199	3.433.611	36.382	3.592.690	34.916	159.079	-1.466	
Dilazioni Effettivamente presentate	1.216.784	22.757	1.110.874	20.640	618.984	787.097	11.293	1.301.875	16.053	514.778	4.759	
Dilazioni lavorate (Comprensivo delle pratiche da lavorare alla data di rilevazione)	1.207.497	21.987	1.120.073	21.520	621.159	788.153	11.349	1.279.614	15.209	491.461	3.860	
Concesse	1.179.308	19.820	1.076.482	18.865	584.938	735.899	9.364	1.223.952	13.010	488.053	3.646	
Non Concesse	28.189	2.167	43.591	2.655	36.221	52.254	1.985	55.662	2.198	3.408	214	
Revocate	627.181	12.884	727.077	15.035	634.526	576.820	10.830	794.468	10.479	217.648	-351	
Dilazioni in essere al 31/12	3.133.794	38.445	3.483.199	42.275	3.433.611	3.592.690	34.916	4.022.174	37.447	429.484	2.531	

Fonte: Agenzia entrate-riscossione

Secondo quanto emerge dalla tavola che segue, il risultato degli incassi derivanti da dilazioni in essere è in flessione rispetto al 2018, pur in presenza di maggior numero di istanze presentate.

Gli incassi costituiscono nel 2019 circa il 26 per cento degli incassi totali conseguiti, ma con una variazione in meno del 9,8 per cento rispetto all’anno precedente.

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

TAVOLA 2.94

INCASSI DA RATEAZIONE CONSEGUITI DA AGENZIA ENTRATE-RISCOSSIONE

	<i>(in milioni)</i>				
	2015	2016	2017	2018	2019
Incassi Totali Da Ruoli	8.244	8.752	12.701	10.009	9.863
<i>Variatione Vs Anno Precedente</i>	11,24%	6,17%	45,12%	-21,20%	-1,46%
Incassi Da Rateazione	4.091	4.697	3.275	2.812	2.535
<i>variazione vs anno precedente</i>	20,16%	14,81%	-30,27%	-14,14%	-9,85%
<i>incidenza su incassi totali</i>	49,62%	53,67%	25,79%	28,09%	25,70%
<i>Incidenza su incassi "ordinari"</i>		53,67%	52,93%	46,07%	40,12%

Fonte: Agenzia entrate-riscossione

Le somme rateizzate da Agenzia entrate-riscossione per il 66,5 per cento si concentrano prevalentemente nelle fasce di importo superiore a 20.000 euro.

Nella tavola seguente si riporta la suddivisione degli importi rateizzati nel periodo dal 2013 al 2019. Insieme all'evidente rilievo che caratterizza la fascia oltre 100.000 euro, che costituisce, nel 2019, il 36,7 per cento del complessivo importo rateizzato, va rilevato il significativo addensamento nella fascia da 20.000 a 100.000 euro, che comprende poco meno del 30 per cento del totale rateizzato.

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

TAVOLA 2.95

IMPORTI TOTALI RATEIZZATI DA AGENZIA ENTRARE RISCOSSIONE SUDDIVISI PER CLASSI

Importi rateizzati nell'anno	fino a 5.000 €	5.000,01 - 20.000 €	20.000,01 - 100.000 €	100.000,01 - 1.000.000 €	1.000.000,01 - 50.000.000 €	oltre 50.000.000 €
2013	7,07%	15,08%	25,46%	31,01%	19,80%	1,59%
2014	8,12%	15,51%	25,55%	31,68%	18,21%	0,93%
2015	7,30%	15,80%	27,60%	32,70%	16,30%	0,30%
2016	7,10%	15,40%	28,30%	32,80%	16,40%	0,00%
2017	10,30%	18,40%	25,11%	30,42%	15,76%	0,00%
2018	10,63%	19,06%	27,46%	28,69%	14,16%	0,00%
2019	11,48%	21,93%	29,94%	24,84%	11,08%	0,74%

Fonte: Agenzia entrate-riscossione

La remunerazione dei servizi di riscossione

La tavola seguente riflette la remunerazione, nei suoi diversi componenti, dei servizi resi dall'ADER in ordine alla gestione dei ruoli. Essa è costituita dagli oneri di riscossione addebitati ai contribuenti (attualmente pari al 6 per cento dell'importo riscosso, ridotto alla metà per i pagamenti effettuati entro 60 giorni dalla notifica della cartella) e agli enti creditori (per il recupero dell'altra metà di oneri dovuti sui pagamenti nei 60 giorni dalla notifica della cartella, nonché per le spese di gestione sostenute a fronte di carichi non riscossi). Le remunerazioni a carico degli enti creditori vengono realizzate dall'ADER tramite compensazione con le somme riscosse dai contribuenti.

Nel 2019 gli importi imputati a bilancio a titolo di remunerazioni maturate, pari a 646,5 milioni, segnano un aumento rispetto al 2018 del +4,0 per cento. Ciò è dovuto all'aumento sempre del 4 per cento della quota a carico degli enti creditori trattenuta dall'ADER al momento del riversamento, calcolata al lordo del risconto per definizione agevolate. Si riduce invece del 7,8 per cento la quota a carico dei contribuenti morosi, in considerazione della contrazione (-1,5 per cento) dei volumi di riscossione rispetto al 2108 (v. tavola 2.96).

LE ENTRATE DELLO STATO

Dal *Rapporto di verifica dei risultati di gestione* del 2018 emerge che il “costo per euro riscosso”, dato dal rapporto tra i costi complessivi risultanti dal conto economico dell’Agenzia al netto dell’utile di esercizio (908,6 milioni) e le somme riscosse (10.008,7 milioni), si attesta a 9,1 euro per ogni cento euro riscossi. Lo stesso costo, nel 2007 pari a 19,1 euro, ha registrato negli anni successivi una costante e progressiva contrazione.

TAVOLA 2.96

REMUNERAZIONI ADER						
	2014	2015	2016	2017	2018	2019 *
Totale quota a carico del debitore	426.432.278	479.935.374	508.604.259	779.674.854	563.074.186	518.718.256
<i>Entrate</i>	229.853.722	255.812.214	278.205.888	442.425.901	300.612.665	270.336.419
<i>Dogane</i>	4.042.434	4.136.555	4.648.974	5.040.645	4.444.924	2.885.965
<i>Inps</i>	112.367.274	131.775.322	138.654.731	208.667.054	163.195.633	154.633.708
<i>Inail</i>	5.149.342	6.372.915	6.852.474	8.370.112	6.756.709	6.789.350
<i>Altri enti non statali</i>	13.552.800	17.331.723	15.005.244	18.781.930	16.437.627	16.847.723
<i>Comuni</i>	36.891.947	33.741.092	33.959.785	52.646.227	34.436.946	30.744.721
<i>Altri enti</i>	24.574.759	30.765.553	31.277.163	43.742.985	37.189.682	36.480.371
Totale quota trattenuta da ADER in sede di riversamento	111.624.710	104.246.397	83.396.951	116.664.867	87.151.904	81.368.633
<i>Entrate</i>	63.158.673	51.354.025	42.607.231	58.768.256	41.385.552	32.937.297
<i>Dogane</i>	708.263	1.146.201	595.676	518.421	425.773	1.002.563
<i>Inps</i>	28.762.490	31.283.369	25.850.254	38.452.531	32.179.295	35.429.010
<i>Inail</i>	1.240.438	1.124.122	1.004.570	1.138.807	1.026.258	817.841
<i>Altri enti non statali</i>	3.458.787	5.272.302	2.164.804	3.108.282	3.006.119	2.367.880
<i>Comuni</i>	8.430.190	6.495.138	4.882.210	9.186.039	4.300.013	4.438.490
<i>Altri enti</i>	5.865.869	7.571.240	6.292.207	5.492.532	4.828.893	4.375.551
Totale rettifiche nette aggi da definizione agevolata (risconti)	-	-	-	- 114.859.609	- 28.421.193	46.447.879
Totale aggi netti a bilancio	538.056.988	584.181.771	592.001.210	781.480.112	621.804.897	646.534.768

* dati gestionali in attesa di approvazione bilancio d’esercizio

Fonte: Agenzia delle entrate-riscossione

2.4.3 Analisi dei risultati

Indici di riscossione: carichi e riscossioni a confronto

I dati consolidati dei carichi e delle riscossioni risultanti al 31 dicembre 2019 sono riportati nella tavola 2.97, che mostra il tasso annuale di riscossione rispetto al carico affidato, al netto di sgravi e sospensioni, distintamente per anno di consegna.

LE ENTRATE DELLO STATO

Il volume complessivo delle riscossioni a mezzo ruoli fra il 2000 e il 2019 è stato di 133,4 miliardi, a fronte di un carico netto di 1.002,8 miliardi, con un indice di riscossione del 13,3 per cento.

Il tasso di riscossione totale per ogni anno di affidamento, mediamente più elevato per gli anni risalenti (per i primi due anni rappresentati nel grafico, 2000 e 2001, si colloca rispettivamente al 28 e al 26,5 per cento), si riduce pressoché progressivamente negli anni successivi. L'annualità più ravvicinata, per la quale si è reso possibile tentare la riscossione nell'arco di un decennio, è il 2012, con un indice di riscossione dell'11 per cento.

I ridotti indici desumibili dal grafico 2.8 mettono bene in evidenza i limiti dell'attuale sistema di riscossione non spontanea dei crediti pubblici. Si fa notare, al riguardo, come l'ampia facoltà riconosciuta ai contribuenti di assolvere ratealmente i debiti iscritti a ruolo, nonostante le ottimistiche previsioni che – un decennio fa circa - hanno accompagnato l'istituzionalizzazione di tale forma di pagamento, non abbia contribuito ad incrementare il tasso di riscossione. Invero, nell'ultimo decennio, detto indice si è ridotto progressivamente fino a dimezzarsi, oscillando tra il 10 e il 12 per cento (v. anche tavola 2.98).

Le tavole che seguono mostrano il rapporto che intercorre tra gli importi riscossi e quelli risultanti dai ruoli affidati (indice di riscossione) nel confronto tra il quinquennio 2015-2019 e il precedente quinquennio 2013-2017.

Con riguardo ai carichi affidati da quasi tutti gli enti creditori, detto indice è in netto miglioramento.

Per i carichi affidati dalle Agenzie fiscali nell'ultimo quinquennio (2015-2019), si registra un significativo incremento del tasso di riscossione, che si colloca al 12,5 per cento, contro il 7,7 per cento del quinquennio precedente (2013-2017). In aumento anche l'indice relativo ai carichi INPS (25,5 per cento contro 21,9 del quinquennio 2013-2019). Pressoché invariato invece è l'indice riferito ai ruoli degli Enti locali.

TAVOLA 2.98

INDICE DI RISCOSSIONI PER ENTE IMPOSITORE NEL QUINQUENNIO 2015-2019

(in milioni)

	Carichi	Riscossioni	Δ	%
Totale	395.865	49.569	346.297	12,5
Ruoli erariali - Ag. entrate e	290.624	26.223	264.401	9,0
Ruoli altri enti statali	21.504	1635,8	19.868	7,6
Ruoli previdenziali (INPS)	58.481	14.926,0	43.555	25,5
Ruoli previdenziali (INAIL)	4.309,6	599,8	3.710	13,9
Comuni e Regioni	15.465	4.721,1	10.744	30,5
Casse di Previdenza	1.481,9	666,6	815	45,0
Ordini Professionali	48,6	35,5	13	72,9
Consorzi	433	272,5	161	62,9
Ruoli altri enti non statali	3.519	488,4	3.030	13,9

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

* Il dato rappresentato rileva l'importo affidato in riscossione, senza ricomprendere gli eventuali oneri accessori (interessi di mora, interessi di dilazione e/o compensi) e comprendendo i soli soggetti intestatari, per evitare le duplicazioni di importo in caso di coobbligazione. Nell'ambito della ripartizione tra Enti Impositori l'ex Agenzia del Territorio è stata ricompresa nel perimetro dell'Agenzia delle Entrate. I dati sono aggiornati al 31/12/2019 e distinti per data consegna ruolo così come definita dal DM n. 321/1999. Si è preceduto quindi ad aggiornare sia il valore del 2019 che del 2018.

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

TAVOLA 2.99

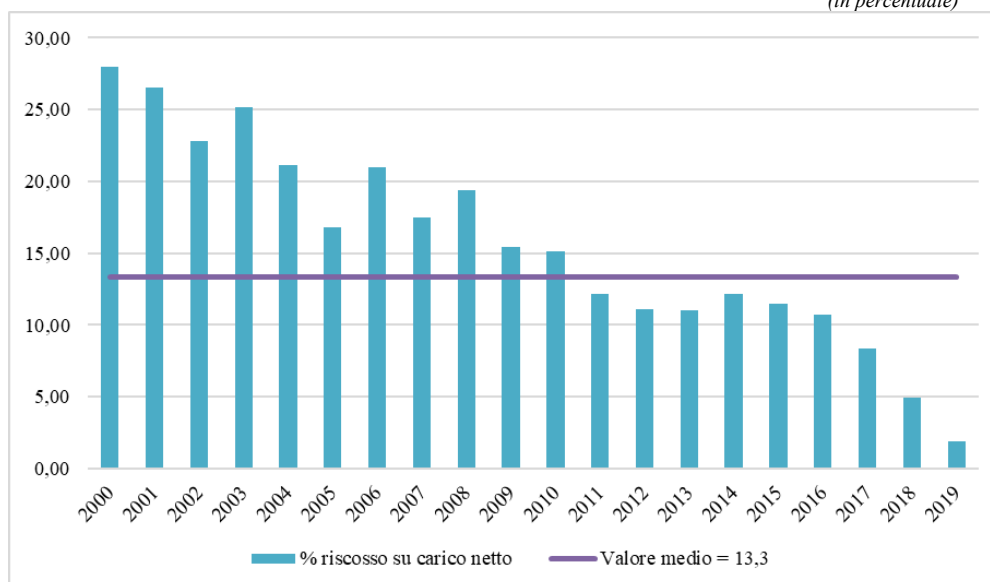
INDICE DI RISCOSSIONE PER ENTE CREDITORE NEL QUINQUENNIO 2013-2017

<i>(in milioni)</i>				
	Carichi	Riscossioni	Δ	%
Totale	410.643,00	44.241,90	366.401,10	10,8
Ruoli erariali (Ag. Entrate e Dogane)	309.963,00	23.761,10	286.201,90	7,7
Ruoli previdenziali (Inps)	56.471,00	12.360,40	44.110,60	21,9
Ruoli previdenziali (Inail)	5.126,00	399,5	4.726,50	7,8
Ruoli altri enti statali	19.275,00	1.671,60	17.603,40	8,7
Ruoli altri enti non statali	19.808,00	6.049,40	13.758,60	30,5

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

GRAFICO 2.8

INCIDENZA DEL RISCOSSO SUL CARICO NETTO – TOTALE 2000-2019

(in percentuale)

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

2.4.4. Ripartizione delle riscossioni per ambiti di attività

La rappresentazione di cui alla tavola seguente consente di misurare il contributo offerto dalla ordinaria attività di riscossione coattiva ai fini della realizzazione dei risultati ottenuti e, di riflesso, quanta parte della riscossione complessivamente realizzata nel 2019 si ricollega a definizioni agevolate, a piani di rateazione ovvero consegua a versamenti spontanei eseguiti entro 60 giorni dalla notifica della cartella.

Il 36 per cento circa degli incassi proviene da versamenti spontanei eseguiti dai contribuenti in applicazione dei diversi istituti di definizione agevolata, il 9,2 per cento da versamenti spontanei eseguiti dai contribuenti nei 60 giorni successivi alla notifica della cartella e il 25,7 per cento da versamenti rateizzati, ovvero da fonti di riscossione non stimolate, se non indirettamente, da azioni di riscossione coattiva. Di contro, il 29,2 per cento si riferisce a riscossioni realizzate nell'ambito della ordinaria attività istituzionale dell'ADER.

LE ENTRATE DELLO STATO

TAVOLA 2.100

RISCOSSIONI 2019 PER AMBITI DI ATTIVITÀ

Riscosso complessivo		Riscossione a 60 gg. notifica cartella		Definizioni agevolate		Rateazioni		Attività ordinarie	
Importo	%	Importo	%	Importo	%	Importo	%	Importo	%
9.862,9	100,0	904,1	9,2	3.544,2	35,9	2.535,0	25,7	2.879,9	29,2

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Agenzia entrate-riscossione

Al netto degli introiti dovuti a versamenti spontanei entro 60 giorni dalla notifica della cartella (904,1 milioni), a definizioni agevolate (3.544,2 milioni) ed a pagamenti rateizzati (2.535,0 milioni), le residue somme riscosse che possono essere ricondotte all'attività di riscossione coattiva, ovverosia alle tipiche competenze istituzionali dell'ADER, ammontano a 2.879,6 milioni di euro, pari al 29,19 per cento del totale.

A fronte dell'impegnativa attività di gestione delle misure di definizione agevolata e dell'altrettanto complesso e articolato sistema delle rateizzazioni, anche le risorse impegnate nell'espletamento delle attività connesse con la riscossione coattiva si sono contratte di conseguenza.

Nella tavola 2.101 la stessa ripartizione per ambiti di attività è proposta distintamente a seconda dell'ente destinatario delle somme riscosse. L'incidenza delle riscossioni riconducibili ad attività diverse da quelle di riscossione coattiva è più accentuata per i carichi affidati dall'Agenzia delle dogane e dei monopoli, attestandosi al 73,2 per cento, seguita dall'Agenzia delle entrate, pari al 70,9 per cento del totale riscosso dei propri ruoli.

I ruoli dell'Agenzia delle entrate sono definiti con modalità agevolata per il 40,9 per cento e rappresentano il 55,3 per cento del totale dei ruoli definiti con tali modalità. Seguono i ruoli degli istituti previdenziali che risultano definiti con modalità agevolata per il 32 per cento, e rappresentano il 31,6 per cento del totale dei ruoli definiti con modalità agevolata.

TAVOLA 2.101

INCIDENZA SUL TOTALE DELLE RISCOSSIONI DELLE ATTIVITÀ DIVERSE
DA QUELLA DI RISCOSSIONE COATTIVA

Enti creditori	Riscosso complessivo		Riscossione a 60 gg. notifica cartella		Definizione agevolata		Rateazioni		Attività ordinarie	
	Importo	%	Importo	%	Importo	%	Importo	%	Importo	%
Ruoli erariali - Ag. Entrate	4.786,6	100,0	286,4	6,0	1.959,8	40,9	1.149,9	24,0	1.390,5	29,1
Ruoli erariali - Ag. Dogane	66,3	100,0	19,1	28,9	7,3	11,0	22,1	33,3	17,8	26,9
Ruoli altri enti statali	320,8	100,0	59,9	18,7	49,6	15,5	98,5	30,7	112,8	35,2
Ruoli previdenziali (Inps)	3.381,3	100,0	348,6	10,3	1.063,4	31,4	990,9	29,3	978,4	28,9
Ruoli previdenziali (Inail)	117,1	100,0	8,8	7,5	55,0	47,0	24,3	20,7	29,1	24,8
Comuni	512,8	100,0	70,5	13,7	211,4	41,2	92,9	18,1	138,0	26,9
Regioni	375,5	100,0	61,1	16,3	105,0	28,0	95,0	25,3	114,3	30,5
Casse di Previdenza	130,2	100,0	9,9	7,6	54,5	41,9	35,4	27,2	30,4	23,4
Ordini Professionali	6,6	100,0	2,3	35,3	0,7	10,2	0,1	1,2	3,5	53,3
Consorzi	50,5	100,0	17,3	34,3	7,9	15,6	4,1	8,2	21,2	42,0
Ruoli altri enti non statali	115,2	100,0	20,1	17,5	29,8	25,9	21,9	19,0	43,4	37,7
Totale	9.862,9	100,0	904,1	9,2	3.544,2	35,9	2.535,0	25,7	2.879,5	29,2

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

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

Il peso preponderante delle riscossioni realizzate in ambiti diversi dalla tradizionale attività di riscossione coattiva, è destinata a riflettersi sui piani operativi e quindi sugli obiettivi istituzionali dell'Agente della riscossione, sempre più proiettato a gestire piani di rateizzazione, riconducibili ad una surrettizia attività finanziaria, ovvero istanze di definizione agevolata, ormai consentite in via pressoché permanente, a discapito della tradizionale attività di riscossione coattiva. Ancorché una simile mutazione delle attività di programma possa trovare giustificazione in contesti eccezionali e, in particolare, in occasione dell'emergenza epidemiologica tuttora in corso, è da chiedersi se – in una prospettiva di consolidamento delle menzionate propensioni operative in atto ormai da più anni – l'affievolirsi delle azioni di riscossione coattiva sia compatibile con il conseguimento degli obiettivi di contrasto dell'evasione fiscale e con la complessiva tenuta del sistema tributario.

2.4.5. Ripartizione delle riscossioni per classi di volume

Nella tavola seguente sono riportati i carichi netti complessivamente affidati dal 2008, suddivisi per classi di importo. La elevata concentrazione dei crediti sulle classi maggiori (la percentuale del carico netto che si colloca sopra i 100 mila euro è stata del 64,0 per cento nel 2017 e del 61,8 per cento nel 2018 e del 61,4 nel 2019) rende opportuno approfondire le vicende gestionali dei relativi carichi, i cui esiti costituiscono un test utile per valutare i risultati conseguiti.

La tavola 2.102 mostra che nel periodo dal 2013 al 2019 i carichi complessivamente affidati di importo superiore a 100.000 euro rappresentano il 64,6 per cento del totale.

Avuto riguardo alle riscossioni nello stesso periodo realizzate di cui alla tavola 2.103, complessivamente pari a 8.217,3 milioni deve concludersi che il tasso di riscossione nella fascia di ruoli superiori a 100.000 euro si attesta – come si evince dalla tavola 2.104, al 2,7 per cento.

Si deduce che nei confronti dei più importanti contribuenti, in quanto intestatari di cartelle di importo superiore a 100.000 euro, si riscuotono mediamente 2.700 euro per ogni 100.000 euro iscritti a ruolo.

Occorre peraltro considerare che, a fronte dell'elevato ammontare di ruoli che si collocano nella predetta classe, pari al 64,6 per cento del totale, il numero dei soggetti interessati, destinatari delle misure di riscossione coattiva, è relativamente esiguo e tale da consentire ricognizioni mirate in ordine alle iniziative assunte e ai motivi specifici che ostano alla riscossione dei carichi. Se riferite poi a classi di volumi superiori a 1 milione di euro, che pure rappresentano mediamente il 40 per cento circa dei carichi complessivamente affidati nell'ultimo quinquennio, le ipotizzate ricognizioni si rendono ancora più agevoli in quanto coinvolgerebbero verosimilmente una platea di contribuenti assai ridotta, per i quali sarebbe possibile effettuare analisi approfondite. Allo stato attuale, in assenza di informazioni di dettaglio, non resta che prendere atto della inadeguatezza del tasso di riscossione conseguito sulle classi più elevate di volume dei ruoli. Fatto questo che, in assenza di radicali mutamenti nei criteri di gestione dei ruoli, riduce notevolmente le probabilità di esito positivo delle procedure di riscossione.

Le azioni di recupero nei confronti dei grandi debitori, con importi iscritti a ruolo superiori a 250.000 euro, sono coordinate ed eseguite da appositi uffici mediante un approccio mirato e di alta specializzazione per l'attivazione di singole procedure.

Le azioni attivate nel corso del 2019 su tali contribuenti (numericamente meno del 2 per cento del complessivo numero di soggetti debitori) hanno rappresentato:

- il 20 per cento del totale delle procedure cautelari su beni immobili (comunicazioni preventive e successive iscrizioni di ipoteche);
- il 31 per cento del totale delle procedure di pignoramento in cui sono ricompresi principalmente i pignoramenti di conto corrente bancario ed i pignoramenti dei crediti per pagamenti della Pubblica Amministrazione segnalati ai sensi dell'art. 48-*bis* del d.P.R. n. 602/1973;
- il 54 per cento del totale degli accertamenti patrimoniali effettuati ai sensi del comma 25-*bis* dell'art. 35 del d.l. n. 223/2006.

LE ENTRATE DELLO STATO

Nei confronti di questi soggetti, sono state avviate le ordinarie azioni di recupero in presenza di procedura concorsuale (insinuazioni nello stato passivo), intervenendo altresì nelle azioni esecutive promosse da terzi (es. interventi in procedure immobiliari).

Gli incassi riconducibili a tali contribuenti rappresentano circa il 37 per cento del totale riscosso nell'esercizio, sia nella riscossione da definizione agevolata sia nella riscossione ordinaria.

Le riportate informazioni fornite dall'ADER solo in parte tuttavia consentono di valutare l'adeguatezza delle attenzioni riservate e delle iniziative assunte nei confronti dei predetti contribuenti. Per corrispondere appieno a tale esigenza sarebbe necessario conoscere, in aggiunta all'incidenza percentuale delle attività sul dato complessivo, anche gli esiti finanziari delle medesime.

TAVOLA 2.102

CARICHI AFFIDATI
(NETTO SGRAVI E SOSPENSIONI)

Anno	Totale		Fino a 100.000		Oltre 100.000	
	Importo A	% B	Importo C	% (C/A) D	Importo E	% (E/A) F
2013	67.352,0	100	21.485,3	31,9	45.934,1	68,2
2014	69.739,4	100	24.478,5	35,1	45.191,1	64,8
2015	67.757,4	100	22.021,2	32,5	45.804,0	67,6
2016	59.641,0	100	20.874,3	35,0	38.766,6	65,0
2017	59.610,2	100	21.476,7	36,0	38.133,4	64,0
2018	70.129,8	100	26.822,2	38,2	43.307,6	61,8
2019	74.718,2	100	28.863,9	38,6	45.854,3	61,4
Totale	468.947,9	100	166.022,1	35,4	302.991,1	64,6

Fonte: Agenzia entrate-riscossione

TAVOLA 2.103

CARICHI RISCOSSI

Anno	Totale		Fino a 100.000		Oltre 100.000	
	Importo A	% B	Importo C	% (C/A) D	Importo E	% (E/A) F
2013	7.426,2	100	5.893,8	79,4	1.532,4	20,6
2014	8.505,2	100	6.854,8	80,6	1.650,3	19,4
2015	7.795,6	100	6.141,7	78,8	1.653,9	21,2
2016	6.375,5	100	5.453,8	85,5	921,7	14,5
2017	5.000,1	100	4.130,1	82,6	870,0	17,4
2018	3.483,2	100	2.401,4	68,9	1.081,8	31,1
2019	1.406,1	100	899,0	63,9	507,2	36,1
Totale	39.992,0	100	31.774,7	79,5	8.217,3	20,5

Fonte: Agenzia entrate-riscossione

TAVOLA 2.104

RAPPORTO TRA CARICO AFFIDATO E RISCOSSO

Anno	Totale			Fino a 100.000			Oltre 100.000		
	Carico affidato (netto sgravi e sospensioni) A	Riscosso B	% (B/A) C	Carico netto affidato D	Riscosso E	% (E/D) F	Carico netto affidato G	Riscosso H	% (H/G) I
2013	67.352,0	7.426,2	11,0	21.485,3	5.893,8	27,4	45.934,1	1.532,4	3,3
2014	69.739,4	8.505,2	12,2	24.478,5	6.854,8	28,0	45.191,1	1.650,3	3,7
2015	67.757,4	7.795,6	11,5	22.021,2	6.141,7	27,9	45.804,0	1.653,9	3,6
2016	59.641,0	6.375,5	10,7	20.874,3	5.453,8	26,1	38.766,6	921,7	2,4
2017	59.610,2	5.000,1	8,4	21.476,7	4.130,1	19,2	38.133,4	870,0	2,3
2018	70.129,8	3.483,2	5,0	26.822,2	2.401,4	9,0	43.307,6	1.081,8	2,5
2019	74.718,2	1.406,1	1,9	28.863,9	899,0	3,1	45.854,3	507,2	1,1
Totale	468.947,9	39.992,0	8,5	166.022,1	31.774,7	19,1	302.991,1	8.217,3	2,7

Fonte: Agenzia entrate-riscossione

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

2.4.6. Le attività svolte

Nella tavola seguente sono riportate, unitamente al numero delle azioni di recupero, anche il numero di avvisi, intimazioni e altre comunicazioni automatizzate indirizzate ai contribuenti negli ultimi cinque anni.

Rispetto alle altre azioni adottate, la numerosità delle misure cautelari ed esecutive effettivamente adottate (e non meramente preannunciate), esprime in massimo grado i livelli di efficienza nell'espletamento della funzione istituzionale dell'ADER.

Dalle usuali ricognizioni dei dati elaborati dall'ADER non è dato conoscere tuttavia anche gli esiti delle diverse misure adottate al fine di poterne valutare anche i profili di efficacia.

TAVOLA 2.105

LE AZIONI DI RECUPERO DEL CREDITO

	2015	2016	2017	2018	2019
Avvisi di intimazione	4.167.528	2.398.288	5.846.806	5.191.790	5.749.605
Solleciti	2.184.395	2.577.298	1.225.552	1.814.749	1.770.063
Preavvisi di fermo amministrativo	1.035.757	847.849	66.676	349.828	929.997
Comunicazione preventiva di ipoteca	219.517	104.581	42.805	126.660	187.798
Trascrizioni di fermo amministrativo	266.473	179.634	360.515	99.090	270.310
Iscrizioni ipotecarie	29.604	44.347	26.691	28.077	37.725
Pignoramenti mobiliari	17.425	17.155	8.731	4.968	3.735
Pignoramenti mobiliari di beni mobili registrati	11.758	14.291	10.582	15.989	17.612
Pignoramenti presso terzi	249.479	411.704	170.888	255.814	369.871
Pignoramenti immobiliari	311	246	168	217	227
Procedure concorsuali	73.875	63.845	54.171	52.298	53.402
Interventi in procedure immobiliari promosse da terzi	52.356	48.723	40.519	38.969	32.158
Accessi e ispezioni documentali (art. 35 d.l. n. 223/2006)	6.419	5.234	1.826	2.385	1.909

Fonte: Agenzia entrate-riscossione

Di seguito si riportano alcune informazioni rese dall'Agenzia sui criteri di gestione di dette misure.

Alcune procedure, tra cui si annoverano gli avvisi di intimazione, i solleciti, le procedure di fermo amministrativo (preavvisi e trascrizioni), le comunicazioni preventive di ipoteca ed i pignoramenti presso terzi (*ex art. 72-bis del d.P.R. 602/1973*), innescate da informazioni reperite presso l'Anagrafe tributaria, hanno un processo di produzione tipicamente industriale. Il volume delle relative di attività, pertanto, è conseguente alle scelte strategiche definite in fase di pianificazione annuale, finalizzate oltre che all'incremento della riscossione, anche al presidio dei rischi correlati al decorso dei termini prescrizionali.

Per i contribuenti di "morosità rilevanti", interessati da carichi di ammontare superiore a 250.000 euro, invece, anche le procedure che presentano un elevato grado di automazione, come riferito dall'Agenzia, sono oggetto di specifica lavorazione.

L'Agente della riscossione usa attivare le azioni di recupero sull'intero debito di ciascun contribuente e non sulle singole quote affidate, tempo per tempo, dai vari enti impositori. Nel caso di attivazione di una azione di riscossione, pertanto, verranno inclusi tanto i nuovi quanto i pregressi debiti anche se già oggetto di precedenti procedure di recupero.

Nell'ambito delle attività di rendicontazione periodica prevista dall'atto aggiuntivo alla convenzione tra il Ministro dell'economia e delle finanze e il direttore dell'Agenzia delle entrate per la definizione dei servizi dovuti, è stato inserito un nuovo indicatore denominato "Tempestività delle procedure di riscossione", oggetto di monitoraggio a partire dal 1° gennaio 2019.

LE ENTRATE DELLO STATO

L'indicatore misura la capacità dell'Agente della riscossione di avviare celermente l'attività di recupero sul complesso dei crediti affidati dagli enti creditori e notificati ai contribuenti (al netto di sgravi, sospensioni, rateazioni) ed è calcolato come il rapporto tra il valore del carico sul quale è stata attivata "una prima azione di recupero" ed il valore del carico complessivamente affidato e notificato.

Ai fini della rappresentazione dell'indicatore sono impropriamente equiparate alle azioni di recupero anche i solleciti, gli avvisi di intimazione, i preavvisi di fermo e le comunicazioni preventive di ipoteca. Ciò che riduce ulteriormente il valore segnaletico dell'indicatore, di per sé inadeguato a misurare i livelli di efficacia della riscossione coattiva in quanto, prescindendo dall'esito delle misure adottate, è costruito sugli adempimenti anziché sui risultati.

Sulla base di dati tuttora in fase di consolidamento, l'Agenzia comunica che, al 31 dicembre 2019, il 75 per cento dei carichi (desunti da cartelle, avvisi di accertamento esecutivi e avvisi di addebito (INPS) notificati nel 2018, è stato oggetto di una prima azione di recupero, mentre il 41 per cento dello stesso carico è stato interessato da almeno una procedura esecutiva o cautelare.

2.4.7 Fattori ostativi alla riscuotibilità dei carichi

Già in passato l'Agente nazionale di riscossione ha evidenziato come la limitata riscuotibilità di buona parte dei crediti sia imputabile ad una serie di motivazioni indipendenti dalle iniziative di competenza.

Nella tavola che segue è rappresentato il magazzino dei carichi pendenti, affidati all'ADER nel periodo compreso dal 1° gennaio 2000 al 31 dicembre 2019, secondo una vista, già utilizzata anche in altre sedi istituzionali, che offre un quadro di sintesi delle relative informazioni. Si tratta di carichi affidati all'ADER dagli enti creditori e tuttora pendenti, comprensivi quindi dei carichi per i quali sono state tentate azioni cautelari o esecutive senza riscossione.

TAVOLA 2.106

IL MAGAZZINO DEI CARICHI PENDENTI AL 31.12.2019

(in milioni)

	dati al 31/12/2019
Carico ruolo affidato	1.367,0
Sgravi per indebito e annullamenti per provvedimenti normativi	293,8
Riscosso	118,5
Carico Residuo contabile	954,7
Scarico sospeso	68,8
Soggetti falliti	153,1
Soggetti deceduti e ditte cessate	118,9
Anagrafe tributaria negativa (nullatenenti)	109,5
Azioni cautelari/esecutive tentate senza riscossione	410,1
Rate a scadere su dilazioni non revocate	14,7
Magazzino residuo lordo	79,6

Fonte: Agenzia entrate-riscossione

La prospettiva di analisi di tale rappresentazione è orientata ad offrire informazioni sui complessivi risultati conseguiti e, di riflesso, sulla lavorabilità del portafoglio residuo dei crediti ossia sulle attività operative da porre in essere ai fini della riscossione.

I relativi dati sono organizzati per tipologia di attività operativa, indipendentemente dall'ente che abbia affidato il credito o la tipologia di credito da riscuotere e dal periodo di affidamento del credito.

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

Particolare attenzione merita la voce “azioni cautelari/esecutive tentate senza riscossione” che comprende 410,1 miliardi di quote di carico residuo, al netto di quanto oggetto di provvedimenti di sospensione e/o provvedimenti di rateazione, intestate a soggetti (non ricompresi nelle categorie dei soggetti falliti o dei soggetti deceduti/ ditte cessate) sui quali è stata svolta almeno una azione cautelare o esecutiva.

La voce del “magazzino residuo”, invece, rappresenta il valore del carico residuo (non sospeso né rateizzato), riferito a contribuenti non rientranti nelle precedenti voci, sul quale non è stata ancora avviata alcuna azione di riscossione. Tale quota esprime un più elevato grado di esigibilità rispetto al complessivo “magazzino” residuo, contabilmente ancora in riscossione, in quanto il carico iscritto nelle categorie precedenti, al netto delle quote oggetto di provvedimento di rateazione, presentano di norma una maggiore complessità di gestione ed una correlata ridotta aspettativa di recupero.

TAVOLA 2.107

GESTIONE CARICHI COMPLESSIVAMENTE AFFIDATI

	<i>(in miliardi)</i>		
	dati al 31/12/2017	dati al 31/12/2018	dati al 31/12/2019
Carico ruolo affidato *	1.209,6	1.284,7	1.367,0
Sgravi per indebiti e annullamenti per provvedimenti normativi	238,1	265,6	293,8
Riscosso **	100,5	109,6	118,5
Carico Residuo contabile	870,9	909,5	954,7
Scarico sospeso	47,8	60,0	68,8
Soggetti falliti	152,7	150,2	153,1
Soggetti deceduti e ditte cessate	103,9	109,8	118,9
Anagrafe tributaria negativa (nullatenenti)	103,9	107,8	109,5
Azioni cautelari/esecutive tentate senza riscossione***	364,7	389,2	410,1
Rate a scadere su dilazioni non revocate	13,7	11,7	14,7
Magazzino residuo lordo ****	84,2	80,8	79,6

* I carichi affidati rappresentano il volume rilevabile sui sistemi informativi al 31 dicembre dell'anno e contengono anche carichi con data di consegna, definita ai sensi del DM n. 321/1999, successiva alla data della rilevazione (es. Ruoli con data “formale” di consegna nell'anno 2020 ma già trasmessi dagli enti creditori al 31/12/2019).

** Il valore del riscosso rappresenta il solo volume della componente iscritta a ruolo oltre agli interessi di dilazione delle rateazioni in essere al momento della rilevazione. Ciò comporta una differenza rispetto alle riscossioni rendicontate agli enti che sono comprensive anche degli interessi di mora, degli interessi di dilazione riscossi su rateazioni decadute alla data di rilevazione (entrambe queste componenti sono state riversate ai competenti enti creditori) nonché delle riscossioni effettuate tempo per tempo, riversate ai competenti enti, e successivamente riconosciute indebite da questi ultimi e, quindi, restituite ai contribuenti dopo l'acquisizione dei relativi provvedimenti di sgravio.

*** Nella voce “azioni cautelari/ esecutive tentate senza riscossione” è ricompreso il valore del carico residuo contabile, al netto di quanto oggetto di provvedimenti di sospensione e/o provvedimenti di rateazione, intestate a soggetti (non ricompresi nelle categorie dei soggetti falliti o dei soggetti deceduti/ ditte cessate) sui quali è già stata svolta almeno un'azione cautelare o esecutiva. Trattandosi di analisi sul soggetto debitore e non sui singoli carichi/debiti affidati alla riscossione, la rappresentazione non è idonea a fornire la situazione degli importi relativi a quote attualmente già istruite ai fini della successiva comunicazione di inesigibilità per le quali la legge di stabilità 2015 e, di recente, i citati d.l. n. 193/2016, d.l. n. 148/2017 e d.l. n. 119/2018 hanno ridisegnato i termini per la relativa presentazione agli enti creditori.

**** La voce “magazzino residuo lordo” si riferisce a debitori nei cui confronti, non è stata al momento perfezionata alcuna azione di recupero esecutiva o cautelare e per i quali l'aspettativa di riscossione non è influenzata dai risultati parziali (se non negativi) di precedenti attività. Le eventuali attività esecutive o cautelari dovranno comunque tener conto delle norme a favore dei contribuenti quali la soglia minima per l'iscrizione ipotecaria, l'impignorabilità della prima casa, i limiti di pignorabilità dei beni strumentali ecc.

Tra i carichi pendenti per i quali è stata tentata almeno una azione cautelare o esecutiva sono compresi 190,5 miliardi di euro, relativi a crediti impropriamente classificati come “carichi senza azione cautelare o esecutiva”. Come riferito dall'Agenzia, si tratterebbe in realtà di carichi relativi a contribuenti nei confronti dei quali è stata comunque adottata, senza esito, almeno una misura cautelare o esecutiva, ancorché costituiti da ruoli sopravvenuti all'adozione di detta misura e contabilizzati a parte. Sono compresi crediti in prevalenza vetusti, la metà circa dei quali (95,7 miliardi) risalenti agli anni 2013 e precedenti, per i quali non si hanno ulteriori informazioni di dettaglio che possano far comprendere i motivi della mancata ripresa degli atti cautelari o

LE ENTRATE DELLO STATO

esecutivi. Sarebbe utile conoscere, ad esempio, l'incidenza del debito sopravvenuto su quello assoggettato in precedenza a misure cautelari o esecutive.

Dato per scontato che l'Agente, nonostante l'infruttuosità di quelle finora attivate, non abbia inteso abbandonare altre azioni a carico dei soggetti debitori della complessiva somma di 410,1 miliardi di euro, l'entità del predetto importo suggerisce opportuni approfondimenti in ordine all'adeguatezza delle iniziative fin qui assunte. Non tutte le misure cautelari ed esecutive infatti sono tra loro equivalenti sotto il profilo dell'efficacia, potendosi osservare, in generale, che:

- le misure cautelari, di norma non evidenziando esiti negativi che non siano prevedibili, si osserva che le stesse misure sono per definizione interlocutorie e cautelari, non alternative all'attivazione delle misure esecutive che dovrebbero conseguentemente avere comunque seguito;
- l'esito negativo delle misure cautelari, ancorché rilevato a seguito della sopravvenuta modifica normativa dei relativi presupposti di adozione (ad esempio, perché l'autovettura oggetto di fermo è risultata strumentale all'attività commerciale o perché l'ipoteca era stata iscritta sull'unico immobile costituente l'abitazione principale del contribuente), non andrebbe valutato ai fini della riscuotibilità del carico, ma "girato" nel magazzino dei "residui" non ancora interessati da iniziative di riscossione;
- l'iscrizione di ipoteca assolve ad una funzione di deterrenza i cui effetti si esauriscono nel breve termine, decorso il quale – se non seguita dal pignoramento – di norma non rivela alcuna utilità ai fini della riscuotibilità del credito;
- i pignoramenti immobiliari andrebbero diversamente valutati ai fini della riscuotibilità del credito, a seconda che siano stati attivati su iniziativa dell'agente o di terzi; l'intervento nelle procedure intentate da terzi che vantino crediti di grado superiore, infatti, il più delle volte si risolve in una sterile formalità;
- le "altre combinazioni di azioni" con almeno una procedura esecutiva, in quanto diverse dalle misure cautelari prima riportate, sembrano corrispondere a mere comunicazioni o preavvisi, la cui efficacia ai fini della riscuotibilità dei corrispondenti carichi è comparativamente più ridotta.

TAVOLA 2.108

CARICHI PENDENTI AL 31/12/2019 PER I QUALI SONO STATE TENTATE AZIONI CAUTELARI O ESECUTIVE SENZA RISCOSSIONE*

	ANNO AFFIDAMENTO CARICO								Totale
	2013 e anni precedenti	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020**	
Carichi senza azione cautelare o esecutiva	95,7	12,6	13,0	12,3	12,6	17,1	26,6	0,7	190,5
<i>di cui: presenza di una istanza di insinuazione in procedura concorsuale per contribuenti persone fisiche ritornate "in bonis"</i>	46,0	2,5	2,1	1,2	0,7	0,6	0,1	0,0	53,2
Carichi oggetto di misure cautelari	13,4	1,3	1,0	0,8	0,6	0,7	0,1	0,0	17,7
<i>solo fermo amministrativo</i>	6,3	0,5	0,4	0,3	0,2	0,3	0,0	0,0	8,1
<i>almeno una iscrizione ipotecaria</i>	7,1	0,7	0,6	0,5	0,4	0,3	0,0	0,0	9,7
Carichi oggetto di almeno un atto di pignoramento	135,0	13,4	12,6	10,5	11,7	12,7	5,9	0,0	201,8
<i>solo pignoramento mobiliare</i>	15,6	1,1	1,3	0,8	0,4	0,5	0,2	0,0	19,9
<i>solo pignoramento presso terzi</i>	53,7	6,9	7,4	7,0	9,0	10,2	5,3	0,0	99,5
<i>almeno una procedura esecutiva immobiliare (intervento o pignoramento)</i>	6,5	0,9	0,8	0,6	0,4	0,4	0,1	0,0	9,8
<i>almeno un pignoramento presso terzi ed una misura cautelare</i>	10,5	1,0	0,7	0,4	0,5	0,4	0,0	0,0	13,5
<i>almeno un pignoramento presso terzi e un pignoramento mobiliare</i>	31,3	2,1	1,4	0,9	0,9	0,8	0,2	0,0	37,6
<i>altre combinazioni di azioni con almeno una procedura esecutiva</i>	17,3	1,5	1,1	0,8	0,5	0,4	0,1	0,0	21,5
Totale	244,0	27,3	26,6	23,6	24,9	30,5	32,5	0,7	410,1

Fonte: Agenzia delle dogane e dei monopoli

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

L'analisi dei carichi lavorati ha altresì evidenziato che nei menzionati 190,5 miliardi, sono compresi 87,1 miliardi relativi a soggetti considerati dall'Agenzia "grandi debitori" in quanto interessati da carichi di importo superiore a 250.000 e, come tali, assoggettati a procedure di gestione mirate e mediamente più oculate. In considerazione del numero circoscritto di tali soggetti, dovrebbe essere ancora più agevole risalire alle vicende che hanno interessato direttamente le posizioni cui si riferisce il carico.

TAVOLA 2.109

CARICHI PENDENTI AL 31/12/2019 PER I QUALI SONO STATE TENTATE AZIONI CAUTELARI O ESECUTIVE SENZA RISCOSSIONE*

GRANDI DEBITORI IN GESTIONE A UFFICI "MOROSITÀ RILEVANTI" (DEBITO > 250.000 EURO)

	ANNO AFFIDAMENTO CARICO								Totale
	2013 e anni precedenti	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020**	
Carichi senza azione cautelare o di cui: presenza di una istanza di insinuazione in procedura concorsuale per contribuenti persone fisiche ritornate "in bonis"	33,1	6,0	7,1	7,0	7,4	9,9	16,4	0,2	87,1
	4,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0	4,6
Carichi oggetto di misure cautelari solo fermo amministrativo	6,3	0,5	0,4	0,4	0,2	0,2	0,0	0,0	8,2
	2,7	0,2	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	3,1
	3,6	0,4	0,3	0,3	0,2	0,2	0,0	0,0	5,1
Carichi oggetto di almeno un atto solo pignoramento mobiliare	115,8	11,4	10,9	9,4	10,6	10,8	5,1	0,0	174,0
	13,1	1,0	1,2	0,8	0,4	0,4	0,1	0,0	17,0
solo pignoramento presso terzi	46,7	5,7	6,3	6,2	8,2	8,6	4,5	0,0	86,4
	4,0	0,5	0,5	0,4	0,3	0,4	0,1	0,0	6,2
	9,0	0,8	0,6	0,4	0,4	0,3	0,0	0,0	11,6
almeno un pignoramento presso terzi e un pignoramento mobiliare	27,7	1,9	1,3	0,9	0,9	0,8	0,2	0,0	33,7
	15,3	1,4	1,0	0,7	0,4	0,3	0,1	0,0	19,2
Totale	155,2	17,9	18,5	16,9	18,2	21,0	21,5	0,2	269,3

* Il prospetto evidenzia il dettaglio della voce "Azioni cautelari/esecutive tentate senza riscossione" presente nel prospetto, che raggruppa l'intero debito residuo di un contribuente per il quale è già stata svolta una azione esecutiva o cautelare, al netto degli importi sospesi o rateizzati. Nel presente prospetto è rappresentata la situazione dei singoli carichi di tali contribuenti rispetto alle attività svolte. (Esempio: Per un contribuente è stata effettuata sia un'ipoteca sia un pignoramento presso terzi su una quota del 2015 mentre non è ancora stata fatta alcuna azione su un'ulteriore quota del 2017. Il residuo della quota 2015 è riscontrabile nell'importo della riga "almeno un pignoramento presso terzi ed una misura cautelare", mentre il residuo della quota 2017 è riscontrabile nella riga "carichi senza azione cautelare o esecutiva").

** I carichi già affidati e rilevati al 31.12.2019 sono ripartiti per data di consegna, definita ai sensi del DM n. 321/1999. Sono quindi presenti Ruoli con data "formale" di consegna nell'anno 2020 ma già trasmessi dagli enti creditori al 31/12/2019

Fonte: Agenzia delle entrate-riscossione

2.4.8. La gestione del contenzioso di Agenzia entrate-riscossione

Considerazioni preliminari

L'analisi dei dati sul contenzioso forniti dall'ADER offre spunti utili per comprendere alcune dinamiche tipiche del settore in esame, che si riflettono tuttavia sulla complessiva attività di controllo dell'Amministrazione finanziaria.

La portata ed il valore indiziario dei dati trasmessi dall'ADER, come riportati nelle varie tavole dei successivi paragrafi, potranno risultare più comprensibili alla luce delle considerazioni riguardanti in generale il contenzioso, di seguito riportate:

- gli esiti del contenzioso, benché misurino direttamente il tasso di legalità ed efficacia dei singoli atti impugnati, sono destinati a conformare tanto le linee di azione dell'Amministrazione quanto i comportamenti dei contribuenti;
- perché possa affermarsi il valore segnaletico del contenzioso ed apprezzarsi l'indice di vittoria in giudizio, che il Ministero dell'economia e delle finanze e le singole amministrazioni da qualche tempo usano rilevare, si richiede una preventiva valutazione del grado di sostenibilità

LE ENTRATE DELLO STATO

- delle controversie, per modo che l'indice non venga influenzato da esiti scontati, conseguenti ad errori o alla difesa acritica di tesi antitetiche alla giurisprudenza consolidata, che l'Amministrazione ha il dovere di intercettare ed eliminare già nella fase di produzione degli atti o quanto meno prima del verdetto giudiziale;
- di contro le gestioni superficiali e disattente del contenzioso, alla base degli esiti giudiziali sfavorevoli, normalmente producono effetti diffusi sui comportamenti dei contribuenti, con massicci rinvii alla fase contenziosa che rischiano di affievolire la complessiva efficacia deterrente dell'azione di controllo;
 - gli atti della riscossione conseguono alla emanazione dei provvedimenti terminali del procedimento di controllo (atti presupposti) e, a differenza di quest'ultimi, evidenziano una struttura semplice che di per sé mal si presta ad impugnazioni massive ed articolate; gli eventuali vizi di legittimità rilevabili in giudizio sono normalmente ripetitivi e di facile intercettazione e rimozione, così che anche il numero dei rinvii alla fase contenziosa dovrebbe essere contenuto; stante la ripetitività delle questioni sollevate in giudizio e la prevedibilità degli esiti giudiziali, l'indice di vittoria nelle controversie relative agli atti di riscossione - non equiparabile al contenzioso degli atti impositivi sotto il profilo della problematicità delle questioni sollevate e dell'aleatorietà dei giudizi - dovrebbe risultare comparativamente più elevato;
 - la proficuità della gestione del contenzioso in esame potrà affermarsi (e le diverse criticità gestionali essere rimosse) solo a fronte della capacità di separare le vicende degli atti della riscossione da quelli, più complessi, che caratterizzano gli atti presupposti: l'ingresso in giudizio di questioni afferenti ad entrambi gli atti comporta difficoltà gestionali e di coordinamento non facili da rimuovere che si ripercuotono sugli esiti del giudizio, rendendo difficile anche la lettura dell'indice di vittoria;
 - la difesa giudiziale degli atti della riscossione, di norma più lineare rispetto alle complessità che caratterizzano il contenzioso degli atti impositivi, se accompagnata da una responsabile valutazione prognostica degli esiti giudiziali e, quindi, dalla attivazione degli opportuni strumenti deflativi del contenzioso, dovrebbe preludere più agevolmente a un esito favorevole delle controversie; sotto questo aspetto, come si è detto, il conseguente indice di vittoria non è comparabile con quello registrato nei giudizi relativi agli atti impositivi;
 - le difficoltà indotte dalla propensione dei contribuenti a introdurre con il ricorso avverso gli atti della riscossione - molto spesso notificato sia all'Agente della riscossione sia all'ente creditore - questioni afferenti agli atti presupposti, allo stato rendono indispensabile un preventivo coordinamento con l'ente impositore a salvaguardia degli obiettivi istituzionali dell'agente della riscossione, connessi direttamente ai superiori interessi erariali.
 - a regime le richiamate difficoltà di gestione del contenzioso dovrebbero in parte attenuarsi a seguito della razionalizzazione del procedimento di notificazione degli atti presupposti e, segnatamente, con il sistematico ricorso alla notificazione tramite posta elettronica certificata, allo stato consentita per gli atti destinati ad imprenditori e professionisti iscritti rispettivamente alla camera di commercio e agli ordini professionali. È noto infatti che l'omessa o irrituale notificazione dell'atto presupposto (*sub specie* atto di controllo o cartella di pagamento) viene eccepita dai contribuenti, spesso pretestuosamente, facendo affidamento sulla scarsa capacità di coordinamento delle parti pubbliche.

Ricorsi presentati

In base alle ricognizioni dell'ADER, desumibili dalla tavola 2.111 che riflette i dati complessivi del contenzioso, nel corso del 2019 sono stati presentati:

- n. 47.950 ricorsi avanti le Commissioni tributarie provinciali;
- n. 5.924 appelli avanti le Commissioni tributarie regionali;
- n. 670 ricorsi avanti la Corte di Cassazione.

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

Per quanto riguarda il contenzioso avanti il giudice ordinario, riguardante prevalentemente i provvedimenti di irrogazione delle sanzioni per violazioni del codice della strada, sono stati presentati i seguenti ricorsi:

- n. 145.295 avanti il Giudice di pace;
- n. 14.342 avanti il Tribunale (anche come giudice di appello);
- n. 985 avanti la Corte di Appello;
- n. 442 avanti la Corte di Cassazione

Rispetto al 2018, i ricorsi presentati in primo grado alle CC.TT.PP. diminuiscono del 16,3 per cento; quelli avanti alle CC.TT.RR. del 12,4 per cento e avanti la Cassazione, i ricorsi tributari scendono del 16,7 per cento.

Le nuove controversie avanti i Giudici di pace, rispetto al 2018 diminuiscono del 31,6 per cento.

In diminuzione anche la propensione dei contribuenti a chiamare in giudizio, unitamente all'Agente della riscossione, anche l'ente creditore, in conformità all'indirizzo della Cassazione che ha riconosciuto ad entrambi la legittimazione passiva, stante il comune interesse a difendere gli interessi erariali (Cass., SS.UU., n. 16412/2007). Rispetto al 2018, infatti i ricorsi in CTP notificati ad entrambi diminuiscono del 8,9 per cento; quelli presentati al Giudice di pace del 31,1 per cento.

Le controversie pendenti

In base alle ricognizioni dell'ADER, al 31.12. 2019 sono pendenti 50.627 controversie tributarie, instaurate con atti notificati per 38,4 per cento solo all'ADER e per il restante 61,6 per cento anche all'Ente creditore.

La maggior parte dei giudizi pende avanti le Commissioni tributarie provinciali, dove si concentrano n 44.387 controversie, con un incremento del 28,9 per cento rispetto al 2018.

Parte non secondaria delle nuove controversie riguardanti l'ADER, quantificate in 129.046, pende avanti il Giudice di pace, competente – tra l'altro - in materia di atti della riscossione relative a sanzioni per violazioni del codice della strada irrogate dai comuni. Anche per questi giudizi la scelta di chiamare in causa l'ente locale è molto diffusa, al punto da interessare il 93,3 per cento delle nuove controversie.

TAVOLA 2.110

Anno notificazione ricorso	RICORSI PENDENTI AL 31 DICEMBRE 2019 AVANTI IL GIUDICE TRIBUTARIO					
	Ricorsi pendenti al 31 dicembre 2019 notificati <u>solo</u> all'ADER			Ricorsi pendenti al 31 dicembre 2019 notificati <u>sia</u> all'ADER sia all'ente creditore		
	Ctp	Ctr	Corte di cassazione	Ctp	Ctr	Corte di cassazione
2016	5.857	962	226	19.143	1.430	337
2017	7.465	1.469	253	18.646	2.306	352
2018	12.744	2.410	338	21.689	2.592	445
2019	16.402	2.743	312	27.985	2.828	357

Fonte: Agenzia entrate-riscossione

TAVOLA 2.111

Anno notificazione ricorso	RICORSI PENDENTI AL 31 DICEMBRE 2019 AVANTI IL GIUDICE ORDINARIO					
	Ricorsi pendenti al 31 dicembre 2019 notificati solo all'ADER			Ricorsi pendenti al 31 dicembre 2019 notificati sia all'ADER sia all'ente creditore		
	Giudice di pace	Tribunale	Corte di cassazione*	Giudice di pace	Tribunale	Corte di cassazione*
2016	1.667	5722	110	25.785	2.186	192
2017	9.193	2.728	104	72.068	2.601	176
2018	13.091	3.613	116	150.488	3.983	185
2019	8.698	4.972	137,22	120.348	7.071	304,78

* È la cassazione citata per le controversie incardinate all'origine presso il giudice di pace.

Fonte: Agenzia entrate-riscossione

Le ricognizioni del MEF

LE ENTRATE DELLO STATO

Alcuni dei dati riportati nelle precedenti tavole non trovano corrispondenza nelle risultanze desumibili dal sistema informativo delle Commissioni tributarie gestito dal MEF (v. tavola 2.112, nonché dalla Relazione MEF sul monitoraggio del contenzioso anno 2018).

Di seguito si evidenziano le più significative discordanze.

TAVOLA 2.112

CONFRONTO DATI ADER E MEF		
	ADER	MEF
Ricorsi pendenti al 31.12.2019 in CTP	44.387	32.561
Ricorsi pendenti al 31.12.2019 in CTR	5.571	13.077
Ricorsi presentati nel 2019 in CTP	47.950	26.643
Ricorsi presentati nel 2019 in CTR	5.924	6.181
Ricorsi presentati nel 2018 in CTP	57.267	35.198
Ricorsi presentati nel 2018 in CTR	6.765	7.349
Sentenze emesse nel 2018 dalla Cassazione	361	414

Fonte: Elaborazione dati Agenzia delle entrate-riscossione e Ministero economia e finanze.

Le costituzioni in giudizio

La difesa in giudizio degli atti di riscossione, affidata volta per volta a professionisti esterni di fiducia ovvero a propri funzionari e, in misura marginale, a funzionari dell'Agenzia delle entrate, come può desumersi dai dati forniti dall'ADER e riepilogati nella sottostante tavola, non è stata assicurata sistematicamente: per un consistente numero di controversie pendenti non vi è stata la costituzione in giudizio entro il 2019. I dati si riferiscono a ricorsi pendenti nei vari gradi di giudizio al 31.12.2019, presentati negli anni dal 2016 al 2019:

TAVOLA 2.113

COSTITUZIONI IN GIUDIZIO NELLE CONTROVERSIE INSTAURATE DAL 2016 AL 2019

	Nr. gravami notificati	Senza costituzione	%
Ricorsi avanti la CTP	222.506	55.702	25,0
Ricorsi avanti la CTR	26.722	6.942	26,0
Ricorsi per cassazione	2.809	1.351	48,1
Ricorsi avanti al giudice di pace	629.129	209.185	33,2
Totale	881.166	273.180	31,0

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

L'omessa costituzione in giudizio, che ha interessato il 31 per cento circa delle controversie riportate nella precedente tavola, sembra rilevare come fenomeno strutturale all'organizzazione delle difese in giudizio, in quanto si manifesta anche in contenziosi risalenti negli anni.

L'omissione ricorre anche nelle controversie instaurate con ricorsi notificati congiuntamente e all'Agente della riscossione e agli enti creditori, con i quali andrebbero definiti adeguati protocolli d'intesa per coordinare le difese e per assicurare in ogni caso la costituzione in giudizio quale adempimento preliminare alla più ampia tutela degli interessi erariali.

La rilevanza dell'adempimento, quale presupposto necessario per difendere e sostenere in giudizio la legittimità degli atti di riscossione emessi, non è sfuggita ai redattori del Piano annuale per il 2019, allegato alla Convenzione stipulata con il Ministro dell'economia e delle finanze, ai sensi dell'art. 59 del d.lgs. n. 300/1999, con il quale è stato assegnato l'obiettivo di difendere la pretesa tributaria, assicurando, tra l'altro, la tempestiva costituzione in giudizio, sia pure *“tenendo conto [...] dell'esigenza che ne sia apprezzata, caso per caso, l'effettiva necessità (carenza di legittimazione passiva dell'Adr) ovvero l'opportunità, sulla base della possibilità, anche minima, di ottenere la vittoria giudiziale.”*

La mancata costituzione delle parti pubbliche nei giudizi spesso instaurati strumentalmente dai contribuenti, facendo affidamento sulla scarsa capacità di coordinamento dell'Amministrazione finanziaria, è da annoverare tra i fattori che alimentano il diffuso fenomeno dei rinvii alla fase giudiziale, con risultati in tanti casi favorevoli ai contribuenti.

Nelle seguenti tavole l'ADER ha inteso riportare i numeri complessivi del contenzioso, evidenziando tra l'altro le costituzioni in giudizio.

LE ENTRATE DELLO STATO

L'indice di positività nella gestione del contenzioso

Come mostra la tavola 2.119, il numero delle decisioni emesse nel corso del 2019 dalle Commissioni tributarie provinciali, non gravate di appello, è risultato nel 56 per cento dei casi totalmente favorevoli all'ADER, con un aumento di due punti percentuali rispetto al 2018.

Migliore rispetto agli esiti del primo grado, ancorché inferiore di quattro punti rispetto al 2018, è l'indice registrato sulle decisioni definitive emesse dalle Commissioni tributarie regionali, che si attesta al 59 per cento.

Anche in Cassazione l'ADER vince più del contribuente, aggiudicandosi il 69 per cento delle sentenze emesse nel 2019. Deludente, al contrario, è l'indice riportato dall'ADER sulle decisioni definitive totalmente favorevoli emesse dai Giudici di pace, che è pari al 19 per cento, sostanzialmente in linea con i risultati del biennio precedente.

L'indice di vittoria per valore riportato sulle sentenze definitive emesse dalle Commissioni tributarie provinciali nel 2019 è dell'84 per cento circa; scende al 72 per cento in secondo grado e al 69 per cento in Cassazione. Sulle sentenze dei Giudici di pace è deludente anche l'indice di vittoria per valore, posizionandosi al 30 per cento circa.

In base alle ricognizioni del MEF di cui alle tavole 2.121 e 2.122, l'indice di vittoria numerico calcolato sulle sentenze depositate (che si siano rese o meno definitive) è totalmente favorevole all'ADER nel 42 per cento dei casi in primo grado e nel 52 per cento dei casi in secondo grado. Gli esiti dei giudizi, anche sotto l'aspetto finanziario, sono nettamente più favorevoli all'ADER: l'indice di vittoria per valore si attesta all'85 per cento circa in CTP e al 79 per cento circa in CTR.

Ancorché in apparenza positivi, in quanto comparativamente migliori rispetto agli esiti dei giudizi in cui sono parte le altre Agenzie fiscali, gli indici di vittoria come sopra evidenziati conseguiti dall'ADER vanno tuttavia analizzati in relazione alla ripetitività e al grado di complessità delle questioni portate all'esame dei giudici che di norma caratterizzano il contenzioso sugli atti della riscossione. Come illustrato in premessa, le controversie in esame nella maggior parte dei casi vertono sulla ritualità delle notificazioni degli atti impugnati oppure dei relativi atti presupposti. Ove si escludano le vicende giudiziali degli atti presupposti, per i quali è comunque configurabile in capo all'ADER l'onere di coordinare la difesa in giudizio d'intesa con l'ente creditore, l'Agente della riscossione il più delle volte è chiamato a difendersi dall'accusa di non aver notificato gli atti della riscossione ed è in relazione alle controversie che vertono su tale questione che l'indice di vittoria andrebbe valutato. Sotto questo aspetto emerge e rileva non tanto il numero delle decisioni che hanno dichiarato la regolarità della notificazione, quanto il numero di quelle che l'hanno negata.

TAVOLA 2.118

CONTROVERSIE INTERESSATE DA DECISIONI DEFINITIVE PER NUMERO E VALORE

	2017		2018		2019	
	Nr.	Valore	Nr.	valore	Nr.	Valore
CTP	32.419	2.812.856.711	24.648	2.746.808.562	25.677	2.472.196.042
CTR	5.816	958.102.326	5.627	1.139.240.302	5.628	1.216.052.205
CORTE CASSAZIONE TRIB.	372	116.863.591	361	205.997.698	410	379.917.792
GIUDICE DI PACE	61.820	87.294.325	68.478	159.698.577	64.238	94.752.117

Fonte: Agenzia entrate-riscossione

TAVOLA 2.119

CONTROVERSIE INTERESSATE DA DECISIONI DEFINITIVE FAVOREVOLI DELL'ADER

	2017		2018		2019	
	Nr.	Valore	Nr.	valore	Nr.	Valore
CTP	17.354	1.943.779.683	13.365	2.109.822.403	14.478	1.917.006.933
Indice di vittoria	54%	69%	54%	77%	56%	78%
CTR	4.033	504.092.913	3.523	734.708.356	3.308	816.183.610
Indice di vittoria	69%	53%	63%	64%	59%	67%
CORTE CASSAZIONE	211	70.411.930	249	152.535.101	281	202.133.511
Indice di vittoria	57%	60%	69%	74%	69%	53%
GIUDICE DI PACE	11.76918	17.210.279	12.374	80.172.709	12.071	20.864.594

Fonte: Agenzia entrate-riscossione

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

TAVOLA 2.120

CONTROVERSIE INTERESSATE DA DECISIONI
DEFINITIVE PARZIALMENTE FAVOREVOLI DELL'ADER

	2017		2018		2019	
	Nr.	Valore	Nr.	valore	Nr.	Valore
CTP	3.622	163.037.772	2.849	136.691.452	2.731	178.155.070
Indice di vittoria	11%	6%	12%	5%	11%	7%
CTR	269	18.326.550	509	75.118.832	544	61.553.648
Indice di vittoria	5%	2%	9%	7%	10%	5%
CORTE CASSAZIONE TRIB.	7	900.747	8	2.096.396	17	60.592.977
Indice di vittoria	2%	1%	2%	1%	4%	16%
GIUDICE DI PACE	2.824	8.003.597	2.732	6.948.391	2.598	7.373.606

Fonte: Agenzia entrate-riscossione

TAVOLA 2.121

NUMERO DECISIONI DEPOSITATE DALLE CTP E CTR
NELLE CONTROVERSIE IN CUI ADER È PARTE IN GIUDIZIO

	2016			2017			2018			2019		
	I grado	II grado	Cassazione	I grado	II grado	Cassazione	I grado	II grado	Cassazione	I grado	II grado	Cassazione
Ricorsi pervenuti	40.119	6.819		31.139	7.786		35.198	7.349		26.643	6.181	
Ricorsi in carico al 31/12	50.428	11.315		43.956	13.308		41.155	13.912		32.561	13.077	
Sentenze pronunciate	37.869	5.234		37.611	5.793		37.999	6.745		35.237	7.016	
di cui:	vittorie	17.886	3.311	15.659	3.276		15.895	3.583		14.768	3.558	
	vittorie parziali	8.218	540	9.047	900		8.420	1.212		9.861	1.466	
	soccombente	11.765	1.383	12.905	1.617		13.684	1.950		10.608	1.992	
	Sentenze sfavorevoli a cui si è fatta acquiescenza											

Fonte: Ministero dell'economia e delle finanze – Dipartimento delle finanze.

TAVOLA 2.122

ESITI FINANZIARI DELLE DECISIONI DEPOSITATE DALLE CTP E CTR
NELLE CONTROVERSIE IN CUI ADER È PARTE IN GIUDIZIO

(in migliaia)

	2016			2017			2018			2019		
	I grado	II grado	Cassazione	I grado	II grado	Cassazione	I grado	II grado	Cassazione	I grado	II grado	Cassazione
Esiti finanziari sentenze pronunciate	tot.	2.632.639.619	463.058.448	4.307.498.801	582.666.931		3.360.462.941	928.201.179		3.068.671.467	1.022.458.886	
di cui:	vittorie	1.470.271.390	242.719.427	2.073.424.466	310.287.424		1.505.829.306	548.173.943		1.321.730.190	575.827.781	
	vittorie parziali	726.897.992	31.722.024	1.734.560.177	119.463.121		1.305.950.887	132.989.744		1.282.589.245	221.036.375	
	soccombente	435.470.238	188.616.997	499.514.158	152.916.385		548.682.748	247.037.492		464.352.033	225.594.731	
Valore sentenze sfavorevoli a cui si è fatta acquiescenza												

Fonte: Ministero dell'economia e delle finanze – Dipartimento delle finanze.

Il reclamo-mediazione

I dati esposti nella tavola sottostante mostrano una scarsa utilizzazione del reclamo-mediazione di cui all'art. 37-bis del d.lgs. 546 del 1992, che a decorrere dal 2016 è stato esteso anche agli atti dell'Agente della riscossione. Nei primi 4 anni di utilizzo del nuovo istituto, infatti, mediamente sono stati definiti soltanto 14 ricorsi per ogni 100 notificati.

Nel 2019 si riscontra tuttavia una netta inversione di tendenza rispetto al triennio precedente, con l'indice di definizione che balza al 39 per cento circa, grazie al buon esito di n. 15.475 su 39.812 procedimenti di reclamo-mediazione. Lo stesso indice è nettamente superiore rispetto al 7 per cento circa del 2018.

Gli ampi margini di applicazione dell'istituto trovano conferma indiretta nell'elevato numero di decisioni sfavorevoli emesse in primo grado, che l'Agente non ha inteso impugnare. È

LE ENTRATE DELLO STATO

proprio in relazione a tali controversie, infatti, che si rende opportuno, per evitare i costi e le lungaggini del giudizio, accogliere in tutto o in parte le ragioni del contribuente già in sede amministrativa, sulla base di un giudizio prognostico orientato in senso conforme agli indirizzi della giurisprudenza delle Commissioni. La mancata coltivazione di controversie interessate da sentenze sfavorevoli di norma trae motivo dalla inopportunità di rimettere in discussione questioni lineari che non si prestano a dubbi e che, per ciò stesso, possono trovare soluzione in sede di reclamo-mediazione. Sotto questo aspetto lo scarso utilizzo dello strumento deflativo sembrerebbe riconducibile alla prassi, un tempo assai diffusa negli uffici pubblici, di rimettere al giudice soluzioni che rientrano nella funzione tipica dell'organo amministrativo.

Anche i dati posti a base delle valutazioni sulla gestione del reclamo mediazione, tuttavia, andrebbero verificati sotto il profilo della attendibilità: il numero di 161.411 ricorsi depositati in giudizio nel periodo dal 2016 al 2019 come indicato nella seguente tavola, è addirittura superiore ai 133.099 ricorsi – relativi a controversie di valore anche superiore a 50.000 euro - complessivamente depositati nello stesso periodo, come risulta dalla tavola 2.121 (di fonte MEF)⁶³.

TAVOLA 2.123

RICORSI CTP NOTIFICATI ALL'ADER PER CONTROVERSIE NON SUPERIORI A EURO 50 MILA

	2016	2017	2018	2019
Notificati all'AdER	54.815	46.051	48.211	39.812
Non depositati in CTP	3.294	5.116	3.593	15.475
Depositati in CTP	51.521	40.935	44.618	24.337

Fonte: Agenzia entrate-riscossione

Le spese di lite

Come è noto, nell'emettere la decisione, il giudice deve pronunciarsi anche sulle spese di lite ai sensi dell'articolo 15 del d.lgs. n. 546/1992. Fatta eccezione per i casi di soccombenza reciproca o in cui sussistono gravi ed eccezionali ragioni da evidenziare in sentenza, le spese di giudizio sono addebitate alla parte soccombente.

Nella relazione annuale sull'andamento del contenzioso per l'anno 2018, predisposto dal MEF, si evidenzia che le condanne al pagamento delle spese di lite riportate dai contribuenti incidono in ragione del 26,11 delle decisioni complessivamente emesse nel 2018, mentre le condanne riportate dagli uffici in ragione del 15,61 per cento. Per il restante 58,28 per cento delle pronunce il giudice ha disposto la compensazione delle spese.

All'elevato numero di pronunce favorevoli all'ADER (v. tavole 2.119 e 2.120) dovrebbe corrispondere pertanto un numero di condanne dei contribuenti al rimborso delle spese di lite, se non corrispondente a quello delle pronunce favorevoli, quanto meno superiore al numero delle pronunce di esito sfavorevole. In breve, l'ammontare delle spese di lite recuperate sulla base delle sentenze favorevoli, dovrebbe risultare superiore alle spese di lite che l'ADER è stata condannata a rimborsare ai contribuenti.

Quanto sopra non trova tuttavia conferma nei dati esposti alla tavola 2.124, da cui si desume che nel periodo compreso tra il 2014 e il 2019 l'Agenzia ha pagato spese di lite per complessivi 275,6 milioni di euro, mentre dai contribuenti ha riscosso, allo stesso titolo, importi di gran lunga inferiori, pari a complessivi 4,8 milioni di euro.

Dietro i numeri rappresentati vi sono condotte e orientamenti meritevoli di approfondimento in relazione sia alle iniziative effettivamente assunte per riscuotere le somme spettanti sia alla enucleazione degli obblighi che gravano sugli enti creditori, quando siano

⁶³ Nella tavola sono riportati propriamente i ricorsi "pervenuti" che tuttavia coincidono sostanzialmente con i ricorsi "depositati" censiti nel sistema informativo delle commissioni tributarie (v. Relazione sul contenzioso tributario curata dal Dipartimento delle finanze del MEF).

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

condannati in solido al pagamento delle spese di lite nelle controversie instaurate anche nei loro confronti.

TAVOLA 2.124

SPESE DI LITE

		2014	2015	2016	2017	2018	2019
Pagamenti effettuati in base a sentenze di condanna dell'ADER	Nr.	26.339	32.417	38.993	45.422	54.928	70.309
	Importo	23.063.867	28.386.692	34.145.064	54.020.058	60.346.289	75.646.888
Riscossioni realizzate in base a sentenze di condanna dei contribuenti	Nr.	869	1.054	1.231	1.695	1.634	2.620
	Importo	458.050	555.407	648.706	893.057	861.294	1.380.484

Fonte: Agenzia entrate-riscossione

I costi della difesa esterna

Come può desumersi dalla tavola 2.125, nella maggior parte dei casi in cui ha deciso di difendersi, l'ADER si è costituito in giudizio tramite avvocati di fiducia, scelti in esito ad una procedura concorsuale interna tra gli avvocati del libero foro.

Non è dato sapere il livello di coinvolgimento di detti professionisti nella definizione delle strategie processuali. Ove si escluda la loro collaborazione con gli enti creditori nella predisposizione degli atti difensivi, sembrerebbe che l'apporto di detti professionisti sia limitato alla gestione tecnica delle singole controversie e che, di contro, la ponderazione dei numerosi interessi coinvolti nella trattazione del contenzioso, come anche le determinazioni afferenti alle singole controversie e alle diverse forme di collaborazione e confronto con gli enti creditori, siano affidate alla responsabilità degli apparati amministrativi interni, i quali assolvono pertanto un ruolo di centrale importanza nella gestione complessiva del contenzioso, non suscettibile di delega all'esterno.

Nella tavola che segue si evidenziano i compensi erogati agli avvocati di fiducia.

TAVOLA 2.125

PAGAMENTO SPESE LEGALI A FAVORE DEGLI AVVOCATI DI FIDUCIA

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Importi erogati	19.399.633	23.575.736	27.806.372	28.583.465	31.200.969	29.439.326

Fonte: Agenzia delle entrate-riscossione

2.4.9. L'ennesimo rinvio della presentazione delle comunicazioni di inesigibilità

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

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

LE ENTRATE DELLO STATO

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

La legge n. 190 del 2014 (legge di stabilità 2015) è intervenuta in materia, all'art. 1, comma 684, ridefinendo i termini di presentazione delle comunicazioni di inesigibilità per i carichi affidati agli agenti della riscossione dal 1° gennaio 2000 al 31 dicembre 2014.

Successivamente, il d.l. n. 193 del 2016, all'art. 6, comma 12-*bis*, ha esteso il regime di proroga anche alle quote affidate agli agenti della riscossione al 31 dicembre 2015.

Ulteriori modificazioni della norma sono state apportate dal d.l. n. 148 del 2017, dal d.l. n. 119 del 2018 e, in ultimo dall'art. 68, comma 4, del d.l. 17 marzo 2020, n. 18 secondo cui: "... *in deroga alle disposizioni di cui all'articolo 19, comma 1, del decreto legislativo 13 aprile 1999, n. 112, le comunicazioni di inesigibilità relative alle quote affidate agli agenti della riscossione nell'anno 2018, nell'anno 2019 e nell'anno 2020 sono presentate, rispettivamente, entro il 31 dicembre 2023, entro il 31 dicembre 2024 e entro il 31 dicembre 2025.*".

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

TAVOLA 2.126

ATTUALI SCADENZE PER LA PRESENTAZIONE DELLE COMUNICAZIONI DI INESIGIBILITÀ

Data consegna ruoli	Termini di presentazione delle comunicazioni di inesigibilità
Anno 2020	31 dicembre 2025
Anno 2019	31 dicembre 2024
Anno 2018	31 dicembre 2023
Anno 2017	31 dicembre 2026
Anno 2016	31 dicembre 2026
Anno 2015	31 dicembre 2027
Anno 2014	31 dicembre 2028
Anno 2013	31 dicembre 2029
Anno 2012	31 dicembre 2030
Anno 2011	31 dicembre 2031
Anno 2010	31 dicembre 2031
Anno 2009	31 dicembre 2033
Anno 2008	31 dicembre 2034
Anno 2007	31 dicembre 2035
Anno 2006	31 dicembre 2036
Anno 2005	31 dicembre 2037
Anno 2004	31 dicembre 2038
Anno 2003	31 dicembre 2039
Anno 2002	31 dicembre 2040
Anno 2001	31 dicembre 2041
Anno 2000	31 dicembre 2038

Fonte: Elaborazione Corte dei conti

Il meccanismo a scalare a partire dall'annualità più recente, definito dalla legge per la presentazione delle comunicazioni di inesigibilità, comporterà il mantenimento, all'interno del magazzino residuo dei ruoli da riscuotere, di quote vetuste e difficilmente riscuotibili (le quote residue consegnate nell'anno 2000 - 20 anni fa - rimarranno nel magazzino da riscuotere per complessivi 38 anni).

Le ripetute proroghe finora disposte di fatto hanno esautorato la funzione dell'adempimento in esame che – si ritiene – afferisce non solo alla sfera dei controlli sulla proficuità della gestione dei carichi affidati, ma anche al rapporto di fiducia fondato sulla trasparenza e la rendicontazione dei risultati che dovrebbe legare l'ADER agli enti creditori. Quest'ultimo tema è verosimilmente alla base delle determinazioni adottate negli ultimi anni dagli Enti locali ai fini dell'affidamento dei carichi da riscuotere e, in qualche misura, anche dell'immagine esterna dell'Agente nazionale della riscossione.

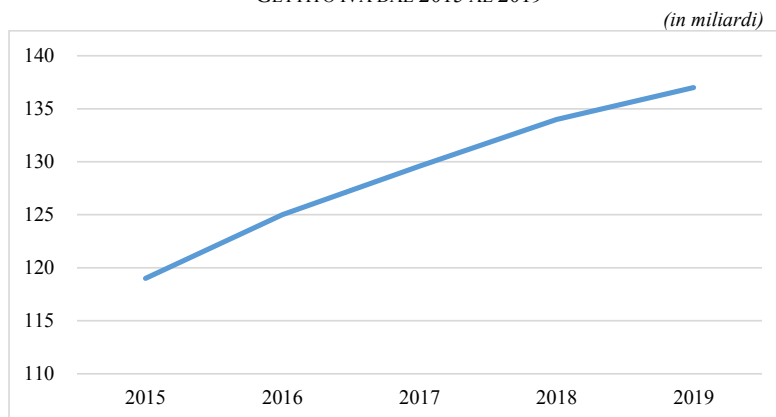
I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

3. Analisi specifiche e principali criticità emerse**3.1. L'andamento dell'IVA in Italia e nei principali Paesi europei**

Il gettito dell'IVA⁶⁴ conferma, anche nel 2019, l'andamento crescente degli ultimi anni. In termini monetari il gettito si è assestato a 136,9 miliardi, 3,3 miliardi in più rispetto all'anno precedente (+2,5 per cento); un incremento che è da imputare alla quota relativa agli scambi interni, aumentata di circa 3,6 miliardi (+3,0 per cento), al contrario della quota derivante dalle importazioni che è diminuita di circa 300 milioni (-2,2 per cento). Dei 123 miliardi relativi alla domanda interna, 12,5 derivano dai versamenti delle PA a titolo di *split payment*⁶⁵ (art. 17-ter del d.P.R. n. 633 del 1972, introdotto dall'art. 1, comma 629, della legge n. 190/2014), con un incremento di circa 500 milioni rispetto al 2018⁶⁶. La quota del tributo derivante da questo istituto è passata dai 7,3 miliardi del 2015 (primo anno di applicazione) ai 12,5 miliardi del 2019, con un incremento del 4,5 per cento.

GRAFICO 3.1

GETTITO IVA DAL 2015 AL 2019



Fonte: MEF – Dipartimento delle finanze

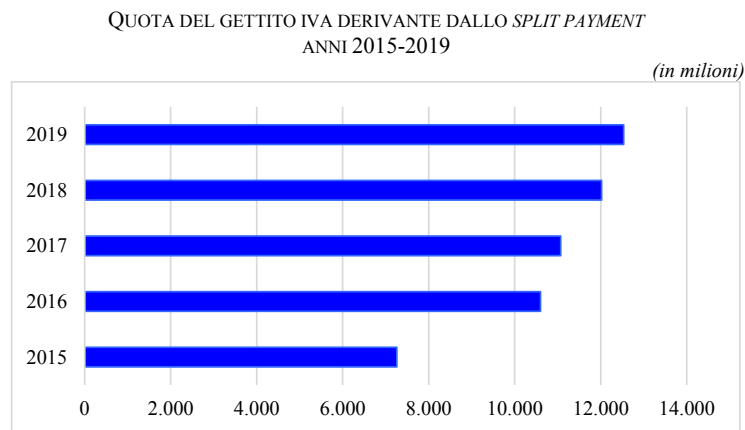
⁶⁴ I dati sono relativi alle entrate da accertamento (competenza giuridica).

⁶⁵ Lo *split payment* consiste nel versamento dell'IVA da parte delle Pubbliche Amministrazioni per i beni e servizi da essa acquistati e si basa sulla stessa logica del *reverse charge*, ossia del trasferimento dell'onere di versamento dell'imposta dal fornitore all'acquirente. Questa inversione produce un incremento di gettito spontaneo nel caso in cui il soggetto acquirente è fiscalmente più *compliance* del venditore (ipotesi che si verifica nel caso l'acquirente sia una PA che, per definizione, non evade). L'applicazione dello *split payment* è stata autorizzata fino al 30 giugno 2020 dal Consiglio UE con decisione del 25 aprile 2017 n. 2017/784.

⁶⁶ L'incremento è stato determinato dal progressivo ampliamento dell'area di operatività dell'istituto, in un primo tempo limitato alle operazioni effettuate nei confronti dello Stato e di altri enti pubblici, poi esteso (art. 1, comma 1, del d.l. n. 50 del 2017) a tutti i soggetti inclusi nel conto consolidato della Pubblica Amministrazione, le società controllate dallo Stato o da enti pubblici territoriali e, infine, con l'art. 3 del d.l. n. 148 del 2017, con effetto dal 2018, anche agli enti pubblici economici nazionali, regionali e locali, comprese le aziende speciali e le aziende pubbliche di servizi alla persona e a determinate tipologie di enti e società specificamente indicati dalla norma. Va ricordato che dal 14 luglio 2018, per effetto di quanto stabilito dall'art. 12 del d.l. n. 87 del 2018 (c.d. Decreto dignità) lo *split payment* non si applica alle prestazioni di servizi (rese alla PA), i cui compensi sono assoggettati a ritenute alla fonte a titolo di imposta sul reddito ovvero a ritenuta a titolo di acconto (ex articolo 25, dPR 600/1973).

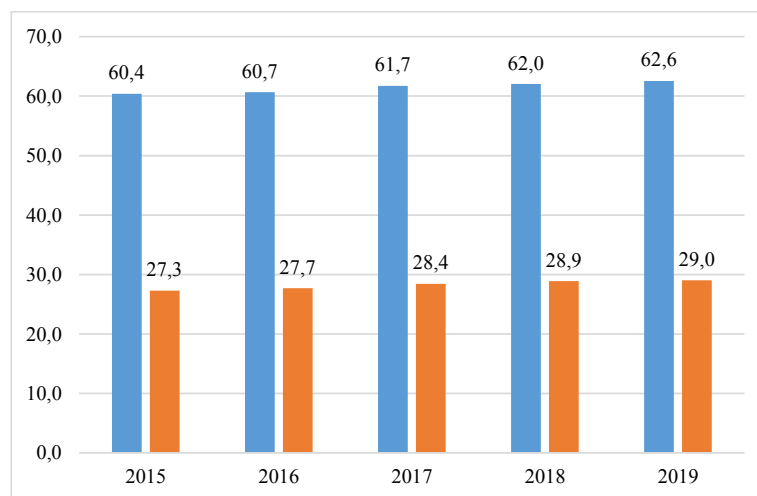
LE ENTRATE DELLO STATO

GRAFICO 3.2



Fonte: MEF – Dipartimento delle finanze

GRAFICO 3.3

QUOTA DEL GETTITO IVA RISPETTO ALLE IMPOSTE INDIRETTE E AL TOTALE DELLE IMPOSTE
ANNI 2015 – 2019

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

L'andamento crescente si riflette anche nell'incremento della quota dell'IVA sul totale delle imposte indirette e sul totale delle imposte: il gettito IVA, che nel 2015 costituiva il 60,4 delle imposte indirette e il 27,3 del totale delle imposte, vale oggi più del 62 per cento del totale delle prime (pari, nel 2019 a 224,6 miliardi) e il 29 per cento del totale delle seconde (pari, nell'ultimo anno, a 471,6 miliardi).

Un confronto dell'andamento del gettito IVA fra i principali paesi europei conferma una significativa disomogeneità: rispetto al 2018 l'imposta è cresciuta del 4,0 per cento nel Regno Unito⁶⁷, del 3,6 in Germania, del 2,5 in Italia e dell'1,9 in Spagna; è invece calata del 17,7 per

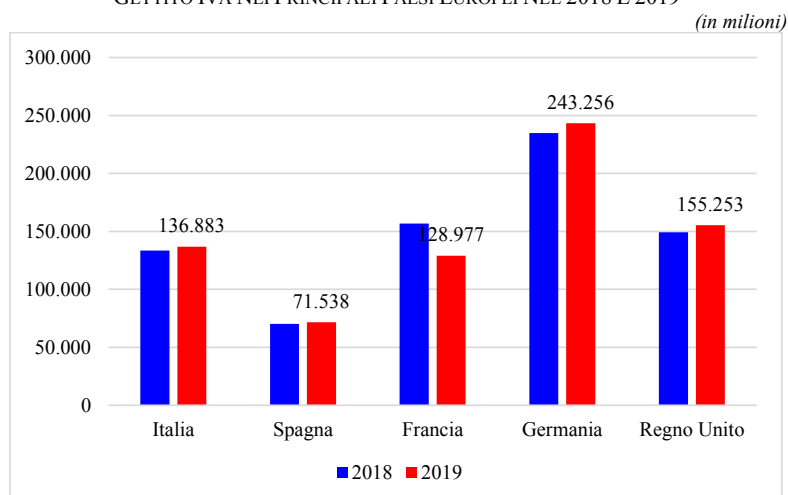
⁶⁷ I valori per il Regno Unito sono espressi nella valuta nazionale, ossia in sterline inglesi.

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

cento in Francia. Dunque, la forbice nei paesi considerati, cioè tra la Francia in cui è scesa e la Germania che evidenzia la crescita maggiore, è di 21,7 punti percentuali.

GRAFICO 3.4

GETTITO IVA NEI PRINCIPALI PAESI EUROPEI NEL 2018 E 2019



Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati MEF – Entrate tributarie internazionali – Valori del 2019 (preconsuntivo)

Anche nella struttura delle aliquote applicate nei vari paesi si riscontra una notevole variabilità. In base alla direttiva 112/2006 del Consiglio relativa al sistema comune d'imposta del valore aggiunto, l'aliquota IVA normale (o ordinaria) che tutti i Paesi dell'UE devono applicare a beni e servizi non può essere inferiore al 15 per cento. I Paesi dell'UE possono, altresì, applicare una o due aliquote ridotte non inferiori al 5 per cento a beni o servizi specifici elencati nell'allegato III della direttiva stessa. Si applicano inoltre, a determinate condizioni, una serie di disposizioni che derogano tali norme (aliquote più basse, aliquote ridotte su altri beni o servizi, ecc.). Nel 2019 le aliquote sono state sostanzialmente le stesse dell'anno precedente in tutti i paesi della comunità europea ad eccezione di due paesi: la Lettonia, che ha introdotto un'aliquota ridotta del 5 per cento e il Lussemburgo che ha aggiunto un'aliquota intermedia del 14 per cento a quella già esistente dell'8 per cento.

La tavola 3.1 mostra l'aliquota ridotta, intermedia e ordinaria attualmente in vigore nei paesi dell'Unione Europea, al primo luglio 2019. Come si vede l'aliquota ordinaria presenta un range compreso tra il 17 per cento (Lussemburgo) e il 27 per cento (Ungheria). In Germania essa è pari al 19 per cento, al 20 per cento in Francia e nel Regno Unito, al 21 per cento in Spagna; in Italia, dal primo ottobre 2013, l'aliquota standard è pari al 22 per cento, poco al di sopra della media delle aliquote di tutti i paesi, pari al 21,5 per cento e del valore mediano, pari al 21 per cento.

L'aliquota ridotta⁶⁸ presenta un minimo del 2,1 per cento in Francia e un massimo del 4,8 per cento in Irlanda; non è presente in Germania e nel Regno Unito ed è pari al 4 per cento in Italia e in Spagna.

⁶⁸ Quella che in Italia viene comunemente indicata come aliquota ridotta o agevolata, in ambito internazionale viene denominata come "super reduced rate", mentre l'aliquota intermedia viene indicata come "reduced rate". In alcuni paesi (Belgio, Irlanda, Lussemburgo, Austria e Portogallo) è presente anche un'aliquota speciale denominata "parking rate", che non può essere inferiore al 12 per cento.

LE ENTRATE DELLO STATO

L'aliquota intermedia, infine, va dal cinque per cento al 18 per cento; nel nostro Paese quella di riferimento è al 10 per cento anche se vi sono beni o scambi "tassati" al 5 per cento.

TAVOLA 3.1

ALIQUOTE IVA APPLICATE NEI PAESI DELLA UE

Stati membri	Aliq. ridotta	Aliq. Intermedia	Aliq. ordinaria
Belgio	-	6-12	21
Bulgaria	-	9	20
Repubblica Ceca	-	10-15	21
Danimarca	-	-	25
Germania	-	7	19
Estonia	-	9	20
Irlanda	4,8	9-13,5	23
Grecia	-	6-13	24
Spagna	4,0	10	21
Francia	2,1	5,5-10	20
Croazia	-	5-13	25
Italia	4,0	5-10	22
Cipro	-	5-9	19
Lettonia	-	5-12	21
Lituania	-	5-9	21
Lussemburgo	3,0	8-14	17
Ungheria	-	5-18	27
Malta	-	5-7	18
Pasi Bassi	-	9	21
Austria	-	10-13	20
Polonia	-	5-8	23
Portogallo	-	6-13	23
Romania	-	5-9	19
Slovenia	-	9,5	22
Slovacchia	-	10	20
Finlandia	-	10-14	24
Svezia	-	6-12	25
Regno Unito	-	5	20

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

Ogni anno viene redatto uno studio per la Commissione europea⁶⁹, che analizza la variabilità del *Gap* IVA⁷⁰ nella EU a 28 paesi, di cui si richiamano in questa sede gli aspetti più rilevanti⁷¹.

Per l'Italia si è stimato per il 2017 un *Gap* IVA in valore assoluto di circa 33,6 miliardi che, con una percentuale del 24 per cento (era pari al 27 per cento nel 2016), la colloca al terz'ultimo posto (lo stesso occupato in precedenza), davanti solo alla Grecia e alla Romania. Gli altri grandi paesi presentano dei valori molto più contenuti: il 2 per cento per la Spagna, il 7 per la Francia, il 10 per la Germania e l'11 per cento per il Regno Unito; la media europea (EU a 28 paesi) è dell'11 per cento mentre la mediana è pari al 10 per cento⁷².

⁶⁹ *Study and report on the VAT Gap in the EU-28 member states: 2019 final report.*

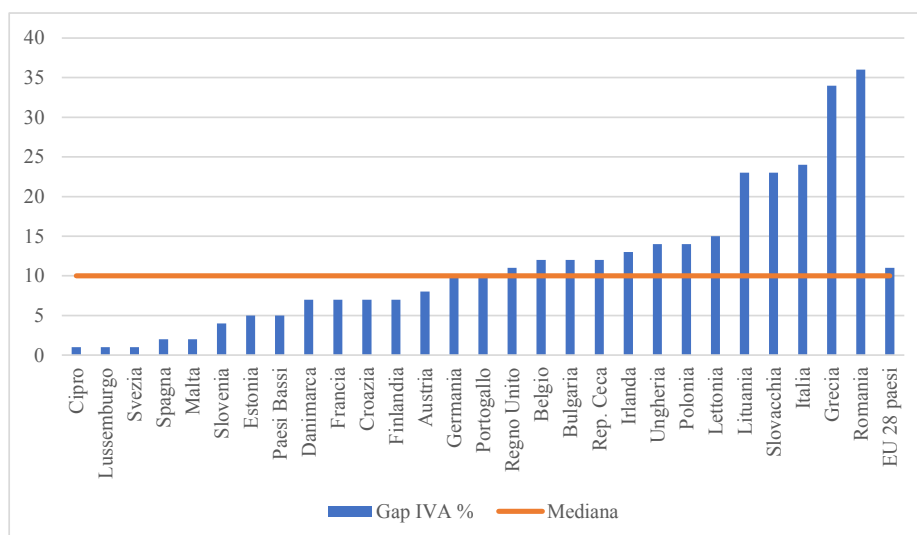
⁷⁰ Il *tax gap* IVA è la differenza tra le entrate IVA previste e l'IVA effettivamente riscossa. Esso fornisce una stima della perdita di entrate dovuta a frode fiscale, evasione ed elusione fiscale, nonché a causa di fallimenti, insolvenze finanziarie o errori di calcolo.

⁷¹ Nel Rendiconto Generale dello Stato per l'esercizio 2017, la Corte si era soffermata sulle stime del *Gap* IVA effettuate dall'Agenzia delle Entrate per gli anni 2000-2015 e sulla stima dell'elasticità dell'imposta sul valore aggiunto rispetto alle risorse interne, date dalla somma del prodotto con le importazioni e dalla sottrazione delle esportazioni e della variazione delle scorte.

⁷² Il totale del *Gap* IVA per i 28 paesi è di 137,5 miliardi.

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

GRAFICO 3.5

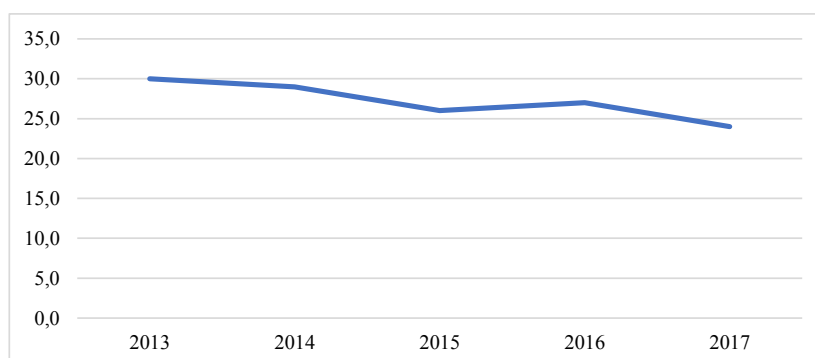
GAP IVA COME QUOTA DEL GETTITO IVA TEORICO, NEI PAESI DELL'UNIONE EUROPEA
ANNO 2017

Fonte: VAT Gap in the EU-28 Member States: 2019 Final Report*

Di seguito si dà evidenza dell'andamento della stima del *Gap IVA* dell'Italia a partire dal 2013, anno nel quale il esso si attestava intorno al 30 per cento. Negli anni successivi vi è stata una costante discesa (ad esclusione del 2016) che ha portato l'indicatore a ridursi di sei punti percentuali rispetto a inizio periodo. Un contributo decisivo a tale miglioramento è sicuramente derivato dall'estensione del *reverse charge* e dall'introduzione, a partire da gennaio 2015, dell'istituto dello *split payment*.

GRAFICO 3.6

GAP IVA IN ITALIA, ANNI 2013 – 2017



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

Un ultimo confronto con gli altri grandi paesi europei riguarda la quota dell'IVA sia sulle entrate totali che rispetto alle risorse interne, in una analisi di lungo periodo, ossia dal 2010 al

LE ENTRATE DELLO STATO

2019. Nel primo caso il nostro Paese presenta una quota dell'IVA (che ha oscillato da un minimo del 12,2 del 2013 ad un massimo del 13,4 nel 2018) inferiore a quella di tutti gli altri grandi paesi: quattro decimi meno della Francia, un punto e mezzo in meno della Germania, più di tre punti meno della Spagna e di quasi cinque punti più bassa di quella del Regno Unito. Nel complesso, l'Area Euro presenta una percentuale del gettito IVA corrispondente a 15 per cento del totale delle entrate mentre per l'Unione Europea questa quota è pari a quasi il 16 per cento.

TAVOLA 3.2

QUOTA DEL GETTITO IVA SUL TOTALE DELLE ENTRATE PER I PRINCIPALI PAESI EUROPEI
ANNI 2010-2019

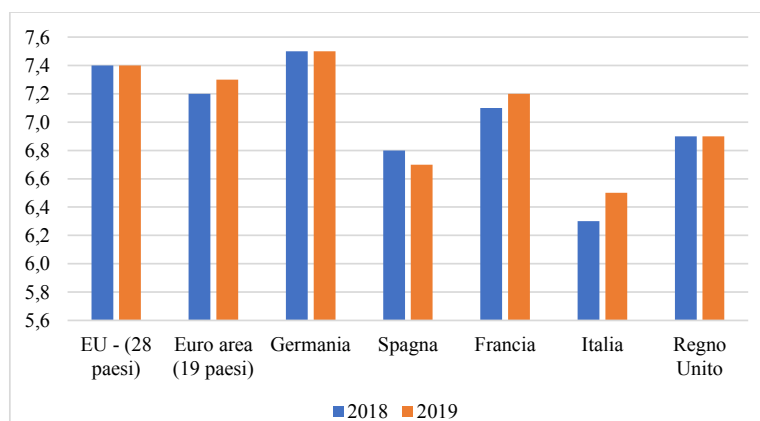
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
EU - 28 paesi	15,5	15,6	15,4	15,2	15,4	15,6	15,7	15,8	15,8	15,9
Area Euro	14,9	14,8	14,5	14,3	14,5	14,6	14,8	14,9	14,8	15,0
Germania	16,2	16,1	15,9	15,6	15,5	15,6	15,5	15,4	15,1	15,2
Spagna	14,9	14,6	14,7	15,7	16,1	16,8	17,1	17,1	16,8	16,6
Francia	13,6	13,4	13,1	12,8	13,0	13,0	13,0	13,2	13,3	13,7
Italia	13,3	13,2	12,5	12,2	12,5	12,8	13,0	13,4	13,4	13,3
Regno Unito	15,8	17,6	17,8	17,4	17,9	18,0	17,7	17,7	18,0	18,0

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

Dal punto di vista della quota dell'IVA rispetto alla crescita economica (in questo caso il rapporto è costruito sulla base del totale delle risorse interne) l'Italia presenta valori di poco superiori al 6 per cento e significativamente più bassi sia della media europea (EU a 28 paesi e Area Euro) sia degli altri grandi paesi⁷³; la differenza con gli altri paesi va da circa mezzo punto percentuale (Spagna) a un punto percentuale (Germania). Sostanzialmente, quindi, come messo in evidenza anche dal report sul *Gap IVA* della Commissione citato in precedenza, nonostante qualche lieve miglioramento dal punto di vista della *compliance*,⁷⁴ il nostro paese non è ancora in grado di raccogliere dall'imposta sul valore aggiunto gli stessi risultati degli altri paesi europei

GRAFICO 3.7

QUOTA DEL GETTITO IVA RISPETTO ALLE RISORSE INTERNE PER I PRINCIPALI PAESI EUROPEI
ANNI 2018-2019



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

⁷³ L'analisi di lungo periodo (dal 2010 al 2018) del rapporto tra l'IVA e le risorse interne è stata approfondita nel Rendiconto generale dello Stato 2018 e vede l'Italia con valori costantemente vicini al 6 per cento.

⁷⁴ Gli aspetti relativi al miglioramento della *compliance*, sulla base delle analisi effettuate dall'Agenzia delle entrate, sono stati analizzati dalla Corte sul Rendiconto generale dello Stato per l'esercizio 2017.

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

L'Agenzia delle entrate ha in più occasioni effettuato analisi specifiche del gettito IVA e del relativo *Gap*, nonché approfondimenti specifici sul tema della *compliance*; analisi sulle quali la Corte si è soffermata nelle relazioni al Rendiconto generale dello Stato negli anni passati.

L'elasticità, calcolata come rapporto tra la variazione tendenziale del gettito IVA con l'analogia variazione delle risorse interne, viene considerata una *proxy* della *compliance*: quando assume un valore negativo vuol dire che la dinamica dell'IVA è stata inferiore a quella delle risorse interne, viceversa quando assume valori positivi. L'analisi effettuata tra l'Italia e l'eurozona, tra il primo trimestre 2015 e il terzo trimestre 2019 ha mostrato che il 2015 è stato un anno positivo per la *compliance* in tutta Europa; in Italia, tale recupero è molto più marcato rispetto agli altri Paesi europei (ad eccezione dell'ultimo trimestre), anche grazie all'adozione dello *split payment*. Nel 2016, l'indicatore continua a registrare una situazione complessivamente positiva per l'eurozona e la UE; al contrario, per l'Italia l'indicatore segnala una perdita complessiva di *compliance*. Nel 2017 la *compliance* riprende vigore in tutta la UE e l'Italia manifesta una tendenza più accentuata rispetto al resto d'Europa. Nel 2018 si assiste ad un consolidamento della *compliance* in tutta Europa, mentre l'Italia si distingue ancora una volta per l'ampiezza delle oscillazioni trimestrali e sembra prevalere il segno meno nell'arco dell'intero anno. Infine, il 2019 si caratterizza come un anno di ampio recupero per il nostro Paese, verosimilmente anche in seguito alle innovazioni riguardanti la fatturazione elettronica e la trasmissione dei corrispettivi.

Entrambi gli argomenti (*Gap IVA* e *compliance*) sono stati ulteriormente approfonditi in due studi⁷⁵ all'interno del Documento di economia e finanza 2020, approfondimento di cui andiamo a trattare brevemente i risultati conseguiti e le considerazioni finali.

Una prima analisi di tipo macroeconomico fornisce una misura del gettito residuale dell'imposta, non spiegabile dall'andamento delle variabili economiche di riferimento, attraverso il calcolo dell'elasticità; la seconda, in seguito alla quantificazione del *Gap IVA*, mostra i risultati in termini di *compliance*.

Dal primo studio è emerso che nel corso del 2019 il gettito IVA da scambi interni ha avuto un andamento particolarmente favorevole rispetto agli anni scorsi, garantendo maggiori entrate erariali pur in presenza di un rallentamento della crescita economica.

Guardando nell'arco del periodo 2015-2019 emerge che la dinamica della *compliance* è stata influenzata dall'adozione di misure finalizzate a contrastare l'evasione fiscale intraprese negli anni 2017-2019; in particolare vanno ricordate:

- da metà 2017 l'estensione del meccanismo dello *split payment* alle aziende partecipate dallo Stato e alle maggiori società quotate in Borsa nonché l'estensione dell'apposizione del visto di conformità e dell'obbligo di utilizzo dei canali telematici per le compensazioni IVA;
- da metà 2018 l'introduzione dell'obbligo di trasmissione elettronica delle fatture per le operazioni sui carburanti;
- dal 2019 introduzione dell'obbligo generalizzato della fatturazione elettronica (da gennaio) e introduzione dell'obbligo di trasmissione telematica dei corrispettivi per le partite IVA con volume d'affari superiore a 400 mila euro (da giugno).

Il secondo approfondimento, invece, studiando la dinamica della *compliance* nel triennio 2016-2019, ha mostrato una generalizzata diminuzione della propensione a evadere e ha stimato una riduzione del *Gap IVA* nel 2019 di circa 1,6 miliardi.

Le analisi, quindi, sembrano evidenziare che le misure adottate per incentivare l'adempimento spontaneo da parte dei contribuenti hanno esercitato un impatto positivo sul gettito IVA.

⁷⁵ Documento di economia e finanza 2020, Sez. I – Programma di stabilità – Focus: Analisi del gettito IVA nel 2019.

LE ENTRATE DELLO STATO

3.2. Le compensazioni e i rimborsi

Gli strumenti delle compensazioni - che consentono ai contribuenti di utilizzare agevolmente il proprio credito d'imposta - e dei rimborsi hanno assunto grande rilievo nel complessivo funzionamento del sistema fiscale.

Nell'anno 2019 i crediti portati in compensazione (dei debiti tributari e contributivi) ammontano a 57,6 miliardi complessivi, con una lieve flessione (-0,76 per cento) rispetto al 2018. Si tratta, comunque, di un fenomeno che è più che raddoppiato nel periodo dal 2010 al 2019 (+124,7 per cento) e che ha assunto grande rilievo, in particolare, per le compensazioni afferenti il *Bonus 80 euro* dal 2014 e per la crescita continua delle compensazioni originate dalle agevolazioni. La limitata flessione nel 2019 rispetto all'anno precedente è correlata unicamente dalla drastica riduzione delle compensazioni relative ai *Crediti per imposte anticipate iscritte in bilancio*. Tutte le altre tipologie sono, infatti aumentate anche nel 2019.

Tra le diverse causali delle compensazioni, rilievo assoluto hanno quelle ai fini delle imposte sui redditi (40,5 per cento del totale) e quelle IVA (29,8 per cento del totale). Tale entità di compensazioni è giustificata, almeno in parte, dalla natura stessa dei tributi, caratterizzati da frequenti anticipazioni d'imposta tramite le ritenute nel caso dell'imposizione sui redditi e l'imposta corrisposta a monte nel caso dell'IVA.

Va ricordato che, attesi i rischi cui l'istituto della compensazione espone l'Erario, la disciplina è stata oggetto di diversi interventi legislativi volti a limitare il fenomeno. Tra i più recenti si ricordano l'attivazione della procedura di controllo preventivo delle compensazioni che presentano profili di rischio, già prevista dall'art. 37, comma 49-ter, del decreto-legge n. 223 del 2006, come modificato dall'art. 1, comma 990, della legge n. 205 del 2017, che pure risulta aver incontrato ritardi e difficoltà, e l'art. 1 del decreto-legge 26 ottobre 2019, n. 124 convertito dalla legge del 19 dicembre 2019, n. 157, finalizzato a prevenire il fenomeno fraudolento che si realizza attraverso l'istituto dell'accollo, compensando il debito fiscale o contributivo dell'accollante con un credito fiscale fittizio esposto nel proprio modello di versamento F24 dall'accollante⁷⁶.

Anche la dinamica dei rimborsi erogati dall'Amministrazione fa registrare nel 2019 un aumento rispetto all'anno precedente (1,3 miliardi, pari a +7,6 per cento). L'incremento concerne tutti i settori ad eccezione di quello, marginale, delle agevolazioni.

Nel rinviare per l'analisi dei dati alla tavola 3.3 che segue, si segnala che l'ammontare complessivo dei rimborsi erogati nel 2019 corrisponde al 32,5 per cento delle compensazioni

⁷⁶ Già prima di quelli ricordati nel testo, numerosi erano stati i provvedimenti volti a contenere gli abusi nelle compensazioni. Fra i più importanti si ricordano: a) il d.l. n. 78 del 2009, (convertito dalla legge 3 agosto 2009, n. 102), che ha introdotto alcuni vincoli alla possibilità di compensazione in materia di IVA che hanno trovato applicazione a partire dal 1° gennaio 2010. In particolare, i crediti IVA, annuali o infrannuali, di importo superiore a 10.000 euro annui, possono essere compensati con altri tributi, contributi previdenziali e assistenziali o altre somme (cosiddetta compensazione "orizzontale") solo a decorrere dal giorno 16 del mese successivo a quello di presentazione della dichiarazione IVA (o dall'istanza da cui il credito risulta); per l'utilizzo in compensazione "orizzontale" di crediti di importo superiore a 15.000 euro è anche richiesta l'apposizione del visto di conformità alla dichiarazione da cui risulta il credito; b) la legge n. 122 del 2010, che ha stabilito che dal 1° gennaio 2011 la compensazione tra crediti e debiti erariali non è consentita nel caso di presenza di debiti iscritti a ruolo scaduti di importo superiore a 1.500 euro; c) l'art. 8, comma, 18 del d.l. n. 16 del 2012, che ha ridotto la soglia di compensazione orizzontale del credito IVA, da 10.000 euro a 5.000 euro; d) la legge di stabilità 2014, che ha reso obbligatorio richiedere l'applicazione del visto di conformità alle dichiarazioni dalle quali emergano crediti che il contribuente voglia utilizzare in compensazione per un importo superiore a 15.000 euro; e) il d.l. n. 35 dell'8 aprile 2013 (convertito dalla legge 6 giugno 2013, n. 64), che ha aumentato, a decorrere dal 2014, il limite annuale per l'utilizzo di crediti in compensazione da 516.000 euro a 700.000 euro; il d.l. n. 50 del 2017, che all'art. 3 ha, tra l'altro, ridotto da 15.000 euro a 5.000 euro il limite oltre il quale la compensazione è subordinata all'apposizione del visto di conformità previsto dall'articolo 35, comma 1, lett. a), del d.lgs. n. 241 del 1997, ovvero, in alternativa, per i contribuenti di cui all'articolo 2409-bis c.c., alla dichiarazione rilasciata dai soggetti che esercitano il controllo contabile e ha modificato l'articolo 37, comma 49-bis, del d.l. n. 223 del 2006, prevedendo, per i soggetti titolari di partita IVA, l'obbligo di utilizzare i servizi telematici messi a disposizione dall'Agenzia delle entrate qualora essi intendano compensare, per qualsiasi importo, crediti IVA (annuali o relativi a periodi inferiori), ovvero crediti relativi alle imposte sui redditi e alle relative addizionali, alle ritenute alla fonte, alle imposte sostitutive delle imposte sul reddito, all'imposta regionale sulle attività produttive e dei crediti d'imposta da indicare nel quadro RU della dichiarazione dei redditi.

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

complessivamente effettuate nello stesso anno (tavola 3.1). Si conferma, pertanto, il preminente rilievo assunto dalle compensazioni nel funzionamento dell'intero sistema tributario.

TAVOLA 3.3

COMPENSAZIONI E RIMBORSI: 2010-2019

(in milioni)

Compensazioni F24						
Anni	IVA	Imposte dirette	Crediti per imposte anticipate iscritte in bilancio	Recupero <i>bonus</i> 80 euro erogato dai sostituti d'imposta ⁽²⁾	Agevolazioni	Totale
2010	13.040,10	8.686,60			3.891,30	25.618,00
2011	13.097,30	8.863,30	162,8		1.285,00	23.408,40
2012	14.054,60	9.225,60	2.672,10		1.664,40	27.616,60
2013	13.644,00	10.866,80	2.706,40		2.067,70	29.284,90
2014	13.917,00	9.988,40	3.979,60	3.681,50	2.173,40	33.739,90
2015	14.290,90	18.725,80	4.292,50	7.575,70	2.149,50	47.034,40
2016	15.499,30	20.536,40	3.022,70	8.163,70	2.787,70	50.009,80
2017	16.052,30	21.115,80	5.028,20	8.468,20	4.041,30	54.705,80
2018	17.006,30	23.168,40	2.973,60	8.760,90	6.092,90	58.002,10
2019	17.143,40	23.303,90	1.172,30	8.678,30	7.261,50	57.559,40

Rimborsi					
Anni	IVA ⁽¹⁾	Imposte dirette	Agevolazioni ⁽²⁾	Totale	di cui: rimborsi in conto fiscale
2011	6.146,60	2.415,60	25,3	8.587,50	5.851,80
2012	7.162,70	1.772,60	11,6	8.946,80	6.943,50
2013	11.456,40	1.822,60	4,6	13.283,60	10.916,00
2014	8.458,50	4.301,80	2,6	12.762,80	7.888,00
2015	8.741,00	6.984,60	10	15.735,60	8.222,10
2016	10.701,47	3.464,76	1,30	14.167,53	10.201,25
2017	11.906,47	4.182,23	1,03	16.089,73	11.411,92
2018	13.645,30	3.741,45	1,19	17.387,94	13.172,73
2019	14.359,31	4.356,07	0,45	18.715,83	13.773,85

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

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

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Agenzia delle entrate

TAVOLA 3.4

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

(in milioni)

Fascia d'importo	anno 2015		anno 2016		anno 2017		anno 2018		anno 2019		2015	2019
	n° soggetti	Importo compensazioni	n° soggetti	Importo compensazioni	n° soggetti	Importo compensazioni	n° soggetti	Importo compensazioni	n° soggetti	Importo compensazioni	Importo medio (in migliaia)	
da 0,01 a 5.000	1.087.303	1.402,77	1.111.078	1.461,98	1.055.059	1.393,29	1.167.506	1.739,27	1.092.703	1.679,32	1	2
da 5.000,01 a 10.000	98.098	700,02	107.127	765,47	110.764	786,44	65.775	464,63	59.289	421,21	7	7
da 10.000,01 a 15.000	62.981	826,27	70.179	920,78	72.489	953,44	30.417	375,98	29.629	366,06	13	12
da 15.000,01 a 50.000	53.712	1.494,74	58.002	1.622,29	58.110	1.618,63	68.176	1.892,64	68.392	1.897,87	28	28
da 50.000,01 a 100.000	20.537	1.454,17	22.781	1.609,17	23.197	1.644,86	24.685	1.745,81	24.585	1.741,64	71	71
da 100.000,01 a 200.000	13.529	1.905,94	14.700	2.064,28	15.177	2.138,97	16.353	2.308,89	16.499	2.329,48	141	141
da 200.000,01 a 300.000	5.267	1.288,07	5.710	1.390,61	5.869	1.435,18	6.406	1.566,39	6.611	1.615,69	245	244
da 300.000,01 a 400.000	2.841	983,02	3.030	1.047,18	3.195	1.105,72	3.493	1.208,15	3.501	1.216,78	346	348
da 400.000,01 a 516.000	1.987	905,45	2.141	971,66	2.281	1.040,02	2.529	1.150,56	2.581	1.174,58	456	455
da 516.000,01 a 700.000	4.313	2.813,14	4.676	3.048,55	5.062	3.298,22	5.745	3.739,36	6.074	3.962,61	652	652
> 700.000	467	517,26	556	597,3	610	637,49	720	814,6	692	738,16	1.108	1.067
Totale	1.351.035	14.291	1.399.980	15.499,27	1.351.813	16.052,26	1.391.805	17.006,28	1.310.556	17.143,40	11	13

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Agenzia delle entrate

Nella tavola che precede sono riportate le compensazioni effettuate ai fini dell'IVA nei cinque anni, distintamente per fasce d'importo. Si può osservare una lieve flessione nel 2019 del numero di contribuenti interessati rispetto all'anno precedente (-5,8 per cento) pur rimanendo il numero superiore a 1,3 milioni di soggetti.

LE ENTRATE DELLO STATO

Quanto all'incremento delle somme compensate (complessivamente +0,8 per cento), esso interessa soltanto alcune fasce, con una punta del 6 per cento nella fascia da 516 a 700 mila euro.

L'importo medio delle compensazioni è stato di 13 mila euro, con una tendenza naturalmente crescente al crescere della fascia, fino a 1.067 mila euro per la fascia superiore a 700 mila.

Come già segnalato in passato, il sistema di utilizzazione dei crediti di imposta assume il massimo rilievo nel caso dell'IVA, in cui l'estensione della facoltà di compensazione (a quella verticale si è venuta ad aggiungere la compensazione orizzontale⁷⁷) determina un ampio ricorso all'istituto, incidendo direttamente sulla canalizzazione dei versamenti effettuati dai contribuenti e sui relativi flussi informativi. Per tale ragione i flussi dei versamenti vengono centralizzati presso la Tesoreria, mentre i flussi informativi sono indirizzati verso l'apposita *Struttura di Gestione* istituita presso l'Agenzia delle entrate.

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

Nella tavola 3.3 sono riportati i dati relativi all'attività svolta dalla Struttura di Gestione nell'anno 2019 ed il ruolo esercitato dal sistema delle contabilità speciali nell'acquisizione delle entrate e nella loro redistribuzione fra i diversi enti, ad integrazione del versamento netto effettuato dai contribuenti.

TAVOLA 3.5

EVIDENZE CONTABILI DELL'ATTIVITÀ SVOLTA NEL 2019
DALLA STRUTTURA DI GESTIONE DELL'AGENZIA DELLE ENTRATE

(in milioni)

	Fondi della riscossione C.S. 1777	Fondi di Bilancio C.S. 1778	Fondi INPS C.S. 1779	Fondi Inail C.S. 1789	Totale
Saldo iniziale 2019	2.145,00	7.075,30	26,2	0,5	9.247,00
Entrate 2019 (+)	625.705,03	75.279,74	0	0	700.984,77
Uscite 2019 (-)	626.291,50	77.920,46	3,13	0,01	704.215,10
<i>di cui:</i>					
- Bilancio dello Stato	387.313,21	45.751,61	0	0	433.064,82
- Regioni ed EE.LL.	59.376,93	16.497,65	0	0,01	75.874,59
- INPS	164.331,96	140,04	3,13	0	164.475,13
- Inail	6.572,26	6,99	0	0	6.579,25
Saldo al 31/12/2019	1.558,53	4.434,58	23,07	0,49	6.016,67

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

In particolare:

- la contabilità speciale 1777 accoglie i saldi dei modelli F24 per il tramite degli intermediari (banche, poste e agenti della riscossione);
 - la contabilità speciale 1778 è alimentata con i fondi del bilancio dello Stato e degli enti pubblici, per fornire alla Struttura di Gestione le risorse occorrenti per la regolazione contabile delle minori entrate derivanti dai crediti d'imposta compensati tramite modello F24.
- le contabilità speciali 1779 e 1789 sono alimentate, rispettivamente, dall'INPS e dall'Inail, con i fondi necessari per la regolazione contabile dei crediti verso detti Istituti utilizzati in compensazione tramite modello F24.

⁷⁷ La compensazione è chiamata "verticale" se il credito IVA, riportato nelle liquidazioni successive, è utilizzato solo per la riduzione di debiti IVA. È "orizzontale" se il credito IVA è utilizzato (con il modello F24) per compensare tutti i debiti (e non solo quello IVA) inclusi nella delega di pagamento (altre imposte erariali e territoriali, contributi sociali).

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

LE ENTRATE DELLO STATO

3.3. Le misure per favorire la tax compliance: la fatturazione elettronica, la gestione degli adempimenti tributari e l'uso delle tecnologie

Lo sforzo di semplificazione degli adempimenti e di contenimento dell'evasione attraverso l'uso della tecnologia e un impiego proattivo delle informazioni presenti nelle banche dati, è continuato anche nel 2019. Accesso telematico alle informazioni personali, dichiarazioni dei redditi precompilate, lettere ai contribuenti finalizzate alla correzione di errori o incongruenze nelle posizioni personali, utilizzo del servizio telefonico e telematico per la gestione delle posizioni sono alcuni degli strumenti utilizzati dall'Agenzia delle entrate.

Nella tavola che segue si riportano i principali dati concernenti gli adempimenti tributari e l'attività di assistenza ai contribuenti svolta dall'Agenzia delle entrate nel quinquennio 2015-2019.

TAVOLA 3.6

ADEMPIMENTI TRIBUTARI E ASSISTENZA AI CONTRIBUENTI

		2015	2016	2017	2018	2019
Numero PIN rilasciati a contribuenti attivi al 31/12	<i>tramite internet</i>	1.857.834	863.124	772.062	1.219.630	1.088.097
	<i>presso uffici*</i>	526.263	376.493	556.760	778.978	1.353.828
	totale	2.384.097	1.239.617	1.328.822	1.998.608	2.441.925
Numero dichiarazioni tributarie presentate telematicamente in via diretta		2.131.731	2.576.140	3.814.293	4.364.192	4.863.536
Numero dichiarazioni tributarie presentate tramite intermediario		39.193.559	39.146.707	41.914.948	41.933.607	41.571.792
Numero modelli F24 presentati direttamente dai contribuenti tramite F24 <i>online</i> e F24 <i>web</i>		53.851.899	54.222.087	58.246.008	60.969.555	61.845.195
Numero contratti di locazione e affitto di immobili registrati telematicamente direttamente dai contribuenti		176.373	202.934	218.965	235.335	268.971
Numero dichiarazioni compilate presso strutture territoriali dell'AE*		155	556	427	231	241
Numero dichiarazioni con richiesta di trasmissione a cura degli Uffici*		6.237	4.786	3.004	1.242	843
Numero comunicazioni di irregolarità a seguito di "liquidazione automatizzata art. 36-bis e 54-bis" annullate o rettifiche	<i>tramite call center telematica</i>	267.856	221.509	159.073	199.639	121.327
	<i>presso uffici*</i>	702.231	596.648	406.682	493.896	331.773
	totale	970.087	818.157	565.755	693.535	453.100

*attività svolta da strutture territoriali.

Fonte: Agenzia delle entrate

Secondo quanto emerge dai dati riportati nella tavola, il numero complessivo di PIN attivi rilasciati ai contribuenti ha subito un incremento, superando nel 2019 i 2,4 milioni. Va, tuttavia, segnalato come l'incremento sia riferito ai PIN rilasciati negli uffici e non a quelli rilasciati telematicamente.

In crescita il numero di dichiarazioni presentate telematicamente, anche se esso risulta pur sempre marginale rispetto al numero di dichiarazioni che vengono presentate tramite gli intermediari. In particolare, è evidente come la gran parte delle dichiarazioni presentate da dipendenti e pensionati venga tuttora predisposta con l'assistenza dei CAF. Peraltro, come già rilevato in passato, andrebbe verificato quanto dell'incremento delle dichiarazioni presentate direttamente corrisponda effettivamente ad una raggiunta autonomia dei contribuenti o non risulti anch'esso di fatto intermediato da terzi.

Dai dati emerge, comunque, evidente il fatto che il funzionamento del sistema tributario italiano resti fortemente intermediato, soprattutto a causa della persistente complessità sostanziale

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

dell'ordinamento oltre che per la scarsa dimestichezza di molti cittadini con gli strumenti telematici.

Si rinnova, a questo riguardo l'auspicio che l'Amministrazione svolga specifici approfondimenti in merito, anche attraverso interviste e indagini campionarie, allo scopo di valutare quanto la complessità del sistema fiscale sostanziale precluda a molti contribuenti il raggiungimento di una effettiva autonomia nell'effettuazione degli adempimenti.

Grande rilievo assume, tra le iniziative volte alla semplificazione degli adempimenti e all'innalzamento della *tax compliance*, l'impiego delle tecnologie e in primo luogo l'adozione della fatturazione elettronica avviata nel gennaio 2019⁷⁸.

Si tratta di una scelta, da tempo condivisa dalla Corte, che – sulla scorta dei dati ufficiali dall'Agenzia delle entrate avrebbe indotto una crescita del gettito IVA e un ridimensionamento dei fenomeni evasivi e fraudolenti⁷⁹.

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

Andrebbe, dunque, valutato il superamento della facoltatività della fatturazione elettronica per i contribuenti che si avvalgono del c.d. regime forfetario, in considerazione del rilievo che assume, per il corretto funzionamento dell'intero sistema, la conoscenza completa degli scambi intercorsi tra tutti gli operatori economici e tenuto conto che le ragioni che hanno indotto a rendere solo facoltativo l'adempimento (art. 1, comma 692, della legge n. 160/2019) possono ritenersi ormai superate, dato il livello di semplificazione operativa raggiunto dalle attuali tecnologie disponibili sul mercato⁸⁰. Non va trascurato, inoltre, che un passaggio generalizzato alla fatturazione elettronica consentirebbe di gestire completamente in via informatizzata i processi di registrazione, liquidazione e dichiarazione IVA e permetterebbe all'Amministrazione fiscale di erogare i servizi di precompilazione delle dichiarazioni con il massimo dei benefici proprio nei confronti dei contribuenti in regime forfetario.

A questo riguardo va segnalato che con l'art. 142 del d.l. 19 maggio 2020, n. 34, è stato disposto il rinvio al 2021 della decorrenza del servizio di elaborazione, da parte dell'Agenzia delle entrate, delle bozze precompilate dei documenti IVA quali registri obbligatori, liquidazione periodica, dichiarazione annuale, già previsto dall'art. 4 del d.lgs. 5 agosto 2015, n. 127 con effetto dalle operazioni effettuate dal 1° luglio 2020.

Quanto alla trasmissione telematica dei corrispettivi, va ricordato come il sistema sia stato avviato nel luglio del 2019 per le imprese con ricavi superiori a 400 mila euro e avrebbe dovuto essere a regime dal gennaio 2020 per la generalità delle altre imprese. Tuttavia, una serie di

⁷⁸ Con la legge di bilancio 2018 e la deroga concessa dal Consiglio europeo nel mese di aprile 2018, è stato introdotto l'obbligo di fatturazione elettronica utilizzando il Sistema di Interscambio per tutte le operazioni di cessioni di beni e prestazioni di servizi effettuate - a partire dal 1° gennaio 2019 - tra soggetti residenti e stabiliti sul territorio dello Stato.

⁷⁹ Va ricordato come l'obbligo di fatturazione elettronica costituisca l'ultima tappa di un travagliato e discontinuo percorso avviato negli anni 2006 e 2007 con la comunicazione degli elenchi "clienti e fornitori", cui ha fatto seguito dopo anni di vuoto lo spesometro e successivamente la trasmissione dei "dati fattura". Lo "spesometro integrato" - o comunicazione polivalente in vigore sino al periodo d'imposta 2016 - prevedeva l'invio di informazioni non immediatamente disponibili per il contribuente - o il suo intermediario - e dovevano essere elaborate utilizzando diverse fonti contabili (i dati delle fatture dai registri IVA, quelli dei corrispettivi superiori a 3.600 euro dal registro dei corrispettivi, quelli delle operazioni di leasing dai contratti, ecc.).

⁸⁰ . Ciò, d'altra parte, trova riscontro nel significativo numero di operatori che, pur rientrando nel regime forfetario, hanno emesso e ricevuto già nel 2019 fatture elettroniche attraverso il Sistema d'Interscambio a conferma della semplicità di gestione del processo e dei vantaggi, in termini di semplificazione amministrativa, che lo stesso comporta.

LE ENTRATE DELLO STATO

proroghe ne sta ritardando l'adozione generalizzata che dovrebbe essere raggiunta soltanto dal gennaio del 2021⁸¹.

Nell'ottica di dare sempre maggior sviluppo alle azioni di prevenzione piuttosto che di repressione dei fenomeni evasivi e fraudolenti, con conseguente riduzione e semplificazione degli adempimenti fiscali nonché sviluppo di servizi a valore aggiunto offerti dall'Amministrazione fiscale, la Corte ha più volte segnalato in passato l'importanza di affiancare ai predetti processi informatici strategie volte a contenere l'uso del contante e a incentivare la diffusione dei pagamenti elettronici⁸².

Alcune recenti misure adottate dal legislatore con la manovra di finanza pubblica per il 2020 relative alle modalità di effettuazione dei pagamenti vanno nella direzione auspicata.

In primo luogo, va ricordato l'articolo 18 del d.l. n. 124 del 2019, con il quale si è intervenuti in materia di soglia di utilizzo del denaro contante, riducendola a 2.000 euro dal 1° luglio 2020 e a 1.000 euro dal 1° gennaio 2022. Come è noto il limite è stato oggetto nell'ultimo decennio di ripetute variazioni, essendo passato nel volgere di pochi anni da 12.500 euro (dicembre 2002) a 4.999 euro (aprile 2008), a 12.499 euro (giugno 2008), a 4.999 euro (maggio 2009), a 2.499 euro (agosto 2011), a 999 euro (dicembre 2011) e a 2.999 euro (gennaio 2016). In proposito si osserva come la limitazione dell'uso del contante, pur non potendo eliminare i fenomeni di illegalità e di evasione fiscale, possa tuttavia contribuire alla loro apprezzabile riduzione.

Va pure ricordato che, allo scopo di favorire l'utilizzazione degli strumenti di pagamento elettronici da parte dei consumatori finali, l'art. 19 del medesimo d.l. 124 ha previsto l'istituzione di premi speciali, per un ammontare complessivo annuo non superiore a 45 milioni di euro, da attribuire mediante estrazioni aggiuntive a quelle ordinarie già stabilite, nell'ambito della c.d. "lotteria degli scontrini", dall'articolo 1, comma 540, della legge 11 dicembre 2016, n. 232. Ulteriori premi nei limiti dello stanziamento, dovranno essere attribuiti anche agli esercenti che certificano le operazioni.

Inoltre, con la legge di bilancio 2020 (legge n. 160 del 2019, art. 1, commi da 288 a 290), allo scopo di incentivare l'utilizzo di strumenti di pagamento elettronici, rifacendosi sia pure indirettamente al modello del c.d. *cashback*, è stato previsto per coloro che, al di fuori dall'attività d'impresa o professionale, effettuino abitualmente acquisti di beni e servizi con strumenti di pagamento elettronici, un rimborso in denaro, alle condizioni e sulla base dei criteri da individuarsi con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze. Il decreto, ancora non emanato, dovrà tra l'altro individuare i criteri per l'attribuzione del rimborso, anche in relazione ai volumi ed alla frequenza degli acquisti. Per l'erogazione dei rimborsi la legge stanza su un apposito fondo tre miliardi di euro per ciascuno degli anni 2021 e 2022.

Infine, con il comma 679 dell'art. 1 della citata legge n. 160/2019, la detrazione del 19 per cento dall'IRPEF per oneri è stata subordinata all'uso di sistemi di pagamento tracciati⁸³.

Quanto agli effetti finanziari dell'attività di promozione della *compliance*, richiamando quanto osservato nel precedente paragrafo 2.1.12, concernente il ravvedimento operoso, nella tavola che segue sono evidenziati i risultati complessivi conseguiti nel quadriennio 2016-2019, distintamente per tributo, interessi e sanzioni.

⁸¹ Con l'art. 140 del d.l. 19 maggio 2020, n. 34 è stato previsto il differimento al 1° gennaio 2021 dell'applicazione delle sanzioni previste in caso di trasmissione telematica dei dati relativi ai corrispettivi giornalieri entro il mese successivo a quello di effettuazione dell'operazione.

⁸² Sulla base di statistiche ufficiali, l'Italia si trova tra le ultime 35 economie mondiali per il livello di circolazione del contante rispetto al PIL, elemento che evidentemente favorisce non solo l'evasione ma anche altre forme di illegalità. La diffusione dei pagamenti elettronici, peraltro, non si limiterebbe a far emergere basi imponibili occultate e innalzare il livello complessivo della legalità economica, ma accelererebbe il processo di digitalizzazione delle imprese e dei cittadini accrescendo la competitività del Paese.

⁸³ La misura, tuttavia, come specificato nel successivo comma 680, non riguarda le detrazioni per l'acquisto di medicinali, dispositivi medici e per prestazioni sanitarie rese dalle strutture pubbliche o da strutture private accreditate al Servizio sanitario nazionale.

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

TAVOLA 3.7

ENTRATE DA PROMOZIONE ALLA COMPLIANCE

		<i>(in milioni)</i>				
		Anno	2016	2017	2018	2019*
Entrate da "promozione della compliance" (da versamenti diretti)	Totale		461	1.260	1.793	2.132
		<i>Tributo</i>	<i>n.d.</i>	<i>1160</i>	<i>1.706</i>	<i>2.013</i>
		<i>Interessi</i>	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>
	di cui:	<i>Sanzioni</i>	<i>n.d.</i>	<i>100</i>	<i>87</i>	<i>119</i>
		<i>Non determinabile</i>	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>

* Dati 2019 di preconsuntivo.

Fonte: Agenzia delle entrate

Nella tavola successiva il risultato dell'attività di promozione della *compliance* del 2019 viene distinto in relazione alle diverse attività poste in essere dall'Agenzia delle entrate.

TAVOLA 3.8

INCASSI DA PROMOZIONE DELLA COMPLIANCE

		<i>(in milioni)</i>
		Anno
		2019
Indotti da attività istruttoria dell'ufficio		234
Indotti da comunicazioni di promozione della <i>compliance</i>		1.460
Spontaneo (assenza di qualsiasi sollecitazione diretta proveniente dall'Agenzia delle entrate)		438
Totale		2.132

Fonte: Agenzia delle entrate

3.4. Profili di carattere internazionale: il riling internazionale, gli accordi preventivi, cooperative compliance, patent box e regime di favore per soggetti che stabiliscono la residenza in Italia

Le problematiche tributarie di carattere internazionale hanno assunto sempre maggiore rilievo nell'intero assetto del sistema tributario. Appare utile pertanto soffermarsi, sia pure brevemente, su alcune di esse, rilevando sin da ora, in via generale, l'esigenza che l'Agenzia delle entrate sviluppi un adeguato sistema di conoscenza e rendicontazione degli effetti dell'attività svolta in questo specifico, delicato settore, onde poter consentire una più compiuta valutazione dei fenomeni sottesi e dell'azione svolta.

In materia di problematiche internazionali vanno preliminarmente ricordate la relazione approvata con deliberazione n. SCCGAS/6/2019/GEST del 1° aprile 2019 concernente lo scambio automatico di informazioni tra i paesi dell'Unione europea⁸⁴, e la relazione approvata con deliberazione n. SCCGAS/8/2018/ GEST del 24 maggio 2018 concernente l'*e-commerce* e il sistema fiscale.

⁸⁴ Con la quale sono state esaminate le relative problematiche e le modalità di contrasto all'evasione e all'elusione fiscale, nonché alle strategie di pianificazione aggressiva con cui le imprese possono trasferire gli utili in Paesi a minore imposizione fiscale producendo effetti sulla base imponibile di altri Stati membri.

LE ENTRATE DELLO STATO

3.4.1. Il *ruling* internazionale

Tra gli strumenti previsti dal legislatore nazionale per razionalizzare il rapporto con le grandi imprese multinazionali e attrarre gli investimenti, un ruolo specifico è stato attribuito agli accordi di *ruling* internazionale, oggi qualificati accordi preventivi.

L'originaria norma sul *ruling* internazionale contenuta nell'art. 8 del d.l. n. 269 del 2003, dopo le modifiche apportate con l'art. 7 del d.l. n. 145 del 2013, con l'art. 1 del d.lgs. n. 147 del 2015 è stata abrogata e sostituita dall'art. 31-ter del d.P.R. n. 600 del 1973⁸⁵ che fa ora riferimento agli *accordi preventivi*.

Gli accordi preventivi previsti dalla norma hanno ad oggetto prevalentemente metodi e criteri per la determinazione del prezzo di libera concorrenza di transazioni infragruppo tra soggetti residenti e soggetti non residenti. Le altre fattispecie previste dalla medesima norma presentano, sul piano applicativo, carattere marginale.

Come risulta dalla tavola 3.9, il numero dei soggetti che hanno presentato istanze di *ruling* internazionale e il numero delle istanze complessivamente pervenute, dopo una costante crescita fino al "picco" del 2018 - probabilmente determinato dalle modifiche normative introdotte con la legge di bilancio 2018 (legge n. 205/2017) nella definizione contenuta nell'art. 162 del TUIR, che ha recepito quanto già condiviso in ambito internazionale nell'ambito del progetto BEPS e che potrebbe aver indotto un maggior numero di imprese ad addivenire ad un accordo preventivo con l'Amministrazione su tali aspetti - ha fatto registrare una contenuta flessione nel 2019, anno nel quale sono pervenute 136 istanze da parte di 115 soggetti.

⁸⁵ Il testo dell'art. 31-ter del d.P.R. n. 600 del 1973 (Accordi preventivi per le imprese con attività internazionale) è il seguente: 1. Le imprese con attività internazionale hanno accesso ad una procedura finalizzata alla stipula di accordi preventivi, con principale riferimento ai seguenti ambiti: a) preventiva definizione in contraddittorio dei metodi di calcolo del valore normale delle operazioni di cui al comma 7, dell'articolo 110 del testo unico delle imposte sui redditi approvato con decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917, e dei valori di uscita o di ingresso in caso di trasferimento della residenza, rispettivamente, ai sensi degli articoli 166 e 166-bis del medesimo testo unico. Le imprese che aderiscono al regime dell'adempimento collaborativo hanno accesso alla procedura di cui al periodo precedente anche al fine della preventiva definizione in contraddittorio dei metodi di calcolo del valore normale delle operazioni di cui al comma 10 dell'articolo 110 del citato decreto del Presidente della Repubblica n. 917 del 1986; b) applicazione ad un caso concreto di norme, anche di origine convenzionale, concernenti l'attribuzione di utili e perdite alla stabile organizzazione in un altro Stato di un'impresa o un ente residente ovvero alla stabile organizzazione in Italia di un soggetto non residente; c) valutazione preventiva della sussistenza o meno dei requisiti che configurano una stabile organizzazione situata nel territorio dello Stato, tenuti presenti i criteri previsti dall'articolo 162 del testo unico delle imposte sui redditi approvato con decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917, nonché dalle vigenti Convenzioni contro le doppie imposizioni stipulate all'Italia; d) applicazione ad un caso concreto di norme, anche di origine convenzionale, concernenti l'erogazione o la percezione di dividendi, interessi e royalties e altri componenti reddituali a o da soggetti non residenti. 2. Gli accordi di cui al comma 1 vincolano le parti per il periodo d'imposta nel corso del quale sono stipulati e per i quattro periodi d'imposta successivi, salvo mutamenti delle circostanze di fatto o di diritto rilevanti ai fini degli accordi sottoscritti e risultanti dagli stessi. Tuttavia, qualora conseguano ad altri accordi conclusi con le autorità competenti di Stati esteri a seguito delle procedure amichevoli previste dalle convenzioni internazionali contro le doppie imposizioni, gli accordi di cui al comma 1 vincolano le parti, secondo quanto convenuto con dette autorità, a decorrere da periodi di imposta precedenti purché non anteriori al periodo d'imposta in corso alla data di presentazione della relativa istanza da parte del contribuente. 3. Qualora le circostanze di fatto e di diritto a base dell'accordo di cui al comma 1 ricorrono per uno o più dei periodi di imposta precedenti alla stipula ma non anteriori a quello in corso alla data di presentazione dell'istanza, relativamente a tali periodi di imposta è concessa la facoltà al contribuente di far valere retroattivamente l'accordo stesso, provvedendo, ove si renda a tal fine necessario rettificare il comportamento adottato, all'effettuazione del ravvedimento operoso ovvero alla presentazione della dichiarazione integrativa ai sensi dell'articolo 2, comma 8, del decreto del Presidente della Repubblica 22 luglio 1998, n. 322, senza l'applicazione, in entrambi i casi, delle relative sanzioni. [4. In base alla normativa comunitaria, l'Amministrazione finanziaria invia copia dell'accordo all'autorità fiscale competente degli Stati di residenza o di stabilimento delle imprese con le quali i contribuenti pongono in essere le relative operazioni.] 5. Per i periodi d'imposta di validità dell'accordo, l'Amministrazione finanziaria esercita i poteri di cui agli articoli 32 e seguenti soltanto in relazione a questioni diverse da quelle oggetto dell'accordo medesimo. 6. La richiesta di accordo preventivo è presentata al competente Ufficio della Agenzia delle entrate, secondo quanto stabilito con provvedimento del Direttore della medesima Agenzia. Con il medesimo provvedimento sono definite le modalità con le quali il competente Ufficio procede alla verifica del rispetto dei termini dell'accordo e del sopravvenuto mutamento delle condizioni di fatto e di diritto su cui l'accordo si basa. 7. Qualunque riferimento all'articolo 8 del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 novembre 2003, n. 326, ovunque presente, deve intendersi effettuato al presente articolo.

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

Come negli anni precedenti, la gran parte delle richieste riguarda la definizione del metodo di calcolo del valore normale delle operazioni soggette alla disciplina sui prezzi di trasferimento. Un più limitato numero di casi riguarda l'applicazione di norme concernenti l'attribuzione di utili e perdite alle stabili organizzazioni italiane di soggetti non residenti. In netta diminuzione rispetto all'anno precedente il numero di istanze concernenti la valutazione preventiva della sussistenza di stabili organizzazioni in Italia di soggetti non residenti

Quanto agli accordi stipulati a seguito delle richieste presentate, il loro numero risulta sensibilmente inferiore, come emerge dalla tavola 3.10. Gran parte di essi riguarda la definizione dei prezzi di trasferimento.

TAVOLA 3.9

ACCORDI PREVENTIVI (*RULING INTERNAZIONALE*) – ISTANZE PRESENTATE PER TIPOLOGIA

	2015	2016	2017	2018	2019
Numero totale di soggetti che hanno presentato istanze di <i>ruling</i> internazionale nell'anno	99	92	105	127	115
Numero istanze di <i>ruling</i> internazionale pervenute nell'anno	109	107	122	153	136
<i>di cui relative a:</i>					
definizione del metodo di calcolo del valore normale delle operazioni soggette alla disciplina sui prezzi di trasferimento	94	93	107	122	122
determinazione del valore in uscita in caso di trasferimento all'estero della residenza		1		2	1
determinazione del valore in entrata in caso di trasferimento in Italia della residenza				2	0
definizione del metodo di calcolo del valore normale delle operazioni con paesi <i>black list</i>					0
applicazioni di norme concernenti l'attribuzione di utili e perdite alle S.O. estere di soggetti residenti			1		0
applicazioni di norme concernenti l'attribuzione di utili e perdite alle S.O. italiane di soggetti non residenti	13	3	9	13	9
valutazione preventiva della sussistenza di S.O. in Italia di soggetto non residente		8	3	12	3
applicazioni di norme concernenti l'erogazione di dividendi, interessi e royalties	2	2	2		1
applicazioni di norme concernenti la percezione di dividendi, interessi e royalties					0
altre questioni				2	0

Fonte: Agenzia delle entrate

TAVOLA 3.10

ACCORDI PREVENTIVI (*RULING INTERNAZIONALE*) – ACCORDI STIPULATI PER TIPOLOGIA

	2015	2016	2017	2018	2019
Numero totale di soggetti con cui sono stati siglati accordi di <i>ruling</i> internazionale nell'anno	18	28	34	40	41
Numero di accordi di <i>ruling</i> internazionale stipulati nell'anno	23	34	37	45	46
<i>di cui relativi a:</i>					
Definizione del metodo di calcolo del valore normale delle operazioni soggette alla disciplina sui prezzi di trasferimento	22	33	32	41	41
Determinazione del valore in uscita in caso di trasferimento all'estero della residenza					0
Determinazione del valore in entrata in caso di trasferimento in Italia della residenza					0
Definizione del metodo di calcolo del valore normale delle operazioni con paesi <i>black list</i>					0
Applicazioni di norme concernenti l'attribuzione di utili e perdite alle S.O. estere di soggetti residenti				1	0
Applicazioni di norme concernenti l'attribuzione di utili e perdite alle S.O. italiane di soggetti non residenti	1	1	3	2	2
Valutazione preventiva della sussistenza di S.O. in Italia di soggetto non residente					1
Applicazioni di norme concernenti l'erogazione di dividendi, interessi e royalties			1	1	1
Applicazioni di norme concernenti la percezione di dividendi, interessi e royalties					0
Altre questioni			1		1

Fonte: Agenzia delle entrate

LE ENTRATE DELLO STATO

In merito agli effetti economici anche nel 2019 l’Agenzia non è stata in grado di fornire elementi conoscitivi. Al riguardo si richiama quanto già osservato circa la necessità di impostare sistemi di rilevazione e consuntivazione degli effetti dei diversi fenomeni internazionali gestiti.

TAVOLA 3.11

ACCORDI PREVENTIVI (*RULING INTERNAZIONALE*)
DATI ECONOMICI E TRIBUTARI

	2015	2016	2017	2018	2019
Numero di soggetti che nel periodo di imposta hanno determinato la base imponibile IRES, in presenza di <i>ruling</i> di standard internazionale relativo alla determinazione della stessa	47	68	106	107	135
Totale ricavi rilevanti per la determinazione del reddito					
Totale IRES corrente dichiarata	ND	ND	ND	ND	ND
Totale maggiore imposta IRES accertata o definita					
Totale IRES dovuta	ND	ND	ND	ND	ND
Numero di soggetti che nel periodo di imposta hanno corrisposto flussi in uscita oggetto di accordo di <i>ruling</i> di standard internazionale	0	0	1	1	2
Totale dei flussi in uscita (interessi, dividendi, royalties o altro) soggetti all’accordo	ND	ND	ND	ND	ND
Totale ritenute applicate			ND		ND
Totale maggiori ritenute accertate o definite					
Totale ritenute dovute			ND		ND
Numero di soggetti con cui nel periodo di imposta erano validi accordi volti a definire la sussistenza o meno di S.O. in Italia di soggetti non residenti	0	0	0		1
Totale dei ricavi consolidati realizzati dai membri del gruppo internazionale in Italia					ND
Totale dei ricavi rilevanti ai fini della determinazione della base imponibile IRES dei soggetti appartenenti al gruppo					ND
Totale IRES corrente dichiarata					ND
Totale maggiore imposta IRES accertata o definita					ND
Totale IRES dovuta					ND

Fonte: Agenzia delle entrate

3.4.2. La gestione del *patent box*

L’ordinamento italiano prevede un regime opzionale di tassazione agevolata, denominato *patent box*⁸⁶, che consente alle imprese di godere, a determinate condizioni, di una agevolazione fiscale (che, a regime, è pari al 50 per cento) sui redditi derivanti dall’utilizzo di beni immateriali (c.d. *intangibles*).

L’agevolazione è subordinata allo svolgimento di attività di ricerca e sviluppo finalizzate al mantenimento, accrescimento e sviluppo dei beni immateriali.

La norma istitutiva del regime opzionale agevolativo prevedeva che i contribuenti, oltre a comunicare l’esercizio dell’opzione, presentassero un’istanza di *ruling* nei casi in cui i beni immateriali che si intendeva agevolare fossero oggetto di “utilizzo diretto” da parte dell’impresa, cioè quando la stessa realizzasse e/o distribuisse prodotti o servizi incorporanti beni immateriali.

L’istanza di *ruling* era invece facoltativamente prevista negli altri casi. Tuttavia, la presentazione di istanza facoltativa inibiva l’autonoma determinazione del reddito agevolato da parte del contribuente, nelle more della definizione dell’accordo con l’Agenzia delle entrate.

Dai dati rappresentati relativamente ai primi anni di applicazione dell’agevolazione è risultato evidente come l’Amministrazione non fosse pronta a gestire l’elevato numero di istanze prodotte, anche a causa dei confini estremamente ampi della disciplina e della difficoltà intrinseca della stessa, che ha comportato il protrarsi dell’interlocuzione.

Inoltre, l’assenza di un termine legale per la stipula dell’accordo e l’assenza di certezze in merito alle conseguenze legali in caso di mancato accordo, hanno certamente contribuito al ritardo registrato nei primi anni di gestione dell’agevolazione.

⁸⁶ Il regime di *patent box* italiano discende dal *nexus approach* elaborato in sede Ocse e descritto nel *Final Report* dell’*action 5* del progetto Beeps.

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

Per porre fine a tale situazione è intervenuto il legislatore con l'articolo 4 del d.l. 30 aprile 2019, n. 34, che ha previsto la possibilità per le imprese di applicare autonomamente, a partire dal 2019, l'agevolazione con una diluizione del beneficio in 3 anni, predisponendo autonomamente idonea documentazione da esibire in caso di controllo al fine di evitare l'eventuale applicazione di sanzioni. La scelta è esercitabile anche dai soggetti che abbiano già presentato istanza di *ruling*, senza che l'accordo sia ancora stato perfezionato, e che conseguentemente rinuncino alla stessa procedura di *ruling*.

Secondo quanto riferito, nel corso del 2019 le strutture competenti hanno completato l'avvio delle attività istruttorie connesse all'esame delle istanze per il *patent box* presentate nel corso del 2016 e, contestualmente, delle istanze presentate nel 2017. Di queste ultime, a fine anno 2019, più del 97 per cento risultavano in corso d'esame.

Nella tavola che segue è riportato il numero delle istanze di *patent box* presentate dal 2015 al 2018 che, a fine esercizio 2019, a seguito dell'attività istruttoria svolta e dell'esame della documentazione richiesta agli istanti, non sono stati esclusi dal beneficio e per i quali il contribuente non vi ha personalmente rinunciato, nonché l'ammontare del reddito detassato⁸⁷.

Nel prospetto che segue sono riportati i valori del reddito detassato rilevati dalle dichiarazioni dei redditi presentate⁸⁸ dai soggetti sottoposti ad approfondimento.

TAVOLA 3.12

ISTANZE DI PATENT BOX		
Periodo d'imposta	Contribuenti che hanno fruito del reddito agevolato dopo la sottoscrizione dell'accordo	Ammontare del reddito detassato**
2015*	444	1,0
2016*	637	2,4
2017*	612	2,8
2018*	704	3,3

*Dati aggiornati sulla base delle dichiarazioni rilevate a marzo 2020.

**Importi espressi in miliardi di euro.

Fonte: Agenzia delle entrate

Dal punto di vista gestionale, secondo quanto riferito dall'Agenzia, le risorse umane impiegate nell'apposito Ufficio centrale accordi preventivi, dislocato nelle due sedi di Roma e di Milano, ammontano a circa 40 funzionari, preposti contemporaneamente alla gestione delle istanze di *ruling* di standard internazionale. Per le direzioni regionali non sono stati forniti specifici elementi conoscitivi a causa dei differenti modelli organizzativi adottati in funzione del diverso numero di richieste pervenute.

⁸⁷ Ai fini della rilevazione dell'ammontare dei redditi detassati che derivano dall'utilizzo di alcuni beni immateriali, sono stati riscontrati i dati contabili delle dichiarazioni dei redditi (relative ai periodi d'imposta 2015, 2016, 2017 e 2018) presentate dai contribuenti dopo la conclusione della procedura e la sottoscrizione dell'accordo (n. 1.160 soggetti con accordi conclusi nel quadriennio 2016/2019).

⁸⁸ Si rammenta che dopo la stipula dell'accordo è rimessa alla volontà del contribuente la scelta di come fruire dell'agevolazione, ovvero se tramite presentazione di dichiarazione integrativa sul periodo d'imposta di riferimento, tramite presentazione di istanza di rimborso o cumulativamente tramite la dichiarazione relativa al periodo d'imposta in cui l'accordo è stipulato.

LE ENTRATE DELLO STATO

3.4.3. L'adempimento collaborativo

In attuazione della legge delega fiscale (articolo 6, legge 11 marzo 2014, n. 23), con gli articoli da 3 a 7 del d.lgs. 5 agosto 2015, n. 128, è stato introdotto nel nostro ordinamento tributario il regime opzionale dell'adempimento collaborativo 8(c.d. *cooperative compliance*). Esso consente ai contribuenti in possesso di determinati requisiti di comunicare e cooperare in maniera costante e collaborativa con l'Amministrazione finanziaria, allo scopo di prevenire l'insorgere di potenziali controversie in ordine alle situazioni suscettibili di generare rischi fiscali. L'obiettivo di fondo, quindi, è l'instaurazione di un rapporto di reciproca fiducia, che garantisca un aumento del livello di certezza sulle questioni fiscali rilevanti.

Secondo quanto comunicato dall'Agenzia, i soggetti che hanno presentato istanza di adesione al regime risultano essere stati in graduale aumento fino al 2018 per poi diminuire nel 2019. Complessivamente nei quattro anni di applicazione dell'istituto i soggetti che hanno avanzato l'istanza sono 53 e quelli ammessi al regime 41.

TAVOLA 3.13

SOGGETTI ADERENTI AL REGIME DI ADEMPIMENTO COLLABORATIVO

Anno	2016	2017	2018	2019	TOTALE
Numero soggetti che hanno presentato istanza	9	14	17	13	53
Soggetti ammessi al regime di adempimento collaborativo	5	5	9	22	41

Fonte: Agenzia delle entrate

3.4.4. Il regime opzionale di imposizione sostitutiva sui redditi prodotti all'estero

Da ultimo, sempre in tema di fiscalità internazionale, si forniscono alcuni elementi conoscitivi in merito all'andamento delle adesioni al regime opzionale di imposizione sostitutiva sui redditi prodotti all'estero realizzati da persone fisiche che trasferiscono la propria residenza fiscale in Italia, di cui all'articolo 24-*bis* del Testo unico delle imposte sui redditi⁸⁹.

Il citato regime, che comporta, indipendentemente dall'ammontare dei redditi di fonte estera conseguiti, il versamento delle relative imposte nella misura forfettaria di 100.000 euro per

⁸⁹ L'articolo 1, commi da 152 a 159, della legge 11 dicembre 2016 n. 232 ha introdotto, al fine di favorire gli investimenti in Italia da parte di soggetti non residenti, in alternativa alla disciplina ordinaria, un regime fiscale speciale applicabile a talune categorie di soggetti in presenza di specifiche condizioni.

In particolare, il comma 152 ha introdotto, nell'ambito del Testo unico delle imposte sui redditi di cui al decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917 (TUIR), l'articolo 24-*bis* prevede, in deroga al principio della tassazione mondiale di cui all'articolo 3, comma 1, del TUIR, che le persone fisiche che trasferiscono la propria residenza in Italia possono optare per l'assoggettamento ad imposta sostitutiva dei redditi prodotti all'estero, individuati secondo i criteri di cui all'articolo 165, comma 2 del citato TUIR, sempreché non siano state residenti in Italia, ai sensi dell'articolo 2 comma 2 del TUIR, in almeno nove dei dieci periodi d'imposta che precedono l'inizio del periodo di validità dell'opzione.

Per effetto dell'esercizio dell'opzione, relativamente ai redditi prodotti all'estero, il soggetto interessato deve versare un'imposta sostitutiva dell'imposta sui redditi delle persone fisiche calcolata in via forfettaria, a prescindere dall'importo dei redditi esteri percepiti. Tale imposta è quindi sostitutiva delle imposte sui redditi di fonte non italiana e non si applica alle plusvalenze da partecipazioni qualificate realizzate nei primi cinque periodi di imposta di validità del regime speciale.

La misura dell'imposta dovuta è pari a euro centomila per ciascun anno d'imposta cui si riferisce la predetta opzione e a euro venticinquemila per ciascuno dei familiari ai quali sono estesi gli effetti dell'opzione medesima ed è versata in un'unica soluzione, entro la data prevista per il versamento del saldo delle imposte sui redditi. L'opzione è revocabile e, comunque, non produce più effetti decorsi quindici anni dal primo periodo d'imposta di validità dell'opzione.

Ai sensi del comma 153 dell'articolo 1 della legge 11 dicembre 2016 n. 232 i soggetti che esercitano l'opzione per l'applicazione del regime fiscale speciale di cui all'articolo 24-*bis* del citato TUIR e i familiari ai quali gli stessi hanno chiesto di estendere gli effetti dell'opzione, non sono tenuti al versamento delle imposte sugli immobili situati all'estero (IVIE) e sul valore dei prodotti finanziari, dei conti correnti e dei libretti di risparmio detenuti all'estero di cui all'articolo 19, commi 13 e 18 del decreto-legge n. 201 del 2011, convertito in legge, con modificazioni, dall'articolo 1 della legge 22 dicembre 2011, n. 214.

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

il contribuente principale e di 25.000 euro per il familiare, ha trovato applicazione dall'anno di imposta 2017.

In base a quanto riferito dall'Agenzia delle entrate, complessivamente l'opzione è stata esercitata, per il periodo di imposta 2018, da 263 contribuenti generando un gettito pari a 21,3 milioni (196 contribuenti principali e 67 familiari).

TAVOLA 3.14.

REGIME OPZIONALE DI IMPOSIZIONE SOSTITUTIVA DI CUI ALL'ART. 24-BIS DEL TUIR

	N. Contribuenti		Imposta dovuta (in €)		Totale (in €)	
	2017	2018	2017	2018	2017	2018
Contribuente principale	78	196	100.000	100.000	7.800.000	19.600.000
Familiare	20	67	25.000	25.000	500.000	1.675.000
Maggiorazione 0,4%						2.400
Totale versato					8.300.000	21.279.418

Fonte: Agenzia delle entrate

Le scarse informazioni disponibili non consentono, tuttavia, di conoscere l'ammontare dei redditi esteri sui quali agisce l'imposta sostitutiva, né sulle imposte ordinarie che sarebbero state effettivamente prelevate su tali redditi in assenza del regime sostitutivo. Conseguentemente, appare di ardua valutazione la rispondenza della misura alla finalità della stessa, così come dichiarata nella relazione illustrativa alla legge di bilancio per il 2017, "di favorire gli investimenti in Italia da parte di soggetti non residenti". La disciplina, infatti, appare principalmente indirizzata a favorire soggetti che possono ritrarre fonti di reddito da più paesi e che trasferiscono la propria residenza in Italia per finalità lavorative (come nel caso, probabilmente frequente, degli sportivi professionisti), residenziali o per altre ragioni, senza tuttavia pretendere un tangibile collegamento con la realizzazione di investimenti produttivi nel Paese.

3.5. Notazioni critiche sulla gestione del contenzioso

L'analisi del contenzioso sugli atti emessi dalle Agenzie fiscali, i cui esiti sono riportati nel secondo capitolo, offre spunti utili per enucleare alcune interessanti considerazioni in merito alla gestione delle controversie tributarie.

Perdura tuttora la tendenza a considerare il contenzioso come fase avulsa dal procedimento di gestione dei tributi, affidato alle cure di funzionari che con buona conoscenza del rito giudiziale predispongono gli atti processuali di competenza, di norma assumendo acriticamente la difesa degli atti impugnati. Si tratta di un approccio tipico della c.d. cultura dell'adempimento, poco incline alla lettura delle dinamiche e dei risultati dell'attività di controllo. Si è portati a ritenere che la funzione amministrativa termina e si compendia con la notificazione degli atti. Ed è con riguardo a questo momento che vengono conseguentemente rendicontati i risultati dell'attività di controllo, sotto forma di maggiori tributi accertati, senza prestare le necessarie attenzioni agli esiti della fase giudiziale che tuttavia, se negativi, rischiano di caducare o affievolire l'efficacia dell'azione amministrativa. Dalla ridotta conoscenza dei dati del contenzioso e, in particolare, dalla indisponibilità di attendibili rendicontazioni degli esiti dei giudizi, si desume logicamente un diffuso disinteresse per il contenzioso, che conseguentemente non trova spazio tra gli obiettivi di programma.

Gli esiti del contenzioso, in realtà, benché misurino direttamente il tasso di legalità ed efficacia dei singoli atti impugnati, sono destinati a conformare tanto le linee di azione dell'Amministrazione quanto i comportamenti dei contribuenti.

Perché possa affermarsi il valore segnaletico del contenzioso ed apprezzarsi l'indice di vittoria in giudizio, che il Ministero dell'economia e delle finanze e l'Agenzia delle entrate da

LE ENTRATE DELLO STATO

qualche tempo usano rilevare, si richiede una preventiva valutazione del grado di sostenibilità delle controversie, per modo che l'indice non venga influenzato da esiti scontati, conseguenti ad errori o alla difesa acritica di tesi antitetiche alla giurisprudenza consolidata, che l'Amministrazione ha il dovere di intercettare ed eliminare già nella fase di produzione degli atti o quanto meno prima del verdetto giudiziale.

Di contro, le gestioni superficiali e disattente del contenzioso, alla base degli esiti giudiziali sfavorevoli, normalmente producono effetti diffusi sui comportamenti dei contribuenti, con massicci rinvii alla fase contenziosa che rischiano di affievolire la complessiva efficacia deterrente dell'azione di controllo.

Per gli atti affetti da vizi di facile accertamento giudiziale il rinvio alla fase giudiziale comporta lungaggini e costi incompatibili con i piani di una moderna amministrazione.

La proficuità della gestione del contenzioso potrà affermarsi (e le diverse criticità gestionali essere rimosse) solo a fronte della capacità di intercettare e classificare preventivamente le questioni non difendibili, avendo presente che il loro ingresso in giudizio è destinato a incidere negativamente sull'indice di vittoria.

La difesa giudiziale degli atti, se accompagnata da una responsabile valutazione prognostica degli esiti giudiziali e, quindi, dalla attivazione degli opportuni strumenti deflativi del contenzioso, dovrebbe preludere più agevolmente all'esito favorevole delle controversie che alimenta l'indice di vittoria.

Per il contenzioso riguardante gli atti di riscossione, si è constatato come le difficoltà indotte dalla propensione dei contribuenti a introdurre con il ricorso - molto spesso notificato sia all'Agente della riscossione sia all'ente creditore - questioni afferenti agli atti presupposti, allo stato rendono indispensabile un preventivo coordinamento sistematico con l'ente impositore a salvaguardia degli obiettivi istituzionali dell'agente della riscossione, che non possono essere disgiunti dai superiori interessi erariali; di contro, eventuali difese ancorate e limitate alle questioni proprie degli atti di riscossione si rivelano inefficaci sul piano della corretta interpretazione dei ruoli istituzionali e delle tutela legale degli interessi erariali. A regime le richiamate difficoltà di gestione del contenzioso dovrebbero in parte attenuarsi a seguito della razionalizzazione del procedimento di notificazione degli atti presupposti e, segnatamente, con il sistematico ricorso alla notificazione tramite posta elettronica certificata, allo stato consentita per gli atti destinati ad imprenditori e professionisti iscritti rispettivamente alla camera di commercio e agli ordini professionali. È noto infatti che l'omessa o irrituale notificazione dell'atto presupposto (*sub specie* atto di controllo o cartella di pagamento) viene eccepita dai contribuenti, spesso pretestuosamente, facendo affidamento sulla scarsa capacità di coordinamento e, in genere, sulla inadeguatezza della difesa o anche sulla mancata costituzione in giudizio dell'Amministrazione. La difesa in giudizio degli atti di riscossione, affidata volta per volta a professionisti esterni di fiducia ovvero a propri funzionari e, in minor misura, a funzionari dell'Agenzia delle entrate, non è stata assicurata sistematicamente e con la necessaria tempestività: sono numerose le controversie pendenti per le quali non vi è stata la costituzione in giudizio entro il 2019.

L'omessa costituzione in giudizio nelle controverse sugli atti della riscossione si presenta come fenomeno non contingente ma strutturale all'organizzazione delle difese in giudizio, in quanto si manifesta anche in un numero rilevante di contenziosi risalenti negli anni. La mancata costituzione delle parti pubbliche in un numero rilevante di giudizi, spesso instaurati strumentalmente dai contribuenti facendo affidamento sulla scarsa capacità di coordinamento dell'Amministrazione, è da annoverare tra i fattori che alimentano il fenomeno dei massicci rinvii alla fase giudiziale, con risultati in tanti casi favorevoli ai contribuenti.

Sono stati constatati ampi margini di applicazione del reclamo-mediazione di cui all'art. 17-bis del d.lgs. 546 del 1992, come indirettamente confermato dall'elevato numero di decisioni sfavorevoli che le Agenzie fiscali nel complesso non hanno inteso impugnare. La mancata coltivazione di controversie interessate da sentenze sfavorevoli di norma trae motivo dalla inopportunità di rimettere in discussione questioni lineari che non si prestano a dubbi e che, per ciò stesso, possono trovare soluzione in sede di reclamo-mediazione. Sotto questo aspetto lo

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

scarso utilizzo dello strumento deflativo sembrerebbe riconducibile alla prassi, un tempo assai diffusa negli uffici pubblici, di rimettere al giudice soluzioni che rientrano nella funzione tipica dell'organo amministrativo.

Con riguardo agli atti emessi dall'Agenzia delle dogane e dei monopoli è stata evidenziata l'opportunità di dotarsi di un sistema informativo in grado di raccogliere, classificare e valutare i dati del contenzioso per favorire momenti di riflessione interni all'Amministrazione, i cui esiti siano analizzati non solo e non tanto dalle strutture addette alla difesa in giudizio, ma soprattutto dagli addetti alla produzione degli atti.

Se quindi gli esiti del contenzioso esprimono un valore non fine a sé stesso ma destinato a influenzare, già nella fase di produzione, i profili di legittimità degli atti di controllo, affinché tale funzione possa esplicarsi è necessario riferire gli esiti del giudizio agli atti emessi da ciascuna area o settore in cui è articolata l'organizzazione dell'Agenzia. A fronte di atti emessi da strutture diverse, addette alla gestione di tributi differenziati nei presupposti, nelle tecniche di controllo e nei procedimenti amministrativi, la trattazione cumulativa del contenzioso che metta assieme le vicende promiscuamente riferite alla totalità degli atti impugnati comporterebbe una inevitabile svalutazione delle ampie finalità del contenzioso prima richiamate, traducendosi in un esercizio sterile, in grado neppure di misurare le capacità dei funzionari addetti alla difesa in giudizio, pure necessarie ma insufficienti per influenzare gli esiti del processo.

3.6. L'attività antifrode

I gravi fenomeni di frode riscontrati dall'Amministrazione fiscale nel corso della sua attività operativa, ne rendono opportuna una trattazione specifica con riferimento ai diversi settori interessati e alle diverse istituzioni operanti.

3.6.1. L'attività antifrode della Guardia di finanza

L'attività antifrode svolta dal Corpo si realizza attraverso il combinato esercizio delle funzioni di polizia giudiziaria e di polizia tributaria di cui lo stesso è investito.

I comportamenti fraudolenti, infatti, vengono più efficacemente individuati integrando l'analisi di rischio effettuata con le banche dati in uso e, dal 2019, con i dati della fatturazione elettronica con l'esecuzione di indagini fondate sui più penetranti poteri previsti dal codice di procedura penale.

Anche nell'anno in esame le investigazioni sono state concentrate, in primo luogo, sulle c.d. frodi "carosello" le quali sfruttano la normativa "transitoria" che regola gli scambi tra gli operatori nazionali e quelli degli altri paesi dell'Unione europea, basata sullo "sdoppiamento" del sistema di tassazione dell'operazione (non imponibile nel Paese del cedente e imponibile nel Paese del cessionario con il meccanismo dell'inversione contabile)⁹⁰.

Il meccanismo di frode è ben noto: l'impresa italiana che intende evadere l'IVA interpone, tra sé e il fornitore comunitario, una o più imprese nazionali prive di reale operatività che, non adempiendo agli obblighi di dichiarazione e versamento del debito d'imposta IVA che si genera all'atto della prima cessione nazionale, vendono i prodotti sottocosto al beneficiario della frode, che può praticare così prezzi inferiori al valore di mercato.

I soggetti giuridici interposti, che violano gli obblighi di dichiarazione e versamento, sono legalmente rappresentati da persone fisiche generalmente prive consistenza patrimoniale, hanno un ciclo di vita molto breve e sovente sono utilizzati per drenare la ricchezza illecita generata dal

⁹⁰ Disciplina che sarà gradualmente superata a partire dal 1° luglio 2022 grazie alla creazione di "uno spazio unico europeo" in cui il sistema di tassazione dell'IVA sarà basato, in un primo momento, sul principio dell'imposizione nel Paese di destinazione dei beni (il fornitore applicherà l'aliquota propria dello Stato del cliente e l'imposta riscossa dal Paese del cedente sarà attribuita allo Stato in cui avviene il consumo), per poi passare al sistema definitivo fondato sul principio dell'imposizione nello Stato membro di origine alle stesse condizioni applicate al commercio interno.

LE ENTRATE DELLO STATO

sistema di frode attraverso costanti prelevamenti di contante successivamente reimpiegato in attività economiche, finanziarie o speculative.

Il disegno frodatario può essere più articolato prevedendo il ricorso a società “filtro”, ossia imprese realmente operanti che, “allungando” la catena dell’operazione, rendono più difficile la prova della consapevolezza della frode da parte dell’impresa interponente, la quale emerge solo all’esito di accurate e onerose indagini finanziarie, contabili e di natura tecnica, finalizzate anche ad accertare eventuali condotte di riciclaggio (o autoriciclaggio) dei proventi illecitamente conseguiti.

Le indagini del Corpo mirano ad assoggettare a tassazione i proventi illeciti ottenuti dai beneficiari ultimi del sistema di frode ed a proporre all’Autorità giudiziaria competente il sequestro preventivo dei beni ai fini della successiva confisca, anche nella forma per equivalente⁹¹, del prezzo o profitto dei reati, nonché, al ricorrere dei presupposti previsti, l’applicazione di misure cautelari personali.

Nel corso del 2019, in prosecuzione del piano straordinario di controlli per il triennio 2018-2020 previsto dalla legge di bilancio 2018⁹², una particolare attenzione è stata rivolta anche alle frodi nella commercializzazione e della distribuzione dei carburanti, con particolare riferimento ai depositi fiscali e ai destinatari registrati che estraggono prodotti senza il preventivo versamento dell’IVA⁹³.

È stata, poi, ulteriormente intensificata l’azione di contrasto alle indebite compensazioni, frequentemente poste in essere mediante società “cartiere” titolari di crediti IVA inesistenti, generati dall’utilizzo di fatture per operazioni inesistenti oppure indicati direttamente in dichiarazione con il visto di conformità di professionisti compiacenti; crediti successivamente compensati con i debiti tributari e previdenziali di soggetti terzi, previa stipula di atti di accollo del debito ai sensi dell’art. 8, comma 2, della legge n. 212 del 2000, contemplanti il pagamento alle “cartiere” (e quindi ai promotori della frode) di una percentuale variabile dei debiti accollati.

⁹¹ Si segnala che l’art. 39 del decreto-legge 26 ottobre 2019, n. 124, convertito dalla legge 19 dicembre 2019, n. 157, ha introdotto nel decreto legislativo n. 74/2000 l’art. 12-ter, estendendo l’applicazione della c.d. confisca penale “allargata” ex art. 240-bis c.p. ad una serie di delitti tributari specificamente indicati dalla norma, commessi successivamente al 25 dicembre 2019. Lo stesso decreto-legge ha, inoltre, inserito alcune specifiche figure di delitti tributari tra i reati-presupposto della responsabilità amministrativa degli enti di cui al decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231. Da ciò consegue l’applicabilità anche nei confronti delle persone giuridiche della confisca per equivalente del prezzo o profitto del reato, i cui effetti possono essere anticipati nella fase delle indagini preliminari mediante il sequestro preventivo. Si tratta di un’importante novità dal momento che in precedenza, fuori dai casi in cui la persona giuridica rappresentava un mero “schermo” fittizio, la giurisprudenza di legittimità riteneva che i beni sociali fossero confiscabili (e, dunque, sequestrabili) soltanto attraverso la confisca diretta prevista dall’art. 240 del codice penale, sicché era “possibile, attraverso l’intestazione alla persona giuridica di beni non direttamente riconducibili al profitto del reato, sottrarre tali beni alla confisca per equivalente, vanificando o rendendo più difficile la possibilità di recupero di beni pari all’ammontare del profitto del reato, ove lo stesso sia stato occultato e non vi sia disponibilità di beni in capo agli autori del reato” (Cass. pen., sez. un., 30 gennaio 2014, n. 10561, Gubert). La possibilità di considerare la persona giuridica come responsabile dell’illecito tributario consentirà di superare i problemi connessi alla prova dell’interposizione, poiché indipendentemente da chi sia titolare, sarà possibile imputare l’attività criminosa all’ente riconosciuto responsabile dell’illecito tributario e aggredirne il patrimonio.

⁹² Si fa riferimento alla legge 27 dicembre 2017, n. 205, che ha previsto, tra l’altro, l’obbligo generalizzato di versamento dell’IVA al momento dell’estrazione dei prodotti petroliferi (gasolio e benzina per autotrazione) dai destinatari registrati o dell’immissione in consumo degli stessi dai depositi di stoccaggio dei depositari autorizzati.

⁹³ Al fine di contrastare tali condotte, l’art. 6 del decreto-legge n. 124/2019 ha introdotto il divieto di utilizzare la dichiarazione di intento per le cessioni o le importazioni definitive di benzina o di gasolio destinati ad essere utilizzati come carburanti per motori, fatte salve, a determinate condizioni, le cessioni di gasolio commerciale impiegato dai soggetti esercenti talune categorie di trasporto merci e passeggeri.

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

Nonostante i chiarimenti forniti dall’Agenzia delle entrate⁹⁴, nel corso del 2019 le indagini hanno continuato a far emergere un utilizzo fraudolento dell’accollo tributario, anche da parte di soggetti in possesso di specifiche competenze professionali⁹⁵.

Nel corso del 2019 è proseguita, inoltre, l’azione di contrasto alle frodi connesse alla apparente esternalizzazione di processi produttivi (soprattutto negli appalti ad alta densità di lavoro) mediante la somministrazione illecita o fraudolenta di manodopera, cui sono collegati fenomeni evasivi di natura fiscale e contributiva. Lo schema di frode prevede che il lavoro dipendente venga erogato simulatamente sotto forma di prestazione di servizi da parte di terzi (cooperative fittizie o società di capitali strumentalizzate). In tal modo il datore di lavoro può ridurre il costo del lavoro sfruttando l’assoggettamento ad IVA della prestazione fittiziamente resa dal terzo che fornisce il servizio, traslando le responsabilità in capo a soggetti giuridicamente distinti e insolventi.

Va tenuto presente, al riguardo che la normativa in vigore impone agli appaltatori e ai sub-appaltatori il possesso della regolarità contributiva attestata dal DURC. Ciò ha concorso a determinare un crescente abuso dell’istituto della compensazione “orizzontale”, permettendo la continuazione dell’attività in parziale o totale evasione d’imposta⁹⁶.

Un altro fenomeno oggetto dell’attività investigativa è quello delle frodi nel commercio di autoveicoli, sovente realizzate mediante società che si sono sottratte al pagamento dell’IVA all’atto dell’immatricolazione delle autovetture acquistate da fornitori dell’Unione Europea, esibendo presso gli uffici della Motorizzazione civile e del Pubblico Registro Automobilistico fatture materialmente false attestanti l’acquisto da parte di persone fisiche e l’assolvimento dell’IVA nel Paese di origine⁹⁷.

Secondo quanto rappresentato, l’azione dei reparti territoriali è stata supportata a livello centrale dal Nucleo speciale entrate, il quale partecipa ai lavori della *Cabina di regia operativa*⁹⁸ che dal 2008 è la sede di condivisione dei patrimoni informativi della Guardia di finanza, dell’Agenzia delle entrate e dell’Agenzia delle dogane e dei monopoli, per il monitoraggio delle principali esperienze operative in materia di frodi all’IVA e per l’elaborazione di analisi di rischio.

Fondamentale rilievo ha avuto l’attività di cooperazione internazionale, considerato che i più gravi fenomeni fraudolenti riguardano soggetti economici che operano tra due o più Stati. E’, quindi, sempre più indispensabile ricorrere alla cooperazione amministrativa al fine di garantire il rapido scambio delle informazioni e pervenire, in maniera tempestiva, all’individuazione e alla disarticolazione dei sodalizi criminali⁹⁹.

⁹⁴ Con risoluzione n. 140/E del 15 novembre 2017 l’Agenzia delle entrate ha chiarito che la compensazione “orizzontale” ex art. 17 del decreto legislativo 9 luglio 1997, n. 241, trova applicazione solo per i debiti (e i contrapposti crediti) in essere tra i medesimi soggetti e non tra soggetti diversi, fatte salve limitate eccezioni previste da disposizioni legislative *ad hoc*.

⁹⁵ Per contrastare tali comportamenti con il decreto-legge 26 ottobre 2019, n. 124, convertito dalla legge 19 dicembre 2019, n. 157, è stato sancito il divieto di compensare con i crediti dell’accollante i debiti oggetto di accollo, unitamente ad altre disposizioni volte a prevenire l’indebito ricorso alla compensazione c.d. “orizzontale” (divieto di compensare i crediti detenuti dai contribuenti destinatari di provvedimenti di cessazione della partita IVA o cancellati dalla banca dati dei soggetti passivi che effettuano operazioni intracomunitarie VIES).

⁹⁶ Al contrasto di questi illeciti mira l’articolata disciplina introdotta dall’art. 4 del decreto-legge n. 124/2019, il quale ha introdotto l’articolo 17-*bis* nell’ambito del decreto legislativo n. 241/1997 prevedendo nuovi adempimenti a carico di committenti, appaltatori, subappaltatori, affidatari e altri soggetti che abbiano rapporti negoziali comunque denominati aventi ad oggetto il compimento di opere o servizi di importo complessivo annuo superiore a euro 200.000, caratterizzati dal prevalente utilizzo di manodopera presso le sedi di attività del committente con l’utilizzo di beni strumentali di proprietà di quest’ultimo.

⁹⁷ Al fine di arginare queste condotte, l’art. 9 del decreto-legge n. 124/2019 ha recentemente introdotto la preventiva verifica, da parte dell’Agenzia delle entrate, delle cause di esclusione dall’obbligo di versamento dell’IVA, tramite modello F24, all’atto della prima cessione interna di autoveicoli oggetto di acquisti intracomunitari.

⁹⁸ Organismo interistituzionale previsto dall’art. 83, comma 5, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, ai fini di una più efficace prevenzione e repressione dei fenomeni di frode all’IVA.

⁹⁹ Tra i servizi di maggior rilievo a contrasto delle frodi fiscali conclusi nel 2019, vanno segnalati:

- l’individuazione di un sistema di frode che prevedeva: i) la costituzione di cooperative di comodo operanti prevalentemente nel settore delle pulizie e del facchinaggio, intestate a prestanomi e di fatto gestite dai consorzi, utilizzate come meri contenitori di forza lavoro, sulle quali venivano caricati gli oneri tributari e previdenziali, mai

LE ENTRATE DELLO STATO

assolti; ii) l'emissione di fatture per operazioni inesistenti da parte delle cooperative nei confronti dei consorzi, questi ultimi formalmente in regola con gli obblighi contributivi; iii) l'utilizzo delle fatture false da parte dei consorzi, i quali, oltre ad ottenere un indebito risparmio dei contributi previdenziali e assistenziali, detraevano indebitamente l'IVA esposta nei documenti fittizi; iv) il subentro di nuovi soggetti giuridici, che operavano nel medesimo modo, cui venivano trasferiti i soci/dipendenti delle cooperative, le quali venivano lasciate inattive e destinate al fallimento. L'indagine ha comportato l'applicazione di misure detentive nei confronti di 34 soggetti e sequestri preventivi di beni mobili e immobili per oltre 13 milioni di euro;

- la scoperta di una vasta frode perpetrata da numerose persone fisiche e concessionarie d'auto italiane e da numerose società estere attraverso un vasto giro di fatture per operazioni inesistenti aventi ad oggetto la commercializzazione di migliaia di autovetture di lusso di provenienza comunitaria. Il sistema di frode era basato sull'interposizione nel circuito commerciale di società "cartiere" e "filtro" – talvolta formalmente controllate da imprese con sede a Cipro o nelle Isole Cayman – e sull'utilizzo di documentazione falsa (fatture, libretti di circolazione, certificati di conformità ecc.) preordinata ad aggirare l'obbligo di versamento dell'IVA all'atto dell'immatricolazione dei veicoli in Italia. Nel corso delle indagini è emerso il coinvolgimento di soggetti contigui a gruppi della criminalità organizzata campana. Contestualmente alle misure cautelari personali sono stati sequestrati beni mobili e immobili per un valore di 7,5 milioni di euro;

- l'individuazione di un sistema di frode nel settore del commercio di materie plastiche posto in essere da un sodalizio criminale attraverso un giro di fatture per operazioni inesistenti per oltre 200 milioni di euro, che ha consentito di evadere IVA per circa 40 milioni di euro ed omettere versamenti d'imposta per oltre 20 milioni di euro. L'ideatore, promotore e capo dell'organizzazione è risultato un soggetto iscritto all'A.I.R.E., formalmente residente in Slovenia ma di fatto domiciliato in Italia. L'indagine ha determinato l'applicazione di misure detentive nei confronti di 17 soggetti appartenenti a un'associazione per delinquere finalizzata alla commissione di reati tributari. Complessivamente sono state coinvolte nell'indagine 39 persone fisiche e 24 imprese con sede in Italia e all'estero. Contestualmente alle misure cautelari personali nei confronti degli indagati è stato eseguito il sequestro preventivo di beni e disponibilità finalizzato alla confisca per "equivalente", per oltre 26 milioni di euro;

- l'individuazione di un sodalizio di professionisti che, anche avvalendosi di "prestanome", ideavano e realizzavano per la loro clientela, composta da imprenditori operanti su tutto il territorio nazionale, operazioni finanziarie e societarie tese a occultare il loro patrimonio ai creditori e al Fisco, svuotando il patrimonio delle aziende interessate trasferendolo ad altre di nuova costituzione, lasciando gli ingenti debiti in capo alle società originarie che, successivamente, venivano messe in liquidazione. Contestualmente alle misure cautelari personali, sono stati eseguiti sequestri preventivi di disponibilità finanziarie, alberghi, aziende, terreni e quote societarie per un valore complessivo di circa 15 milioni di euro;

- la scoperta di un collaudato sistema fraudolento in grado di garantire a diversi gruppi imprenditoriali la sottrazione al pagamento di imposte per oltre 220 milioni di euro e la contestuale elusione delle procedure esecutive e concorsuali. Lo schema delittuoso si basava sull'adozione di fittizi progetti di riorganizzazione aziendale o sulla predisposizione di bilanci non veritieri, che permettevano ai beneficiari dell'attività delinquenziale di frodare sistematicamente l'Erario, gli enti assistenziali e previdenziali, arrecando, altresì, danni economici alle imprese concorrenti. Contestualmente alle misure cautelari personali a carico di 11 soggetti sono stati sottoposti a sequestro preventivo 4 marchi registrati e 4 complessi aziendali, per un valore complessivo di circa 11 milioni di euro;

- l'individuazione di un primario gruppo imprenditoriale operante nella fornitura di lavoro temporaneo, le cui società si sottraevano sistematicamente agli obblighi di versamento delle imposte e dei contributi mediante indebite compensazioni d'imposta. La frode si basava sull'utilizzo di società "cartiere" formalmente estranee al gruppo, ma di fatto riconducibili agli indagati, le quali venivano "dotate" di un credito IVA inesistente (munito del visto di conformità di professionisti compiacenti) mediante false fatturazioni in acquisto ovvero artificiosamente indicato in dichiarazione; successivamente le società operative del gruppo stipulavano atto di "accollo" del debito (tributario o previdenziale) con le predette "cartiere", che provvedevano a compensarlo con il proprio credito inesistente. L'indagine, che ha fatto emergere la gestione, tramite prestanome, di oltre 30 società con 17.000 dipendenti e un fatturato di circa 400 milioni di euro, ha comportato l'esecuzione di 10 ordinanze di custodia cautelare e il sequestro di beni nei confronti dei 27 indagati per un ammontare di oltre 70 milioni di euro;

- l'individuazione di un'associazione per delinquere operante nel settore della commercializzazione dei prodotti tecnologici e informatici che ha realizzato una "frode carosello" transnazionale, basata sulla sistematica emissione di fatture per operazioni soggettivamente inesistenti per un importo di circa 500 milioni di euro, da parte di società "cartiere" amministrata da "prestanome". Alle indagini hanno dato un determinante impulso le riunioni di coordinamento investigativo presso la sede di Eurojust con gli organi collaterali di altri Stati membri, che hanno dato origine alla creazione di una Squadra Investigativa Comune. È stato adottato il sequestro preventivo di beni per un valore complessivo superiore a 83 milioni di euro, nei confronti di 16 soggetti gravemente indiziati dei reati di frode fiscale e bancarotta.

- una frode nel settore della commercializzazione di carburanti. L'indagine, avviata a seguito di accertamenti svolti nei confronti di numerosi distributori stradali che applicavano prezzi fuori mercato, ha consentito di denunciare, a vario titolo, 86 soggetti e di individuare 65 società coinvolte in un giro di fatture false di 235 milioni di euro da cui sono originati falsi crediti d'imposta per 26 milioni di euro. Il profitto illecitamente conseguito, corrispondente all'IVA evasa, veniva successivamente trasferito verso società con sede dichiarata all'estero (Cina, Hong Kong, Taiwan),

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

Nella tavola che segue sono riepilogati i risultati finanziari dell'attività antifrode comunicati dalla Guardia di finanza.

TAVOLA 3.15

RISULTATI DELL'ATTIVITÀ ANTIFRODE DELLA GUARDIA DI FINANZA

	2015	2016	2017	2018	2019
Risultati finanziari attività antifrode	18.324.132.182	32.557.192.929	33.973.334.626	38.352.111.979	39.040.216.373
Numero dei Controlli connessi a collaborazione internazionale o intracomunitaria	1.767	1.575	1.694	1.721	1.862

Fonte: Guardia di finanza

Nel complesso, i dati mettono in luce un aumento dei risultati finanziari dell'attività antifrode svolta dal Corpo, che passano da 38,3 miliardi nel 2018 a oltre 39 miliardi nel 2019 (+1,79 per cento).

Quanto alla collaborazione con altri Stati, nel corso del 2019 la Guardia di finanza ha rafforzato i rapporti con le amministrazioni estere incentivando il ricorso agli strumenti di mutua assistenza amministrativa e di cooperazione di polizia.

Nel settore delle imposte dirette e dell'IVA, rilevante è stato l'interscambio informativo sia con i Paesi dell'Unione Europea, agevolato dalle basi legali rispettivamente fornite dalla Direttiva 2011/16/UE e dal Reg. (UE) 904/2010, sia con i Paesi extra-UE, mediante l'utilizzo della Convenzione multilaterale sulla mutua assistenza amministrativa e degli accordi bilaterali stipulati dall'Italia con le altre giurisdizioni.

I controlli connessi agli scambi informativi con l'estero, nel 2019 sono stati complessivamente 1.862, con un aumento del 8,19 per cento rispetto all'anno precedente. Di questi, 1.297 sono stati oggetto di mutua assistenza amministrativa in materia di IVA e 565 in materia di imposte dirette (di cui, rispettivamente, sono 420 e 349 le istanze originate dal Corpo alle Autorità competenti estere).

nonché verso società "cartiere" operanti nell'area campana, dove veniva prelevato in contanti presso i locali uffici postali. Contestualmente alle misure cautelari personali, è stato eseguito un sequestro preventivo di 37 milioni di euro; - una ulteriore frode attinente al settore della commercializzazione di prodotti petroliferi. Le indagini, che hanno interessato 19 persone fisiche e 14 società, hanno permesso di dimostrare la costituzione di società "cartiere" che si accreditavano falsamente come "esportatori abituali", mediante la presentazione ai propri fornitori di false "lettere d'intento", al fine di acquistare prodotti petroliferi, per un valore di oltre 210 milioni di euro, senza l'addebito dell'IVA. Successivamente, i carburanti venivano ceduti a prezzi altamente concorrenziali a depositi commerciali e/o distributori stradali ("pompe bianche") ubicati su tutto il territorio nazionale. Contestualmente alle misure cautelari personali è stato eseguito un decreto di sequestro preventivo, anche per equivalente, per un ammontare di oltre 48 milioni di euro; - la scoperta di una frode fiscale, ideata da un consulente fiscale, realizzata mediante società operanti nel settore dell'edilizia, formalmente amministrate da prestanome, che hanno contabilizzato costi fittizi per 34 milioni di euro, emesso fatture per operazioni inesistenti per oltre 9 milioni di euro, effettuato indebite compensazioni di debiti tributari con crediti inesistenti per 4 milioni di euro, e omesso il versamento di contributi previdenziali ed assistenziali riferibili agli oltre 300 dipendenti nel tempo assunti e impegnati in diversi cantieri in Lombardia, Piemonte ed Emilia Romagna. Contestualmente alle misure cautelari personali, sono stati eseguiti sequestri preventivi di disponibilità finanziarie, polizze assicurative, immobili, autovetture e quote societarie per un valore complessivo di oltre 19 milioni di euro; - l'individuazione di una frode fiscale nel settore del commercio dei metalli, che ha coinvolto – a vario titolo – 29 persone, 26 società con sede in Italia e in Ungheria e 7 imprese individuali. Grazie ad un giro di fatture false complessivamente quantificato in oltre 140 milioni di euro, è stato dissimulato l'acquisto "in nero", a prezzi molto più convenienti rispetto a quelli di mercato, di beni successivamente reimmessi nel circuito economico con margini di guadagno ampiamente superiori alla media ed è stata realizzata un'evasione all'IVA per circa 16 milioni di euro, "spostando" l'obbligazione tributaria in capo a soggetti privi di consistenza patrimoniale che non versavano pagavano le imposte dovute. La monetizzazione dei profitti illeciti avveniva grazie a conti correnti aperti in Ungheria, ove i responsabili della frode si recavano regolarmente a prelevare il contante da riportare in Italia attraverso il confine italo-sloveno.

LE ENTRATE DELLO STATO

Inoltre, in data 29 novembre 2019 è stata stipulata una Convenzione con l’Agenzia delle entrate in materia di scambio automatico di informazioni in materia fiscale in ottemperanza all’art.16-*sexies* d.l. n. 119 del 2018 grazie alla quale la Guardia di finanza può richiedere, per finalità di analisi del rischio di evasione e di controllo tributario, una pluralità di elementi ed elaborazioni derivanti dalle informazioni che l’Agenzia delle entrate riceve nell’ambito dello scambio automatico di informazioni in materia fiscale, in virtù degli accordi sottoscritti dall’Italia in ambito internazionale.

La collaborazione con gli Organi collaterali è avvenuta anche attraverso l’utilizzo di strumenti diversi dalla mutua assistenza amministrativa su richiesta e spontanea. Infatti, il Corpo ha fornito supporto al Dipartimento delle Finanze nella valutazione delle giurisdizioni estere soggette ai processi di *Peer Review* dal Global Forum dell’OCSE e ha favorito, in ambito Iva, la partecipazione di proprio personale al *network* “Eurofisc”, allo scopo di velocizzare e ottimizzare l’interscambio informativo con gli altri Paesi membri dell’Unione Europea.

3.6.2. L’attività antifrode dell’Agenzia delle entrate

Nel corso dell’anno 2019, i fenomeni di frode fiscale più gravi e insidiosi riscontrati dall’Agenzia delle entrate, sia dal punto di vista della diffusione sul territorio nazionale, che in termini di perdita di gettito, sono riferiti alle seguenti fattispecie:

- Indebitate compensazioni di crediti IVA inesistenti, anche attraverso l’abuso dell’istituto dell’accollo;
- Frodi realizzate attraverso l’utilizzo di false dichiarazioni d’intento;
- Frodi intracomunitarie (c.d. *MTIC Fraud - Missing Trader Intra-CommunityFraud*);
- Utilizzo fraudolento di crediti ricerca e sviluppo.

È utile, quindi, soffermarsi partitamente sui suddetti fenomeni.

Le indebitate compensazioni di crediti IVA inesistenti, anche attraverso l’abuso dell’istituto dell’accollo

Nell’anno 2019 è proseguita l’attività di prevenzione delle indebitate compensazioni di crediti d’imposta eseguite tramite modello F24, attraverso l’analisi e l’individuazione dei fenomeni che presentano significativi profili di rischio.

Oltre a perseguire tali comportamenti fraudolenti nell’ambito dell’ordinaria attività di controllo, la procedura informatica di supporto alla gestione dei modelli F24 è stata configurata affinché, in modo completamente automatizzato, fosse inibito l’utilizzo in compensazione dei suddetti crediti IVA.

Nella tabella seguente sono riportati i dati dei modelli F24 intercettati e scartati in fase di controllo preventivo dalla suddetta specifica procedura, che altrimenti sarebbero risultati perfezionati.

TAVOLA 3.16

INDEBITE COMPENSAZIONI DEI CREDITI DI IMPOSTA

N. operazioni scartate	N. soggetti coinvolti	Importo compensazioni scartate
631	205	13,6 milioni di euro

Il numero di soggetti coinvolti è superiore al numero di soggetti che avevano dichiarato i crediti IVA inesistenti, in quanto in alcuni casi è emerso che i tentativi di compensazione fraudolenta erano finalizzati al pagamento di debiti tributari e contributivi di soggetti terzi. Pertanto, l’attività di prevenzione di cui trattasi ha consentito anche di contrastare l’utilizzo fraudolento dell’istituto dell’accollo dei debiti tributari, previsto dall’art. 8 della legge n. 212 del 2000. Nelle situazioni patologiche riscontrate, tale istituto è stato utilizzato per effettuare il pagamento in compensazione di debiti contributivi o erariali di accollati-utilizzatori con crediti

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

IVA inesistenti riferibili a soggetti terzi, accollanti-coobbligati, che li hanno precedentemente creati in modo artificioso esponendoli nella dichiarazione IVA.

L'attività di analisi svolta dal Settore contrasto illeciti dell'Agenzia ha permesso di quantificare l'entità e la pericolosità della fenomenologia in argomento individuando, per il periodo d'osservazione 2017-2018 (fino a giugno), oltre 300 soggetti coobbligati che risultano aver effettuato compensazioni indebite a favore di circa 3.000 utilizzatori. L'analisi ha permesso di individuare anche oltre 200 professionisti coinvolti nell'invio delle deleghe di pagamento, qualificabili quali veri e propri agevolatori della frode.

La successiva attività di contrasto avviata, svolta anche in collaborazione con il Nucleo Speciale Entrate della Guardia di finanza con cui è stato condiviso il progetto, ha portato - allo stato - a contestazioni di crediti indebiti utilizzati in compensazione per circa 300 milioni¹⁰⁰ di euro.

Anche a mente di tale attività - per sua natura sviluppata *ex post* rispetto alla commissione dell'illecito - è stato sviluppato un dispositivo di prevenzione e contrasto tempestivo dei fenomeni caratterizzati dall'utilizzo in compensazione di crediti IVA fittizi. In particolare, nei primi mesi del 2019 è stato avviato uno specifico progetto di portata nazionale (c.d. Operazione "ghost fuel"), che ha consentito di individuare, tra l'altro, numerosi casi in cui erano stati artificialmente creati crediti IVA in capo a soggetti per i quali è stata accertata l'inesistenza delle sedi legali dichiarate e l'insussistenza delle operazioni di acquisto da cui sarebbero derivati i crediti IVA e nell'ambito del quale sono stati intercettati e bloccati crediti inesistenti per quasi 1 miliardo di euro prima del loro utilizzo in compensazione.

Nel dettaglio, grazie all'incrocio dei dati indicati nelle dichiarazioni IVA e nei modelli IVA TR (utilizzo delle eccedenze di credito IVA infrannuale) con le informazioni desunte dalle comunicazioni dei dati delle fatture emesse e ricevute (c.d. *Spesometro*) e dalla fatturazione elettronica, è stato possibile individuare tempestivamente le situazioni a maggior rischio (esposizione in dichiarazione di crediti IVA incoerenti coi dati di fatturazione, e verosimilmente destinati ad essere utilizzati in compensazione). Ricontrata l'inesistenza del credito IVA indicato nelle dichiarazioni, è stata immediatamente inibita la possibilità, per i soggetti coinvolti, di trasmettere modelli di delega F24 con importi in compensazione, salvaguardando quindi gli interessi erariali e prevenendo la perdita di gettito.

In questo modo sono stati individuati n. 124 soggetti che avrebbero potuto utilizzare in compensazione crediti IVA per importi molto consistenti, in quanto, in apparenza, regolarmente dichiarati e dotati di visto di conformità, ma in realtà rivelatisi inesistenti.

Un ulteriore fenomeno di frode legato alle indebite compensazioni è quello caratterizzato dall'utilizzo di tale meccanismo per comprimere (illecitamente) il costo del lavoro, in settori in cui tale fattore produttivo risulta di particolare rilievo. Tale fenomenologia, sotto osservazione da anni, mostra profili di particolare gravità sotto il profilo socioeconomico, caratterizzandosi per la concentrazione di illeciti di varia natura (fiscale, previdenziale, giuslavoristica, societaria, ecc.) e per avere permeato diffusamente determinati settori (logistica, trasporti, lavorazione carni, pulizie industriali, edilizia, multiservizi, cooperazione sociale, ecc.). L'azione di contrasto è ordinariamente esercitata mediante l'esecuzione di singole indagini, particolarmente impegnative in termini di risorse, per la complessità delle dinamiche da indagare e per la numerosità dei soggetti di volta in volta coinvolti. Il che determina l'esecuzione di un numero di controlli inevitabilmente limitato a fronte della vastità ipotizzabile del fenomeno.

Anche per tale ragione, le analisi e le attività istruttorie promosse dall'Agenzia hanno condotto alla definizione di nuovi presidi normativi, introdotti tutti nel corso del 2019 con il decreto-legge 26 ottobre 2019 n. 124.

¹⁰⁰ Come già ricordato nel paragrafo 1.3.1, in virtù di quanto emerso da tale attività, il Legislatore ha inteso esplicitamente vietare, con l'art. 1 del decreto-legge 26 ottobre 2019 n. 124, la compensazione di crediti in caso di accollo del debito altrui. La norma citata riprende quanto già indicato dall'Agenzia delle entrate nella Risoluzione n. 140 del 15 novembre 2017.

LE ENTRATE DELLO STATO

In particolare, con riferimento a quest'ultima fenomenologia, l'art. 4 ha previsto specifiche misure di contenimento¹⁰¹; mentre, più in generale, l'art. 3 amplia alcune limitazioni già previste per il campo IVA¹⁰², e l'art. 2 inibisce le compensazioni ad opera di partite IVA chiuse d'ufficio a seguito di riscontri di elementi sostanziali di frode¹⁰³.

Le frodi realizzate attraverso l'utilizzo di false dichiarazioni d'intento

Particolarmente diffuso su tutto il territorio nazionale è il fenomeno delle frodi IVA connesse all'utilizzo di false dichiarazioni d'intento. Tali dichiarazioni vengono utilizzate per effettuare acquisti senza IVA da parte di società create *ad hoc*, e intestate a prestanome, che non adempiono agli obblighi di versamento dell'IVA e immettono beni sottocosto sul mercato, creando un danno all'erario e forti squilibri alle regole della libera concorrenza. Nel 2019, il fenomeno descritto ha interessato, principalmente, i settori dell'elettronica di consumo, del commercio di autoveicoli e di quello di carburanti per motori.

L'Agenzia ha impegnato risorse specializzate per l'individuazione e il contrasto di tali fenomeni, proseguendo un progetto, avviato nel 2017, che prevede l'individuazione tempestiva dei falsi esportatori abituali e l'invio di *warning letters* ai soggetti cedenti; l'attività è mirata ad interrompere tempestivamente il flusso di fatturazione senza IVA tutelando gli interessi erariali.

Nel corso del 2019, sono stati oggetto di attività di verifica diretta falsi esportatori abituali per un *plafond* totale indicato nelle dichiarazioni di intento di oltre 240 milioni di euro.

Nel dettaglio, l'analisi e la conseguente individuazione dei falsi esportatori abituali sono stati realizzati mediante l'esame di una pluralità di informazioni, quali gli indicatori di rischio propri dei soggetti esaminati (dichiarazioni fiscali, atti del registro e versamenti di imposte), nonché dei rapporti intercorsi con operatori esteri (bollette doganali e modelli *Intrastat*) e con operatori nazionali (dati fattura e fatturazione elettronica). A seguito della verifica dello *status* di esportatore abituale, mediante accessi mirati e inviti di comparizione, sono state inviate *warning letter* ai soggetti che avevano ricevuto dichiarazioni di intento da falsi esportatori, invitandoli a non emettere fatture senza IVA nei confronti di tali soggetti.

La problematica delle false lettere di intento è emersa specificamente nell'azione di contrasto alle frodi fiscali nel mondo dei carburanti. Nel corso del 2019, il fenomeno è stato affrontato sia dal punto di vista dell'analisi del rischio che in termini operativi, in quanto l'Italia continua ad essere interessata da importanti traffici fraudolenti su grandi volumi di carburanti per

¹⁰¹ L'art. 4 del decreto legge 26 ottobre 2019, n. 124, prevede l'obbligo per il committente – per appalti superiori a 200.000 euro - di richiedere all'impresa appaltatrice o affidataria e alle imprese subappaltatrici, obbligate a rilasciarla, copia delle deleghe di pagamento relative al versamento delle ritenute (per cui è vietata la compensazione) ai fini del riscontro dell'ammontare complessivo degli importi versati dalle imprese; stabilisce che il committente è tenuto a sospendere il pagamento dei corrispettivi maturati dall'impresa appaltatrice o affidataria nel caso di mancata trasmissione o nel caso risultino omessi o insufficienti versamenti; estende l'inversione contabile in materia di Iva (*reverse charge*) alle prestazioni effettuate mediante contratti di appalto, subappalto, affidamento a soggetti consorziati o rapporti negoziali comunque denominati, che vengono svolti con il prevalente utilizzo di manodopera presso le sedi di attività del committente e con l'utilizzo di beni strumentali di proprietà del committente. [Tale ultima disposizione non è ancora efficace, in quanto subordinata all'autorizzazione del Consiglio dell'Unione europea, come previsto dall'art. 395 della direttiva 2006/112/CE].

¹⁰² L'art. 3 del decreto-legge 26 ottobre 2019, n. 124, limita la possibilità di compensare per importi superiori a 5.000 euro annui solo a partire dal decimo giorno successivo a quello di presentazione della dichiarazione o dell'istanza da cui emerge il credito, ed estende l'obbligo di utilizzare modalità di pagamento telematiche a tutti i soggetti che intendono effettuare la compensazione. Tale limitazione, già prevista per i crediti IVA, è estesa, quindi, anche ai crediti relativi alle imposte sui redditi e alle relative addizionali, alle imposte sostitutive delle imposte sui redditi e all'imposta regionale sulle attività produttive. Inoltre, la norma estende a tutti i soggetti che intendono effettuare la compensazione, e non solo ai soggetti titolari di partita IVA, l'obbligo di utilizzare modalità di pagamento telematiche, tramite F24. In tal modo, si rende possibile per l'Amministrazione finanziaria un controllo tempestivo circa la coerenza della compensazione con i dati dichiarativi e l'eventuale scarto delle deleghe di pagamento contenenti crediti non esposti in dichiarazione.

¹⁰³ L'art. 2 del decreto-legge 26 ottobre 2019, n. 124, introduce un sistema automatico di inibizione della possibilità di compensare crediti ai sensi dell'art. 17 del decreto legislativo 9 luglio 1997, n. 241, in caso di cessazione della partita IVA, o esclusione della stessa dalla banca dati dei soggetti che effettuano operazioni intracomunitarie, ai sensi dell'art. 35, comma 15-bis, del decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 633.

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

autotrazione ceduti ad un prezzo inferiore a quello ordinariamente praticabile, se non addirittura sotto costo. Questo avviene soprattutto attraverso l'evasione dell'IVA e dell'accisa, sfruttando le pieghe della legislazione sulla libera circolazione dei prodotti tra i Paesi dell'Unione europea.

Al riguardo è proseguita l'attività di controllo, coordinata con la Guardia di finanza, mirata a dare concreta attuazione all'art. 1, comma 919, della legge di stabilità 2018, che prevede la pianificazione di un piano straordinario di controlli, per il triennio 2018-2020, finalizzato al contrasto dell'evasione e delle frodi nel settore della commercializzazione e distribuzione dei carburanti.

L'attenzione si è concentrata essenzialmente sui fenomeni di frode realizzati attraverso l'effettuazione di acquisti intracomunitari e con emissione di false lettere di intento. L'analisi congiunta, realizzata utilizzando i dati contenuti nelle banche dati in possesso dei due enti e quelli scambiati nell'ambito del gruppo europeo *Eurofisc*, ha consentito di individuare un gruppo di soggetti considerati a rischio frode, tra i quali sono state selezionate le posizioni di maggiore interesse ai fini del controllo, tuttora in corso.

Per l'analisi sono stati utilizzati anche i dati fiscali raccolti a seguito dell'entrata in vigore, dal 1° luglio 2018, della fatturazione elettronica. Ulteriori elaborazioni sono state già programmate per il 2020, al fine di rendere più tempestiva e efficace l'attività di analisi del rischio nel settore citato.

Nel 2020 proseguirà quindi l'attività di monitoraggio e analisi di rischio nel settore considerato, che dovrà tener conto dell'impatto delle nuove previsioni legislative introdotte dall'art. 6 del decreto-legge 26 ottobre 2019 n. 124.

Le frodi intracomunitarie (c.d. MTIC Fraud - Missing Trader Intra-Community Fraud)

Nel 2019 permangono rilevanti criticità sul fronte delle operazioni intracomunitarie, regime fiscale tradizionalmente utilizzato per la realizzazione di operazioni a catena (c.d. frodi carosello), finalizzate all'evasione IVA e, molto spesso, all'immissione sul mercato di beni e servizi a prezzi inferiori di quelli possibili in libera e leale concorrenza.

Considerati gli enormi volumi delle transazioni, nel corso dell'anno sono stati valorizzati i dati e le informazioni scambiate nell'ambito del gruppo EUROFISC, *network* europeo per la lotta alle frodi istituito dall'art. 33 del Reg. UE 904/2010.

Al fine di contrastare tali fenomeni, l'Amministrazione fiscale italiana sta investendo sempre maggiori risorse, intervenendo nelle fasi principali della catena di approvvigionamento fraudolenta attraverso misure di tipo nazionale e internazionale:

- a livello nazionale, l'Agenzia ha sviluppato un nuovo e più efficiente strumento informatico, mirato ad intercettare gli operatori fraudolenti e avviare il processo di cessazione d'ufficio della partita IVA (cd. "St.A.F."): con tale applicativo si è inteso istituire una piattaforma informatica di presidio avverso gli operatori fraudolenti (tipicamente, "missing trader" o "defaulter"), utilizzabile da parte di tutte le strutture dell'Agenzia, sia centrali che locali. Attualmente, l'applicativo è stato condiviso anche con la Guardia di finanza;
- a livello europeo, è stato avviato un progetto che prevede l'attivazione di controlli simultanei con Amministrazioni di diversi Paesi dell'Unione europea, al fine di attuare una nuova strategia di contrasto che vede nel coinvolgimento dei fornitori esteri ("conduit company") il tratto qualificante del progetto stesso. Principale obiettivo di tale strategia, opportunamente condivisa con le Autorità fiscali estere, è quello di rendere consapevoli in tempo reale le "conduit company" comunitarie dei rischi connessi alle potenziali vendite verso soggetti "missing trader" o "defaulter" nazionali, inducendole in tal modo a evitare le transazioni con gli operatori fraudolenti o, in alternativa, ad applicare l'IVA nazionale¹⁰⁴. Il progetto ha già determinato significativi risultati in termini di riduzione delle cessioni verso operatori

¹⁰⁴ Si rammenta che il sistema fraudolento si basa, da un lato, sul regime di non imponibilità che le disposizioni in materia di IVA intracomunitaria assegnano, al verificarsi di alcune condizioni, alle cessioni di beni da un Paese all'altro all'interno dell'Unione Europea e, dall'altro, sull'omesso versamento dell'IVA da parte di una società fittizia ("missing trader" o "defaulter") al momento della successiva cessione interna.

LE ENTRATE DELLO STATO

fraudolenti nazionali e, inoltre, è oggetto di ulteriori approfondimenti da parte di altri Paesi membri ai fini di una sua estensione e utilizzabilità attraverso i nuovi strumenti di cooperazione previsti dalle recenti modifiche al Reg. 904/2010.

L'utilizzo fraudolento di crediti ricerca e sviluppo

Altro fenomeno di notevole gravità è quello dell'utilizzo abusivo e fraudolento dei crediti ricerca e sviluppo, manifestatosi in tutta la sua rilevanza nel 2019 e che risulta in forte crescita, anche per via degli interventi normativi che stanno limitando le frodi in altri settori.

In sintesi, l'art. 1 del decreto-legge n. 70/2011 istituiva, sperimentalmente per il biennio 2011-2012, un credito d'imposta a favore di imprese finanziatrici di progetti di ricerca in Università o enti pubblici di ricerca. Questi ultimi avrebbero potuto decidere di sviluppare i progetti loro commissionati in associazione/consorzio/*joint venture*, o mediante altre forme di collaborazione, con altre strutture di ricerca, anche private, da essi selezionate tra quelle di equivalente livello scientifico. L'impresa che finanziava tali enti di ricerca poteva fruire di un credito d'imposta corrispondente al 90 per cento dell'investimento, nei limiti in cui questo eccedeva la media dei costi sostenuti in ricerca nel triennio 2008-2010. Il credito d'imposta sarebbe stato fruibile in tre quote annuali a decorrere dall'anno di effettuazione dell'investimento stesso.

Per il periodo 2015-2019, l'art. 3 del decreto-legge n. 145/2013 e le disposizioni applicative contenute nel decreto interministeriale 27 maggio 2015, prevedono il riconoscimento alle imprese di un credito di imposta di diversa entità (25 o 50 per cento) in relazione alle diverse tipologie di spese sostenute nell'ambito della ricerca scientifica, nei limiti dell'incremento rispetto a quanto investito nel triennio 2012-2014. In ogni caso l'agevolazione in commento, come quella vigente per il biennio 2011-2012, è automatica ed immediata (salvo sempre l'onere del contribuente di darne indicazione in sede di dichiarazione annuale), e prevede l'utilizzo del credito di imposta esclusivamente in compensazione con debiti tributari.

Le attività di indagine concluse hanno consentito di individuare cinque organismi di ricerca che simulavano la stipula di contratti di ricerca con 400 società clienti, al fine di procurare loro illegittimamente le agevolazioni fiscali. L'ammontare dei crediti d'imposta così maturati dai clienti, destinati ad essere utilizzati in compensazione *ex art. 17* del decreto legislativo n. 241/1997 ammonta complessivamente a circa 76 milioni di euro.

Nel 2019 è stato creato uno specifico gruppo di lavoro per l'individuazione e il contrasto dei nuovi fenomeni di frode realizzati attraverso la creazione e il successivo utilizzo di falsi crediti di ricerca e sviluppo.

Quanto all'attività di cooperazione internazionale e ai controlli multilaterali su casi di frode, l'impegno dell'Agenzia delle entrate sui tavoli internazionali connessi al contrasto delle frodi fiscali e all'evasione transnazionale è stato costante. L'Agenzia è presente, insieme alla Guardia di finanza e all'Agenzia delle dogane e dei monopoli, sulla piattaforma *EUROFISC*, che scambia dati e informazioni per la tempestiva individuazione di soggetti coinvolti in frodi intracomunitarie, partecipa attivamente a specifici gruppi di lavoro promossi dalla Commissione Europea e dall'OCSE e segue diversi controlli multilaterali attivati, sia in ambito IVA che imposte dirette, in materia di frodi fiscali. In particolare, nel corso dell'anno, sono stati gestiti oltre 15 controlli multilaterali su varie tematiche e in vari settori economici.

Con specifico riferimento al gruppo *EUROFISC*, l'Agenzia è attiva su cinque differenti *working fields*, dal primo gennaio 2020 coordina con un proprio funzionario il *working field n. 1* sulle *MTIC Fraud* e per tutto il 2019 ha partecipato all'*operational team* per la realizzazione del *TNA (Transaction Network Analysis)*, sistema informatico di *social network analysis* sviluppato dalla Commissione per supportare il gruppo nella lotta alle frodi IVA.

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

3.6.3. L'attività antifrode dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli

Settore doganale

I controlli antifrode che coinvolgono l'Agenzia delle dogane e dei monopoli nell'ambito di collaborazioni unionali e internazionali, trovano fondamento in molteplici disposizioni di mutua assistenza e cooperazione finalizzate alla corretta applicazione della normativa doganale.

Riguardo al Reg. (CEE) 515/1997 (in materia di collaborazione tra Stati Membri e tra questi e la Commissione Europea - Ufficio Europeo Lotta alla Frode, OLAF), le principali attività di prevenzione e contrasto alle violazioni doganali in materia di dazi, IVA e altri diritti, si sono concretizzate anche nel 2019 con la trattazione delle comunicazioni di mutua assistenza diramate dall'OLAF agli Stati Membri (comunicazioni AM) su operazioni di sospettata o accertata violazione di norme doganali, prevalentemente pertinenti l'aggiramento di misure antidumping.

In corso d'anno, sono state ricevute e trattate 44 nuove comunicazioni AM e n. 24 seguiti di AM pregresse, pertinenti in maggioranza a fattispecie di violazione per aggiramento di dazi *antidumping* attraverso false dichiarazioni riguardanti il Paese di origine dei prodotti o false dichiarazioni riguardanti la classificazione doganale dei prodotti stessi, in maggioranza provenienti, relativamente ai Paesi Terzi, dal Sud-est asiatico.

Per quanto invece riguarda l'applicazione della Convenzione stipulata con Atto del Consiglio 18.12.1997 ex art. K3 del Trattato, c.d. "Convenzione di Napoli II" (per lo scambio di informazioni tra Autorità doganali e giudiziarie), nel 2019 sono stati trattati n. 100 fascicoli, di cui n. 44 inviati ai Paesi membri partner dall'Agenzia e n. 66 ricevuti dall'Agenzia dagli altri Stati membri (passivi).

Come già evidenziato, l'Agenzia effettua controlli sulle merci in importazione, esportazione e transito, avvalendosi di una metodologia di controllo selettivo delle dichiarazioni doganali tramite il Circuito doganale di controllo (CDC) integrato dall'analisi dei rischi.

In particolare, attraverso il "Gruppo specialistico di intervento e supporto nazionale", che svolge investigazioni e attività di polizia giudiziaria delegate in relazione a violazioni di profilo tributario ed extra-tributario, sono state avviate attività strategiche per combattere le distorsioni, in costante crescita, legate in particolare all'illecito utilizzo del c.d. "Regime doganale 42", che consente di importare merce in uno Stato membro con impegno ad assolvere l'IVA successivamente, presso altro Stato membro, nella fase di immissione in consumo della merce. Le frodi nel settore specifico si confermano di larga diffusione presso numerosi Stati membri dell'UE. In tale settore nel mese di luglio 2019 si è conclusa l'Operazione Doganale Congiunta "Poseidon", coordinata dall'Italia con la partecipazione delle Amministrazioni doganali di dodici Stati Membri dell'Unione Europea oltre l'OLAF ed EUROPOL, che ha consentito un consistente recupero di entrate fiscali nonché il blocco di importazioni di prodotti contraffatti e/o sottofatturati.

Attesa la rilevanza internazionale dell'evasione realizzata nel contesto del "Regime 42", si è resa necessaria la costituzione di una Squadra Comune di Investigazione (J.I.T.), finalizzata al contrasto di determinate organizzazioni criminali individuate nel corso delle investigazioni.

Altra attività di rilievo ha interessato il settore della telefonia e le c.d. frodi carosello, perpetrate attraverso il coinvolgimento di numerose società dislocate in vari Stati membri e il ricorso ad operazioni commerciali complesse, in molti casi facendo ricorso anche a *missing traders*.

Per contrastare le distorsioni derivanti dall'illecito utilizzo del "Regime 42" su merci di origine cinese, nel corso del 2019 è stata pianificata l'operazione doganale congiunta (JCO) – tuttora in corso - denominata "SNAKE II". Allo stato – come riferito dall'Agenzia - non è dato quantificare i risultati complessivamente conseguiti in termini di maggiori tributi (dazi e IVA) recuperati, essendo ancora in corso le attività di controllo presso gli operatori destinatari finali della merce nonché la fase *post* operativa finalizzata al recupero dei tributi evasi.

Con riferimento specifico all'attività di prevenzione e repressione della "sottofatturazione", riferita alle dichiarazioni presentate al momento dell'importazione, nella tavola che segue si riportano i risultati conseguiti nel 2019.

LE ENTRATE DELLO STATO

TAVOLA 3.17

ESITI DELL'ATTIVITÀ DI CONTRASTO DELLE SOTTOFATTURAZIONI

	2019
Numero di irregolarità/schede difformi	3.426
Maggiori diritti accertati*	7.537.075
Sanzioni	25.669.693
Numero di notizie di reato	20

* dato provvisorio

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

Quanto alle frodi in materia di IVA rilevate dall'Agenzia delle dogane e dei monopoli, si evidenziano, nella tavola che segue, le violazioni constatate nel quinquennio 2015-2019.

TAVOLA 3.18

ATTIVITÀ DI CONTROLLO DELL'AGENZIA DELLE DOGANE
FRODI RILEVATE

	2015	2016	2017	2018	2019
Frodi carosello e false fatturazioni interne (IVA Intracomunitaria) ⁽¹⁾	1.363,0	946,6	1.012,0	1.215,4	1.125,3
Numero false fatturazioni ⁽²⁾	2.546	4.264	3.338	4.330	3.426

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

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

Fonte: Agenzia delle dogane

L'azione di contrasto dell'evasione tributaria si interseca con altre attività istituzionali che, sebbene non riconducibili all'attività di gestione dei tributi, sono a questa strettamente connesse, come ad esempio la lotta alle contraffazioni ed il contrasto del riciclaggio monetario internazionale.

L'Unità di Informazione Finanziaria della Banca d'Italia (UIF) ha reso pubblica – nel Rapporto Annuale presentato a maggio del 2019 per l'anno 2018 - la collaborazione in essere con l'Agenzia, segnalando che il controvalore dei flussi finanziari opachi o irregolari finora individuati tra Italia/U.E. ed Ungheria, con successivo trasferimento verso la Cina e Hong Kong, ammonta ad oltre 1,5 miliardi di euro, quali proventi delle frodi fiscali e dei reati tributari connessi al meccanismo della sottofatturazione.¹⁰⁵

Settore accise (fiscalità petrolifera)

Le tipologie di frodi più rilevanti perpetrate nel settore della commercializzazione e distribuzione dei carburanti riguardano sostanzialmente (a) le frodi IVA, (b) il contrabbando dei c.d. *Designer Fuels Fraud* (CODICE EST) nonché (c) le frodi accise attuate mediante false denaturazioni.

a) *Frodi IVA sui carburanti*

¹⁰⁵ I trasferimenti sono costituiti da versamenti in contanti presso le banche ungheresi ove le aziende "collettrici" e "cedenti" hanno aperto conti correnti ed i relativi flussi valutari sono da riferire oltre che a transazioni che hanno riguardato l'Italia, anche a scambi commerciali tra compagnie cino-ungheresi e aziende tedesche, francesi e spagnole, oltre che greche, della Repubblica Ceca e della Slovacchia.

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

Tali frodi avvengono normalmente mediante utilizzo di (i) false dichiarazioni di intento o di (ii) *missing trader* (c.d. frodi carosello).

La prima fattispecie di frode viene posta in essere attraverso l'utilizzo, da parte di un "falso" esportatore abituale, di dichiarazioni d'intento con le quali lo stesso manifesta l'intenzione di avvalersi della facoltà di effettuare acquisti o importazioni senza applicazione dell'imposta.

In altri casi, in particolare all'atto del primo acquisto di prodotto energetico da un cedente estero, la frode IVA viene realizzata interponendo soggetti fittizi creati *ad hoc* – *missing trader* e società *buffer* – tra il cedente estero e il reale acquirente. In tale contesto il *missing trader* viene interposto allo scopo di realizzare scambi commerciali esclusivamente "cartolari" che permettano di "abbattere" l'imposta attraverso il mancato assolvimento degli obblighi fiscali di versamento e, spesso, di diminuire l'imponibile "sottofatturando" le operazioni.

Le due tecniche sopra descritte, constatate nel corso del 2019, sono state poste in essere utilizzando, in maniera distorta e strumentale, la normativa IVA relativa sia agli acquisti di beni e servizi senza applicazione dell'imposta prevista per i c.d. esportatori abituali – art. 1, comma 1, lett. a) del dl 746/1983 e art. 8, comma 1, lett. c) del d.P.R. 633 del 1972 –, sia al meccanismo del *reverse charge* (art. 17 del D.P.R. 633 del 1972) sugli acquisti intracomunitari.

b) *Contrabbando dei c.d. Designer Fuels Fraud (CODICE EST)*;

La frode in parola ha l'obiettivo di eludere i vincoli di circolazione e deposito – che gravano non sugli oli lubrificanti ma soltanto sui prodotti energetici elencati dall'art. 21, comma 10, del T.U.A. (c.d. prodotti sensibili) – al fine di introdurre nel territorio nazionale prodotti energetici sensibili per poi rivenderli senza il pagamento dell'accisa e dell'IVA.

Particolarmente insidiosa si è rivelata la frode perpetrata attraverso l'attribuzione ai prodotti energetici di cui al citato art. 21, comma 10, di un codice di nomenclatura combinata (NC) non appropriato (ad es., si utilizzano oli lubrificanti, solventi e diluenti o oli pesanti a base di oli vegetali per "camuffare" il gasolio).

In relazione ai prodotti energetici impiegati per la carburazione, una tra le più insidiose frodi in materia di accise (sia in termini di quantità di prodotto e di conseguente imposta evasa, sia sotto profili diversi, quale, tra gli altri, il coinvolgimento della criminalità organizzata) è quella riguardante gli oli minerali/gasolio provenienti dai Paesi dell'Europa centro-orientale (c.d. *Designer Fuels Fraud*), che vengono immessi in consumo senza il pagamento dell'accisa e della relativa IVA, eludendo gli specifici vincoli di circolazione e deposito previsti dalla normativa unionale per i prodotti energetici destinati alla carburazione e/o alla combustione. In tal caso, i prodotti energetici provenienti da depositi ubicati in Paesi dell'Europa centro-orientale – in particolare, Slovacchia, Slovenia, Belgio e Polonia – attraverso l'interposizione di diverse società "fantasma" formalmente residenti in vari Paesi europei, vengono impiegati sul territorio italiano tal quali o miscelati con gasolio, come carburanti per motore in sostituzione del gasolio stesso, senza il pagamento della relativa accisa e delle altre imposte dovute (IVA) in territorio nazionale.

Attesa la rilevanza del fenomeno fraudolento in esame, l'Agenzia ha adottato diverse misure di contrasto sia in ambito nazionale che unionale.

In ambito nazionale è stato adottato, già dall'anno 2014, un sistema denominato "Codice EST" che permette di monitorare il fenomeno ed indirizzare al meglio l'attività di controllo delle Strutture periferiche, anche mediante la trasmissione di specifici *alert* per l'effettuazione di controlli mirati sul territorio. Avvalendosi di tale sistema di monitoraggio, è stato accertato che i luoghi di consegna sono localizzati, in pratica, su quasi tutto il territorio nazionale (anche se le Regioni maggiormente interessate sono risultate la Campania, il Lazio, la Sicilia e l'Emilia-Romagna).

Dalle indagini effettuate è emerso che le principali società dedite all'acquisto – in termini di quantità di prodotto acquistato – delle partite di prodotto spedite dall'Europa centro-orientale e destinate in Italia, risiedono in Paesi dove non esistono limiti ai pagamenti in denaro contante (quali, ad esempio, Cipro, Germania, Slovenia, Austria, Paesi Bassi, Croazia e Regno Unito). La possibilità che le transazioni economiche siano regolate con il pagamento in denaro contante ha indotto l'Agenzia a ritenere, tra le ipotesi investigative, che vi rientrino anche i reati di riciclaggio e di auto-riciclaggio.

LE ENTRATE DELLO STATO

Lo scenario appena descritto – ovvero quello di società acquirenti che operano in Paesi che ammettono transazioni commerciali in denaro contante – è sintomatico, secondo i modelli di analisi del rischio elaborati dall’Agenzia, di un mercato (dei prodotti energetici) che presenta specifiche vulnerabilità legate alla penetrazione degli interessi economici della criminalità organizzata.

In aggiunta all’attivazione del citato codice operativo unico (“Codice EST”) sono state sviluppate specifiche sinergie con altri soggetti istituzionali. Durante l’anno 2019, anche grazie allo scambio di informazioni con le collaterali Strutture estere, l’Agenzia ha accertato un’evasione di accise stimabile nella cifra di oltre 13 milioni di euro, con la contestuale instaurazione di circa 20 procedimenti penali.

Una delle più rilevanti indagini svolta lo scorso anno, denominata “Operazione Calderone”, è stata condotta dall’Agenzia con la collaborazione della Guardia di Finanza ed ha permesso di scoprire un contrabbando di prodotti energetici pari a oltre 13 milioni di litri, diretti in Sicilia. In tal caso il prodotto energetico - dichiarato quale olio lubrificante e formalmente destinato a Malta e in Bulgaria - era spedito via treno in Italia attraverso un deposito belga e, dopo aver raggiunto il terminal ferroviario di Catania, confluiva in un deposito sito nel territorio di Augusta (SR) - reale destinatario della merce - per poi essere venduto come carburante.

Di seguito si riportano in dettaglio i risultati dell’operazione:

- accertamento di oltre 13 milioni di litri movimentati in evasione di imposta tra il mese di settembre 2017 e il mese di aprile 2018 per un totale di accise evase di circa 7 milioni di euro;
- sequestro preventivo, per equivalente, di una somma complessiva pari a oltre 8,6 milioni di euro;
- sequestro di un deposito commerciale di prodotti energetici e sequestro, in flagranza di reato, di 297.590 litri di gasolio per autotrazione, contenuti all’interno di 9 autocisterne provenienti dal Belgio.

In ambito comunitario l’Agenzia ha partecipato a vari gruppi operativi (Gruppo Visegrad¹⁰⁶; C.C.W.P.¹⁰⁷; EMPACT¹⁰⁸), collaborando in particolare alla effettuazione di controlli doganali congiunti (operazioni inizialmente denominate “*Chess Knight*”, ed ora “*Chain Bridge*”). L’ultima di tali operazioni, svoltasi nell’anno 2019, ha portato al sequestro di 5,2 mln di litri di *designer fuels*, con l’arresto di 59 persone, il blocco di 186 conti correnti bancari ed il recupero di imposte evase per circa 39 milioni di euro.

Merita menzione la proposta dell’Agenzia volta ad incrementare l’efficacia dei controlli puntando non solo sulla sorveglianza discreta del mezzo di trasporto dei prodotti energetici dal deposito mittente fino al luogo di destinazione, ma anche su verifiche “a monte” e sull’analisi dei flussi finanziari afferenti le operazioni commerciali, al fine di individuare i reali destinatari/beneficiari della frode. Tale diverso approccio dei controlli è stato sostanzialmente

¹⁰⁶ Il Gruppo Visegrad, chiamato anche “V4”, nacque nel 1991 a seguito di un accordo tra i 4 Paesi Visegrad (Polonia, Repubblica Ceca, Slovacchia e Ungheria) allo scopo di promuovere l’integrazione unitaria del gruppo nell’Unione Europea. Lo stesso gruppo iniziò a collaborare anche per lo scambio di informazioni, lo studio e l’applicazione di strategie comuni nella lotta alle frodi sugli oli minerali. L’analisi di questi fenomeni, in seguito, ha spinto il “V4” ad allargare la cooperazione ad altri Paesi coinvolti nel medesimo fenomeno fraudolento. Nell’anno 2014, l’Agenzia delle Dogane e dei Monopoli, a seguito di un invito da parte della Slovacchia e tenuto conto della rilevanza del fenomeno, ha ritenuto opportuno prendere parte all’iniziativa del “V4”. Grazie a questa adesione questa Agenzia riceve numerose segnalazioni di spedizioni a rischio provenienti dai Paesi, che hanno aderito a questa iniziativa.

¹⁰⁷ Il Gruppo di cooperazione doganale (in lingua inglese *Custom Cooperation Working Party* - C.C.W.P.) è un organo a supporto del Consiglio UE che, tra l’altro, definisce gli obiettivi strategici e tattici delle operazioni congiunte nel settore doganale (OCD). Incentra la propria azione sulla ricerca di risultati in termini di sequestri, individuazione di nuove minacce e smantellamento di organizzazioni criminali. Il Gruppo coopera strettamente con altre entità quali Europol e OLAF.

¹⁰⁸ EMPACT è un progetto in seno ad Europol, volto a favorire una maggiore continuità nella lotta contro la criminalità organizzata internazionale, attraverso un’efficace cooperazione tra Europol stessa e le altre Agenzie e Istituzioni dell’UE. Nell’ambito EMPACT, nel corso dell’anno 2017, sono state inserite tra le priorità per la lotta alla criminalità organizzata per il triennio 2018/2021, le azioni di contrasto contro le frodi in materia di accise e di MTR (*Missing Trader Intra Community*).

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

recepito nell'ambito dell'Ottavo Piano di Azione promosso dal Consiglio dell'UE (*Project Group Action 8.6.2 – Regional occurrence of excises fraud – mineral oils*)¹⁰⁹.

Per rafforzare gli strumenti di controllo nella prevenzione delle frodi nel settore dei carburanti, recentemente è stato emanato il decreto-legge del 26 ottobre 2019, n. 124 (“Disposizioni urgenti in materia fiscale e per esigenze indifferibili”), convertito, con modificazioni, dalla legge 19/12/2019, n. 157.

Con particolare riferimento al contrabbando dei c.d. *designer fuels*, l'art. 7 di detto decreto prevede che “*gli oli lubrificanti circolano nel territorio nazionale, nella fase antecedente all'immissione in consumo, con la scorta di un codice amministrativo di riscontro, relativo a ciascun trasferimento dei suddetti prodotti, emesso dal sistema informatizzato dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli e annotato sulla prescritta documentazione di trasporto*”.

Tale sistema, denominato LUB, è simile ad analoghi sistemi di controllo presenti in altri Paesi UE (ad esempio, l'EKAER ungherese e il SENT polacco) e consente agli organi di controllo di conoscere preventivamente le movimentazioni di olio lubrificante in partenza dall'Italia/destinate in Italia o comunque in transito sul territorio nazionale.

Il sistema appena descritto è supportato da un ulteriore strumento di controllo, previsto dall'articolo 6, lett. d) del già menzionato decreto-legge n. 124, secondo il quale “*al fine di agevolare l'attività di controllo dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli e della Guardia di finanza, le società, gli enti e i consorzi concessionari di autostrade e trafori mettono a disposizione della medesima Agenzia e della predetta Guardia di finanza, su richiesta, senza oneri per l'erario, i dati in possesso delle suddette società rilevati sui transiti degli automezzi che possono essere utilizzati per la movimentazione dei prodotti energetici*”.

L'art. 11 dello stesso decreto prevede altresì la presentazione, esclusivamente in forma telematica, del documento di accompagnamento semplificato (DAS) per la circolazione, nel territorio dello Stato, della benzina e del gasolio usato come carburante, assoggettati ad accisa. Tale previsione normativa consentirà il monitoraggio telematico di tutte le movimentazioni, ad accisa assolta, di benzina e gasolio usati come carburante.

Con riferimento, infine, alle frodi IVA sui carburanti, il legislatore, già dalla fine del 2017, con la legge di bilancio per il 2018¹¹⁰, aveva introdotto misure di contrasto alle c.d. frodi carosello su IVA intracomunitaria, prevedendo, in generale, che l'immissione in consumo dal deposito fiscale o l'estrazione dal deposito di un destinatario registrato fosse subordinata al versamento, da parte del soggetto utilizzatore di tali depositi, dell'imposta sul valore aggiunto (con modello F24), senza possibilità di compensazione. Il successivo comma 938 dell'art. 1 della legge sopra menzionata prevede, poi, la responsabilità solidale del gestore del deposito nei casi di imposta sul valore aggiunto non versata dal soggetto per conto del quale il gestore stesso dei predetti depositi procede ad immettere in consumo o ad estrarre i citati prodotti energetici.

Con il menzionato decreto-legge n. 124/2019, il legislatore ha inteso viepiù rafforzare gli strumenti di contrasto a tali fenomenologie fraudolente introducendo sostanziali limitazioni all'utilizzo della dichiarazione di intento (vedasi in proposito l'art. 6 di detto decreto) per l'acquisto, senza applicazione dell'imposta, di benzina o di gasolio destinati ad essere utilizzati come carburanti per motori.

c) *Frodi accise attuate mediante false denaturazioni*

¹⁰⁹ L'attività del *Project Group Action 8.6.2 – Regional occurrence of excises fraud – mineral oils* si è conclusa con la redazione di un Rapporto Finale. Nel documento, approvato lo scorso anno anche nella riunione plenaria del Gruppo di cooperazione doganale, sono state inserite delle raccomandazioni. Fra queste, ed in particolare tra le raccomandazioni per gli Stati membri della UE, è stata inserita anche la proposta formulata da questa Agenzia per contrastare il problema delle frodi nel settore delle accise sui prodotti energetici, che di seguito si riporta tradotta in lingua italiana:

Creare un approccio sistematico di controllo che includa:

1) analisi dei rischi su società / persone coinvolte, quali venditori, acquirenti, trasportatori, beneficiari finali, eccetera;
2) controlli amministrativi (MLC - controlli multilaterali), indagini fiscali e indagini finanziarie (seguire il flusso monetario in aggiunta al movimento del prodotto) utilizzando, ad esempio, gli SCAC-Antifrode e gli altri strumenti IVA disponibili per il contrasto ai *missing traders*.

¹¹⁰ art. 1, commi 937-943, legge 27 dicembre 2017, n. 205 (legge di Stabilità 2018).

LE ENTRATE DELLO STATO

La frode in parola utilizza strumentalmente la normativa in materia (punti 3 e 5 della tabella A allegata al TUA) che prevede l'esenzione/riduzione dell'imposta per il gasolio destinato ad usi agevolati, al fine di immetterlo "in nero" nel mercato dei carburanti in evasione delle maggiori imposte dovute.

La frode è attuata con differenti modalità, quali:

- la asserita denaturazione del prodotto, in realtà non effettuata;
- la rigenerazione di prodotti denaturati (allo stato, si ha contezza di rigenerazioni avvenute solo in altri Paesi europei, ad. es. il Belgio);

Di seguito sono riportati i risultati conseguiti dall'Agenzia nel 2019 nell'azione di contrasto del contrabbando penalmente rilevante in materia di accise sui prodotti energetici:

TAVOLA 3.19

RISULTATI DELL'ANTICONTRABBANDO IN MATERIA DI ACCISE SU PRODOTTI PETROLIFERI

PRODOTTO ENERGETICO	NR. IRREGOLARITÀ	M.D.A. (Totali)
4 Oli minerali	106	37.696.696
8 Gas metano	7	1.833.041
9 Oli lubrificanti	2	2.483.668
Totale complessivo	115	42.013.405

Fonte: Banca dati antifrode dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli

Settore tabacchi lavorati esteri (TLE)

Per quanto attiene all'attività di prevenzione e repressione del fenomeno del contrabbando di tabacchi lavorati esteri, nel corso dell'anno 2019 sono stati ottenuti i seguenti risultati:

- Numero di irregolarità accertate: 1.379;
- Quantità sequestrate in relazione alla tipologia delle merci:
- Kg. 29.754 (tabacco sfuso);
- Pezzi (sigari) n. 6.731;
- Pezzi (pacchetti di sigarette) n. 1.443.936.

Valore complessivo accertato della merce sequestrata: euro 6.392.582 (valore stimato euro 8.538.565).

L'analisi territoriale dei sequestri evidenzia che nel corso del 2019 la quantità di pacchetti di sigarette sequestrate è diminuita del 56 per cento rispetto al 2018. I maggiori quantitativi sono stati rinvenuti in Veneto e Friuli-Venezia Giulia (il 36 per cento del totale dei sequestri), in Liguria (il 32 per cento) e nel Lazio (il 15 per cento).

L'analisi dei paesi di origine individua come principali paesi di provenienza dei pacchetti di sigarette sequestrati il Senegal (il 31 per cento del totale dei sequestri), gli Emirati Arabi Uniti (21 per cento) e la Russia (16 per cento).

Il numero dei sigari sequestrati - soprattutto presso gli aeroporti di Malpensa e Fiumicino a passeggeri provenienti da Cuba - è passato da 645 nel 2018 a 6.731 nel 2019.

Nel 2019 si è registrato anche un incremento dei quantitativi sequestrati di tabacco sfuso (+46,5 per cento rispetto al 2018). I maggiori sequestri sono stati effettuati a Trieste e la merce proveniva principalmente dal Brasile e dalla Turchia.

Settore dei giochi

Dalle indagini effettuate congiuntamente dall'Agenzia e dalle forze di polizia (soprattutto dalla Guardia di Finanza) è emerso che i settori nei quali si sviluppa il gioco illegale ed opera la criminalità organizzata sono principalmente i seguenti:

- 1) raccolta di scommesse presso punti privi di concessione ed autorizzazione di PS (i cosiddetti CDT), quasi sempre collegati telematicamente a piattaforme site all'estero;

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

2) giochi illegali offerti attraverso apparecchiature c.d. “Totem”, collocate in pubblici esercizi, che apparentemente offrono servizi o giochi senza vincite in denaro e che, invece, mediante appositi congegni sono in grado di collegarsi a siti di gioco esteri, offrendo gioco in denaro, compresi quelli da casinò (Slot, poker, ecc.);

3) gioco *on line* da piattaforme prive di concessione (c.d. “.com”);

4) manomissione delle schede di gioco delle Slot legali, in modo da alterare le vincite pagate (truffando in tal modo i giocatori) oppure da interrompere la registrazione delle giocate effettuate (con impatti, quindi, sulla raccolta e sul pagamento del prelievo unico).

Le tipologie 1), 2) e 3), pur nella diversa manifestazione illecita, si possono considerare come appartenenti ad un’unica fattispecie, in quanto si tratta di gioco offerto senza concessione ed autorizzazione da remoto (quasi sempre da paesi esteri).

Il punto 4, ossia l’alterazione delle schede degli apparecchi da intrattenimento è un fenomeno in forte espansione. A tale riguardo, considerando il crescente livello di complessità tecnologica delle modalità di alterazione, l’Agenzia già da qualche anno ha costituito un gruppo tecnico insieme al partner tecnologico Sogei e alla Guardia di Finanza per attuare un programma di controlli mirati con l’intento di scoraggiare questa pratica illegale.

La pianificazione dei controlli nel settore viene effettuata tramite strumenti informatici messi a disposizione dal “Centro” (con il supporto di Sogei) che consentono di individuare indici di rischio sia in relazione agli apparecchi in uso sia in relazione agli esercizi. L’individuazione dei CTD e dei Totem presenti negli esercizi pubblici (censiti o non censiti) avviene mediante accessi diretti, svolti o sulla base di segnalazioni o nell’ambito dell’ordinaria attività di controllo che si basa sulla conoscenza del territorio e sulle quotidiane attività di verifica.

Come specifica l’Agenzia, la fonte di informazione per l’individuazione dei CTD è rappresentata:

- dall’obbligo di comunicazione che grava sui proprietari degli immobili che affittano locali dove si svolge attività di raccolta di scommesse (legali o illegali). Tali comunicazioni sono inserite in un applicativo che segnala agli uffici la presenza di esercizi che offrono scommesse;
- dalle comunicazioni, effettuate dalla Questure, di diniego della licenza di PS per lo svolgimento di attività di scommessa.

Per l’attività illegale mediante *Slot*, gli Uffici sono dotati di specifici applicativi che consentono di individuare la raccolta anomala rispetto alla raccolta degli altri apparecchi della zona, nonché degli apparecchi dello stesso produttore dotati della medesima scheda di gioco. In presenza di anomalie diffuse, vengono svolte specifiche analisi a livello centrale.

Per i siti illegali di gioco *on line* il controllo è effettuato attraverso un applicativo che consente di ricercare sul web domini privi di autorizzazione. Ciò ha consentito di raggiungere buoni risultati (ad oggi, i siti inibiti sono oltre 8.000, con più di 10 milioni di tentativi di accesso).

La macrocategoria degli apparecchi da intrattenimento con vincite in denaro è quella maggiormente soggetta a fenomeni di evasione fiscale, gioco clandestino e riciclaggio.

Per individuare azioni di contrasto efficaci l’Agenzia ha in piedi tavoli di analisi con la Sogei e con le forze di polizia, che hanno condotto all’individuazione di possibili soluzioni, preventive e repressive, basate su elementi di indagine più ampi ed articolati, che hanno portato ad importanti e numerose operazioni di PG (ad es. Operazione Galassia, Operazione Fantascommesse, Operazione Sfinge, Operazione Cristallo e altre). Le citate operazioni sono state svolte congiuntamente o fornendo, da parte di ADM e Sogei supporto tecnico-amministrativo e tributario alle forze di polizia (prevalentemente Guardia di finanza) con le quali è attiva una costante collaborazione.

3.7. I reati tributari

Il particolare rilievo che lo strumento repressivo penale assume nella complessiva azione di contrasto all’evasione fiscale nei diversi settori tributari e, in particolare, in quello dell’IVA e della imposizione sui redditi, richiederebbe specifiche analisi per valutare gli effetti

LE ENTRATE DELLO STATO

concretamente prodotti sia in termini di diretto recupero delle somme evase, sia per ciò che attiene alla deterrenza esercitata.

In assenza di tali dettagliate analisi, che finora né il Ministero della giustizia né le diverse articolazioni dell'Amministrazione fiscale risultano aver effettuato, in questa sede è possibile unicamente riassumere i dati sulle segnalazioni di reato inviate alle procure della Repubblica dagli organi di controllo, nonché esporre alcuni dati sui reati tributari di cui al d.lgs. n. 74 del 2000 forniti dal Ministero della giustizia.

Va avvertito come la disciplina penale tributaria contenuta nel citato d.lgs. n. 74 sia stata ripetutamente e profondamente modificata negli ultimi anni, prima a seguito dell'emanazione dei decreti legislativi n. 128 del 5 agosto 2015 e n. 158 del 24 settembre 2015 e, successivamente, in direzione contraria, con il d.l. 26 ottobre 2019, n. 124 operante dal 2020.

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

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

Non si è in grado, in questa sede, di valutare in modo compiuto quali siano stati i concreti effetti finanziari prodotti dai citati interventi sulla disciplina penale-tributaria. Va, tuttavia, avvertito come l'innalzamento della soglia di intervento penale ha, probabilmente, determinato una riduzione della *compliance*. Tale circostanza, del resto, è indirettamente confermata dal nuovo intervento legislativo del 2019, orientato in senso opposto alle modifiche del 2015¹¹¹.

I dati disponibili non permettono di apprezzare in modo analitico l'impatto che la depenalizzazione dell'abuso operata nel 2015 può avere avuto sulla definizione amministrativa delle imposte dovute, tenuto anche conto che il restringimento dell'intervento penale dovrebbe aver comportato un correlato ridimensionamento dell'applicazione dell'istituto del sequestro preventivo finalizzato alla confisca di cui all'art. 1, comma 143, della legge n. 244/2007, che in passato ha costituito un importante strumento di recupero delle imposte sottratte all'Erario per effetto dei comportamenti costituenti reato.

Sia dai dati forniti dalla Guardia di finanza che da quelli delle Agenzie delle entrate e delle dogane e dei monopoli, emerge nel 2019 un incremento del numero dei soggetti denunciati rispetto al 2018, proseguendo la crescita già manifestatasi nel 2017 e nel 2018 dopo la drastica flessione del 2016 conseguente agli interventi legislativi del 2015.

¹¹¹Con l'art. 39 del d.l. 26 ottobre 2019 è stato adottato un intervento di ampio respiro e di carattere innovativo. In particolare è stato previsto l'innalzamento delle pene edittali, minime e massime, di numerose fattispecie di reato; l'abbassamento delle soglie di rilevanza penale dell'imposta evasa o degli elementi attivi sottratti all'imposizione, per specifici delitti tributari; l'enucleazione di una nuova fattispecie penale collegata all'estensione del *reverse charge* ai fini del versamento delle ritenute per contrastare le pratiche di illecita somministrazione di manodopera; l'estensione della misura patrimoniale della confisca allargata, prevista dall'art. 240-*bis* c.p., a specifiche figure di reati tributari, delimitate ai sensi del nuovo art. 12-*ter* del d.lgs. n. 74/2000; l'inserimento del delitto previsto dall'art. 2 del d.lgs. n. 74/2000 tra i reati presupposto della responsabilità delle società e degli enti per illeciti amministrativi dipendenti da reato (art. 25-*quinqüiesdecies* del d.lgs. 8 giugno 2001, n. 231).

Va precisato che in sede di conversione del decreto non ha trovato conferma l'abbassamento delle soglie di punibilità previste dagli articoli 10-*bis* e 10-*ter* del d.lgs. n. 74 per i reati di omesso versamento delle ritenute e dell'IVA.

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

3.7.1. I reati nel settore dell'imposizione sui redditi e dell'IVA

Nella tavola seguente sono riepilogate le violazioni tributarie penali, relative ai settori delle Imposte sui redditi e dell'IVA, emerse dalle indagini fiscali svolte dalla Guardia di finanza nel periodo 2015-2019.

All'aumento delle persone denunciate (+4,2 per cento) si contrappone una riduzione delle violazioni accertate (-4,7 per cento). La diminuzione interessa tutte le fattispecie di reato ad eccezione dell'indebita compensazione e dell'omesso versamento di ritenute certificate.

TAVOLA 3.20

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

	2015	2016	2017	2018	2019	Variazione % 2019 - 2018
Soggetti denunciati	13.665	11.303	12.375	13.957	14.540	4,2
<i>di cui:</i> in stato di arresto	104	99	226	400	389	-2,8
Totale violazioni accertate	14.633	11.577	18.956	12.213	11.633	-4,7
<i>di cui:</i>						
Emissione fatture per operazioni inesistenti	2.173	1.894	4.389	1.581	1.515	-4,2
dichiarazione fraudolenta	3.617	3.080	4.704	2.670	2.557	-4,2
Dichiarazione infedele	1.986	1.010	1.153	883	837	-5,2
Omessa dichiarazione	3.743	2.965	3.708	2.772	2.576	-7,1
Occultamento / distruzione documenti contabili	1.890	1.836	2.616	2.901	2.750	-5,2
omesso versamento IVA	507	237	677	425	340	-20,0
indebita compensazione	214	194	774	407	466	14,5
omesso versamento di ritenute certificate	275	160	362	231	235	1,7
sottrazione fraudolenta al pagamento delle imposte	228	201	573	343	357	4,1

Fonte: Guardia di finanza

Sempre sostenuto il numero di violazioni relative al reato di sottrazione fraudolenta al pagamento delle imposte (357 violazioni), fenomeno che può spiegarsi anche con una rinnovata attenzione degli organi di controllo per questo specifico reato.

Nella tavola che segue si espongono le violazioni penali tributarie denunciate dall'Agenzia delle entrate. I dati di sintesi prodotti dall'Agenzia evidenziano un aumento dei soggetti denunciati (+11,3 per cento) e delle violazioni accertate (+5,3 per cento).

TAVOLA 3.21

VIOLAZIONI PENALI TRIBUTARIE DENUNCIATE DALL'AGENZIA DELLE ENTRATE

	2015	2016	2017	2018	2019
Soggetti denunciati	946	582	756	826	919
Totale violazioni accertate	2.724	1.785	2.251	2.356	2.482

Fonte: Agenzia delle entrate

Si rileva che le principali tipologie di violazioni constatate nel 2019 dagli uffici dell'Agenzia delle entrate sono connesse a:

- operazioni inesistenti (n. 1.305 violazioni);
- omessa dichiarazione (n. 169 violazioni);
- ricavi non dichiarati e/o costi non documentati (n. 166 violazioni);
- infedele dichiarazione (n. 227 violazioni);
- omessi versamenti IVA (n. 39 violazioni);
- crediti agevolativi indebitamente compensati (n. 82 violazioni);
- omessi versamenti delle ritenute (n. 19 violazioni).

LE ENTRATE DELLO STATO

Per quanto riguarda i reati in materia di IVA intracomunitaria e nazionale rilevati dall'Agenzia delle dogane e dei monopoli, i dati sono inclusi nella tavola 2.51.

3.7.2. I reati doganali

Quanto ai reati doganali, si evidenziano nella tavola che segue i risultati conseguiti dalla Guardia di finanza nel settore¹¹².

Per quanto attiene alle frodi doganali, la rilevante crescita del numero degli interventi nell'ultimo triennio va correlata all'inserimento "tra gli interventi" anche dei controlli in materia di convenzione CITES (vedi nota in calce alla tavola). In diminuzione nel 2019 il numero dei soggetti denunciati, passato da 3.176 del 2018 a 3.040 del 2019 (-4,3 per cento). In notevole aumento, invece, il numero delle violazioni constatate, che sono passate da 4.925 nel 2018 a 6.232 nel 2019 (+26,5 per cento).

TAVOLA 3.22

ATTIVITÀ DI CONTROLLO DELLA GUARDIA DI FINANZA
FRODI DOGANALI

	2015	2016*	2017**	2018	2019
Numero interventi	8.411	32.204*	63.726	66.339	62.545
Soggetti denunciati all'A.G.	5.885	4.869	2.192	3.176	3.040
Violazioni	8.455	8.289	4.797	4.925	6.232

*Dal 2016 il numero degli interventi include anche le visite approdi e le richieste di visite doganali.

**Dal 2017 a seguito dell'entrata in vigore del d.lgs. 19 agosto 2016, n. 177, il numero degli interventi include anche i controlli in materia di CITES - Convenzione di Washington del 3 marzo 1973 sul commercio internazionale delle specie di fauna e flora selvatiche minacciate di estinzione.

Fonte: Guardia di finanza

Quanto all'attività dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli, nella tavola che segue sono riportati i dati delle violazioni penali tributarie denunciate. Il numero dei soggetti denunciati nel 2019 aumenta, passando da 567 nel 2018 a 609 nel 2019. Le violazioni rilevate diminuiscono, passando da 1.368 nel 2018 a 1.061 nel 2019 (-22,4 per cento). La diminuzione delle violazioni denunciate si concentra principalmente nel settore delle dogane (-42,2 per cento), mentre si registra un aumento nel settore delle accise (+34,8 per cento).

TAVOLA 3.23

AGENZIA DELLE DOGANE - VIOLAZIONI TRIBUTARIE PENALI CONSTATATE

	2016	2017	2018	2019
Soggetti denunciati	753	627	567	609
Totale violazioni accertate	1.386	923	1.368	1.061
di cui:				
Accise	235	203	141	190
Dogane	582	367	810	468
IVA intracomunitaria e nazionale	569	353	417	403

Fonte: dati Agenzia delle dogane e dei monopoli

Infine, sempre con riferimento ai procedimenti penali-tributari in materia di imposte sui redditi e di IVA, si espongono nella tavola che segue i dati forniti dal Ministero della giustizia concernenti il periodo 2015-2018, distintamente per i procedimenti conclusi presso gli uffici dei GIP e dei GUP e per i procedimenti trattati presso Tribunali in sede dibattimentale.

¹¹² Si è già riferito al paragrafo 2.3 sull'attività svolta dalla Guardia di finanza in tema di contrabbando di tabacchi (tavola 2.83) e di contraffazione (tavola 2.84).

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

Particolarmente evidente risulta anche nel 2018 il divario esistente, con riguardo a tutte le fattispecie di reato, tra i procedimenti definiti e quelli definiti con condanna.

TAVOLA 3.24

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

Reato	2015			2016			2017			2018		
	Iscritti	Definiti	Definiti con condanna	Iscritti	Definiti	Definiti con condanna	Iscritti	Definiti	Definiti con condanna	Iscritti	Definiti	Definiti con condanna
Dichiarazione fraudolenta mediante uso di fatture o altri documenti per operazioni inesistenti (art. 2)	5.914	6.278	396	5.728	5.686	371	5.008	5.081	307	5.259	5.144	385
Dichiarazione fraudolenta mediante altri artifici (art. 3)	355	352	24	392	388	20	335	334	12	339	359	19
Dichiarazione infedele (art. 4)	4.261	3.960	84	4.288	4.480	44	3.022	3.125	37	2.763	3.049	42
Omessa dichiarazione (art. 5)	4.078	3.739	195	4.598	4.403	153	4.358	4.358	131	4.275	4.419	164
Emissione di fatture o altri documenti per operazioni inesistenti (art. 8)	2.928	3.000	214	3.041	2.899	146	2.824	2.744	109	3.032	3.017	185
Ocultamento o distruzione di documenti contabili (art. 10)	1.867	1.882	291	2.280	2.109	215	2.323	2.147	246	2.544	2.445	289
Omesso versamento di ritenute dovute o certificate (art. 10 bis)	4.949	4.555	372	4.591	6.011	111	1.580	2.335	72	1.379	1.844	80
Omesso versamento di IVA (art. 10 ter)	9.793	9.368	736	7.834	11.414	166	2.201	3.786	93	1.706	2.680	88
Indebita compensazione (art. 10 quater)	498	439	34	580	530	28	712	667	30	968	758	53
Sottrazione fraudolenta al pagamento di imposte (art. 11)	412	384	20	437	407	19	403	391	16	420	417	25

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

LE ENTRATE DELLO STATO

TAVOLA 3.25

PROCEDIMENTI ISCRITTI E DEFINITI NEI TRIBUNALI ITALIANI - SEZIONE DIBATTIMENTO -
CONTENENTI REATI TRIBUTARI PREVISTI DAL D.LGS. N. 74 DEL 2000 NEGLI ANNI 2015-2017*

Reato	2015			2016			2017			2018		
	Iscritti	Definiti	Definiti con condanna	Iscritti	Definiti	Definiti con condanna	Iscritti	Definiti	Definiti con condanna	Iscritti	Definiti	Definiti con condanna
Dichiarazione fraudolenta mediante uso di fatture o altri documenti per operazioni inesistenti (art. 2)	2.323	2.417	1.030	1.862	2.226	460	1.695	1.840	308	1.730	1.731	289
Dichiarazione fraudolenta mediante altri artifici (art. 3)	89	92	35	96	98	13	78	83	11	103	85	10
Dichiarazione infedele (art. 4)	1.491	1.423	269	1.188	1.519	147	914	987	120	816	892	139
Omessa dichiarazione (art. 5)	2.510	1.904	783	2.367	2.233	593	2.352	1.941	537	2.593	1.993	641
Emissione di fatture o altri documenti per operazioni inesistenti (art. 8)	1.038	944	318	940	869	131	961	885	129	1.007	980	133
Occultamento o distruzione di documenti contabili (art. 10)	1.135	1.023	590	1.016	978	425	1.027	878	342	1.184	993	402
Omesso versamento di ritenute dovute o certificate (art. 10 bis)	3.191	3.011	589	2.175	3.766	234	1.279	1.180	181	1.006	1.117	163
Omesso versamento di IVA (art. 10 ter)	6.444	6.416	1.166	3.673	6.701	434	1.744	1.763	384	1.408	1.446	356
Indebita compensazione (art. 10 quater)	313	235	88	329	291	69	347	281	91	375	298	85
Sottrazione fraudolenta al pagamento di imposte (art. 11)	206	124	52	207	142	50	172	143	37	196	189	47

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

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

3.8. La fiscalità petrolifera nel periodo 2017-2019

I prodotti energetici destinati ad essere utilizzati come carburanti per motori o come combustibili per riscaldamento sono gravati da accisa.

L'accisa è una imposizione armonizzata applicata negli Stati membri dell'U.E. con l'applicazione di criteri e principi comuni e nel rispetto del livello di aliquote minime di tassazione.

Le disposizioni che regolano il settore delle accise sono contenute nelle direttive comunitarie adottate a partire dal 1992 ed attualmente costituite dalla direttiva n. 2008/118/CE del Consiglio del 16 dicembre 2008 relativa al regime generale delle accise e dalla direttiva n. 2003/96/CE del Consiglio del 27 ottobre 2003 che reca la disciplina specifica per i prodotti energetici e l'elettricità.

La disciplina nazionale è contenuta nel testo unico delle accise approvato con il Decreto legislativo 26 ottobre 1995, n. 504 e successive modifiche e integrazioni (da ultimo modificato dal decreto-legge 26 ottobre 2019, n. 124, convertito dalla legge 19 dicembre 2019, n. 157 e dalla legge 27 dicembre 2019, n. 160).

L'obbligazione tributaria sui prodotti energetici sorge al momento della fabbricazione o dell'importazione da un paese terzo nel territorio della UE.

Il diritto dello Stato a riscuotere l'accisa (esigibilità) nasce invece nel momento in cui il prodotto lascia il "deposito fiscale" (stabilimento di produzione, come la raffineria o altro deposito in cui i prodotti vengono detenuti, sotto vigilanza fiscale, in regime di sospensione dall'accisa) per essere "immesso in consumo" nel territorio nazionale. Sono peraltro consentiti trasferimenti di prodotti tra depositi fiscali in sospensione d'accisa (anche situati in Stati diversi dell'U.E.), dietro prestazione di garanzia.

È quindi il "depositario autorizzato" (titolare del deposito fiscale) che versa allo Stato l'accisa corrispondente alla quantità di prodotto "immesso in consumo" nel territorio nazionale. È considerato immesso in consumo ai fini accise il prodotto che ha lasciato il "deposito fiscale" per essere detenuto presso un altro deposito dove viene stoccato il prodotto "ad accisa assoluta" (sono tali anche i serbatoi dei distributori stradali di carburante).

Si tratta di un sistema semplice per riscuotere l'accisa, che facilita altresì i controlli, beninteso limitatamente ai prodotti che transitano per il deposito, per i quali l'accisa è dovuta da un ridotto numero di depositari. L'evasione più diffusa nel settore si consuma invece, oltre che per effetto del mancato versamento di quanto dovuto in base alle dichiarazioni periodiche presentate, mediante pratiche illegali che consentono l'immissione al consumo dei prodotti, senza transitare per i depositi. Per contrastare tali pratiche evasive, l'Agenzia e la Guardia di finanza hanno opportunamente adottato diverse strategie di controllo (v. par. 2.3), di per sé molto articolate e dispendiose, che tuttavia solo in parte hanno consentito di arginare un fenomeno in via di forte espansione. Eppure, la catena commerciale dei prodotti petroliferi, a differenza di altri traffici di pari pericolosità fiscale, ha la caratteristica di mettere in trasparenza il consumo finale: la distribuzione alla pompa del prodotto avviene attraverso sistemi monitorati e per quantità che non possono essere alterate, al punto che l'assolvimento dell'IVA in coincidenza con quest'ultimo passaggio è puntuale e sistematico. Essendo noto l'operatore commerciale finale, dovrebbe essere relativamente agevole ripercorrere a ritroso la catena dei fornitori, nei cui confronti attivare controlli fiscali, gestiti da avanzati sistemi informativi. In particolare, l'esigenza di informatizzare i flussi di prodotto che affluiscono alle pompe di distribuzione non può essere ulteriormente disattesa.

Il prezzo di cessione applicato dal depositario autorizzato comprende anche l'accisa versata allo Stato dallo stesso depositario autorizzato al momento dell'immissione in consumo.

L'importo dell'accisa è quindi inglobato nel prezzo di cessione e su tale prezzo viene calcolata l'IVA. Nello specifico, quindi, i gestori dei depositi ad imposta assoluta e dei distributori stradali di carburanti pagheranno al fornitore dei prodotti il prezzo di cessione maggiorato dell'Iva al 22 per cento.

Gli acquirenti dei prodotti in qualità di consumatori finali, invece, pagheranno ai venditori un prezzo di vendita pari al prezzo di cessione aumentato del margine di guadagno proprio del

LE ENTRATE DELLO STATO

gestore, maggiorato dell'IVA al 22 per cento. Questo è il prezzo al consumatore indicato sugli erogatori di carburante.

Nelle statistiche e nelle rilevazioni periodiche si intende per “prezzo industriale” il prezzo alla pompa al netto dell'accisa, dell'IVA e, per la benzina, dell'eventuale imposta regionale.

Il “prezzo industriale” ricomprende, quindi, anche i margini di raffinazione, di distribuzione e di commercializzazione.

Si riportano nelle tavole che seguono:

- le aliquote d'accisa vigenti al 1° gennaio 2019 (invariate al 1° gennaio 2020) sui principali prodotti petroliferi destinati ad essere utilizzati come carburanti per motori, nonché i consumi annui degli stessi prodotti sulla base dei dati rilevati dal Ministero dello sviluppo economico (tavola 3.26);

- le variazioni delle aliquote di accisa sulla benzina e sul gasolio per uso carburante dal 1999 in poi (tavola 3.27).

TAVOLA 3.26

ACCISE RELATIVE ALLA BENZINA E GASOLIO AUTO

Prodotto petrolifero utilizzato come carburante per motori	Aliquote accisa vigenti dal 1. 1.2017 (invariate al 1° gennaio 2020)		Consumi 2017 miliardi di litri (miliardi di kg per gpl)	Consumi 2018 miliardi di litri (miliardi di kg per gpl)	Consumi 2019 miliardi di litri (miliardi di kg per gpl)*
BENZINA	728,4	€/1000 litri	9,822	9,874	10,011
GASOLIO autotrazione	617,4	€/1000 litri	27,584	28,866	28,584
GPL autotrazione	267,77	€/1000 kg	1,667	1,614	1,633

*Dati provvisori

Fonte: Agenzia delle dogane e dei monopoli

TAVOLA 3.27

VARIAZIONI ALIQUOTE ACCISA SULLA BENZINA E SUL GASOLIO PER USO CARBURANTE

PROVVEDIMENTO				Benzine	gasolio autotrazione
Tipo	Data	Nr.	Decorrenza	€/1000 litri.	€/1000 litri.
Dpcm	15/01/1999		16/01/1999	541,84	403,21
Decreto-legge	24/12/2003	355	29/12/2003	558,64	
Decreto-legge	21/02/2005	16	22/02/2005	564,00	413,00
Decreto-legge	03/10/2006	262	03/10/2006		416,00
Decreto legislativo	02/02/2007	26	01/06/2007		423,00
Determinazione Direttoriale	05/04/2011	41.102	06/04/2011	571,30	430,30
Determinazione Direttoriale	28/06/2011	77.579	28/06/2011	611,30	470,30
Determinazione Direttoriale	28/06/2011	77.579	01/07/2011	613,20	472,20
Determinazione Direttoriale	28/10/2011	127.505	01/11/2011	622,10	481,10
Decreto-legge	06/12/2011	201	07/12/2011	704,20	593,20
Determinazione Direttoriale	07/06/2012	69.805	08/06/2012	724,20	613,20
Determinazione Direttoriale	09/08/2012	88.789	11/08/2012	728,40	617,40
legge stabilità	24/12/2012	228	01/01/2013	728,40	617,40
Determinazione Direttoriale	23/12/2013	145.733	01/03/2014- 31/12/2014	730,80	619,80
			dal 1/01/2015	728,40	617,40

Fonte: Agenzia delle dogane e dei monopoli

Come si evince dalla tavola 3.27, numerose sono state le variazioni di aliquote adottate nel 2011 e nel 2012. L'aliquota d'accisa della benzina è stata complessivamente incrementata negli

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

anni 2011/2012, rispetto all'inizio dell'anno 2011, di circa il 29,15 per cento, mentre quella del gasolio autotrazione è stata incrementata, nello stesso periodo, di circa il 46 per cento. Per il Gpl l'incremento di aliquota effettuato con il decreto-legge 201/2011, da 227,77 a 267,77 euro/1000 kg, è stato pari a circa il 17,5 per cento. Per il 2013 le aliquote non sono state modificate.

Successivamente, come previsto dal d.l. n. 69/2013, con determinazione direttoriale del 23 dicembre 2013 è stato stabilito l'aumento delle aliquote di accisa per la benzina e per il gasolio auto, rispettivamente a 730,80 e ad 619,80 euro/1000 litri, per il periodo 1° marzo-31 dicembre 2014.

L'articolo 10, comma 9, del d.l. n. 192/2014 convertito dalla legge n. 11/2015 ha disposto l'abrogazione del comma 2 dell'articolo 1, del decreto del Ministro dell'economia e delle finanze 30 novembre 2013 che rimetteva a provvedimento da adottare entro il 31 dicembre 2014 l'individuazione della misura di ulteriore aumento dell'accisa sulle benzine e sul gasolio autotrazione con decorrenza 1° gennaio 2015.

In considerazione dell'esaurirsi degli effetti prodotti dalla determinazione direttoriale 145733 del 23 dicembre 2013 e per il venir meno della base giuridica del provvedimento di aumento da ultimo citato, a decorrere dal 1° gennaio 2015 sono di nuovo applicate le aliquote stabilite con la determinazione direttoriale 88789 del 9 agosto 2012 e confermate dall'articolo 1, comma 487, della legge 24 dicembre 2012, n. 228.

Nel rispetto delle direttive comunitarie di riferimento, il sistema nazionale prevede inoltre tassazioni diverse da quelle ordinarie in relazione a determinate tipologie di impieghi quali quelle di seguito ricordate.

In particolare, il gasolio utilizzato per l'autotrasporto merci con veicoli di peso superiore a 7,5 tonnellate e per talune tipologie di trasporto persone è stato tenuto esente dagli aumenti d'accisa che si sono succeduti negli anni passati ed ha scontato un'aliquota più favorevole di quella ordinaria pari a 403,21 euro/1000 litri: l'erario restituisce la differenza tra l'aliquota normale e l'aliquota più favorevole riconoscendo un credito di imposta da utilizzare con il meccanismo della compensazione con altre imposte oppure emettendo un provvedimento di rimborso.

Per effetto di quanto stabilito all'articolo 4-ter del decreto-legge 193 del 22 ottobre 2016, convertito dalla legge 1° dicembre 2016, n. 225, il beneficio fiscale riconosciuto per l'attività di trasporto persone e merci è stato inserito nel testo unico delle accise con l'articolo 24-ter rubricato Gasolio commerciale, con aliquota afferente di 403,22 euro/1000 litri, espressamente indicata nel punto 4-bis della tabella A, allegata al Testo unico delle accise.

Alcuni prodotti petroliferi utilizzati come carburanti per motori sono esenti da accisa in relazione al loro utilizzo; si citano, come esempi principali, il *jet-fuel* (per la navigazione aerea di linea) e il gasolio-marina (per la navigazione nelle acque comunitarie, compresa la pesca ed escluse le imbarcazioni private da diporto). Altri impieghi sono tassati con un'aliquota agevolata come ad esempio gli impieghi di gasolio per gli usi nell'agricoltura (aliquota agevolata pari al 22 per cento di quella ordinaria).

Il quadro riassuntivo delle aliquote di accisa vigenti attualmente oltre che nelle annualità precedenti, è ripotato al sito web dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli (→ *Dogane* → *in un click* → *Accise* → *aliquote accise nazionali e degli Stati membri dell'Unione Europea*).

Per completare il quadro relativo alla tassazione gravante sui prodotti per l'autotrazione, occorre considerare che le Regioni a statuto ordinario hanno facoltà di introdurre una imposta regionale sulla benzina erogata dai distributori situati nel loro territorio entro un massimo di 0,02582 euro/litro, elevabile fino a ulteriori 0,0500 euro/litro per far fronte a spese relative a stati di emergenza. A differenza dell'IVA sui prodotti petroliferi che è di competenza dell'erario, il gettito di tale imposta viene versato direttamente alle Regioni interessate. Nella tabella che segue sono indicate le Regioni che applicano una imposta regionale sulla benzina:

LE ENTRATE DELLO STATO

TAVOLA 3.28

IMPOSTE REGIONALI SULLA BENZINA NEL 2019

<i>valori in euro/litro</i>	Imposta regionale sulla benzina
	Aliquota applicata
Calabria	0,02582
Campania	0,02582
Lazio	0,02582
Liguria	0,02582
Marche*	0,02000
Molise	0,02582
Piemonte	0,02600

*L'imposta regionale sulla benzina per autotrazione è stata soppressa a decorrere dal 1° novembre 2018 dall'art. 7 della legge regionale 24 ottobre 2018 n. 43.

Fonte: Agenzia delle dogane e dei monopoli

Un cenno a parte merita il gas naturale per autotrazione, settore di nicchia, ma in costante aumento negli ultimi anni, tassato con un'aliquota di accisa molto bassa (0,00291 euro/mc, elevata a 0,00331 euro/mc dal 7 dicembre 2011), i cui consumi nel 2017 sono stati pari a circa 1.052 milioni di mc (ultima rilevazione MISE).

Sulla base di dati rilevati dal Ministero dello sviluppo economico e relativi ai prezzi medi alla pompa registrati nell'anno 2019, l'incidenza della fiscalità è stata pari al 64,3 per cento per la benzina, 59,8 per cento per il gasolio e 41,3 per cento sul GPL.

Variazioni delle accise sui carburanti previste nel periodo 2016-2025

Nel prospetto che segue sono riportate le misure di variazione in aumento delle accise contenute in disposizioni normative adottate per le annualità oggetto di rilevazione aggiornate a tutto il 31 dicembre 2019.

PAGINA BIANCA

LE SPESE DELLO STATO

LE SPESE DELLO STATO

Considerazioni di sintesi

1. Le spese dello Stato nel 2019: 1.1. I risultati del 2019; 1.2. I risultati al netto delle regolazioni contabili e di “Poste correttive e compensative” e “Acquisizioni di attività finanziarie”; 1.3. La spesa diretta dello Stato; 1.4. L’allocazione delle risorse nelle leggi di bilancio 2019 e 2020: un confronto.

2. Gli obiettivi economico finanziari della gestione: i risultati: 2.1. I tagli di spesa imputati agli stati di previsione dei Ministeri: 2.1.1. La composizione dei tagli per categoria economica e missione; 2.1.2. Il rilievo dei tagli; 2.1.3. I tagli nella gestione; 2.1.4. Una valutazione dei risultati; 2.2. Le misure di razionalizzazione degli acquisti di beni e servizi: 2.2.1. Acquisti Consip ed extra Consip per beni e servizi; 2.2.2. Acquisti Consip ed extra Consip per investimenti fissi lordi; 2.3. I tempi di pagamento: 2.3.1. I tempi di pagamento delle Amministrazioni pubbliche; 2.3.2. I tempi di pagamento dell’Amministrazione statale; 2.3.3. L’indicatore annuale per singola Amministrazione ministeriale; 2.3.4. Raffronto con i dati di Rendiconto; 2.4. I debiti fuori bilancio: 2.4.1. I debiti al 31 dicembre 2019; 2.4.2. Una ripartizione per categoria economica; 2.5. La spesa dello Stato per investimenti fissi lordi e contributi agli investimenti.

Considerazioni di sintesi

Nel 2019 gli stanziamenti iniziali del bilancio dello Stato ammontavano a circa 869,5 miliardi contro gli 852,3 del 2018, in aumento quindi del 2 per cento. La spesa finale, al netto delle somme stanziare per la missione “Debito pubblico”, presentava invece un aumento del 2,2 per cento e ciò nonostante la variazione ben più contenuta (+0,5 per cento) della spesa per interessi. In crescita sia la spesa corrente primaria (+2,5 per cento), sia quella in conto capitale che era attesa aumentare dell’1,3 per cento, con un incremento molto più contenuto rispetto a quello previsto nel bilancio di previsione del 2018 (+19,4 per cento). Nel complesso, la spesa primaria raggiungeva i 559 miliardi, +2,4 per cento rispetto all’esercizio precedente.

Le autorizzazioni di cassa presentavano un andamento nel complesso molto più dinamico, con tassi di variazione più che doppi rispetto alla competenza. La spesa finale era prevista in crescita del 4,9 per cento, quella primaria del 5,1, con quella in conto capitale di poco inferiore al 3 per cento.

In termini di Prodotto interno lordo, gli stanziamenti iniziali di bilancio confermavano una sostanziale tenuta dei livelli dell’anno precedente. Si riduceva l’incidenza della spesa finale sul Pil di un decimo di punto ma solo come effetto della flessione dell’incidenza della spesa per interessi, nonostante la previsione di una sua ripresa dopo anni di continue riduzioni.

Nelle previsioni definitive si confermano sostanzialmente gli andamenti iniziali: la spesa complessiva cresce del 2 per cento, quella finale primaria del 2,2. Un risultato che è a sintesi di un incremento del 2,5 per cento della spesa corrente primaria e di una flessione di quella in conto capitale (-0,5 per cento). La spesa per interessi presenta un aumento maggiore rispetto alle previsioni iniziali, crescendo del 2,2 per cento rispetto al 2018.

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

La sostanziale conferma nel 2019 sia della spesa finale che del rimborso prestiti sui livelli iniziali, a fronte di una flessione del Pil rispetto alle previsioni, fa sì che la spesa complessiva in termini di prodotto aumenti di oltre 3 decimi di punto, collocandosi al 48,7 per cento (rispetto al 48,4 del 2018). Aumenta anche la spesa corrente primaria (+0,4 per cento), mentre quella complessiva varia in crescita di soli 3 decimi di punto per la flessione della spesa in conto capitale.

In crescita i “Trasferimenti correnti ad Amministrazioni pubbliche” legati alle risorse per le Pensioni anticipate e per il Reddito di cittadinanza; i “Redditi da lavoro dipendente” e i “Consumi intermedi”, pur aumentando rispetto alle previsioni iniziali, si collocano su livelli inferiori di quasi il 5 per cento al 2018. Crescono rispetto alle previsioni iniziali gli investimenti (+1,7 miliardi), portando l’aumento rispetto al 2018 dal +3,7 per cento del bilancio iniziale al +8,6 per cento.

L’esame della gestione di competenza segna forti variazioni rispetto a quanto previsto negli stanziamenti e nell’esercizio 2018. Se gli impegni complessivi (sulla competenza) rimangono sostanzialmente invariati, la spesa finale primaria flette del 2,6 per cento, come risultato di una riduzione di quella primaria corrente dell’1,8 per cento e, soprattutto, di quella in conto capitale di oltre il 12 per cento. La spesa per interessi torna a ridursi, anche se con variazioni più contenute rispetto agli scorsi esercizi (-1,2 per cento). La flessione si accentua guardando agli impegni totali: per la spesa in conto capitale, il calo è di oltre il 27 per cento; gli impegni sui residui passano dai 14,2 miliardi del 2018 a meno di 4,8 miliardi del 2019.

Si tratta di andamenti su cui ha inciso l’operatività delle modifiche contabili in termini di tempi di conservazione dei residui e, soprattutto, di impegni. L’assunzione degli impegni di spesa con riferimento al momento in cui le obbligazioni divengono esigibili (che comporta che l’impegno deve essere imputato contabilmente sugli stanziamenti di competenza e di cassa dell’anno o anni in cui l’obbligazione viene a scadenza), sembrerebbe alla base della riduzione degli impegni in conto capitale e alla contestuale crescita dei residui di stanziamento a fine esercizio dai 27,4 miliardi del 2018 ad oltre 38 miliardi. Sul fronte corrente, invece, la contrazione è riferibile soprattutto ad una accelerazione delle economie di stanziamento, che da 14,1 miliardi del 2018 passano a 36,7 miliardi.

I segnali di crescita degli stanziamenti si confermano sul fronte dei pagamenti totali: la spesa corrente primaria cresce del 4 per cento, incrementando di poco meno di 20 miliardi il livello raggiunto nel 2018. Una variazione che è riconducibile, prevalentemente, ai pagamenti per “Trasferimenti ad Amministrazioni pubbliche” in crescita del 6,4 per cento. Ciò a fronte di una variazione molto più contenuta (+0,6 per cento) della spesa in conto capitale.

I pagamenti per spesa primaria aumentano complessivamente del 3,4 per cento.

Il limitato incremento della spesa in conto capitale è frutto di andamenti contrapposti. Crescono del 9,6 per cento i pagamenti per “Investimenti”, con i pagamenti in conto residui in aumento del 18,6 per cento, e i pagamenti per “Contributi agli investimenti alle imprese” (+8,3 per cento). Incrementi in buona parte compensati dalla forte flessione dei “Contributi alle Amministrazioni pubbliche” (-7,1 per cento) e degli “Altri trasferimenti” in conto capitale.

Nella gestione 2019 sembra trovare conferma quindi, l’impostazione iniziale delineata nei documenti programmatici: concentrare l’aumento della spesa corrente su obiettivi circoscritti (Reddito di cittadinanza e flessibilizzazione degli accessi al pensionamento), mantenere un attento controllo delle altre voci di spesa e puntare ad una ripresa dell’accumulazione pubblica e privata utilizzando le risorse esistenti piuttosto che nuovi stanziamenti. Il contestuale avvio di modifiche nella normativa contabile consente, poi, di procedere ad un “dimagrimento” delle voci del bilancio dello Stato, che potrebbe permettere nel futuro una più ordinata programmazione della spesa.

Un risultato che si ritrova, con alcune accentuazioni, anche guardando ai dati al netto delle regolazioni contabili, poste correttive e compensative e acquisizioni di attività finanziarie: una lettura più attenta, quindi, alle caratteristiche economiche della gestione perché al netto di voci la cui “straordinarietà” rischia di incidere sulla leggibilità delle scelte operate nell’anno.

LE SPESE DELLO STATO

Si riduce ulteriormente la dinamica della spesa complessiva: in termini di stanziamenti, la spesa finale cresce di solo 1,9 punti percentuali nel 2019. In aumento la spesa corrente primaria del 2,6 per cento, è quella in conto capitale a registrare una flessione del 5,2 per cento.

L'esame per missioni, oltre a confermare la concentrazione della spesa, pone in evidenza l'aumento del peso di quelle (guardando alla spesa in conto capitale) in cui l'attuazione delle opere si basa su un modello di collaborazione centro-periferia, che ha dimostrato già nel passato la propria efficacia. Ciò, mentre al centro si punta sull'accelerazione degli investimenti già avviati, affidate a grandi imprese pubbliche o nel campo della Difesa. Sembrano cominciare a trovare una risposta gli sforzi esercitati per accelerare le realizzazioni utili al miglioramento delle dotazioni infrastrutturali.

Infine, anche guardando alla spesa diretta dello Stato, si conferma l'attenzione alla sua dinamica che ha caratterizzato l'esercizio: per la spesa primaria, la quota gestita direttamente si è ulteriormente ridotta dal 39,7 al 38,9 per cento in termini di stanziamenti definitivi, e dal 39,8 al 38,5 per cento in termini di pagamenti totali. Nell'esame dei diversi aggregati si osserva il difficile bilanciamento tra esigenze a cui è necessario rispondere e coperture da garantire mantenendo sotto controllo le uscite, soprattutto quelle correnti. È difficile dire se il contenimento della spesa possa considerarsi strutturale e se il risultato in termini di investimento e contributi alle imprese possa segnalare un'effettiva accelerazione delle realizzazioni; un recupero di efficacia degli interventi a favore degli investimenti su cui si è da tempo puntato, diventa oggi condizione indispensabile a fronte della crisi e della necessità di rendere più tempestive le fasi esecutive anche per il loro impatto su occupazione e redditi. Così come, naturalmente, anche ad uno sguardo complessivo non sfuggono il convivere di difficoltà realizzative con esecuzioni più celeri ed efficaci, non di rado legate alla natura del soggetto promotore. Resta pur vero che l'esercizio ha lasciato un segno positivo alla gestione del 2020, di cui ci si dovrà giovare nella difficile fase di rilancio.

Con le scelte assunte con il bilancio 2020, pur considerando la difficile manovrabilità degli aggregati, almeno nel breve periodo, si osservano differenze significative, ma anche conferme di indirizzo nella allocazione dei fondi. Nonostante le risorse limitate che era possibile mobilitare nella costruzione del bilancio, il Governo ha puntato a rendere compatibile l'adozione di nuove misure di sostegno dei redditi dei lavoratori con l'accelerazione di interventi per l'occupazione e la conferma dei pensionamenti anticipati. A ciò ha unito, anche ricorrendo a ricomposizioni interne e riprogrammazioni di spesa, nuovo impulso agli investimenti con una maggior connotazione ambientale, di cui devono essere ancora definiti gli obiettivi effettivi, nuovi fondi per investimenti sulla rete stradale e la conferma delle iniziative a favore degli investimenti realizzati con il contributo delle Amministrazioni locali che avevano ottenuto buoni risultati (è il caso delle infrastrutture scolastiche e degli interventi contro il dissesto idrogeologico).

Scelte che si dovranno confrontare ora anche con il riorientamento richiesto dalla emergenza sanitaria, su cui per il momento si è intervenuti accrescendo le risorse da destinare alla spesa ma che, necessariamente, superata l'emergenza e individuate le criticità particolari, costringerà a misurarsi su come affrontare ulteriori bisogni e come rendere compatibile il rilancio con la definizione di un percorso di rientro del debito a cui il bilancio statale dovrà dare un impulso importante.

Anche nel 2019 in occasione della legge di bilancio e poi durante la gestione si sono operati rilevanti tagli agli stanziamenti, solo in parte da ricondurre al processo di razionalizzazione della spesa (*spending review*). Nell'esercizio tali riduzioni non hanno seguito la procedura di programmazione e revisione della spesa dei Ministeri ai sensi dell'articolo 22-bis della legge n. 196/2009.

Esse sono avvenute in tre momenti principali con modalità e finalità diverse tra loro.

La legge di bilancio per il 2019 ha previsto misure di razionalizzazione della spesa con riduzioni di oltre 878 milioni di euro annui accompagnati da altri definanziamenti per quasi 2,4 miliardi complessivi. Nel corso dell'esame parlamentare della stessa legge di bilancio, è stato

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

disposto, poi, l'accantonamento di una serie di importi per un ammontare di 2 miliardi per garantire il rispetto degli obiettivi programmatici di finanza pubblica nell'anno, collegando il destino di tali somme ad una procedura di monitoraggio dell'andamento dei conti pubblici. Tali dotazioni sono state rese indisponibili in via definitiva con l'assestamento. Infine, con il d.l. 124/2019 sono state disposte nell'ultimo trimestre dell'anno riduzioni delle dotazioni di competenza e di cassa relative alle missioni e ai programmi di spesa dei Ministeri per oltre 3 miliardi.

Nel capitolo le riduzioni sono esaminate guardando solo alla conferma nella gestione dei tagli che non riguardano fondi da ripartire, spese per interessi o poste correttive e compensative. Nel caso di Fondi da ripartire, le riduzioni operate durante la gestione non costituiscono tagli di risorse, quanto piuttosto la distribuzione di queste ad altri capitoli. Inoltre, i fondi ancora non intestati ad uno specifico obiettivo difficilmente sono già interamente scontati nei tendenziali di spesa. Per quanto riguarda le spese per interessi le variazioni sono riconducibili al cambiamento delle condizioni di mercato. Al netto di tali voci i minori stanziamenti passano da 7,2 miliardi a 3,2. La gestione ha solo in parte confermato la dimensione dei tagli: i capitoli interessati a consuntivo presentano nel complesso riduzioni di 2.751 milioni. Gli scostamenti rispetto all'obiettivo sono pari a 619 milioni in parte compensati da riduzioni più consistenti di alcune voci di spesa rispetto a quelle programmate.

Rimangono sullo sfondo due importanti questioni: quali caratteristiche sta progressivamente assumendo il processo di *spending review* e quali spazi di manovra vi possano ancora essere per una effettiva revisione della spesa. Se, in altri termini, sia ancora utile distinguere tra spese di cui l'analisi dei processi o la verifica delle motivazioni sottostanti consentono la riduzione (a prescindere da possibili destinazioni successive) e quelle la cui riduzione sembra prevalentemente funzionale ad una modifica delle priorità dell'intervento pubblico.

Nel 2019 il Programma di razionalizzazione degli acquisti, per quanto riguarda i ministeri, ha fatto registrare dati prevalentemente positivi. Incrementi significativi si evidenziano per il "transato" (che tiene conto delle somme effettivamente impegnate dalle Amministrazioni), che passa da circa 2,3 miliardi nel 2018 a quasi 3 miliardi nel 2019, con oltre il 30 per cento in più rispetto all'anno prima, e per l'"erogato" (valore corrispondente agli ordini/contratti stipulati), che cresce quasi del 27 per cento, passando da 2 miliardi a 2,5 miliardi. Cresce sensibilmente anche il risparmio indiretto (ossia quello indotto, per gli acquisti extra Consip, dal raffronto con i prezzi degli strumenti di acquisto centralizzati), che passa dai 605 milioni del 2018 ai 738 milioni del 2019¹.

Con riferimento alla spesa per "Consumi intermedi", i dati comunicati dalle Amministrazioni mostrano per il 2019 un netto aumento dell'acquisizione di beni e servizi attraverso gli strumenti Consip, tanto da essere pari alla spesa effettuata con procedure extra Consip. Per tutte le modalità di acquisizione centralizzata si assiste a un incremento rispetto al 2018. Le convenzioni, anche se in crescita in termini assoluti (pur rimanendo le modalità più utilizzate), si riducono di rilievo sul complesso degli strumenti a favore del Mercato elettronico e del Sistema dinamico di acquisizione.

Per quanto riguarda gli investimenti fissi lordi si assiste invece ad un aumento di quasi il 20 per cento degli acquisti effettuati al di fuori degli strumenti Consip a fronte di una notevole diminuzione di quelli effettuati con gli strumenti messi a disposizione da Consip (-77 per cento). Nel complesso, per questa categoria di spesa, la spesa effettuata "extra Consip" è assolutamente

¹ Lo stesso non avviene, però, per il risparmio diretto che si attesta sui 164 milioni contro i 179 milioni del 2018. Complessivamente nel 2019 il ricorso ai vari strumenti disponibili (convenzioni, accordi quadro, mercato elettronico, sistema dinamico di acquisizione, gare in ASP), con riferimento al numero ed al valore economico dei contratti e degli ordinativi "attivati" dalle varie amministrazioni, porta ad un risultato di oltre 2,8 miliardi con un forte incremento rispetto ai 2 miliardi circa dello scorso anno. Anche l'inizio del 2020 sembra confermare un trend in decisa crescita, ma l'emergenza sanitaria ed economica determinata dalla diffusione del Covid-19 potrebbe avere conseguenze al momento difficilmente prevedibili sullo sviluppo e la filosofia stessa del Programma.

LE SPESE DELLO STATO

predominante essendo pari all'87,9 per cento (oltre 2,8 miliardi), contro il 12,1 per cento (poco più di 380 milioni) della spesa effettuata attraverso Consip. Si osserva, inoltre, con riferimento agli acquisti non centralizzati, un aumento delle procedure con affidamento diretto che passano da 156 milioni a 527 milioni.

I risultati raggiunti nel 2019 non devono, infine, far trascurare le criticità riscontrate nel sistema delle convenzioni, che nonostante alcune positive iniziative adottate dal Ministero dell'economia e delle finanze (MEF) e dalla Consip, non sono state del tutto eliminate. Persistono, infatti, criticità soprattutto per quanto riguarda la mancanza di continuità tra le scadenze delle convenzioni e il rinnovo delle stesse.

Il Programma di razionalizzazione degli acquisti delle Pubbliche amministrazioni, nonostante le criticità e la stasi sostanziale registrata nell'ultimo biennio, ha mantenuto ed anzi accresciuto la sua centralità nell'ambito delle politiche di razionalizzazione della spesa pubblica. La legge di bilancio per il 2020 ha infatti aumentato sensibilmente il raggio d'azione della Consip e, all'inizio dell'anno, l'emergenza epidemiologica determinata dalla diffusione del virus Covid-19 ha ulteriormente enfatizzato le iniziative di centralizzazione. L'amministratore delegato di Consip è stato nominato "soggetto attuatore" per le attività di acquisto connesse all'emergenza sanitaria, mentre il recentissimo "piano per il rilancio" (*Iniziativa per il rilancio "Italia 2020-2022"*) prodotto dal Comitato di esperti in materia economica e sociale, istituito presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, con osservazioni non dissimili da quelle più volte formulate dalla Corte in tema di acquisti e, più in generale, di contratti pubblici, ha sottolineato come occorra "Promuovere l'e-procurement a tutti i livelli attraverso l'aggregazione delle stazioni appaltanti per raggiungere la soglia minima e la professionalità adeguata, attivando tutte le leve normative e operative necessarie".

Con la legge di bilancio per il 2020 il legislatore ha puntato decisamente sull'attività della Consip consolidandone, sul piano strategico, il ruolo di unica grande centrale di committenza nazionale nel sistema degli acquisti pubblici. Il perimetro delle attività della Società è stato esteso, da un lato, ampliando ulteriormente gli obblighi di ricorso agli strumenti messi a disposizione dal Programma di razionalizzazione, dall'altro, implementando i compiti affidati alla Società con l'instaurazione di un più ampio e diretto dialogo con gli enti locali in ambito territoriale e l'inclusione dei lavori pubblici e delle concessioni di servizi nella sfera d'azione di Consip; ciò desta tuttavia qualche perplessità per la specificità di tali materie, peraltro affidate ad altre amministrazioni centrali come il Ministero delle infrastrutture e trasporti, con i relativi Provveditorati alle opere pubbliche, e l'Agenzia del demanio. Occorre, inoltre, rammentare che la Corte, pur ravvisando la necessità di mantenere una gestione strategica unitaria del Programma di razionalizzazione degli acquisti, si è più volte espressa in favore di una specializzazione delle centrali di committenza pubbliche, evidenziando altresì l'esigenza di un incremento e di una maggiore professionalizzazione in materia di contratti delle risorse tecniche presenti all'interno delle Amministrazioni con la contestuale riduzione del numero delle stazioni appaltanti. Tali esigenze non appaiono ancora essere state oggetto di valutazione in modo adeguato. La qualificazione delle stazioni appaltanti prevista dal codice dei contratti è rimasta sostanzialmente inattuata e il loro numero rimane estremamente alto. In base a dati recenti ANAC le stazioni appaltanti sarebbero oggi ben 39.784. Nel contesto attuale, dominato dall'emergenza Covid-19 e da pressanti esigenze di semplificazione e snellimento delle procedure, la reingegnerizzazione del sistema degli acquisti pubblici e la parallela individuazione e riqualificazione del personale appaiono, perciò, sempre più necessari.

L'Amministrazione statale nel suo complesso, nel corso del 2019, ha trattato poco più di 4 milioni di fatture per un importo complessivo di circa 18 miliardi e ne ha pagate 2,7 milioni corrispondenti all'importo di circa 13 miliardi. L'insieme delle fatture è stato pagato in media in 49 giorni, che si riducono a 48 quando si tiene conto della media ponderata.

Entrambi gli indicatori nel 2019 risultano in lieve aumento: il tempo medio semplice è passato da 47 giorni nel 2018 a 49 giorni nel 2019, quello ponderato aumenta di 3 giorni, passando da 45 giorni nel 2018 a 48 giorni nel 2019. Anche i tempi medi di ritardo, semplice e

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

ponderato, manifestano un andamento omogeneo: il tempo medio di ritardo semplice si presenta in leggero aumento passando da 9 a 11 giorni, mentre quello ponderato, che nello scorso esercizio si era del tutto azzerato, si attesta a 6 giorni nell'anno in corso. Le fatture di importo maggiore sono generalmente pagate nei termini, i ritardi invece si accumulano per le fatture di importo meno elevato. Un indicatore sintetico così costruito sembra infatti indurre le Amministrazioni ad anticipare pagamenti per importi significativi, al fine di poter compensare eventuali pagamenti tardivi in corso di gestione, con possibili effetti distorsivi².

L'indicatore annuale per singola Amministrazione ministeriale rivela che il MAECI, il MIUR, il MATTM, il MIPAAFT e il MIBAC hanno pagato i fornitori con alcuni giorni di anticipo rispetto alla scadenza della fattura; in particolare, il tempo medio di anticipo varia dai due giorni circa del MIUR e del MIBAC ai 19 giorni del MATTM. Tutte le altre Amministrazioni presentano un tempo medio di ritardo che varia dagli 11 giorni del Ministero della salute ai 72 giorni del Ministero dell'interno.

Il fenomeno in esame può essere analizzato anche alla luce dei dati di Rendiconto che evidenzia una riduzione complessiva della capacità di pagamento passata dal 61,1 per cento del 2014 al 56,8 per cento del 2019. Limitando il confronto a quanto accertato lo scorso anno la capacità di pagamento si è ridotta di circa due punti percentuali; trend che non sembra conciliarsi con l'auspicata propensione a non accumulare passività nel tempo, e, conseguentemente, con una riduzione dei tempi di pagamento dei debiti commerciali. Tale osservazione sembra peraltro confermata da altri fenomeni contabili, quali la persistenza di debiti fuori bilancio

Le cause di ritardo "di tipo strutturale" già rilevate negli scorsi anni sembrano aver inciso in modo determinante sul peggioramento della tempistica di alcuni Ministeri. Sotto questo profilo, mentre pare essersi attenuato il peso derivante dalla scarsità di risorse pubbliche generato da sopravvenute manovre di contenimento della spesa, restano ferme numerose criticità, sia di tipo procedurale che di natura contabile, molte delle quali richiederebbero la reingegnerizzazione di alcuni processi e interventi normativi di non scarso rilievo per poter essere superate.

Il tema dei tempi di pagamento delle Amministrazioni pubbliche resta ancora oggi in primo piano. Il DEF 2020, conferma l'importanza di questo argomento all'interno delle politiche di governo dell'economia nazionale prevedendo che, per far fronte alla grave crisi economica determinata dalla diffusione del virus Covid-19, dovranno essere ridotti ancora di più i tempi di pagamento da parte della PA e ulteriormente semplificate le relative procedure.

Le misure adottate, soprattutto la fatturazione elettronica e la gestione delle fatture attraverso la Piattaforma per il pagamento dei crediti commerciali, hanno portato ad innegabili miglioramenti. Non abbastanza, tuttavia, per poter considerare in via di definitiva risoluzione la problematica dei ritardi nei pagamenti da parte della PA, che sembra in non poca misura affetta da criticità organizzative e procedurali.

Nel 2019 si è registrata una sensibile crescita dei debiti fuori bilancio, i quali sono passati da 2,07 a 3,05 miliardi (+47 per cento). Dal 2012 tale tipologia di debito è più che triplicata (+228 per cento). L'incremento è concentrato nel primo biennio, alla luce delle disposizioni di cui all'art. 5 del decreto-legge n. 35/2013³, che prevedevano una ricognizione delle posizioni debitorie e la reiscrizione in bilancio di parte dei debiti accertati. Nel biennio 2017-2018 la consistenza debitoria si era sostanzialmente stabilizzata, in media poco sopra i 2 miliardi. L'accelerazione del 2019 si è verificata nonostante le ingenti risorse stanziare per coprire il debito pregresso ed è dunque da correlare al formarsi di nuovi debiti: infatti, a fronte dei 2,07 miliardi iniziali, ne sono stati accertati di nuovi per 1,56 miliardi e smaltiti solo 0,59 miliardi.

Circa il 93 per cento del debito residuo fa capo a quattro Amministrazioni: il MISE, il MIT, il MIUR e il Ministero della giustizia. Il MISE e il MIUR detengono, insieme, quasi i due terzi del debito (rispettivamente il 35,2 e il 26,6 per cento), mentre la quota residua è per metà di

² Tra i quali si segnala la violazione delle prescrizioni sui tempi previste dalla legislazione nazionale ed europea e una gestione della cassa che finisce col favorire le imprese fornitrici di prestazioni di beni e servizi per volumi più alti.

³ Convertito con modificazioni nella legge 6 giugno 2013, n. 64.

LE SPESE DELLO STATO

competenza del MIT (15,9 per cento del totale) e per l'altra metà del Ministero della giustizia (15,7 per cento). L'incremento registrato nell'esercizio è prevalentemente da ascrivere al MISE, per l'ingente importo dei nuovi debiti accertati (1.076 milioni) e non smaltiti in corso d'anno, connessi, in parte, con operazioni di Tesoreria. Nel 2019 il MIUR ha continuato la ricognizione delle posizioni debitorie nei confronti dell'Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro, che ha permesso di rivedere in riduzione lo *stock* del debito. Il MIT ha un debito residuo sostanzialmente stabile. Infine, il Ministero della giustizia, pur riservando ingenti risorse allo smaltimento (123 milioni) ha visto crescere la propria posizione debitoria a motivo di 252 milioni di nuovo debito. Nel caso in questione, la gran parte delle spese che generano la formazione dei debiti attengono alle somministrazioni di energia elettrica, gas, acqua e forniture di combustibili da riscaldamento destinate agli Istituti penitenziari.

Analizzata dal punto di vista delle sottostanti categorie economiche di spesa, la formazione dei debiti fuori bilancio evidenzia, storicamente, un ruolo di primo piano dei "Consumi intermedi", dei "Trasferimenti correnti alle famiglie", degli "Investimenti fissi lordi" e delle "Altre uscite correnti". Tuttavia, con il tempo la loro incidenza sul totale è andata diminuendo fino ad attestarsi, nel 2019, al 37 per cento (50 per cento nel 2018). Tra le altre categorie di spesa che hanno accresciuto negli ultimi anni il proprio peso e contribuito all'incremento del debito complessivo, si segnalano, in particolare i "Trasferimenti correnti ad Amministrazioni pubbliche", i "Trasferimenti correnti alle imprese" e le "Acquisizioni di attività finanziarie".

I dati di consuntivo 2019 sull'andamento della spesa per investimento del bilancio dello Stato evidenziano - con riguardo all'aggregato di maggiore rilievo, il quale assomma a circa 21 miliardi ed è costituito dalla spesa diretta e dai contributi ad imprese e famiglie - un aumento del 10,3 per cento dei pagamenti totali ma in un quadro di riduzione sia delle risorse stanziati a titolo definitivo (-10,7 per cento), sia, e in misura più pronunciata (-15,6 per cento), delle risorse impegnate. Per quel che riguarda la sola spesa diretta, pari nell'esercizio a 6,9 miliardi, si evidenzia un aumento oltre che dei pagamenti (+9,6 per cento) anche degli stanziamenti (+8,6 per cento). La riduzione degli impegni appare un fenomeno che nel 2019 accomuna interventi diretti ed indiretti e si presenta diffuso a livello di missioni e programmi; almeno in parte, potrebbe riflettere gli effetti dell'applicazione del nuovo principio contabile dell'impegno pluriennale all'esigibilità. Lo stock dei residui finali registra comunque una crescita (+23,8 per cento), accompagnata tuttavia da una netta ricomposizione per tipologia: si riducono i residui propri (-16,2 per cento); crescono, in misura molto rilevante (+153,2 per cento), quelli di stanziamento: andamenti, anche questi, compatibili con l'avvio della competenza potenziata e con le modifiche normative introdotte in corso d'anno sui tempi di conservazione dei residui di stanziamento.

La composizione della spesa, sia diretta che indiretta, conferma le caratteristiche di fondo già evidenziate in precedenti referti. Nel caso degli investimenti fissi, oltre il 90 per cento delle risorse stanziati si concentra in dieci missioni, tra cui si annoverano, in primaria posizione, difesa e sicurezza del territorio, tutela e valorizzazione dei beni e delle attività culturali e paesaggistici, ordine pubblico e sicurezza, diritto alla mobilità e sistema dei trasporti. Nel 2019 in quasi tutte le missioni sono cresciute sia le dotazioni definitive sia i pagamenti effettuati. La distribuzione delle risorse per Ministeri riflette e conferma, naturalmente, il ruolo di centralità dei Ministeri della difesa, delle infrastrutture, dell'interno e dei beni culturali.

I dati del 2019 confermano un quadro degli investimenti dello Stato caratterizzato da una spesa diretta di dimensioni limitate, quasi esclusivamente destinata, da un lato, ai programmi di difesa nazionale, dall'altro, a piani di manutenzione straordinaria di edifici pubblici, sedi di uffici, o di ammodernamento, anche tecnologico, delle strutture.

Dimensioni finanziarie ben più rilevanti ha invece la quota di spesa finanziata dal bilancio dello Stato per la realizzazione di investimenti a carico di altri soggetti e che presuppone, a livello di amministrazione centrale, compiti di coordinamento e di monitoraggio. La centralità di questo ruolo si è fatta più evidente con l'attivazione nel bilancio dei fondi dedicati agli investimenti che vedono lo Stato impegnato nella valutazione e selezione degli interventi da finanziare, nella

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

ripartizione ed erogazione delle risorse, componendo anche i differenti interessi settoriali o territoriali, nonché nella verifica degli utilizzi attraverso i sistemi di monitoraggio cui sono assoggettati gli investimenti pubblici.

A fronte della necessità, più volte segnalata dalla Corte, di investire per evitare che un sistema infrastrutturale inadeguato ed obsoleto indebolisca le possibilità di sviluppo del Paese ed incida negativamente sulla qualità della vita dei cittadini, le risorse messe in campo negli ultimi anni sono notevolmente cresciute, rafforzate da diversi interventi sulla normativa contabile (introduzione della competenza potenziata, possibilità di riportare all'anno successivo risorse non impegnate in competenza, allungamento dei termini di conservazione dei residui) orientati a consentire un mantenimento delle risorse in bilancio per un periodo più congruo con le esigenze della spesa di investimento che ha necessariamente tempi di realizzo più lunghi della spesa corrente.

Ora sta all'Amministrazione il compito fondamentale di non disperdere le ingenti risorse a disposizione, migliorando innanzitutto la capacità di pagamento che se, nel 2019, si è attestata poco al di sotto del 55 per cento con riferimento agli investimenti complessivi, si è invece fermata al 27,8 per le risorse provenienti dai Fondi di bilancio dedicati. Lo sforzo profuso per il reperimento di nuove linee di finanziamento da indirizzare allo sviluppo infrastrutturale del Paese deve pertanto essere accompagnato da un analogo impegno per ridurre i tempi amministrativi e procedurali connessi all'impiego delle risorse al fine di avvicinare il momento decisionale dei finanziamenti a quello di effettiva erogazione della spesa finale.

L'emergenza sanitaria ha messo in evidenza la fondamentale importanza della dotazione di capitale materiale e immateriale ed è ormai chiaro che sia per ragioni macroeconomiche e di risposta alla crisi, sia per più generali motivi strutturali e microeconomici riguardanti l'efficienza tecnologica del settore produttivo, sarà cruciale, nei prossimi anni, poter contare su un piano organico di investimenti a cui il bilancio dello Stato dovrà dare il suo decisivo contributo. In tale ambito di particolare rilievo appaiono i temi della digitalizzazione e delle reti, sia per la loro importanza nella crescita della produttività totale dei fattori, sia per il ruolo che potranno giocare nel soddisfacimento dell'inevasa esigenza di ridurre i significativi divari territoriali esistenti.

1. Le spese dello Stato nel 2019

Anche quest'anno nel primo capitolo della Relazione, in base alle informazioni e alle metodologie di stima concordate in sede Eurostat ed utilizzate dall'ISTAT, si dà conto di come i dati di consuntivo del Rendiconto generale dello Stato vengono riclassificati e corretti per pervenire ad una rappresentazione coerente con le esigenze poste dalla contabilità nazionale. La Corte in questi anni ha sentito, infatti, la necessità di offrire, in apertura della relazione che accompagna la parificazione del bilancio, una analisi che consenta di valutare il contributo che nell'esercizio lo Stato ha dato ai conti pubblici. Un risultato importante per valutare la coerenza con gli obiettivi economici complessivi.

La traduzione dei risultati della gestione in termini di contabilità economica non esaurisce, tuttavia, l'utilità che è possibile trarre dai dati contabili. Ciò, specie oggi in cui la revisione e la sottoposizione ad una continua verifica delle ragioni sottostanti alle spese sono indispensabili sia per eliminare le misure inefficaci o non più attuali, contribuendo così al miglioramento dei conti e alla riduzione del debito, sia per aiutare il recupero di più significativi livelli di crescita orientando la spesa sui fattori in grado di migliorare la produttività del sistema.

L'obiettivo di recuperare all'esame del Parlamento l'intero bilancio dello Stato consentendo di confermare o meno le scelte in termini di allocazione delle risorse ha guidato le riforme degli ultimi anni. È un obiettivo che ha mosso tutte le istituzioni, ed in primo luogo la Ragioneria generale dello Stato, nel miglioramento dei dati e nella modifica delle regole contabili di tutte le Amministrazioni, processo a cui la Corte ha attivamente contribuito.

In questo capitolo generale sulla spesa è in tale ottica che si analizzano i dati di Rendiconto, guardando alle modifiche intervenute rispetto al progetto iniziale, al rilievo delle diverse missioni

LE SPESE DELLO STATO

e dei programmi, alle misure di contenimento e di riqualificazione della spesa, nonché ai risultati conseguiti nei principali obiettivi dell'azione di governo.

Un esame che trova il suo naturale completamento nelle analisi dei singoli dicasteri raccolte nel secondo volume.

Il Rendiconto per il 2019, dal lato della spesa, si articola in tredici consuntivi. In questa prima parte del lavoro, si presenta un quadro dell'andamento complessivo, facendo riferimento ai diversi momenti della gestione e considerando differenti articolazioni (per categorie economiche, e per missioni ecc.). Anche quest'anno, confermando l'impostazione già sperimentata nelle scorse relazioni, seguono alcune analisi di approfondimento volte a monitorare i risultati ottenuti nei principali obiettivi che caratterizzano l'impostazione della gestione finanziaria dell'anno.

Il capitolo è quindi organizzato in due parti.

Nella prima parte, i dati di Rendiconto vengono esaminati guardando innanzitutto ai risultati complessivi dell'anno. Si ripercorrono, per tipologia di spesa e categoria economica, i diversi passi della programmazione e della gestione 2019. L'obiettivo è mettere in evidenza le principali variazioni intercorse rispetto al quadro iniziale e ai risultati del 2018, sia in termini assoluti che in percentuale del Prodotto interno lordo.

Con l'esame dei risultati per categoria economica si mira, inoltre, a fornire primi elementi che consentano di comprendere le ragioni sottostanti agli andamenti rilevati e, facendo riferimento ai capitoli di bilancio di maggior rilievo, le direzioni che ha assunto la gestione della spesa. Completa l'analisi una valutazione delle variazioni intervenute nella gestione dei residui e delle economie.

Per guardare all'andamento della gestione dal punto di vista più strettamente economico l'esame è ripetuto distinguendo l'incidenza sui risultati delle regolazioni contabili e, poi, delle due categorie (le poste correttive e compensative e le acquisizioni di attività finanziarie) che più rispondono a logiche finanziarie e contabili. Considerando la spesa al netto di tali fenomeni, l'analisi per categorie economiche è completata da una seppur rapida lettura per missioni, come nel passato dedicata ai risultati dell'anno in rapporto a quelli dell'esercizio precedente. Ciò consente una valutazione degli esiti dell'esercizio per politiche pubbliche, rendendone possibile una valutazione unitaria. Un'analisi necessariamente semplificata, che rinvia agli approfondimenti contenuti nel secondo volume della Relazione dedicato alle singole Amministrazioni. Tali approfondimenti, infatti, espongono i risultati dell'esercizio per missione e per i principali programmi e si soffermano sulle problematiche emerse a seguito dell'attività istruttoria.

Questa prima parte del capitolo dedicato ai risultati della gestione si conclude con due analisi che offrono un'ulteriore prospettiva con cui guardare al Rendiconto del 2019. Una prima dedicata ad un esame dell'andamento della spesa diretta delle Amministrazioni centrali, cioè al netto di quanto trasferito dallo Stato ad altre Amministrazioni pubbliche. L'obiettivo è quello di avere una misura, seppur imperfetta, del controllo esercitato dall'Amministrazione centrale sulla dinamica della spesa di più stretta competenza statale.

La seconda punta a spostare lo sguardo dai risultati del 2019 alle scelte alla base della gestione in corso, quella del 2020. L'obiettivo è infatti evidenziare le modifiche nella allocazione delle risorse tra missioni e programmi intervenute con il cambio di governo. Una prima analisi del bilancio approvato con la manovra per il 2020 e delle prime modifiche rese necessarie dall'emergenza sanitaria che non può che far riferimento alle previsioni iniziali dei due esercizi.

Nella seconda parte del capitolo, ci si sofferma, come si diceva, sui risultati ottenuti su alcuni aspetti cardine della gestione finanziaria.

Anche nella legge di bilancio per il 2019 e, poi, in provvedimenti varati nel corso dell'esercizio sono stati disposti tagli di spesa dello Stato di rilievo: si tratta di riduzioni che nel complesso hanno raggiunto i 7,2 miliardi. A fronte di nuove occorrenze, le riduzioni di spesa incidenti sugli stati di previsione dei Ministeri disposte con la legge di bilancio per il 2019 sono state poi rafforzate con la legge di assestamento e incrementate a fine esercizio con il d.l. 124/2019. Del complesso di tali interventi si mira a fornire primi elementi di valutazione,

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

guardando sia alla composizione dei tagli per missione, programmi e categoria economica, sia alla funzionalità e coerenza della procedura prescelta.

Dalla centralizzazione degli acquisti erano (e sono), poi, attesi risparmi consistenti in termini di spesa per beni e servizi. La valutazione dei progressi ottenuti su questo fronte e delle ragioni alla base del permanere di sistemi di acquisto differenziati è una ulteriore chiave di lettura del risultato del 2019.

Continua poi il monitoraggio, già avviato da alcuni anni, su alcuni fenomeni particolari: la velocità di pagamento e il fenomeno dei debiti fuori bilancio. A partire dal d.l. n. 35 del 2013 e con il recepimento della direttiva comunitaria, la riduzione dei tempi di pagamento dei fornitori ha assunto un ruolo centrale. Ciò, sia per la possibilità di imprimere per questa via un impulso alla crescita, incidendo sulle disponibilità finanziarie delle imprese, sia per l'effetto positivo che ne può derivare per una ordinata programmazione della spesa delle Amministrazioni. Anche sotto questo profilo, l'esame della Corte mira a valutare i risultati conseguiti dallo Stato. L'istruttoria condotta dalla Corte sulla situazione al 31 dicembre 2019 consente di fare il punto del processo in corso.

Infine, un'ultima analisi è dedicata ai risultati ottenuti con le misure per accelerare la realizzazione degli investimenti.

1.1. I risultati del 2019

Quest'anno nella lettura dei risultati dell'esercizio (specie in rapporto a quelli precedenti), va considerato che, a partire dall'anno 2019, sono divenute pienamente operative alcune disposizioni della legge 196 del 2009 che incidono sulla assunzione degli impegni di spesa e sono state modificate, in corso d'anno, le norme che regolano i tempi di conservazione dei residui propri e di stanziamento. Certamente la più rilevante è quella che dispone (art. 34, comma 2, legge 196/2009) che, al momento dell'assunzione degli impegni di spesa, le Amministrazioni devono tener conto degli esercizi in cui le obbligazioni divengono esigibili. Questo comporta che l'impegno di spesa deve essere imputato contabilmente sugli stanziamenti di competenza e di cassa dell'anno (o degli anni) in cui l'obbligazione viene a scadenza. Ciò significa che al momento della registrazione dell'impegno devono, quindi, essere indicate tutte le annualità previste e imputate alla competenza dei diversi esercizi finanziari. Come è evidente dalla lettura della tavola che segue, che fotografa per categorie economiche gli effetti sull'esercizio appena concluso e su quelli seguenti del primo anno di applicazione delle nuove regole, le cifre imputate quali impegni negli esercizi successivi al primo non rappresentano "solo" le quote che non si ritiene di pagare nell'anno, spalmate tra i diversi esercizi, ma anche la quota relativa a quel contratto o a quella disposizione di pertinenza degli esercizi successivi al primo (il 2019). Ciò rende la lettura dei dati, senza un riferimento puntuale alle diverse componenti del sistema, particolarmente difficile, richiedendo un supplemento di informazioni per una corretta valutazione dei risultati e degli oneri che gravano sugli esercizi futuri.

Va poi considerato che modifiche sono intervenute anche nelle regole di gestione e di conservazione dei residui. Come è noto, per quelli propri di parte corrente, resta fermo quanto previsto dall'art. 34-bis, comma 2, della legge 196/2009, che dispone che i residui non pagati entro il secondo esercizio successivo a quello in cui è stato assunto il relativo impegno di spesa, e quelli non pagati entro il terzo anno nel caso dei trasferimenti correnti alle Amministrazioni pubbliche, costituiscono economie di bilancio. Ciò, salvo che l'Amministrazione non dimostri la permanenza delle ragioni della sussistenza del debito, in modo da giustificare la conservazione. In tal caso, le somme si intendono perenti agli effetti amministrativi e possono riprodursi in bilancio con riassegnazione ai pertinenti capitoli negli esercizi successivi. I residui di stanziamento (sempre di parte corrente), di provenienza dell'esercizio finanziario 2018, non impegnate nell'esercizio finanziario 2019, vanno in economia.

LE SPESE DELLO STATO

Categorie economiche	2019		2020		2021		2022		2023		2024		2025		2026 e succ.	
	Stanziam. di CP Definitivo	CP Impegnato	Stanziam. di CP Definitivo	CP Impegnato	Stanziam. di CP Definitivo	CP Impegnato	Stanziam. di CP Definitivo	CP Impegnato	Stanziam. di CP Definitivo	CP Impegnato	Stanziam. di CP Definitivo	CP Impegnato	Stanziam. di CP Definitivo	CP Impegnato	Stanziam. di CP Definitivo	CP Impegnato
TITOLI I - SPESE CORRENTI	590.190,2	553.480,4	596.212,3	61.760,9	596.415,4	58.538,6	574.212,6	44.460,9	571.471,9	39.605,8	570.673,0	34.239,7	570.544,4	31.400,2	10.396.618,9	77.632,2
REDDITI DA LAVORO DIPENDENTE	96.176,5	94.734,9	93.215,2	179,5	91.671,7	45,6	91.154,7	0,5	91.329,6	0,3	91.429,9	0,0	91.565,3	0,0	1.653.859,1	0,0
CONSUMI INTERMEDI	14.204,7	12.538,0	13.032,5	1.831,3	12.681,1	1.085,4	12.214,6	673,4	12.189,0	183,1	12.226,5	157,9	12.234,8	88,3	186.141,0	308,4
IMPOSTE PAGATE SULLA PRODUZIONE	5.282,2	5.182,4	4.923,1	0,0	4.785,1	0,0	4.767,8	0,0	4.769,4	0,0	4.770,3	0,0	4.771,2	0,0	75.983,6	0,0
TRASFERIMENTI CORRENTI AD AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE	276.341,3	258.113,2	278.380,6	173,5	280.352,4	51,8	271.699,3	36,4	269.420,8	35,0	266.957,7	35,0	267.131,0	0,0	5.025.325,2	0,0
TRASFERIMENTI CORRENTI A FAMIGLIE E ISTITUZIONI SOCIALI PRIVATE	16.084,5	15.349,9	14.947,0	156,7	14.739,1	125,7	14.623,5	77,6	14.603,3	54,0	14.603,9	50,1	14.548,9	50,1	273.067,4	476,6
TRASFERIMENTI CORRENTI A IMPRESE	9.035,3	8.607,3	9.447,9	1.374,9	8.668,2	1.350,0	8.148,1	400,7	7.682,1	396,2	7.041,5	396,1	6.653,1	396,1	102.446,8	533,6
TRASFERIMENTI CORRENTI A ESIBITO	1.702,4	1.608,4	1.498,5	17,8	1.494,7	4,3	1.358,7	0,9	1.358,7	0,0	1.358,7	0,0	1.358,7	0,0	24.966,8	0,0
RISORSE PROPRIE UNIONE EUROPEA	18.135,0	17.523,4	18.933,0	0,0	19.019,0	0,0	19.600,0	0,0	19.600,0	0,0	19.600,0	0,0	19.600,0	0,0	372.400,0	0,0
INTERESSI PASSIVI E REDDITI DA CAPITALE	76.976,3	68.571,8	82.629,2	38.025,0	87.920,6	55.875,6	75.207,4	45.271,5	75.189,5	38.937,2	75.154,2	33.600,5	75.023,6	30.865,8	1.307.103,4	76.313,7
POSTE CORRETTIVE E COMPENSATIVE	72.827,0	69.408,3	70.842,3	0,0	67.668,4	0,0	67.354,5	0,0	67.354,5	0,0	67.454,5	0,0	67.454,5	0,0	1.160.803,0	0,0
AMMORTAMENTI	1.192,8	468,8	1.105,0	0,0	1.105,0	0,0	1.105,0	0,0	1.105,0	0,0	1.105,0	0,0	1.105,0	0,0	20.995,1	0,0
TITOLI II - SPESE IN CONTO CAPITALE	2.241,2	1.334,1	7.258,0	2,0	6.293,1	0,2	6.878,9	0,0	6.764,9	0,0	8.970,8	0,0	9.098,5	0,0	193.527,3	0,0
INVESTIMENTI FISSI LORDI E ACQUISTI DI TERRENI	51.953,5	49.806,3	52.519,9	10.571,5	48.646,9	7.672,6	43.471,3	4.631,4	40.984,7	3.949,9	38.677,4	3.716,8	38.691,1	2.725,1	309.498,7	13.674,0
CONTRIBUTI AGLI INVESTIMENTI AD AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE	6.919,8	6.239,5	7.292,5	2.287,3	6.983,1	1.232,6	6.810,8	658,0	6.368,8	409,3	6.299,8	385,4	6.082,7	171,8	82.892,6	337,0
CONTRIBUTI AGLI INVESTIMENTI AD IMPRESE	22.004,0	21.684,9	23.006,9	2.413,4	22.650,0	2.216,7	23.793,1	2.078,8	23.349,0	2.146,7	21.179,2	2.008,6	22.303,5	1.939,7	107.974,8	10.793,6
CONTRIBUTI AGLI INVESTIMENTI A FAMIGLIE E ISTITUZIONI SOCIALI PRIVATE	11.969,9	11.178,7	12.523,5	4.367,7	10.882,7	3.133,6	7.727,6	1.162,3	6.698,8	869,8	6.481,6	586,5	6.245,2	461,0	52.499,7	2.017,9
CONTRIBUTI AGLI INVESTIMENTI A ESIBITO	393,5	392,7	211,2	2,9	112,0	2,9	83,4	83,4	57,7	2,9	57,7	2,9	57,7	2,9	938,7	29,0
ALTRI TRASFERIMENTI IN CONTO CAPITALE	6.108,8	5.792,9	6.046,5	1.092,2	5.766,3	861,0	4.190,7	601,5	3.944,4	305,0	3.667,1	190,5	3.423,5	17,7	58.538,4	294,6
ACQUISIZIONI DI ATTIVITA' FINANZIARIE	4.193,9	4.171,2	2.945,6	335,0	1.687,5	129,6	1.624,4	38,1	1.46,0	36,7	66,0	35,7	66,0	35,7	66,0	35,7
TITOLO III - RIBORSO PASSIVI A FINANZIARIE	228.958,9	219.891,1	228.999,3	208.069,0	244.835,8	198.666,4	183.646,5	153.746,9	183.575,9	180.515,4	183.572,6	130.734,1	183.571,0	96.500,4	33.734,3	8.834,6
RIBORSO PASSIVI A FINANZIARIE	228.958,9	219.891,1	228.999,3	208.069,0	244.835,8	198.666,4	183.646,5	153.746,9	183.575,9	180.515,4	183.572,6	130.734,1	183.571,0	96.500,4	33.734,3	8.834,6
Totale complessivo	871.111,6	823.177,8	877.641,5	280.401,4	889.898,1	264.877,6	801.330,4	202.839,2	796.030,5	224.071,0	792.923,0	168.690,7	792.806,5	130.625,7	10.739.851,9	100.140,8

Fonte: Ragioneria Generale dello Stato

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

Per quanto riguarda i residui propri di parte capitale, il d.l. 32/2019 ha previsto l'allungamento di ulteriori tre esercizi dei termini di cui al comma 4, primo periodo, dell'art. 34-*bis*. Tale allungamento si applica, anche agli esercizi antecedenti al 2019; in particolare l'applicazione riguarda i residui propri formati negli esercizi finanziari 2016, 2017 e 2018. Per i residui di stanziamento invece sempre il d.l. 32/2019 prevede il prolungamento di un ulteriore esercizio del termine di cui al comma 3 dell'art. 34-*bis*. Allungamento che si applica, anche agli esercizi antecedenti al 2019 (le somme iscritte in bilancio nell'esercizio finanziario 2017 non ancora impegnate alla fine dell'esercizio finanziario 2019).

Nella lettura dei dati, inoltre, va considerato che, in alternativa al mantenimento dei residui di stanziamento, è possibile - qualora gli stessi siano relativi a spese pluriennali in conto capitale a carattere non permanente, e, a partire dall'esercizio finanziario 2019, anche a quelli relativi ad autorizzazioni pluriennali di spesa in conto capitale a carattere permanente e a quelle annuali - procedere all'invio in economia delle somme e esercitare contestualmente la facoltà (prevista dall'art. 30, comma 2, lettera b), della legge n. 196/2009) di chiedere la reiscrizione dei residui delle predette somme nella competenza dei bilanci futuri, a partire dalle previsioni di bilancio per l'esercizio finanziario 2021.

Si tratta di modifiche di tutto rilievo alcune delle quali a carattere sperimentale per il triennio 2019-2021. Nel caso degli impegni di spesa ad esigibilità, la modifica oltre a rendere la gestione di competenza più vicina a quella di cassa, richiede all'Amministrazione una forte attenzione per la programmazione delle risorse e un'attenta gestione dei fabbisogni di cassa. Un progresso importante, di cui si potranno vedere gli effetti positivi sia nella fase di programmazione che di gestione e rendicontazione ma che richiede nei prossimi anni un miglioramento delle informazioni disponibili a corredo del bilancio.

Nel 2019⁴ gli stanziamenti iniziali del bilancio dello Stato ammontavano a circa 869,5 miliardi contro gli 852,3 del 2018, in aumento quindi del 2 per cento. La spesa finale, al netto delle somme stanziate per la missione "Debito pubblico", presentava invece un aumento del 2,2 per cento e ciò nonostante la variazione ben più contenuta (+0,5 per cento) della spesa per interessi. In crescita sia la spesa corrente primaria (+2,5 per cento), sia quella in conto capitale che era attesa aumentare dell'1,3 per cento, con un incremento molto più contenuto rispetto a quello previsto nel bilancio di previsione del 2018 (+19,4 per cento). Nel complesso, la spesa primaria raggiungeva i 559 miliardi, +2,4 per cento rispetto all'esercizio precedente

TAVOLA 1

(in milioni)

Voci	stanziamenti iniziali			stanziamenti iniziali (%Pil)			autorizzazioni iniziali		
	2018	2019	var. %	2018	2019	var. %	2018	2019	var. %
Spesa corrente	575.506,5	588.286,9	2,2	32,7	32,6	0,0	588.920,4	618.807,3	5,1
Interessi	78.490,9	78.897,9	0,5	4,5	4,4	-0,1	77.491,2	79.899,1	3,1
Spesa corrente primaria	497.015,7	509.389,0	2,5	28,2	28,3	0,0	511.429,2	538.908,3	5,4
Spesa in c/capitale	49.047,5	49.703,7	1,3	2,8	2,8	0,0	52.453,1	53.998,5	2,9
Spesa finale	624.554,1	637.990,6	2,2	35,5	35,4	-0,1	641.373,5	672.805,9	4,9
Spesa finale primaria	546.063,2	559.092,7	2,4	31,0	31,0	0,0	563.882,3	592.906,8	5,1
Rimborso di prestiti	227.815,8	231.508,4	1,6	12,9	12,8	-0,1	227.945,8	231.508,6	1,6
Spesa complessiva	852.369,8	869.499,0	2,0	48,4	48,2	-0,2	869.319,3	904.314,5	4,0

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

⁴ Come lo scorso anno, i dati relativi all'esercizio finanziario 2018 sono quelli riclassificati dalla Ragioneria Generale dello Stato sulla base della struttura del bilancio 2019, per consentire una corretta comparazione dei risultati. Inoltre, per una migliore confrontabilità tra esercizi è stata modificata anche la classificazione del capitolo 3550 del Ministero del lavoro che, nell'esercizio 2018, era dedicato al reddito di inclusione e classificato come trasferimento alle famiglie. Dal 2019 il reddito di cittadinanza, in cui sono confluiti i finanziamenti del reddito di inclusione, è invece classificato come trasferimento a Pubbliche amministrazioni, giacché la prestazione è resa dall'istituto di previdenza. Per una migliore lettura delle variazioni tra esercizi, anche per categoria economica si è ritenuto, pertanto, di riclassificare il capitolo 3550 tra i trasferimenti ad Amministrazioni pubbliche.

LE SPESE DELLO STATO

Le autorizzazioni di cassa presentavano un andamento nel complesso molto più dinamico con tassi di variazione più che doppi rispetto al quadro di previsione di competenza. La spesa finale era prevista in crescita del 4,9 per cento, quella primaria del 5,1, con quella in conto capitale di poco inferiore al 3 per cento.

In termini di Prodotto, gli stanziamenti iniziali di bilancio confermavano una sostanziale tenuta dei livelli dello scorso anno. Si riduceva l'incidenza della spesa finale sul Pil di un decimo di punto ma solo come effetto della flessione dell'incidenza della spesa per interessi, nonostante la previsione di una sua ripresa dopo anni di continue riduzioni.

TAVOLA 2
(in milioni)

categorie di spesa	stanziamenti iniziali		
	2018	2019	var %
Redditi da lavoro dipendente	91.702,4	93.479,9	1,9
Consumi intermedi	12.716,9	12.872,1	1,2
Imposte pagate sulla produzione	4.848,0	4.984,6	2,8
Trasferimenti correnti ad Amministrazioni pubbliche	265.190,5	261.762,4	-1,3
Trasferimenti correnti a famiglie e istituzioni sociali private	15.079,0	15.303,7	1,5
Trasferimenti correnti a imprese	8.404,0	10.043,5	19,5
Trasferimenti correnti a estero	1.442,4	1.567,3	8,7
Risorse proprie Unione europea	17.850,0	18.335,0	2,7
Interessi passivi e redditi da capitale	78.490,9	78.897,9	0,5
Poste correttive e compensative	71.535,7	71.532,8	0,0
Ammortamenti	1.105,0	1.105,0	0,0
Altre uscite correnti	7.141,7	18.402,7	157,7
spesa corrente primaria	497.015,7	509.389,0	2,5
Spesa corrente	575.506,5	588.286,9	2,2
Investimenti fissi lordi e acquisti di terreni	5.088,5	5.275,1	3,7
Contributi agli investimenti ad Amministrazioni pubbliche	21.531,4	20.091,5	-6,7
Contributi agli investimenti ad imprese	12.860,7	9.564,9	-25,6
Contributi agli investimenti a famiglie e istituzioni sociali private	84,0	261,2	210,9
Contributi agli investimenti a estero	484,7	464,9	-4,1
Altri trasferimenti in conto capitale	7.470,1	10.794,9	44,5
Acquisizioni di attività finanziarie	1.528,1	3.251,2	112,8
Spesa c/capitale	49.047,5	49.703,7	1,3
Spesa finale primaria	546.063,2	559.092,7	2,4
Spesa finale	624.554,1	637.990,6	2,2
Rimborso passività finanziarie	227.815,8	231.508,4	1,6
Spesa complessiva	852.369,8	869.499,0	2,0

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

La lettura per categoria economica consente di acquisire elementi ulteriori. Sul fronte della spesa corrente primaria, oltre all'aumento rispettivamente dell'1,9 e dell'1,2 per cento dei "Redditi da lavoro" e dei "Consumi intermedi", si registra la seppur contenuta flessione dei "Trasferimenti ad Amministrazioni pubbliche" (-1,3 per cento) a fronte del sostenuto aumento delle "Altre spese correnti" (+157,7 per cento). Andamenti che, almeno in parte, hanno origine comune: la flessione dei trasferimenti alle A.P. è da ricondurre alla considerazione nel dato dei trasferimenti del 2018 del finanziamento del reddito di inclusione (REI) destinato a confluire in quello per il reddito di cittadinanza (RdC). Quest'ultimo importo, insieme ai maggiori finanziamenti previsti sia per il RdC che per i pensionamenti anticipati di "Quota 100", sono stati attribuiti dalla legge di bilancio 2019 (è quindi nel bilancio iniziale per il 2019) ad un fondo da ripartire con un provvedimento successivo. Tale disposizione è alla base della forte crescita delle "Altre uscite correnti".

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

L'aumento degli stanziamenti per "Trasferimenti alle imprese" (+19,5 per cento) era, invece, legato al consistente incremento previsto per le somme da destinare alle entrate a fronte dei crediti di imposta fruiti dalle imprese per le spese di formazione nell'ambito delle misure di Industria 4.0 (+250 milioni rispetto al 2018) e di quelli per gli enti creditizi per le imposte anticipate iscritte in bilancio in presenza di perdite (+1,5 miliardi).

Sul fronte della spesa in conto capitale, il bilancio di previsione evidenziava un incremento degli "Investimenti fissi" (+3,7 per cento) ma, soprattutto, degli "Altri trasferimenti in c/capitale" (+44,5 per cento). Si trattava degli importi relativi a Fondi da ripartire per spese di investimento (Fondo per gli investimenti delle Amministrazioni centrali, per investimenti infrastrutturali e per il rischio idrogeologico), a cui si aggiungevano quelli per le emergenze nazionali, gli indennizzi ai risparmiatori e l'integrazione delle risorse destinate alla concessione di garanzie.

Nelle previsioni definitive si confermano sostanzialmente gli andamenti iniziali: la spesa complessiva cresce del 2 per cento, quella finale primaria del 2,2. Un risultato che è a sintesi di un incremento del 2,5 per cento della spesa corrente primaria e di una flessione di quella in conto capitale (-0,5 per cento). La spesa per interessi presenta un aumento maggiore rispetto alle previsioni iniziali, crescendo del 2,2 per cento rispetto al 2018.

TAVOLA 3

(in milioni)

Voci	stanziamenti definitivi			stanziamenti definitivi (%Pil)			autorizzazioni di cassa		
	2018	2019	var. %	2018	2019	var	2018	2019	var %
Spesa corrente	576.117,6	590.199,2	2,4	32,6	33,0	0,4	590.179,3	619.090,1	4,9
Interessi	75.350,6	76.976,3	2,2	4,3	4,3	0,0	75.388,1	77.146,4	2,3
Spesa corrente primaria	500.766,9	513.222,9	2,5	28,4	28,7	0,4	514.791,2	541.943,7	5,3
Spesa in c/capitale	52.234,5	51.953,5	-0,5	3,0	2,9	-0,1	57.031,1	56.336,0	-1,2
Spesa finale	628.352,1	642.152,7	2,2	35,6	35,9	0,3	647.210,5	675.426,1	4,4
Spesa finale primaria	553.001,4	565.176,4	2,2	31,3	31,6	0,3	571.822,4	598.279,8	4,6
Rimborso di prestiti	225.940,4	228.958,9	1,3	12,8	12,8	0,0	226.320,9	229.171,8	1,3
Spesa complessiva	854.292,5	871.111,6	2,0	48,4	48,7	0,4	873.531,4	904.598,0	3,6

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

La sostanziale conferma nel 2019 sia della spesa finale che del rimborso prestiti sui livelli iniziali, a fronte di una flessione del Pil rispetto alle previsioni, fa sì che la spesa complessiva in termini di prodotto aumenti di oltre 3 decimi di punto, collocandosi al 48,7 per cento (rispetto al 48,4 del 2018). Aumenta anche la spesa corrente primaria (+0,4 per cento), mentre quella complessiva varia in crescita di soli 3 decimi di punto per la flessione della spesa in conto capitale.

Anche in questo caso, l'esame per categoria economica consente di meglio valutare tali variazioni: a fronte di una maggiore spesa corrente rispetto alle previsioni iniziali di poco meno di 2 miliardi (la variazione rispetto al 2018 è del 2,4, per cento, superiore a quella prevista inizialmente -2,2 per cento), significativa è la ricomposizione interna: il riparto dei fondi inclusi tra le "Altre spese correnti" spiega l'aumento dei "Trasferimenti correnti ad Amministrazioni pubbliche" (legata alle risorse per le pensioni anticipate e per il reddito di cittadinanza), mentre la flessione della spesa per interessi compensa almeno in parte l'aumento dei redditi da lavoro dipendente e dei consumi intermedi (circa +1,4 miliardi) che, tuttavia, si collocano su livelli inferiori di quasi il 5 per cento rispetto allo scorso esercizio. Si ridimensiona, poi, la crescita dei trasferimenti correnti alle imprese rispetto alle previsioni (da +19,5 per cento ad un ben più limitato +1,8 per cento): le somme da destinare alle entrate a fronte dei crediti di imposta fruiti dalle imprese per le spese di formazione nell'ambito delle misure di Industria 4.0 si riducono di 100 milioni e quelle per gli enti creditizi per le imposte anticipate iscritte in bilancio di 1 miliardo.

Il risultato delle spese in conto capitale è superiore alle attese per oltre 2 miliardi: il riparto dei fondi inclusi tra gli "Altri trasferimenti in conto capitale" spiega una variazione delle singole voci superiore ai 4,5 miliardi. Crescono rispetto alle previsioni iniziali gli investimenti (+1,7 miliardi), portando l'aumento rispetto al 2018 dal 3,7 del bilancio iniziale al +8,6 per cento.

LE SPESE DELLO STATO

Superiori alle attese anche i “Contributi agli investimenti ad Amministrazioni pubbliche” nonostante che, rispetto al quadro iniziale, si conferma la flessione in rapporto all’esercizio precedente.

Aumentano rispetto alle previsioni iniziali anche i “Contributi alle imprese” (da 9,6 a 11,9 miliardi), ma si conferma (anche se attenuata) la flessione rispetto al precedente esercizio di circa il 21 per cento.

TAVOLA 4
(in milioni)

categorie economiche	stanziamenti definitivi		
	2018	2019	var %
Redditi da lavoro dipendente	95.553,2	96.176,5	0,7
Consumi intermedi	14.921,9	14.204,7	-4,8
Imposte pagate sulla produzione	5.266,1	5.282,2	0,3
Trasferimenti correnti ad Amministrazioni pubbliche	266.338,2	276.341,3	3,8
Trasferimenti correnti a famiglie e istituzioni sociali private	16.040,8	16.084,5	0,3
Trasferimenti correnti a imprese	8.879,1	9.035,3	1,8
Trasferimenti correnti a estero	1.740,3	1.702,4	-2,2
Risorse proprie Unione europea	16.950,0	18.135,0	7,0
Interessi passivi e redditi da capitale	75.350,6	76.976,3	2,2
Poste correttive e compensative	71.592,7	72.827,0	1,7
Ammortamenti	1.105,0	1.192,8	7,9
Altre uscite correnti	2.379,7	2.241,2	-5,8
Spesa corrente primaria	500.766,9	513.222,9	2,5
Spesa corrente	576.117,6	590.199,2	2,4
Investimenti fissi lordi e acquisti di terreni	6.372,8	6.919,8	8,6
Contributi agli investimenti ad Amministrazioni pubbliche	22.944,1	22.004,0	-4,1
Contributi agli investimenti ad imprese	15.126,4	11.969,9	-20,9
Contributi agli investimenti a famiglie e istituzioni sociali private	85,0	393,5	362,8
Contributi agli investimenti a estero	555,3	363,6	-34,5
Altri trasferimenti in conto capitale	5.310,6	6.108,8	15,0
Acquisizioni di attività finanziarie	1.840,3	4.193,9	127,9
Spesa in c/capitale	52.234,5	51.953,5	-0,5
Spesa finale primaria	553.001,4	565.176,4	2,2
Spesa finale	628.352,1	642.152,7	2,2
Rimborso passività finanziarie	225.940,4	228.958,9	1,3
Spesa complessiva	854.292,5	871.111,6	2,0

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

La gestione di competenza

L’esame della gestione di competenza segna forti variazioni rispetto a quanto previsto negli stanziamenti e nell’esercizio 2018. È su di essa che incide, naturalmente in misura maggiore, la piena operatività delle modifiche contabili.

Se i risultati in termini di impegni (sulla competenza) indicano una spesa complessiva che rimane sostanzialmente invariata, la spesa finale primaria flette del 2,6 per cento, come risultato di una riduzione di quella primaria corrente dell’1,8 per cento e, soprattutto, di quella in conto capitale di oltre il 12 per cento. La spesa per interessi torna a ridursi, anche se con variazioni più contenute rispetto agli scorsi esercizi (-1,2 per cento).

La flessione si accentua guardando agli impegni totali: per la spesa in conto capitale, il calo è di oltre il 27 per cento; gli impegni sui residui passano dai 14,2 miliardi del 2018 a meno di 4,8 miliardi del 2019.

Si rafforza anche il calo di quella corrente primaria (-2,1 per cento), a ragione del dimezzamento anche degli impegni correnti su residui.

Una prima valutazione di quanto le variazioni registrate nella gestione della competenza siano riconducibili alle modifiche contabili è desumibile dalla tavola che segue.

In essa sono considerati i residui iniziali (di stanziamento e propri), la massa impegnabile (somma degli stanziamenti di competenza e dei residui iniziali di lettera F), gli impegni totali, i residui propri finali, i residui di stanziamento e le economie sulla competenza e totali.

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

TAVOLA 5

(in milioni)

Categorie economiche	Residui iniziali di stanziamento		Residui iniziali propri		Massa impegnabile		Impegni totali	
	2018	2019	2018	2019	2018	2019	2018	2019
Spesa corrente	3.788,8	2.946,1	83.422,6	79.373,3	579.906,4	593.145,3	562.543,5	551.408,2
Redditi di lavoro dipendente	1.699,1	1.186,1	468,4	383,1	97.252,3	97.362,6	94.900,0	93.727,4
Consumi intermedi	7,4	4,7	4.348,6	4.033,7	14.929,3	14.209,5	14.242,5	12.238,4
Imposte pagate sulla produzione	0,3	0,8	11,2	13,6	5.266,3	5.282,9	5.183,7	5.170,0
Trasf. correnti alle AAPP	1.217,6	1.100,8	70.179,0	67.740,4	267.555,8	277.442,1	266.487,8	257.344,0
Trasf. correnti alle famiglie	0,0	0,7	1.417,9	2.628,2	16.040,8	16.085,2	16.178,1	15.665,7
Trasf. correnti a imprese	0,0	0,0	1.325,1	1.218,4	8.879,1	9.035,3	8.676,6	8.508,2
Trasf. correnti a estero	0,0	0,0	89,7	74,0	1.740,3	1.702,4	1.617,9	1.569,1
Risorse proprie UE	0,0	0,0	0,0	0,0	16.950,0	18.135,0	16.242,9	17.763,4
Interessi passivi e redditi di capitale	0,0	0,0	214,0	213,1	75.350,6	76.976,3	69.184,9	68.371,8
Poste correttive e compensative	0,0	0,0	5.845,8	3.532,1	71.592,7	72.827,0	68.828,1	69.408,0
Ammortamenti	0,0	0,0	0,0	0,0	1.105,0	1.192,8	381,0	468,8
Altre uscite correnti	864,4	653,0	-476,9	-463,4	3.244,1	2.894,1	619,9	1.173,4
Spesa in c/capitale	30.699,2	27.407,6	19.519,6	30.128,1	82.933,7	79.361,1	52.365,9	38.248,3
Investimenti fissi lordi	976,0	1.288,8	3.773,4	4.386,9	7.348,8	8.208,6	5.524,0	4.355,1
Contributi agli investimenti ad AAPP	19.413,3	23.651,3	9.144,2	12.411,4	42.357,3	45.655,3	18.678,9	13.873,5
Contributi agli investimenti ad imprese	928,6	1.391,1	3.746,6	5.218,8	16.055,0	13.361,0	13.205,4	11.157,9
Contributi agli investimenti ad imprese	1,8	1,8	7,0	2,8	86,8	395,3	77,4	352,1
Contributi agli investimenti a famiglie	68,4	73,3	289,5	405,7	623,7	436,9	531,0	366,9
Altri trasferimenti in conto capitale	3.308,0	936,6	1.712,8	1.531,1	8.618,6	7.045,4	6.584,4	4.377,9
Acquisizione di attività finanziarie	6.003,1	64,8	846,0	6.171,5	7.843,4	4.258,7	7.764,7	3.764,9
Spesa finale	34.488,0	30.353,7	102.942,2	109.501,4	662.840,0	672.506,4	614.909,4	589.656,5

TAVOLA 5.1

(in milioni)

Categorie economiche	Residui finali di stanziamento		Residui finali propri		Economie sulla competenza		Economie totali	
	2018	2019	2018	2019	2018	2019	2018	2019
Spesa corrente	2.946,1	4.794,0	79.372,9	40.735,1	14.148,4	36.718,8	28.030,9	55.216,5
Redditi di lavoro dipendente	1.186,1	2.036,0	376,0	190,4	1.034,8	1.441,6	1.245,7	1.651,9
Consumi intermedi	4,7	304,1	4.032,4	2.079,4	694,1	1.666,8	1.289,9	2.221,9
Imposte pagate sulla produzione	0,8	13,0	13,6	3,8	81,3	99,7	82,1	102,7
Trasf. correnti alle AAPP	1.100,8	2.092,3	68.023,5	34.979,9	328,5	18.228,1	10.724,5	33.672,6
Trasf. correnti alle famiglie	0,7	2,9	1.783,3	2.580,0	178,7	734,6	282,3	1.316,2
Trasf. correnti a imprese	0,0	137,0	1.160,0	594,3	238,3	428,0	456,2	636,9
Trasf. correnti a estero	0,0	39,2	74,0	19,2	122,4	94,0	134,8	106,0
Risorse proprie UE	0,0	0,0	0,0	0,0	707,1	371,6	707,1	371,6
Interessi passivi e redditi di capitale	0,0	0,0	213,1	17,9	6.165,7	8.604,6	6.169,7	8.628,8
Poste correttive e compensative	0,0	0,3	3.532,1	199,6	2.764,5	3.418,7	4.847,3	4.850,3
Ammortamenti	0,0	0,0	0,0	0,0	724,0	724,0	724,0	724,0
Altre uscite correnti	653,0	169,1	164,9	70,5	1.109,0	907,1	1.367,3	933,5
Spesa in c/capitale	27.407,6	38.239,8	30.128,4	29.493,0	2.606,4	2.147,2	6.325,5	2.926,0
Investimenti fissi lordi	1.288,8	3.263,2	4.122,4	3.454,6	417,2	680,3	1.142,3	866,4
Contributi agli investimenti ad AAPP	23.651,3	31.434,2	12.191,6	13.244,5	163,0	319,1	1.865,5	574,7
Contributi agli investimenti ad imprese	1.391,1	1.244,5	5.080,4	4.222,3	1.344,9	791,2	2.268,9	1.128,3
Contributi agli investimenti ad imprese	1,8	42,5	2,8	3,5	5,8	0,8	8,0	0,8
Contributi agli investimenti a famiglie	73,3	47,6	405,7	231,0	19,3	22,4	19,7	22,4
Altri trasferimenti in conto capitale	936,6	1.736,6	2.154,1	2.381,7	643,0	310,9	1.007,2	310,9
Acquisizione di attività finanziarie	64,8	471,2	6.171,5	5.955,4	13,2	22,6	13,9	22,6
Spesa finale	30.353,7	43.033,7	109.501,4	70.228,1	16.754,8	38.866,1	34.356,4	58.142,5

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

LE SPESE DELLO STATO

Guardando innanzitutto alla spesa in conto capitale, va osservato come parte del calo degli impegni totali derivi dalla riduzione della massa impegnabile che, rimasti sostanzialmente invariati gli stanziamenti, è riconducibile ai residui di stanziamento per un totale di 3,3 miliardi.

Al netto della variazione della massa impegnabile, il calo degli impegni risulta comunque consistente (circa 11 miliardi). A ben vedere, esso corrisponde tuttavia alla crescita dei residui di stanziamento a fine esercizio, che aumentano dai 27,4 miliardi di inizio esercizio a 38,2, ciò mentre gli impegni propri si riducono nella gestione di circa 1 miliardo.

In questo primo esercizio di applicazione dell'IPE il risultato di allineare gli impegni all'esigibilità, riducendo quindi le differenze con i pagamenti, appare conseguito e, rispetto al passato, la crescita dei residui di stanziamento compensa la flessione di quelli propri.

Anche sul fronte corrente, gli impegni totali registrano una contrazione consistente, oltre 11 miliardi. In questo caso la massa impegnabile cresce in misura significativa (+13,2 miliardi), anche considerando la flessione dei residui di stanziamento iniziali di poco meno di un miliardo.

Nel caso della spesa corrente tuttavia la flessione non sembra riferibile (se non limitatamente) al maggior riferimento all'esigibilità (su questo depone anche il minor ammontare indicato nella tavola della Ragioneria generale dello Stato che si riporta nelle pagine precedenti); piuttosto in questo caso, come si vedrà successivamente (e soprattutto per i trasferimenti ad Amministrazioni pubbliche), le ripercussioni delle modifiche contabili sono passate per una accelerazione delle economie mentre a consuntivo i residui di stanziamento crescono solo di 1,8 miliardi.

TAVOLA 6

(in milioni)

Voci	impegni lordi*			impegni competenza			impegni totali		
	2018	2019	var %	2018	2019	var %	2018	2019	var %
Spesa corrente	561.969,2	553.480,4	-1,5	560.012,5	550.190,1	-1,8	562.543,5	551.408,2	-2,0
Interessi	69.184,9	68.371,8	-1,2	69.184,9	68.371,8	-1,2	69.184,9	68.371,8	-1,2
Spesa corrente primaria	492.784,3	485.108,6	-1,6	490.827,6	481.818,4	-1,8	493.358,6	483.036,5	-2,1
Spesa in c/capitale	49.628,1	49.806,3	0,4	38.096,6	33.491,2	-12,1	52.365,9	38.248,3	-27,0
Spesa finale	611.597,3	603.286,6	-1,4	598.109,2	583.681,3	-2,4	614.909,4	589.656,5	-4,1
Spesa finale primaria	542.412,4	534.914,9	-1,4	528.924,3	515.309,5	-2,6	545.724,5	521.284,8	-4,5
Rimborso di prestiti	205.104,3	219.891,1	7,2	204.892,1	219.223,0	7,0	204.892,1	219.435,2	7,1
Spesa complessiva	816.701,5	823.177,8	0,8	803.001,2	802.904,3	0,0	819.801,4	809.091,7	-1,3

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Pur con i limiti e le incertezze che incidono sulla confrontabilità tra esercizi, l'esame delle variazioni per categorie economiche fornisce alcuni elementi ulteriori.

Nel caso della spesa corrente, la riduzione degli impegni totali si concentra prevalentemente in sole due categorie: i "Consumi intermedi" e i "Trasferimenti alle Amministrazioni pubbliche", entrambi in flessione rispettivamente del 14,1 e del 3,4 per cento.

Per quanto riguarda i consumi intermedi, gli impegni si riducono in tutte le categorie (gli oneri per la razionalizzazione delle spese per consumi intermedi, i compensi dei componenti delle commissioni tributarie, le spese per i sistemi informativi, le somme da versare all'entrata per aggi e compensi trattenuti agli agenti della riscossione, le spese per l'attuazione dei provvedimenti penali emessi dall'autorità giudiziaria, le spese per il funzionamento delle Forze di polizia, le generiche spese di manutenzione).

Particolarmente significativa la flessione dei trasferimenti a PA (-9,2 miliardi) essa si concentra in quelli destinati a enti previdenziali e di assistenza sociale, che registrano una riduzione di oltre 10 miliardi. Si riducono, tra le più significative, le agevolazioni contributive (-4,9 miliardi), gli oneri per il trattamento di mobilità (-1,7 miliardi), di cassa integrazione (-1,6 miliardi), per le pensioni di annata (-719 milioni), per le pensioni di invalidità civile (-695 milioni), per gli assegni di maternità (-420 milioni), oltre alle somme da trasferire a titolo di anticipo sul fabbisogno delle gestioni nel complesso (-1,3 miliardi). Flessioni in parte compensate

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

dagli aumenti relativi al Reddito di cittadinanza (+1,8 miliardi) e ai prepensionamenti (+1,5 miliardi)

Tra la spesa in conto capitale sono i “Contributi agli investimenti a estero” e gli “Altri trasferimenti in conto capitale” a registrare la flessione maggiore (rispettivamente, del 31 e del 33,5 per cento).

Nel caso dei primi la riduzione degli impegni è speculare a quella degli stanziamenti definitivi. Fanno eccezione gli importi relativi agli oneri dipendenti dall'esecuzione delle clausole dei trattati di pace e accordi internazionali (cap. 020/7256) che, a fronte di stanziamenti uguali al 2018, hanno impegni inferiore del 67,9 per cento.

Per quanto riguarda la categoria XXVI, essa presenta un aumento per gli impegni in competenza e una diminuzione per gli impegni totali dovuta, soprattutto, alla flessione di quelli in conto residui relativi al Fondo unico di risoluzione per il settore bancario. Gli aumenti della spesa impegnata sono dovuti, invece, alle somme da trasferire alla Presidenza del Consiglio dei ministri per gli eventi calamitosi del 2018, per il rischio e dissesto idrogeologico, per la ricerca medica, per la riqualificazione dei luoghi teatro di eventi storici, per i programmi spaziali e progetti Agenda Italiana, nonché per una serie di fondi (quello emergenze nazionali, ricostruzione sisma del maggio 2012, prevenzione rischio sismico e per la ricostruzione in aree colpite da eventi sismici).

TAVOLA 7

(in milioni)

Categorie economiche	impegni lordi*			impegni competenza			impegni totali		
	2018	2019	var %	2018	2019	var %	2018	2019	var %
Redditi da lavoro dipendente	94.518,4	94.734,9	0,2	93.559,8	93.171,0	-0,4	94.900,0	93.727,4	-1,2
Consumi intermedi	14.227,9	12.538,0	-11,9	14.222,8	12.233,9	-14,0	14.242,5	12.238,4	-14,1
Imposte pagate sulla produzione	5.184,7	5.182,4	0,0	5.183,5	5.169,2	-0,3	5.183,7	5.170,0	-0,3
Trasferimenti correnti ad Amministrazioni pubbliche	266.009,7	258.113,2	-3,0	265.694,6	257.022,7	-3,3	266.487,8	257.344,0	-3,4
Trasferimenti correnti a famiglie e istituzioni sociali private	15.862,1	15.349,9	-3,2	15.836,1	15.330,6	-3,2	16.178,1	15.665,7	-3,2
Trasferimenti correnti a imprese	8.640,9	8.607,3	-0,4	8.640,8	8.508,2	-1,5	8.676,6	8.508,2	-1,9
Trasferimenti correnti a estero	1.617,9	1.608,4	-0,6	1.617,9	1.569,1	-3,0	1.617,9	1.569,1	-3,0
Risorse proprie Unione europea	16.242,9	17.763,4	9,4	16.242,9	17.763,4	9,4	16.242,9	17.763,4	9,4
Interessi passivi e redditi da capitale	69.184,9	68.371,8	-1,2	69.184,9	68.371,8	-1,2	69.184,9	68.371,8	-1,2
Poste correttive e compensative	68.828,1	69.408,3	0,8	68.828,1	69.408,0	0,8	68.828,1	69.408,0	0,8
Ammortamenti	381,0	468,8	23,1	381,0	468,8	23,1	381,0	468,8	23,1
Altre uscite correnti	1.270,7	1.334,1	5,0	619,9	1.173,4	89,3	619,9	1.173,4	89,3
Spesa corrente primaria	492.784,3	485.108,6	-1,6	490.827,6	481.818,4	-1,8	493.358,6	483.036,5	-2,1
Spese correnti	561.969,2	553.480,4	-1,5	560.012,5	550.190,1	-1,8	562.543,5	551.408,2	-2,0
Investimenti fissi lordi e acquisti di terreni	5.955,6	6.239,5	4,8	4.669,4	3.677,7	-21,2	5.524,0	4.355,1	-21,2
Contributi agli investimenti ad Amministrazioni pubbliche	22.781,1	21.684,9	-4,8	15.004,2	11.094,3	-26,1	18.678,9	13.873,5	-25,7
Contributi agli investimenti ad imprese	13.781,5	11.178,7	-18,9	12.389,6	10.208,0	-17,6	13.205,4	11.157,9	-15,5
Contributi agli investimenti a famiglie e istituzioni sociali private	79,2	392,7	395,6	77,4	352,1	354,6	77,4	352,1	354,6
Contributi agli investimenti a estero	536,0	341,2	-36,3	462,7	339,6	-26,6	531,0	366,9	-30,9
Altri trasferimenti in conto capitale	4.667,6	5.797,9	24,2	3.731,0	4.073,9	9,2	6.584,4	4.377,9	-33,5
Acquisizioni di attività finanziarie	1.827,1	4.171,2	128,3	1.762,3	3.745,7	112,5	7.764,7	3.764,9	-51,5
Spesa c/capitale	49.628,1	49.806,3	0,4	38.096,6	33.491,2	-12,1	52.365,9	38.248,3	-27,0
Spesa finale primaria	542.412,4	534.914,9	-1,4	528.924,3	515.309,5	-2,6	545.724,5	521.284,8	-4,5
Spesa finale	611.597,3	603.286,6	-1,4	598.109,2	583.681,3	-2,4	614.909,4	589.656,5	-4,1
Rimborso passività finanziarie	205.104,3	219.891,1	7,2	204.892,1	219.223,0	7,0	204.892,1	219.435,2	7,1
Spesa complessiva	816.701,5	823.177,8	0,8	803.001,2	802.904,3	0,0	819.801,4	809.091,7	-1,3

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Minore, ma sempre al di sopra del 20 per cento, è la flessione degli investimenti, dei contributi alle imprese e ad Amministrazioni pubbliche. Per gli investimenti la flessione del 20,7

LE SPESE DELLO STATO

per cento è riconducibile principalmente a tre settori: informatica, cultura e ambiente. In particolare, ne sono interessati gli investimenti per lo sviluppo dei sistemi informativi legati al progetto intersettoriale “RUPA”, le spese per la costituzione e lo sviluppo dei sistemi informatici della pubblica sicurezza, il fondo da assegnare per la realizzazione dei progetti per il miglioramento dell'efficienza energetica e i fondi per le opere previste per il Piano irriguo nazionale e gli interventi per la conservazione e la valorizzazione dei beni culturali. In calo anche i Grandi Progetti Culturali, il Fondo per la tutela del patrimonio culturale e le somme da assegnare al Fondo investimenti per l'abitare.

Più circoscritte le riduzioni nel caso dei contributi agli investimenti di PA: sono quelle per la Promozione del *Made in Italy*, per la ricostruzione nei territori interessati dal sisma agosto 2016, per gli interventi per il miglioramento della qualità dell'aria e per i contributi per interventi edilizia a favore dell'AFAM. Tra i trasferimenti alle imprese, le diminuzioni sono da imputare principalmente agli investimenti nel settore aeronautico Difesa, per la realizzazione del Sistema MOSE, per le modalità di trasporto alternative al trasporto stradale, per la ricerca scientifica applicata alla pesca marittima, nel settore dello spettacolo.

In aumento sono, invece, le risorse impegnate in “Contributi agli investimenti a famiglie e Istituzioni sociali private”, più che triplicate nel biennio. Si tratta delle somme destinate al Fondo garanzia per la prima casa, alle anticipazioni per il trattamento di fine servizio per lavoratori pubblici e degli Enti di ricerca, dei contributi per l'acquisto di apparecchiature di ricezione televisiva.

La gestione di cassa

In termini di pagamenti (totali), i segnali di crescita si confermano sul fronte della spesa corrente (+3,4 per cento), mentre la spesa in conto capitale presenta una variazione molto più contenuta (+0,6 per cento).

TAVOLA 8

(in milioni)

voci	pagamenti sulla competenza			pagamenti totali		
	2018	2019	var. %	2018	2019	var. %
spesa corrente	516.748,9	539.514,4	4,4	553.041,1	571.798,7	3,4
Interessi	68.996,3	68.366,5	-0,9	69.181,8	68.542,7	-0,9
Spesa corrente primaria	447.752,6	471.147,8	5,2	483.859,4	503.256,0	4,0
Spesa in c/capitale	26.963,8	26.816,5	-0,5	38.601,2	38.830,7	0,6
Spesa finale	543.712,8	566.330,9	4,2	591.642,3	610.629,3	3,2
Spesa finale primaria	474.716,4	497.964,4	4,9	522.460,6	542.086,7	3,8
Rimborso di prestiti	204.687,5	219.223,0	7,1	205.067,2	219.648,1	7,1
Spesa complessiva	748.400,3	785.553,9	5,0	796.709,5	830.277,4	4,2

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Il totale degli esborsi per spesa finale aumenta rispetto al 2018 del 3,2 per cento. La spesa corrente primaria cresce del 4 per cento, incrementando di poco meno di 20 miliardi il livello raggiunto nel 2018. Una variazione che è riconducibile prevalentemente ai pagamenti per “Trasferimenti ad Amministrazioni pubbliche” in crescita del 6,4 per cento, alle “Risorse proprie dell'Unione europea” (+9,4 per cento) e alle “Poste correttive e compensative”, in aumento di oltre 2,2 miliardi soprattutto per i rimborsi di imposte dirette (+560 milioni) e IVA (circa +430 milioni) e per le somme da accreditare alla contabilità speciale 1778 per essere riversate all'entrata per regolazione contabile (+1 miliardo). Di minor rilievo assoluto, ma non di minore importanza, gli aumenti dei “Trasferimenti alle imprese” (+0,3 miliardi, +3,4 per cento rispetto al 2018) e le “Altre uscite correnti”, in crescita di circa 700 milioni per l'aumento delle somme riversate ad una apposita contabilità per gli interventi a favore delle vittime di frodi finanziarie (+127 milioni), per il ripiano di anticipazioni di tesoreria per gli aiuti alla politica agricola UE (+500 milioni) e per le Regioni per l'assistenza agli alunni disabili (+100 milioni).

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

TAVOLA 9

(in milioni)

Voci	pagamenti sulla competenza			pagamenti totali		
	2018	2019	var %	2018	2019	var %
Redditi da lavoro dipendente	93.281,7	93.038,8	-0,3	94.946,1	93.875,9	-1,1
Consumi intermedi	10.908,2	10.893,9	-0,1	13.951,2	13.637,8	-2,2
Imposte pagate sulla produzione	5.173,2	5.165,8	-0,1	5.181,6	5.177,3	-0,1
Trasferimenti correnti ad Amministrazioni pubbliche	231.850,5	250.150,6	7,9	257.886,0	274.437,6	6,4
Trasferimenti correnti a famiglie e istituzioni sociali private	14.471,0	13.464,2	-7,0	15.417,6	14.830,7	-3,8
Trasferimenti correnti a imprese	7.864,3	8.188,8	4,1	8.590,8	8.885,9	3,4
Trasferimenti correnti a estero	1.563,5	1.562,8	0,0	1.621,2	1.611,9	-0,6
Risorse proprie Unione europea	16.242,9	17.763,4	9,4	16.242,9	17.763,4	9,4
Interessi passivi e redditi da capitale	68.996,3	68.366,5	-0,9	69.181,8	68.542,7	-0,9
Poste correttive e compensative	65.549,0	69.297,5	5,7	69.059,0	71.308,9	3,3
Ammortamenti	381,0	468,8	23,1	381,0	468,8	23,1
Altre uscite correnti	467,1	1.153,2	146,9	582,0	1.257,6	116,1
Spesa corrente primaria	447.752,6	471.147,8	5,2	483.859,4	503.256,0	4,0
Spesa corrente	516.748,9	539.514,4	4,4	553.041,1	571.798,7	3,4
Investimenti fissi lordi e acquisti di terreni	2.679,4	2.767,3	3,3	4.571,4	5.011,4	9,6
Contributi agli investimenti ad Amministrazioni pubbliche	10.020,4	8.354,2	-16,6	13.793,3	12.813,6	-7,1
Contributi agli investimenti ad imprese	9.572,1	8.141,9	-14,9	11.067,9	11.984,6	8,3
Contributi agli investimenti a famiglie e istituzioni sociali private	76,1	351,0	361,2	81,2	351,4	332,5
Contributi agli investimenti a estero	315,1	325,9	3,4	414,6	541,6	30,6
Altri trasferimenti in conto capitale	2.808,7	3.167,1	12,8	6.233,6	4.147,3	-33,5
Acquisizioni di attività finanziarie	1.492,0	3.709,2	148,6	2.439,2	3.981,0	63,2
Spesa c/capitale	26.963,8	26.816,5	-0,5	38.601,2	38.830,7	0,6
Spesa finale primaria	474.716,4	497.964,4	4,9	522.460,6	542.086,7	3,8
Spesa finale	543.712,8	566.330,9	4,2	591.642,3	610.629,3	3,2
Rimborso passività finanziarie	204.687,5	219.223,0	7,1	205.067,2	219.648,1	7,1
Spesa complessiva	748.400,3	785.553,9	5,0	796.709,5	830.277,4	4,2

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Sul fronte della spesa in conto capitale, invece, il limitato incremento è frutto di andamenti contrapposti. Crescono del 9,6 per cento i pagamenti per Investimenti, con i pagamenti in conto residui in aumento del 18,6 per cento. La classificazione di bilancio non consente una immediata lettura della composizione della spesa: oltre il 66 per cento è classificata come “Altri investimenti”; seguono “Software e Hardware” con il 9,4 per cento, “Mezzi di trasporto” con il 7,1 per cento, “Opere pubbliche” con il 5,8 per cento, “Fabbricati” con il 4,2 per cento e infine le “Infrastrutture militari” con il 3,2 per cento. Va, tuttavia, considerato che oltre il 67 per cento degli “Altri investimenti” è relativo a “Costruzioni e acquisizioni di impianti e di sistemi della Difesa”. Considerando tale capitolo nelle infrastrutture militari, la composizione muta considerevolmente: il peso di queste sull’aggregato complessivo è di poco inferiore al 50 per cento. Sono proprio tali impianti che registrano nell’anno l’incremento dei pagamenti più rilevanti (+340 milioni), seguiti dai “Mezzi di trasporto” (+135 milioni) e il “Software e Hardware” (+57 milioni).

In crescita anche i pagamenti per “Contributi agli investimenti alle imprese” (+8,3 per cento). Anche in questo caso, è forte il contributo offerto dai pagamenti sui residui che aumentano del 157 per cento (i pagamenti sulla competenza invece flettono di poco meno del 15 per cento). Stabili sui livelli dello scorso anno quelli a imprese private (7,3 miliardi), quelli destinati alle imprese pubbliche ed in particolare alle Ferrovie dello Stato per le infrastrutture (+250 milioni), a RFI per il miglioramento della rete (+60 milioni), per l’acquisto delle unità navali classe FREMM (+476 milioni), per l’aumento del Fondo di dotazione della Simest per il sostegno dell’internazionalizzazione.

Tali incrementi sono stati in buona parte compensati dalla forte flessione dei “Contributi alle Amministrazioni pubbliche” (-7,1 per cento) e degli “Altri trasferimenti” in conto capitale.

LE SPESE DELLO STATO

Nel primo caso, si tratta di un risultato dovuto ad una ricomposizione interna alla categoria tra diversi aggregati: crescono i pagamenti a Comuni e Province, agli Enti di ricerca e a quelli produttori di servizi, mentre si riducono di poco meno di 1,6 miliardi quelli destinati a Enti produttori di servizi economici (che rappresentano il 38 per cento del totale) Anche all'interno di tale aggregato si osserva una ricomposizione: il calo di circa 2,8 miliardi dei pagamenti al Fondo di rotazione politiche comunitarie per il finanziamento nazionale è attenuato dai maggiori esborsi al Fondo sviluppo e coesione per 1,2 miliardi. Nel caso degli "Altri trasferimenti", la flessione dei pagamenti è da ricondurre ai Fondi per la risoluzione per il settore bancario (-2,5 miliardi), per le garanzie dello Stato -1,1 miliardi, per la realizzazione di opere nel settore idrico di interesse nazionale (-288 milioni) e per le aree del terremoto (-160 milioni) Tali andamenti sono in parte compensati da maggiori interventi per il ripiano dei debiti pregressi, dal Fondo emergenze (+355 milioni) e dalle somme trasferite alla Presidenza del Consiglio dei ministri per il rischio idrogeologico (+800 milioni) per eventi calamitosi (+474 milioni), per la ricerca medica (+60 milioni), per la difesa del suolo (+110 milioni) e per altri interventi minori.

La gestione dei residui

Nel 2019, quale esito della gestione e delle innovazioni di cui si è detto, i residui passivi si riducono di poco meno del 19 per cento, passando da 140,3 a 114 miliardi. Essi sono in gran parte relativi alle spese finali. Va subito osservato che muta considerevolmente il contributo assicurato dalla gestione della spesa corrente e in conto capitale. Se nel 2018 i residui finali erano per poco meno del 60 per cento di parte corrente, nell'esercizio che si è chiuso il loro peso è sceso al 40 per cento. In termini assoluti, quelli correnti si riducono del 44,7 per cento, passando da 82,3 a 45,5 miliardi; quelli in conto capitale registrano, invece, una crescita del 17,7 per cento, raggiungendo i 67,7 miliardi.

Sulla flessione dei residui finali correnti hanno inciso due fenomeni di forte intensità: la riduzione rispetto al 2018 di quelli di nuova formazione (-69,1 per cento) e la crescita delle economie (+33,7 per cento). Ha solo marginalmente contrastato tale tendenza la riduzione dei pagamenti sui residui (-11 per cento). Le economie sui residui passano dai 13,8 del 2018 ai 18,5 miliardi del 2019. Quelli di nuova formazione scendono dai 45,2 miliardi del 2018 a 14 miliardi del 2019. Il contemporaneo operare degli impegni su esigibilità e le norme di conservazione dei residui non pagati in bilancio hanno portato ad una forte crescita anche delle economie sulla competenza: sulla spesa corrente, esse sono passate da 14,2 miliardi del 2018 ad oltre 36,7 miliardi.

TAVOLA 10

(in milioni)

Voci	residui de finitivi iniziali			pagamenti sui residui			residui di nuova			economie sui residui			residui finali		
	2018	2019	var. %	2018	2019	var. %	2018	2019	var.%	2018	2019	var. %	2018	2019	var. %
spesa corrente	87.211,4	82.319,4	-5,6	36.292,2	32.284,3	-11,0	45.220,3	13.966,0	-69,1	13.820,4	18.472,1	33,7	82.319,0	45.529,0	-44,7
Interessi	214,0	213,1	-0,4	185,4	176,1	-5,0	188,6	5,2	-97,2	4,0	24,3	509,6	213,1	17,9	-91,6
Spesa corrente primaria	86.997,5	82.106,2	-5,6	36.106,8	32.108,2	-11,1	45.031,7	13.960,8	-69,0	13.816,5	18.447,8	33,5	82.105,9	45.511,1	-44,6
Spesa in c/capitale	50.218,8	57.535,7	14,6	11.637,3	12.014,1	3,2	22.664,2	22.989,7	1,4	3.709,6	778,5	-79,0	57.536,1	67.732,8	17,7
Spesa finale	137.430,2	139.855,1	1,8	47.929,6	44.298,4	-7,6	67.884,5	36.955,7	-45,6	17.530,1	19.250,6	9,8	139.855,1	113.261,8	-19,0
Spesa finale primaria	137.216,3	139.642,0	1,8	47.744,1	44.122,3	-7,6	67.695,9	36.950,5	-45,4	17.526,1	19.226,3	9,7	139.642,0	113.243,9	-18,9
Rimborso di prestiti	475,3	509,4	7,2	379,7	425,1	12,0	416,7	668,2	60,3	3,0	0,0	-100,0	509,4	752,5	47,7
Spesa complessiva	137.905,5	140.364,5	1,8	48.309,2	44.723,5	-7,4	68.301,2	37.623,9	-44,9	17.533,1	19.250,6	9,8	140.364,5	114.014,3	-18,8

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

TAVOLA 11

(in milioni)

Voci	residui definitivi iniziali			pagamenti su residui			residui di nuova formazione			economie sui residui			residui finali		
	2018	2019	var. %	2018	2019	var. %	2018	2019	var. %	2018	2019	var. %	2018	2019	var. %
Redditi da lavoro dipendente	2.167,5	1.569,2	-27,6	1.664,4	837,1	-49,7	1.236,7	1.696,0	37,1	177,7	201,8	13,5	1.562,1	2.226,4	42,5
Consumi intermedi	4.356,0	4.038,5	-7,3	3.043,0	2.743,9	-9,8	3.319,7	1.644,1	-50,5	595,5	555,1	-6,8	4.037,1	2.383,5	-41,0
Imposte pagate sulla produzione	11,5	14,4	25,3	8,4	11,5	37,5	11,5	16,7	44,6	0,3	2,7	975,5	14,4	16,8	17,0
Trasferimenti correnti ad Amministrazioni pubbliche	71.396,6	68.841,2	-3,6	26.035,5	24.287,1	-6,7	34.159,2	7.962,6	-76,7	10.396,0	15.444,6	48,6	69.124,3	37.072,2	-46,4
Trasferimenti correnti a famiglie e istituzioni sociali private	1.417,9	2.628,9	85,4	946,6	1.366,5	44,4	1.391,0	1.885,6	35,6	78,3	565,2	621,7	1.784,0	2.582,8	44,8
Trasferimenti correnti a imprese	1.325,1	1.218,4	-8,1	726,5	697,2	-4,0	776,6	418,6	-46,1	215,2	208,5	-3,1	1.160,0	731,3	-37,0
Trasferimenti correnti a estero	89,7	74,0	-17,5	57,6	49,1	-14,9	54,3	45,6	-16,2	12,4	12,0	-3,3	74,0	58,5	-21,0
Risorse proprie Unione europea	0,0	0,0	nc	0,0	0,0	nc	0,0	0,0	nc	0,0	0,0	nc	0,0	0,0	nc
Interessi passivi e redditi da capitale	214,0	213,1	-0,4	185,4	176,1	-5,0	188,6	5,2	-97,2	4,0	24,3	509,6	213,1	17,9	-91,6
Poste correttive e compensative	5.845,8	3.532,1	-39,6	3.510,0	2.011,5	-42,7	3.279,1	110,8	-96,6	2.082,8	1.431,6	-31,3	3.532,1	199,9	-94,3
Ammortamenti	0,0	0,0	nc	0,0	0,0	nc	0,0	0,0	nc	0,0	0,0	nc	0,0	0,0	nc
Altre uscite correnti	387,5	189,6	-51,1	114,9	104,4	-9,1	803,5	180,9	-77,5	258,3	26,4	-89,8	817,9	239,6	-70,7
spesa corrente primaria	86.997,5	82.106,2	-5,6	36.106,8	32.108,2	-11,1	45.031,7	13.960,8	-69,0	13.816,5	18.447,8	33,5	82.105,9	45.511,1	-44,6
Spesa corrente	87.211,4	82.319,4	-5,6	36.292,2	32.284,3	-11,0	45.220,3	13.966,0	-69,1	13.820,4	18.472,1	33,7	82.319,0	45.529,0	-44,7
Investimenti fissi lordi e acquisti di terreni	4.749,4	5.675,7	19,5	1.892,0	2.244,1	18,6	3.276,2	3.472,2	6,0	717,2	186,0	-74,1	5.424,4	6.717,8	23,8
Contributi agli investimenti ad Amministrazioni pubbliche	28.557,5	36.062,7	26,3	3.772,9	4.459,4	18,2	12.760,6	13.330,8	4,5	1.702,4	255,4	-85,0	35.842,9	44.678,7	24,7
Contributi agli investimenti ad imprese	4.675,2	6.609,8	41,4	1.495,8	3.842,7	156,9	4.209,4	3.036,9	-27,9	922,5	337,1	-63,5	6.458,2	5.466,9	-15,4
Contributi agli investimenti a famiglie e istituzioni sociali private	8,8	4,6	-47,9	5,1	0,4	-92,3	3,1	41,8	1228,1	2,2	0,0	-100,0	4,6	45,9	903,7
Contributi agli investimenti a estero	357,9	478,9	33,8	99,4	215,6	116,9	220,9	15,3	-93,1	0,4	0,0	-100,0	478,9	278,6	-41,8
Altri trasferimenti in conto capitale	5.020,9	2.467,7	-50,9	3.424,8	980,1	-71,4	1.858,9	2.630,8	41,5	364,2	0,0	-100,0	3.090,7	4.118,3	33,2
Acquisizioni di attività finanziarie	6.849,1	6.236,2	-8,9	947,2	271,8	-71,3	335,1	462,1	37,9	0,7	0,0	-100,0	6.236,2	6.426,5	3,1
spesa c/capitale	50.218,8	57.535,7	14,6	11.637,3	12.014,1	3,2	22.664,2	22.989,7	1,4	3.709,6	778,5	-79,0	57.536,1	67.732,8	17,7
spesa finale primaria	137.216,3	139.642,0	1,8	47.744,1	44.122,3	-7,6	67.695,9	36.950,5	-45,4	17.526,1	19.226,3	9,7	139.642,0	113.243,9	-18,9
spesa finale	137.430,2	139.855,1	1,8	47.929,6	44.298,4	-7,6	67.884,5	36.955,7	-45,6	17.530,1	19.250,6	9,8	139.855,1	113.261,8	-19,0
Rimborso passività finanziarie	475,3	509,4	7,2	379,7	425,1	12,0	416,7	668,2	60,3	3,0	0,0	-100,0	509,4	752,5	47,7
spesa complessiva	137.905,5	140.364,5	1,8	48.309,2	44.723,5	-7,4	68.301,2	37.623,9	-44,9	17.533,1	19.250,6	9,8	140.364,5	114.014,3	-18,8

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

La flessione dei residui finali correnti deriva, soprattutto, da tre categorie economiche: si tratta dei “Consumi intermedi”, delle “Poste correttive e compensative” e, soprattutto, dei “Trasferimenti ad Amministrazioni pubbliche”.

Questi ultimi passano da 69 miliardi a 37 miliardi (-46,3 per cento), soprattutto per la flessione di quelli verso Enti di previdenza e assistenza (da 33,7 a 14,1 miliardi) e verso Regioni (da 32,5 a 20,6 miliardi). Nel caso degli Enti di previdenza hanno certamente inciso le economie sui residui, ma anche il calo dei residui di nuova formazione, con l’aumento molto significativo delle economie sulla competenza (oltre alle somme non impegnate per il reddito di cittadinanza e i prepensionamenti di Quota 100, vi sono le somme per agevolazioni contributive e per il trattamento di CIG e di disoccupazione). Per le Regioni, alle motivazioni già espresse per gli Enti previdenziali, si aggiunge un aumento dei pagamenti in conto residui e una significativa diminuzione delle perenzioni.

Elevata è anche la riduzione delle “Poste correttive e compensative” (-94,3 per cento). Il mantenimento sui livelli elevati (in rapporto agli iniziali) di quelli pagati nell’esercizio, il sostanziale azzeramento di quelli di nuova formazione e 1,4 miliardi di economie consentono di abbatterne l’importo.

Per la spesa in conto capitale, i residui finali crescono invece del 17,7 per cento. Diversamente da quella corrente per questa tipologia di spesa la crescita registrata nel 2019 è limitatamente intaccata dai pagamenti su residui (in crescita di poco più di 600 milioni rispetto al 2018), i residui di nuova formazione sono stabili e poche sono le economie (dato l’allungamento dei tempi di conservazione dei residui). L’effetto dell’attivazione dell’impegno ad esigibilità emerge dall’analisi della composizione dei residui finali: si riduce in misura significativa il peso dei residui propri e cresce quello dei residui di stanziamento. Pur incidendo con diverse intensità sulla maggioranza delle categorie, tale andamento è particolarmente rilevante per gli investimenti,

LE SPESE DELLO STATO

per i contributi agli investimenti per le famiglie e le altre spese in conto capitale. Vale osservare, a titolo esemplificativo, che nel 2018 dei residui finali per investimenti il 76 per cento era proprio e solo il 24 era di stanziamento; nel 2019 il rapporto muta significativamente: i residui propri rappresentano poco più del 51 per cento del totale contro il 49 di quelli di stanziamento.

Tra quelli in conto capitale, la quota prevalente dei residui è rappresentata da “Contributi agli investimenti di Amministrazioni pubbliche” (67 per cento); quelli relativi a “Trasferimenti ad imprese” sono l’8 per cento e quelli per “Investimenti” il 10. Cresce poi il peso degli altri trasferimenti in c/capitale.

In conclusione, questo primo rapido esame della gestione 2019 del bilancio sembra confermare, almeno sul fronte della spesa, l’impostazione iniziale delineata nei documenti programmatici: concentrare l’aumento di spesa corrente su obiettivi circoscritti (reddito di cittadinanza e flessibilizzazione degli accessi al pensionamento), mantenere un attento controllo delle altre voci di spesa corrente e puntare ad una ripresa dell’accumulazione pubblica e privata utilizzando le risorse esistenti piuttosto che nuovi stanziamenti. Il contestuale avvio di modifiche nella normativa contabile consente, poi, di procedere ad un “dimagrimento” delle voci del bilancio dello Stato, che potrebbe permettere nel futuro una più ordinata programmazione della spesa. I dati relativi ai pagamenti del 2019 e quelli relativi alla gestione dei residui sembrano da questo punto di vista, positivi. Crescono i pagamenti per trasferimenti alle Amministrazioni pubbliche, soprattutto RdC e pensioni anticipate, si mantengono su livelli contenuti le altre voci. Sul fronte della spesa in conto capitale, crescono gli investimenti e i contributi alle imprese.

1.2. I risultati al netto delle regolazioni contabili e di “Poste correttive e compensative” e “Acquisizioni di attività finanziarie”

Finora i risultati della gestione 2019 del bilancio dello Stato sono stati letti guardando alla spesa nel suo complesso ed evidenziando le principali modifiche intervenute nella gestione rispetto sia alla programmazione iniziale dell’anno, sia a quella dell’esercizio 2018. Ma per una lettura più attenta alle caratteristiche economiche della gestione non si possono non considerare alcune voci di spesa la cui “straordinarietà” rischia di incidere sulla leggibilità delle scelte operate nell’anno. Si tratta, innanzitutto, delle regolazioni contabili.

Nel 2019 esse hanno raggiunto, dal lato della spesa, i 34,5 miliardi contro i 34,6 miliardi del 2018. In termini di impegni, la differenza tra i due esercizi cresce: si tratta di impegni (totali) per circa 34 miliardi, 1,2 miliardi in più del 2018; i pagamenti, in linea sostanziale con gli impegni, sono ancora superiori di 2 miliardi: 34 miliardi a fronte dei 31,9 miliardi del 2018. Sono cinque i capitoli interessati: tre relativi a “Poste correttive e compensative”, di cui due riguardano restituzioni e rimborsi IVA ed uno restituzioni e rimborsi IRPEF, IRES o IRAP. Ad essi sono riferibili pagamenti per 33 miliardi (contro 32,3 nel 2017). Un capitolo ha per oggetto i trasferimenti a Enti territoriali e riguarda il finanziamento del Fondo Sanitario Nazionale: si tratta di 1 miliardo in termini di pagato totale e un capitolo riguarda i sospesi Banca d’Italia, quest’ultimo non ha registrato né impegni né pagamenti per regolazioni debitorie anche se erano previsti 20 milioni nella sola cassa in fase di previsione di bilancio.

Al netto delle regolazioni contabili, gli stanziamenti definitivi per spesa finale sono pari a 607,7 miliardi con un aumento del 2,3 per cento rispetto al 2018. Solo marginalmente più elevata quella primaria complessiva, in crescita del 2,4 per cento. Il profilo decrescente delle regolazioni nel 2019 comporta quindi correzioni di due decimi di punto nella valutazione al netto di tali voci. Le correzioni apportate non incidono sulla spesa in conto capitale.

Diverso l’andamento ove si guardi agli impegni: il profilo crescente negli importi delle regolazioni fa sì che l’esame al netto ne rafforzi la flessione. Gli impegni totali per spesa finale si riducono del 4,5 per cento (contro il -4,1 nella versione al lordo); è di mezzo punto superiore la variazione in riduzione della spesa finale primaria. Anche in termini di pagamenti totali,

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

l'aumento rilevato nel quadro iniziale si ridimensiona di due decimi di punto, portando la spesa finale ad un aumento del 3 per cento (contro il 3,2 al lordo).

TAVOLA 12

(in milioni)

Voci	stanziamenti iniziali			stanziamenti definitivi		
	2018	2019	var %	2018	2019	var %
Spesa corrente	540.942,0	553.890,2	2,4	541.567,6	555.707,5	2,6
Interessi	78.490,9	78.897,9	0,5	75.350,6	76.976,3	2,2
Spesa corrente primaria	462.451,2	474.992,3	2,7	466.216,9	478.731,2	2,7
Spesa in c/capitale	49.047,5	49.703,7	1,3	52.234,5	51.953,5	-0,5
Spesa finale	589.989,6	603.593,9	2,3	593.802,1	607.661,0	2,3
Spesa finale primaria	511.498,7	524.696,0	2,6	518.451,4	530.684,7	2,4
Rimborso di prestiti	227.815,8	231.508,4	1,6	225.940,4	228.958,9	1,3
Spesa complessiva	817.805,3	835.102,3	2,1	819.742,5	836.619,9	2,1

Al netto delle regolazioni debitorie

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

TAVOLA 13

(in milioni)

Voci	impegni sulla competenza			impegni totali		
	2018	2019	var %	2018	2019	var %
Spesa corrente	527.216,5	516.242,1	-2,1	529.747,5	517.460,2	-2,3
Interessi	69.184,9	68.371,8	-1,2	69.184,9	68.371,8	-1,2
Spesa corrente primaria	458.031,6	447.870,3	-2,2	460.562,6	449.088,4	-2,5
Spesa in c/capitale	38.096,6	33.491,2	-12,1	52.365,9	38.248,3	-27,0
Spesa finale	565.313,2	549.733,3	-2,8	582.113,4	555.708,5	-4,5
Spesa finale primaria	496.128,3	481.361,5	-3,0	512.928,5	487.336,7	-5,0
Rimborso di prestiti	204.892,1	219.223,0	7,0	204.892,1	219.435,2	7,1
Spesa complessiva	770.205,2	768.956,2	-0,2	787.005,4	775.143,6	-1,5

Al netto delle regolazioni debitorie

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

TAVOLA 14

(in milioni)

Voci	pagamenti sulla competenza			pagamenti totali		
	2018	2019	var %	2018	2019	var %
Spesa corrente	485.352,9	506.526,0	4,4	521.145,1	537.810,3	3,2
Interessi	68.996,3	68.366,5	-0,9	69.181,8	68.542,7	-0,9
Spesa corrente primaria	416.356,6	438.159,4	5,2	451.963,4	469.267,6	3,8
Spesa in c/capitale	26.963,8	26.816,5	-0,5	38.601,2	38.830,7	0,6
Spesa finale	512.316,8	533.342,5	4,1	559.746,3	576.640,9	3,0
Spesa finale primaria	443.320,4	464.976,0	4,9	490.564,6	508.098,3	3,6
Rimborso di prestiti	204.687,5	219.223,0	7,1	205.067,2	219.648,1	7,1
Spesa complessiva	717.004,3	752.565,5	5,0	764.813,5	796.289,0	4,1

Al netto delle regolazioni debitorie

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Per guardare alle caratteristiche più strettamente economiche della spesa è necessario escludere, poi, anche quelle voci, come le “Poste correttive e compensative” e le “Acquisizioni di attività finanziarie”, che rispondono a logiche finanziarie e contabili e che, in alcuni casi, per la straordinarietà dei provvedimenti che ne sono alla base, rischiano di incidere sulla leggibilità dell'andamento “di fondo” della gestione.

Gli importi relativi a tali categorie presentano negli ultimi anni, infatti, caratteristiche e andamenti particolari. Come si riporta in dettaglio nel riquadro qui di seguito, nel caso delle “Poste correttive e compensative”, oltre il 99 per cento degli importi è relativo a due programmi “Regolazione giurisdizione e coordinamento del sistema della fiscalità” e “Accertamento e riscossione delle entrate e gestione dei beni immobili dello Stato”, che hanno prevalentemente come destinatario finale il conto delle entrate o contabilità speciali.

LE SPESE DELLO STATO

TAVOLA 15

Programmi	Stanzamenti definitivi		Impegni totali		Pagamenti totali	
	2018	2019	2018	2019	2018	2019
29.005 - Regolazioni contabili, restituzioni e rimborsi d'imposte	69.314,9	70.330,4	66.596,7	66.950,7	66.848,4	68.806,0
29.010 - Accertamento e riscossione delle entrate e gestione dei beni immobiliari dello Stato	1.812,9	1.819,3	1.777,6	1.810,5	1.777,6	1.807,2
Altri programmi	464,9	464,9	464,9	464,9	464,9	464,9
Totale poste correttive e compensative	71.592,7	72.614,7	68.839,2	69.226,1	69.091,0	71.078,1

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

RIQUADRO: LE "POSTE CORRETTIVE E COMPENSATIVE"

Nella tavola che segue sono riportate le principali voci della categoria X, "Poste correttive e compensative". Gli importi evidenziati sono relativi a stanziamenti definitivi, impegni totali e pagamenti totali, distinti per le principali missioni e i relativi programmi.

Si tratta di 97 capitoli e 111 piani gestionali. Anche nel 2019 oltre il 99 per cento degli importi (il 99,4 per cento degli stanziamenti) è riconducibile a due programmi: "Regolazioni contabili, restituzioni e rimborsi d'imposta" (il 96,8 per cento degli importi) e "Accertamento e riscossione delle entrate e gestione dei beni immobiliari dello Stato" (il 2,5 per cento). Tra questi, ricadono anche tre dei capitoli che sono stati inseriti nelle regolazioni contabili: si tratta, in particolare, del 3810, del 3811 e del 3814 relativi a compensazioni di imposte. Ad essi si aggiungono le somme per rimborsi di imposte dirette relativi a esercizi pregressi e le somme da versare in relazione ai giochi e alle lotterie.

Le poste correttive, nel complesso, raggiungono i 69,2 miliardi in termini di impegni totali (68,8 miliardi nel 2018) e i 71,1 miliardi (69,1 nel 2018) in termini di pagamenti totali.

Nel 2019 si conferma la concentrazione in 8 capitoli della stragrande maggioranza sia degli stanziamenti (il 96,8 per cento) che dei pagamenti (il 97,5 per cento) della categoria. Sono di rilievo oltre ai capitoli dell'IVA, anche quello Rimborsi delle imposte dirette effettuati dai concessionari anche mediante compensazioni operate sull'IVA, sulle somme spettanti alle Regioni, all'INPS e agli altri Enti previdenziali (cap. 3813) per 16,5 miliardi sia in termini di stanziamenti che di pagamenti, delle somme da riversare alle entrate per le piccole vincite trattenute dai concessionari per 9,6 miliardi (cap. 3927), oltre alle spese relative alle vincite del lotto (cap. 3928) per 5,5 miliardi.

Beneficiari pagamenti - 2019	(in milioni)	
	OA+OP	% comp.
Dogane	12.065,6	17,1
Agenzia Entrate	951,5	1,3
Demanio	2,9	0,0
Agenzia Entrate - fondi bilancio	51.627,0	73,1
Agenzia Entrate - riscossione	158,1	0,2
Agenzia Entrate - IVA non residenti d.lgs. 18/10	322,0	0,5
Ministero economia e finanze	256,3	0,4
Poste italiane	6,7	0,0
Creditori vari	1.766,0	2,5
Giochi sportivi tot Ippica	393,4	0,6
Lotteria estrazione differita	17,6	0,0
Lottomatica	47,7	0,1
Rai radiotelevisione italiana	1.755,8	2,5
Banche e istituti di credito	9,8	0,0
Aut. Sist. Port. Sicilia occid.	1,3	0,0
Tesoro dello Stato	1.085,9	1,5
Altri soggetti	145,7	0,2
Poste correttive PRG 29005-29010	70.613,2	100,0

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

La tavola riporta gli importi pagati nell'anno distribuiti per soggetto beneficiario. Si tratta, pressoché esclusivamente, di versamenti all'Amministrazione finanziaria (92 per cento dei pagamenti). Solo il capitolo 3836 prevede un versamento di 1,7 miliardi quale "Quota sui canoni di abbonamento alle radio e alla televisione spettanti alla società concessionaria e alla accademia di Santa Cecilia".

Nel 2019 torna a crescere la categoria delle "Acquisizioni di attività finanziarie", che nel 2018 aveva avuto stanziamenti particolarmente limitati: da 1,8 miliardi del 2018 gli stanziamenti definitivi risalgono a 4,2 miliardi. Di questi, si traducono in impegni 3,8 miliardi (7,8 nel 2018) e in pagamento 4 miliardi (2,4 nel 2018). Si tratta degli oneri derivanti da operazioni di garanzia da esposizione su derivati (1,3 miliardi), delle somme da destinare all'aumento di capitale di AMCO (società di gestione dei crediti deteriorati) (1 miliardo), degli oneri derivanti dalla partecipazione ad organismi fondi e banche internazionali (456 milioni), del Fondo per il finanziamento delle operazioni di acquisto azioni e delle concessioni di garanzie dello Stato a favore delle banche (cap. 7612 per 258 milioni). Tutti capitoli dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze, a cui se ne aggiungono 4 del Ministero dello sviluppo economico per stanziamenti per 813 milioni ma che sviluppano pagamenti per 503 milioni. Va infine considerata la dimensione particolarmente rilevante dei residui finali propri superiori a fine 2019 a 6,4 miliardi, di cui poco meno di 6 miliardi relativi al Fondo per il finanziamento delle operazioni di sottoscrizione di azioni o concessioni di garanzie a favore delle banche e dei gruppi bancari italiani. L'impegno delle somme relative a questo capitolo è alla base della forte crescita degli impegni (su residui di stanziamento) rilevata lo scorso esercizio.

La sterilizzazione di tali componenti può consentire un più significativo confronto tra i due esercizi.

LE "ACQUISIZIONI DI ATTIVITÀ FINANZIARIE"

Anche nel 2019 la crescita delle acquisizioni di attività finanziarie è legata al programma "Regolazione e vigilanza sul settore finanziario" a cui sono affluite le risorse destinate al Fondo per il finanziamento delle operazioni di sottoscrizioni delle azioni e delle concessioni di garanzie dello Stato a favore della banca Carige, per 313 milioni, al Fondo per il finanziamento delle operazioni di acquisto azioni e concessione di garanzia a favore delle banche (100,6 milioni) e per l'aumento di capitale di AMCO S.p.A. 1 miliardo. Fondi per 1,3 miliardi (che in previsione nel 2020 crescono a 2,3 miliardi) sono destinati al programma "Oneri per il servizio del debito" per la copertura degli oneri derivanti dalle operazioni di esposizione su derivati. Importo impegnato e pagato nell'esercizio.

Sostanzialmente stabili gli importi dei programmi "Politica economica e finanziaria in ambito internazionale" e "Elaborazione, quantificazione e assegnazione delle risorse ...agli Enti locali", si riducono nell'esercizio gli importi relativi all'"incentivazione del sistema produttivo".

(in milioni)

LE SPESE DELLO STATO

Programmi	stanziamenti definitivi			Impegni totali			pagamenti totali		
	2018	2019	var %	2018	2019	var %	2018	2019	var %
003010.Elaborazione, quantificazione e assegnazione delle risorse finanziarie da attribuire agli enti locali	202,3	216,4	7,0	202,3	210,9	4,3	202,3	210,9	4,3
004011.Politica economica e finanziaria in ambito internazionale	532,3	575,4	8,1	520,5	553,2	6,3	516,1	557,7	8,0
005006.Pianificazione generale delle Forze Armate e approvvigionamenti militari	0,6	2,2	243,5	0,0	0,0	nc	0,0	0,0	nc
011006.Vigilanza sugli enti, sul sistema cooperativo e sulle gestioni commissariali	300,0	400,0	33,3	300,0	0,0	-100,0	834,0	0,0	-100,0
011007.Incentivazione del sistema produttivo	561,7	237,8	-57,7	612,6	247,1	-59,7	729,5	301,7	-58,6
011008.Incentivi alle imprese e per interventi di sostegno	40,5	0,5	-98,9	0,0	0,0	nc	0,0	0,0	nc
018015.Prevenzione e gestione dei rifiuti, prevenzione degli inquinamenti	5,0	5,0	0,0	0,0	0,0	nc	0,0	0,0	nc
023001.Diritto allo studio e sviluppo della formazione superiore	1,0	0,0	-100,0	0,0	0,0	nc	0,0	0,0	nc
029004.Regolamentazione e vigilanza sul settore finanziario	157,0	1.413,8	800,3	6.096,5	1.413,8	-76,8	114,5	1.570,8	1.272,1
029006.Analisi e programmazione economico-finanziaria e gestione del debito e degli interventi finanziari	7,1	10,0	41,0	0,0	7,1	nc	10,0	7,1	-29,1
032004.Servizi generali delle strutture pubbliche preposte ad attività formative e ad altre attività trasversali per le pubbliche amministrazioni	32,8	32,8	0,0	32,8	32,8	0,0	32,8	32,8	0,0
034001.Oneri per il servizio del debito statale		1.300,0	nc		1.300,0	nc		1.300,0	nc
Totale acquisizioni di attività finanziarie	1.840,3	4.193,9	127,9	7.764,7	3.764,9	-51,5	2.439,2	3.981,0	63,2

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

capitolo di spesa		stanziamenti definitivi		Impegni competenza		impegni totali		pagamenti competenza		impegni totali		residui finali		di cui stanziamento	
		2018	2019	2018	2019	2018	2019	2018	2019	2018	2019	2018	2019	2018	2019
MIF															
7175	ONERI DERIVANTI DALLA PARTECIPAZIONE A BANCHE, FONDI ED ORGANISMI INTERNAZIONALI	422	452	422	452	422	452	417	452	417	456	5	1	0	0
7179	ONERI DERIVANTI DALLA PARTECIPAZIONE ITALIANA AGLI AUMENTI DI CAPITALE NELLE BANCHE MULTILATERALI DI SVILUPPO	110	123	99	101	99	101	99	101	99	101	0	0	0	0
7608	ONERI DERIVANTI DALLE OPERAZIONI SU GARANZIE DA ESPOSIZIONE SU DERIVATI		1.300		1.300		1.300		1.300		1.300		0		0
7610	SOMMA DA DESTINARE ALL'AUMENTO DI CAPITALE DI "AMCO SPA"		1.000		1.000		1.000		1.000		1.000		0		0
7612	FONDO PER IL FINANZIAMENTO DELLE OPERAZIONI DI ACQUISTO AZIONI E DELLE CONCESSIONI DI GARANZIE DELLO STATO A FAVORE DELLE BANCHE E DEI GRUPPI BANCARI ITALIANI	157	101	157	101	272	101	0	101	114	258	157	0	0	0
7614	FONDO DESTINATO ALLE OPERAZIONI DI SOTTOSCRIZIONE DI AZIONI E DI CONCESSIONE DI GARANZIE DELLO STATO SU PASSIVITÀ DI NUOVA EMISSIONE E SULL'EROGAZIONE DI LIQUIDITÀ DI EMERGENZA A FAVORE DI BANCA CARIGE		313		313		313		313		313		0		0
MISE															
7483	FONDO ROTATIVO PER LA CRESCITA SOSTENIBILE	145	101	133	98	196	110	107	91	396	192	101	9	12	3
7483	FONDO ROTATIVO PER LA CRESCITA SOSTENIBILE		100		100		100		100		100		0		0
7500	SOMME DA DESTINARE AL GRUPPO ALITALIA IN AMMINISTRAZIONE STRAORDINARIA PER FAR FRONTE ALLE INDILAZIONABILI ESIGENZE GESTIONALI		400		0		0		0		0		400		400
7030	FONDO DI ROTAZIONE PER LA CONCESSIONE DI ANTICIPAZIONI AGLI ENTI LOCALI IN SITUAZIONE DI GRAVE SQUILIBRIO FINANZIARIO	202	211	202	211	202	211	202	211	202	211	0	0	0	0
Capitoli rilevanti		1.036	4.101	1.012	3.676	1.190	3.688	825	3.669	1.229	3.932	263	410	12	403
Altri capitoli di spesa		804	93	750	70	6.575	77	667	40	1.211	49	5.973	6.016	53	68
Totale acquisizioni di attività finanziarie		1.840	4.194	1.762	3.746	7.765	3.765	1.492	3.709	2.439	3.981	6.236	6.427	65	471

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

I risultati complessivi letti al netto di regolazioni contabili, poste correttive e compensative e acquisizioni di attività finanziarie finiscono per accentuare i caratteri già evidenziati in precedenza. Si riduce ulteriormente la dinamica della spesa complessiva: in termini di stanziamenti, la spesa finale cresce di solo 1,9 punti percentuali nel 2019. In aumento la spesa corrente primaria del 2,6 per cento, è quella in conto capitale a registrare una flessione del 5,2 per cento.

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

TAVOLA 16

(in milioni)

Voci	stanziamenti iniziali			stanziamenti definitivi		
	2018	2019	var %	2018	2019	var %
Spesa corrente	503.470,8	516.354,0	2,6	504.024,9	516.972,2	2,6
Interessi	78.490,9	78.897,9	0,5	75.350,6	76.976,3	2,2
Spesa corrente primaria	424.980,0	437.456,2	2,9	428.674,3	439.995,9	2,6
Spesa in c/capitale	47.519,4	46.452,5	-2,2	50.394,2	47.759,6	-5,2
Spesa finale	550.990,2	562.806,5	2,1	554.419,1	564.731,9	1,9
Spesa finale primaria	472.499,4	483.908,7	2,4	479.068,5	487.755,5	1,8
Rimborso di prestiti	227.815,8	231.508,4	1,6	225.940,4	228.958,9	1,3
Spesa complessiva	778.806,0	794.314,9	2,0	780.359,5	793.690,8	1,7

Al netto delle regolazioni debitorie, delle Poste correttive e compensative e delle Acquisizioni di attività finanziarie

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Meno netta la correzione che emerge dal lato dei pagamenti: si conferma l'accelerazione della spesa corrente (+3,3 per cento). I pagamenti per la spesa finale crescono del 2,8 per cento, mentre la spesa in conto capitale flette solo del 3,6 per cento. Un risultato, quest'ultimo, reso possibile dalla crescita consistente (+9,8 per cento) dei pagamenti in conto residui che si riducono, invece, nel caso della spesa corrente primaria (-9,3 per cento). Il peso della spesa in conto capitale sul totale della spesa finale si riduce di 1,2 punti percentuali (dall'8,7 al 7,5 per cento).

Migliora comunque la gestione di cassa per le spese correnti con la crescita dei pagamenti totali sulla massa spendibile. Cresce poi, come era da attendersi con il passaggio agli impegni ad esigibilità, il rapporto tra pagato di competenza e impegni di competenza: una variazione limitata nel caso della spesa corrente, che presentava valori già alti; più netta nel caso della spesa in conto capitale, con un incremento di ben 7 punti percentuali. Sono le spese di investimento, naturalmente, a presentare la variazione più consistente (dal 57,4 per cento al 75,2).

TAVOLA 17

(in milioni)

Voci	Impegni lordi			Impegni sulla competenza			Impegni totali		
	2018	2019	var %	2018	2019	var %	2018	2019	var %
Spesa corrente	492.641,1	483.672,1	-1,8	490.684,4	480.382,1	-2,1	493.215,3	481.600,2	-2,4
Interessi	69.184,9	68.371,8	-1,2	69.184,9	68.371,8	-1,2	69.184,9	68.371,8	-1,2
Spesa corrente primaria	423.456,2	415.300,3	-1,9	421.499,5	412.010,4	-2,3	424.030,4	413.228,5	-2,5
Spesa in c/capitale	47.801,0	45.635,0	-4,5	36.334,3	29.745,5	-18,1	44.601,2	34.483,4	-22,7
Spesa finale	540.442,1	529.307,1	-2,1	527.018,7	510.127,6	-3,2	537.816,6	516.083,7	-4,0
Spesa finale primaria	471.257,2	460.935,3	-2,2	457.833,8	441.755,8	-3,5	468.631,7	447.711,9	-4,5
Rimborso di prestiti	205.104,3	219.891,1	7,2	204.892,1	219.223,0	7,0	204.892,1	219.435,2	7,1
Spesa complessiva	745.546,3	749.198,2	0,5	731.910,8	729.350,6	-0,3	742.708,6	735.518,8	-1,0

Al netto delle regolazioni debitorie, delle Poste correttive e compensative e delle Acquisizioni di attività finanziarie

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

TAVOLA 18

(in milioni)

Voci	pagamenti sulla competenza			pagamenti totali		
	2018	2019	var %	2018	2019	var %
Spesa corrente	451.199,9	470.216,9	4,2	483.482,1	499.489,7	3,3
Interessi	68.996,3	68.366,5	-0,9	69.181,8	68.542,7	-0,9
Spesa corrente primaria	382.203,5	401.850,4	5,1	414.300,4	430.947,1	4,0
Spesa in c/capitale	25.471,9	23.107,4	-9,3	36.162,0	34.849,7	-3,6
Spesa finale	476.671,7	493.324,3	3,5	519.644,1	534.339,4	2,8
Spesa finale primaria	407.675,4	424.957,7	4,2	450.462,4	465.796,8	3,4
Rimborso di prestiti	204.687,5	219.223,0	7,1	205.067,2	219.648,1	7,1
Spesa complessiva	681.359,2	712.547,2	4,6	724.711,3	753.987,5	4,0

Al netto delle regolazioni debitorie, delle Poste correttive e compensative e delle Acquisizioni di attività finanziarie

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

LE SPESE DELLO STATO

Elementi ulteriori emergono da una lettura per missione dei risultati dell'ultimo biennio, svolta distinguendo spesa corrente e in conto capitale.

Per quella corrente, si conferma la forte concentrazione degli stanziamenti in poche missioni di rilievo: al netto delle risorse stanziati per il rimborso del debito pubblico, circa il 90 per cento della spesa è riconducibile a dieci missioni. A ciò si aggiunge un tasso di crescita della spesa superiore alla media per sole 4 tra le missioni principali. Si tratta di quella "Diritti sociali, politiche sociali e famiglia" (+16,4 per cento), "Politiche del lavoro" (+7,6 per cento), "Politiche previdenziali" (+3,7 per cento) e "Competitività e sviluppo delle imprese" (+3,3 per cento). Tra le prime 10, in crescita anche la missione "Italia in Europa e nel mondo" (+7,6 per cento) ma per ragioni che si potrebbe dire "esogene", poco indicative di una scelta di politica economica intervenuta nella gestione. Si tratta infatti, soprattutto, dell'aumento delle somme da versare per il finanziamento del bilancio UE (+1 miliardo circa) e del ripiano delle anticipazioni di Tesoreria per la politica agricola dell'Unione europea (+500 milioni).

La crescita di oltre 5,5 miliardi delle risorse stanziati per la missione "Diritti sociali e politiche sociali" è dovuta principalmente a quelle destinate alla lotta alla povertà e all'esclusione sociale che passano dai circa 2 miliardi del 2018 a 5,7. Ad essa si aggiungono, tra le principali, le misure che incrementano i fondi per il "premio alla nascita" (+392 milioni), per la compensazione degli oneri per la contribuzione figurativa dei genitori di persone con handicap (+450 milioni), per le pensioni sociali (+400 milioni) per i fondi per le non autosufficienze, per interventi per le politiche sociali delle regioni. La variazione dei pagamenti totali risulta a consuntivo inferiore soprattutto per i minori fabbisogni derivanti dalla prima attuazione del Reddito di cittadinanza.

In crescita di circa 800 milioni gli stanziamenti per le "Politiche del lavoro", a cui vanno nel complesso oltre 11,4 miliardi. Una variazione che è dovuta, in gran parte, a quelle destinate alle Regioni per gli uffici per l'impiego (+720 milioni) e al Fondo sociale per l'occupazione e la formazione: un incremento che non trova, in questo caso, una traduzione in una crescita dei pagamenti totali, che invece si riducono a consuntivo dell'1,7 per cento. Le risorse trasferite alle Regioni per gli uffici degli impieghi crescono di soli 224 milioni.

Di maggior rilievo assoluto l'aumento delle risorse per la "Politica previdenziale" (+3,4 miliardi). In questo caso, i maggiori fondi necessari per i pensionamenti anticipati (+4,6 miliardi) nonché per altre occorrenze (legate, soprattutto, ai fabbisogni finanziari delle diverse gestioni dell'ente di previdenza, agli interventi assistenziali e alle rivalutazioni delle pensioni) sono compensati dalla riduzione di quelli destinati, in prevalenza, alle agevolazioni contributive. Nella gestione i pagamenti, pur rimanendo al di sotto del livello previsto, crescono rispetto al 2018 del 5,3 per cento e ciò nonostante, per quanto riguarda i pensionamenti anticipati (almeno per quanto erogato dal bilancio dello Stato), gli esborsi siano aumentati di oltre 5 miliardi rispetto al 2018, ma collocandosi su un livello di 5,6 miliardi contro i 7,6 inizialmente previsti.

Per il secondo anno sono in crescita gli importi riferiti alla "Competitività e sviluppo delle imprese" (+3,3 per cento contro il 13,9 per cento del 2018), cui vanno circa 14,7 miliardi. Va ricordato che in tale missione sono ricomprese le compensazioni fruite dai datori di lavoro per il Bonus 80 euro (poco meno di 9 miliardi). L'andamento nell'esercizio è principalmente da ricondurre all'ulteriore crescita degli importi a compensazione di crediti di imposta fruiti dagli istituti di credito (+500 milioni) che porta lo stanziamento a 3,5 miliardi. In aumento anche gli importi a compensazione dei crediti di imposta alle imprese per la formazione connessa al Piano nazionale industria 4.0 (+150 milioni) e le compensazioni agli autotrasportatori per gli incrementi delle accise sul gasolio (+130 milioni) che porta lo stanziamento per questo intervento a circa 1,6 miliardi. Va osservato che, al netto del Bonus 80 euro, gli stanziamenti della missione Competitività sono di poco superiori ai 5,7 miliardi, di cui il 61 per cento destinato al settore bancario e il 28 per cento all'autotrasporto. Nella gestione, i pagamenti si mantengono sui livelli degli stanziamenti.

Gli importi destinati alla missione "Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali", che rappresentano poco meno del 27 per cento degli stanziamenti complessivi, crescono del solo 0,7 per cento. Si tratta di una variazione concentrata in poche voci di spesa tutte collegate al settore sanitario. Si tratta dell'incremento del Fondo sanitario nazionale (per circa 680 milioni), delle

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

somme da trasferire a fronte dei versamenti da parte delle case farmaceutiche per il *paybck* (in aumento di 805 milioni) della compartecipazione IVA rivista al rialzo di 150 milioni (ma a cui è riferibile un incremento dei pagamenti di circa 8,5 miliardi). Somme che trovano in parte compensazione in alcune riduzioni di spesa, tra cui i contributi alle città metropolitane e alle province, rispettivamente per 111 e 300 milioni.

Limitate le variazioni delle altre missioni: di 24 solo 7 registrano seppur limitati incrementi. Tra quelle in riduzione va segnalata la missione “Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti”, che registra nell’anno una riduzione dello stanziamento del 17 per cento, passando dai 4,3 miliardi a 3,6. Si tratta di riduzioni confermate in termini di pagamenti.

TAVOLA 19

SPESA CORRENTE*

(in milioni)

Missioni	stanziamenti iniziali			stanziamenti definitivi		
	2018	2019	var %	2018	2019	var %
001. Organi costituzionali, a rilevanza costituzionale e Presidenza del Consiglio dei ministri	2.213,3	2.276,1	2,8	2.256,5	2.342,9	3,8
002. Amministrazione generale e supporto alla rappresentanza generale di Governo e dello Stato sul territorio	572,2	607,9	6,2	620,0	657,7	6,1
003. Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali	115.006,1	114.087,1	-0,8	116.345,5	117.176,8	0,7
004. L'Italia in Europa e nel mondo	20.770,6	21.836,4	5,1	20.247,7	21.781,1	7,6
005. Difesa e sicurezza del territorio	17.789,3	18.367,2	3,2	19.641,1	19.340,9	-1,5
006. Giustizia	8.146,1	8.348,0	2,5	8.734,0	8.835,5	1,2
007. Ordine pubblico e sicurezza	10.260,9	10.680,4	4,1	11.027,8	11.131,9	0,9
008. Soccorso civile	2.062,3	2.245,6	8,9	2.439,6	2.423,8	-0,6
009. Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca	571,4	593,1	3,8	600,3	602,9	0,4
010. Energia e diversificazione delle fonti energetiche	57,8	42,0	-27,2	151,3	106,3	-29,7
011. Competitività e sviluppo delle imprese	14.172,5	15.813,1	11,6	14.190,8	14.661,2	3,3
012. Regolazione dei mercati	16,2	42,6	163,9	43,8	47,3	7,9
013. Diritto alla mobilità e sviluppo dei sistemi di trasporto	7.499,8	7.426,8	-1,0	7.656,4	7.348,8	-4,0
014. Infrastrutture pubbliche e logistica	138,7	152,3	9,8	161,0	167,6	4,1
015. Comunicazioni	626,4	672,7	7,4	744,7	688,1	-7,6
016. Commercio internazionale ed internazionalizzazione del sistema produttivo	113,4	113,1	-0,3	114,3	112,9	-1,2
017. Ricerca e innovazione	419,0	431,3	2,9	456,7	590,0	29,2
018. Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	697,5	719,0	3,1	830,0	782,1	-5,8
019. Casa e assetto urbanistico	164,7	163,0	-1,0	175,6	165,1	-6,0
020. Tutela della salute	1.072,1	1.087,6	1,4	1.341,1	1.254,3	-6,5
021. Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali e paesaggistici	1.520,3	1.497,6	-1,5	1.679,9	1.619,0	-3,6
022. Istruzione scolastica	45.554,2	47.624,1	4,5	48.549,1	48.837,3	0,6
023. Istruzione universitaria e formazione post-universitaria	8.173,6	8.308,2	1,6	8.206,8	8.342,2	1,6
024. Diritti sociali, politiche sociali e famiglia	33.947,1	40.270,4	18,6	33.937,9	39.496,3	16,4
025. Politiche previdenziali	93.441,8	96.359,6	3,1	92.870,6	96.265,9	3,7
026. Politiche per il lavoro	10.706,5	10.455,3	-2,3	10.600,1	11.401,1	7,6
027. Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti	3.637,4	3.359,3	-7,6	4.303,5	3.572,7	-17,0
028. Sviluppo e riequilibrio territoriale	23,6	24,0	1,5	24,0	24,1	0,1
029. Politiche economico-finanziarie e di bilancio e tutela della finanza pubblica	12.754,2	12.510,1	-1,9	13.420,5	13.395,9	-0,2
030. Giovani e sport	631,6	683,7	8,2	656,4	754,8	15,0
031. Turismo	43,3	44,1	1,9	44,6	46,9	5,1
032. Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	2.951,3	2.917,9	-1,1	3.400,8	3.161,5	-7,0
033. Fondi da ripartire	8.154,6	6.611,8	-18,9	2.152,2	1.860,9	-13,5
034. Debito pubblico	1.070,0	1.085,0	1,4	1.050,0	1.000,0	-4,8
Spesa corrente primaria*	424.980,0	437.456,2	2,9	428.674,3	439.995,9	2,6

* al netto delle regolazioni debitorie, degli Interessi, delle Poste correttive e compensative e delle Acquisizioni di attività finanziarie
Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

LE SPESE DELLO STATO

TAVOLA 19 SEGUE

SPESA CORRENTE*

(in milioni)

Missioni	Impegni lordi			Impegni sulla competenza			Impegni totali		
	2018	2019	var %	2018	2019	var %	2018	2019	var %
001.Organi costituzionali, a rilevanza costituzionale e Presidenza del Consiglio dei ministri	2.256,4	2.342,9	3,8	2.256,4	2.342,2	3,8	2.256,4	2.342,2	3,8
002.Amministrazione generale e supporto alla rappresentanza generale di Governo e dello Stato sul territorio	602,5	631,4	4,8	602,5	629,4	4,5	602,5	629,4	4,5
003.Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali	116.296,4	117.061,3	0,7	116.296,0	116.719,3	0,4	116.311,3	116.735,2	0,4
004.L'Italia in Europa e nel mondo	19.222,9	21.137,3	10,0	19.219,5	21.077,4	9,7	19.222,9	21.080,9	9,7
005.Difesa e sicurezza del territorio	19.497,2	19.124,7	-1,9	19.497,0	19.019,5	-2,4	19.497,1	19.019,5	-2,4
006.Giustizia	8.469,9	8.312,8	-1,9	8.461,7	8.219,2	-2,9	8.492,9	8.224,8	-3,2
007.Ordine pubblico e sicurezza	10.810,3	10.846,0	0,3	10.794,0	10.711,4	-0,8	10.801,8	10.717,8	-0,8
008.Soccorso civile	2.397,1	2.384,0	-0,5	2.387,4	2.361,4	-1,1	2.450,3	2.370,5	-3,3
009.Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca	594,0	506,6	-14,7	592,2	506,2	-14,5	592,4	506,2	-14,6
010.Energia e diversificazione delle fonti energetiche	148,5	97,0	-34,7	148,5	97,0	-34,7	148,5	97,0	-34,7
011.Competitività e sviluppo delle imprese	14.008,4	14.387,9	2,7	14.008,3	14.387,1	2,7	14.008,3	14.387,1	2,7
012.Regolazione dei mercati	38,7	25,3	-34,5	38,6	25,3	-34,3	38,6	25,3	-34,3
013.Diritto alla mobilità e sviluppo dei sistemi di trasporto	7.620,8	7.276,0	-4,5	7.619,3	7.272,5	-4,6	7.619,3	7.272,7	-4,5
014.Infrastrutture pubbliche e logistica	144,7	137,4	-5,1	143,7	132,0	-8,2	143,8	132,1	-8,1
015.Comunicazioni	675,0	652,3	-3,4	675,0	582,5	-13,7	754,1	582,5	-22,8
016.Commercio internazionale ed internazionalizzazione del sistema produttivo	114,0	110,3	-3,2	114,0	110,3	-3,2	114,0	110,3	-3,2
017.Ricerca e innovazione	451,3	578,2	28,1	451,3	578,2	28,1	579,4	709,9	22,5
018.Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	818,4	744,7	-9,0	816,6	740,2	-9,4	816,6	740,2	-9,4
019.Casa e assetto urbanistico	170,7	153,3	-10,2	170,7	152,9	-10,4	170,7	152,9	-10,4
020.Tutela della salute	1.305,9	1.063,8	-18,5	1.305,6	1.063,7	-18,5	1.305,6	1.063,7	-18,5
021.Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali e paesaggistici	1.605,9	1.490,6	-7,2	1.605,2	1.463,4	-8,8	1.607,4	1.465,1	-8,9
022.Istruzione scolastica	48.439,7	48.524,9	0,2	48.194,7	48.280,6	0,2	48.194,7	48.510,3	0,7
023.Istruzione universitaria e formazione post-universitaria	8.195,1	8.325,1	1,6	8.195,1	8.325,1	1,6	8.195,1	8.325,1	1,6
024.Diritti sociali, politiche sociali e famiglia	33.762,5	36.586,3	8,4	33.755,4	36.582,3	8,4	34.102,3	36.922,9	8,3
025.Politiche previdenziali	92.740,8	84.479,3	-8,9	92.740,8	84.479,3	-8,9	92.740,8	84.479,3	-8,9
026.Politiche per il lavoro	10.567,5	7.948,6	-24,8	10.259,5	7.251,3	-29,3	10.825,2	7.404,1	-31,6
027.Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti	4.249,5	3.334,4	-21,5	4.249,0	3.309,7	-22,1	4.249,2	3.310,2	-22,1
028.Sviluppo e riequilibrio territoriale	24,0	24,1	0,1	24,0	24,1	0,1	24,0	24,1	0,1
029.Politiche economico-finanziarie e di bilancio e tutela della finanza pubblica	12.126,2	11.538,4	-4,8	12.126,1	11.501,6	-5,1	12.126,1	11.501,6	-5,1
030.Giovani e sport	656,4	754,4	14,9	656,4	739,9	12,7	669,9	754,0	12,6
031.Turismo	43,9	37,9	-13,6	43,9	37,9	-13,7	43,9	37,9	-13,7
032.Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	3.258,0	2.753,4	-15,5	3.122,3	2.528,6	-19,0	3.308,1	2.631,5	-20,5
033.Fondi da ripartire	1.221,7	1.171,2	-4,1	7,0	0,0	-100,0	1.095,4	203,4	-81,4
034.Debito pubblico	922,0	758,7	-17,7	922,0	758,7	-17,7	922,0	758,7	-17,7
Spesa corrente primaria *	423.456,2	415.300,3	-1,9	421.499,5	412.010,4	-2,3	424.030,4	413.228,5	-2,5

* al netto delle regolazioni debitorie, degli Interessi, delle Poste correttive e compensative e delle Acquisizioni di attività finanziarie
Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

TAVOLA 19 SEGUE

SPESA CORRENTE*

(in milioni)

Missioni	pagamenti sulla competenza			pagamenti totali		
	2018	2019	var %	2018	2019	var %
001.Organi costituzionali, a rilevanza costituzionale e Presidenza del Consiglio dei ministri	2.256,4	2.342,2	3,8	2.256,4	2.342,2	3,8
002.Ammministrazione generale e supporto alla rappresentanza generale di Governo e dello Stato sul territorio	596,1	614,2	3,0	597,9	618,5	3,4
003.Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali	105.291,0	112.601,7	6,9	118.912,2	127.246,6	7,0
004.L'Italia in Europa e nel mondo	19.106,5	21.062,8	10,2	19.225,4	21.175,0	10,1
005.Difesa e sicurezza del territorio	18.969,7	18.818,4	-0,8	19.403,1	19.257,8	-0,7
006.Giustizia	7.852,4	7.984,1	1,7	8.316,2	8.457,9	1,7
007.Ordine pubblico e sicurezza	10.495,4	10.445,2	-0,5	10.755,6	10.738,5	-0,2
008.Soccorso civile	2.303,4	2.304,9	0,1	2.440,3	2.394,7	-1,9
009.Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca	449,4	497,7	10,7	561,4	635,0	13,1
010.Energia e diversificazione delle fonti energetiche	87,1	22,1	-74,6	145,0	55,8	-61,5
011.Competitività e sviluppo delle imprese	13.985,8	14.375,3	2,8	14.016,4	14.394,4	2,7
012.Regolazione dei mercati	15,3	18,1	18,7	29,8	26,3	-11,6
013.Diritto alla mobilità e sviluppo dei sistemi di trasporto	7.003,3	6.971,7	-0,5	7.436,4	7.401,8	-0,5
014.Infrastrutture pubbliche e logistica	118,4	122,8	3,7	128,0	144,2	12,7
015.Comunicazioni	568,9	578,4	1,7	678,4	804,6	18,6
016.Commercio internazionale ed internazionalizzazione del sistema produttivo	110,1	109,5	-0,5	110,6	110,4	-0,2
017.Ricerca e innovazione	336,4	438,7	30,4	568,6	620,4	9,1
018.Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	748,0	721,4	-3,6	819,8	787,7	-3,9
019.Casa e assetto urbanistico	141,7	107,0	-24,5	169,0	115,5	-31,6
020.Tutela della salute	910,9	924,4	1,5	1.219,4	1.140,1	-6,5
021.Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali e paesaggistici	1.175,6	1.177,9	0,2	1.464,7	1.509,2	3,0
022.Istruzione scolastica	47.323,6	47.553,6	0,5	48.267,8	48.551,4	0,6
023.Istruzione universitaria e formazione post-universitaria	7.740,4	8.063,2	4,2	8.329,3	8.502,9	2,1
024.Diritto sociali, politiche sociali e famiglia	31.411,3	34.758,2	10,7	32.923,4	36.192,9	9,9
025.Politiche previdenziali	77.301,6	84.445,4	9,2	84.952,1	89.469,4	5,3
026.Politiche per il lavoro	7.159,3	6.932,4	-3,2	8.160,2	8.023,2	-1,7
027.Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti	3.525,6	2.512,9	-28,7	3.693,2	3.130,7	-15,2
028.Sviluppo e riequilibrio territoriale	24,0	24,0	-0,2	24,0	24,0	-0,2
029.Politiche economico-finanziarie e di bilancio e tutela della finanza pubblica	10.986,9	11.404,5	3,8	12.759,6	12.283,6	-3,7
030.Giovani e sport	643,4	739,9	15,0	656,9	767,0	16,7
031.Turismo	37,8	37,0	-2,1	42,6	37,0	-13,1
032.Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	2.755,9	2.383,1	-13,5	3.288,1	2.870,4	-12,7
033.Fondi da ripartire	7,0	0,0	-100,0	1.095,4	203,4	-81,4
034.Debito pubblico	765,1	757,9	-0,9	853,0	914,7	7,2
spesa corrente primaria *	382.203,5	401.850,4	5,1	414.300,4	430.947,1	4,0

* al netto delle regolazioni debitorie, degli Interessi, delle Poste correttive e compensative e delle Acquisizioni di attività finanziarie
Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Anche sul fronte della spesa in conto capitale, le risorse sono riconducibili a poche missioni. Alle prime dieci (“Competitività e sviluppo delle imprese”, “Sviluppo e riequilibrio territoriale”, “Soccorso civile”, “Diritto alla mobilità”, “Infrastrutture e logistica”, “Ricerca e innovazione”, “Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali”, “Difesa e sicurezza del territorio” e “L'Italia in Europa e nel mondo”) va oltre l'82 per cento degli stanziamenti che si traducono nella gestione in circa l'87,3 per cento dei pagamenti totali.

Solo 4 di queste missioni vedono aumentare le risorse stanziare, con variazioni molto rilevanti: quasi raddoppiato l'importo delle “Relazioni finanziarie con le autonomie”, crescono di oltre il 46 per cento “Sviluppo e riequilibrio territoriale” e “Soccorso civile” e aumenta del 15 per cento la “Ricerca e innovazione”. Le altre fanno registrare variazioni in riduzione tra il 17 e il 58 per cento.

Lo “Sviluppo e riequilibrio territoriale” vede crescere gli stanziamenti da 4,8 miliardi a circa 7 miliardi. Nell'esercizio aumentano le risorse relative alla programmazione 2014-2020 e

LE SPESE DELLO STATO

vengono previste integrazioni di risorse riferite alle programmazioni passate. Alla variazione degli stanziamenti (+2,2 miliardi) corrisponde una più limitata crescita dei pagamenti (+1,2 miliardi) che porta la spesa totale dell'anno a 2,1 miliardi. Si tratta di pagamenti su un conto di tesoreria, quindi con un limitato significato circa l'effettivo incremento della spesa.

Per quanto riguarda il "Soccorso civile", oltre al Fondo per le emergenze nazionali incrementato di 295 milioni, crescono quello per gli eventi calamitosi del 2018 (+474 milioni), le somme destinate ad interventi per il dissesto idrogeologico (800 milioni) e quelle per il sisma del 2016 (+150 milioni). Interventi che si sono tradotti in maggiori pagamenti per 3,9 miliardi (contro i 2,7 del 2018), di cui più di un terzo in conto residui.

Eguale in crescita le risorse per la "Ricerca e l'innovazione": si tratta in particolare del contributo italiano all'Agenzia spaziale europea, di quello al Fondo ordinario per gli enti ed istituzioni di ricerca e della spesa per partecipare ai programmi dell'ESA. Dei circa quasi 3 miliardi di pagamenti totali dell'anno (2,4 nel 2018) oltre 254 milioni derivano da residui propri.

Forte è l'incremento delle somme destinate alla missione "Relazioni finanziarie con le autonomie": da 1,1 miliardi del 2018 ad oltre 2,2 miliardi. Si tratta di maggiori risorse (+157 milioni) per interventi riferiti ad opere pubbliche di messa in sicurezza degli edifici e dei territori per un totale di 307 milioni (pagati per 200), per contributi alle province delle regioni a statuto ordinario per il finanziamento dei piani di messa in sicurezza di strade e scuole (+250 milioni), per contributi ai comuni per investimenti per la messa in sicurezza di scuole, edifici pubblici e patrimonio comunale (+400 milioni, pagati per 267 milioni). A ciò si aggiungono i maggiori fondi per 190 milioni a titolo di ristoro del gettito non più acquisibile a seguito della Tasi e da destinare ad investimenti per la sicurezza e la manutenzione straordinaria delle strade (pagati per 183 milioni), cui si aggiungono, infine, interventi specifici come quelli per Roma per gli interventi di ripristino della piattaforma stradale (+40 milioni pagati solo in parte), per i comuni in dissesto (20 milioni), per lo sviluppo e la tutela del territorio della Valle d'Aosta (10 milioni) e i contributi alla Regione siciliana per la manutenzione stradale e delle scuole (20 milioni).

Va poi sottolineato come almeno due delle missioni che, come si diceva in precedenza, registrano un forte calo degli stanziamenti, segnano a consuntivo una crescita dei pagamenti di rilievo. Si tratta del "Diritto alla mobilità..." e della "Difesa e sicurezza del territorio".

La prima, che segna una flessione degli stanziamenti del 29,6 per cento, vede crescere i pagamenti di oltre il 16 per cento. Aggregando le spese per tipologia di beneficiario, si osserva come, nel caso delle "Imprese pubbliche", gli stanziamenti si contraggono passando da 4,8 miliardi a 2,4; ai pagamenti, che crescono da 3 miliardi a 3,4, contribuiscono in misura rilevante quelli in conto residui. Si tratta, ad esempio, di contributi in conto impianti da corrispondere alle Ferrovie dello Stato per l'ammodernamento delle strutture. Più che dimezzati gli stanziamenti (da 3,7 miliardi del 2018 a 1,8 del 2019), i pagamenti crescono dai 2,5 miliardi dello scorso anno ai 2,7 miliardi, di cui circa 1,5 in conto residui. Ma anche i contributi a imprese private presentano lo stesso andamento: stanziamenti in riduzione da 652 milioni a 452 con pagamenti che raddoppiano, ma per il 91 per cento grazie a pagamenti su residui.

Quelli destinati agli Enti territoriali nel complesso crescono sia in termini di stanziamenti (da 1,1 miliardi del 2018 a 1,2 nel 2019), che di pagamenti (590 milioni circa), di cui oltre il 50 per cento in conto residui.

Per la "Difesa", poi, al calo delle dotazioni di competenza del 15,2, per cento corrisponde un aumento dei pagamenti del 19,2 per cento. Sono soprattutto i fondi destinati alla costruzione e acquisizione di impianti e di sistemi (che rappresentano oltre l'85 per cento della spesa della missione), a registrare una flessione degli stanziamenti del 13,7 per cento a fronte di una crescita dei pagamenti del 17,8 per cento (di cui poco meno del 28 per cento su residui).

Seppure in flessione la missione "Competitività e sviluppo delle imprese" continua a rappresentare la quota maggiore di spesa in conto capitale: 8,5 miliardi in termini di stanziamenti e 7,8 in termini di pagamenti. Di questi sono circa 3 i miliardi che passano per il sistema della fiscalità. Si tratta di riversamenti alle entrate per il reintegro dei minori versamenti operati dalle imprese sia nel caso di calamità naturali o eventi sismici, sia per le attività di ricerca e sviluppo, formazione, sostegno alle imprese nel Mezzogiorno, ma anche quelli in favore di particolari

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

settori produttivi (cinema, spettacolo). A tali interventi si aggiungono quelli di incentivazione del sistema produttivo destinati a specifiche finalità (ammodernamento e trasformazione tecnologica) o ad agevolare l'accesso al credito per investimenti (fondi di garanzia), interventi per circa 2,4 miliardi con pagamenti per 2,1 miliardi. Completano il quadro le misure ricomprese nel programma “Promozione e attuazione delle politiche di sviluppo”: 3 miliardi di stanziamenti e 2,7 di pagamenti in cui svolgono un ruolo preminente gli interventi del comparto Difesa e quelli di acquisto e sviluppo di unità navali della classe FREMM per un totale di 2,5 miliardi.

TAVOLA 20

SPESA IN CONTO CAPITALE*

(in milioni)

Missioni	stanziamenti iniziali			stanziamenti definitivi		
	2018	2019	var %	2018	2019	var %
001.Organi costituzionali, a rilevanza costituzionale e Presidenza del Consiglio dei ministri	8,5	10,0	17,3	8,5	20,0	134,5
002.Amministrazione generale e supporto alla rappresentanza generale di Governo e dello Stato sul territorio	0,7	1,7	158,5	4,7	27,0	478,0
003.Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali	1.143,7	2.205,2	92,8	1.153,0	2.247,5	94,9
004.L'Italia in Europa e nel mondo	4.583,9	1.874,8	-59,1	4.599,5	1.909,4	-58,5
005.Difesa e sicurezza del territorio	2.451,5	1.992,2	-18,7	2.699,2	2.235,4	-17,2
006.Giustizia	319,9	417,9	30,6	392,2	547,7	39,6
007.Ordine pubblico e sicurezza	453,6	490,9	8,2	573,9	756,3	31,8
008.Soccorso civile	3.228,1	4.968,2	53,9	3.964,7	5.806,0	46,4
009.Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca	233,2	250,9	7,6	316,7	445,0	40,5
010.Energia e diversificazione delle fonti energetiche	142,5	177,6	24,6	272,5	490,1	79,9
011.Competitività e sviluppo delle imprese	9.249,3	8.426,9	-8,9	10.412,9	8.529,5	-18,1
012.Regolazione dei mercati	0,0	2,6	ns	0,0	2,9	ns
013.Diritto alla mobilità e sviluppo dei sistemi di trasporto	5.822,2	3.934,8	-32,4	6.729,3	4.736,3	-29,6
014.Infrastrutture pubbliche e logistica	5.791,2	3.458,9	-40,3	6.240,8	3.767,0	-39,6
015.Comunicazioni	2,2	67,9	ns	4,0	72,4	ns
016.Commercio internazionale ed internazionalizzazione del sistema produttivo	141,2	151,2	7,1	143,3	155,2	8,3
017.Ricerca e innovazione	2.561,2	2.885,1	12,6	2.675,2	3.085,6	15,3
018.Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	489,5	454,1	-7,2	740,7	710,3	-4,1
019.Casa e assetto urbanistico	157,9	150,1	-5,0	197,4	324,8	64,5
020.Tutela della salute	37,5	202,5	440,4	69,4	329,1	374,1
021.Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali e paesaggistici	701,2	1.098,5	56,6	865,1	1.084,4	25,3
022.Istruzione scolastica	758,3	751,9	-0,8	782,9	950,1	21,4
023.Istruzione universitaria e formazione post-universitaria	33,2	37,2	12,0	35,8	81,1	126,3
024.Diritti sociali, politiche sociali e famiglia	25,0	18,0	-28,0	25,0	13,0	-48,0
025.Politiche previdenziali	0,0	0,0	0,0	0,0	75,0	ns
026.Politiche per il lavoro	30,7	37,9	23,5	27,3	47,0	71,8
027.Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti	21,0	20,3	-3,2	23,8	44,1	85,0
028.Sviluppo e riequilibrio territoriale	4.879,0	6.350,8	30,2	4.781,7	6.986,0	46,1
029.Politiche economico-finanziarie e di bilancio e tutela della finanza pubblica	729,3	1.118,1	53,3	934,5	1.573,5	68,4
030.Giovani e sport	170,2	102,5	-39,8	190,2	147,8	-22,3
031.Turismo	0,2	0,2	9,7	0,8	4,7	493,7
032.Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	199,2	267,9	34,5	176,2	257,5	46,1
033.Fondi da ripartire	3.154,2	4.525,8	43,5	1.352,8	297,9	-78,0
spesa in conto capitale*	47.519,4	46.452,5	-2,2	50.394,2	47.759,6	-5,2

* al netto delle regolazioni debitorie, degli Interessi, delle Poste correttive e compensative e delle Acquisizioni di attività finanziarie
Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

LE SPESE DELLO STATO

TAVOLA 20 SEGUE

SPESA IN CONTO CAPITALE*

(in milioni)

Missioni	Impegni lordi			Impegni sulla competenza			Impegni totali		
	2018	2019	var %	2018	2019	var %	2018	2019	var %
001. Organi costituzionali, a rilevanza costituzionale e Presidenza del Consiglio dei ministri	8,5	20,0	134,5	8,5	20,0	134,5	8,5	20,0	134,5
002. Amministrazione generale e supporto alla rappresentanza generale di Governo e dello Stato sul territorio	4,7	27,0	477,9	2,2	8,2	275,8	3,7	10,2	178,5
003. Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali	1.091,6	2.244,9	105,6	1.089,6	2.222,5	104,0	1.101,1	2.224,0	102,0
004. L'Italia in Europa e nel mondo	4.599,2	1.901,5	-58,7	4.583,8	1.873,2	-59,1	4.596,1	1.885,5	-59,0
005. Difesa e sicurezza del territorio	2.588,8	2.109,5	-18,5	2.541,9	1.884,1	-25,9	2.603,5	1.957,5	-24,8
006. Giustizia	331,0	317,2	-4,2	203,3	145,4	-28,5	280,5	194,0	-30,8
007. Ordine pubblico e sicurezza	499,9	609,0	21,8	370,0	312,4	-15,6	536,0	391,3	-27,0
008. Soccorso civile	3.955,7	5.757,9	45,6	1.952,2	2.889,5	48,0	3.399,1	3.399,6	0,0
009. Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca	288,6	366,3	26,9	220,0	205,5	-6,6	326,8	225,2	-31,1
010. Energia e diversificazione delle fonti energetiche	272,5	490,1	79,8	225,8	151,5	-32,9	241,9	151,5	-37,4
011. Competitività e sviluppo delle imprese	9.978,6	7.998,3	-19,8	8.842,3	7.239,4	-18,1	9.299,7	8.092,4	-13,0
012. Regolazione dei mercati	0,0	0,3	551,3	0,0	0,0	nc	0,2	0,0	-83,7
013. Diritto alla mobilità e sviluppo dei sistemi di trasporto	5.712,8	4.460,5	-21,9	5.382,8	3.685,8	-31,5	6.208,9	3.818,2	-38,5
014. Infrastrutture pubbliche e logistica	6.152,8	3.614,1	-41,3	5.244,3	2.872,2	-45,2	5.873,1	3.199,4	-45,5
015. Comunicazioni	4,0	72,3	1.725,1	2,4	30,9	1.212,8	3,5	32,5	840,2
016. Commercio internazionale ed internazionalizzazione del sistema produttivo	142,7	155,0	8,6	136,8	68,3	-50,1	137,0	68,3	-50,1
017. Ricerca e innovazione	2.655,3	3.069,9	15,6	2.425,0	2.726,5	12,4	2.573,5	2.775,3	7,8
018. Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	740,1	681,8	-7,9	313,0	460,3	47,1	577,2	785,6	36,1
019. Casa e assetto urbanistico	195,3	322,2	65,0	170,8	225,7	32,1	220,7	280,5	27,1
020. Tutela della salute	69,4	329,0	374,0	69,0	270,8	292,2	105,0	314,0	199,0
021. Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali e paesaggistici	864,0	1.078,9	24,9	664,4	564,3	-15,1	789,9	624,4	-21,0
022. Istruzione scolastica	782,8	831,5	6,2	561,4	582,7	3,8	953,4	607,5	-36,3
023. Istruzione universitaria e formazione post-universitaria	29,8	67,1	124,7	29,8	46,0	54,1	36,8	50,0	35,6
024. Diritti sociali, politiche sociali e famiglia	25,0	13,0	-48,0	3,8	0,0	-100,0	3,8	21,2	461,0
025. Politiche previdenziali	0,0	75,0	ns	0,0	75,0	ns	0,0	75,0	ns
026. Politiche per il lavoro	27,3	47,0	71,8	27,2	37,8	38,9	32,6	37,9	16,4
027. Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti	21,3	44,1	106,6	5,4	13,1	140,7	27,6	21,3	-22,6
028. Sviluppo e riequilibrio territoriale	4.781,7	6.986,0	46,1	228,8	333,3	45,7	928,8	2.141,3	130,5
029. Politiche economico-finanziarie e di bilancio e tutela della finanza pubblica	888,9	1.539,8	73,2	709,7	555,2	-21,8	3.362,4	745,1	-77,8
030. Giovani e sport	187,9	147,8	-21,4	187,9	137,5	-26,8	187,9	202,5	7,8
031. Turismo	0,8	4,7	493,7	0,8	0,0	-100,0	1,0	0,0	-100,0
032. Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	175,8	218,3	24,2	131,3	108,5	-17,4	157,1	132,2	-15,8
033. Fondi da ripartire	724,0	35,0	-95,2	0,0	0,0	nc	23,9	0,0	-100,0
spesa in conto capitale*	47.801,0	45.635,0	-4,5	36.334,3	29.745,5	-18,1	44.601,2	34.483,4	-22,7

* al netto delle regolazioni debitorie, degli Interessi, delle Poste correttive e compensative e delle Acquisizioni di attività finanziarie
Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

TAVOLA 20 SEGUE

SPESA IN CONTO CAPITALE*

(in milioni)

Missioni	pagamenti sulla competenza			pagamenti totali		
	2018	2019	var %	2018	2019	var %
001.Organi costituzionali, a rilevanza costituzionale e Presidenza del Consiglio dei ministri	8,5	20,0	134,5	8,6	20,0	133,7
002.Amministrazione generale e supporto alla rappresentanza generale di Governo e dello Stato sul territorio	2,1	4,9	130,3	3,6	7,6	109,9
003.Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali	987,7	1.867,4	89,1	1.350,5	1.921,6	42,3
004.L'Italia in Europa e nel mondo	4.583,8	1.873,2	-59,1	4.604,6	1.887,0	-59,0
005.Difesa e sicurezza del territorio	1.539,7	1.839,7	19,5	2.252,3	2.685,4	19,2
006.Giustizia	74,6	86,6	16,1	201,5	215,3	6,9
007.Ordine pubblico e sicurezza	144,2	189,7	31,6	403,0	462,6	14,8
008.Soccorso civile	1.829,7	2.866,1	56,6	2.745,4	3.874,5	41,1
009.Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca	156,1	177,1	13,5	377,8	253,7	-32,9
010.Energia e diversificazione delle fonti energetiche	209,8	151,5	-27,8	211,2	214,1	1,4
011.Competitività e sviluppo delle imprese	7.817,7	5.881,7	-24,8	8.478,5	7.841,4	-7,5
012.Regolazione dei mercati	0,0	0,0	nc	0,1	0,2	178,4
013.Diritto alla mobilità e sviluppo dei sistemi di trasporto	3.032,6	2.202,0	-27,4	3.871,2	4.494,5	16,1
014.Infrastrutture pubbliche e logistica	1.133,5	1.066,1	-5,9	3.121,7	2.614,9	-16,2
015.Comunicazioni	1,0	30,5	ns	30,3	33,2	9,6
016.Commercio internazionale ed internazionalizzazione del sistema produttivo	63,5	68,3	7,5	85,0	110,8	30,4
017.Ricerca e innovazione	2.216,2	2.695,6	21,6	2.445,4	2.949,4	20,6
018.Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	255,4	265,9	4,1	533,9	638,1	19,5
019.Casa e assetto urbanistico	166,6	210,3	26,3	192,7	279,1	44,8
020.Tutela della salute	11,9	76,7	543,8	12,3	77,8	532,6
021.Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali e paesaggistici	610,2	418,9	-31,3	806,6	535,0	-33,7
022.Istruzione scolastica	33,4	61,1	82,9	250,7	175,5	-30,0
023.Istruzione universitaria e formazione post-universitaria	20,7	40,9	97,0	23,9	44,9	88,1
024.Diritti sociali, politiche sociali e famiglia	0,0	0,0	431,5	0,0	0,0	-5,3
025.Politiche previdenziali	0,0	75,0	ns	0,0	75,0	ns
026.Politiche per il lavoro	25,8	34,7	34,7	36,7	38,7	5,5
027.Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti	2,5	7,2	189,2	23,3	20,2	-13,4
028.Sviluppo e riequilibrio territoriale	228,8	333,3	45,7	928,8	2.141,3	130,5
029.Politiche economico-finanziarie e di bilancio e tutela della finanza pubblica	87,0	323,1	271,5	2.826,1	809,1	-71,4
030.Giovani e sport	162,2	135,1	-16,7	172,7	230,6	33,5
031.Turismo	0,7	0,0	-100,0	1,0	0,1	-92,1
032.Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	65,9	104,6	58,7	138,6	198,3	43,0
033.Fondi da ripartire	0,0	0,0	nc	23,9	0,0	-100,0
spesa in conto capitale*	25.471,9	23.107,4	-9,3	36.162,0	34.849,7	-3,6

* al netto delle regolazioni debitorie, degli Interessi, delle Poste correttive e compensative e delle Acquisizioni di attività finanziarie

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

LE SPESE DELLO STATO

TAVOLA 20 SEGUE

SPESA IN CONTO CAPITALE*

(in milioni)

Missioni	impegni totali/massa impegnabile%		%pagamenti totali/massa spendibile	
	2018	2019	2018	2019
001.Organi costituzionali, a rilevanza costituzionale e Presidenza del Consiglio dei ministri	100,0	100,0	100,0	100,0
002.Ammministrazione generale e supporto alla rappresentanza generale di Governo e dello Stato sul territorio	52,8	34,6	42,2	24,5
003.Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali	94,5	98,8	81,6	78,3
004.L'Italia in Europa e nel mondo	99,6	98,0	98,8	97,6
005.Difesa e sicurezza del territorio	94,6	85,8	55,3	68,2
006.Giustizia	59,2	28,7	26,6	21,4
007.Ordine pubblico e sicurezza	70,6	44,0	37,1	33,5
008.Soccorso civile	62,6	43,5	45,0	42,5
009.Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca	76,7	43,9	59,1	38,0
010.Energia e diversificazione delle fonti energetiche	85,7	28,2	47,4	30,7
011.Competitività e sviluppo delle imprese	84,1	83,7	68,1	66,7
012.Regolazione dei mercati	81,8	1,2	17,0	4,8
013.Diritto alla mobilità e sviluppo dei sistemi di trasporto	81,0	75,4	35,9	46,3
014.Infrastrutture pubbliche e logistica	83,7	68,4	22,1	19,0
015.Comunicazioni	67,9	44,0	87,7	43,2
016.Commercio internazionale ed internazionalizzazione del sistema produttivo	95,4	42,4	30,1	32,6
017.Ricerca e innovazione	91,1	83,7	77,9	78,2
018.Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	57,4	69,1	29,0	33,6
019.Casa e assetto urbanistico	89,2	80,4	50,1	54,9
020.Tutela della salute	99,6	95,3	7,9	15,1
021.Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali e paesaggistici	79,5	48,6	67,9	36,7
022.Istruzione scolastica	81,1	51,9	17,0	8,2
023.Istruzione universitaria e formazione post-universitaria	86,0	61,7	19,6	27,4
024.Diritti sociali, politiche sociali e famiglia	15,1	62,0	0,0	0,0
025.Politiche previdenziali	43,4	100,0	43,4	100,0
026.Politiche per il lavoro	96,5	80,4	85,4	75,1
027.Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti	37,8	35,6	23,5	22,4
028.Sviluppo e riequilibrio territoriale	4,3	7,8	4,3	7,8
029.Politiche economico-finanziarie e di bilancio e tutela della finanza pubblica	93,0	42,5	61,7	26,3
030.Giovani e sport	98,8	137,1	70,7	82,1
031.Turismo	97,4	0,0	90,0	1,6
032.Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	73,3	43,8	46,0	47,5
033.Fondi da ripartire	1,7	0,0	1,7	0,0
spesa in conto capitale*	59,4	45,9	38,6	35,2

* al netto delle regolazioni debitorie, degli Interessi, delle Poste correttive e compensative e delle Acquisizioni di attività finanziarie

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Anche guardando, quindi, alla gestione della spesa al netto delle partite finanziarie e delle regolazioni contabili si hanno alcune conferme ed accentuazioni.

Si conferma e si rende più evidente la concentrazione degli aumenti di spesa su alcuni obiettivi, con la spinta ad una accelerazione degli investimenti fondata sul riassorbimento delle risorse rimaste inutilizzate più che su nuovi stanziamenti. Si accentuano, poi, i segnali di una gestione complessiva attenta alle dinamiche di bilancio e al mantenimento di un profilo della spesa coerente con gli obiettivi di tenuta dei saldi.

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

Pur all'interno di un quadro di riduzione dei pagamenti totali in conto capitale (al netto delle risorse destinate ad attività finanziarie), le scelte operate preservano la spesa per investimento e quella a sostegno delle imprese soprattutto pubbliche.

L'esame per missioni, oltre a confermare la concentrazione della spesa, pone in evidenza il rilievo del peso di quelle in cui l'attuazione delle opere si basa su un modello di collaborazione centro-periferia, che ha dimostrato già nel passato la propria efficacia. Ciò, mentre al centro si punta sull'accelerazione delle opere già avviate, affidate a grandi imprese pubbliche o nel campo della Difesa. Sembra che inizino a trovare una risposta gli sforzi esercitati per accelerare le realizzazioni utili al miglioramento delle dotazioni infrastrutturali: i pagamenti per investimenti aumentano del 9,6 per cento. Anche i contributi agli investimenti ad imprese, nonostante la flessione in competenza, crescono grazie a quelli su residui.

1.3. La spesa diretta dello Stato

In questo paragrafo, l'analisi si concentra sull'attività direttamente svolta dalle strutture centrali, al netto pertanto delle somme trasferite ad altre Amministrazioni pubbliche (oltre che delle spese aventi carattere meramente finanziario, quali le "Poste correttive e compensative" e le "Acquisizioni di attività finanziarie").

Sono almeno tre gli aspetti che si punta ad evidenziare:

- quanto della spesa complessiva è riconducibile alla diretta responsabilità dello Stato e come il processo di decentramento di compiti e funzioni e il crescente ruolo di coordinamento svolto dalle strutture centrali si siano riflessi sulla spesa. Quale in particolare sia la "specializzazione" dello Stato guardando alla concentrazione delle risorse per missione;
- quale sia la dimensione e la dinamica della spesa avente un impatto diretto sul conto economico consolidato delle Pubbliche amministrazioni. Pur non potendo considerare in questo caso la gestione di tesoreria, il riferimento a tale aggregato fornisce una prima stima delle spese per le quali i pagamenti sono erogati direttamente dallo Stato al sistema economico;
- come si sia tradotto in atti concreti della gestione l'obiettivo di contenimento della spesa.

In termini di stanziamenti iniziali la spesa diretta rappresentava nel 2019 il 41,8 per cento della spesa finale, il 40,3 per cento della spesa corrente primaria e il 56,7 per cento di quella in conto capitale. Dati in crescita rispetto al 2018 (+1,9 punti in termini di spesa finale; 2,4 punti in termini di spesa primaria).

Guardando ai dati definitivi, i risultati mutano in misura significativa. Il peso della spesa diretta si riduce: è il 38,9 per cento della finale primaria e il 37,3 per cento di quella primaria corrente. Rispetto all'esercizio 2018, il peso di tale area (sempre guardando alla finale primaria) si riduce di 8 decimi di punto.

Nel bilancio iniziale, la spesa primaria diretta era prevista in aumento del 7,5 per cento rispetto al 2018 (il dato è sempre al netto di "Poste correttive" e "Acquisizione di attività finanziarie"). Un dato a sintesi di una crescita di quella corrente primaria dell'8,5 per cento e di quella in conto capitale dell'1,4 per cento. Gli stanziamenti definitivi invertono tale risultato non solo in termini percentuali ma anche assoluti: nel complesso, la riduzione è del 1,3 per cento, un risultato a cui contribuisce la flessione del 6,2 per cento della spesa in conto capitale. La spesa corrente primaria si contrae di mezzo punto collocandosi a 164 miliardi contro i 176 del bilancio iniziale. Anche la spesa finale si riduce dello 0,3 per cento nonostante l'aumento del 2,2 per cento di quella per interessi.

LE SPESE DELLO STATO

TAVOLA 21

(in milioni)

Voci	stanziamenti iniziali			stanziamenti definitivi		
	2018	2019	var%	2018	2019	var%
Spesa corrente	238.780,3	254.991,6	6,8	238.186,7	241.030,9	1,2
Interessi	78.490,9	78.897,9	0,5	75.350,6	76.976,3	2,2
Spesa corrente primaria	160.289,4	176.093,8	9,9	162.836,1	164.054,6	0,7
Spesa in c/capitale	25.988,0	26.361,0	1,4	27.450,1	25.755,6	-6,2
Spesa finale	264.768,3	281.352,6	6,3	265.636,8	266.786,6	0,4
Spesa finale primaria	186.277,4	202.454,8	8,7	190.286,2	189.810,3	-0,3

Spesa finale al netto delle regolazioni debitorie, delle Poste correttive e compensative, delle Acquisizioni di attività finanziarie e dei Trasferimenti alle Amministrazioni pubbliche

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

TAVOLA 22

(in milioni)

Voci	impegni lordi			impegni sulla competenza			impegni totali		
	2018	2019	var %	2018	2019	var %	2018	2019	var %
Spesa corrente	227.131,3	225.958,9	-0,5	225.489,8	223.759,4	-0,8	227.227,5	224.656,3	-1,1
Interessi	69.184,9	68.371,8	-1,2	69.184,9	68.371,8	-1,2	69.184,9	68.371,8	-1,2
Spesa corrente primaria	157.946,4	157.587,1	-0,2	156.304,9	155.387,7	-0,6	158.042,7	156.284,5	-1,1
Spesa in c/capitale	25.019,9	23.950,1	-4,3	21.330,2	18.651,2	-12,6	25.922,3	20.609,9	-20,5
Spesa finale	252.151,3	249.909,0	-0,9	246.819,9	242.410,6	-1,8	253.149,8	245.266,2	-3,1
Spesa finale primaria	182.966,4	181.537,2	-0,8	177.635,0	174.038,9	-2,0	183.964,9	176.894,4	-3,8

Spesa finale al netto delle regolazioni debitorie, delle Poste correttive e compensative, delle Acquisizioni di attività finanziarie e dei Trasferimenti alle Amministrazioni pubbliche

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Il quadro si modifica ove si guardi ai pagamenti. Il peso della spesa diretta si riduce ulteriormente: è il 38,5 per cento della finale primaria e il 36,5 per cento di quella primaria corrente. Rispetto all'esercizio 2018 il peso di tale area (sempre guardando alla finale primaria) si riduce di 1,3 punti.

La spesa corrente primaria torna a crescere anche se solo dello 0,4 per cento, collocandosi poco al di sopra dei 157,5 miliardi, 600 milioni al di sopra del livello del 2018. In flessione i pagamenti sui residui, che passano dai 6,6 a 5,8 miliardi. La spesa in conto capitale si conferma in riduzione ma solo dell'1,5 per cento. In valori assoluti si pone per 1,4 miliardi al di sopra degli impegni totali dell'anno, con un conseguente riduzione dei residui propri. I pagamenti su residui crescono dai 6,9 miliardi del 2018 a 7,3 del 2019.

TAVOLA 23

(in milioni)

Voci	pagamenti competenza			pagamenti totali		
	2018	2019	var %	2018	2019	var %
Spesa corrente	219.349,4	220.066,3	0,3	226.096,1	226.052,1	0,0
Interessi	68.996,3	68.366,5	-0,9	69.181,8	68.542,7	-0,9
Spesa corrente primaria	150.353,0	151.699,8	0,9	156.914,3	157.509,4	0,4
Spesa in c/capitale	15.451,4	14.753,2	-4,5	22.368,7	22.036,2	-1,5
Spesa finale	234.800,8	234.819,5	0,0	248.464,8	248.088,3	-0,2
Spesa finale primaria	165.804,5	166.453,0	0,4	179.283,0	179.545,6	0,1

Spesa finale al netto delle regolazioni debitorie, delle Poste correttive e compensative, delle Acquisizioni di attività finanziarie e dei Trasferimenti alle Amministrazioni pubbliche

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Nel biennio muta, anche se limitatamente, la composizione della spesa per categorie economiche. Quella per redditi e imposte sulla produzione riduce il suo peso sul complesso della

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

spesa di 7 decimi di punto, flette anche quella per consumi intermedi (-0,2 punti) e trasferimenti alle famiglie (3 decimi di punto) a vantaggio dei pagamenti per risorse proprie UE a cui è destinato il 9,9 per cento della spesa complessiva, 8 decimi di punto in più dello scorso anno. In crescita anche le altre spese correnti (4 decimi). Si tratta prevalentemente dei maggiori esborsi destinati nell'anno a trasferimenti per assistenza ad alunni con disabilità (175 milioni), degli oneri finanziari derivanti dalle sentenze di condanna della Corte di giustizia UE (129,4 milioni), delle somme da riversare alle entrate per essere destinate agli interventi previsti in favore delle vittime delle frodi finanziarie (254,1 milioni) e per il ripiano delle anticipazioni di tesoreria per il pagamento alla politica agricola UE (500 milioni).

Sulla dinamica complessiva della spesa corrente hanno inciso, naturalmente, i risultati delle voci relative ai “Redditi” e alle “Imposte pagate sulla produzione”, che rappresentano oltre il 55,2 per cento dei pagamenti. Nel 2018, per effetto del rinnovo dei contratti del personale statale e della erogazione degli arretrati di competenza degli anni 2016 e 2017, gli impegni totali erano cresciuti nell'anno del 6,1 per cento (+5,2 per cento i pagamenti). Nel 2019 la spesa torna a ridursi, rispettivamente, dell'1,2 e dell'1,1 per cento.

La flessione della componente stipendiale (superati i rinnovi) più che compensa l'aumento registrato nelle altre componenti delle retribuzioni lorde in denaro. Continua a pesare l'aumento consistente del lavoro a tempo determinato che anche quest'anno cresce del 17 e del 18,1 per cento rispettivamente in termini di impegni e pagamenti. Si tratta, pressoché esclusivamente, di personale impiegato nel settore dell'istruzione. Tornano a crescere, dopo la flessione del precedente esercizio, gli altri compensi al personale e il lavoro straordinario.

In flessione nel complesso le retribuzioni in natura (-11,4 per cento gli impegni totali) così come le imposte pagate sulla produzione.

TAVOLA 24

LE SPESE PER IL PERSONALE

(in milioni)

Categoria economica di II livello	Categoria economica di III livello	impegni totali			pagamenti totali			
		2018	2019	var %	2018	2019	var %	
01. Redditi di lavoro dipendente								
01	01	STIPENDI	54.356	52.653	-3,1	54.371	52.659	-3,1
	02	LAVORO STRAORDINARIO	1.316	1.333	1,3	1.341	1.350	0,7
	03	FONDO UNICO AMMINISTRAZIONE	1.746	1.718	-1,6	1.724	1.744	1,2
	04	INCENTIVI PER L'OFFERTA FORMATIVA	16	16	5,1	16	16	5,1
	05	ALTRI COMPENSI AL PERSONALE	2.383	2.558	7,3	2.371	2.556	7,8
	06	LAVORO A TEMPO DETERMINATO	3.756	4.390	16,9	3.748	4.428	18,1
		63.574	62.669	-1,4	63.570	62.754	-1,3	
02	01	BUONI PASTO	106	94	-11,2	97	102	5,5
	02	MENSE	325	335	3,3	325	326	0,3
	03	VESTIARIO	59	34	-43,4	58	62	6,0
	04	ALTRE	257	197	-23,5	269	212	-21,2
			748	660	-11,7	749	702	-6,3
03	01	CONTRIBUTI SOCIALI EFFETTIVI A CARICO DEL DATORE DI LAVORO	29.609	29.484	-0,4	29.658	29.506	-0,5
			29.609	29.484	-0,4	29.658	29.506	-0,5
04	01	CONTRIBUTI SOCIALI FIGURATIVI A CARICO DEL DATORE DI LAVORO	970	914	-5,8	969	915	-5,6
			970	914	-5,8	969	915	-5,6
Totale Redditi di lavoro dipendente			94.900	93.727	-1,2	94.946	93.876	-1,1
03. Imposte pagate sulla produzione								
01	01	IMPOSTE PAGATE SULLA PRODUZIONE	5.184	5.170	-0,3	5.182	5.177	-0,1
Totale imposte pagate sulla produzione			5.184	5.170	-0,3	5.182	5.177	-0,1
Totale Redditi e imposte pagate sulla produzione			100.084	98.897	-1,2	100.128	99.053	-1,1

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Di rilievo la flessione (- 4,8 per cento) in termini di stanziamenti dei “Consumi intermedi”, che rappresentano il 7,5 per cento della spesa diretta (primaria) contro il 7,8 per cento del 2018. In termini di impegni totali, la riduzione è del 14,1 per cento, invertendo la crescita registrata nel 2018 (+5,9 per cento). In flessione anche i pagamenti pur se del solo 2,2 per cento: al calo degli acquisti di beni (-29 per cento in termini di impegni, -17,9 in termini di pagamenti), si

LE SPESE DELLO STATO

contrappongono gli acquisti di servizi che registrano una contrazione degli impegni (-11,6 per cento), ma un lieve incremento in termini di pagamenti (+0,3 per cento).

Oltre alla riduzione dei materiali e armi per usi militari, la flessione maggiore è riconducibile ai beni di consumo (- 574 milioni in impegni e - 384 in pagamenti).

Fatta eccezione per le spese di manutenzione, di rappresentanza e quelle per commissioni su titoli (che registrano una crescita, rispettivamente, dell'8,4, 19,1 e 7,2 per cento), tutte le altre voci presentano un ridimensionamento: si riducono gli aggi di riscossione (-1 per cento), le utenze (-8,4 per cento), i corsi di formazione (-27,6 per cento). In flessione anche gli esborsi per noleggi (-2 per cento), incarichi continuativi (-0,3), accertamenti sanitari resi per l'attività lavorativa (-5,5 per cento) e commissioni e comitati (-6,3 per cento).

Aumenta invece la voce residuale "Altri servizi": si tratta, principalmente, di spese per i servizi di sicurezza (749 milioni), spese di giustizia e gratuito patrocinio (705 milioni), spese per il mantenimento dei detenuti (105 milioni) e per le intercettazioni (203 milioni).

TAVOLA 25

LE SPESE PER CONSUMI INTERMEDI

(in milioni)

Categoria economica di II livello	Categoria economica di III livello	impegni totali			pagamenti totali		
		2018	2019	var %	2018	2019	var %
01 ACQUISTO DI BENI	01 BENI DI CONSUMO	1.847	1.273	-31,1	1.802	1.418	-21,3
	02 PUBBLICAZIONI PERIODICHE	13	12	-3,1	10	15	52,7
	03 ARMI E MATERIALE BELLICO PER USI MILITARI	161	152	-5,6	149	178	19,0
	Totale Acquisto di beni	2.020	1.438	-28,9	1.961	1.610	-17,9
02 ACQUISTO DI SERVIZI EFFETTIVI	01 NOLEGGI, LOCAZIONI E LEASING OPERATIVO	910	832	-8,5	875	858	-2,0
	02 MANUTENZIONE ORDINARIA E RIPARAZIONI	1.373	1.025	-25,4	1.136	1.232	8,4
	03 UTENZE, SERVIZI AUSILIARI, SPESE DI PULIZIA	1.059	947	-10,5	1.038	951	-8,4
	04 SPESE POSTALI E VALORI BOLLATI	60	51	-14,0	59	51	-14,6
	05 CORSI DI FORMAZIONE	598	544	-9,1	626	453	-27,6
	06 SPESE PER ACCERTAMENTI SANITARI RESI NECESSARI DALL'ATTIVITA' LAVORATIVA	44	46	5,2	42	39	-5,5
	07 SPESE DI RAPPRESENTANZA, RELAZIONI PUBBLICHE, CONVEGNI E MOSTRE, PUBBLICITA'	52	53	2,8	52	61	19,1
	08 COMMISSIONI, COMITATI, CONSIGLI	141	79	-44,1	119	111	-6,3
	09 COMPENSI PER INCARICHI CONTINUATIVI	151	155	2,8	147	146	-0,3
	10 STUDI, CONSULENZE, INDAGINI	80	54	-33,3	78	74	-5,5
	11 AGGI DI RISCOSSIONE	3.030	2.408	-20,5	3.158	3.126	-1,0
	12 COMMISSIONI SU TITOLI	922	759	-17,7	853	915	7,2
	13 INDENNITA' DI MISSIONE E RIMBORSI SPESE VIAGGI	319	311	-2,5	315	314	-0,3
	14 ALTRI SERVIZI	3.356	3.409	1,6	3.356	3.565	6,2
	15 CANONI FIP	128	128	0,1	136	131	-4,1
Totale Acquisto di servizi effettivi	12.222	10.801	-11,6	11.991	12.027	0,3	
Spesa per consumi intermedi	14.242	12.238	-14,1	13.951	13.638	-2,2	

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

TAVOLA 26

(in milioni)

Categorie economiche	impegni totali			pagamenti totali		
	2018	2019	var %	2018	2019	var %
Redditi da lavoro dipendente	94.900,0	93.727,4	-1,2	94.946,1	93.875,9	-1,1
Consumi intermedi	14.242,5	12.238,4	-14,1	13.951,2	13.637,8	-2,2
Imposte pagate sulla produzione	5.183,7	5.170,0	-0,3	5.181,6	5.177,3	-0,1
Trasferimenti correnti a famiglie e istituzioni sociali private	16.178,1	15.665,7	-3,2	15.417,6	14.830,7	-3,8
Trasferimenti correnti a imprese	8.676,6	8.508,2	-1,9	8.590,8	8.885,9	3,4
Trasferimenti correnti a estero	1.617,9	1.569,1	-3,0	1.621,2	1.611,9	-0,6
Risorse proprie Unione europea	16.242,9	17.763,4	9,4	16.242,9	17.763,4	9,4
Ammortamenti	381,0	468,8	23,1	381,0	468,8	23,1
Altre uscite correnti	619,9	1.173,4	89,3	582,0	1.257,6	116,1
Spesa corrente primaria	158.042,7	156.284,5	-1,1	156.914,3	157.509,4	0,4
Investimenti fissi lordi e acquisti di terreni	5.524,0	4.355,1	-21,2	4.571,4	5.011,4	9,6
Contributi agli investimenti ad imprese	13.205,4	11.157,9	-15,5	11.067,9	11.984,6	8,3
Contributi agli investimenti a famiglie e istituzioni sociali private	77,4	352,1	354,6	81,2	351,4	332,5
Contributi agli investimenti a estero	531,0	366,9	-30,9	414,6	541,6	30,6
Altri trasferimenti in conto capitale	6.584,4	4.377,9	-33,5	6.233,6	4.147,3	-33,5
Spesa c/capitale	25.922,3	20.609,9	-20,5	22.368,7	22.036,2	-1,5
Spesa finale primaria diretta*	183.964,9	176.894,4	-3,8	179.283,0	179.545,6	0,1

* spesa finale al netto degli Interessi, delle Poste correttive e compensative, dei Trasferimenti alle Amministrazioni pubbliche e delle Acquisizioni di attività finanziarie nonché delle regolazioni debitorie.

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Anche nel 2019 la spesa gestita direttamente dalla Stato guardando alla classificazione per missioni risulta molto concentrata: il 91 per cento della spesa corrente è riferito a solo 10 di esse. Si tratta, naturalmente, dell'“Istruzione scolastica” che assorbe circa un terzo del totale degli stanziamenti correnti (48,2 miliardi), in prevalenza redditi da lavoro dipendente e imposte sulla produzione (96 per cento) e consumi intermedi (2,9 per cento). Lo stesso si può dire per le missioni “Difesa del territorio” e “Ordine pubblico”, a cui corrispondono circa il 18,6 per cento degli stanziamenti (il 19 per cento dei pagamenti), e la “Giustizia”. Il peso di redditi e imposte sulla produzione è nei due comparti della sicurezza solo leggermente inferiore a quello dell'Istruzione (87,4 per cento). Nel caso della “Giustizia” (che assorbe il 5,2 per cento degli stanziamenti, oltre la forte caratterizzazione per le spese di personale (72 per cento in termini di stanziamenti e 72,4 di pagamenti), si unisce un 24,4 per cento di consumi intermedi per stanziamenti.

Di rilievo sono, poi, le risorse destinate alla missione “L'Italia in Europa e nel mondo” e alla “Competitività e sviluppo delle imprese (rispettivamente, il 12,9 e il 8,9 per cento degli stanziamenti): si tratta, in entrambi i casi, di un dato che va letto considerando che nella prima missione sono ricomprese le risorse dovute al bilancio comunitario e nella seconda sono classificate le somme relative al Bonus 80 euro per la quota anticipata dalle imprese e compensata al conto delle entrate a regolazione delle minori entrate versate. Nel caso delle “Risorse proprie UE” si tratta di 17,2 miliardi. Lo stanziamento riferito al Bonus è, invece, pari a 8,9 miliardi.

Più limitato il ruolo delle “Politiche previdenziali” (il 7,2 per cento delle risorse correnti sono destinate a tale missione), così come quello delle “Politiche economico finanziarie” (il 5,2 per cento degli stanziamenti).

LE SPESE DELLO STATO

TAVOLA 27

SPESA CORRENTE PRIMARIA*

(in milioni)

Missioni	stanziamenti iniziali			stanziamenti definitivi		
	2018	2019	var %	2018	2019	var %
002. Amministrazione generale e supporto alla rappresentanza generale di Governo e dello Stato sul territorio	567,0	600,2	5,8	612,3	649,6	6,1
003. Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali	74,8	76,8	2,7	98,7	93,1	-5,6
004. L'Italia in Europa e nel mondo	20.236,3	21.296,1	5,2	19.608,0	21.225,7	8,2
005. Difesa e sicurezza del territorio	17.786,7	18.365,1	3,3	19.638,0	19.338,1	-1,5
006. Giustizia	7.908,9	8.095,8	2,4	8.495,8	8.576,5	1,0
007. Ordine pubblico e sicurezza	10.260,9	10.644,6	3,7	11.025,8	11.091,4	0,6
008. Soccorso civile	1.963,2	2.153,7	9,7	2.340,5	2.327,7	-0,5
009. Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca	271,2	283,3	4,5	298,2	279,0	-6,4
010. Energia e diversificazione delle fonti energetiche	42,0	41,4	-1,5	135,4	105,7	-22,0
011. Competitività e sviluppo delle imprese	14.058,4	15.717,9	11,8	14.076,6	14.566,0	3,5
012. Regolazione dei mercati	16,2	17,6	9,2	22,8	21,2	-7,0
013. Diritto alla mobilità e sviluppo dei sistemi di trasporto	2.390,2	2.388,9	-0,1	2.467,4	2.324,7	-5,8
014. Infrastrutture pubbliche e logistica	138,7	152,3	9,8	161,0	167,6	4,1
015. Comunicazioni	498,4	495,4	-0,6	670,6	577,1	-13,9
016. Commercio internazionale ed internazionalizzazione del sistema produttivo	19,9	19,9	0,0	20,0	19,7	-1,4
017. Ricerca e innovazione	45,0	48,9	8,7	49,9	51,5	3,3
018. Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	611,7	627,6	2,6	746,4	687,5	-7,9
019. Casa e assetto urbanistico	59,3	59,6	0,5	69,3	59,8	-13,8
020. Tutela della salute	715,0	723,8	1,2	982,9	889,5	-9,5
021. Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali e paesaggistici	1.201,5	1.147,8	-4,5	1.341,9	1.250,9	-6,8
022. Istruzione scolastica	45.142,4	46.940,8	4,0	47.888,5	48.153,2	0,6
023. Istruzione universitaria e formazione post-universitaria	528,5	535,6	1,3	567,0	576,5	1,7
024. Diritti sociali, politiche sociali e famiglia	1.354,3	8.889,9	556,4	1.045,9	1.750,3	67,3
025. Politiche previdenziali	11.709,6	15.693,1	34,0	11.878,3	11.830,7	-0,4
026. Politiche per il lavoro	28,3	30,8	9,0	35,6	34,5	-3,2
027. Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti	3.089,6	2.964,8	-4,0	3.747,3	3.160,3	-15,7
029. Politiche economico-finanziarie e di bilancio e tutela della finanza pubblica	8.134,8	7.889,2	-3,0	8.683,8	8.658,3	-0,3
031. Turismo	4,2	4,6	11,5	5,3	6,6	23,5
032. Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	2.208,1	2.491,4	12,8	2.920,8	2.720,9	-6,8
033. Fondi da ripartire	8.154,6	6.611,8	-18,9	2.152,2	1.860,9	-13,5
034. Debito pubblico	1.070,0	1.085,0	1,4	1.050,0	1.000,0	-4,8
Spesa corrente primaria diretta *	160.289,4	176.093,8	9,9	162.836,1	164.054,6	0,7

* al netto delle Poste correttive, delle regolazioni debitorie, dei Trasferimenti alle Amministrazioni pubbliche e delle Acquisizioni di attività finanziarie

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

TAVOLA 27 SEGUE

SPESA CORRENTE PRIMARIA*

(in milioni)

Missioni	impegni lordi			impegni sulla competenza			impegni totali		
	2018	2019	var %	2018	2019	var %	2018	2019	var %
002. Amministrazione generale e supporto alla rappresentanza generale di Governo e dello Stato sul territorio	594,8	625,3	5,1	594,8	623,3	4,8	594,8	623,3	4,8
003. Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali	78,8	74,9	-5,0	78,4	71,8	-8,5	78,4	72,1	-8,0
004. L'Italia in Europa e nel mondo	18.602,2	20.595,0	10,7	18.598,8	20.547,1	10,5	18.602,2	20.550,6	10,5
005. Difesa e sicurezza del territorio	19.494,1	19.122,2	-1,9	19.494,0	19.017,1	-2,4	19.494,0	19.017,1	-2,4
006. Giustizia	8.232,8	8.079,1	-1,9	8.224,6	7.988,3	-2,9	8.235,7	7.994,0	-2,9
007. Ordine pubblico e sicurezza	10.808,3	10.806,8	0,0	10.792,0	10.677,0	-1,1	10.799,8	10.683,4	-1,1
008. Soccorso civile	2.298,0	2.287,9	-0,4	2.288,3	2.265,3	-1,0	2.351,2	2.274,4	-3,3
009. Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca	292,4	213,6	-26,9	290,6	213,2	-26,6	290,8	213,2	-26,7
010. Energia e diversificazione delle fonti energetiche	132,9	96,7	-27,2	132,8	96,7	-27,2	132,8	96,7	-27,2
011. Competitività e sviluppo delle imprese	13.894,2	14.292,7	2,9	13.894,1	14.291,9	2,9	13.894,1	14.291,9	2,9
012. Regolazione dei mercati	17,6	20,3	14,8	17,5	20,3	15,5	17,5	20,3	15,5
013. Diritto alla mobilità e sviluppo dei sistemi di trasporto	2.437,1	2.253,2	-7,5	2.435,5	2.249,6	-7,6	2.435,5	2.249,8	-7,6
014. Infrastrutture pubbliche e logistica	144,7	137,4	-5,1	143,7	132,0	-8,2	143,8	132,1	-8,1
015. Comunicazioni	600,8	541,3	-9,9	600,8	471,5	-21,5	636,6	471,5	-25,9
016. Commercio internazionale ed internazionalizzazione del sistema produttivo	19,7	18,6	-5,3	19,7	18,6	-5,2	19,7	18,6	-5,2
017. Ricerca e innovazione	44,9	43,7	-2,6	44,9	43,7	-2,6	44,9	43,7	-2,6
018. Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	734,9	650,3	-11,5	733,0	645,8	-11,9	733,0	645,8	-11,9
019. Casa e assetto urbanistico	64,4	48,0	-25,5	64,4	47,6	-26,1	64,4	47,6	-26,1
020. Tutela della salute	949,4	757,5	-20,2	949,0	757,4	-20,2	949,0	757,4	-20,2
021. Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali e paesaggistici	1.271,8	1.158,7	-8,9	1.271,1	1.146,5	-9,8	1.273,3	1.148,2	-9,8
022. Istruzione scolastica	47.780,9	47.841,5	0,1	47.535,9	47.597,2	0,1	47.535,9	47.827,0	0,6
023. Istruzione universitaria e formazione post-universitaria	557,5	565,1	1,4	557,5	565,1	1,4	557,5	565,1	1,4
024. Diritti sociali, politiche sociali e famiglia	888,5	1.463,0	64,7	888,5	1.461,7	64,5	1.228,2	1.795,1	46,2
025. Politiche previdenziali	11.851,3	11.779,2	-0,6	11.851,3	11.779,2	-0,6	11.851,3	11.779,2	-0,6
026. Politiche per il lavoro	31,9	31,5	-1,3	31,9	31,5	-1,3	31,9	31,5	-1,3
027. Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti	3.723,0	2.944,3	-20,9	3.722,6	2.919,7	-21,6	3.722,7	2.920,1	-21,6
029. Politiche economico-finanziarie e di bilancio e tutela della finanza pubblica	7.413,1	6.855,5	-7,5	7.413,0	6.818,8	-8,0	7.413,0	6.818,8	-8,0
031. Turismo	5,1	0,9	-81,8	5,1	0,9	-82,7	5,1	0,9	-82,7
032. Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	2.837,7	2.353,1	-17,1	2.702,0	2.130,3	-21,2	2.887,9	2.233,1	-22,7
033. Fondi da ripartire	1.221,7	1.171,2	-4,1	7,0	0,0	-100,0	1.095,4	203,4	-81,4
034. Debito pubblico	922,0	758,7	-17,7	922,0	758,7	-17,7	922,0	758,7	-17,7
Spesa corrente primaria *	157.946,4	157.587,1	-0,2	156.304,9	155.387,7	-0,6	158.042,7	156.284,5	-1,1

* al netto delle Poste correttive, delle regolazioni debitorie, dei Trasferimenti alle Amministrazioni pubbliche e delle Acquisizioni di attività finanziarie

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

LE SPESE DELLO STATO

TAVOLA 27 SEGUE

SPESA CORRENTE PRIMARIA*

(in milioni)

Missioni	pagamenti sulla competenza			pagamenti totali		
	2018	2019	var %	2018	2019	var %
002. Amministrazione generale e supporto alla rappresentanza generale di Governo e dello Stato sul territorio	591,0	608,1	2,9	592,8	611,9	3,2
003. Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali	68,1	63,3	-7,0	71,2	73,4	3,1
004. L'Italia in Europa e nel mondo	18.525,1	20.536,5	10,9	18.597,2	20.609,4	10,8
005. Difesa e sicurezza del territorio	18.967,5	18.816,6	-0,8	19.400,5	19.255,6	-0,7
006. Giustizia	7.631,1	7.753,3	1,6	8.048,0	8.191,1	1,8
007. Ordine pubblico e sicurezza	10.495,4	10.418,8	-0,7	10.755,6	10.710,7	-0,4
008. Soccorso civile	2.204,3	2.208,8	0,2	2.341,2	2.298,6	-1,8
009. Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca	184,2	205,8	11,7	269,1	308,1	14,5
010. Energia e diversificazione delle fonti energetiche	71,5	21,8	-69,5	129,4	55,5	-57,1
011. Competitività e sviluppo delle imprese	13.871,6	14.280,1	2,9	13.902,2	14.299,2	2,9
012. Regolazione dei mercati	14,2	17,1	20,0	15,9	18,7	17,5
013. Diritto alla mobilità e sviluppo dei sistemi di trasporto	1.989,5	2.025,9	1,8	2.405,3	2.359,4	-1,9
014. Infrastrutture pubbliche e logistica	118,4	122,8	3,7	128,0	144,2	12,7
015. Comunicazioni	495,7	468,4	-5,5	555,3	650,7	17,2
016. Commercio internazionale ed internazionalizzazione del sistema produttivo	19,3	18,4	-4,5	19,5	18,7	-4,3
017. Ricerca e innovazione	43,5	42,6	-2,1	44,7	43,9	-1,8
018. Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	667,7	633,2	-5,2	723,4	685,9	-5,2
019. Casa e assetto urbanistico	35,4	47,8	34,8	62,3	56,3	-9,5
020. Tutela della salute	729,7	723,6	-0,8	933,6	881,0	-5,6
021. Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali e paesaggistici	887,4	865,1	-2,5	1.134,8	1.152,5	1,6
022. Istruzione scolastica	46.906,8	47.164,4	0,5	47.610,5	47.935,2	0,7
023. Istruzione universitaria e formazione post-universitaria	525,3	531,7	1,2	583,5	562,1	-3,7
024. Diritti sociali, politiche sociali e famiglia	797,8	687,7	-13,8	1.194,1	1.068,1	-10,6
025. Politiche previdenziali	11.772,0	11.753,4	-0,2	11.802,7	11.756,3	-0,4
026. Politiche per il lavoro	25,1	28,7	14,7	27,5	36,5	32,9
027. Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti	3.121,5	2.148,3	-31,2	3.264,0	2.698,4	-17,3
029. Politiche economico-finanziarie e di bilancio e tutela della finanza pubblica	6.289,8	6.742,1	7,2	7.453,4	7.606,4	2,1
031. Turismo	2,8	0,9	-68,9	3,7	0,9	-76,3
032. Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	2.529,4	2.006,8	-20,7	2.896,5	2.302,8	-20,5
033. Fondi da ripartire	7,0	0,0	-100,0	1.095,4	203,4	-81,4
034. Debito pubblico	765,1	757,9	-0,9	853,0	914,7	7,2
spesa corrente primaria*	150.353,0	151.699,8	0,9	156.914,3	157.509,4	0,4

* al netto delle Poste correttive, delle regolazioni debitorie, dei Trasferimenti alle amministrazioni pubbliche e delle Acquisizioni di attività finanziarie

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Va infine sottolineato il rilievo, nonostante le riduzioni registrate nell'anno, che continua ad avere la missione "Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti", a cui si riferisce l'1,9 per

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

cento degli importi direttamente gestiti, in flessione rispetto al 2018 gli stanziamenti e gli impegni (rispettivamente -15,7 e -21,6 per cento), così come i pagamenti (-17,3 per cento).

Concentrata in poche missioni è anche la spesa in conto capitale: circa il 90 per cento della spesa è riconducibile a 9 missioni. Alla “Competitività e sviluppo delle imprese” va oltre il 33 per cento degli stanziamenti e il 35,6 per cento dei pagamenti. Un intervento che viene attuato, come si è visto, attraverso un sistema di sostegno in cui ha un ruolo crescente (circa il 35 per cento nel 2019) il contributo garantito attraverso la fiscalità e il peso degli interventi per il sistema della difesa nazionale (oltre il 32 per cento dei pagamenti).

TAVOLA 28

SPESE IN CONTO CAPITALE*

Missioni	stanziamenti iniziali			stanziamenti definitivi		
	2018	2019	var %	2018	2019	var %
001.Organi costituzionali, a rilevanza costituzionale e Presidenza del Consiglio dei ministri	4,2	0,0	-100,0	4,2	10,0	140,5
002.Amministrazione generale e supporto alla rappresentanza generale di Governo e dello Stato sul territorio	0,7	0,9	30,8	3,8	26,1	584,6
003.Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali	63,2	12,6	-80,0	70,3	8,6	-87,8
004.L'Italia in Europa e nel mondo	63,9	124,8	95,4	79,5	156,9	97,5
005.Difesa e sicurezza del territorio	2.451,5	1.992,2	-18,7	2.699,2	2.235,4	-17,2
006.Giustizia	319,9	417,9	30,6	392,2	547,7	39,6
007.Ordine pubblico e sicurezza	451,3	463,6	2,7	556,6	702,8	26,3
008.Soccorso civile	1.459,2	2.698,1	84,9	1.325,8	3.560,6	168,6
009.Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca	142,9	140,8	-1,4	216,0	279,6	29,5
010.Energia e diversificazione delle fonti energetiche	0,2	25,1	15.732,9	61,7	320,9	419,9
011.Competitività e sviluppo delle imprese	9.249,1	8.426,7	-8,9	10.412,6	8.528,4	-18,1
012.Regolazione dei mercati	0,0	0,0	0,0	0,0	0,3	551,3
013.Diritto alla mobilità e sviluppo dei sistemi di trasporto	4.751,9	2.841,4	-40,2	5.640,0	3.498,0	-38,0
014.Infrastrutture pubbliche e logistica	1.798,6	1.622,9	-9,8	2.090,4	1.781,5	-14,8
015.Comunicazioni	2,2	67,9	2.950,1	4,0	72,4	1.726,1
016.Commercio internazionale ed internazionalizzazione del sistema produttivo	0,1	0,1	0,0	0,9	1,2	34,9
017.Ricerca e innovazione	211,5	206,6	-2,4	211,6	250,3	18,3
018.Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	162,8	186,8	14,8	356,0	369,1	3,7
019.Casa e assetto urbanistico	152,4	143,9	-5,6	153,1	306,3	100,1
020.Tutela della salute	2,8	3,0	7,3	2,9	3,3	13,6
021.Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali e paesaggistici	692,8	1.089,6	57,3	855,5	1.074,2	25,6
022.Istruzione scolastica	25,7	39,2	52,5	34,7	62,9	81,2
023.Istruzione universitaria e formazione post-universitaria	0,1	0,1	0,0	0,1	1,1	800,5
024.Diritti sociali, politiche sociali e famiglia	25,0	18,0	-28,0	25,0	13,0	-48,0
025.Politiche previdenziali	0,0	0,0	0,0	0,0	75,0	ns
026.Politiche per il lavoro	10,0	11,2	11,9	6,7	20,2	204,2
027.Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti	21,0	20,3	-3,2	23,8	44,1	85,0
029.Politiche economico-finanziarie e di bilancio e tutela della finanza pubblica	460,3	913,3	98,4	563,2	1.100,3	95,4
030.Giovani e sport	111,2	100,1	-10,0	131,2	145,4	10,8
031.Turismo	0,2	0,2	9,7	0,2	4,7	2.442,2
032.Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	199,2	267,9	34,5	176,2	257,5	46,1
033.Fondi da ripartire	3.154,2	4.525,8	43,5	1.352,8	297,9	-78,0
spesa in conto capitale*	25.988,0	26.361,0	1,4	27.450,1	25.755,6	-6,2

*al netto delle Poste correttive e compensative, delle Acquisizioni di attività finanziarie, delle regolazioni debitorie, dei Trasferimenti alle Amministrazioni pubbliche e della missione “Debito pubblico”.

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

LE SPESE DELLO STATO

TAVOLA 28 SEGUE

SPESE IN CONTO CAPITALE*

Missioni	<i>(in milioni)</i>								
	impegni lordi			impegni sulla competenza			impegni totali		
	2018	2019	Var. %	2018	2019	Var. %	2018	2019	Var. %
001.Organi costituzionali, a rilevanza costituzionale e Presidenza del Consiglio dei ministri	4,2	10,0	140,5	4,2	10,0	140,5	4,2	10,0	140,5
002.Amministrazione generale e supporto alla rappresentanza generale di Governo e dello Stato sul territorio	3,8	26,1	584,5	1,3	7,4	451,3	2,8	9,3	232,8
003.Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali	9,9	8,5	-14,2	7,9	4,9	-38,4	8,3	5,9	-29,3
004.L'Italia in Europa e nel mondo	79,2	149,0	88,1	63,8	120,7	89,2	76,1	133,0	74,8
005.Difesa e sicurezza del territorio	2.588,8	2.109,5	-18,5	2.541,9	1.884,1	-25,9	2.603,5	1.957,5	-24,8
006.Giustizia	331,0	317,2	-4,2	203,3	145,4	-28,5	280,5	194,0	-30,8
007.Ordine pubblico e sicurezza	482,6	555,8	15,2	352,6	259,3	-26,5	511,7	338,1	-33,9
008.Soccorso civile	1.316,8	3.512,4	166,7	1.069,4	2.617,8	144,8	1.231,6	2.854,2	131,7
009.Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca	209,8	257,3	22,6	153,5	142,5	-7,2	183,2	161,1	-12,1
010.Energia e diversificazione delle fonti energetiche	61,7	320,8	419,8	15,0	0,0	-100,0	31,1	0,0	-100,0
011.Competitività e sviluppo delle imprese	9.978,3	7.997,2	-19,9	8.842,0	7.238,3	-18,1	9.299,2	8.091,2	-13,0
012.Regolazione dei mercati	0,0	0,3	551,3	0,0	0,0	nc	0,2	0,0	-83,7
013.Diritto alla mobilità e sviluppo dei sistemi di trasporto	4.731,0	3.240,0	-31,5	4.551,3	2.796,3	-38,6	5.103,0	2.849,9	-44,2
014.Infrastrutture pubbliche e logistica	2.026,0	1.735,3	-14,3	1.658,1	1.413,8	-14,7	1.756,1	1.542,3	-12,2
015.Comunicazioni	4,0	72,3	ns	2,4	30,9	ns	3,5	32,5	ns
016.Commercio internazionale ed internazionalizzazione del sistema produttivo	0,3	1,0	259,4	0,2	0,3	63,5	0,4	0,4	-13,8
017.Ricerca e innovazione	192,6	234,8	21,9	183,6	220,9	20,3	187,6	251,3	33,9
018.Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	355,4	347,2	-2,3	134,3	262,8	95,7	290,4	408,6	40,7
019.Casa e assetto urbanistico	151,0	303,8	101,2	151,0	212,3	40,6	151,0	248,1	64,3
020.Tutela della salute	2,9	3,2	11,1	2,5	0,4	-82,2	2,8	0,7	-76,1
021.Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali e paesaggistici	854,4	1.069,2	25,1	655,6	556,8	-15,1	780,4	616,3	-21,0
022.Istruzione scolastica	34,6	54,3	57,0	16,9	18,9	11,8	39,0	34,1	-12,6
023.Istruzione universitaria e formazione post-universitaria	0,1	1,1	823,5	0,1	0,0	-72,0	0,1	0,0	-72,0
024.Diritti sociali, politiche sociali e famiglia	25,0	13,0	-48,0	3,8	0,0	-100,0	3,8	21,2	461,0
025.Politiche previdenziali	0,0	75,0	ns	0,0	75,0	ns	0,0	75,0	ns
026.Politiche per il lavoro	6,7	20,2	204,2	6,5	11,0	70,0	11,9	11,2	-5,8
027.Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti	21,3	44,1	106,6	5,4	13,1	140,7	27,6	21,3	-22,6
029.Politiche economico-finanziarie e di bilancio e tutela della finanza pubblica	517,6	1.068,1	106,3	440,7	364,8	-17,2	3.019,7	410,3	-86,4
030.Giovani e sport	131,2	145,4	10,8	131,2	135,1	3,0	131,2	200,1	52,5
031.Turismo	0,2	4,7	ns	0,2	0,0	-100,0	0,4	0,0	-100,0
032.Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	175,8	218,3	24,2	131,3	108,5	-17,4	157,1	132,2	-15,8
033.Fondi da ripartire	724,0	35,0	-95,2	0,0	0,0	nc	23,9	0,0	-100,0
spesa in conto capitale*	25.019,9	23.950,1	-4,3	21.330,2	18.651,2	-12,6	25.922,3	20.609,9	-20,5

*al netto delle Poste correttive e compensative, delle Acquisizioni di attività finanziarie, delle regolazioni debitorie, dei Trasferimenti alle Amministrazioni pubbliche e della missione "Debito pubblico".

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

TAVOLA 28 SEGUE

SPESE IN CONTO CAPITALE*

(in milioni)

Missioni	pagamenti sulla competenza			pagamenti totali		
	2018	2019	Var. %	2018	2019	Var. %
001.Organi costituzionali, a rilevanza costituzionale e Presidenza del Consiglio dei ministri	4,2	10,0	140,5	4,2	10,0	138,8
002.Amministrazione generale e supporto alla rappresentanza generale di Governo e dello Stato sul territorio	1,3	4,1	217,2	2,8	6,8	143,7
003.Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali	6,4	3,9	-39,0	9,5	14,9	57,5
004.L'Italia in Europa e nel mondo	63,8	120,7	89,2	84,6	134,5	59,0
005.Difesa e sicurezza del territorio	1.539,7	1.839,7	19,5	2.252,3	2.685,4	19,2
006.Giustizia	74,6	86,6	16,1	201,5	215,3	6,9
007.Ordine pubblico e sicurezza	141,9	139,8	-1,4	393,6	398,4	1,2
008.Soccorso civile	946,9	2.594,4	174,0	1.287,2	2.972,2	130,9
009.Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca	109,8	117,0	6,6	264,1	176,9	-33,0
010.Energia e diversificazione delle fonti energetiche	0,0	0,0	-100,0	1,4	62,6	4.282,9
011.Competitività e sviluppo delle imprese	7.817,5	5.880,8	-24,8	8.478,0	7.840,1	-7,5
012.Regolazione dei mercati	0,0	0,0	nc	0,1	0,2	178,4
013.Diritto alla mobilità e sviluppo dei sistemi di trasporto	2.766,4	1.920,7	-30,6	3.332,8	3.905,1	17,2
014.Infrastrutture pubbliche e logistica	682,4	425,1	-37,7	1.597,3	1.062,9	-33,5
015.Comunicazioni	1,0	30,5	2.856,4	30,3	33,2	9,6
016.Commercio internazionale ed internazionalizzazione del sistema produttivo	0,2	0,3	76,1	1,1	0,5	-52,4
017.Ricerca e innovazione	162,7	207,4	27,4	164,5	253,9	54,4
018.Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	110,7	173,1	56,3	252,8	368,3	45,6
019.Casa e assetto urbanistico	146,8	197,5	34,6	156,6	233,4	49,0
020.Tutela della salute	0,1	0,3	314,0	0,5	1,4	204,3
021.Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali e paesaggistici	605,5	411,4	-32,1	797,2	522,0	-34,5
022.Istruzione scolastica	0,3	9,5	3.675,6	18,8	31,8	68,8
023.Istruzione universitaria e formazione post-universitaria	0,1	0,0	-70,3	0,1	0,0	-64,4
024.Diritti sociali, politiche sociali e famiglia	0,0	0,0	431,5	0,0	0,0	-5,3
025.Politiche previdenziali	0,0	75,0	ns	0,0	75,0	ns
026.Politiche per il lavoro	5,1	8,0	57,0	16,0	12,0	-25,1
027.Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti	2,5	7,2	189,2	23,3	20,2	-13,4
029.Politiche economico-finanziarie e di bilancio e tutela della finanza pubblica	84,3	250,5	197,2	2.724,0	580,9	-78,7
030.Giovani e sport	111,2	135,1	21,5	111,2	220,1	97,9
031.Turismo	0,1	0,0	-100,0	0,4	0,1	-79,1
032.Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	65,9	104,6	58,7	138,6	198,3	43,0
033.Fondi da ripartire	0,0	0,0	nc	23,9	0,0	-100,0
spesa in conto capitale*	15.451,4	14.753,2	-4,5	22.368,7	22.036,2	-1,5

*al netto delle Poste correttive e compensative, delle Acquisizioni di attività finanziarie, delle regolazioni debitorie, dei Trasferimenti alle Amministrazioni pubbliche e della missione "Debito pubblico".

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Nel 2019, pur a fronte della riduzione del 38 per cento degli stanziamenti, la missione "Diritto alla mobilità" vede crescere i pagamenti di oltre il 17,2 per cento. Ad essa va poco meno del 18 per cento delle risorse complessive. Le risorse sono destinate prevalentemente (poco meno

LE SPESE DELLO STATO

del 96 per cento) a due programmi: quello per lo sviluppo del trasporto, a cui sono riferiti i contributi alle Ferrovie dello Stato per gli investimenti per lo sviluppo e l'ammodernamento delle infrastrutture (3,3 miliardi i pagamenti nell'anno) e i "Sistemi ferroviari", che ricomprende le risorse attribuite a RFI per lo sviluppo dei progetti dell'alta velocità. Marginali gli interventi, per l'autotrasporto e l'intermodalità (48,7 milioni i pagamenti nel 2019) e per lo sviluppo e la sicurezza della mobilità locale, stradale e della navigazione (rispettivamente 19,5, 22,7 e 40,1 milioni).

Continua a ridursi (come nel 2018) la quota di risorse assorbita dalle "Infrastrutture pubbliche e logistica" (dal 7,6 al 6,9 per cento in termini di stanziamenti). Il calo delle dotazioni di bilancio (-14,8 per cento) si accentua guardando ai pagamenti (-33,5 per cento). Un andamento da ricondurre al calo del programma "Opere strategiche", cui vanno poco meno dell'88 per cento degli stanziamenti (l'84,3 dei pagamenti). A fronte di stanziamenti di circa 1,2 miliardi del relativo fondo, i pagamenti totali sono stati 732 milioni, di cui 441,6 in conto residui. Ai sistemi stradali, autostradali e intermodali vanno 158,1 milioni in termini di pagamenti (211 milioni gli stanziamenti), di cui 95 in conto residui.

In significativa crescita gli stanziamenti delle missioni "Soccorso civile" e "Tutela e valorizzazione dei beni culturali". La prima che vede passare gli stanziamenti da 1,3 miliardi nel 2018 ad oltre 3,5 miliardi, rappresenta il 13,8 per cento della spesa complessiva (capitale diretta dello Stato), quota che si conferma anche in termini di pagamenti con le caratteristiche di cui si è già detto in precedenza. La seconda vede crescere il rilievo in termini di stanziamenti (assorbe il 4,2 delle risorse), ma non per pagamenti che sono in flessione di oltre il 34 per cento.

Alle due missioni relative alla sicurezza la "Difesa e sicurezza del territorio" e "l'Ordine pubblico", fa capo circa l'11,4 per cento della spesa. Diverso l'andamento nella gestione: nel caso della "Difesa", a cui in competenza sono andati l'8,7 dei fondi, sono cresciuti considerevolmente i pagamenti (+19,2 per cento), soprattutto riferibili al programma "Pianificazione generale delle Forze armate" a cui vanno il 94 per cento degli stanziamenti. Alla missione sono riferibili nell'anno oltre il 12 per cento dei pagamenti diretti dello Stato. Nell'"Ordine pubblico", cui sono andati il 2,7 per cento degli stanziamenti (la crescita è stata consistente: nel 2018 le somme dedicate alla missione erano il 2 per cento del totale), i pagamenti nell'anno sono rimasti sostanzialmente invariati. E ciò soprattutto per quanto riguarda l'ammodernamento del sistema informativo.

Infine, in crescita sono risultati anche gli interventi riferiti alla missione "Giustizia", legati soprattutto al progetto intersettoriale della rete unitaria della PA. A fronte degli stanziamenti (239 milioni), i pagamenti nell'anno si sono ridotti rispetto allo scorso esercizio da 82,5 a 76,3 milioni. In crescita anche le somme destinate all'amministrazione penitenziaria (137,4 milioni, +58,7 per cento), tuttavia i pagamenti si sono fermati a 66,8 milioni.

In conclusione, anche guardando alla spesa diretta dello Stato nel 2019, si conferma l'attenzione alla sua dinamica che ha caratterizzato l'esercizio: per la spesa primaria la quota gestita direttamente si è ulteriormente ridotta dal 39,7 al 38,9 per cento in termini di stanziamenti definitivi, e dal 39,8 al 38,5 per cento in termini di pagamenti totali. Nell'esame dei diversi aggregati si osserva il difficile bilanciamento tra esigenze a cui è necessario rispondere e coperture da garantire mantenendo sotto controllo le uscite, soprattutto quelle correnti. Anche sul fronte della spesa in conto capitale, il mantenimento di tassi di crescita più sostenuti di investimenti e contributi alle imprese sembra indicare i risultati positivi di una impostazione volta ad accelerare il riassorbimento dei residui.

È difficile dire se il contenimento della spesa possa considerarsi strutturale e se il risultato in termini di investimento e contributi alle imprese possa segnalare una effettiva accelerazione delle realizzazioni; un recupero di efficacia degli interventi a favore degli investimenti su cui si è da tempo puntato e che diventa condizione indispensabile oggi a fronte della crisi e della necessità di rendere più tempestive le fasi esecutive anche per il loro impatto su occupazione e redditi. Così come, naturalmente, anche ad uno sguardo complessivo non sfuggono il convivere di difficoltà realizzative con esecuzioni più celeri ed efficaci, non di rado legate alla natura del soggetto

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

promotore. Ma resta pur vero che l'esercizio ha lasciato un segno positivo alla gestione del 2020 di cui ci si dovrà giovare in questa difficile fase di rilancio.

1.4. L'allocazione delle risorse nelle leggi di bilancio 2019 e 2020: un confronto

Quest'ultimo paragrafo è dedicato ad un primo esame delle differenze nell'allocazione delle risorse che emergono dal confronto dei bilanci 2019 e 2020.

Lo scorso anno l'esame era stato legato al cambio di legislatura. Quest'anno esso è reso più complesso dal sovrapporsi di due eventi diversi: il cambiamento della maggioranza di governo con la definizione di nuovi obiettivi programmatici e l'emergenza sanitaria che, sin dai primi mesi del 2020, ha inciso sulle priorità di bilancio ed è destinata a modificarle ancor più nei prossimi in ragione delle misure assunte per il rilancio del Paese. Al momento in cui la Relazione si chiude, si possono vedere solo i primi effetti legati agli interventi assunti con il d.l. 18/2020 convertito con modificazioni dalla legge 24 aprile 2020, n. 27.

Nel seguito si guarda quindi inizialmente alle differenze desumibili dal confronto tra il bilancio iniziale dei due esercizi. Si esaminano successivamente le variazioni apportate nei primi mesi del 2020 e recepite nel bilancio a metà di maggio scorso.

Il confronto della spesa primaria nei due anni come emerge dai bilanci di previsione fornisce, naturalmente, un quadro ancora provvisorio. Le modifiche che intervengono nel corso della gestione, come si è visto anche in precedenza, sono spesso rilevanti, sia quando rispondono a cambiamenti di indirizzo politico, sia quando sono da ricondurre a difficoltà di attuazione. Tuttavia, un primo esame delle variazioni intervenute sia nella composizione degli stanziamenti per missioni e programmi, così come in quella per categorie di spesa, può offrire spunti di valutazione sui cambiamenti di "priorità" sottostanti alle scelte operate.

Nella tavola che segue sono posti a confronto gli stanziamenti iniziali per missione, distinguendo le variazioni relative a spese correnti e in conto capitale⁵. Nel bilancio per il 2020 le spese correnti crescono rispetto al 2019 del 4,6 per cento. Più forte la crescita della spesa in conto capitale (+12,3 per cento).

Ordinando le missioni per livello di variazione (e trascurando per il momento quelle caratterizzate da importi limitati), va subito rilevata la forte caratterizzazione sul fronte della spesa corrente dei "Fondi da ripartire", con stanziamenti che crescono di poco meno del 45 per cento. Una variazione da porre in diretto rapporto alla scelta assunta con la manovra di bilancio per il 2020 di rinviare a provvedimenti successivi l'effettiva destinazione delle risorse. Pressocché costante l'importo dei fondi di riserva e speciali, la crescita è interamente da ricondurre tra i 60 Fondi da ripartire a quello per la riduzione del carico fiscale, a cui nell'anno sono state destinate risorse per 3 miliardi.

Seppur di importo assoluto limitato, sono forti gli aumenti registrati da "Case e assetto del territorio", per le somme da trasferire alla Presidenza del Consiglio dei ministri per l'attuazione del Piano nazionale per la riqualificazione e la rigenerazione delle aree urbane, e dal "Commercio internazionale", principalmente per i contributi da erogare a organismi nazionali ed internazionali nell'ambito della cooperazione scientifica.

A queste si aggiungono le "Politiche del lavoro" con variazione inferiori (+9,8 per cento) ma di importo complessivo ben più rilevante: cresce infatti di oltre 1 miliardo lo stanziamento per contributi alle regioni per i centri per l'impiego e di 250 milioni il fondo per l'occupazione (+250 milioni). Oltre alle risorse destinate all'"Amministrazione centrale" (per il Fondo di rotazione per la solidarietà alle vittime di reati di tipo mafioso o per usura), crescono sopra la media le "Politiche previdenziali" (gli oneri per i pensionamenti anticipati sono aumentati da 3,4 ad 11,4 miliardi), la "Ricerca e l'innovazione" per programmi in materia di beni culturali e di

⁵ Gli importi considerati sono al netto degli interessi, delle poste correttive e compensative, degli ammortamenti, delle acquisizioni di attività finanziarie, della missione "Debito pubblico" e del programma "Regolazioni contabili, restituzioni e rimborsi d'imposte".

LE SPESE DELLO STATO

sanità pubblica, e la “Difesa e sicurezza del territorio”. In quest’ultimo comparto, l’aumento è riconducibile soprattutto alle risorse per le missioni internazionali (incrementate di circa 310 milioni) e a quelle per il programma “Approvvigionamento e impiego dell’arma dei Carabinieri”.

Continuano a ridursi, invece, i fondi per “Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti” e quelli per la “Tutela e la valorizzazione dei beni e delle attività culturali”. Nel primo caso si tratta ancora delle risorse destinate alle spese di accoglienza (lo stanziamento è ridotto di ulteriori 360 milioni), la cui flessione è in parte compensata dall’aumento per gli interventi a favore dei minori non accompagnati e del Fondo per le politiche di asilo. Nel caso della tutela del patrimonio culturale, la flessione è da ricondurre all’ulteriore revisione del Bonus 18enni e del programma relativo alla tutela e valorizzazione dei beni librari.

Sul fronte della spesa in conto capitale, il bilancio di previsione per il 2020 segna una netta discontinuità con quello appena concluso: la crescita degli stanziamenti è del 12,3 per cento, contro l’1,3 per cento del 2019. Lo scorso anno sulla scelta di un profilo di spesa stanziata più contenuto avevano inciso tre fattori: l’avvio di interventi di notevole impatto finanziario in tema di previdenza e lotta alla povertà, che avevano assorbito gli spazi di manovra disponibili; la necessità emersa durante l’esame delle legge di bilancio di rivedere la dimensione del disavanzo e il conseguente ricorso a rimodulazioni di precedenti autorizzazioni di spesa in conto capitale per circa 2,2 miliardi; la consapevolezza che il ritardo accusato nel processo di attuazione di precedenti interventi consentiva di puntare ad una crescita delle realizzazioni anche entro una dimensione finanziaria di competenza più contenuta.

Con l’esercizio 2020 si riaccende l’interesse per missioni con maggior “vocazione” all’accumulazione e/o al sostegno degli investimenti ma guardando ad una impostazione più attenta all’ambiente: si tornano così ad aumentare le risorse destinate allo “Sviluppo sostenibile”, alle “Infrastrutture pubbliche e la logistica”, alle “Comunicazioni”, all’“Agricoltura” e all’“Energia”.

Nel caso dello “Sviluppo sostenibile” si tratta di un incremento di circa 780 milioni, prevalentemente destinati al Fondo da ripartire per la realizzazione di progetti sostenibili relativi al programma *Green New Deal* (+580 milioni) e a quello per il governo dei cambiamenti climatici (97 milioni). Sono incrementati di 3,5 miliardi i fondi destinati al Programma sistemi stradali, autostradali e intermodali della missione “Infrastrutture pubbliche” confluiti nel Fondo per investimenti dell’ANAS, mentre per quello che riguarda le “Comunicazioni” la variazione è da ricondurre ai contributi in favore degli operatori di rete per l’adeguamento degli impianti di trasmissione (+245 milioni).

Di rilievo sono, poi, gli incrementi di risorse per l’“Agricoltura” prevalentemente destinate alla rigenerazione del patrimonio olivicolo (+150 milioni) e agli interventi per indennizzo, quelle per l’“Energia per progetti di promozione e miglioramento dell’efficienza energetica” (+97 milioni).

Anche se con variazioni minori rispetto al dato complessivo della missione, ma per importi di rilievo in termini assoluti, risultano in aumento anche le somme destinate alla “Difesa e la sicurezza del territorio” (1 miliardo è l’incremento del capitolo dedicato alla costruzione e acquisizione di impianti e sistemi), alle “Relazioni con le autonomie territoriali” (+430 milioni nell’ambito del programma di investimenti dei comuni per la messa in sicurezza di scuole e del territorio) e alla “Tutela della salute” per gli ulteriori finanziamenti per l’edilizia sanitaria.

Di contro perdono rilievo “Competitività e sviluppo delle imprese” (che registra un calo del 20,8 per cento), del Soccorso civile (-42,6 per cento) e della “Casa e assetto urbanistico” (-56,5 per cento). Nel primo caso si tratta della flessione di circa due miliardi dei fondi da ripartire per l’integrazione delle risorse destinate alla concessione di garanzie rilasciate dallo Stato e della riduzione per 400 milioni delle somme da versare alle entrate a compensazione di crediti di imposta goduti dalle imprese. Flessione in parte compensata da maggiori fondi per i contratti di sviluppo e per contributi per l’acquisto a tasso agevolato di nuovi macchinari e attrezzature (in tutto circa 180 milioni).

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

È il calo degli interventi per pubbliche calamità (da 3,3 miliardi del 2019 a meno di 1 miliardo) a spiegare la riduzione della missione “Soccorso civile”, mentre la progressiva riduzione delle somme per il programma di recupero e razionalizzazione degli immobili spiega quella di “Casa e assetto del territorio”.

TAVOLA 29

(in milioni)

Missioni	Stanziamiento iniziale di competenza						scostamento % su anno precedente					
	LB 2019			LB 2020			2019/2018			2020/2019		
	Spese correnti	Spese in conto capitale	Spesa finale primaria*	Spese correnti	Spese in conto capitale	Spesa finale primaria*	Spesa finale primaria*	Spese in conto capitale	Spesa finale primaria*	Spese correnti	Spese in conto capitale	Spesa finale primaria*
001. Organi costituzionali, a rilevanza costituzionale e Presidenza del Consiglio dei ministri	2.276,1	10,0	2.286,1	2.315,7	34,3	2.350,0	1,9	140,5	2,1	1,7	242,8	2,8
002. Amministrazione generale e supporto alla rappresentanza generale di Governo e dello Stato sul territorio	607,9	1,7	609,6	654,6	6,6	661,2	6,2	158,5	6,4	7,7	285,9	8,5
003. Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali	114.487,1	2.205,2	116.692,3	118.726,9	2.644,6	121.371,5	0,0	92,1	0,9	3,7	19,9	4,0
004. L'Italia in Europa e nel mondo	21.836,4	1.874,8	23.711,2	21.843,0	2.252,6	24.095,6	5,1	-59,0	-6,4	0,0	20,2	1,6
005. Difesa e sicurezza del territorio	18.367,2	1.992,2	20.359,4	19.147,5	3.035,0	22.182,6	3,2	-18,7	0,6	4,2	52,3	9,0
006. Giustizia	8.348,0	417,9	8.765,9	8.606,6	545,9	9.152,5	2,5	30,6	3,5	3,1	30,6	4,4
007. Ordine pubblico e sicurezza	10.680,4	490,9	11.171,3	10.607,6	908,0	11.515,5	4,1	8,2	4,3	-0,7	85,0	3,1
008. Soccorso civile	2.245,6	4.968,2	7.213,8	2.327,3	2.853,2	5.180,5	8,9	53,9	36,4	3,6	-42,6	-28,2
009. Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca	593,1	250,9	843,9	583,5	494,4	1.077,9	3,8	7,6	4,9	-1,6	97,1	27,7
010. Energia e diversificazione delle fonti energetiche	42,0	177,6	219,6	43,5	312,6	356,1	-27,2	24,6	9,7	3,6	76,0	62,2
011. Competitività e sviluppo delle imprese	15.813,1	8.426,9	24.239,9	15.523,7	6.672,7	22.196,4	11,6	11,0	11,4	-1,8	-20,8	-8,4
012. Regolazione dei mercati	42,6	2,6	45,3	42,0	2,9	44,9	163,9	5367,1	179,4	-1,5	9,1	-0,9
013. Diritto alla mobilità e sviluppo dei sistemi di trasporto	7.426,8	3.934,8	11.361,6	7.303,1	6.865,1	14.168,2	-1,0	-32,4	-14,7	-1,7	74,5	24,7
014. Infrastrutture pubbliche e logistica	152,3	3.458,9	3.611,2	136,9	7.001,2	7.138,1	9,8	-40,3	-39,1	-10,1	102,4	97,7
015. Comunicazioni	672,7	67,9	740,6	662,1	373,2	1.035,3	20,9	2950,1	32,6	-1,6	449,7	39,8
016. Commercio internazionale ed internazionalizzazione del sistema produttivo	113,1	151,2	264,2	160,0	126,2	286,1	-0,3	7,1	3,8	41,5	-16,5	8,3
017. Ricerca e innovazione	431,3	2.885,1	3.316,4	452,0	3.341,1	3.793,1	3,5	12,6	11,4	4,8	15,8	14,4
018. Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	719,0	454,1	1.173,0	721,5	1.231,6	1.953,1	3,1	-7,2	-1,2	0,4	171,2	66,5
019. Casa e assetto urbanistico	163,0	150,1	313,1	266,6	65,2	331,8	-1,0	-5,0	-3,0	63,6	-56,5	6,0
020. Tutela della salute	1.087,6	202,5	1.290,1	1.075,7	332,5	1.408,2	-47,5	440,4	-38,8	-1,1	64,2	9,2
021. Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali e paesaggistiche	1.497,6	1.098,5	2.596,1	1.286,0	932,8	2.218,8	-1,5	56,8	16,9	-14,1	-15,1	-14,5
022. Istruzione scolastica	47.624,1	751,9	48.376,0	47.790,0	705,2	48.495,2	4,5	-0,8	4,5	0,3	-6,2	0,2
023. Istruzione universitaria e formazione post-universitaria	8.308,2	37,2	8.345,4	8.552,8	133,7	8.686,4	1,6	12,0	1,7	2,9	258,9	4,1
024. Diritti sociali, politiche sociali e famiglia	40.270,4	18,0	40.288,4	41.269,1	18,0	41.287,1	18,6	-45,2	18,6	2,5	0,0	2,5
025. Politiche previdenziali	96.359,6	0,0	96.359,6	102.270,4	0,0	102.270,4	3,0	0,0	3,0	6,1	0,0	6,1
026. Politiche per il lavoro	10.455,3	37,9	10.493,2	11.477,0	46,6	11.523,6	-2,3	23,5	-2,3	9,8	23,0	9,8
027. Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti	3.359,3	20,3	3.379,7	3.147,8	28,9	3.176,8	-7,6	-3,2	-7,6	-6,3	42,2	-6,0
028. Sviluppo e riequilibrio territoriale	24,0	6.350,8	6.374,7	24,0	6.886,8	6.910,8	1,5	30,2	30,0	-0,1	8,4	8,4
029. Politiche economico-finanziarie e di bilancio e tutela della finanza pubblica	8.484,7	1.118,1	9.602,8	8.632,8	1.325,1	9.957,9	-2,5	53,3	1,8	1,7	18,5	3,7
030. Giovani e sport	683,7	102,5	786,2	638,9	127,3	766,2	8,2	-39,8	-2,0	-6,5	24,2	-2,5
031. Turismo	44,1	0,2	44,3	43,1	0,2	43,3	-3,7	-78,5	-5,2	-2,2	-8,9	-2,3
032. Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	2.917,9	267,9	3.185,8	3.129,5	216,4	3.345,9	-1,1	34,5	1,1	7,3	-19,2	5,0
033. Fondi da ripartire	6.611,8	4.525,8	11.137,6	9.560,2	2.634,9	12.195,0	-18,9	43,5	-1,5	44,6	-41,8	9,5
Spesa finale primaria*	432.745,8	46.452,5	479.198,3	449.021,3	52.154,8	501.176,1	2,9	1,3	2,8	3,8	12,3	4,6

* al netto degli interessi, delle Poste correttive e compensative, degli Ammortamenti, delle Acquisizioni di attività finanziarie, della missione “Debito pubblico” e del programma “Regolazioni contabili, restituzioni e rimborsi di imposte”.

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Come si diceva in precedenza, l'emergenza sanitaria sta in questi mesi rendendo necessaria una revisione della politica di bilancio. Lo sforzo finanziario è notevole e si è tradotto fino ad ora in due provvedimenti principali: il d.l. 18/2020 e il d.l. 34/2020. Del primo, approvato dal Parlamento e che comporta una crescita del saldo netto da finanziare di oltre 25 miliardi,

LE SPESE DELLO STATO

sono già visibili gli effetti sul bilancio dello Stato. Per il secondo invece, di ben più ampia portata (l'impatto sul saldo netto da finanziare è stimato superiore ai 155 miliardi) si è ancora in attesa degli esiti dell'esame parlamentare e quindi del recepimento in bilancio delle variazioni conseguenti.

Nella tavola che segue sono riprodotti e confrontati gli stanziamenti iniziali per il 2020 e quelli modificati per tener conto del primo provvedimento (nonché delle variazioni operate nei primi cinque mesi della gestione). Anche in questo caso sono due le rappresentazioni fornite: una sugli andamenti per missione della spesa corrente ed una su quella in conto capitale.

TAVOLA 30

(in milioni)

Missioni	e.f. 2020						scostamento % su anno precedente			scostamento iniziale/definitivi		
	stanziamenti iniziali			stanziamenti definitivi maggio			2020/2019			2020/2020 maggio		
	Spese correnti	Spese in conto capitale	Spesa finale primaria*	Spese correnti	Spese in conto capitale	Spesa finale primaria*	Spese correnti	Spese in conto capitale	Spesa finale primaria*	Spese correnti	Spese in conto capitale	Spesa finale primaria*
001. Organi costituzionali, a rilevanza costituzionale e Presidenza del Consiglio dei ministri	2.315,7	34,3	2.350,0	2.320,4	34,3	2.354,7	1,7	242,8	2,8	0,2	0,0	0,2
002. Amministrazione generale e supporto alla rappresentanza generale di Governo e dello Stato sul territorio	654,6	6,6	661,2	686,9	6,8	693,7	7,7	285,9	8,5	4,9	3,0	4,9
003. Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali	118.726,9	2.644,6	121.371,5	120.811,5	2.572,2	123.383,7	3,7	19,9	4,0	1,8	-2,7	1,7
004. L'Italia in Europa e nel mondo	21.843,0	2.252,6	24.095,6	21.936,0	2.254,7	24.190,7	0,0	20,2	1,6	0,4	0,1	0,4
005. Difesa e sicurezza del territorio	19.147,5	3.035,0	22.182,6	19.572,0	3.128,1	22.700,1	4,2	52,3	9,0	2,2	3,1	2,3
006. Giustizia	8.606,6	545,9	9.152,5	8.805,7	568,5	9.374,2	3,1	30,6	4,4	2,3	4,1	2,4
007. Ordine pubblico e sicurezza	10.607,6	908,0	11.515,5	11.013,5	931,7	11.945,2	-0,7	85,0	3,1	3,8	2,6	3,7
008. Soccorso civile	2.327,3	2.853,2	5.180,5	2.479,8	4.528,4	7.008,2	3,6	-42,6	-28,2	6,6	58,7	35,3
009. Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca	583,5	494,4	1.077,9	736,5	581,5	1.318,0	-1,6	97,1	27,7	26,2	17,6	22,3
010. Energia e diversificazione delle fonti energetiche	43,5	312,6	356,1	52,7	312,6	365,3	3,6	76,0	62,2	21,2	0,0	2,6
011. Competitività e sviluppo delle imprese	15.523,7	6.672,7	22.196,4	16.821,3	11.345,3	28.166,6	-1,8	-20,8	-8,4	8,4	70,0	26,9
012. Regolazione dei mercati	42,0	2,9	44,9	42,1	2,9	45,1	-1,5	9,1	-0,9	0,4	1,6	0,5
013. Diritto alla mobilità e sviluppo dei sistemi di trasporto	7.303,1	6.865,1	14.168,2	7.379,7	6.923,6	14.303,2	-1,7	74,5	24,7	1,0	0,9	1,0
014. Infrastrutture pubbliche e logistica	136,9	7.001,2	7.138,1	139,3	7.027,5	7.166,8	-10,1	102,4	97,7	1,8	0,4	0,4
015. Comunicazioni	662,1	373,2	1.035,3	663,4	373,2	1.036,7	-1,6	449,7	39,8	0,2	0,0	0,1
016. Commercio internazionale ed internazionalizzazione del sistema produttivo	160,0	126,2	286,1	310,7	126,2	436,9	41,5	-16,5	8,3	94,2	0,0	52,7
017. Ricerca e innovazione	452,0	3.341,1	3.793,1	471,5	3.350,3	3.821,8	4,8	15,8	14,4	4,3	0,3	0,8
018. Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	721,5	1.231,6	1.953,1	744,5	1.513,9	2.258,4	0,4	171,2	66,5	3,2	22,9	15,6
019. Casa e assetto urbanistico	266,6	65,2	331,8	266,7	484,1	750,8	63,6	-56,5	6,0	0,0	642,1	126,3
020. Tutela della salute	1.975,7	332,5	1.408,2	1.092,8	332,5	1.425,3	-1,1	64,2	9,2	1,6	0,0	1,3
021. Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali e paesaggistiche	1.286,0	932,8	2.218,8	1.357,9	985,5	2.343,4	-14,1	-15,1	-14,5	5,6	5,7	5,6
022. Istruzione scolastica	47.790,0	705,2	48.495,2	48.127,9	876,0	49.003,9	0,3	-6,2	0,2	0,7	24,2	1,0
023. Istruzione universitaria e formazione post-universitaria	8.552,8	133,7	8.686,4	8.556,8	133,7	8.690,4	2,9	258,9	4,1	0,0	0,0	0,0
024. Diritti sociali, politiche sociali e famiglia	41.269,1	18,0	41.287,1	42.839,1	18,0	42.857,1	2,5	0,0	2,5	3,8	0,0	3,8
025. Politiche previdenziali	102.270,4	0,0	102.270,4	102.978,9	0,0	102.978,9	6,1	0,0	6,1	0,7	0,0	0,7
026. Politiche per il lavoro	11.477,0	46,6	11.523,6	19.877,9	46,6	19.924,5	9,8	23,0	9,8	73,2	0,0	72,9
027. Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti	3.147,8	28,9	3.176,8	3.150,9	29,0	3.179,8	-6,3	42,2	-6,0	0,1	0,1	0,1
028. Sviluppo e riequilibrio territoriale	24,0	6.886,8	6.910,8	24,0	6.836,8	6.860,8	-0,1	8,4	8,4	0,0	-0,7	-0,7
029. Politiche economico-finanziarie e di bilancio e tutela della finanza pubblica	8.632,8	1.325,1	9.957,9	8.762,2	3.402,3	12.164,5	1,7	18,5	3,7	1,5	156,8	22,2
030. Giovani e sport	638,9	127,3	766,2	688,9	127,3	816,2	-6,5	24,2	-2,5	7,8	0,0	6,5
031. Turismo	43,1	0,2	43,3	43,1	0,2	43,3	-2,2	-8,9	-2,3	0,0	0,0	0,0
032. Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	3.129,5	216,4	3.345,9	3.043,4	220,7	3.264,1	7,3	-19,2	5,0	-2,8	2,0	-2,4
033. Fondi da ripartire	9.560,2	2.634,9	12.195,0	8.755,4	2.404,3	11.159,6	44,6	-41,8	9,5	-8,4	-8,8	-8,3
Spesa finale primaria*	449.021,3	52.154,8	501.176,1	464.553,5	61.478,6	526.032,1	3,8	12,3	4,6	3,5	17,9	5,0

* al netto degli interessi, delle Poste correttive e compensative, degli Ammortamenti, delle Acquisizioni di attività finanziarie, della missione "Debito pubblico" e del programma "Regolazioni contabili, restituzioni e rimborsi di imposte".

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Le misure di spesa corrente adottate per fronteggiare la crisi hanno naturalmente toccato quasi tutte le missioni. Ma esse si sono concentrate (almeno in questa prima fase) prevalentemente su poche aree. Oltre l'86 per cento della maggiore spesa corrente è infatti riconducibile a 4 missioni principali. Si tratta, innanzitutto, delle "Politiche del lavoro" che

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

vedono aumentare gli stanziamenti per oltre 8,4 miliardi. Oltre 2 miliardi sono andati alle “Relazioni finanziarie con le autonomie” per rafforzare la risposta sanitaria alla crisi. Ai “Diritti sociali e politiche sociali e famiglia” sono destinati circa 1,6 miliardi, mentre sono riconducibili alle politiche per “Competitività e sviluppo delle imprese” 1,3 miliardi di interventi.

Di minore rilievo finanziario sono poi quelli per le Politiche previdenziali (708 milioni), diretti prevalentemente alla copertura degli oneri per la tutela dei lavoratori autonomi e di quelli privati in caso di malattia (oltre 137 milioni), al finanziamento del reddito di ultima istanza (280 milioni) e ad incrementare le anticipazioni all’INPS (270 milioni), per la “Difesa e sicurezza del territorio e per l’Ordine pubblico e sicurezza”.

Ancor più concentrati gli impatti se si guarda alla spesa in c/capitale: il 95 per cento delle risorse va alle prime missioni principali. Si tratta della “Competitività e sviluppo delle imprese” (+4,7 miliardi), che si distribuiscono tra il Fondo di garanzia (3,3 miliardi), i fondi per Alitalia (500 milioni), quelli a copertura delle garanzie dello Stato (500 milioni) e quelli per contratti di sviluppo (400 milioni); delle “Politiche economico-finanziarie”, che vedono incrementare il Fondo esigenze indifferibili (connesso ad interventi non aventi riflessi sull’indebitamento netto); al Soccorso civile (circa 1,7 miliardi) prevalentemente destinati al Fondo emergenze; della “Casa e assetto del territorio”, in prevalenza destinate al Fondo di garanzia per la prima casa (+400 milioni).

In conclusione, pur nei limiti entro cui si è dovuto muovere, sono evidenti alcuni tratti che hanno caratterizzato le scelte assunte con il bilancio 2020. Scelte che, pur considerando la difficile manovrabilità degli aggregati, almeno nel breve periodo, segnalano differenze significative, ma anche conferme di indirizzo nella allocazione dei fondi.

Nonostante le risorse limitate che era possibile mobilitare nella costruzione del bilancio, il Governo ha puntato a rendere compatibile l’adozione di nuove misure di sostegno dei redditi dei lavoratori con l’accelerazione di interventi per l’occupazione (sostenendo i Centri dell’impiego) e la conferma dei pensionamenti anticipati. A ciò ha unito, anche ricorrendo a ricomposizioni interne e riprogrammazioni di spesa, nuovo impulso agli investimenti con una maggior connotazione ambientale, di cui devono essere ancora definiti gli obiettivi effettivi, nuovi fondi per investimenti sulla rete stradale (ma come disponibilità di bilancio) e la conferma delle iniziative a favore degli investimenti realizzati con il contributo delle Amministrazioni locali che avevano ottenuto buoni risultati (è il caso delle infrastrutture scolastiche e degli interventi contro il dissesto idrogeologico). Tutto ciò è stato reso possibile anche grazie a un allentamento delle condizioni restrittive nell’accesso al credito che richiedevano minori fabbisogni di intervento pubblico a garanzia delle imprese e delle famiglie.

Scelte che si dovranno confrontare ora anche con il riorientamento richiesto dalla emergenza sanitaria, su cui per il momento si è intervenuti accrescendo le risorse da destinare alla spesa ma che, necessariamente, superata l’emergenza e individuate le criticità particolari, costringerà a misurarsi su come affrontare ulteriori bisogni e come rendere compatibile il rilancio con la definizione di un percorso di rientro del debito a cui il bilancio statale dovrà dare un impulso importante.

2. Gli obiettivi economico finanziari della gestione: i risultati

Anche quest’anno la seconda parte del capitolo è dedicata ad alcuni aspetti della gestione finanziaria. Si tratta di temi che sono oggetto di una particolare attenzione, soprattutto a partire dal 2011, in ragione della crescente esigenza, date le difficoltà della finanza pubblica, di muovere con decisione verso una attenta revisione e razionalizzazione delle spese, sia per ottenere risultati di bilancio in linea con gli obiettivi di riassorbimento del debito, sia per liberare risorse necessarie a programmi di riforma volti ad un recupero di adeguati tassi di crescita per il nostro Paese e/o per consentire una riduzione del carico fiscale su famiglie e imprese.

Si tratta, innanzitutto, dei tagli alla spesa dello Stato disposti con la legge di bilancio per il 2019 e di quelli previsti, sempre nell’ambito della manovra annuale, a tutela dei risultati di finanza

LE SPESE DELLO STATO

pubblica a cui si è dato attuazione con la legge di assestamento. A tali riduzioni si accompagnano anche nel 2019, come già avvenuto nel precedente esercizio, i tagli disposti quasi a conclusione dell'anno con il d.l. 124 del 2019⁶.

Segue poi una valutazione sul processo di razionalizzazione degli acquisti, da cui erano attesi risparmi consistenti in termini di spesa per beni e servizi. L'esame riguarda i progressi ottenuti sul fronte della centralizzazione degli acquisti, la spesa per immobili e quella per *Facility management*.

Alla riduzione dei tempi di pagamento dei fornitori è dedicato il terzo paragrafo dell'analisi. Un tema centrale nella gestione finanziaria, sia per la possibilità per questa via di imprimere un impulso alla crescita incidendo sulle disponibilità delle imprese, sia per l'effetto positivo che ne può derivare per un'ordinata programmazione della spesa delle Amministrazioni.

Negli ultimi anni, l'intreccio gestionale tra bilancio e tesoreria, il ricorso ai pagamenti in conto sospeso e il permanere di condizioni stringenti sul fronte delle dotazioni finanziarie ha fatto emergere debiti fuori bilancio che hanno messo in discussione il principio di annualità e la stessa rappresentatività del Rendiconto. Dal 2013 tali problematiche sono state affrontate a livello normativo, nell'intento di ripianare i debiti accumulati e di rivedere la posizione debitoria effettiva delle Amministrazioni. L'esame condotto dalla Corte mira ad aggiornare al 31 dicembre 2019 l'analisi del fenomeno. Chiude il capitolo un approfondimento dedicato alle spese di investimenti, con cui ci si propone di offrire elementi per una valutazione delle caratteristiche e dei risultati conseguiti nel 2019 che segna il riavvio del processo di accumulazione pubblica, fondamentale per il ritorno a più elevati livelli di crescita.

2.1. I tagli di spesa imputati agli stati di previsione dei Ministeri

Anche nel 2019 in occasione della legge di bilancio e poi durante la gestione si sono operati rilevanti tagli agli stanziamenti, solo in parte da ricondurre al processo di razionalizzazione della spesa (*spending review*). Nell'esercizio tali riduzioni non hanno seguito la procedura di programmazione e revisione della spesa dei Ministeri ai sensi dell'articolo 22-*bis* della legge n. 196/2009⁷.

Esse sono avvenute in tre momenti principali con modalità e finalità diverse tra loro.

La legge di bilancio per il 2019 ha previsto misure di razionalizzazione della spesa con riduzioni di oltre 878 milioni di euro annui (di cui circa 595 milioni di spesa corrente e 283 milioni

⁶ Convertito con modificazioni dalla legge 19 dicembre 2019, n. 157 (in G.U. 24/12/2019, n. 301).

⁷ La nuova procedura prevede che, sulla base degli obiettivi programmatici indicati nel DEF, entro il 31 maggio di ciascun anno, con dPCM emanato su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, siano definiti obiettivi di spesa per ciascun Ministero. Tali obiettivi sono riferiti al successivo triennio e possono essere definiti in termini di limiti di spesa, comprendendo in essi anche eventuali risorse aggiuntive rispetto a quelle previste a legislazione vigente, e di risparmi da conseguire. Successivamente, i Ministri propongono gli interventi da adottare con il disegno di legge di bilancio. Dopo l'approvazione della legge, entro il 1° marzo di ciascun anno, con appositi decreti interministeriali sono definiti gli accordi che stabiliscono le modalità e i termini per il monitoraggio del conseguimento degli obiettivi di spesa, anche in termini di quantità e qualità di beni e servizi erogati. A tal fine, negli accordi sono indicati gli interventi che si intende porre in essere per la loro realizzazione e i relativi tempi di realizzazione. Entro il 15 luglio, il Ministro dell'economia informa il Consiglio dei ministri sullo stato di attuazione degli accordi sulla base di apposite schede trasmesse da ciascun Ministro. Entro il 1° marzo dell'anno successivo, infine, ciascun Ministro redige, con riferimento agli accordi in essere nell'esercizio precedente, una relazione che illustra il grado di raggiungimento dei risultati previsti e le motivazioni dell'eventuale mancato raggiungimento degli stessi. Tale relazione è inviata al Presidente del Consiglio dei ministri e al Ministro dell'economia.

Nella circolare 14 maggio 2018, n. 17 della Ragioneria generale dello Stato, relativa alla formulazione delle previsioni di bilancio per l'anno 2019 e per il triennio 2019-2021, si precisava, tuttavia, che nel formulare le proposte per le previsioni 2019-2021, le Amministrazioni dovevano in ogni caso garantire il raggiungimento delle riduzioni di spesa oggetto del dPCM 28 giugno 2017 e delle conseguenti misure introdotte dalla legge di bilancio 2018 (legge n. 205/2017), tenendo conto quindi degli obiettivi di riduzione della spesa loro assegnati con gli accordi di monitoraggio. Eventuali variazioni proposte su capitoli/pg interessati da tali riduzioni, anche se compensative, devono essere motivate tramite una relazione che ne indichi la compatibilità con gli interventi indicati negli accordi di monitoraggio di ciascun Ministero.

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

in conto capitale), accompagnati da altri definanziamenti operati sempre nella Sezione II e da misure di riduzione specifiche disposte nella Sezione I. Dall'esame delle note di variazione è stato possibile individuare in tal modo tagli per quasi 2,4 miliardi.

Nel corso dell'esame parlamentare della stessa legge di bilancio, è stato disposto, poi, l'accantonamento di una serie di importi per un ammontare complessivo di 2 miliardi per garantire il rispetto degli obiettivi programmatici di finanza pubblica per il 2019, collegando il destino di tali somme ad una procedura di monitoraggio dell'andamento dei conti pubblici. A parità di effetti finanziari, questi accantonamenti potevano essere rimodulati con decreti del Ministero dell'economia e delle finanze, su richiesta dei Ministri interessati. Tali dotazioni del bilancio dello Stato (il cui taglio era già sconto nei saldi nel Documento di economia e finanza 2019) sono state rese indisponibili in via definitiva con l'assestamento. L'esame delle variazioni disposte con il provvedimento ha consentito di rilevare riduzioni per poco più di 1,7 miliardi.

Infine, con il d.l. 124/2019 sono state disposte nell'ultimo trimestre dell'anno riduzioni delle dotazioni di competenza e di cassa relative alle missioni e ai programmi di spesa dei Ministeri per oltre 3 miliardi. Anche in questo caso, erano previsti accantonamenti di spesa che potevano essere rimodulati nell'ambito dei rispettivi stati di previsione entro venti giorni dall'entrata in vigore del provvedimento, su proposta dei Ministri competenti (con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze), fermo restando il conseguimento dei risparmi di spesa individuati.

Si tratta, quindi, nel complesso di circa 7,2 miliardi di minori stanziamenti in termini di saldo netto da finanziare. Riduzioni di precedenti autorizzazioni di spesa che per solo 878 milioni sono riferiti esplicitamente ad un processo di "revisione della spesa". Sembra confermata nell'esercizio quindi la progressiva riduzione di rilievo, almeno quantitativo, di tale processo su cui si era puntato negli scorsi anni e il prevalere di misure più mirate di definanziamento di precedenti interventi, cui continuano ad affiancarsi azioni di contenimento affidate a tagli di fondi da ripartire o riduzioni in alcuni casi solo contabili. Rimangono sullo sfondo due importanti questioni: quali caratteristiche sta progressivamente assumendo il processo di *spending review* e quali spazi di manovra vi possano ancora essere per una effettiva revisione della spesa. Se, in altri termini, sia ancora utile distinguere tra spese di cui l'analisi dei processi o la verifica delle motivazioni sottostanti consentono la riduzione (a prescindere da possibili destinazioni successive) e quelle la cui riduzione sembra prevalentemente funzionale ad una modifica delle priorità dell'intervento pubblico. Una distinzione che sfuma, essendo in entrambi i casi le somme risparmiate utilizzate a copertura di maggiori esigenze di spesa e non a riduzione del disavanzo. La tendenziale riduzione degli importi riferiti al processo di razionalizzazione sembra indicare quindi la presa d'atto della crescente difficoltà di individuare risparmi "al margine" e la necessità di accompagnare il processo con una più netta distinzione tra attività e funzioni da dismettere o mantenere. Un tema che ritornerà prepotentemente all'attenzione quando, superata la fase più acuta della crisi, dovrà riprendere il percorso di consolidamento dei conti pubblici.

2.1.1. La composizione dei tagli per categoria economica e missione

L'esame puntuale delle riduzioni disposte nelle tre occasioni mette in rilievo differenze e analogie tra le misure ricordate.

Dei circa 2,4 miliardi di riduzioni previsti dalla legge di bilancio, 1,1 sono riferibili a spesa corrente e 1,3 a spesa in conto capitale (rispettivamente il 45,7 e il 54,3 per cento del totale).

Tra i tagli correnti, i più consistenti riguardano i trasferimenti correnti ad Amministrazioni pubbliche e quelli a famiglie e istituzioni sociali private. Tra i primi, più del 73 per cento delle riduzioni sono riconducibili a soli sei interventi: i trasferimenti alle agenzie fiscali per gli oneri di gestione (45 milioni), le somme destinate al finanziamento del rinnovo contrattuale del settore del trasporto pubblico locale (27 milioni), il fondo cattedre di merito Giulio Natta (22 milioni), la cassa per i servizi energetici (15,1 milioni), i finanziamenti a province e città metropolitane (13,7 milioni), gli oneri per i trattamenti di cassa integrazione per il personale dei partiti politici (7

LE SPESE DELLO STATO

milioni). Di rilievo anche il peso di quelli alle famiglie; due di questi, per il 98 per cento del totale, riguardano la revisione di precedenti interventi: 400 milioni per i servizi di accoglienza agli stranieri e 60 milioni per l'assegnazione del Bonus diciottenni.

TAVOLA 31

I TAGLI DI SPESA 2019: LA LEGGE DI BILANCIO, L'ASSESTAMENTO E IL D.L. 124/2019

(in migliaia)

categorie economiche	Legge di bilancio	Assestamento	d.l. 124/2019 **	Tagli 2019
01 Redditi da lavoro dipendente	-18.720,7	-1.253,3	-113.000,0	-132.974,0
02 Consumi intermedi	-141.051,0	-85.038,6	-103.811,8	-329.901,3
03 Imposte pagate sulla produzione	-420,1	-81,4	0,0	-501,5
04 Trasferimenti correnti ad Amministrazioni pubbliche	-177.573,2	-94.571,2	-88.930,1	-361.074,5
05 Trasferimenti correnti a famiglie e istituzioni sociali private	-465.735,0	-1.000,0	-23.000,0	-489.735,0
06 Trasferimenti correnti a imprese	-67.595,1	-2.000,0	-129.500,0	-199.095,1
07 Trasferimenti correnti a estero	-36.326,0	0,0	-1.000,0	-37.326,0
08 Risorse proprie unione europea	-15.000,0	0,0	0,0	-15.000,0
09 Interessi passivi e redditi da capitale	-6.961,1	0,0	-998.000,0	-1.004.961,1
10 Poste correttive e compensative	-23.300,0	-60.792,8	-45.000,0	-129.092,8
11 Ammortamenti	0,0	0,0	0,0	0,0
12 Altre uscite correnti	-133.535,8	-415.855,5	-441.700,0	-991.091,3
spesa corrente	-1.086.218,2	-660.592,7	-1.943.941,9	-3.690.752,7
21 Investimenti fissi lordi e acquisti di terreni	-96.385,6	-150.176,5	-12.000,0	-258.562,1
22 Contributi agli investimenti ad Amministrazioni pubbliche	-109.847,2	0,0	-18.076,0	-127.923,3
23 Contributi agli investimenti ad imprese	-966.000,0	-265.000,0	-21.000,0	-1.252.000,0
24 Contributi agli investimenti a famiglie e istituzioni sociali private	-22,1	0,0	0,0	-22,1
25 Contributi agli investimenti a estero	0,0	0,0	0,0	0,0
26 Altri trasferimenti in conto capitale	-117.687,2	-626.256,5	-1.094.000,0	-1.837.943,6
31 Acquisizioni di attività finanziarie	0,0	-1.000,0	0,0	-1.000,0
spesa c/capitale	-1.289.942,1	-1.042.433,0	-1.145.076,0	-3.477.451,1
Spesa finale	-2.376.160,2	-1.703.025,7	-3.089.017,9	-7.168.203,8

* in sede di predisposizione del disegno di legge di bilancio, successivi emendamenti e decreto fiscale

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS e sulle risposte fornite dalle amministrazioni

** il Ministero del lavoro comunica ulteriori tagli di 863 mln non previsti nell'allegato delle riduzioni da operare del d.l. 124/2019

Più limitati i tagli ai trasferimenti correnti a imprese che si esauriscono pressoché completamente, nel contributo in conto interessi da corrispondere alla Cassa depositi e prestiti su finanziamenti a carico del fondo rotativo per il sostegno delle imprese: 63 milioni sui 67 milioni complessivi.

Di minor rilievo sono i tagli operati ai consumi intermedi: si tratta di 141 milioni (il 5,94 per cento del totale delle riduzioni). Essi si distribuiscono su circa 150 capitoli/pg., ma l'apporto è anche in questo caso molto concentrato: i primi 12 capitoli rappresentano oltre 86 per cento degli importi obiettivo, i tagli ai fondi di funzionamento delle istituzioni scolastiche (70 milioni) sono il 50 per cento del totale. Sono circa 134 milioni le riduzioni riferibili alle altre spese correnti, sostanzialmente a fondi. Di questi, 87 milioni derivano dai tagli ai fondi alimentati dalle risorse finanziarie rinvenienti da riaccertamento dei residui perenti a seguito della verifica della sussistenza delle relative partite debitorie da ripartire tra i programmi di spesa. Ad essi si aggiungono, per il rilievo finanziario, i tagli dei fondi dedicati alla riforma della giustizia e al recupero di efficienza del sistema giudiziario (circa 20 milioni) e i circa 21 milioni destinati alla contrattazione collettiva.

Sul fronte della spesa in conto capitale, sono poco meno di 970 milioni i tagli di stanziamenti riconducibili ai contributi agli investimenti delle imprese. Anche in questo caso, essi sono concentrati in pochi capitoli/pg principali: oltre 600 milioni sono i definanziamenti relativi

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

a contributi in conto impianti da corrispondere alle Ferrovie dello Stato, e 264 milioni sono minori somme da versare all'Erario a compensazione delle minori entrate per credito d'imposta.

Gli altri tagli, ai settori ad alta tecnologia e nelle risorse per l'acquisizione di unità navali FREMM (rispettivamente 38 e 40 milioni), sembrano rappresentare casi di gestione nel tempo di un contratto di spesa piuttosto che risparmi effettivi.

Speculare a quanto rilevato nel caso delle Altre spese correnti l'andamento ove si guardi alle riduzioni riconducibili agli Altri trasferimenti in conto capitale. Anche in questo caso i tagli sono pressoché tutti quelli ai fondi in conto capitale dovuti ai riaccertamenti dei residui perenti: 116 milioni sui 117,7 complessivi. Completano il quadro le riduzioni degli investimenti fissi e quelle dei contributi agli investimenti di Pubbliche amministrazioni. Nel primo caso, su 96 milioni, 85 sono relativi a impianti militari. Particolare è il contributo del Ministero dell'interno, non per la dimensione assoluta del contributo (3 milioni), ma per il numero dei capitoli/pg interessati dalla revisione (oltre 30) con importi che oscillano tra i 374 euro e gli 800 mila.

Diversa la composizione dei tagli operati con l'assestamento: cresce il peso di quelli in conto capitale (oltre il 61,2 per cento), così come la concentrazione in poche categorie di spesa. Si tratta prevalentemente delle due categorie residuali (le "Altre uscite correnti" e gli "Altri trasferimenti in conto capitale") a cui vanno rispettivamente il 24,4 e il 38,8 per cento dei tagli, a cui si aggiungono i Trasferimenti alle imprese e gli Investimenti. Dei 416 milioni della categoria XII (Altre spese correnti) 250 sono relativi a fondi per spese impreviste e obbligatorio, 82 al riaccertamento dei residui perenti e 47 al fondo da ripartire per la riduzione delle imposte sul reddito delle persone fisiche e delle addizionali regionali e comunali sul trattamento accessorio del personale delle Forze di polizia e Forze armate. Dei 626 milioni degli Altri trasferimenti in conto capitale, 190 milioni sono residui perenti e 435 sono destinati ad integrare le risorse per le garanzie dello Stato (capitolo su cui molto si è operato nei primi mesi del 2020 integrando le risorse).

Nel caso dei Trasferimenti in c/capitale alle imprese (265 milioni), oltre alle riduzioni apportate, come spesso è accaduto anche in passato, agli interventi per il settore aeronautico (per 50 milioni) e per la FREMM (per 30 milioni) e i minori riversamenti alle entrate per compensare crediti d'imposta (45 milioni), un contributo determinante è venuto dalla riduzione dei fondi destinati alla linea ad alta velocità Milano-Genova. Nel caso degli Investimenti, il taglio ha riguardato pressoché esclusivamente il capitolo delle spese della Difesa per la costruzione e lo sviluppo dei sistemi (150 milioni su 150,2 complessivi).

Infine, il taglio operato con il d.l. 124/2019. E' quello più consistente apportato a fine anno e legato alla necessità di coprire con riduzioni di spesa lo spostamento al 2020 della seconda *tranche* dell'acconto delle imposte dovute dai soggetti che ricadono sotto gli studi di settore. Il taglio si distribuisce per poco meno del 63 per cento su voci di parte corrente ed è prevalentemente a carico dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze (il 94 per cento). Una scelta dettata dai limitati tempi di definizione della misura e dalla stessa finalità dell'intervento. Va, infatti, considerato che il monitoraggio dei risultati di finanza pubblica aveva fatto emergere già nel corso dell'esame della Nota di aggiornamento del DEF, un miglioramento consistente dei risultati del 2019. Tale andamento faceva ritenere opportuno traslare sull'esercizio successivo parti delle maggiori entrate registrate a preconsuntivo; ciò poteva infatti rendere più ampi i margini di manovra sull'esercizio 2020. Non si poneva, pertanto, un problema di copertura effettiva (in termini di contabilità economica), quanto una "formale" in termini di saldo netto da finanziare. Il peggioramento sul fronte dell'indebitamento netto (e del fabbisogno) era intrinsecamente legato alle stesse ragioni della manovra. Da ciò deriva la natura stessa delle coperture. Sono tre le categorie economiche che danno il contributo maggiore: la spesa per interessi, le Altre uscite correnti e gli Altri trasferimenti in conto capitale. Vengono ridotti gli stanziamenti per interessi sui conti di tesoreria e sui buoni ordinari del Tesoro per 960 milioni. Ad essi vanno ad aggiungersi quelli da corrispondere ai contribuenti sulle somme indebitamente riscosse dall'Erario. Tra le Altre spese correnti vengono ridotti i fondi di riserva per spese

LE SPESE DELLO STATO

obbligatorie, per spese impreviste, per interventi urgenti ed indifferibili, per un totale di 324 milioni (sui 436,7 previsti). A questi si aggiungono quelli per il recepimento della normativa europea (40 milioni), fondi per nuovi provvedimenti di spesa corrente per 22 milioni e altri fondi rivenienti per il riaccertamento dei residui perenti (27,5 milioni), di cui 2 del Ministero della salute.

Ma il contributo maggiore deriva dagli Altri trasferimenti in conto capitale (1.094 milioni, di cui 1079 di capitoli del MEF). Si tratta di ulteriori 500 milioni destinati a integrare le risorse destinate alla concessione di garanzie, 400 milioni di somme da riassegnare per pagare residui passivi perenti in conto capitale e 179 milioni del Fondo per i provvedimenti legislativi di spesa in conto capitale in corso di definizione.

Nel complesso, quindi, oltre il 70 per cento dei tagli operati sono riconducibili a quattro categorie economiche: si tratta delle “Altre spese correnti” e degli “Altri trasferimenti in conto capitale”, in larga prevalenza Fondi (rispettivamente 991 e 1.837 milioni, il 13,8 e il 25,6 per cento del totale), di spesa per interessi (1 miliardo, il 14 per cento) e di “Contributi agli investimenti ad imprese” (1.252 milioni, il 17,5 per cento). Significativo l’apporto richiesto ai “Trasferimenti correnti a famiglie e istituzioni sociali private” (490 milioni, il 6,8 per cento) mentre limitati sono i contributi che vengono da riduzioni relative a redditi, consumi intermedi e trasferimenti a Pubbliche amministrazioni.

Proprio per queste caratteristiche la distribuzione tra Amministrazioni è molto concentrata: il 74 per cento è riferibile al Ministero dell’economia e delle finanze, mentre solo il Ministero dell’interno presenta una quota superiore al 4 per cento (487 milioni, il 6,9 per cento). Va tuttavia osservato che l’impatto maggiore delle riduzioni non riguarda tali Amministrazioni (per le quali esse rappresentano rispettivamente l’1,5 e l’1,9 per cento del totale degli stanziamenti), quanto quelle dello sviluppo economico (con il 5,8 per cento), delle politiche agricole (il 4,3 per cento), degli esteri e della salute (rispettivamente il 3,1 e il 3,2 per cento)

TAVOLA 32

I TAGLI 2019 PER AMMINISTRAZIONE

(in migliaia)

Amministrazioni	Legge di bilancio	Assestamento	DL 124 2019 **	Tagli 2019
Economia e finanze	-1.203.945,0	-1.203.810,7	-2.895.780,0	-5.303.535,7
Sviluppo economico	-136.000,0	-109.159,7	-31.000,0	-276.159,7
Lavoro e politiche sociali	-17.200,0	-144,8	-15.000,0	-32.344,8
Giustizia	-53.000,0	-2.826,8	-15.434,4	-71.261,2
Affari esteri e della cooperazione internazionale	-38.379,2	-40.501,3	-7.000,0	-85.880,5
Istruzione, università e ricerca	-145.845,1	-51.912,2	-550,0	-198.307,2
Interno	-450.000,0	-3.467,8	-32.850,1	-486.317,9
Ambiente e tutela del territorio e del mare	-7.000,0	-1.184,4	-2.500,0	-10.684,4
Infrastrutture e trasporti	-126.690,9	-122.625,9	-35.976,0	-285.292,8
Difesa	-85.000,0	-158.270,8	-12.000,0	-255.270,8
Politiche agricole alimentari e forestali e turismo	-10.000,0	-5.470,3	-26.127,3	-41.597,7
Beni e attività culturali	-66.100,0	-1.467,9	-800,0	-68.367,9
Salute	-37.000,0	-2.183,3	-14.000,0	-53.183,3
Totale	-2.376.160,2	-1.703.025,7	-3.089.017,9	-7.168.203,8

* in sede di predisposizione del disegno di legge di bilancio, successivi emendamenti e decreto fiscale

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS e sulle risposte fornite dalle Amministrazioni

** il Ministero del lavoro comunica ulteriori tagli di 863 mln non previsti nell’allegato delle riduzioni da operare del d.l. 124/2019

Egualmente molto concentrata la ripartizione tra missioni. Le prime 4 rappresentano oltre il 70 per cento complessivo: si tratta naturalmente della missione “Fondi da ripartire” (24,1 per cento), della “Competitività e sviluppo delle imprese” (22,6 per cento), delle “Politiche economico finanziarie” (il 13,27 per cento) e del “Diritto alla mobilità” (11,2 per cento). Anche in questo caso, al di là del contributo assoluto riservato da queste missioni, va considerato quello relativo misurato in termini di rilievo sul totale delle risorse ad esse destinate. Oltre alle missioni finora ricordate rientrano tra quelle che contribuiscono in misura rilevante, l’“Immigrazione e

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

garanzia dei diritti” per la quale i tagli rappresentano oltre il 10,7 per cento delle risorse, i Servizi istituzionali, con il 7,2 per cento e l’Energia e diversificazione delle fonti” con il 6,8 per cento.

TAVOLA 33

I TAGLI 2019 PER MISSIONE

(in migliaia)

Missione	Legge di bilancio	Assestamento	DL 124 2019 **	Tagli CP 2019
001.Organi costituzionali, a rilevanza costituzionale e Presidenza del Consiglio dei ministri	-186,8	0,0	0,0	-186,8
002.Amministrazione generale e supporto alla rappresentanza generale di Governo e dello Stato sul territorio	-332,9	0,0	0,0	-332,9
003.Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali	-23.804,3	-5.000,0	-43.850,1	-72.654,4
004.L'Italia in Europa e nel mondo	-53.379,2	-40.130,1	-47.000,0	-140.509,3
005.Difesa e sicurezza del territorio	-85.000,0	-150.035,2	0,0	-235.035,2
006.Giustizia	-52.700,0	-3.245,7	-15.434,4	-71.380,1
007.Ordine pubblico e sicurezza	-11.436,4	0,0	0,0	-11.436,4
008.Soccorso civile	-2.166,1	0,0	0,0	-2.166,1
009.Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca	-2.700,0	-176,5	-21.127,3	-24.003,9
010.Energia e diversificazione delle fonti energetiche	-16.135,0	0,0	0,0	-16.135,0
011.Competitività e sviluppo delle imprese	-406.102,8	-581.000,0	-635.200,0	-1.622.302,8
012.Regolazione dei mercati	0,0	0,0	-1.000,0	-1.000,0
013.Diritto alla mobilità e sviluppo dei sistemi di trasporto	-668.043,8	-120.793,2	-16.900,0	-805.737,0
014.Infrastrutture pubbliche e logistica	-314,3	0,0	-18.076,0	-18.390,3
015.Comunicazioni	-2.862,3	0,0	0,0	-2.862,3
016.Commercio internazionale ed internazionalizzazione del sistema produttivo	0,0	0,0	0,0	0,0
017.Ricerca e innovazione	-100.134,3	-20,4	0,0	-100.154,6
018.Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	-3.905,4	0,0	-1.500,0	-5.405,4
019.Casa e assetto urbanistico	-2.710,5	0,0	0,0	-2.710,5
020.Tutela della salute	0,0	0,0	-12.000,0	-12.000,0
021.Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali e paesaggistici	-65.968,8	-787,5	-800,0	-67.556,3
022.Istruzione scolastica	-123.073,2	-34.183,8	0,0	-157.257,0
023.Istruzione universitaria e formazione post-universitaria	-22.000,0	-17.093,8	0,0	-39.093,8
024.Diritto sociali, politiche sociali e famiglia	-7.595,2	-1.000,0	-15.000,0	-23.595,2
025.Politiche previdenziali	-1.020,0	0,0	0,0	-1.020,0
026.Politiche per il lavoro	-8.030,0	0,0	0,0	-8.030,0
027.Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti	-403.886,8	0,0	0,0	-403.886,8
028.Sviluppo e riequilibrio territoriale	0,0	0,0	0,0	0,0
029.Politiche economico-finanziarie e di bilancio e tutela della finanza pubblica	-74.297,2	-81.792,8	-795.080,0	-951.170,0
030.Giovani e sport	-5.738,0	-10.000,0	0,0	-15.738,0
031.Turismo	-300,0	0,0	0,0	-300,0
032.Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	-179.761,9	-35.748,8	-30.550,0	-246.060,8
033.Fondi da ripartire	-52.575,0	-592.017,9	-1.080.500,0	-1.725.092,9
034.Debito pubblico	0,0	-30.000,0	-355.000,0	-385.000,0
Totale	-2.370.160,2	-1.703.025,7	-3.089.017,9	-7.168.203,8

* in sede di predisposizione del disegno di legge di bilancio, successivi emendamenti e decreto fiscale

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS e sulle risposte fornite dalle amministrazioni

** il Ministero del lavoro comunica ulteriori tagli di 863 mln non previsti nell'allegato delle riduzioni da operare del d.l. 124/2019

2.1.2. Il rilievo dei tagli

Nelle tavole che seguono le riduzioni sono esaminate guardando solo ai tagli che non riguardano fondi da ripartire, spese per interessi o poste correttive e compensative. Una scelta, quella relativa ai fondi, dettata da due ragioni principali: la prima attiene al rilievo effettivo delle riduzioni operate durante la gestione. Esse non costituiscono tagli di risorse, quanto piuttosto la distribuzione di queste ad altri capitoli. Poiché uno degli obiettivi dell'analisi è verificare quanto le riduzioni operate siano confermate nella gestione, la considerazione di tali capitoli rischia di incidere sulla leggibilità dei risultati. In secondo luogo, per le loro stesse caratteristiche (Fondi da

LE SPESE DELLO STATO

ripartire), tali riduzioni rappresentano una sorta di spesa “potenziale”. Come spesso osservato, il taglio sui fondi ancora non intestati ad uno specifico obiettivo difficilmente esercita effetti per intero in termini di contabilità economica. Non sempre, infatti, l’importo dei fondi è già scontato pienamente nel tendenziale, condizione necessaria ad attribuire ad un loro ridimensionamento efficacia quale mezzo di copertura.

Oltre a queste si è scelto di non considerare anche le variazioni legate alla spesa per interesse. Esse derivano da fenomeni che prescindono dalla gestione dei tagli alla spesa e dipendono dall’andamento dei tassi di interesse sul debito. Inoltre, non sono stati esaminati i tagli riconducibili a poste correttive e compensative che più si prestano a scelte discrezionali: si tratta in prevalenza di restituzioni di imposte o compensazioni di crediti.

Una ulteriore avvertenza è necessaria. Come gli scorsi anni, per valutare la conferma nella gestione dei tagli operati si assume come importo base lo stanziamento iniziale dell’anno, ma al lordo dei tagli operati con la legge di bilancio. Una scelta semplificata che mira a concentrare l’attenzione su quanto disposto nella gestione e trascura ciò che è assunto in fase di costruzione del bilancio per considerare nella definizione degli stanziamenti nuove occorrenze o eventuali “adeguamenti al fabbisogno”.

TAVOLA 34

IL “RILIEVO DEI TAGLI” PER AMMINISTRAZIONI

Amministrazioni	<i>(in migliaia)</i>							
	Stanziamenti iniziali prima dei tagli		Stanziamenti iniziali dei capitoli tagliati		(B)/ (A)	Tagli complessivi netti		(C)/ (B)
	(A)	%	(B)	%		(C)	%	
Affari esteri e della cooperazione internazionale	2.791.777,5	0,6	926.398,2	2,9	33,2	-85.509,3	2,7	9,2
Ambiente e tutela del territorio e del mare	829.833,3	0,2	67.728,6	0,2	8,2	-5.603,0	0,2	8,3
Beni e attività culturali e turismo	2.775.808,7	0,6	340.696,7	1,1	12,3	-68.367,9	2,1	20,1
Difesa	21.016.654,6	4,6	1.484.922,2	4,6	7,1	-245.035,2	7,6	16,5
Economia e finanze	197.488.534,4	43,0	5.453.404,8	16,9	2,8	-1.593.566,7	49,7	29,2
Giustizia	8.568.481,6	1,9	1.608.519,3	5,0	18,8	-46.900,4	1,5	2,9
Infrastrutture e trasporti	11.082.599,4	2,4	505.912,8	1,6	4,6	-228.133,0	7,1	45,1
Interno	25.281.474,0	5,5	6.037.563,9	18,7	23,9	-473.183,8	14,8	7,8
Istruzione, università e ricerca	59.489.124,9	13,0	14.003.124,1	43,4	23,5	-177.243,3	5,5	1,3
Lavoro e politiche sociali	122.992.057,1	26,8	96.700,9	0,3	0,1	-27.244,5	0,9	28,2
Politiche agricole alimentari e forestali e turismo	914.349,3	0,2	357.761,5	1,1	39,1	-24.516,6	0,8	6,9
Salute	1.610.648,7	0,4	149.169,1	0,5	9,3	-12.125,0	0,4	8,1
Sviluppo economico	4.510.647,5	1,0	1.204.655,7	3,7	26,7	-217.686,2	6,8	18,1
totale complessivo*	459.351.991,0	100,0	32.236.557,9	100,0	7,0	-3.205.114,9	100,0	9,9

* al netto degli interessi, delle poste correttive e compensative e dei fondi da ripartire in gestione

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Le riduzioni (al netto di quelle operate su fondi, interessi e poste compensative) sono nel complesso pari a 3.205 milioni. Nella tavola 35 se ne ricostruisce la distribuzione per categoria economica: è interessata da riduzioni il 7 per cento della spesa complessiva. Un dato medio che nasconde andamenti diversi tra categorie: sono più elevate le quote relative agli “Investimenti fissi lordi” (34,6 per cento), ai “Contributi agli investimenti ad imprese” (24,3 per cento), ai “Consumi intermedi” (30,7 per cento) e ai “Trasferimenti correnti a estero” (22,6 per cento); sotto media tutte le altre, fatta eccezione per i “Trasferimenti alle famiglie e istituzioni sociali private” in cui la spesa interessata è del 14,1 per cento.

Il taglio proposto è in media del 9,9 per cento. Più elevate le quote nel caso dei Trasferimenti correnti a famiglie e all’estero (rispettivamente il 22 e il 32,3 per cento) e soprattutto nei contributi agli investimenti alle imprese (il 48,9 per cento), categoria che da sola costituisce oltre il 39 per cento dei tagli complessivi. Più limitata l’incidenza delle riduzioni sui Trasferimenti correnti alle Amministrazioni pubbliche e ai consumi intermedi (il 2,9 e l’8,3 per cento).

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

TAVOLA 35

IL "RILIEVO DEI TAGLI" PER CATEGORIE ECONOMICHE

(in migliaia)

categorie economiche	Stanziam. iniziali prima dei tagli		Stanziam. iniziali dei capitoli tagliati		(B)/(A)	Tagli complessivi netti		(C)/(B)
	(A)	%	(B)	%		(C)	%	
Redditi da lavoro dipendente	93.498.598,1	20,4	6.187.294,1	19,2	6,6	-132.974,0	4,1	2,1
Consumi intermedi	13.013.140,1	2,8	3.990.514,3	12,4	30,7	-329.901,3	10,3	8,3
Imposte pagate sulla produzione	4.985.038,9	1,1	1.168.672,3	3,6	23,4	-501,5	0,0	0,0
Trasferimenti correnti ad AA.PP.	261.939.979,5	57,0	12.658.443,6	39,3	4,8	-361.074,5	11,3	2,9
Trasferimenti correnti a famiglie e istituzioni sociali private	15.769.391,1	3,4	2.229.315,1	6,9	14,1	-489.735,0	15,3	22,0
Trasferimenti correnti a imprese	10.111.094,6	2,2	616.275,2	1,9	6,1	-199.095,1	6,2	32,3
Trasferimenti correnti a estero	1.603.663,8	0,3	363.151,5	1,1	22,6	-37.326,0	1,2	10,3
Risorse proprie Unione europea	18.350.000,0	4,0	50.000,0	0,2	0,3	-15.000,0	0,5	30,0
Investimenti fissi lordi e acquisti di terreni	5.371.484,6	1,2	1.859.183,1	5,8	34,6	-258.562,1	8,1	13,9
Contributi agli investimenti ad Amministrazioni pubbliche	20.201.343,8	4,4	549.146,2	1,7	2,7	-127.923,3	4,0	23,3
Contributi agli investimenti ad imprese	10.530.870,9	2,3	2.561.062,4	7,9	24,3	-1.252.000,0	39,1	48,9
Contributi agli investimenti a famiglie e istituzioni sociali private	261.215,1	0,1	2.500,0	0,0	1,0	-22,1	0,0	0,9
Contributi agli investimenti a estero	464.947,0	0,1		0,0	0,0		0,0	
Acquisizioni di attività finanziarie	3.251.223,5	0,7	1.000,0	0,0	0,0	-1.000,0	0,0	100,0
Totale complessivo*	459.351.991,0	100,0	32.236.557,9	100,0	7,0	-3.205.114,9	100,0	9,9

* al netto degli interessi, delle poste correttive e compensative e dei fondi da ripartire in gestione

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

TAVOLA 36

IL "RILIEVO DEI TAGLI" PER MISSIONE

(in migliaia)

Missioni	Stanziam. iniziali prima dei tagli		Stanziam. iniziali dei capitoli tagliati		(B)/(A)	Tagli complessivi netti		(C)/(B)
	(A)	%	(B)	%		(C)	%	
001. Organi costituzionali, a rilevanza costituzionale e Presidenza del Consiglio dei ministri	2.286.326,0	0,5	6.892,4	0,0	0,3	-186,8	0,0	2,7
002. Amministrazione generale e supporto alla rappresentanza generale di Governo e dello Stato sul territorio	609.919,4	0,1	51.311,0	0,2	8,4	-332,9	0,0	0,6
003. Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali	116.914.049,6	25,5	2.536.413,9	7,9	2,2	-59.654,4	1,9	2,4
004. L'Italia in Europa e nel mondo	24.551.203,8	5,3	976.398,2	3,0	4,0	-100.509,3	3,1	10,3
005. Difesa e sicurezza del territorio	19.417.693,9	4,2	1.366.342,2	4,2	7,0	-235.035,2	7,3	17,2
006. Giustizia	8.774.629,2	1,9	1.631.759,1	5,1	18,6	-51.380,1	1,6	3,1
007. Ordine pubblico e sicurezza	11.152.249,8	2,4	978.562,1	3,0	8,8	-11.314,6	0,4	1,2
008. Soccorso civile	4.798.054,0	1,0	276.757,5	0,9	5,8	-2.165,9	0,1	0,8
009. Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca	846.057,5	0,2	351.474,3	1,1	41,5	-24.003,9	0,7	6,8
010. Energia e diversificazione delle fonti energetiche	235.749,9	0,1	31.521,2	0,1	13,4	-16.135,0	0,5	51,2
011. Competitività e sviluppo delle imprese	22.857.989,9	5,0	2.189.517,0	6,8	9,6	-678.102,8	21,2	31,0
012. Regolazione dei mercati	43.483,7	0,0	1.000,0	0,0	2,3	-1.000,0	0,0	100,0
013. Diritto alla mobilità e sviluppo dei sistemi di trasporto	12.020.660,7	2,6	1.054.351,6	3,3	8,8	-805.737,0	25,1	76,4
014. Infrastrutture pubbliche e logistica	2.446.877,9	0,5	27.158,2	0,1	1,1	-18.390,3	0,6	67,7
015. Comunicazioni	743.426,7	0,2	67.741,1	0,2	9,1	-2.862,3	0,1	4,2
016. Commercio internazionale ed internazionalizzazione del sistema produttivo	264.244,0	0,1		0,0	0,0	0,0	0,0	
017. Ricerca e innovazione	3.416.545,5	0,7	125.918,6	0,4	3,7	-100.154,6	3,1	79,5
018. Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	1.179.708,4	0,3	66.187,6	0,2	5,6	-5.405,4	0,2	8,2
019. Casa e assetto urbanistico	315.789,2	0,1	50.000,0	0,2	15,8	-2.710,5	0,1	5,4
020. Tutela della salute	1.290.064,5	0,3	148.158,7	0,5	11,5	-12.000,0	0,4	8,1
021. Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali e paesaggistiche	2.660.894,3	0,6	334.474,5	1,0	12,6	-67.556,3	2,1	20,2
022. Istruzione scolastica	48.373.167,1	10,5	6.798.593,8	21,1	14,1	-136.193,1	4,2	2,0
023. Istruzione universitaria e formazione post-universitaria	8.336.788,1	1,8	7.201.973,4	22,3	86,4	-39.093,8	1,2	0,5
024. Diritti sociali, politiche sociali e famiglia	32.785.694,9	7,1	254.171,2	0,8	0,8	-23.595,2	0,7	9,3
025. Politiche previdenziali	92.380.417,4	20,1	12.811,9	0,0	0,0	-1.020,0	0,0	8,0
026. Politiche per il lavoro	10.501.215,1	2,3	21.938,7	0,1	0,2	-8.030,0	0,3	36,6
027. Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti	3.777.816,7	0,8	2.153.738,0	6,7	57,0	-403.875,1	12,6	18,8
028. Sviluppo e riequilibrio territoriale	6.374.732,2	1,4		0,0	0,0		0,0	
029. Politiche economico-finanziarie e di bilancio e tutela della finanza pubblica	11.964.272,8	2,6	1.498.318,6	4,6	12,5	-134.924,5	4,2	9,0
030. Giovani e sport	690.717,0	0,2	247.295,9	0,8	35,8	-14.653,8	0,5	5,9
031. Turismo	44.632,5	0,0	4.567,6	0,0	10,2	-300,0	0,0	6,6
032. Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	2.970.792,7	0,6	331.822,5	1,0	11,2	-27.057,3	0,8	8,2
033. Fondi da ripartire	1.941.114,3	0,4	354.387,1	1,1	18,3	-136.734,7	4,3	38,6
034. Debito pubblico	2.385.012,0	0,5	1.085.000,0	3,4	45,5	-85.000,0	2,7	7,8
Totale complessivo*	459.351.991,0	100,0	32.236.557,9	100,0	7,0	-3.205.114,9	100,0	9,9

* al netto degli interessi, delle poste correttive e compensative e dei fondi da ripartire in gestione

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

LE SPESE DELLO STATO

La difficoltà di ottenere risparmi ulteriori è alla base del forte aumento del numero dei capitoli/pg. di spesa soggetti a tagli, ancorché per importi anche limitati. Sono cinque le missioni che si vedono interessate da riduzioni oltre il 36 per cento della spesa complessiva prevista. Si tratta delle missioni “Agricoltura e politiche agroalimentari e pesca”, “Istruzione universitaria”, “Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti”, “Giovani e sport” e “Debito pubblico”.

Molto diversi gli andamenti registrati in alcune missioni anche a ragione della difficoltà di ottenere risparmi ulteriori rispetto alle misure disposte negli ultimi anni: per quanto riguarda l’“Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti”, ad esempio, i tagli operati interessano il 57 per cento delle somme stanziare per questa finalità di cui sono previsti riduzioni di poco meno del 19 per cento. Impegnativi anche i tagli per l’“Energia e diversificazione energetica” (13,4 per cento della spesa finale prevista di cui si riduce l’ammontare del 51,2 per cento) e, per altro verso, la “Ricerca e innovazione” con interessati solo il 3,7 degli importi ma per tagli di poco inferiori all’80 per cento o, di converso, l’“Istruzione universitaria”, dove la spesa interessata è di oltre l’86,4 per cento ma il taglio è dello 0,5 per cento.

2.1.3. I tagli nella gestione

Le variazioni disposte nella gestione hanno solo in parte confermato la dimensione dei tagli: i capitoli interessati a consuntivo presentano nel complesso riduzioni, rispetto al bilancio iniziale, di 2.751 milioni contro i 3.205 previsti. Gli scostamenti rispetto all’obiettivo sono pari a 619 milioni in parte compensati da riduzioni più consistenti di alcune voci di spesa rispetto a quelle programmate.

TAVOLA 37

(in migliaia)

categorie economiche	Stanziamenti iniziali dei capitoli tagliati		Tagli complessivi netti		(C)/(B)	Stanziamenti definitivi dei capitoli tagliati (C)	Differenza (= tagli inferiori al programmato) (D)	var def/ini (C)/(A)+(B)	Taglio operato (E)
	(A)	%	(B)	%					
Redditi da lavoro dipendente	6.187.294,1	19,2	-132.974,0	4,1	2,1	6.175.545,6	-121.225,5	2,0	-11.748,5
Consumi intermedi	3.990.514,3	12,4	-329.901,3	10,3	8,3	3.705.051,4	-44.438,5	1,2	-285.462,9
Imposte pagate sulla produzione	1.168.672,3	3,6	-501,5	0,0	0,0	1.172.499,0	-4.328,3	0,4	3.826,8
Trasferimenti correnti ad Amministrazioni pubbliche	12.658.443,6	39,3	-361.074,5	11,3	2,9	12.306.858,2	-9.489,1	0,1	-351.585,4
Trasferimenti correnti a famiglie e istituzioni sociali private	2.229.315,1	6,9	-489.735,0	15,3	22,0	1.663.534,3	76.045,9	-4,4	-565.780,9
Trasferimenti correnti a imprese	616.275,2	1,9	-199.095,1	6,2	32,3	380.180,1	37.000,0	-8,9	-236.095,1
Trasferimenti correnti a estero	363.151,5	1,1	-37.326,0	1,2	10,3	298.619,4	27.206,0	-8,3	-64.532,1
Risorse proprie Unione europea	50.000,0	0,2	-15.000,0	0,5	30,0	35.000,0	0,0	0,0	-15.000,0
Investimenti fissi lordi e acquisti di terreni	1.859.183,1	5,8	-258.562,1	8,1	13,9	1.892.273,9	-291.652,9	18,2	33.090,8
Contributi agli investimenti ad Amministrazioni pubbliche	549.146,2	1,7	-127.923,3	4,0	23,3	396.328,9	24.894,1	-5,9	-152.817,3
Contributi agli investimenti ad imprese	2.561.062,4	7,9	-1.252.000,0	39,1	48,9	1.457.362,4	-148.300,0	11,3	-1.103.700,0
Contributi agli investimenti a famiglie e istituzioni sociali private	2.500,0	0,0	-22,1	0,0	0,9	2.477,9	0,0	0,0	-22,1
Contributi agli investimenti a estero		0,0		0,0			0,0		0,0
Acquisizioni di attività finanziarie	1.000,0	0,0	-1.000,0	0,0	100,0	0,0	0,0		-1.000,0
Totale complessivo*	32.236.557,9	100,0	-3.205.114,9	100,0	9,9	29.485.731,2	-454.288,3	1,6	-2.750.826,7

* al netto degli interessi, delle poste correttive e compensative e dei fondi da ripartire in gestione

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Guardando alla classificazione economica le deviazioni più rilevanti riguardano gli “Investimenti” e i “Contributi agli investimenti ad imprese”: nel primo caso le variazioni disposte nella gestione hanno annullato le riduzioni previste (a fronte di tagli per 258,6 milioni la spesa a consuntivo è stata superiore di poco meno di 292 milioni), nel secondo caso la riduzione è stata solo parziale (del 12 per cento), determinando una crescita della spesa di 148,3 milioni rispetto all’obiettivo. Nel caso degli investimenti, l’annullamento delle misure di contenimento è pressoché totalmente dovuto alle spese per costruzione e acquisizione di impianti e sistemi di difesa e ad impianti, armamenti, attrezzature e sistemi informatici del Ministero dell’interno.

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

Le eccedenze nei “Contributi agli investimenti ad imprese” riguardano il Fondo competitività, gli importi per l’acquisizione di unità navali FREMM e per i crediti di imposta.

Lo stesso accade nel caso dei “Redditi da lavoro” e dei “Consumi intermedi”. Per i Redditi, i tagli operati sono stati sostanzialmente reintegrati durante la gestione (si tratta di maggiori oneri per competenze del personale della Giustizia e dell’Istruzione). Minore è invece il recupero nel caso dei Consumi, solo 44 milioni oltre il risultato preventivato. Un andamento che sottende maggiori spese per circa 100 milioni di 4 Amministrazioni (57 milioni dell’interno, 21 degli esteri e 14 di istruzione e lavoro) compensate, in parte, da maggiori risparmi delle altre strutture.

Risultano ancora maggiori invece i risparmi ottenuti nel caso dei Trasferimenti alle famiglie (aumenta di poco meno di 100 milioni il taglio ai fondi per l’accoglienza in favore degli stranieri) e alle imprese (si amplia il risparmio degli interessi da corrispondere alla Cassa depositi e prestiti).

TAVOLA 38

(in migliaia)

Missioni	Stanziammenti iniziali dei capitoli tagliati		Tagli complessivi netti		(B)/(A)	Stanziammenti definitivi dei capitoli tagliati	Differenza (- = tagli inferiori al programmato)	var def/ini	Taglio operato
	(A)	%	(B)	%					
001. Organi costituzionali, a rilevanza costituzionale e PCM	6.892,4	0,0	-186,8	0,0	2,7	6.705,6	0,0	0,0	-186,8
002. Amministrazione generale e supporto alla rappresentanza generale di Governo e dello Stato sul territorio	51.311,0	0,2	-332,9	0,0	0,6	58.643,6	-7.665,5	15,0	7.332,6
003. Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali	2.536.413,9	7,9	-59.654,4	1,9	2,4	2.421.795,2	54.964,3	-2,2	-114.618,7
004. L'Italia in Europa e nel mondo	976.398,2	3,0	-100.509,3	3,1	10,3	907.153,8	-31.264,9	3,6	-69.244,4
005. Difesa e sicurezza del territorio	1.366.342,2	4,2	-235.035,2	7,3	17,2	1.248.076,7	-116.769,6	10,3	-118.265,6
006. Giustizia	1.631.759,1	5,1	-51.380,1	1,6	3,1	1.642.790,6	-62.411,7	3,9	11.031,6
007. Ordine pubblico e sicurezza	978.562,1	3,0	-11.314,6	0,4	1,2	1.052.632,6	-85.385,1	8,8	74.070,5
008. Soccorso civile	276.757,5	0,9	-2.165,9	0,1	0,8	344.688,8	-70.097,2	25,5	67.931,3
009. Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca	351.474,3	1,1	-24.003,9	0,7	6,8	327.553,4	-83,0	0,0	-23.920,9
010. Energia e diversificazione delle fonti energetiche	31.521,2	0,1	-16.135,0	0,5	51,2	15.386,2	0,0	0,0	-16.135,0
011. Competitività e sviluppo delle imprese	2.189.517,0	6,8	-678.102,8	21,2	31,0	1.663.600,5	-152.186,4	10,1	-525.916,5
012. Regolazione dei mercati	1.000,0	0,0	-1.000,0	0,0	100,0	0,0	0,0		-1.000,0
013. Diritto alla mobilità e sviluppo dei sistemi di trasporto	1.054.351,6	3,3	-805.737,0	25,1	76,4	245.588,0	3.026,6	-1,2	-808.763,7
014. Infrastrutture pubbliche e logistica	27.158,2	0,1	-18.390,3	0,6	67,7	8.767,9	0,0	0,0	-18.390,3
015. Comunicazioni	67.741,1	0,2	-2.862,3	0,1	4,2	64.878,8	0,0	0,0	-2.862,3
016. Commercio internazionale ed internazionalizzazione del sistema produttivo		0,0	0,0	0,0			0,0		0,0
017. Ricerca e innovazione	125.918,6	0,4	-100.154,6	3,1	79,5	760,5	25.003,5	-97,0	-125.158,1
018. Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	66.187,6	0,2	-5.405,4	0,2	8,2	60.368,7	413,5	-0,7	-5.818,9
019. Casa e assetto urbanistico	50.000,0	0,2	-2.710,5	0,1	5,4	47.289,5	0,0	0,0	-2.710,5
020. Tutela della salute	148.158,7	0,5	-12.000,0	0,4	8,1	135.055,7	1.103,0	-0,8	-13.103,0
021. Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali e paesaggistici	334.474,5	1,0	-67.556,3	2,1	20,2	260.884,4	6.033,9	-2,3	-73.590,1
022. Istruzione scolastica	6.798.593,8	21,1	-136.193,1	4,2	2,0	6.785.142,0	-122.741,2	1,8	-13.451,9
023. Istruzione universitaria e formazione post-universitaria	7.201.973,4	22,3	-39.093,8	1,2	0,5	7.171.459,7	-8.580,0	0,1	-30.513,8
024. Diritti sociali, politiche sociali e famiglia	254.171,2	0,8	-23.595,2	0,7	9,3	243.102,5	-12.526,5	5,4	-11.068,7
025. Politiche previdenziali	12.811,9	0,0	-1.020,0	0,0	8,0	11.791,9	0,0	0,0	-1.020,0
026. Politiche per il lavoro	21.938,7	0,1	-8.030,0	0,3	36,6	14.785,5	-876,8	6,3	-7.153,2
027. Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti	2.153.738,0	6,7	-403.875,1	12,6	18,8	1.712.154,0	37.708,9	-2,2	-441.584,0
028. Sviluppo e riequilibrio territoriale		0,0		0,0			0,0		0,0
029. Politiche economico-finanziarie e di bilancio e tutela della finanza pubblica	1.498.318,6	4,6	-134.924,5	4,2	9,0	1.317.914,8	45.479,2	-3,3	-180.403,8
030. Giovani e sport	247.295,9	0,8	-14.653,8	0,5	5,9	246.762,5	-14.120,4	6,1	-533,4
031. Turismo	4.567,6	0,0	-300,0	0,0	6,6	4.267,6	0,0	0,0	-300,0
032. Servizi istituzionali e generali AAPP	331.822,5	1,0	-27.057,3	0,8	8,2	292.625,0	12.140,2	-4,0	-39.197,5
033. Fondi da ripartire	354.387,1	1,1	-136.734,7	4,3	38,6	173.135,4	44.517,0	-20,5	-181.251,6
034. Debito pubblico	1.085.000,0	3,4	-85.000,0	2,7	7,8	999.970,0	30,0	0,0	-85.030,0
Totale complessivo*	32.236.557,9	100,0	-3.205.114,9	100,0	9,9	29.485.731,2	-454.288,3	1,6	-2.750.826,7

* al netto degli interessi, delle poste correttive e compensative e dei fondi da ripartire in gestione
Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

LE SPESE DELLO STATO

Sono essenzialmente 6 le missioni che presentano nei capitoli/pg. interessati un livello di stanziamento che eccede l'importo iniziale (prima dei tagli). Si tratta inevitabilmente (viste le variazioni evidenziate sopra) della "Difesa e della sicurezza del territorio", dell'"Ordine pubblico e sicurezza", del "Soccorso civile", della "Competitività e sviluppo delle imprese" e dell'"Istruzione scolastica" "Diritto alla mobilità".

Si rinforza il taglio che incide sulla Ricerca e innovazione. Si tratta del fondo presso il Ministero dell'economia e le finanze per interventi sul capitale immateriale. Anche la missione "Immigrazione" vede rafforzate le riduzioni di fondi rispetto a quanto programmato. Tuttavia, l'ulteriore taglio operato delle spese per i servizi di accoglienza è in parte compensato dalla crescita della spesa, tra i capitoli/pg inclusi tra quelli oggetto di taglio, di quella per il Fondo per le politiche di asilo e per le attrezzature e gli immobili.

2.1.4. Una valutazione dei risultati

Nel 2019 una parte significativa dei tagli operati (al netto di quelli a fondi e oneri per interessi) è stata reintegrata nel corso della gestione (circa il 14 per cento). Ciò è indice della difficoltà di tenuta degli obiettivi dopo anni di progressive riduzioni degli stanziamenti; difficoltà ravvisate nel corso dell'istruttoria anche in relazione al mantenimento dei risultati ottenuti con i tagli disposti con il dPCM 2018. Va rilevato poi come la parte più significativa di tali reintegri riguardi la spesa per investimenti e per contributi alle imprese di cui a livello complessivo si puntava ad ottenere una ripresa.

Sono tutti segnali della difficoltà di ottenere dalle riduzioni basate su tagli al margine duraturi risparmi di spesa e, come spesso osservato dalla Corte, della necessità che essi siano sostituiti da misure strutturali volte a ripensare le ragioni di alcuni interventi fino, al limite, ad agire sul perimetro dell'azione pubblica.

A prescindere dalla difficoltà di proporre una valutazione dei risultati di misure come quelle che prevedono riduzioni delle dotazioni del bilancio finanziario, perché queste si traducano in effettivi risparmi di spesa, rilevanti in termini economici (e di contabilità nazionale), è sempre più necessario che corrispondano a puntuali revisioni dei fabbisogni e non siano semplici tagli di risorse aventi un impatto sul deficit solo nominalistico e temporaneo.

Se l'obiettivo è ottenere anno per anno un certo livello di spesa incidendo sui tempi di realizzazione degli interventi, al più allungandone la realizzazione effettiva (ma irrigidendo progressivamente i bilanci futuri), è sicuramente più efficace affidarsi (ma distorcendone l'obiettivo) ad un processo di riforma come quello avviato che impone per l'assunzione di un impegno una attenta valutazione della compatibilità dello stesso con le disponibilità di cassa. Ma questo, a prescindere dal non poter sostituire l'assunzione di chiare scelte in termini di priorità, ha un sicuro impatto sulla spesa in conto capitale e meno si presta a sostituire scelte da assumere sul fronte corrente.

Nel prossimo futuro la necessità di rendere compatibili necessità di spesa e rientro del disavanzo (e del debito) richiederà l'assunzione di nuove scelte di revisione della spesa. Tutto ciò riporta alle ragioni che negli anni scorsi avevano portato alle scelte assunte con la legge 196/2009.

Con l'articolo 22-*bis* si mirava ad integrare il processo di revisione della spesa nel ciclo di bilancio dello Stato; a rafforzare il raccordo del processo di formazione del disegno di legge di bilancio con la programmazione inserita nel DEF; ad anticipare l'apertura della fase di formazione del bilancio con ciò rendendo più semplice superare un approccio basato sulla spesa storica nelle allocazioni delle risorse; a rendere più agevole il percorso di revisione della spesa. L'individuazione delle misure di correzione in anticipo rispetto alla sessione di bilancio doveva consentire poi di rendere più intellegibile il processo di revisione della spesa, mettendo in condizione di attuare un costante monitoraggio dei risultati attesi e delle difficoltà di attuazione.

La Corte aveva valutato positivamente l'adozione di tale procedura pur sottolineandone, in alcuni casi, la fragilità nel riuscire a tradursi in un risultato effettivo in termini di miglioramento dei conti, nel ripetersi di tagli anche fuori dalla procedura prevista e a fine esercizio e nella spesso

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

forte frantumazione degli interventi dovute alla difficoltà di individuare riduzioni frutto di scelte sostanziali. Una frammentazione e una disorganicità che hanno pesato anche, con ogni probabilità, sulla scelta di non riattivare negli anni successivi tale procedura. Se ciò risultava giustificato per il 2019, per l'allungarsi dei tempi per la formazione del nuovo governo che aveva ridotto i tempi di tale definizione, lo stesso non può dirsi per il 2020 in cui tale scelta si è ripetuta.

La difficoltà delle scelte che si dovranno assumere, più che la sola vigenza della norma ne consiglierebbe il recupero per un ordinato ed efficace processo di razionalizzazione della spesa.

2.2. Le misure di razionalizzazione degli acquisti di beni e servizi

Il Programma di razionalizzazione degli acquisti delle pubbliche Amministrazioni⁸, nonostante le criticità e la stasi sostanziale registrata nell'ultimo biennio, ha mantenuto ed anzi accresciuto la sua centralità nell'ambito delle politiche di razionalizzazione della spesa pubblica. La legge di bilancio per il 2020 ha infatti aumentato sensibilmente il raggio d'azione della Consip e, all'inizio dell'anno, l'emergenza epidemiologica determinata dalla diffusione del virus Covid-19 ha ulteriormente incentivato le iniziative di centralizzazione. Con provvedimento del Capo del Dipartimento della Protezione civile del 2 marzo 2020 l'amministratore delegato di Consip è stato nominato "soggetto attuatore" per le attività di acquisto connesse all'emergenza sanitaria⁹, mentre il recentissimo "piano per il rilancio" (Iniziativa per il rilancio "Italia 2020-2022") prodotto dal Comitato di esperti in materia economica e sociale, istituito presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, con osservazioni non dissimili da quelle più volte formulate dalla Corte in tema di acquisti e, più in generale, di contratti pubblici, ha sottolineato come occorra "Promuovere l'e-procurement a tutti i livelli attraverso l'aggregazione delle stazioni appaltanti per raggiungere la soglia minima e la professionalità adeguata, attivando tutte le leve normative e operative necessarie"¹⁰.

Come accennato, la situazione in precedenza era risultata meno favorevole alle iniziative di centralizzazione della spesa che la normativa aveva semmai cercato di circoscrivere. La legge di bilancio per il 2018 (legge 27 dicembre 2017, n. 205) si era infatti limitata a mettere ordine nel settore della pulizia per le scuole¹¹ riducendo, al contempo, di circa 4 milioni annui i corrispettivi erogati dal MEF in favore Consip¹², mentre, la legge di bilancio per il 2019 (legge 30 dicembre 2018, n. 145) aveva previsto l'elevazione da 1.000 a 5.000 euro della soglia al di sotto della quale non sussiste l'obbligo di fare ricorso agli strumenti Consip (art. 1, comma 130), la

⁸ Il Programma di razionalizzazione acquisti della PA è stato introdotto per le Amministrazioni dello Stato, con l'art. 26 della legge 23 dicembre 1999, n. 488.

⁹ Secondo quanto reso noto da Consip sul proprio sito, al 5 giugno 2020, sono 3.214 i ventilatori polmonari resi disponibili dalla società, di cui 2.021 per terapia intensiva e 1.193 per terapia sub-intensiva, pari al 70 per cento dei 4.608 ventilatori resi disponibili da Protezione Civile. Anche grazie alla collaborazione con Ministero degli affari esteri, Guardia di Finanza e Agenzia delle Dogane - sono stati inoltre stati consegnati: 5.997 monitor multiparametrici; 8.595 pompe infusionali e peristaltiche; 147.910 tubi endotracheali; 59.505 caschi cpap, niv, maschere *total face*. Inoltre, i fornitori hanno inviato direttamente presso la centrale operativa della Protezione Civile di Roma 10,8 milioni di mascherine chirurgiche, ffp2 e ffp3 e 25,3 milioni di dispositivi di protezione tra guanti, camici, visiere, occhiali e tute.

¹⁰ Il Comitato, tra l'altro, evidenzia come l'Italia presenti un ritardo nell'impiego delle tecnologie informatiche nell'intero ciclo del *procurement* (aggiudicazione ed esecuzione degli appalti) che incide sulla qualità degli appalti, e come, a fronte di una stessa disciplina, esistano profonde differenze tra stazioni appaltanti, per competenze e mezzi a disposizione. Secondo il Comitato, pertanto, oltre ad un'estesa digitalizzazione delle procedure di gara e ad una estesa condivisione delle basi dati, occorre favorire l'aggregazione della domanda e appalti congiunti per ottenere risparmi e mettere a frutto la specializzazione e le competenze acquisite in materia da alcune stazioni appaltanti obbligando le stazioni appaltanti meno qualificate a ricorrere a centrali di committenza e stazioni qualificate per gare sopra soglia. Anche il Comitato, come sostenuto dalla Corte nelle relazioni degli ultimi anni e in alcune audizioni parlamentari, individua la necessità, come obiettivo di medio periodo, di una revisione dell'architettura istituzionale del settore, da raggiungere "professionalizzando le stazioni appaltanti e sviluppando gli istituti di centralizzazione della committenza".

¹¹ Regolando le situazioni in cui le convenzioni erano scadute e affidando contestualmente alla stessa Consip l'espletamento delle procedure di gara per i servizi di pulizia e degli altri servizi ausiliari delle scuole mediante convenzione quadro (art. 1, comma 687, legge 27.12.2017, n. 205).

¹² Cfr. art. 1, commi 691 – 695, della legge di bilancio per il 2018.

LE SPESE DELLO STATO

reinternalizzazione dei servizi di pulizia e ausiliari delle istituzioni scolastiche (art. 1, comma 760), la riduzione delle risorse attribuite alla Consip e destinate ad attività di supporto alle amministrazioni nel settore dell'*information technology* con un taglio di 2,7 milioni a partire dal 2019 (comma 770)¹³ e la riduzione a non più di 1 milione del corrispettivo versato alla Consip per le attività svolte dalla ex SICOT S.r.l. (art. 1, comma 776)¹⁴. La legge n. 55 del 2019, di conversione del decreto-legge n. 32 del 2019 (c.d. "sblocca-cantieri"), ha poi sospeso, a titolo sperimentale e fino al 31 dicembre 2020, l'obbligo per i Comuni non capoluogo di Provincia di centralizzare le procedure, con riferimento a quanto previsto dall'art. 37, comma 4, del Codice dei contratti.

Rispetto a tale quadro di minor favore, l'attività di Consip, nei fatti, è stata ridimensionata solo in termini relativi. Infatti, secondo quanto riferito dal MEF già in occasione della relazione dello scorso anno, nel 2018 si è registrata una flessione nel numero dei contratti attivati dai Ministeri, ma il loro valore è complessivamente aumentato (220.909 contratti attivati contro i 204.747 del 2017, per un ammontare di oltre 2 miliardi nel 2018 rispetto agli 1,7 miliardi circa del 2017), mentre nel 2019 il dato è ulteriormente migliorato grazie all'attivazione di 236.357 contratti, per un valore di 2,8 miliardi¹⁵.

Con la legge di bilancio per il 2020 il legislatore ha invertito la tendenza puntando sull'attività della Consip che consolida, sul piano strategico, il suo ruolo di centrale unica di committenza nazionale nel sistema degli acquisti pubblici. Il perimetro delle attività della Società è stato allargato, ampliando ulteriormente gli obblighi di ricorso agli strumenti messi a disposizione dal Programma di razionalizzazione e i compiti ad essa affidati. Detti compiti – secondo previsioni di legge la cui concreta attuazione dovrà essere verificata nei fatti – sembrerebbero andare oltre quelli tipici di un ente meramente strumentale rispetto alle sole attività promosse dal Ministero dell'economia e delle finanze, estendendosi a tutto il settore pubblico, con l'instaurazione di un più ampio e diretto dialogo con gli Enti locali in ambito territoriale e l'inclusione nella sfera d'azione della Società dei lavori pubblici e delle concessioni.

Le novità introdotte in gran numero dalla legge di bilancio per il 2020 appaiono estremamente rilevanti e significative, sia per l'importanza di molte delle attività considerate, sia per il loro potenziale valore economico (17,2 miliardi annui il valore stimato dei soli bandi di gara

¹³ Peraltro, per quanto riguarda il settore dell'IT, le gare in ambito SPC (connettività, *cloud*, sistemi gestionali integrati) per servizi che supportano le Amministrazioni nell'attuazione dall'Agenda digitale, è dovuto a Consip il pagamento di un contributo, in attuazione dell'art. 18, comma 3, del d.lgs. 1° dicembre 2009, n. 177 da corrispondere a Consip, ai sensi dell'art. 4, comma 3-*quater*, del d.l. 6 luglio 2012, n. 95, convertito con modificazioni dalla legge 7 agosto 2012 n. 135.

Il calcolo del contributo viene effettuato conformemente all'art. 2 "Contributo dovuto con riferimento ad accordi o contratti quadro" del dPCM 23 giugno 2010:

- per i contratti esecutivi di accordi o contratti quadro di acquisizione di beni e servizi informatici e telematici, il cui corrispettivo non sia superiore ad euro 1.000.000,00: 8 per mille del valore del contratto esecutivo sottoscritto;
- per i contratti esecutivi di accordi o contratti quadro di acquisizione di beni e servizi informatici e telematici, il cui corrispettivo sia superiore ad euro 1.000.000,00: 5 per mille del valore del contratto esecutivo sottoscritto;
- per gli atti aggiuntivi a contratti esecutivi: 3 per mille sull'incremento tra il valore del contratto esecutivo ed il valore dell'atto aggiuntivo.

Il contributo, così come previsto dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 23 giugno 2010, deve essere versato dalle Amministrazioni entro 30 giorni dalla data di sottoscrizione dei contratti. Le Amministrazioni hanno, però, manifestato un certo disagio per l'imposizione di questa ulteriore voce di spesa.

¹⁴ Società *in house* del MEF di supporto al Dipartimento del tesoro per la gestione dei processi di privatizzazione e delle partecipazioni detenute dal Ministero, assorbita dalla Consip sulla base di quanto previsto dall'art. 1, comma 330 della legge 27 dicembre 2013, n. 147 (Legge di stabilità 2014), oggi integrato dal comma 10 in argomento. Da questa previsione, che limita il corrispettivo erogato alla Consip esclusivamente alla spesa lorda sostenuta per il personale impiegato su tali linee di attività, deriverebbe un risparmio annuale di 0,55 milioni a partire dal 2020.

¹⁵ Tanto nel 2018 quanto nel 2019, l'incremento risulta dovuto soprattutto all'aumento degli ordinativi di fornitura emessi sul Mercato elettronico della Pubblica Amministrazione-MePA (210.881 ordinativi nel 2019, 200.498 nel 2018, 178.962 nel 2017). Tuttavia, contrariamente a quanto verificatosi nel 2018 i contratti attivati sulle convenzioni, che storicamente rappresentano il nucleo essenziale delle politiche di centralizzazione degli acquisti, lo scorso anno sono sensibilmente aumentati (dai 20.243 del 2018 ai 24.547 del 2019), ma non sono stati raggiunti i numeri del 2017 (25.644 contratti).

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

per lavori pubblici). In particolare: il comma 581 dell'art. 1 aggiunge le auto di servizio all'elenco delle categorie merceologiche per le quali sussiste l'obbligo del ricorso alle convenzioni e agli altri strumenti Consip; i commi 582 e 587, intervenendo sull'art. 4, comma 3-ter del d.l. n. 95/2012, espandono l'area delle attività affidate alla Consip ai lavori pubblici e alle concessioni di servizi; i commi 583 e 584 rendono obbligatorio, oltre che per le Amministrazioni centrali dello Stato, anche per scuole, università, Enti di previdenza e Agenzie fiscali il ricorso agli accordi quadro e al Sistema dinamico di acquisizione (SDA). Infine, il comma 585 va ad integrare il basilare art. 26, comma 1, della legge n. 488/1999, prevedendo che le convenzioni possano essere stipulate per specifiche categorie di amministrazioni ovvero per specifici ambiti (o enti) territoriali, mentre il comma 586 estende alle convenzioni e agli accordi quadro la tecnica del Sistema dinamico di acquisizione e, per restare in linea con la normativa comunitaria, introduce nella fase dell'appalto specifico il c.d. *stand still period*.

Nelle intenzioni del Ministero dell'economia e delle finanze l'intervento normativo consentirà di ampliare la quota di spesa pubblica gestita attraverso gli strumenti del Programma di razionalizzazione con effetti sui risparmi derivanti dalla riduzione dei prezzi unitari e benefici in termini di efficientamento del processo di acquisizione.

Per quanto riguarda la facoltà per Consip di attivazione di strumenti di acquisto e negoziazione anche nel settore dei lavori pubblici (ulteriori rispetto a quelli della manutenzione), verranno individuati dei possibili ambiti merceologici prioritari o specifiche iniziative di particolare interesse per le PA¹⁶ e verranno avviate interlocuzioni con le Amministrazioni competenti in materia per pianificare eventuali misure di coordinamento. Sempre secondo il Ministero, l'allargamento del perimetro d'azione ai lavori pubblici potrà produrre anche benefici in termini di trasparenza e tracciabilità dei processi di acquisto, maggiore apertura al mercato e vita complessiva.

Per quanto attiene al ricorso obbligatorio per le Amministrazioni statali, le scuole e le Agenzie fiscali agli Accordi Quadro (AQ) stipulati da Consip e allo SDA, i benefici che ne possono derivare sono riconducibili principalmente alla possibile riduzione dei prezzi unitari con riferimento agli AQ e a risparmi in termini di processo con riferimento allo SDA. Relativamente alla possibilità di stipulare convenzioni-quadro per specifiche tipologie di Amministrazioni ovvero per specifici ambiti territoriali, precisa ancora il Ministero, verranno avviate iniziative per l'individuazione di nuovi ambiti merceologici di intervento ovvero di diverse modalità di intervento in ambiti merceologici già inclusi nel Programma, al fine di ampliare "l'offerta" del Programma di razionalizzazione alle PA secondo modalità più flessibili, capaci di coniugare in un unico strumento i vantaggi propri della convenzione-quadro e della gara su delega con l'esigenza di rispondere ai fabbisogni specifici e propri soltanto di alcune Amministrazioni, mentre la possibilità di stipulare convenzioni quadro e accordi quadro come appalti specifici nell'ambito dello SDA comporterà principalmente vantaggi in termini di una semplificazione procedurale per l'aggiudicazione di convenzioni e accordi quadro di Consip e dei Soggetti Aggregatori. Le iniziative previste in relazione alla possibilità per Consip di svolgere procedure per concessioni di servizi nell'ambito del Programma (comma 587) riguardano, infine, l'individuazione di nuovi ambiti di intervento e di fabbisogni specifici per gare su delega.

In conclusione, l'intento delle norme sopra descritte è quello di estendere il Programma di razionalizzazione ad ulteriori merceologie, strategiche per contenuti e importo di spesa associata, finora escluse dall'ambito di operatività di Consip.

Al riguardo, si ritiene di poter esprimere una valutazione positiva rispetto all'allargamento dell'uso di strumenti come gli Accordi Quadro e il Sistema dinamico di acquisizione, che per la loro semplicità e velocità di conclusione dei procedimenti e soprattutto per la maggiore flessibilità e aderenza alle esigenze delle singole Amministrazioni, hanno dato nei fatti miglior prova rispetto alle tradizionali convenzioni quadro e allo stesso MePA.

¹⁶ Il Ministero sottolinea come ciò avverrà attraverso l'analisi dei modelli di intervento di Consip e eventuali adeguamenti alla piattaforma, tenendo peraltro presente che la stessa in modalità c.d. ASP – per quanto attiene agli aspetti di carattere tecnico-operativi – già consente di gestire procedure di gara per lavori e concessioni di servizi.

LE SPESE DELLO STATO

L'allargamento delle attività di Consip anche a lavori pubblici e concessioni di servizi, sembra invece avere un carattere prevalentemente esplorativo (si parla infatti della "facoltà" di Consip di avviare iniziative di approfondimento e studio). Non si può fare a meno di osservare, però, che tali ambiti di attività non solo esulano (anche formalmente) dal tradizionale perimetro dell'attività di acquisizione di beni e servizi gestito dal MEF attraverso la Consip, ma soprattutto si intersecano con competenze ben precise esercitate dal Ministero delle infrastrutture e trasporti (a livello centrale) e dai Provveditorati alle opere pubbliche (a livello territoriale), nonché dall'Agenzia del demanio, che gestiscono le attività in materia di lavori pubblici secondo una programmazione prescritta da norme specifiche¹⁷. Analoghe complessità caratterizzano del resto anche le concessioni di servizi. L'azione di Consip necessita in via preliminare di un efficace coordinamento tra il MEF, la stessa Consip e le citate Amministrazioni centrali o altri enti competenti a livello locale.

Un ulteriore elemento di riflessione, di carattere più generale, deriva dal fatto che, statisticamente, il Programma di razionalizzazione finora è riuscito a coprire molto meno della metà del volume di beni e servizi annualmente acquistati dalle Amministrazioni centrali¹⁸. Ci si chiede, quindi, se le risorse messe a disposizione della Società debbano essere impiegate per aumentare la quota di spesa trattata da Programma relativa a settori merceologici già presenti, ovvero essere dirette ad esplorare la possibilità di allargare il Programma non ad ulteriori categorie merceologiche, ma a materie del tutto nuove in settori di intervento complessi ed articolati, già presidiati da altre Amministrazioni.

Anche se ogni iniziativa diretta a ridurre gli sprechi e a rendere più efficiente la spesa pubblica deve essere positivamente apprezzata, la concreta applicazione, l'esito e le possibili criticità delle disposizioni in parola dovranno perciò essere in futuro attentamente verificati.

Occorre rammentare in proposito che la Corte, pur ravvisando la necessità di mantenere una gestione strategica unitaria del Programma di razionalizzazione degli acquisti¹⁹, si è più volte espressa in favore di una specializzazione delle centrali di committenza pubbliche, ravvisando altresì l'esigenza di un incremento e di una maggiore professionalizzazione in materia di contratti delle risorse tecniche presenti all'interno delle Amministrazioni, da accompagnare, beninteso, ad una seria e concreta riduzione del numero delle stazioni appaltanti²⁰. La normativa in questione,

¹⁷ Qualche dubbio nasce, inoltre, dall'introduzione dello *stand still period* di 35 giorni anche nella fase dell'appalto specifico. Infatti, o la nuova procedura è pienamente e legittimamente bifasica, ed allora non sarebbe necessario un ulteriore periodo di *stand still*, oppure lo SDA – che, si ricorda, nasce solo "*per acquisti di uso corrente (...) così come generalmente disponibili sul mercato*" – non potrebbe essere utilizzato nel caso di convenzioni/accordi quadro. Non è quindi da escludere che l'ampliamento dello SDA alle convenzioni possa essere considerato una deviazione dalle regole vigenti ed essere censurata in sede giurisdizionale.

¹⁸ Va, tuttavia, ricordato che la Corte, almeno per quanto riguarda le Amministrazioni centrali, negli ultimi anni non ha rilevato a consuntivo, sui capitoli di bilancio destinati all'acquisto di beni e servizi, una riduzione di spesa pari a quella preventivata. Inoltre, il costante aumento delle spese per consumi intermedi dimostra che le risorse teoricamente "risparmiate" non vanno a ridurre il disavanzo, ma vengono in realtà destinate a soddisfare ulteriori fabbisogni e ad acquisti al di fuori del sistema, più o meno giustificati.

Del resto, i dati relativi ai risparmi ottenuti/ottenibili dal Programma di razionalizzazione degli acquisti sono, come è noto, frutto rilevazioni e stime della stessa Consip e dell'ISTAT. Da oltre 15 anni, l'ISTAT, per conto del MEF, opera un raffronto fra i prezzi degli acquisti effettuati tramite gli strumenti Consip e quelli effettuati autonomamente dalle Amministrazioni evidenziando risparmi (a vantaggio delle iniziative Consip) che vanno in media dal 10 al 20 per cento. E' da precisare, peraltro, che i costi considerati non sono determinati solo dal prezzo, ma anche dai costi di processo (ivi compresi i costi del personale), dai costi di gara e dai costi da contenzioso, di cui le singole Amministrazioni non devono più farsi carico e gravano esclusivamente sulla stessa Consip.

¹⁹ La centralizzazione degli acquisti è senz'altro un valido strumento di razionalizzazione della spesa in quanto, specie nel caso di settori merceologici altamente standardizzabili, (come ad es. energia, calore, pulizia ecc. e per le grandi forniture) rende possibili rilevanti economie di scala e realizza un opportuno rafforzamento del potere contrattuale dal lato della domanda pubblica.

²⁰ Le Sezioni riunite in sede di controllo si sono già pronunciate su questi temi rilevando, nella relazione sul Rendiconto generale dello Stato dello scorso anno, come la maggior parte delle Amministrazioni non sia in grado di gestire autonomamente procedure di gara ordinarie. Considerazioni non dissimili sono state riproposte dalle Sezioni riunite in sede di controllo in occasione dell'audizione al Parlamento svoltasi nell'ambito dell'"Attività conoscitiva sull'applicazione del d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50 (Codice dei contratti pubblici)" dove, in relazione alle criticità ricorrenti in tema di appalti pubblici si è rilevato come "*tale situazione rende indifferibile un programma di*

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

però, non sembra andare in questa direzione. Al contrario di quanto auspicato, non si è avviata una revisione organica del modello di gestione centralizzata degli acquisti, ma si è confermata l'architettura esistente²¹.

Peraltro, su un piano più strettamente operativo, va dato atto al MEF e alla Consip di essere intervenuti su alcune procedure al fine di renderle più flessibili per rispondere meglio alle esigenze della committenza e di aver proseguito negli sforzi diretti a costituire sperimentalmente un polo "internalizzato" nello stesso MEF, dedicato all'acquisto e al pagamento delle fatture relative ad energia e calore in base a quanto previsto all'art. 1, comma 415, della legge di bilancio 2017, ma l'iniziativa sembra avere una portata limitata e non ha registrato significativi progressi. Nel corso del 2019, infatti, il gruppo di lavoro MEF-Consip a ciò dedicato ha terminato lo studio di fattibilità²² per la definizione del processo e delle funzioni della sperimentazione delle attività di acquirente e pagatore unico contenente le modalità e i relativi tempi di attuazione, nonché le strutture dei Ministeri coinvolte. Tuttavia, ai fini del concreto inizio della sperimentazione risulta necessaria l'adozione di un decreto attuativo, che ne definisca le modalità e i tempi di avvio nonché le strutture ministeriali competenti, di cui fino ad oggi non si è avuta notizia.

Ciò premesso, sulla base delle notizie fornite dal Dicastero competente, nel 2019 il Programma di razionalizzazione, per quanto riguarda i Ministeri, ha fatto registrare i valori riportati nella tavola che segue, in cui viene anche operato un raffronto con i dati comunicati nei due anni precedenti.

TAVOLA 39

VALORI CONNESSI AL PROGRAMMA DI RAZIONALIZZAZIONE

(in milioni)

	2017	2018	2019	Variazione % 2018 su 2017	Variazione % 2019 su 2018
Spesa presidiata Ministeri	6.788	6.859	7.366	+1,05	+ 7,39
Valore a base d'asta Ministeri	2.870	2.870	5.862	0	+104,25
Transato Ministeri (preconsuntivo)	1.688	2.291	2.990	+35,72	+30,51
Erogato Ministeri (preconsuntivo)	1.720	2.008	2.549	+16,74	+26,94
Risparmio indiretto Ministeri (atteso)	550	533	738	- 3,09	+38,46
Risparmio indiretto Ministeri (preconsuntivo)	506	605	738	+19,57	+24,95
Risparmio diretto Ministeri (preconsuntivo)	155	179	164	+15,48	- 2,47

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati del Ministero dell'economia e delle finanze

Gli elementi raccolti evidenziano dati prevalentemente positivi, alcuni dei quali in sensibile aumento rispetto al 2018. Nel dettaglio, la spesa presidiata, che lo scorso anno era aumentata solo dell'1 per cento, cresce di oltre il 7 per cento nel 2019 raggiungendo un valore di oltre 7 miliardi. Il dato, però, non appare particolarmente significativo perché l'aumento della spesa presidiata segnala un accrescimento delle voci di spesa/categorie merceologiche trattate da Consip, ma non si traduce necessariamente in un analogo aumento del numero dei contratti attivati dalle

rafforzamento, professionalizzazione e specializzazione delle risorse umane interne alle pubbliche amministrazioni che operano nel settore degli appalti, in particolare per le figure tecniche. Coerentemente a quanto detto, si richiama inoltre la necessità di procedere all'aggregazione delle stazioni appaltanti (attualmente sono oltre 32.000) e di accrescerne, oltre alla dimensione, anche la competenza tecnica, per favorire rapporti di forza paritaria tra funzionari delle stazioni appaltanti e operatori economici (...)"

²¹ Un'attenta opera di riorganizzazione delle strutture dedicate agli acquisti pubblici dovrebbe saper coniugare strategie unitarie con centrali di committenza specializzate e/o territorialmente articolate e una seria e sostanziale riduzione del numero delle stazioni appaltanti/punti ordinanti presenti all'interno delle Amministrazioni.

²² Secondo quanto riportato dal Ministero lo studio ha consentito di definire le:

- funzionalità a supporto delle attività dell'Acquirente e Pagatore Unico, coerentemente con il disegno del modello di acquisto centralizzato che sarà previsto per la fase di sperimentazione;
- funzionalità per la successiva fase a regime, in cui il MEF potrà procedere come Acquirente e Pagatore Unico anche per le altre Amministrazioni e per le suddette categorie merceologiche;
- disegno tecnologico e architetturale del sistema informativo a supporto delle attività per le quali il MEF procede come Acquirente e Pagatore Unico;
- definizione di un piano di progetto per la realizzazione delle funzioni di base da aggiungere al sistema informativo del Programma necessarie ai fini della sperimentazione e delle funzioni che saranno necessarie nella fase a regime.

LE SPESE DELLO STATO

Amministrazioni. Più interessante è il notevole incremento del valore a base d'asta (che dà l'idea del valore economico delle attività complessivamente messe a gara nel corso dell'anno) che dai 2,87 miliardi registrati lo scorso anno raggiunge quasi i 5,9 miliardi nel 2019, con un aumento di oltre il 104 per cento rispetto al 2018.

Incrementi, non altrettanto consistenti, ma comunque significativi, che confermano un trend in crescita, si evidenziano anche per il "transato" (che tiene conto delle somme effettivamente impegnate dalle Amministrazioni), che passa da circa 2,3 miliardi nel 2018 a quasi 3 miliardi nel 2019, con oltre il 30 per cento in più rispetto all'anno prima, e per l'"erogato" (valore corrispondente agli ordini/contratti stipulati), che cresce quasi del 27 per cento, passando da 2 miliardi a 2,5 miliardi.

Cresce sensibilmente anche il risparmio indiretto (ossia quello indotto, per gli acquisti extra Consip, dal raffronto con i prezzi degli strumenti di acquisto centralizzati), che secondo i dati di preconsuntivo passa dai 605 milioni del 2018 ai 738 milioni del 2019²³. Lo stesso non avviene per il risparmio diretto (quello cioè conseguito dalle Amministrazioni direttamente a seguito dell'attivazione degli strumenti messi a disposizione dalla Consip) che si attesta sui 164 milioni contro i 179 milioni del 2018, con una diminuzione, sia pure molto lieve, di circa il 2,5 per cento.

Complessivamente, come rilevabile dalla tavola successiva, nel 2019 il ricorso ai vari strumenti disponibili (convenzioni, accordi quadro, mercato elettronico, sistema dinamico di acquisizione, gare in ASP) con riferimento al numero ed al valore economico dei contratti e degli ordinativi "attivati" dalle varie Amministrazioni porta ad un risultato di oltre 2,8 miliardi con un forte incremento rispetto ai 2 miliardi circa dello scorso anno.

TAVOLA 40

RICORSO AGLI STRUMENTI DISPONIBILI

(in milioni)

strumento	NUMERO CONTRATTI ATTIVATI MINISTERI			VALORE CONTRATTI ATTIVATI MINISTERI		
	2017	2018	2019	2017	2018	2019
Convenzioni	25.644	20.243	24.547	797	518	848
accordi quadro	80	52	664	84	17	2
gare su delega	2	1	2	9	13	6
mercato elettronico	178.962	200.498	210.881	722	968	1.178
sistema dinamico	51	81	118	41	81	126
gare in asp	8	34	325	35	438	648
Totale	204.747	220.909	236.537	1.688	2.0366	2.808

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati del Ministero dell'economia e delle finanze

Nel 2019 rimane sempre molto alto il numero degli ordinativi emessi sul MePA, che aumenta del 5,17 per cento (10.383 contratti in più), con un incremento di valore di 210 milioni rispetto all'anno prima (più 21,69 per cento), ma appare ancor più significativo il risultato raggiunto dalle convenzioni quadro che passano da 20.243 nel 2018 a 25.547 nel 2019 (21,26 per cento in più), con una crescita di 330 milioni, vale a dire un aumento del 63,7 per cento in termini di valore rispetto a quanto registrato nel 2018, con una *performance* che va anche oltre il risultato ottenuto nel 2017.

Lo strumento convenzionale sembrerebbe, dunque, aver superato il periodo critico attraversato nel 2018. Andrebbe, tuttavia, verificato se all'aumento realizzato in termini quantitativi si accompagni un miglior gradimento da parte delle Amministrazioni utilizzatrici, finora non troppo soddisfatte dell'offerta resa disponibile attraverso le convenzioni quadro²⁴.

²³ Anche questi valori, peraltro, sono frutto di una stima.

²⁴ Inoltre, come sottolineato nella relazione dello scorso anno, il fatto che il valore dei contratti conclusi sul MePA superi di molto quello registrato per le convenzioni (per non dire degli altri strumenti convenzionali che sono ancora utilizzati in misura ridotta) non sembra un elemento del tutto positivo, considerato che il mercato elettronico è più uno strumento di semplificazione che non di aggregazione degli acquisti, non favorisce la riduzione del numero delle

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

L'incremento del ricorso agli strumenti Consip registrato per i Ministeri, almeno per le categorie merceologiche per le quali vige un preciso obbligo normativo, sembra trovare una conferma anche nella recentissima deliberazione del 4 giugno 2020 della Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato, avente ad oggetto *“La gestione degli acquisti di beni e servizi da parte del Ministero della difesa e del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca”*²⁵, nonché dal monitoraggio effettuato per il 2019 dalla stessa Sezione centrale in merito al rispetto dell'obbligo di richiedere una specifica autorizzazione ad effettuare acquisti al di fuori del sistema centralizzato; autorizzazione che, come è noto, ai sensi dell'art. 1, comma 510, della legge 298/2015 deve anche essere trasmessa alla Corte dei conti²⁶.

Dalle risposte acquisite risulta in generale che le Amministrazioni centrali dello Stato, ad eccezione di un Ministero e pochi altri enti, non hanno inviato autorizzazioni della specie in quanto gli acquisti sono stati effettuati sempre attraverso gli strumenti Consip e che le rare eccezioni sono state di norma adeguatamente motivate. La motivazione più frequente è, peraltro, rappresentata dalla mancanza di requisiti essenziali del bene o del servizio offerto attraverso il sistema centralizzato.

Tali risultanze sono confermate, almeno in parte, dai dati sull'acquisto di beni e servizi all'interno dei Consumi intermedi comunicati dai Ministeri e analizzati nei paragrafi che seguono. La circostanza che, sempre sulla base delle informazioni fornite dalle Amministrazioni, una metà degli acquisti risulti tuttora effettuata al fuori dagli strumenti Consip è meritevole di idonea valutazione e di ulteriori approfondimenti.

Sulla base delle informazioni trasmesse dal MEF, contenute nella tavola 41, è possibile rilevare attraverso quale strumento prevalente i Ministeri acquisiscano beni e servizi appartenenti a determinate categorie merceologiche.

In linea di massima, lo strumento convenzionale risulta utilizzato soprattutto per l'acquisto di grandi forniture o di beni altamente standardizzabili come ad esempio energia elettrica, gas e buoni pasto, ma anche per il *facility management* degli uffici e la pulizia.

TAVOLA 41

CATEGORIA MERCEOLOGICA	STRUMENTO PREVALENTE	SPESA GESTITA MINISTERI 2019 (Mln €)
Arredi per ufficio	Convenzione	22
Assistenza tecnica alle Autorità di Gestione e Certificazione	Convenzione	74
Autobus (Acquisto)	Convenzione	8
Buoni Pasto	Convenzione	311
Carburanti Extrarete	Convenzione	48
Carburanti Rete	Convenzione	26
Carte di credito	Convenzione	0
Contact Center	Convenzione	93
Energia Elettrica	Convenzione	809
Facility Management Uffici	Convenzione	681
Fotocopiatrici Multifunzione	Convenzione	63
Gas Naturale	Convenzione	209
Gasolio da riscaldamento	Convenzione	93
Gestione integrata sicurezza sui luoghi di lavoro	Convenzione	110
Licenze Dell-EMC	Convenzione	16
Licenze Microsoft Enterprise Agreement	Convenzione	57
Licenze Multibrand	Convenzione	111
PC Desktop	Convenzione	46
PC Portatili e tablet	Convenzione	30
Print& Copy Management	Convenzione	36

stazioni appaltanti e offre meno garanzie sotto il profilo della correttezza delle procedure seguite dalle Amministrazioni ordinanti, soprattutto per il possibile frazionamento di procedure di acquisto relative a forniture pluriennali (ad es. per pulizia o manutenzioni ordinarie), là dove dovrebbero essere seguite le procedure di gara sopra la soglia di rilievo comunitario.

²⁵ Deliberazione n. 5/2020/G.

²⁶ L'articolo 1, comma 510, della legge 298/2015 prevede che *“Le amministrazioni pubbliche obbligate ad approvvigionarsi attraverso le convenzioni di cui all'articolo 26 della legge 23 dicembre 1999, n. 488, stipulate da Consip S.p.A., ovvero dalle centrali di committenza regionali, possono procedere ad acquisti autonomi esclusivamente a seguito di apposita autorizzazione specificamente motivata resa dall'organo di vertice amministrativo e trasmessa al competente ufficio della Corte dei conti, qualora il bene o il servizio oggetto di convenzione non sia idoneo al soddisfacimento dello specifico fabbisogno dell'amministrazione per mancanza di caratteristiche essenziali”*.

LE SPESE DELLO STATO

CATEGORIA MERCEOLOGICA	STRUMENTO PREVALENTE	SPESA GESTITA MINISTERI 2019 (Mln €)
Reti locali	Convenzione	77
Servizi di gestione e manutenzione di sistemi IP e PdL	Convenzione	164
Servizi di posta elettronica (PEL)	Convenzione	19
Servizi di pulizia scuole	Convenzione	283
Servizio Integrato Energia	Convenzione	70
Stampanti	Convenzione	20
Tecnologie server	Convenzione	38
Telefonia fissa	Convenzione	132
Telefonia mobile	Convenzione	66
Veicoli (Acquisto)	Convenzione	56
Veicoli (Noleggio)	Convenzione	14
Veicoli Blindati (Acquisto)	Convenzione	50
Veicoli per le forze di sicurezza (Acquisto)	Convenzione	100
Veicoli per le forze di sicurezza (Noleggio)	Convenzione	28
Videosorveglianza	Convenzione	31
Centrali telefoniche	Accordo Quadro	25
Desktop outsourcing	Accordo Quadro	63
Fleet Management	Accordo Quadro	63
Rassegna stampa	Accordo Quadro	2
Servizi Applicativi	Accordo Quadro	324
Servizi Sistemistici	Accordo Quadro	212
Trasferte di lavoro	Accordo Quadro	71
Lavori di manutenzione	MePA	191
Beni	MePA	221
Servizi	MePA	910
Arredi	SDAPA	11
Derrate alimentari	SDAPA	137
Fornitura di impianti e beni per la produzione di energia da fonti rinnovabili e per l'efficienza energetica	SDAPA	32
ICT (Sdapa)	SDAPA	165
Servizi Assicurativi (RC Auto)	SDAPA	23
Servizi di pulizia e igiene ambientale	SDAPA	215
Servizi postali, servizi di consegna plichi e pacchi tramite corriere e servizi connessi	SDAPA	345
Aggregato gare su delega	GSD	38
Aggregato gare in asp	GASP	327
TOTALE		7.366

Fonte: Ministero dell'economia e delle finanze

La tavola che segue mette invece a confronto, per il 2019, le previsioni formulate dal Programma di razionalizzazione con i risultati comunicati dal Ministero per lo stesso anno. Come è possibile constatare, i risultati conseguiti sarebbero superiori a quanto preventivato. La previsione del Ministero relativa al 2020 è, invece, riportata nella tavola successiva, che opera anche un confronto con i risultati ottenuti nel 2019. Come sempre, in questo caso non si tiene conto del "transato", trattandosi di una voce previsionale che viene quantificata solo a consuntivo.

TAVOLA 42

PREVISIONI E RISULTATI 2019 PER I MINISTERI

(in milioni)

	Previsioni 2019	Risultati 2019
Spesa presidiata ministeri	7.078	7.366
Erogato ministeri	2.225	2.549
Risparmio indiretto ministeri	734	738

Fonte: Ministero dell'economia e delle finanze

TAVOLA 42.1

RISULTATI 2019 E PREVISIONI 2020 PER I MINISTERI

(in milioni)

	Risultati 2019	Previsioni 2020
Spesa presidiata ministeri	7.366	8.290
Erogato ministeri	2.549	2.800
Risparmio indiretto ministeri	738	791

Fonte: Ministero dell'economia e delle finanze

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

Nel 2020 si prevede, dunque, un considerevole aumento della spesa cosiddetta presidiata, che dovrebbe superare gli 8 miliardi di euro, con un aumento di quasi un miliardo rispetto al dato relativo all'anno precedente²⁷. Anche l'“Erogato” dei Ministeri, dovrebbe aumentare di circa 250 milioni nel 2020, mentre il risparmio indiretto²⁸, che è rimasto praticamente invariato tra il 2018 e il 2019, vedrebbe questa volta un aumento di circa 50 milioni. È da notare, in proposito, come le previsioni relative a quest'ultimo dato, che è forse il più importante ai fini di una valutazione di efficacia del programma, siano molto più contenute rispetto a quelle formulate per le altre grandezze considerate dal Programma.

Dall'analisi dei dati relativi allo scorso anno, riportati nella tavola successiva, riferiti all'insieme delle Pubbliche amministrazioni che sono tenute ad utilizzare gli strumenti messi a disposizione da Consip, emerge che nel 2019 risulta diminuito l'ammontare complessivo della spesa presidiata che passa da 48,6 miliardi a poco meno di 48 miliardi. Tuttavia, il dato relativo all'“Erogato” registra un aumento sensibile rispetto al 2018 e ancor più rilevante se confrontato con il 2017. Anche questi elementi, dunque, sembrano confermare, su un piano più ampio, il superamento del momento di crisi verificatosi due anni prima.

Questo sostanziale miglioramento trova conforto, con un considerevole aumento rispetto al 2017, anche nel dato relativo al risparmio indiretto, che però diminuisce leggermente (da 819 milioni a 811 milioni) se rapportato all'anno prima.

L'inizio del 2020 sembra dunque confermare un trend in crescita²⁹. Tuttavia, il quadro previsionale sopra delineato rischia di essere alterato all'emergenza sanitaria ed economica determinata dalla diffusione del Covid-19 nel frattempo insorta, che potrebbe avere conseguenze al momento difficilmente prevedibili sullo sviluppo e la filosofia stessa del Programma di razionalizzazione della spesa.

Se da un lato, infatti, secondo quanto rappresentato nel DEF 2020, i Ministeri saranno chiamati a contribuire con notevoli riduzioni di spesa allo sforzo finanziario messo in atto per fronteggiare e contrastare gli effetti della pandemia, dall'altro, il Programma dovrà essere indirizzato a spendere meglio più che a spendere meno, tenendo anche conto del fatto che, probabilmente, ai tagli in alcuni settori merceologici si dovranno contrapporre maggiori spese in altri.

TAVOLA 43

VALORI CONNESSI AL PROGRAMMA DI RAZIONALIZZAZIONE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE

	<i>(in milioni)</i>		
	2017	2018	2019
Programma razionalizzazione:			
Spesa presidiata programma	47.370	48.601	47.952
Erogato programma (preconsuntivo)	8.814	11.725	13.575
Risparmio indiretto programma	2.592	3.053	3.305
Risparmio diretto programma (preconsuntivo)	541	819	811

Fonte: Ministero dell'economia e delle finanze

²⁷Il dato è essenzialmente teorico. Si riferisce, infatti, alla spesa relativa alle categorie merceologiche potenzialmente interessate dalle attività del Programma e non alle iniziative effettivamente poste in essere.

²⁸I risparmi indiretti sono quelli riconducibili al cosiddetto *benchmark*, ovvero i risparmi che in base ad elaborazioni di tipo statistico si valuta che vengano conseguiti dalle Amministrazioni che effettuano acquisti al di fuori degli strumenti Consip utilizzando per determinare i prezzi d'acquisto i parametri di riferimento desumibili dalle convenzioni Consip.

²⁹Secondo quanto riportato nel sito della Società è di 3,2 miliardi di euro il valore degli acquisti effettuati nei primi tre mesi del 2020 tramite gli strumenti del Programma di razionalizzazione degli acquisti con un incremento del 3 per cento rispetto allo stesso periodo del 2019. Risultano notevolmente aumentati (con buona pace delle politiche di riduzione delle stazioni appaltanti) anche i “centri di spesa” abilitati al sistema di acquisti centralizzato, il cui numero è salito a 95.000, con la conclusione di 143 mila ordini di acquisto. Dal lato dell'offerta i fornitori aggiudicatari di gare o abilitati agli strumenti Consip risultano essere 133mila; il 99 per cento dei quali è costituito da Micro, Piccole e Medie Imprese. Nei primi tre mesi del 2020 sono state bandite 269 gare (236 del I trimestre 2019), per un valore di oltre 495 milioni di euro.

LE SPESE DELLO STATO

Ad ogni modo, i dati raccolti, attestano una ritrovata solidità del Programma di razionalizzazione degli acquisti e del ruolo di Consip.

Le previsioni della legge di bilancio 2020 hanno confermato, come si è visto, che la società è oggi il principale punto di riferimento nell'ambito delle politiche di acquisti pubblici (anche per la perdita di *know-how* all'interno delle Amministrazioni), tanto che nell'emergenza sanitaria generata dal Covid-19, ci si è immediatamente rivolti ad essa per gli acquisti urgenti di materiale e dispositivi sanitari³⁰.

L'emergenza in atto non deve, però, far dimenticare le criticità riscontrate nel passato nel sistema degli acquisti centralizzati, più volte segnalate³¹.

Sotto questo profilo, va in primo luogo ricordato, come rappresentato nei paragrafi che seguono, che il costante aumento delle spese per l'acquisto di beni e servizi mette in evidenza ancora una volta che il Programma, pur avendo conseguito migliori risultati rispetto agli anni scorsi, non riesce ancora a produrre i risparmi attesi, mentre gli acquisti al di fuori del sistema restano ancora elevati nonostante i limiti e gli obblighi imposti dalle norme.

In secondo luogo, le carenze del sistema, rilevate soprattutto nelle convenzioni, non sono state del tutto eliminate, pur se sono state adottate iniziative che si stanno rivelando efficaci per il loro superamento.

La Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato ha messo bene in luce, nel tempo, difetti e pregi del sistema centralizzato sottolineando come nell'ultimo anno, da un lato, sia aumentato il gradimento di alcuni importanti Ministeri, specie per quanto riguarda le grandi forniture, mentre, dall'altro, persistano criticità a causa della mancanza di continuità tra le scadenze delle convenzioni e il rinnovo delle stesse. Inoltre, i contratti tipo del portale MePA, talvolta, risultano carenti di alcuni elementi e richiedono il completamento con clausole aggiuntive³².

La citata Sezione centrale, peraltro, non ha mancato di evidenziare come vi siano persistenti criticità anche nelle procedure d'acquisto tradizionali (extra Consip) e soprattutto risulti eccessivamente elevato il numero delle stazioni appaltanti (ben 15 presso il solo Ministero della difesa) di cui si raccomanda la razionalizzazione, mediante una loro riduzione, anche al fine di rafforzare la competenza tecnica.

Il tema cruciale della riduzione e della riqualificazione delle stazioni appaltanti permane infatti irrisolto, nonostante il legislatore lo abbia affrontato in diverse occasioni:

dapprima con l'istituzione dell'Elenco dei soggetti aggregatori presso l'ANAC e del Tavolo tecnico dei soggetti aggregatori coordinato dal MEF (art. 9, commi 1 e 2 del d.l. n. 66/2014), con l'obiettivo di concentrare sulle centrali di committenza che ne fanno parte (al

³⁰ L'A.D. di Consip è stato nominato "soggetto attuatore" della Protezione Civile con provvedimento del Capo Dipartimento n. 666 del 2 marzo 2020. In tale veste la Società ha sinora bandito 6 procedure d'urgenza, con tempi di aggiudicazione medi di 3 giorni – sono stati stipulati contratti con più di 100 imprese, gestiti oltre 1.600 ordini verso più di 250 strutture sanitarie su tutto il territorio nazionale.

³¹ Valga per tutti l'esempio delle criticità emerse nel 2017 per la gara FM4, rimasta bloccata per lungo tempo, soprattutto a causa di complesse vicende di carattere giudiziario che hanno coinvolto alcuni degli operatori economici che hanno partecipato alla gara. Nel 2019, finalmente è stato possibile aggiudicare, e in alcuni casi attivare, una parte dei lotti di gara. In particolare, risultano attivati i lotti 3, 8, 11 e 12; il lotto 16 è stato aggiudicato ma non ancora stipulato/attivato (si tratta di un lotto accessorio subordinato all'esaurimento dei lotti ordinari ad esso collegati), mentre sono in corso le attività per aggiudicare i rimanenti lotti.

Per il superamento delle problematiche generatesi dalla ritardata/mancata attivazione delle Convenzioni FM4, in luogo di un'unica iniziativa di servizi integrati, sono state pubblicate rispettivamente il 22/03/2019 e il 12/12/2019 le gare per l'“Accordo quadro avente ad oggetto i Servizi di pulizia uffici, università e enti di ricerca” e l'“Accordo quadro avente ad oggetto i Servizi di *Facility Management* per i Grandi immobili in uso a qualsiasi titolo alle Pubbliche amministrazioni, alle istituzioni universitarie pubbliche ed agli enti ed istituti di ricerca”. Inoltre, restano attivi i bandi SDAPA per i singoli servizi di pulizia e manutenzione (SDAPA “Servizi di Pulizia e igiene ambientale”, SDAPA “Servizi di Manutenzione degli Impianti Antincendio”, SDAPA “Servizi di Manutenzione degli Impianti Elettrici e Speciali”, SDAPA “Servizi di Manutenzione degli Impianti Termoidraulici e di Condizionamento” e SDAPA “Servizi di Manutenzione degli Impianti Elevatori”).

³² Cfr. le deliberazioni n. 2/2017/G del 13 febbraio 2017, n. 6/2017/G del 25 maggio 2017, n.11/2018/G del 10 luglio 2018 e la recentissima deliberazione n. 5/2020/G del 4 giugno 2020 concernente “*La gestione degli acquisti di beni e servizi da parte del Ministero della Difesa e del Ministero della Pubblica Istruzione, Università e Ricerca*” già citata.

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

massimo 35 secondo quanto previsto dalla norma) tutte le procedure di acquisto relative alla fornitura di beni e servizi per determinate categorie merceologiche;

successivamente, con gli artt. 37 e 38 del d.lgs. n. 50/2016 (codice degli appalti), che mirano a circoscrivere l'attività contrattuale alle sole stazioni appaltanti qualificate iscritte nell'apposito elenco istituito anch'esso presso l'ANAC, con la finalità di migliorare la qualità del *public procurement*, non solo attraverso la loro riduzione numerica, ma anche e soprattutto attraverso una loro maggior qualificazione³³.

Mentre l'attività del Tavolo tecnico dei soggetti aggregatori è stata in concreto avviata e, se non ha prodotto una reale riduzione del numero delle stazioni appaltanti, ha almeno portato ad obiettivi vantaggiosi in termini di omogeneizzazione delle procedure di gara³⁴, la qualificazione delle stazioni appaltanti prevista dal codice dei contratti è rimasta inattuata, soprattutto per criticità riscontrate in sede di Conferenza Unificata³⁵.

Il loro numero rimane perciò estremamente alto. In base a dati recenti ANAC le stazioni appaltanti, quantificate in precedenza in circa 32.000³⁶, sarebbero oggi ben 39.784³⁷, mentre i punti ordinanti, secondo dati Consip, sarebbero addirittura 80.000.

Nel contesto attuale, dominato dall'emergenza Covid-19 e da pressanti esigenze di semplificazione e snellimento delle procedure, la reingegnerizzazione del sistema degli acquisti pubblici e la parallela individuazione e riqualificazione del personale tecnico appaiono, come si è visto, sempre più necessari.

Senza voler negare l'esistenza di difficoltà di ordine organizzativo, giuridico e contabile, l'eccezionalità della situazione richiede oggi un'elevata capacità innovativa e uno sforzo altrettanto straordinario per rivedere l'assetto delle competenze, superare vecchi schemi e razionalizzare ed aggregare settori di attività gestiti in modo troppo spesso autoreferenziale dalle varie amministrazioni ed enti.

2.2.1 Acquisti Consip ed extra Consip per beni e servizi

Come si è visto in precedenza, nel 2019 la spesa per "Consumi intermedi" ammonta, in termini di impegni di competenza, a circa 12,2 miliardi, in riduzione del 14 per cento circa rispetto al 2018. Proprio perché si tratta del valore dei beni e dei servizi consumati o ulteriormente trasformati quali *input* di un processo di produzione delle amministrazioni, l'aggregato raccoglie al suo interno molteplici voci di spesa. Non per tutte ha rilievo la distinzione della spesa tra quella

³³ In base all'art. 37 del "codice degli appalti" le stazioni appaltanti, fermi restando gli obblighi di utilizzo di strumenti di acquisto e di negoziazione, anche telematici, previsti dalle vigenti disposizioni in materia di contenimento della spesa, possono procedere direttamente ed autonomamente all'acquisizione di forniture e servizi di importo inferiore a 40.000 euro e di lavori di importo inferiore ai 150.000 euro (...). Per effettuare procedure di importo superiore alle soglie indicate al periodo precedente, le stazioni appaltanti devono essere in possesso della necessaria qualificazione ai sensi dell'articolo 38." La stessa norma precisa altresì, al 3° comma, che "Le stazioni appaltanti non in possesso della necessaria qualificazione di cui all'articolo 38 procedono all'acquisizione di forniture, servizi e lavori ricorrendo a una centrale di committenza ovvero mediante aggregazione con una o più stazioni appaltanti aventi la necessaria qualifica". Dal canto suo l'art. 38, al quale si rinvia, precisa nel dettaglio i requisiti che devono essere posseduti dalle stazioni appaltanti per ottenere la qualificazione.

³⁴ Attraverso l'individuazione delle categorie merceologiche per le quali le stazioni appaltanti sono obbligate a rivolgersi ai soggetti aggregatori e l'emanazione di apposite linee guida con le quali il Comitato fornisce indicazioni alle Amministrazioni centrali e locali anche ai fini della determinazione delle fasce di valori da porre a base d'asta e delle modalità per non discriminare o escludere le micro e le piccole imprese.

³⁵ Secondo la Relazione annuale dell'ANAC per il 2017, il dPCM attraverso cui sono stabiliti i requisiti tecnico organizzativi per l'iscrizione all'elenco delle stazioni appaltanti qualificate è stato presentato al tavolo tecnico della Conferenza Unificata che ha eccepito diverse criticità, prima fra tutte la difficoltà per le centrali di committenza ad essere qualificate per l'intero processo di gestione dell'appalto.

³⁶ La relazione ANAC per il 2018 precisava che le stazioni appaltanti presenti nella BDNCP (banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici), che dal 2008 al 2018 avevano perfezionato un CIG erano circa 32.000.

³⁷ Sulla base di simulazioni effettuate dall'ANAC con il MIT, stanti le rigorose condizioni previste per ottenere la qualificazione, il numero delle stazioni appaltanti si ridurrebbe enormemente. Ad esempio, per il settore dei lavori si passerebbe da 12.000 stazioni appaltanti a un numero di poco superiore a 3.000, mentre per i servizi e le forniture si passerebbe da 25.000 stazioni appaltanti a circa 5.000.

LE SPESE DELLO STATO

condotta utilizzando gli strumenti e le procedure centralizzate o meno. Poiché l'obiettivo che ci si è posti anche quest'anno è quello di verificare i progressi ottenuti nelle procedure di acquisto, l'esame, per cui si è chiesto la collaborazione delle amministrazioni, è stato rivolto solo ad una parte delle componenti che rientrano tra i consumi intermedi, vale a dire a quelle riferibili direttamente all'approvvigionamento di beni e servizi strumentali, escludendone altre³⁸.

Il questionario rivolto alle Amministrazioni centrali, con cui si sono acquisiti i dati relativi a questo più limitato insieme degli acquisti, distinti in base alle procedure adottate dalle Amministrazioni centrali (strumenti Consip e altre procedure diverse da quelle di centralizzazione), ha rappresentato un significativo campione su cui sono state svolte le analisi che seguono.

L'emergenza sanitaria sopravvenuta non ha consentito il consueto confronto con le amministrazioni e pertanto non è stato possibile approfondire i motivi che determinano un disallineamento rispetto al dato complessivo, su cui può certamente pesare, come più volte sottolineato dalla Corte, anche la non corretta imputazione di alcune voci di spesa nell'ambito della suddetta categoria, per una non sempre diretta corrispondenza tra i codici gestionali delle singole spese (seppur descritti analiticamente nelle circolari della Ragioneria generale dello Stato) e le categorie economiche.

Le considerazioni che seguono si basano quindi esclusivamente sui dati dei beni e servizi comunicati dalle Amministrazioni in risposta al questionario somministrato ma riteniamo che forniscano un'utile base informativa per valutare gli sviluppi registrati nell'anno.

La tavola che segue espone, quindi, per il biennio considerato, le modalità con cui le Amministrazioni hanno comunicato di far fronte ai propri bisogni per le forniture di beni e servizi, distinguendo tra le procedure con strumenti Consip e gli acquisti avvenuti al di fuori del sistema accentrato.

TAVOLA 44
MODALITÀ DI ACQUISTO – IMPEGNI DI COMPETENZA
(in migliaia)

Modalità di acquisto	Impegni di competenza 2019	Composizione	
		2018	2019
Acquisti extra CONSIP (1)	2.160.278,4	60,1	50,2
<i>di cui</i>			
<i>Procedure aperte e ristrette</i>	697.452,2	17,6	16,2
<i>Affidamento diretto</i>	574.270,8	13,7	13,3
<i>Procedura competitiva con negoziazione</i>	25.738,5	0,3	0,6
<i>Procedura negoziata senza previa pubblicazione di un bando di gara</i>	846.463,0	26,6	19,7
<i>Partenariato per l'innovazione</i>	376,0	0,0	0,0
<i>Dialogo competitivo</i>	573,4	0,0	0,0
<i>Altro</i>	15.404,6	1,9	0,4
Acquisti tramite CONSIP (2)	2.142.580,4	39,9	49,8
<i>di cui</i>			
<i>Accordi quadro e convenzioni Consip</i>	1.220.888,5	29,0	28,4
<i>Mercato elettronico (comprese le RDO)</i>	870.971,4	10,5	20,2
<i>Sistema dinamico di acquisizione</i>	50.720,5	0,4	1,2
Totale (1+2)	4.302.858,8	100,0	100,0

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

I dati comunicati dalle Amministrazioni mostrano per il 2019 una diversa composizione della modalità di acquisizione dei beni e servizi rispetto al 2018: la quota di spesa per cui si è

³⁸ Sono state escluse dall'analisi le voci non direttamente riferibili ai beni ed ai servizi; si tratta delle spese di cui alle categorie economiche: Commissioni, Comitati e Consigli (Ce3-8), Agg di riscossione (11), Commissioni su titoli (12), Indennità di missione e rimborsi spese viaggi (13), Altri servizi (14) e Canoni FIP (15). Nel 2019, tale aggregato ammonta a oltre 6,4 miliardi (7,2 nel 2018), di cui oltre 3 miliardi rappresentati dagli agg di riscossione.

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

ricorso a strumenti Consip cresce fino a quasi eguagliare quella, finora prevalente, effettuata attraverso procedure extra Consip.

In flessione il peso di tutti gli strumenti extra Consip; è soprattutto la quota di spesa operata attraverso procedure negoziate senza previa pubblicazione di un bando di gara a presentare la riduzione maggiore (dal 26,6 per cento degli acquisti del 2018 al 19,7). È in flessione di 1,4 punti il peso degli acquisti mediante procedure aperte o ristrette, mentre solo marginale è la riduzione nel rilievo degli affidamenti diretti.

Nel 2019 sembra essere stato riassorbito in buona parte l'effetto delle modifiche introdotte "in corso d'opera" nel 2016 a seguito dell'entrata in vigore del nuovo Codice dei contratti pubblici (d.lgs. n. 50 del 2016, come modificato dal d.lgs. 19 aprile 2017, n. 56, correttivo del Codice)³⁹, evidenziandosi un minor rilievo della spesa nella categoria "Altro", in cui erano confluite le procedure negoziate e gli acquisti in economia non più previsti.

L'incremento degli acquisti tramite Consip è dovuto principalmente agli acquisti sul Mercato elettronico: ad essi è riferibile il 20,5 per cento della spesa contro il 10,5 del 2018. Pur rimanendo la procedura più utilizzata, si riduce il rilievo degli accordi quadro e delle convenzioni Consip (dal 29 per cento del 2018 al 28,4), mentre triplica il peso delle spese per cui si è fatto ricorso al sistema dinamico di acquisizione.

I dati rilevati rivestono un certo interesse in quanto testimoniano una continua ripresa per questa tipologia di procedure, che costituiscono il *core* del Programma di razionalizzazione della spesa.

Se tale tendenza sarà confermata anche nei prossimi anni, l'atteso percorso connesso agli stringenti obblighi di adesione alla centrale acquisti potrà portare ai risultati sperati.

2.2.2. Acquisti Consip ed extra Consip per investimenti fissi lordi

La spesa per "Investimenti fissi lordi" ammonta, in termini di impegni di competenza, nel 2019 a circa 3,7 miliardi, come risulta dal Rendiconto presentato dalla Ragioneria generale dello Stato (con una diminuzione di circa il 14 per cento rispetto al 2018).

Per quanto riguarda gli investimenti fissi lordi, comunicati dalle Amministrazioni e che si allineano tendenzialmente ai risultati esposti nel consuntivo presentato dalla Ragioneria generale dello Stato, la quota relativa all'attività contrattuale direttamente connessa agli investimenti⁴⁰, in termini di impegni di competenza, ammonta a quasi 3,2 miliardi, con una diminuzione del 22,4 per cento rispetto al 2018.

TAVOLA 45

DATI COMUNICATI DALLE AMMINISTRAZIONI – COMPOSIZIONE DEGLI IMPEGNI DI COMPETENZA

Composizione	Impegni di competenza		Composizione		Var.%
	2018	2019	2018	2019	2019/2018
Totale "Investimenti"	4.062.822,4	3.179.907,6	90,0	83,8	-21,7
Totale "Altre spese" (diverse da Investimenti)	449.025,4	613.001,0	10,0	16,2	36,5
Totale Categoria "Investimenti fissi lordi e acquisti di terreni"	4.511.847,8	3.792.908,6	100,0	100,0	-15,9

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati forniti dalle Amministrazioni centrali e Rendiconto generale dello Stato 2019

³⁹ Che rivedeva le tipologie di procedure negoziate non prevedendo più il ricorso agli acquisti in economia di cui all'art. 125 del d.lgs. n. 163 del 2006.

⁴⁰ L'analisi si concentra sulla spesa comunicata dalle amministrazioni direttamente collegabile agli investimenti non considerando le "Altre spese", che incidono per solo il 16 per cento sul totale (613 milioni su 3,8 miliardi).

LE SPESE DELLO STATO

Prendendo in considerazione i soli impegni per acquisti di beni e servizi, la tavola che segue espone le corrispondenti modalità di acquisto.

TAVOLA 46

MODALITÀ DI ACQUISTO – IMPEGNI DI COMPETENZA

Modalità di acquisto	Impegni di competenza		Composizione		Var. %
	2018	2019	2018	2019	2019/2018
Totale acquisti extra CONSIP (1)	2.348.172,8	2.796.517,7	57,8	87,9	19,1
<i>di cui</i>					
<i>Procedure aperte e ristrette</i>	276.920,2	193.909,6	11,8	6,9	-30,0
<i>Affidamento diretto</i>	156.619,3	527.680,6	6,7	18,9	236,9
<i>Procedura competitiva con negoziazione</i>	3.853,8	4.599,9	0,2	0,2	19,4
<i>Procedura negoziata senza previa pubblicazione di un bando di gara</i>	946.282,8	770.166,5	40,3	27,5	-18,6
<i>Partenariato per l'innovazione</i>	743,6	317,6	0,0	0,0	-57,3
<i>Dialogo competitivo</i>	296,9	280,6	0,0	0,0	-5,5
<i>Altro</i>	963.456,2	1.299.563,0	41,0	46,5	34,9
Totale acquisti tramite CONSIP (2)	1.714.649,6	383.389,8	42,2	12,1	-77,6
<i>di cui</i>					
<i>Accordi quadro e convenzioni Consip</i>	337.148,9	197.147,1	19,7	51,4	-41,5
<i>Mercato elettronico (comprese le RDO)</i>	1.350.530,6	149.626,8	78,8	39,0	-88,9
<i>Sistema dinamico di acquisizione</i>	26.970,1	36.615,9	1,6	9,6	35,8
Totale (1+2)	4.062.822,4	3.179.907,6	100,0	100,0	-21,7

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

Per la categoria di spesa degli investimenti fissi lordi, si assiste ad un aumento di quasi il 20 per cento degli acquisti effettuati al di fuori degli strumenti Consip a fronte di una notevole diminuzione di quelli effettuati con gli strumenti messi a disposizione di Consip (-77 per cento). Nel complesso, per questa categoria, la spesa effettuata “extra Consip” è assolutamente predominante essendo pari all’87,9 per cento (oltre 2,8 miliardi) contro il 12,1 per cento (poco più di 380 milioni) della spesa effettuata attraverso Consip.

Si osserva, inoltre, sempre con riferimento agli acquisti non centralizzati, in particolare un aumento delle procedure con affidamento diretto che passano da 156 milioni a 527 milioni.

Le procedure aperte e ristrette, invece, registrano una diminuzione del 30 per cento.

Lo strumento del partenariato non ha avuto nel 2019 l’andamento in crescita che risultava nel 2018, registrando una battuta d’arresto.

A differenza di quanto osservato per i Consumi intermedi, nell’ambito degli investimenti fissi lordi, gli strumenti di acquisto centralizzati subiscono una importante riduzione, in particolare quelli effettuati sul MePa.

Conclusivamente, le informazioni raccolte dalle Amministrazioni per gli investimenti fissi lordi meritano in futuro di essere approfondite in quanto sembra che gli strumenti del Programma di razionalizzazione degli acquisti non solo non riescano ancora a raggiungere una quota maggiore della spesa per tale categoria, ma abbiano perso terreno rispetto all’anno precedente.

2.3. I tempi di pagamento

2.3.1. I tempi di pagamento delle Amministrazioni pubbliche

Il tema dei tempi di pagamento delle Amministrazioni pubbliche è da tempo oggetto di particolare attenzione sia da parte del legislatore nazionale che dell’Unione europea e resta ancora oggi in primo piano. Il DEF 2020, di recente pubblicazione, conferma la centralità di questo argomento all’interno delle politiche di governo dell’economia nazionale prevedendo che per far fronte alla grave crisi economica determinata dalla diffusione del virus “Covid-19”, dovranno

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

essere ridotti ancora di più i tempi di pagamento da parte della PA e ulteriormente semplificate le relative procedure⁴¹.

Come è noto, il problema è stato, anche in precedenza, affrontato con decisione non solo per le sue molteplici implicazioni (l'esigenza di mettere ordine nei conti pubblici attenuando il fenomeno dei ritardi, l'impossibilità di incrementare l'indebitamento delle Amministrazioni pubbliche e, non da ultimo, la necessità, particolarmente sentita in periodi di crisi, come quello attuale, di elidere o quantomeno ridurre gli oneri aggiuntivi a carico delle imprese derivanti dai ritardi di pagamento), ma anche per dare adempimento ad obblighi di derivazione comunitaria. Si rammenta, in proposito, che il decreto legislativo 9 novembre 2012, n. 192, modificando il decreto legislativo 9 ottobre 2002, n. 231, ha recepito la direttiva 2011/7/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 16 febbraio 2011, introducendo una nuova disciplina per i tempi di pagamento nelle transazioni commerciali⁴². Ma sono numerose anche le misure adottate negli ultimi anni dirette, da un lato, ad accelerare, attraverso stanziamenti *ad hoc*, l'estinzione del volume dei debiti pubblici cumulatosi nel tempo, dall'altro, a creare strumenti di carattere strutturale deputati a prevenire il cumularsi di posizioni debitorie⁴³.

Si conferma, altresì l'importanza della Piattaforma elettronica dei Crediti Commerciali (PCC) che si connota quale strumento di monitoraggio permanente e continuo di tutti i debiti delle Pubbliche amministrazioni, non solo dunque di quelli scaduti. Questa Piattaforma opera in piena sinergia con il "Sistema di interscambio" creato per la fatturazione elettronica, acquisendo direttamente le fatture emesse nei confronti delle Pubbliche amministrazioni. Tuttavia, l'acquisizione delle informazioni relative allo smaltimento dei debiti non avviene attraverso un monitoraggio automatico e costante sul pagamento delle fatture emesse⁴⁴, ma ancora su *input*

⁴¹ Il legislatore, del resto, era già intervenuto con la legge di bilancio per il 2019 (legge n. 145/2018 ss.m.i.) introducendo una serie di misure, rivolte soprattutto agli enti locali, dirette a contrastare il ritardo nel pagamento dei crediti commerciali. Tra le varie disposizioni spiccano quelle (commi 862, 864 e 865) in base alle quali a decorrere dal 2021, una volta elaborato l'indicatore di tempestività dei pagamenti riferito all'esercizio precedente, gli enti che non rispettano i termini di cui all'art. 4 del d.lgs. 231/2002 (calcolato come termine medio complessivo per tutte le transazioni commerciali), entro il 28 febbraio debbono procedere a stanziare nel proprio bilancio un accantonamento su un *Fondo di garanzia debiti commerciali*, per un importo determinato in misura percentuale degli stanziamenti del bilancio corrente per la spesa di acquisto di beni e servizi, via via crescente in base alla maggiore consistenza dell'entità del ritardo rispetto al termine europeo di pagamento. Sono da citare, altresì, quelle che consentono agli Enti territoriali che rispettano le norme in materia di tempestività dei pagamenti di ridurre del 5 per cento il Fondo Crediti di Dubbia Esigibilità (FCDE) liberando risorse per le spese correnti (commi 1015, 1016 e 1017), e quelle che ampliano le possibilità per gli enti in parola di richiedere anticipazioni di liquidità finalizzate al pagamento di debiti, relativi a transazioni commerciali, maturati alla data del 31 dicembre 2018, precisando che l'anticipazione può essere finalizzata anche al pagamento di debiti fuori bilancio purché formalmente riconosciuti (commi 849 -856). Inoltre, le anticipazioni non costituiscono indebitamento (comma 851) e gli enti debbono pagare tutti i debiti inseriti nella richiesta di concessione entro 15 giorni dall'effettiva erogazione delle somme (commi 853 e 854). La richiesta di anticipazione deve essere effettuata mediante la PCC.

⁴² Si rammenta che per i contratti tra Pubblica amministrazione e imprese il termine di pagamento è, di regola, stabilito in 30 giorni; le parti possono pattuire, in modo espresso, un diverso termine di pagamento, in ogni caso non superiore a 60 giorni, quando ciò sia giustificato dalla natura o dall'oggetto del contratto o dalle circostanze esistenti al momento della sua conclusione; per gli Enti che forniscono assistenza sanitaria il termine ordinario viene automaticamente elevato a 60 giorni; in caso di mancato pagamento nei termini prescritti, il debitore è tenuto a corrispondere interessi moratori, decorrenti senza che sia necessaria la costituzione in mora.

⁴³ A tali finalità rispondono le norme in materia di obblighi informativi e sistemi di monitoraggio, unitamente a forme di maggiore responsabilizzazione delle Pubbliche amministrazioni. Agli obblighi già previsti a partire dal decreto-legge n. 35 del 2013, è stato associato, con l'art. 41, comma 1, del decreto-legge del 24 aprile 2014, n. 66 convertito con la legge 23 giugno 2014, n. 89, per tutte le Amministrazioni pubbliche, l'obbligo di attestare l'importo dei pagamenti relativi a transazioni commerciali effettuate dopo la scadenza dei termini, e di elaborare e pubblicare l'indicatore annuale di tempestività dei pagamenti (definito con dPCM del 22 settembre 2014). Un'importante leva, ai fini del contenimento dei ritardi, è rappresentata dalla introduzione del vincolo posto alle Amministrazioni pubbliche di pagare i fornitori solo a fronte di fatture emesse in formato elettronico.

⁴⁴ Di particolare efficacia, a partire dal mese di aprile del 2015, l'estensione obbligatoria della fatturazione elettronica a tutte le Pubbliche amministrazioni, al fine di acquisire in modalità automatica (per le Amministrazioni statali, le Agenzie fiscali e gli Enti previdenziali ed assistenziali l'acquisizione avveniva già da giugno 2014), direttamente dal Sistema di Interscambio dell'Agenzia delle entrate, tutte le fatture emesse nei confronti delle PA. L'acquisizione sulla stessa Piattaforma delle informazioni relative allo stato e allo smaltimento dei debiti avviene invece attraverso la

LE SPESE DELLO STATO

delle singole Amministrazioni, che, integrando ed aggiornando i propri sistemi informativi contabili, trasmettono i dati relativi alla contabilizzazione e, in particolare, al pagamento delle fatture passive.

Come pure è noto, dal 2018⁴⁵ è operativo il sistema SIOPE *Plus*, deputato a integrare le informazioni presenti sull'attuale sistema SIOPE (sistema di rilevazione telematica degli incassi e dei pagamenti effettuati dai tesoriери di tutte le Amministrazioni pubbliche) con quelle delle fatture passive registrate dalla Piattaforma elettronica⁴⁶.

La legge di bilancio per il 2019 (legge n. 145/2018), tra le varie misure dirette a contrastare i ritardi nei pagamenti dei crediti commerciali, al comma 861 ha infatti previsto che i tempi di pagamento e ritardo sono elaborati dai vari enti mediante la PCC, *“tenendo conto anche delle fatture scadute che le Amministrazioni non hanno ancora provveduto a pagare”*⁴⁷.

Le misure adottate, soprattutto la fatturazione elettronica e la gestione delle fatture attraverso la Piattaforma per il pagamento dei crediti commerciali, hanno portato ad innegabili miglioramenti. Non abbastanza, tuttavia, per poter considerare in via di definitiva risoluzione la problematica dei ritardi nei pagamenti da parte della PA, che sembra in non poca misura affetta da criticità organizzative e procedurali che richiederebbero ulteriori ed urgenti interventi di semplificazione.

Tale esigenza si è, peraltro, molto rafforzata a causa dell'emergenza epidemiologica in atto che, nonostante lo stanziamento di ingenti risorse⁴⁸, ha messo ancor più in evidenza una generalizzata difficoltà dell'apparato pubblico ad erogare somme ai privati con la necessaria celerità.

È noto, del resto, che nel 2017 la Commissione europea ha deferito l'Italia alla Corte di Giustizia dell'Unione europea per non aver garantito il pagamento dei fornitori nei termini⁴⁹. Inoltre, il 7 giugno 2018 la Commissione ha inviato all'Italia un parere motivato sulla non conformità del Codice dei contratti pubblici (d.lgs. n. 50/2016) alla direttiva europea sui tempi di

trasmissione da parte delle singole Amministrazioni (fatta eccezione per i pagamenti disposti sul bilancio dello Stato che utilizzano il Sistema di contabilità generale - SICOGE - che, a sua volta, alimenta automaticamente, con i dati dei pagamenti, la Piattaforma). Per agevolare la trasmissione dei dati alla PCC da parte degli Enti di maggiori dimensioni, destinatari di un numero rilevante di fatture, è stato reso disponibile un canale trasmissivo tramite *web services*. Infine, si evidenzia la realizzazione, in ambito BDAP (Banca Dati Amministrazioni pubbliche) del *“Cruscotto fatture e pagamenti della PA per beni e servizi”*, disponibile dal dicembre 2015, che ha acquisito le informazioni dei sistemi di supporto amministrativo, quali il Sistema di interscambio (SDI), la PCC e il SICOGE.

⁴⁵ Le prime applicazioni del progetto SIOPE sono state previste dai decreti MEF del 14 giugno 2017 e del 25 settembre 2017. I decreti stabiliscono la sperimentazione e l'avvio a regime entro il 2018 presso gli Enti locali e le aziende sanitarie e ospedaliere e prevedono, tra l'altro, il venir meno dell'obbligo di comunicare alla PCC le informazioni riguardanti i pagamenti delle fatture effettuati tramite SIOPE. Inoltre, dalla data di avvio a regime, i tesoriери e i cassieri potranno accettare solo ordini di pagamento secondo lo standard OPI, trasmessi attraverso il nodo dei pagamenti SIOPE.

⁴⁶ Tale sistema, la cui implementazione è stata prevista dall'art. 1, comma 533, della legge 11 dicembre 2016 (legge di bilancio 2017), dovrebbe consentire di acquisire in modo automatico i dati necessari al monitoraggio degli incassi e dei pagamenti delle PA, che dovranno eseguirsi mediante mandati digitali trasmessi agli istituti tesoriери attraverso un nodo di smistamento. Il sistema ha il duplice scopo di indirizzare i mandati digitali agli istituti tesoriери e, contemporaneamente, di aggiornare il sistema PCC con i dati necessari al monitoraggio. Oltre a consentire di disporre di informazioni complete ed affidabili, acquisite direttamente dal sistema che gestisce la transazione (il nodo di smistamento), dovrebbe anche ridurre le attività a carico delle PA, fornendo informazioni integrate sui pagamenti delle PA per singola Amministrazione (fattura, ordine di pagamento, fornitori) e contribuendo alla tracciabilità dei relativi flussi.

⁴⁷ Non sarà, dunque, più possibile elaborare l'indicatore di tempestività dei pagamenti attraverso le piattaforme in uso da parte dei vari enti o, come spesso succede, mediante fogli di calcolo autonomi; i tempi di pagamento debbono essere elaborati direttamente dalla PCC cui vengono agganciate le fatture elettroniche e gli ordinativi di pagamento, emessi attraverso l'infrastruttura Siope *plus*.

⁴⁸ Cfr. artt. 115 e 116 del d.l. 19 maggio 2020, n. 34.

⁴⁹ La Commissione europea pur riconoscendo, gli sforzi compiuti dall'Italia, aveva rilevato che *“le Amministrazioni pubbliche italiane necessitano ancora in media di 100 giorni per saldare le loro fatture, con picchi che possono essere nettamente superiori”* (comunicato stampa del 7 dicembre 2017).

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

pagamento⁵⁰, a seguito della quale è stata aperta una nuova procedura (procedura di infrazione UE n. 2017/2090 di competenza del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti) per violazione del diritto dell'Unione (art. 258 TFUE).

In merito alla prima procedura, relativa all'attuazione della direttiva 2011/7/UE concernente la lotta contro i ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali (procedura di infrazione UE n. 2014/2143), l'Italia, in data 16 febbraio 2018, è stata deferita dalla Commissione europea alla Corte di giustizia⁵¹. Il 31 gennaio 2019 il Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale è stato formalmente informato che la controversia è stata attribuita alla Grande Sezione; la Corte ha deciso di statuire senza trattazione orale e senza avvalersi delle conclusioni dell'Avvocato generale. Il giudizio è stato definito con sentenza 28 gennaio 2020, causa C-122/18 della Corte di Giustizia Europea che ha statuito che la Repubblica italiana, non assicurando che le sue Pubbliche amministrazioni rispettino effettivamente i termini di pagamento stabiliti (non superiori a 30 o 60 giorni di calendario) all'articolo 4, paragrafi 3 e 4 della Direttiva è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza del diritto dell'Unione. La Corte di Giustizia ha accertato la violazione della Direttiva 2011/7/UE alla scadenza del termine stabilito nel parere motivato della Commissione (16 aprile 2017) riferendosi ai ritardi nei pagamenti delle pubbliche amministrazioni relativi alle fatture emesse fino all'anno 2016. È stata comunque aperta una nuova fase di interlocuzione con la Commissione europea nell'ambito della quale potranno essere dimostrati i miglioramenti nei tempi di pagamento dei debiti commerciali conseguiti negli ultimi anni, che non risultano essere stati presi in esame nel giudizio della Corte.

2.3.2. I tempi di pagamento dell'Amministrazione statale

Concentrando l'attenzione sull'Amministrazione statale, di seguito si evidenziano gli indici medi e ponderati⁵² riferiti alle fatture emesse nel 2019 di cui, al momento della rilevazione, risulta effettuato il pagamento. Anche questi dati sono tratti dalla Piattaforma elettronica per il monitoraggio dei debiti commerciali e la data di osservazione risale al 8 maggio 2020⁵³. L'Amministrazione ha precisato che i dati sui tempi medi di pagamento, sia semplici che ponderati, e di ritardo non tengono conto dei pagamenti relativi alle fatture emesse nel 2019 che saranno eseguiti nei mesi successivi alla data di osservazione del fenomeno. Per il 2019 l'indicatore medio semplice si attesta a 11 giorni di ritardo, quello ponderato a 6 giorni.

TAVOLA 47

AMMINISTRAZIONE STATALE – TEMPI MEDI DI PAGAMENTO DELLE FATTURE EMESSE NEL 2019

	in migliaia		in milioni		in giorni			
	Numero Fatture emesse nel 2019	Numero Fatture Pagate	Importo Fatture Emesse	Totale Importo Pagato	Tempo medio di pagamento	Tempo medio di pagamento ponderato	Tempo medio di Ritardo	Tempo medio di Ritardo ponderato
Totale 2019	4.057	2.738	18.011	12.993	49	48	11	6

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

⁵⁰ La Commissione nel mese di luglio 2017 ha inviato una lettera di costituzione in mora all'Italia in relazione all'art. 11-bis del Codice, che estende sistematicamente di 45 giorni i tempi di elaborazione del pagamento di fatture relative a lavori pubblici.

⁵¹ In data 12 giugno 2018, la Commissione europea ha depositato la memoria di replica al controricorso presentato dalla Repubblica italiana, a cui ha fatto seguito la memoria di controreplica da parte dell'Italia.

⁵² I criteri di calcolo della media ponderata sono coerenti con quelli previsti dal dPCM 22 settembre 2014 "Definizione degli schemi e delle modalità per la pubblicazione su internet dei dati relativi alle entrate e alla spesa dei bilanci preventivi e consuntivi dell'indicatore annuale di tempestività dei pagamenti delle Pubbliche amministrazioni" di seguito riferiti.

⁵³ Secondo quanto precisato dall'Amministrazione, la data di osservazione dei dati estratti dalla piattaforma elettronica per il monitoraggio dei crediti commerciali forniti con l'istruttoria sul rendiconto 2018 risale al 22 febbraio 2019. Le differenti date di osservazione potrebbero rendere il confronto tra i due anni non omogeneo soprattutto per quel che riguarda i tempi medi di pagamento e di ritardo.

LE SPESE DELLO STATO

In particolare, dalla tavola si evince che l'Amministrazione statale⁵⁴ nel suo complesso, nel corso del 2019, ha trattato poco più di 4 milioni di fatture per un importo complessivo di circa 18 miliardi e ne ha pagate 2,7 milioni corrispondenti all'importo di circa 13 miliardi. L'insieme delle fatture è stato pagato in media in 49 giorni, che si riducono a 48 quando si tiene conto della media ponderata. Una parte dei 2,7 milioni di fatture pagate nell'anno sono state pagate in ritardo, ossia oltre la data di scadenza. Per quest'ultimo insieme di fatture sembrerebbe assumere particolare rilievo la considerazione dell'importo fatturato, in quanto il tempo medio di ritardo risulta quasi dimezzato nel passaggio dal ritardo medio semplice (pari a 11 giorni) a quello medio ponderato (pari a 6 giorni).

Contrariamente a quanto rilevato lo scorso anno⁵⁵, entrambi gli indicatori nel 2019 risultano in lieve aumento: il tempo medio semplice è passato da 47 giorni nel 2018 a 49 giorni nel 2019, quello ponderato aumenta di 3 giorni, passando da 45 giorni nel 2018 a 48 giorni nel 2019. Anche i tempi medi di ritardo, semplice e ponderato, manifestano un andamento omogeneo: il tempo medio di ritardo semplice si presenta in leggero aumento passando da 9 a 11 giorni, mentre quello ponderato, che nello scorso esercizio si era del tutto azzerato, si attesta a 6 giorni nell'anno in corso. La particolarità del dato in esame sembrerebbe poter essere spiegata alla luce del fatto che le fatture di importo maggiore sono generalmente pagate nei termini, i ritardi invece si accumulano per le fatture di importo meno elevato.

Viene confermato quanto rilevato nelle relazioni degli anni scorsi. Un indicatore sintetico così costruito sembra indurre le Amministrazioni ad anticipare pagamenti per importi significativi, al fine di poter compensare eventuali pagamenti tardivi in corso di gestione, con possibili effetti distorsivi: in primo luogo, il ritardato pagamento di numerose fatture di importi poco rilevanti in violazione delle prescrizioni sui tempi previste dalla legislazione nazionale ed europea; in secondo luogo, una gestione della cassa tesa a favorire le imprese fornitrici di prestazioni di beni e servizi per volumi più alti.

Quanto ipotizzato risulta confermato, anche se con alcune peculiarità, rispetto all'annualità 2019, dall'analisi svolta sui dati disaggregati per fasce di importo rappresentati nella tavola che segue⁵⁶.

Avendo riguardo ai totali, si evidenzia che fra le fatture che sono state pagate nel 2019 (che rappresentano il 67 per cento delle fatture emesse nello stesso anno), solo il 59 per cento risulta pagato entro i termini. Considerando invece gli importi, è più alta, non solo la quota complessivamente pagata nel corso dell'anno (che si attesta al 72 per cento), ma anche quella pagata nei termini, pari al 63 per cento.

Questi dati lasciano supporre quanto poi più chiaramente evidenziato dall'analisi per fasce di importo. La quota del numero di fatture pagate sul numero di fatture emesse rivela come la percentuale salga in maniera direttamente proporzionale al crescere della fascia di importo di riferimento (dal 67 per cento della fascia più bassa al 83 per cento della fascia più alta).

Lo stesso andamento si verifica, prendendo a riferimento l'importo pagato delle fatture emesse (dalla fascia più bassa pari al 59 per cento alla fascia di importo superiore pari al 73 per cento). Se tuttavia si ha riguardo al diverso insieme delle fatture pagate nei termini di legge, si evince la tendenza ad assicurare il rispetto dei medesimi termini per le fatture di importo più elevato (66 per cento) e per quelle il cui importo è compreso nella fascia tra zero e 10.000 euro (circa il 60 per cento). Infine, solo il 55 per cento delle fatture comprese nella fascia di importo tra 10.000 e 100.000 viene pagato entro i termini.

⁵⁴ Nelle Amministrazioni dello Stato sono compresi gli istituti di istruzione di ogni ordine e grado.

⁵⁵ Il confronto tra gli indicatori riferiti agli anni 2018 e 2019 potrebbe essere non omogeneo a causa della diversa data di estrazione dei dati in esame dalla piattaforma elettronica per il monitoraggio dei crediti commerciali.

⁵⁶ Si tratta sempre di dati forniti dal MEF con riferimento alle Amministrazioni statali, tratti dalla Piattaforma elettronica per il monitoraggio dei debiti commerciali.

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

TAVOLA 48

AMMINISTRAZIONE STATALE – FATTURE EMESSE NEL 2019 PER FASCE DI IMPORTO

Fasce di importo	Numero Fatture emesse nel 2019	Numero Fatture Pagate	Numero Fatture Pagate/Numero Fatture	Numero Fatture Pagate Entro Termini	Numero Fatture Pagate Entro	Importo Fatture Emesse	Totale Importo Pagato	Totale Importo Pagato/Importo	di cui Importo Pagato di Parte Capitale	di cui Importo Pagato di Parte Corrente	Totale Importo Pagato Entro Termini	Totale Importo
tra 0 e 1.000	2.628	1.763	67%	1.055	60%	852	501	59%	11	490	295	59%
tra 1.000 e 10.000	1.093	794	73%	455	57%	3.156	2.032	64%	97	1.935	1.226	60%
tra 10.000 e 100.000	169	128	76%	73	57%	4.459	3.020	68%	408	2.612	1.666	55%
superiori a 100.000	18	15	83%	9	60%	10.330	7.577	73%	1.757	5.820	5.007	66%
Totale	3.909	2.701	69%	1.592	59%	18.797	13.129	70%	2.273	10.857	8.194	62%
Note di credito	147	37	25%	16	43%	-787	-136	17%	-32	-104	-73	54%
Totale incluso le note di credito	4.057	2.738	67%	1.608	59%	18.010	12.993	72%	2.241	10.753	8.121	63%

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Resta così spiegata la differenza tra il tempo medio di ritardo semplice e ponderato, pari a 5 giorni rilevata nel corso dell'esercizio 2019: il peso dell'importo fatturato di ciascuna fattura pagata ha inciso tanto da determinare una differenza notevole fra l'indice di ritardo ponderato e quello semplice che non tiene conto dell'importo della fattura.

2.3.3. L'indicatore annuale per singola Amministrazione ministeriale

Come evidenziato in precedenza il tempo medio di pagamento ponderato dell'Amministrazione statale è pari a 48 giorni e risulta in lieve peggioramento rispetto allo scorso anno quando si attestava a 45 giorni.

Nell'ambito del dato complessivo nasce l'esigenza di individuare quali Ministeri incontrano maggiori difficoltà nel rispettare i tempi di pagamento previsti dal legislatore nazionale ed europeo. In linea di continuità con gli anni scorsi, sono stati considerati, dunque, gli indicatori annuali di tempestività dei pagamenti⁵⁷, oggetto di pubblicazione trimestrale ed annuale nell'area "amministrazione trasparente" dei siti istituzionali di ciascuna Amministrazione. Gli indicatori annuali sono inoltre riportati in un apposito prospetto delle Note integrative di ciascun Ministero allegato al rendiconto generale dello Stato⁵⁸.

La tavola che segue espone l'indicatore annuale di tempestività dei pagamenti per gli anni 2016, 2017, 2018 e 2019 di ciascuna Amministrazione.

Il MAECI, il MIUR, il MATTM, il MIPAAFT e il MIBAC hanno pagato i fornitori con alcuni giorni di anticipo rispetto alla scadenza della fattura; in particolare, il tempo medio di anticipo varia dai due giorni circa del MIUR e del MIBAC ai 19 giorni del MATTM.

Il confronto con l'esercizio 2018 evidenzia il miglioramento realizzato dal Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali e del turismo, passato da un tempo medio di ritardo di 33 giorni a 4 giorni di anticipo rispetto alla scadenza della fattura.

L'analisi tendenziale evidenzia le buone performance realizzate dal Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare (passato da 25 giorni di ritardo del 2016 a 19

⁵⁷ L'indicatore annuale di tempestività dei pagamenti delle transazioni commerciali è stato definito con il dPCM del 22 settembre 2014 in termini di ritardo medio di pagamento ponderato in base all'importo delle fatture. Il calcolo del rapporto, in coerenza con quanto precisato nelle circolari applicative RGS nn. 3 e 22 del 2015, dovrebbe tenere conto di tutte le transazioni commerciali pagate nell'anno, nonché dei seguenti elementi: al numeratore, la somma dell'importo di ciascuna fattura o richiesta di pagamento di contenuto equivalente pagata, moltiplicato per la differenza, in giorni effettivi, tra la data di pagamento della fattura ai fornitori e la data di scadenza; al denominatore, la somma degli importi pagati nell'anno solare o nel trimestre di riferimento.

⁵⁸ Per quel che riguarda il MIT il dato è stato rilevato unicamente dalla Nota integrativa allegata al rendiconto generale dello Stato, non avendo l'Amministrazione ancora ottemperato all'obbligo di pubblicazione dell'indicatore annuo (per l'esercizio 2019), previsto dal decreto legislativo n. 33 del 2013.

LE SPESE DELLO STATO

di anticipo nel 2019) e dal Ministero per i beni e le attività culturali (passato da 28 giorni di ritardo del 2018 a 2 di anticipo nel 2019).

In controtendenza il Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale che pur pagando mediamente i fornitori in anticipo rispetto alla scadenza della fattura, è passato da 20 giorni di anticipo del 2018 a soli 3 giorni di anticipo del 2019.

Tutte le altre Amministrazioni presentano un tempo medio di ritardo che varia dagli 11 giorni del Ministero della salute ai 72 giorni del Ministero dell'interno.

Dal confronto con i dati dello scorso anno si nota che alcune Amministrazioni, hanno ridotto il tempo medio di pagamento delle fatture. Di particolare rilievo la *performance* realizzata dal Ministero della difesa, che ha quasi dimezzato il tempo di ritardo medio nel corso dell'esercizio 2019 (48 giorni) rispetto all'ultimo biennio, nel corso del quale l'indice era stabilmente attestato su circa 83 giorni⁵⁹. Risultano positivi anche i risultati realizzati dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali (da 19 a 12 giorni) e dal Ministero della salute (da 21 a 11 giorni). In lieve miglioramento la situazione del Ministero della giustizia il cui indice è passato da 27 a 19 giorni di ritardo medio e del MEF che ha quasi azzerato (0,5 giorni) il tempo di ritardo di pagamento (a fronte di un ritardo medio di 11 giorni nel 2018).

TAVOLA 49

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

Ministero	Indicatore annuale di tempestività dei pagamenti delle transazioni commerciali (giorni)			
	2016	2017	2018	2019
Economia e delle finanze	21,1	7,4	11,4	0,5
Sviluppo economico	29,4	20,8	-1,0	2,0
Lavoro e politiche sociali	8,0	41,3	18,6	11,5
Giustizia	26,3	35,3	27,4	18,8
Affari esteri e cooperazione internazionale	-13,6	-13,8	-19,7	-2,9
Istruzione, Università e ricerca	0,7	14,3	7,7	-2,2
Interno	45,1	49,6	60,9	72,2
Ambiente, tutela del territorio e mare	25,4	17,1	0,5	-19,3
Infrastrutture e trasporti	12,0	25,7	12,5	40,3
Difesa	12,9	83,2	84,1	47,8
Politiche agricole e forestali e turismo	15,6	7,6	32,8	-4,0
Beni, attività culturali	20,7	27,9	28,1	-1,8
Salute	11,4	33,4	20,8	11,4

Fonte: Note integrative al Rendiconto generale dello Stato per gli anni 2016, 2017, 2018 e 2019

L'indice si presenta, invece, in peggioramento rispetto a quanto riscontrato nello scorso esercizio per il Ministero dell'interno (che passa da 61 a 72 giorni di ritardo medio) e per il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti (che passa da 13 a 40 giorni di ritardo medio).

Il Ministero dell'interno ha chiarito che nell'anno 2019 si è determinato un ritardo nei pagamenti a favore dell'Istituto poligrafico e zecca dello Stato, in relazione alle attività allo stesso affidate per la progettazione, implementazione e realizzazione del progetto per l'emissione della carta d'identità elettronica. La fonte normativa di tali pagamenti si rinviene nel contratto quadro stipulato in data 21 dicembre 2015 e nel successivo atto aggiuntivo del 13 dicembre 2016 con scadenza 31 agosto 2018 e nuovo contratto quadro del 14 novembre 2018, valido fino al 31 dicembre 2018. Le risorse deputate al finanziamento del progetto sono stanziato sul capitolo di

⁵⁹ Nella sezione "Amministrazione trasparente" del sito istituzionale dell'ente, il Dicastero ha precisato che il dato è influenzato negativamente anche dall'*iter* di finanziamento cui sono sottoposti i numerosi pagamenti riferiti a residui passivi perenti e ai connessi tempi tecnici. L'indicatore ricalcolato senza includere i pagamenti riferiti ai residui perenti reiscritti risulta pari a 32,58 giorni.

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

spesa 7014 afferente alla categoria “Investimenti fissi lordi”, gestito dalla Direzione centrale per i servizi demografici. Il ritardo nel pagamento delle fatture è stato causato dalla complessità delle procedure di verifica della regolarità delle prestazioni contrattuali, che prevedono anche il calcolo di eventuali penalità da addebitare all’Istituto poligrafico e zecca dello Stato, in caso di difformità dei servizi resi. Nel contratto stipulato il 21 maggio 2019 (con imputazione sullo stanziamento 2020) è stato previsto che l’Istituto emetta le fatture al momento del passaggio di proprietà dell’infrastruttura, e che l’Amministrazione paghi sulla base del verbale di installazione della medesima attestante la regolarità dell’esecuzione. Infine, la Commissione, prevista dal contratto con compiti di verifica, procederà ai controlli in ordine al rispetto dei livelli di servizio erogati e alla comminazione delle eventuali penali. Si auspica che la modifica introdotta consenta di superare le criticità riscontrate nel corso dell’esercizio in esame.

Nella Nota integrativa al Rendiconto generale dello Stato il MIT ha evidenziato gli elementi che hanno determinato il ritardo dei pagamenti. Si richiamano in particolare: il passaggio al nuovo regime contabile che prevede l’integrazione tra la contabilità finanziaria e la contabilità economico patrimoniale e la tardiva attribuzione delle assegnazioni di cassa, che si ripercuote sull’emissione dei pagamenti, a cui si aggiunge la complessità delle procedure necessarie a definire le modalità delle operazioni dopo lo stanziamento dei fondi⁶⁰.

2.3.4. Raffronto con i dati di Rendiconto

Il fenomeno in esame può essere analizzato anche alla luce dei dati di Rendiconto, in particolare, confrontando la massa spendibile (che potrebbe essere assimilata anche se in senso lato alle autorizzazioni di cassa) e i pagamenti totali (intesi sia come pagamenti in conto competenza che come pagamenti in conto residui). La capacità di pagamento può essere intesa come la parte della massa spendibile effettivamente utilizzata per i pagamenti.

La tavola che segue individua l’evoluzione della capacità di pagamento nel periodo 2014-2019. L’evoluzione tendenziale evidenzia una riduzione complessiva della capacità di pagamento passata dal 61,1 per cento del 2014 al 56,8 per cento del 2019. Limitando il confronto a quanto accertato lo scorso anno la capacità di pagamento si è ridotta di circa due punti percentuali.

Il dato complessivo del 2019 del 56,8 per cento è influenzato positivamente dalla categoria “Consumi intermedi”, che registra una capacità di pagamento del 74,6 per cento e negativamente dalla categoria “Investimenti fissi lordi” nella quale l’indicatore è passato dal 41,1 per cento del 2018 al 39,8 per cento del 2019. Nell’ambito della categoria dei “Consumi intermedi”, assume particolare rilievo la capacità di pagamento per l’acquisto di beni e servizi pari al 76,9 per cento (in riduzione rispetto al 2018 quando si attestava al 79,5 per cento).

Il trend in riduzione della capacità di pagamento non sembra conciliarsi, dunque, con l’auspicata propensione a non accumulare passività nel tempo, e, conseguentemente, con una riduzione dei tempi di pagamento dei debiti commerciali. Tale osservazione sembra peraltro confermata da altri fenomeni contabili, quali la persistenza di debiti fuori bilancio, che al pari di quello dei ritardi nei pagamenti, sono riconducibili alla difficoltà delle Amministrazioni nell’effettuare una efficace programmazione di cassa⁶¹.

⁶⁰ Altri elementi segnalati attengono ai tempi necessari al controllo e alla validazione dei pagamenti, alla carenza di personale e all’interlocuzione con una vasta platea di beneficiari da cui deriva la complessità delle procedure istruttorie. Al fine di superare le criticità riscontrate l’Amministrazione propone la proroga (fino al 15 dicembre di ciascun anno finanziario) del termine ultimo per inviare gli ordini di pagamento alle Ragionerie territoriali dello Stato e la previsione di un termine inderogabile, entro il quale la sede centrale dovrebbe provvedere alla ripartizione delle somme da assegnare sui singoli capitoli di spesa fra uffici periferici, al fine di consentire a questi ultimi la programmazione della spesa e il pagamento degli impegni assunti.

⁶¹ Esigenza resa ancora più stringente dalle nuove disposizioni della legge di contabilità e finanza pubblica (legge n. 196/2009) entrate in vigore a decorrere dal 1° gennaio 2019.

LE SPESE DELLO STATO

TAVOLA 50

CAPACITÀ DI PAGAMENTO NEL QUINQUENNIO

(in milioni)

Categoria economica	2014			2015			2016			2017			2018			2019		
	Massa Spendibile	Pagato totale	Capacità di pagamento	Massa Spendibile	Pagato totale	Capacità di pagamento	Massa Spendibile	Pagato totale	Capacità di pagamento	Massa Spendibile	Pagato totale	Capacità di pagamento	Massa Spendibile	Pagato totale	Capacità di pagamento	Massa Spendibile	Pagato totale	Capacità di pagamento
Consumi intermedi	10.183	7.519	73,8	10.849	7.615	70,2	11.584	8.243	71,2	11.758	8.530	72,6	12.602	9.359	74,3	12.098	9.025	74,6
Acquisto di beni	1.956	1.194	61	2.175	1.141	52,5	2.290	1.566	68,4	1.960	1.422	72,6	2.466	1.961	79,5	2.095	1.610	76,9
Acquisto di servizi effettivi (*)	8.227	6.325	76,9	8.674	6.474	74,6	9.294	6.677	71,8	9.798	7.108	72,5	10.136	7.398	73,0	10.003	7.414	74,1
Investimenti fissi lordi (**)	10.792	5.287	49	10.541	4.912	46,6	9.511	4.223	44,4	9.749	4.317	44,3	11.141	4.581	41,1	12.595	5.011	39,8
Totale complessivo	20.975	12.806	61,1	21.390	12.527	58,6	21.096	12.466	59,1	21.507	12.847	59,7	23.743	13.940	58,7	24.693	14.036	56,8

(*) Ai fini del calcolo non sono state considerate le spese per Commissioni, Comitati e Consigli, compensi per incarichi continuativi, aggi di riscossione, commissioni su titoli e fitti figurativi, indennità di missione e rimborsi viaggi.

(**) Ai fini del calcolo non sono state considerate le spese per acquisti di terreni e beni materiali non prodotti.

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Nel 2019 il fenomeno dei ritardi nei pagamenti da parte delle Pubbliche amministrazioni, risulta in peggioramento per il complesso delle Amministrazioni pubbliche. La *performance* dei Ministeri risulta invece in lieve miglioramento anche se alcuni di essi evidenziano ancora importanti criticità nella gestione dei pagamenti. Sembrano essere state determinanti, ai fini del miglioramento, molte delle misure adottate negli ultimi anni, come l'introduzione dell'obbligo della fatturazione elettronica (che, seppur non immune da qualche criticità, ha imposto alle Amministrazioni una tempistica rigida e controllata), il piano finanziario (cronoprogramma) dei pagamenti e lo stesso obbligo di pubblicazione degli indici di tempestività sui siti delle Amministrazioni, che hanno indotto negli operatori maggiore sensibilità ed attenzione nella definizione delle procedure di spesa. Non sembra, tuttavia, per quanto riguarda nello specifico l'Amministrazione dello Stato, che abbiano ancora trovato una soluzione le cause di ritardo "di tipo strutturale" già rilevate negli scorsi anni, che sembrano aver inciso in modo determinante sul peggioramento della tempistica di alcuni Ministeri. Sotto questo profilo, mentre pare essersi attenuato il peso derivante dalla scarsità di risorse pubbliche generato da sopravvenute manovre di contenimento della spesa (e tuttavia risulta ancora incidere in modo significativo la momentanea mancanza della cassa) restano ferme numerose criticità, sia di tipo procedurale che di natura contabile, esistenti nella gestione del ciclo passivo delle Amministrazioni.

Tra le cause che maggiormente influenzano il ritardo dei pagamenti, si registrano tuttora, secondo quanto comunicato dai Ministeri, i tempi per la reiscrizione in bilancio dei residui perenti (che richiedono mesi e sono quindi incompatibili con il rispetto dei tempi di pagamento); la tardività delle assegnazioni di cassa; l'insufficienza degli stanziamenti iniziali di bilancio e la correlata lunghezza delle procedure di integrazione o di variazione compensativa, la sospensione delle procedure di pagamento in prossimità della chiusura dell'esercizio finanziario e in apertura del nuovo esercizio, la mancata tempestiva attribuzione delle c.d. "deleghe di firma" (individuazione dell'ambito della competenza dirigenziale) per i responsabili degli uffici a inizio d'anno; i tempi di trasferimento dei fondi con procedure a volte complesse, in particolare presso gli uffici periferici.

Inoltre, sussistono ancora criticità di tipo più prettamente procedurale, come la necessità, prima di poter procedere al pagamento, di effettuare verifiche (a volte complesse) sulle forniture e i servizi resi o sulla documentazione a corredo delle fatture che spesso risulta carente o, come nel caso dell'acquisizione del Documento Unico di Regolarità Contributiva (DURC), può

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

risentire di sfasature temporali⁶². Come già accennato in apertura, molte delle criticità rilevate richiederebbero, dunque, la reingegnerizzazione di alcuni processi e interventi normativi *ad hoc*.

A conferma, comunque, dell'importanza e della costante attenzione al tema in esame, il legislatore nazionale è intervenuto con il decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, emesso a seguito della situazione straordinaria di emergenza sanitaria derivante dalla diffusione dell'epidemia da Covid-19. Gli articoli 115 e 116 (cfr. Riquadro) del decreto in esame, hanno previsto l'istituzione di un fondo di liquidità per il pagamento dei debiti commerciali con una dotazione di 12 miliardi per il 2020, cui possono accedere gli Enti territoriali che in caso di carenza di liquidità, anche a seguito dell'emergenza sanitaria, non possono far fronte ai pagamenti certi liquidi ed esigibili maturati alla data del 31 dicembre 2019⁶³.

RIQUADRO: NORME DEL D.L. 19 MAGGIO 2020, N. 34

L'articolo 115 del d.l. n. 34/2020 dispone: "1. È istituito nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze un fondo, denominato "Fondo per assicurare la liquidità per pagamenti dei debiti certi, liquidi ed esigibili", con una dotazione di 12.000 milioni di euro per il 2020. Il Fondo di cui al periodo precedente è distinto in due sezioni a cui corrispondono due articoli del relativo capitolo del bilancio dello Stato, denominati rispettivamente "Sezione per assicurare la liquidità per pagamenti dei debiti certi, liquidi ed esigibili degli enti locali e delle regioni e province autonome per debiti diversi da quelli finanziari e sanitari" con una dotazione di 8.000 milioni di euro e "Sezione per assicurare la liquidità alle Regioni e alle Province autonome per pagamenti dei debiti certi, liquidi ed esigibili degli enti del Servizio Sanitario Nazionale", con una dotazione di 4.000 milioni di euro. Con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze da comunicare al Parlamento, possono essere disposte variazioni compensative, in termini di competenza e di cassa, tra i predetti articoli in relazione alle richieste di utilizzo delle risorse. Nell'ambito della "Sezione per assicurare la liquidità per pagamenti dei debiti certi, liquidi ed esigibili degli enti locali e delle regioni e province autonome per debiti diversi da quelli finanziari e sanitari" le risorse sono ripartite in due quote: una quota pari a 6.500 milioni di euro destinata agli Enti locali e una quota pari a 1.500 milioni di euro destinata alle regioni e province autonome. Agli oneri derivanti dal presente comma, pari a 12.000 milioni di euro per l'anno 2020, si provvede ai sensi dell'art. 265".

L'articolo 116 del d.l. n. 34/2020 dispone "1. Gli enti locali di cui all'articolo 2, comma 1, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, le regioni e le province autonome che in caso di carenza di liquidità, anche a seguito della situazione straordinaria di emergenza sanitaria derivante dalla diffusione dell'epidemia da Covid-19, non possono far fronte ai pagamenti dei debiti certi liquidi ed esigibili maturati alla data del 31 dicembre 2019, relativi a somministrazioni, forniture, appalti e a obbligazioni per prestazioni professionali, possono chiedere, con deliberazione della Giunta, nel periodo intercorrente tra il 15 giugno 2020 e il 7 luglio 2020 alla Cassa depositi e prestiti S.p.A. l'anticipazione di liquidità da destinare ai predetti pagamenti, secondo le modalità stabilite nella convenzione di cui all'articolo 115, comma 2. L'anticipazione di liquidità per il pagamento di debiti fuori bilancio è subordinata al relativo riconoscimento. 2. Le anticipazioni di liquidità di cui al comma 1 non comportano la disponibilità di risorse aggiuntive per gli enti richiedenti, ma consentono di superare temporanee carenze di liquidità e di effettuare pagamenti relativi a spese per le quali è già prevista idonea copertura di

⁶² Mentre l'Amministrazione attiva dispone di 15 giorni reali per effettuare i controlli e pagare (altri 15 giorni sono riservati ai controlli di ragioneria), i tempi di verifica del DURC da parte dell'Amministrazione finanziaria (ex Equitalia) sono fissati nel termine superiore di 30 giorni.

⁶³ Le nuove disposizioni si aggiungono a quelle previste con la legge 30 dicembre 2018, n. 145 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019–2021) che, ha innovato la disciplina previgente e previsto tra l'altro obblighi di pubblicazione ulteriori rispetto a quelli già esistenti. La legge di bilancio per il 2019 ha inoltre introdotto l'obbligo, a carico delle Amministrazioni locali, di comunicare annualmente in aprile l'ammontare dei propri debiti commerciali scaduti e non ancora pagati alla fine dell'anno precedente. Qualora il debito così rilevato non si sia ridotto di almeno il 10 per cento o nel caso di ritardi nei pagamenti, a partire dal 2020 dovrà essere stanziato un accantonamento al Fondo di garanzia debiti commerciali.

LE SPESE DELLO STATO

bilancio e non costituiscono indebitamento ai sensi dell'articolo 3, comma 17, della legge 24 dicembre 2003, n. 350. Con riferimento agli Enti locali, le anticipazioni sono concesse in deroga alle disposizioni di cui agli articoli 203 e 204 del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267. Con riferimento alle regioni e province autonome, le anticipazioni sono concesse in deroga alle disposizioni di cui all'articolo 62 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118. Successivamente al perfezionamento del contratto di anticipazione, gli enti richiedenti adeguano le relative iscrizioni nel bilancio di previsione nel rispetto di quanto previsto dal paragrafo 3.20-bis del principio applicato della contabilità finanziaria di cui all'allegato 4/2 al decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118. La quota del risultato di amministrazione accantonata nel fondo anticipazione di liquidità è applicata al bilancio di previsione anche da parte degli enti in disavanzo di amministrazione”.

2.4. I debiti fuori bilancio

2.4.1. I debiti al 31 dicembre 2019

I debiti fuori bilancio rappresentano obbligazioni e debiti connessi a prestazioni rese in assenza di contratto perfezionato e per le quali non è stato assunto il relativo impegno nell'esercizio finanziario di riferimento. L'insorgenza di un debito fuori bilancio può essere superata con il ricorso all'istituto del “riconoscimento di debito”: si tratta di un istituto del tutto eccezionale, con oneri a carico dei successivi esercizi finanziari, che consente la reiscrizione di impegni assunti in deroga alle ordinarie procedure⁶⁴. La giurisprudenza contabile⁶⁵ ha chiarito che esso rappresenta uno strumento eccezionale *extra ordinem* in quanto derogatorio delle ordinarie procedure contrattuali e, come tale, ad esso non può farsi ricorso in via ricorrente e sistematica.

Anche quest'anno l'analisi, basata sui dati forniti dalle Amministrazioni⁶⁶, mira a fare il punto sul fenomeno per ciascun Dicastero, esaminando la dinamica registrata nell'anno tra i nuovi debiti e quelli smaltiti e guardando alla composizione per categorie economiche.

TAVOLA 51

(in migliaia)

Data	Importo debito	Variazione percentuale annua	Variazione percentuale periodo
31/12/2012	930.236		
31/12/2014	1.706.871	83,49	
31/12/2015	1.999.375	17,14	
31/12/2016	1.860.296	-6,96	227,85
31/12/2017	2.283.387	22,74	
31/12/2018	2.074.890	-9,13	
31/12/2019	3.049.819	46,99	

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati forniti dalle Amministrazioni

Dal 2012 tale tipologia di debito è più che triplicata (+228 per cento), passando da 930 a 3.050 milioni⁶⁷.

L'incremento è concentrato nel primo biennio alla luce delle disposizioni di cui all'art. 5 del decreto-legge 35/2013, che prevedevano una ricognizione delle posizioni debitorie e la reiscrizione in bilancio di parte dei debiti accertati. Nel corso del biennio 2017-2018, il debito si

⁶⁴ L'articolo 34 della legge 31 dicembre 2009, n. 196 (legge di contabilità e finanza pubblica) disciplina gli impegni di spesa nel bilancio dello Stato e, a seguito di recenti disposizioni, limita fortemente le gestioni fuori bilancio.

⁶⁵ Corte dei conti, Sezione del controllo – III Collegio, Deliberazione 5 luglio 1995, n. 123.

⁶⁶ Il MIPAAF non ha inviato i dati richiesti in tempo utile. Ciò non ha inficiato l'analisi, in quanto l'insieme delle Amministrazioni che ha evaso la richiesta deteneva il 100 per cento del debito residuo al 31 dicembre 2018 (il MIPAAF presentava un debito residuo nullo al 31.12.2018).

⁶⁷ L'importo del debito al 31.12.2012 è considerato al netto dei fitti passivi.

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

è sostanzialmente stabilizzato su un importo medio di circa 2,2 miliardi, ma si presenta in deciso aumento per l'esercizio in esame (+47 per cento, ad oltre 3 miliardi). Nel 2019, nonostante le ingenti risorse stanziare, non si è ottenuta quindi l'auspicata riduzione del debito preesistente, né sembrano essersi superate le criticità di bilancio che determinano il formarsi di nuovi debiti.

Per quanto riguarda il 2019⁶⁸, a fronte dei 2.075 milioni iniziali, ne sono stati accertati 1.565 e smaltiti solo 590. Il debito residuo si è pertanto incrementato di circa 975 milioni, attestandosi a 3.050 milioni. La gran parte delle Amministrazioni esaminate, la cui situazione viene rappresentata nella tavola 45, presenta un incremento o una stabilità del debito.

TAVOLA 52

(in migliaia)

Ministero	Debiti fuori bilancio al 31.12.2018 (forniti con rend. 2019)	Nuovi debiti accertati nel 2019	Debiti smaltiti nel 2019	Debiti rimasti da smaltire al 31.12.19	Comp.% del debito al 31.12.19	Var. %
MEF	0	1.076	1.076	0	0,0	n.c.
MISE	1.411	1.075.635	2.945	1.074.100	35,2	n.c.
DIFESA	840	446	840	446	0,0	-46,9
MIBAC	5.659	7.579	6.596	6.642	0,2	17,4
AMBIENTE	5.042	777	895	4.923	0,2	-2,3
INTERNO	158.176	201.318	173.216	186.279	6,1	17,8
MIT	484.803	3.133	3.164	484.772	15,9	0,0
GIUSTIZIA	348.583	252.196	123.178	477.601	15,7	37,0
SALUTE	0	12.749	12.749	0	0,0	n.c.
LAVORO	1.550	2.257	421	3.386	0,1	118,4
MAECI	0	0	0	0	0,0	n.c.
MIUR	1.068.825	7.700	264.855	811.670	26,6	-24,1
Totale	2.074.890	1.564.864	589.935	3.049.819	100,0	47,0

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati forniti dalle Amministrazioni

Il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, presenta un importante incremento del debito residuo (+118,4 per cento) dovuto, secondo quanto riferito dall'Amministrazione, alle spese legali ovvero a quelle spese sorte a seguito di sentenze in cui il Dicastero è risultato soccombente e a spese di notifica di sanzioni emanate a seguito di violazioni in materia di lavoro.

Il MIUR invece, ha ridotto di circa un quarto (-24,1 per cento) il debito rispetto allo scorso esercizio.

La quasi totalità (circa il 93 per cento) del debito residuo a fine anno fa capo a sole quattro Amministrazioni (il MISE, il MIT il MIUR⁶⁹ e il Ministero della giustizia). Il MISE e il MIUR detengono, insieme, quasi i due terzi del debito (rispettivamente il 35,2 e il 26,6 per cento), mentre la quota residua è per metà di competenza del MIT (15,9 per cento del totale) e per l'altra metà del Ministero della giustizia (15,7 per cento).

Il MISE⁷⁰ presenta un notevole peggioramento rispetto al precedente esercizio, dovuto all'ingente importo dei nuovi debiti accertati (1.076 milioni) e non smaltiti in corso d'anno, che hanno determinato l'incremento del debito residuo (passato da 1,4 a 1.074 milioni).

Il MIUR continua la ricognizione delle posizioni debitorie nei confronti dell'Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro (INAIL) (cap. 2134), che ha permesso

⁶⁸ L'importo del debito al 31.12.2018 esposto nella 1° colonna della tavola è stato comunicato dalle Amministrazioni in occasione dell'esame del rendiconto 2019 e risulta lievemente inferiore rispetto a quello fornito per le verifiche sul rendiconto 2018 pubblicato nella relazione dello scorso esercizio (2.075 milioni invece di 2.210).

⁶⁹ Per questo Dicastero, i dati che afferiscono alle competenze degli uffici centrali sono stati inviati dall'Ufficio centrale di bilancio mentre i dati relativi al capitolo 2134 sono stati inviati dall'Amministrazione.

⁷⁰ L'Amministrazione ha chiarito che i debiti registrati sui capitoli 7345 e 7500 (pari rispettivamente a 670 e 400 milioni) derivano da posizioni aperte nei confronti della tesoreria. Inoltre, ha riferito che la posizione debitoria nei confronti della Banca Factoring (registrata sul capitolo 1335) si è chiusa con il pignoramento.

LE SPESE DELLO STATO

di rivedere in riduzione lo *stock* del debito. Infatti, ai 1.069 milioni iniziali si sono aggiunti 7,7 milioni di debiti di nuova formazione e ne sono stati smaltiti 265. Il debito residuo, attestatosi a 812 milioni (-24,1 per cento rispetto al precedente esercizio), è interamente attribuibile all'evoluzione della situazione debitoria nei confronti dell'INAIL (*cf. infra*).

Il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti (MIT) e il Ministero della giustizia assorbono quote pressoché equivalenti dell'importo del debito residuo ma presentano situazioni diverse. Il MIT ha un debito residuo sostanzialmente stabile perché le risorse rese disponibili per lo smaltimento (3 milioni) sono state utilizzate per l'assorbimento del debito formatosi in corso d'anno. Per il Ministero della giustizia⁷¹, le risorse deputate allo smaltimento, pur ingenti (123 milioni), sono state inferiori al debito di nuova formazione (252 milioni), determinando un incremento (+37 per cento) dell'importo del debito residuo (478 milioni). Nel caso in questione, la gran parte delle spese che generano la formazione dei debiti attiene alle somministrazioni di energia elettrica, gas, acqua e forniture di combustibili da riscaldamento destinate agli Istituti penitenziari⁷².

2.4.2. Una ripartizione per categorie economiche

Negli anni scorsi, una quota molto significativa di debiti fuori bilancio è stata associata alle seguenti categorie di spesa: “Consumi intermedi”, “Trasferimenti correnti alle famiglie”⁷³, “Altre uscite correnti” e “Investimenti fissi lordi”. Con il tempo la loro incidenza sul totale è andata diminuendo. Nel 2019 a tali categorie è infatti riferibile il 37 per cento (50 per cento nel 2018) del debito residuo⁷⁴.

TAVOLA 53

(in migliaia)

Categoria di spesa	Debiti fuori bilancio rimasti da smaltire al 31/12/2018	Nuovi debiti accertati nel 2019	Debiti smaltiti nel 2019	Debiti fuori bilancio rimasti da smaltire al 31/12/2019	Imp. totali 2019	Pag. totali 2019	Debito residuo/ imp. tot.	Debito residuo/ pag. tot.	Debito smaltito/ pag. tot.
Consumi intermedi	162.829	258.272	131.618	289.484	12.238.353	13.637.816	2,4	2,1	1,0
Trasferimenti correnti a famiglie e ISP	361.292	218.228	187.661	391.859	6.712.166	5.877.139	5,8	6,7	3,2
Altre uscite correnti	5.231	11.704	7.086	9.849	1.173.396	1.257.640	0,8	0,8	0,6
Investimenti fissi lordi	438.671	2.360	1.622	439.409	4.355.083	5.011.356	10,1	8,8	0,0
Totale	968.023	490.564	327.986	1.130.600	24.478.998	25.783.951	4,6	4,4	1,3

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati forniti dalle Amministrazioni

⁷¹ L'Amministrazione ha precisato che i dati registrati sul capitolo 1264 risultano dalle tabelle a consuntivo compilate sia sulla base dei dati inviati dalle Corti d'appello che da quelli estratti dal sistema SICOGE. L'importo inizialmente comunicato dei “nuovi debiti accertati nel 2019” (pari a 102 milioni) derivava da un calcolo presuntivo basato sull'andamento della spesa nell'anno 2018 che teneva conto solo in parte dei dati inviati dalle Corti d'appello. L'importo dei “nuovi debiti accertati nel 2019” (comunicato con risposta istruttoria del 28.05.2020) è stato rideterminato in 166 milioni, di conseguenza il debito residuo sul capitolo in esame è passato da 327 a 391 milioni. Per il capitolo 1262, è difficile quantificare il debito annuo, derivante da spese per liti, arbitrari, risarcimenti ed accessori, rimborso delle spese di patrocinio legale, il cui importo risulta da sentenze, ordinanze o decreti emessi via via dall'autorità giudiziaria e notificati all'Amministrazione anche a distanza di tempo. Si dispone quindi del solo dato di consuntivo relativo ai pagamenti effettuati, estratto dal sistema SICOGE sotto la voce “titoli pagati”. L'importo dei pagamenti registrati sul capitolo in esame non è stato incluso nel totale dei pagamenti afferenti all'Amministrazione.

⁷² Particolarmente rilevante è l'esposizione debitoria per le forniture idriche, dovuta, stante a quanto riferito dall'Amministrazione, all'utilizzo dell'acqua corrente per la refrigerazione di bevande e alimenti da parte della popolazione detenuta.

⁷³ Al fine di rendere confrontabili i dati con quelli dello scorso anno nell'ambito della categoria dei “Trasferimenti correnti alle famiglie”, il totale degli impegni e dei pagamenti è stato considerato al netto del Bonus fiscale.

⁷⁴ Il debito afferente alle categorie di spesa considerate, che rappresenta poco più di un terzo del debito delle Amministrazioni centrali, risulta in netta diminuzione rispetto a quanto riscontrato nello scorso esercizio; rappresenta infatti il 37 per cento dell'importo del debito residuo (50 per cento nel 2018 e 75 per cento nel 2017), il 56 per cento dell'importo del debito smaltito (71 per cento nel 2018) e il 31 per cento (34 per cento nel 2018) dell'importo complessivo dei debiti accertati nell'anno.

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

Tra le altre categorie di spesa che hanno contribuito negli ultimi anni all'incremento del debito complessivo si segnalano, in particolare: i "Trasferimenti correnti ad Amministrazioni pubbliche", i "Trasferimenti correnti alle imprese" e le "Acquisizioni di attività finanziarie".

Con riferimento alle sole quattro categorie prima richiamate, che al di là del loro peso quantitativo, rappresentano, sul piano qualitativo, comparti di interesse sui quali va focalizzata l'attenzione, nel 2019 il debito rappresenta il 4,6 per cento degli impegni (3,7 per cento nel 2018) e il 4,4 per cento dei pagamenti (4 per cento nel 2018) relativi. L'aumento del peso del debito sugli impegni è prevalentemente dovuto alla riduzione degli impegni totali (passati 29.650 a 24.479 milioni) a fronte di un debito residuo rimasto sostanzialmente stabile (da 1.111 a 1.131 milioni). Anche il leggero aumento dell'incidenza del debito sui pagamenti è dovuto ad un effetto denominatore, cioè alla riduzione dei pagamenti da 27.618 a 25.784 milioni.

Nel complesso i nuovi debiti (491 milioni), pur se superiori a quelli smaltiti (328 milioni), sono tendenzialmente in riduzione rispetto al 2018, quando si attestavano a 521 milioni (991 milioni nel 2017).

La struttura del debito per singole categorie economiche, di cui alla tavola 46, presenta taluni elementi di disomogeneità per ragioni classificatorie. Al fine di consentire un confronto omogeneo con i risultati del 2018, nella tavola 47 si è proceduto, quindi, ad una riclassificazione, spostando il capitolo 1264, afferente al Ministero della giustizia, dalla categoria "Trasferimenti correnti a famiglie e ISP" alla categoria "Altre uscite correnti" nella quale era stato classificato nell'esercizio 2018.

I risultati di tale esercizio evidenziano sensibili variazioni, con diversificati andamenti per categoria economica.

TAVOLA 54

(in migliaia)

Categoria di spesa	Debiti fuori bilancio rimasti da smaltire al 31/12/2018	Nuovi debiti accertati nel 2019	Debiti smaltiti nel 2019	Debiti fuori bilancio rimasti da smaltire al 31/12/2019	Imp. totali 2019	Pag. totali 2019	Debito residuo/imp. tot.	Debito residuo/pag. tot.	Debito smaltito/pag. tot.
Consumi intermedi	162.829	258.272	131.618	289.484	12.238.353	13.637.816	2,4	2,1	1,0
Trasferimenti correnti a famiglie e ISP	32.301	51.840	84.083	58	6.712.166	5.877.139	0,0	0,0	1,4
Altre uscite correnti	334.222	178.092	110.664	401.650	1.173.396	1.257.640	34,2	31,9	8,8
Investimenti fissi lordi	438.671	2.360	1.622	439.409	4.355.083	5.011.356	10,1	8,8	0,0
Totale	968.023	490.564	327.986	1.130.600	24.478.998	25.783.951	4,6	4,4	1,3

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati forniti dalle Amministrazioni

Nella categoria "Consumi intermedi" i nuovi debiti del 2019 sono 258 milioni (271 nel 2018). L'importo stanziato per lo smaltimento di quelli pregressi, pari a 132 milioni (410 nel 2018), è inferiore ai debiti formati nell'anno; si registra quindi un aumento del debito residuo (il cui stock sale a 289 milioni) in linea con quello registrato nello scorso esercizio (297 milioni).

La parte più rilevante del debito residuo (93 per cento) afferisce al Ministero dell'interno (63,8 per cento) e al Ministero della giustizia (29,7 per cento).

La maggiore quota di debito di competenza del Ministero dell'interno è registrata sul capitolo 2955 (pg. 2) sul quale vengono registrate le richieste di fondi provenienti dalle Prefetture alle quali non si è potuto dare copertura per carenza di risorse e quelle per le certificazioni commerciali autorizzate e da accreditare. A fronte di un debito preesistente di 59 milioni, interamente smaltito nel corso dell'anno, sono stati accertati nuovi debiti per 117 milioni.

Il debito afferente al Ministero della giustizia si rinviene sui capitoli 1360 e 1762. Sul primo vengono registrate le spese di giustizia che sono liquidate dall'autorità giudiziaria procedente ed erogate in base a parametri fissati dalla legge. Il debito residuo di 68 milioni è dovuto all'importo

LE SPESE DELLO STATO

dei debiti accertati e non smaltiti in corso d'anno. Sul capitolo 1762, a fronte di un debito preesistente di circa 20 milioni, interamente smaltito, sono stati accertati nuovi debiti per 17 milioni che costituiscono il debito a fine anno.

La gran parte dei debiti della categoria “Trasferimenti correnti alle famiglie” afferivano alle spese sostenute dal Ministero dell'interno per i servizi di accoglienza degli stranieri. Già nel 2018 il Dicastero ha completamente smaltito il residuo debito relativo a tali spese determinando una importante riduzione dello *stock* debitorio dell'intera categoria (passato da 522 milioni del 2017 a soli 32 milioni nel 2018). Nel 2019 è continuato il *trend* di riduzione del debito; gli 84 milioni di risorse utilizzate per lo smaltimento hanno permesso di assorbire non solo il nuovo debito (52 milioni), ma anche il debito pregresso (32 milioni). Il debito residuo a fine anno si è quindi quasi azzerato (è pari a soli 58.000 euro), con una diminuzione del 99,8 per cento rispetto all'anno precedente.

La categoria denominata “Altre uscite correnti” si caratterizza per un importo del debito iniziale pari a 334 milioni (così come nel 2018), che aumenta nel corso dell'anno raggiungendo i 402 milioni (308 nel 2018).

La gran parte del debito residuo (il 98 per cento) è riconducibile al capitolo 1264⁷⁵ afferente al Ministero della giustizia. Come rilevato nelle relazioni degli scorsi anni, si tratta del capitolo sul quale vengono registrate le spese per l'equa riparazione del danno subito a seguito dell'irragionevole durata del processo (legge n. 89 del 2001). Al debito iniziale di 329 milioni (316 nel 2018) si sono aggiunti in corso d'anno 166 milioni (95 nel 2018), a fronte di pagamenti per 104 milioni (116 nel 2018). Le risorse utilizzate per lo smaltimento hanno assorbito solo in parte il debito di nuova formazione, determinando l'aumento del debito residuo (392 milioni). L'ingente importo del debito pregresso evidenzia che gli stanziamenti di risorse sul capitolo in oggetto non sono ancora sufficienti per evadere i decreti di condanna emessi annualmente e il debito formatosi negli anni precedenti.

Nel caso degli investimenti fissi lordi, il debito resta sostanzialmente stabile sui 439 milioni e non viene ridotto date le esigue risorse utilizzate per lo smaltimento (1,6 milioni).

La maggior parte dei debiti della categoria sono relativi ai capitoli 7341 e 7544 (non movimentati da diversi anni) del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, che da soli rappresentano il 92 per cento del debito residuo della categoria.

Sul capitolo 7341 vengono registrate le spese per la costruzione, la manutenzione e il completamento di edifici. Nel corso dell'anno il capitolo non è stato movimentato per cui è rimasta inalterata l'ingente posizione debitoria iniziale, pari a 182 milioni.

Altro capitolo di interesse è il 7544, sul quale vengono registrate le somme da erogare per il trasferimento delle competenze di due enti soppressi: il Dipartimento per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno e l'Agenzia per la promozione e lo sviluppo del Mezzogiorno. Il predetto capitolo, non movimentato da tre esercizi, presenta un debito residuo di 224 milioni.

L'attenzione va infine richiamata sull'importo del debito del capitolo 2134 del Ministero dell'istruzione dell'università e della ricerca, pur non appartenendo esso ad alcuna delle categorie precedentemente esaminate, ma, come richiamato all'inizio a quella dei “Trasferimenti correnti ad Amministrazioni pubbliche”. Si tratta di un debito degli uffici scolastici regionali nei confronti dell'INAIL, formatosi a causa dei mancati rimborsi per prestazioni erogate agli alunni e al personale a seguito di infortuni subiti nel corso del lavoro o delle esercitazioni, che da solo rappresenta il debito residuo dell'intero Dicastero.

Le azioni di verifica effettuate nel 2019 hanno rideterminato in diminuzione l'importo del debito (passato da 1.069 a 812 milioni). L'Amministrazione ha chiarito che il debito residuo afferisce alle annualità 2009/2011 (292 milioni), e 2012/2015 (513 milioni), precisando che il debito relativo alle annualità 2009/2011 e 2012/2015 è un dato certo in quanto certificato da tutti gli uffici scolastici regionali e corrispondente alla massa debitoria iscritta nel bilancio dell'INAIL.

⁷⁵ Al fine di operare un confronto omogeneo con i dati del 2018, è stata effettuata una riclassificazione spostando il capitolo dalla categoria V “Trasferimenti correnti” alla categoria XXII “Altre uscite correnti”.

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

Per lo smaltimento del debito pregresso è stata presentata la richiesta di prelevamento di 560 milioni dal fondo di riserva presso il Ministero dell'economia e delle finanze che, aggiunti allo stanziamento di bilancio previsto per l'esercizio finanziario 2020 (265 milioni), permetterebbero di azzerare il debito certificato (805 milioni). Rimane aperta la partita debitoria afferente agli anni 2016/2019 ad oggi non certificata da parte dell'Istituto di assicurazione.

2.5 La spesa dello Stato per investimenti fissi e contributi agli investimenti

Nel 2019 la spesa per investimenti dello Stato, sia diretta, sia indiretta attraverso le imprese pubbliche e private, si attesta a 19,2 miliardi, a fronte dei 21,6 del 2018. Complessivamente, investimenti fissi lordi e contributi (al netto di quelli ad AP ed estero) registrano una flessione di risorse che sfiora l'11 per cento, trainata dalla decisa contrazione dei contributi e non sufficientemente compensata dalla pur sensibile crescita delle risorse per investimenti fissi lordi (+8,6 per cento). Considerando, tuttavia, anche la dotazione residua proveniente dall'esercizio precedente, il complesso delle risorse utilizzabili a fini di investimento presenta un leggero incremento (1,8 per cento) rispetto al 2018.

La contrazione caratterizza anche gli impegni totali, che da 18,8 miliardi nel 2018 scendono a 15,9 (-15,6 per cento), ed in misura considerevole per entrambe le categorie economiche considerate, mentre si registra un positivo aumento della spesa pagata del 10,3 per cento (da 15,7 ad oltre 17 miliardi). Diminuisce l'incidenza dell'aggregato considerato sull'intera spesa in conto capitale in termini di risorse; essa aumenta, invece, in termini di impegni (41,5 per cento) e di pagamenti (44,7 per cento).

TAVOLA 55

LA SPESA DELLO STATO PER INVESTIMENTI

(in milioni)

categorie di spesa	e.f. 2018					
	stanziamenti definitivi competenza	impegni totali	pagamenti totali	residui finali propri	residui finali di stanziamento	somme da reiscrivere ex art. 30, c.2, l. 196/2009
Investimenti fissi lordi e acquisti di terreni	6.372,8	5.524,0	4.571,4	4.122,4	1.288,8	376,6
Contributi agli investimenti (al netto PPAA ed estero)	15.211	13.283	11.149	5.083,2	1.392,9	1.341,9
Totale spesa per investimenti	21.584	18.807	15.721	9.205,6	2.681,7	1.718,5
Totale spesa c/capitale	52.234,5	52.365,9	38.601,2	30.128,4	27.407,6	2.046,1
<i>inc % spesa per investimenti/spesa conto capitale</i>	<i>41,3</i>	<i>35,9</i>	<i>40,7</i>	<i>30,6</i>	<i>9,8</i>	<i>84,0</i>
	e.f. 2019					
Investimenti fissi lordi e acquisti di terreni	6.919,8	4.355,1	5.011,4	3.454,6	3.263,2	782,5
Contributi agli investimenti (al netto PPAA ed estero)	12.363	11.510	12.336	4.225,8	1.287,0	1.002,1
Totale spesa per investimenti	19.283	15.865	17.347	7.680,4	4.550,2	1.784,6
Totale spesa c/capitale	51.953,5	38.248,3	38.830,7	29.493,0	38.239,8	2.348,7
<i>inc % spesa per investimenti/spesa conto capitale</i>	<i>37,1</i>	<i>41,5</i>	<i>44,7</i>	<i>26,0</i>	<i>11,9</i>	<i>76,0</i>
	var % 2019/2018					
Investimenti fissi lordi e acquisti di terreni	8,6	-21,2	9,6	-16,2	153,2	107,8
Contributi agli investimenti (al netto PPAA ed estero)	-18,7	-13,3	10,6	-16,9	-7,6	-25,3
Totale spesa per investimenti	-10,7	-15,6	10,3	-16,6	69,7	3,8

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

In ordine agli investimenti fissi, circa il 90 per cento delle risorse stanziare (6,2 miliardi), impegnate (3,9 miliardi) e pagate (4,5 miliardi) si concentra su 10 missioni, di cui solo tre con una incidenza superiore al 10 per cento della dotazione totale (Difesa e sicurezza del territorio, Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali e paesaggio, Ordine pubblico e sicurezza).

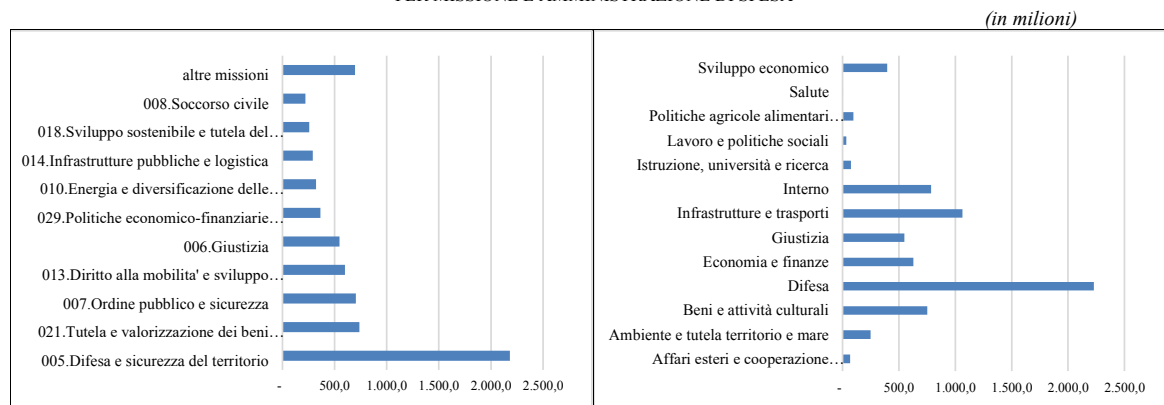
LE SPESE DELLO STATO

Le dieci missioni prevalenti presentano diffusi incrementi della dotazione finanziaria e dei pagamenti, ma una flessione annua, anche consistente, degli impegni, in particolare nel caso della Difesa e sicurezza del territorio e infrastrutture pubbliche e logistica; solo le missioni relative a diritto alla mobilità e sistemi di trasporto e sviluppo sostenibile e tutela del territorio hanno visto accresciuti non soltanto le risorse stanziare, ma anche gli impegni assunti e i pagamenti⁷⁶.

Naturalmente, la lettura per amministrazione di spesa riflette la concentrazione rilevata sulle missioni, pertanto il Ministero della difesa, il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, il Ministero dell'interno e il Ministero dei beni e attività culturali assorbono il 70 per cento delle risorse stanziare. Rispetto al 2018 tutti i Ministeri hanno registrato un incremento di dotazione finanziaria per investimenti fissi, fatta eccezione per il Ministero della difesa e per quello delle Politiche agricole, alimentari e forestali e del turismo.

GRAFICO 1

INVESTIMENTI FISSI, COMPOSIZIONE DEGLI STANZIAMENTI DEL 2019
PER MISSIONE E AMMINISTRAZIONE DI SPESA



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Ancora più netta è la concentrazione delle risorse per i contributi agli investimenti, categoria economica in cui due sole missioni assorbono l'88 per cento della dotazione finanziaria complessiva (10,9 miliardi su 12,3 totali): competitività e sviluppo delle imprese, da un lato, e diritto alla mobilità e sistemi di trasporto, dall'altro; entrambe sono caratterizzate, tuttavia, da una contrazione di stanziamenti rispetto all'anno precedente. La prima missione sostiene, attraverso il bilancio del Ministero dello sviluppo economico, i due terzi dei programmi di approvvigionamento dei sistemi d'arma gestiti dalla Difesa e contiene altresì il corposo programma di interventi di sostegno agli investimenti tramite la fiscalità⁷⁷. La seconda accoglie

⁷⁶ In particolare, le risorse destinate al piano straordinario di interventi tesi a contrastare il dissesto idrogeologico sono state incluse nella clausola di flessibilità richiesta alla Commissione Europea sul bilancio 2019, insieme alle misure eccezionali per la messa in sicurezza delle infrastrutture stradali. Si tratta di risorse che in parte erano già appostate in bilancio negli esercizi precedenti e in altra parte rese disponibili dalla legge di bilancio per il 2019 e dal decreto-legge fiscale collegato. Per dare concreta attuazione a tale programma di investimenti è stato adottato nell'anno il "Piano nazionale per la mitigazione del rischio idrogeologico, il ripristino e la tutela della risorsa ambientale" (c.d. *ProteggItalia*). Per una panoramica sulle opere in via di realizzazione per la difesa del suolo si rinvia al Rapporto 2020 sul coordinamento della finanza, approvato con deliberazione n. 6/SSRRCO/RCFP/20.

⁷⁷ Sono contabilizzati in tale programma, di competenza del Ministero dell'economia e delle finanze, tra l'altro, i crediti di imposta per le imprese che sviluppano nel territorio italiano piattaforme telematiche, oneri per le garanzie assunte dallo Stato a sostegno finanziario dell'internazionalizzazione del sistema produttivo, crediti di imposta fruiti da imprese operanti in determinati settori, o che investono in beni strumentali destinati a strutture produttive del Mezzogiorno, o da imprese che investono in ricerca e sviluppo, e infine da soggetti che, danneggiati dagli eventi sismici, hanno beneficiato di finanziamenti per la ricostruzione.

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

il programma “Sostegno allo sviluppo del trasporto” in cui sono contabilizzati i contributi a Rete Ferroviaria Italiana (RFI) per la prosecuzione del sistema di alta velocità, per la realizzazione di opere specifiche e per il piano di ammodernamento delle infrastrutture. Il programma mantiene il suo rilevante peso sulla categoria economica pur in presenza di una riduzione dei contributi a RFI del 45 per cento rispetto al 2018.

Nel 2019 gli investimenti diretti dello Stato hanno riguardato prevalentemente mezzi di trasporto (oltre 450 milioni sono destinati all’acquisto dei mezzi per il trasporto pubblico locale e regionale e per il sostegno delle imprese produttrici di mezzi e servizi per il trasporto e dei sistemi intelligenti per il trasporto, con particolare riferimento alla ricerca e allo sviluppo della modalità alternativa di alimentazione), infrastrutture non residenziali (con particolare riferimento alle risorse destinate alle infrastrutture carcerarie) e *software* e *hardware*. Quest’ultima categoria ha registrato un incremento di risorse di circa il 10 per cento, in considerazione dei finanziamenti per la digitalizzazione dell’Amministrazione pubblica attraverso i quali sono stati implementati o realizzati ex novo soprattutto i sistemi informativi. Le risorse più cospicue sono state destinate al Ministero della giustizia, al Ministero dell’interno e al Ministero dell’economia e delle finanze, mentre gli incrementi più significativi rispetto al 2018 si sono registrati per il Ministero dello sviluppo economico e il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti.

Oltre la metà delle risorse stanziata, tuttavia, è classificata come “Altri investimenti”, categoria che dovrebbe includere voci economiche residuali, ma che di fatto ingloba finanziamenti di più cospicuo ammontare, quelli inerenti ai programmi di difesa nazionale ossia “Pianificazione generale delle Forze Armate e approvvigionamenti militari”⁷⁸ e “Prevenzione del rischio e soccorso”⁷⁹. Risulta rilevante nella categoria anche la dotazione finanziaria del Fondo per la realizzazione di progetti finalizzati alla promozione e al miglioramento dell’efficienza energetica (anche degli immobili della Pubblica amministrazione centrale, c.d. PREPAC), nell’ambito del programma “Regolamentazione del settore elettrico, nucleare, delle energie rinnovabili e dell’efficienza energetica, ricerca per lo sviluppo sostenibile”⁸⁰.

TAVOLA 56

INVESTIMENTI FISSI LORDI 2019, STANZIAMENTI PER VOCE ECONOMICA

categoria economica	<i>(in milioni)</i>		
	2019	comp %	var su 2018
Altri investimenti	3.795,6	54,9	1,7
Armi leggere e veicoli per sicurezza pubblica	90,5	1,3	11,6
Fabbricati non residenziali	506,8	7,3	9,0
Fabbricati residenziali	112,5	1,6	-27,3
Infrastrutture militari	105,4	1,5	-30,6
Mezzi di trasporto	905,0	13,1	116,1
Mobili, macchinari, attrezzature	229,7	3,3	14,4
Opere pubbliche	426,6	6,2	-12,4
Software e hardware	747,7	10,8	9,8
Acquisti di terreni e di beni materiali non prodotti	0,0	0,0	105,6
Totale complessivo	6.919,8	100,0	8,6

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

⁷⁸ Il programma intestato al Segretariato generale della difesa ha subito nel 2019 una forte contrazione degli stanziamenti definitivi e ha visto ridursi drasticamente le risorse per investimenti fissi e lordi (-17,8 per cento). Al riguardo si rinvia allo specifico capitolo dedicato al rendiconto del Ministero della difesa contenuto nel volume II della presente Relazione.

⁷⁹ In particolare, i capitoli che riguardano l’acquisto di impianti, automezzi, aeromobili, unità navali, attrezzature, strumenti e materiali per il corpo dei Vigili del fuoco e il capitolo per acquisto di attrezzature varie per prevenire i rischi non convenzionali derivanti da eventuali atti criminosi con uso di armi nucleari, batteriologiche e chimiche.

⁸⁰ L’incremento del programma “Regolamentazione del settore elettrico, nucleare, delle energie rinnovabili e dell’efficienza energetica, ricerca per lo sviluppo sostenibile” ha contribuito all’aumento degli stanziamenti di circa il 40,7 per cento sulla missione “Energia e diversificazione delle fonti energetiche”. Per approfondimenti si rinvia al capitolo specifico sul rendiconto del Ministero dello sviluppo economico contenuto nel volume II della presente Relazione.

LE SPESE DELLO STATO

Come già osservato, la gestione delle risorse stanziata si caratterizza positivamente per l'incremento dei pagamenti sia degli investimenti fissi che dei contributi agli investimenti; l'accelerazione impressa alla spesa determina il miglioramento del coefficiente di realizzazione (pagamenti su massa spendibile) che passa dal 50,7 per cento del 2018 al 54,9 per cento. Il risultato positivo non si estende agli investimenti fissi per i quali l'indice scende, nel 2019, al di sotto del 40 per cento, pur in concomitanza dell'incremento della spesa pagata; incide negativamente su tale aggregato di spesa la contestuale crescita della massa spendibile (13,4 per cento) dovuta in particolare all'accumulo delle risorse già impegnate ma non pagate negli esercizi precedenti e l'assegnazione, come residui di stanziamento, di dotazioni finanziarie provenienti dal riparto del Fondo per gli investimenti del 2018⁸¹.

TAVOLA 57

GRADO DI REALIZZAZIONE DELLA SPESA DI INVESTIMENTI

categorie economiche	<i>(in milioni)</i>			
	2019		2018	
	massa spendibile	pagato totale	massa spendibile	pagato totale
Investimenti fissi lordi e acquisti di terreni	12.595,3	5.011,4	11.105,9	4.571,4
contributi agli investimenti	18.977,9	12.336,0	19.911,7	11.149,1
totale	31.573,2	17.347,3	31.017,6	15.720,5
categorie economiche	var % 2019/2018		coefficiente di realizzazione	
	massa spendibile	pagato totale	2019	2018
Investimenti fissi lordi e acquisti di terreni	13,4	9,6	39,8	41,2
contributi agli investimenti	-4,7	10,6	65,0	56,0
totale	1,8	10,3	54,9	50,7

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Nella strategia di sostegno della ripresa economica e di impulso al tasso di crescita potenziale delineata dal Governo, hanno assunto un ruolo rilevante, nell'ultimo triennio, i Fondi istituiti per lo sviluppo infrastrutturale e per il rilancio degli investimenti (v. Riquadro); si tratta di strumenti con i quali si è inteso accrescere la dotazione di capitale materiale e immateriale del Paese, ai fini del miglioramento della qualità dei servizi pubblici e del rafforzamento della competitività del sistema produttivo. Attraverso i fondi è stata finanziata non solo spesa diretta delle Amministrazioni centrali, ma anche interventi di competenza di altri soggetti (tra cui altre Amministrazioni pubbliche) concernenti specifici settori: le grandi infrastrutture, la sicurezza delle scuole, la tutela del territorio, lo sviluppo di tecnologie di avanguardia, la ricerca, la digitalizzazione della PA. Pertanto, seppure la spesa di investimento alimentata dai fondi non sia esclusivamente riferibile allo Stato, risulta molto marcata l'impronta del livello centrale di governo nella selezione di quegli interventi ritenuti strategici per lo sviluppo infrastrutturale del Paese e dei quali si intende assicurare la effettiva realizzazione attraverso una programmazione di risorse certe e distribuite su un lungo arco temporale (fino al 2034). Tale positiva caratteristica ne giustifica in questa sede l'approfondimento.

Le linee di finanziamento attivate con i Fondi riguardano prevalentemente le categorie economiche XXI, XXII e XXIII. Nel triennio si assiste ad un incremento delle risorse destinate agli investimenti fissi (la cui incidenza passa dal 21,4 per cento del 2017 al 36,4 del 2019), cui

⁸¹ Nel 2018 avrebbero dovuto essere assegnate risorse aggiuntive, pari a 800 milioni, previste con il rifinanziamento del Fondo del comma 140 operato dalla legge n. 208 del 2017, art. 1, comma 1072, tuttavia il dPCM di riparto è stato adottato solo a fine novembre e pubblicato a febbraio 2019. Le dotazioni finanziarie sono state attribuite con successivo decreto ministeriale di variazione con il quale sono stati assegnati gli stanziamenti di competenza 2019 e le risorse del 2018 da registrare sui singoli capitoli di destinazione come residui di stanziamento.

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

corrisponde una flessione dei contributi alle amministrazioni pubbliche (dal 53,5 al 43,6 per cento) e dei contributi alle imprese (dal 23,1 al 14,5 per cento).

TAVOLA 58

RIPARTIZIONE DEI FONDI INVESTIMENTI PER CATEGORIA ECONOMICA

	stanziamenti definitivi			var %	
	2017	2018	2019	2018/2017	2019/2018
altri trasferimenti in conto capitale	20,0	70,0	264,2	250,0	277,4
altri trasferimenti	-	25,0	35,0	n.c.	40,0
amministrazioni pubbliche	20,0	45,0	229,2	125,0	409,3
contributi agli investimenti ad amministrazioni pubbliche	533,0	1.216,9	1.996,2	128,3	64,0
amministrazioni centrali	115,3	522,2	784,8	353,1	50,3
amministrazioni locali	417,8	694,7	1.211,4	66,3	74,4
contributi agli investimenti ad imprese	229,8	541,2	666,2	135,6	23,1
imprese private	65,0	-	191,1	-100,0	n.c.
imprese pubbliche	164,8	541,2	475,1	228,5	-12,2
investimenti fissi lordi e acquisti di terreni	213,6	820,0	1.656,5	283,9	102,0
investimenti fissi lordi	213,6	820,0	1.656,5	283,9	102,0
Totale complessivo	996,3	2.648,1	4.583,0	165,8	73,1

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

RIQUADRO – I FONDI PER GLI INVESTIMENTI DELLE AMMINISTRAZIONI CENTRALI DELLO STATO

Il primo fondo ("Fondo per il finanziamento degli investimenti e lo sviluppo infrastrutturale del paese") è stato istituito, a partire dal 2017, con la legge n. 232 del 2016, comma 140, con la finalità di incentivare gli investimenti in alcuni settori specifici⁸². Si prevede uno stanziamento di 1.900 milioni per il primo anno, 3.150 per il 2018, 3.500 per il 2019 e 3.000 dal 2020 al 2032.

La ripartizione del Fondo è avvenuta con il dPCM 29 maggio 2017 per il finanziamento degli interventi inseriti nel Programma straordinario per la riqualificazione urbana e la sicurezza delle periferie delle città metropolitane e dei comuni capoluogo di provincia: 270 milioni annui per il 2017 e 2018, 260 milioni per il 2019. Una ulteriore quota del Fondo, pari a 400 milioni per il 2017, è stata ripartita tra le Regioni a statuto ordinario dal d.l. 50/2017 per la realizzazione di investimenti nuovi o aggiuntivi che determinassero nell'anno una maggiore spesa pari almeno a 132,42 milioni, e sempre con il d.l. n. 50 una quota di 64 milioni nel 2017, 118 milioni nel 2018, 80 milioni nel 2019 e 44 milioni dal 2020, è stata assegnata al MIUR per il successivo riparto tra le province per interventi relativi all'edilizia scolastica. Ulteriori 13 milioni sono stati poi utilizzati con il d.l. 13/2017 per finanziare la realizzazione dei centri di permanenza per i rimpatri. La restante parte del Fondo, pari a 1.166 milioni di risorse per il 2017, 2.762 per il 2018, 3.160 per il 2019 e 2.956 dal 2020, è stata ripartita con il dPCM 21 luglio 2017 sulla base delle proposte avanzate dalle amministrazioni centrali dello Stato relativamente a programmi di spesa rientranti nei settori indicati dal comma 140 e tutti gli interventi finanziati sono soggetti – anche ai fini dell'erogazione dei finanziamenti - al monitoraggio previsto dal d.lgs. 229/2011 attraverso le informazioni della Banca Dati delle Amministrazioni Pubbliche.

Con la legge di bilancio per il 2018⁸³ il Fondo è stato rifinanziato per un totale di 36,11 miliardi fino al 2033 ed è stata introdotta la riserva di una quota annua pari a 70 milioni per interventi riguardanti il rischio idrogeologico⁸⁴. Con il dPCM del 28 novembre 2018 il Fondo è stato ripartito per Amministrazione e settore di intervento dal 2018 al 2033, al netto della quota

⁸² Trasporti, viabilità, mobilità sostenibile, sicurezza stradale, riqualificazione e accessibilità delle stazioni, infrastrutture, anche relative alla rete idrica e alle opere di collettamento, fognatura e depurazione, ricerca, difesa del suolo, dissesto idrogeologico, risanamento ambientale e bonifiche, edilizia pubblica, compresa quella scolastica, attività industriali ad alta tecnologia e sostegno alle esportazioni, informatizzazione dell'amministrazione giudiziaria, prevenzione del rischio sismico, investimenti per la riqualificazione urbana e per la sicurezza delle periferie delle città metropolitane e dei comuni capoluogo di provincia, eliminazione delle barriere architettoniche.

⁸³ Legge n. 205 del 2017, commi 1072-1075.

⁸⁴ I commi 1073 e 1074 riservano una quota annua agli interventi individuati dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 15 settembre 2015 di approvazione del Piano stralcio aree metropolitane e aree urbane, e degli interventi di mitigazione del rischio idrogeologico nelle Regioni del Centro-Nord, che sono individuati nell'ambito di un programma nazionale approvato dal CIPE.

LE SPESE DELLO STATO

utilizzata a copertura di diversi articoli del d.l. n. 109/2018 (c.d. decreto-legge “Genova”), pari a 585 milioni per il periodo 2018-2029. Sono stati quindi ripartiti 35,53 miliardi complessivi, di cui 800 milioni per l’anno 2018, 1.615 milioni per l’anno 2019, 2.180 milioni annui dal 2020 al 2023, 2.480 milioni per l’anno 2024 e 2.500 milioni annui per il restante periodo fino al 2033. Le risorse sono state attribuite per le stesse finalità già previste dal fondo del comma 140 alle quali si aggiungono “mobilità sostenibile e sicurezza stradale”, “digitalizzazione delle amministrazioni statali”, e “potenziamento delle infrastrutture e mezzi per l’ordine pubblico, la sicurezza e il soccorso”.

La legge di bilancio per il 2019⁸⁵ ha istituito il “Fondo finalizzato al rilancio degli investimenti delle Amministrazioni centrali dello Stato e allo sviluppo del Paese” con una dotazione complessiva di circa 43,6 miliardi di euro per gli anni dal 2019 al 2033.

A differenza del Fondo del comma 140, il nuovo strumento non prevede la predeterminazione di filoni di spesa cui le risorse sono destinabili e la scelta delle finalità da privilegiare rimane pertanto in capo alle Amministrazioni destinatarie dei finanziamenti. Una quota parte – pari a 15 milioni – è stata finalizzata per espressa previsione normativa alla realizzazione, allo sviluppo e alla sicurezza di sistemi di trasporto pubblico di massa su sede propria (in particolare per il prolungamento della linea metropolitana 5 da Milano a Monza).

Parte delle risorse del Fondo, nelle more del decreto di riparto, sono state utilizzate a copertura degli oneri previsti da alcune specifiche misure:

- il d.l. n. 32/2019 (cd. Sblocca-cantieri) ha utilizzato a copertura dell’articolo 4-ter⁸⁶ 20 milioni per l’anno 2019, 50 milioni di euro per l’anno 2020 e 50 milioni di euro per l’anno 2021 (da imputare sulla quota parte del fondo attribuita al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti per euro 18 milioni per l’anno 2019, 45 milioni per l’anno 2020 e 43 milioni per l’anno 2021 e sulla quota parte del fondo attribuita al Ministero dell’istruzione, dell’università e della ricerca per euro 2 milioni per l’anno 2019, 5 milioni per l’anno 2020 e 7 milioni per l’anno 2021); a copertura dell’articolo 5-quinquies⁸⁷ 10 milioni di euro per l’anno 2019 (da imputare sulla quota parte del fondo attribuita al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti); a copertura di parte dell’onere dell’articolo 5-septies⁸⁸, 5 milioni di euro per l’anno 2019 e a 15 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2020 al 2024 (relativa alla quota del Ministero dell’istruzione, dell’università e della ricerca);
- il d.l. n. 34/2019 (cd. Crescita) ha utilizzato 10 milioni per l’anno 2019 e 30 milioni per l’anno 2020, da imputare sulla quota parte del fondo attribuita al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e finalizzata a rendere operativo il Fondo salva opere.
- il d.l. n. 105/2019 (in materia di sicurezza cibernetica) ha utilizzato all’articolo 6 una quota pari a 3,2 milioni per l’anno 2019 e 2,1 milioni per ciascuno degli anni dal 2020 al 2023 sulla quota parte del fondo attribuita al Ministero dello sviluppo economico.
- Il CIPE⁸⁹ ha approvato l’aggiornamento 2018-2019 del contratto di programma tra Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e ANAS S.p.A. e nell’ambito delle nuove risorse 2.896 milioni derivano dal Fondo per il rilancio degli investimenti.

Le risorse dei Fondi sono state assegnate sulla base dei programmi settoriali presentati dalle Amministrazioni centrali per le materie di competenza e, come disposto, da ultimo, dall’articolo 1, comma 98, della legge 30 dicembre 2018, n. 145, sono stati altresì individuati, con il decreto di riparto⁹⁰ per il 2019, i criteri e le modalità dell’ eventuale revoca degli stanziamenti non utilizzati entro 18 mesi dall’assegnazione e la loro diversa destinazione nell’ambito delle finalità previste dalla norma istitutiva. L’introduzione del meccanismo di recupero delle dotazioni finanziarie non utilizzate - in una logica, in un certo senso, anche sanzionatoria per le amministrazioni inerti e che ricalca l’impianto procedurale dei progetti cofinanziati - rappresenta una reazione, quantomai

⁸⁵ Legge n. 145 del 2018, art. 1, commi 95-96.

⁸⁶ Copertura dell’onere previsto per il Commissario straordinario per la sicurezza del sistema idrico del Gran Sasso.

⁸⁷ Copertura dell’onere per la costituzione di Italia Infrastrutture S.p.A.

⁸⁸ Copertura dell’onere per l’installazione di sistemi di videosorveglianza nelle scuole e nelle strutture socioassistenziali.

⁸⁹ Delibera n. 36 del 24 luglio 2019.

⁹⁰ Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 11 giugno 2019.

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

opportuna, alla forte criticità che caratterizza la capacità di impiego delle risorse, nel tentativo di massimizzare il potenziale di spesa connesso ai finanziamenti. Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, da adottare entro novembre 2020, saranno individuate, infatti, le somme non impegnate tempestivamente, anche riferite a interventi che siano ritenuti non più di interesse dall'Amministrazione proponente, per le quali si procederà alla riassegnazione.

Le risorse di bilancio per il 2019 provenienti dai due Fondi sono risultate pari a 4,6 miliardi (a fronte di 2,6 miliardi nel 2018 e 1 miliardo circa nel 2017⁹¹) e hanno garantito circa il 16 per cento degli stanziamenti cumulati del triennio riferiti ai singoli capitoli di destinazione (circa il 25 per cento nel 2019), che rappresentano le priorità di investimento individuate dalle Amministrazioni centrali. L'incidenza della quota di risorse rinvenienti dal fondo sulla dotazione complessiva dei capitoli di spesa presenta una forte variabilità tra le Amministrazioni: solo una minima parte (in quota inferiore al 20 per cento) per i capitoli di investimento appartenenti al Ministero della difesa, delle infrastrutture, dell'economia e delle finanze e dello sviluppo economico; una linea di finanziamento di ben maggiore peso, invece, per le altre Amministrazioni, in particolare Salute, Ambiente, Politiche agricole, Affari esteri e Lavoro.

TAVOLA 59

STANZIAMENTI CUMULATI 2017-2019 SUI CAPITOLI ALIMENTATI DAI FONDI PER GLI INVESTIMENTI

Amministrazione di spesa	stanziamenti nel triennio	di cui risorse dai fondi	(in milioni)
			% delle risorse sugli stanziamenti totali dei capitoli
Affari esteri e della cooperazione internazionale	120,1	68,7	57,2
Ambiente e tutela del territorio e del mare	421,0	274,5	65,2
Beni e attività culturali e turismo	897,6	293,7	32,7
Difesa	6.764,5	588,6	8,7
Economia e finanze	10.514,1	1.790,7	17,0
Giustizia	885,9	462,8	52,2
Infrastrutture e trasporti	10.269,7	1.809,2	17,6
Interno	1.424,2	297,0	20,9
Istruzione, università e ricerca	8.928,7	1.693,9	19,0
Lavoro e politiche sociali	44,6	44,6	100,0
Politiche agricole alimentari e forestali e turismo	138,3	114,8	83,0
Salute	265,6	265,6	100,0
Sviluppo economico	11.655,8	523,3	4,5
Totale complessivo	52.330,1	8.227,4	15,7

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Guardando alle finalità di spesa in base alle quali sono stati ripartiti i due Fondi per gli investimenti - e alle quali è stata ricondotta anche la distribuzione del Fondo di cui al comma 95 della legge n. 145 del 2018, che non prevedeva già a livello normativo l'individuazione dei settori da finanziare - la quota più consistente di risorse assegnate nel triennio è stata assorbita dall'edilizia pubblica (compresa quella scolastica, sanitaria e in cui sono ricompresi anche gli interventi sul patrimonio culturale e quelli per le infrastrutture carcerarie (29 per cento); seguono poi le attività industriali ad alta tecnologia e sostegno alle esportazioni (19 per cento) e gli investimenti in trasporti e viabilità (14 per cento). Decisamente meno significativo è il peso degli

⁹¹ Al netto del cap. 7122/02 del MEF (Fondo opere: rifinanziamento art. 1, comma 84 legge 266/2005) alimentato dal Fondo comma 140 solo in parte.

LE SPESE DELLO STATO

altri settori di intervento (al di sotto del 10 per cento), anche se nell'ultimo anno si evidenzia un forte incremento delle risorse destinate alla mobilità sostenibile (da 5 milioni nel 2018 a oltre 67 nel 2019), alle opere relative alla rete idrica, alla difesa del suolo e al contrasto al dissesto idrogeologico, alla ricerca, alla digitalizzazione della pubblica amministrazione e al potenziamento delle infrastrutture e dei mezzi per l'ordine pubblico, la sicurezza e il soccorso.

TAVOLA 60

LE RISORSE CUMULATE STANZIATE NEL TRIENNIO
PER SETTORE DI SPESA, COMPOSIZIONE

(in milioni)

settori di spesa	stanziamenti cumulati del triennio	% comp.
trasporti e viabilità	1.135,4	13,8
mobilità sostenibile e sicurezza stradale	72,3	0,9
infrastrutture, anche relative alla rete idrica e alle opere di collettamento, fognatura e depurazione	473,6	5,8
ricerca	673,5	8,2
difesa del suolo, dissesto idrogeologico	295,1	3,6
edilizia pubblica compresa quella scolastica, universitaria e sanitaria	2.371,5	28,8
attività industriali ad alta tecnologia e sostegno alle esportazioni	1.538,4	18,7
digitalizzazione delle amministrazioni statali	623,6	7,6
prevenzione del rischio sismico	494,8	6,0
investimenti in riqualificazione urbana e sicurezza delle periferie	136,2	1,7
potenziamento infrastrutture e mezzi per l'ordine pubblico, la sicurezza e il soccorso	282,0	3,4
eliminazione delle barriere architettoniche	131,1	1,6
Totale complessivo	8.227,4	100,0

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

TAVOLA 61

LE RISORSE STANZIATE NEL TRIENNIO PER SETTORE DI SPESA
VARIAZIONE %

(in milioni)

settore di spesa	valori assoluti			var %	
	2017	2018	2019	18/17	19/18
trasporti e viabilità	119,7	432,4	583,2	261,2	34,9
mobilità sostenibile e sicurezza stradale	-	5,0	67,3	n.c.	1245,2
infrastrutture, anche relative alla rete idrica e alle opere di collettamento, fognatura e depurazione	88,4	138,1	247,0	56,3	78,8
ricerca	91,4	196,2	385,8	114,6	96,6
difesa del suolo, dissesto idrogeologico	10,5	48,5	236,1	363,3	386,4
edilizia pubblica compresa quella scolastica, universitaria e sanitaria	370,3	705,4	1.295,8	90,5	83,7
attività industriali ad alta tecnologia e sostegno alle esportazioni	201,6	625,2	711,7	210,2	13,8
digitalizzazione delle amministrazioni statali	51,0	154,6	418,0	203,1	170,4
prevenzione del rischio sismico	42,4	225,9	226,6	432,7	0,3
investimenti in riqualificazione urbana e sicurezza delle periferie	20,0	44,0	72,2	120,0	64,1
potenziamento infrastrutture e mezzi per l'ordine pubblico, la sicurezza e il soccorso	1,0	11,0	270,0	1000,0	2354,4
eliminazione delle barriere architettoniche	-	61,7	69,4	n.c.	12,5
Totale complessivo	996,3	2.648,1	4.583,0	165,8	73,1

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Il lento avvio che ha caratterizzato la gestione dei Fondi, a partire dal 2017, continua a condizionare fortemente i tempi di effettivo utilizzo dei finanziamenti, per via delle complesse procedure amministrative di ripartizione, spesso articolate su più livelli. Ciò si verifica sia quando

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

le predette procedure ineriscono ad ambiti di spesa in cui è prevista una competenza delle amministrazioni territoriali (il che rende necessario il passaggio nelle opportune sedi delle Conferenze⁹²), sia allorché le quote vengono assegnate alle Amministrazioni di spesa su capitoli fondo che richiedono una successiva procedura di individuazione dei beneficiari finali⁹³. Ciò spiega l'espansione delle risorse complessivamente utilizzabili nel triennio, spinta più dall'accumulo dei residui di stanziamento che dai rifinanziamenti di competenza: la massa utilizzabile nel 2019 cresce infatti a 7,2 miliardi (era 3,5 miliardi nel 2018); in particolare il Ministero dell'economia e delle finanze, il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e il Ministero dell'istruzione sono le Amministrazioni con le quote maggiori di risorse spendibili nell'anno.

TAVOLA 62

GESTIONE DELLE RISORSE ATTRIBUITE CON IL FONDO INVESTIMENTI
(Amministrazione beneficiaria)

(in milioni)

amministrazione di spesa	2019					var % 2019/2018				
	residui iniziali	stanziamenti definitivi	impegni totali	pagamenti totali	residui finali	residui iniziali	stanziamenti definitivi	impegni totali	pagamenti totali	residui finali
affari esteri e della cooperazione internazionale	18,3	44,7	21,5	21,3	41,6	132,8	151,4	154,2	120,5	164,9
ambiente e tutela del territorio e del mare	44,9	197,1	170,8	75,4	166,6	162,6	228,8	170,2	45,8	558,1
beni e attività culturali	8,0	190,2	126,7	28,0	170,2	-27,7	105,6	37,0	-70,7	2.026,9
difesa	184,9	339,4	193,2	221,9	162,5	433,5	69,9	124,6	1.254,1	50,4
economia e finanze	424,9	1.065,7	970,9	854,8	599,8	5.888,5	60,8	52,8	87,2	215,6
giustizia	143,1	276,7	94,4	55,6	197,7	390,0	75,7	19,3	67,6	63,4
infrastrutture e trasporti	705,3	924,1	498,3	245,6	1.349,7	326,4	34,8	-30,6	10,0	128,4
interno	97,1	182,2	40,1	39,7	103,4	218,4	132,0	27,3	297,0	131,0
istruzione, università e ricerca	793,0	848,3	671,0	378,2	1.132,7	163,5	73,3	-10,6	366,6	59,7
lavoro e politiche sociali	4,6	20,2	11,2	12,0	12,8	-70,1	204,5	-5,8	-25,1	179,5
politiche agricole										
alimentari e forestali e turismo	20,7	76,5	16,3	11,5	18,8	n.c.	152,7	95,4	1.653,0	144,8
salute	139,0	174,7	168,8	11,8	301,9	181,3	321,5	85,8	n.c.	232,3
sviluppo economico	49,6	243,3	22,2	22,2	90,1	-67,7	92,8	n.c.	n.c.	n.c.
Totale complessivo	2.633,3	4.583,0	3.005,5	1.978,2	4.347,7	220,3	73,1	16,7	99,0	126,9

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

⁹² Il fondo presenta infatti un carattere plurisettoriale ed è destinato a finanziare programmi afferenti diversi settori alcuni dei quali caratterizzati da una competenza concorrente delle Regioni (come governo del territorio, protezione civile, grandi reti di trasporto, ricerca scientifica e tecnologica). A seguito della sentenza della Corte costituzionale n. 74 del 2018 che dichiarava la parziale incostituzionalità dell'art. 1 comma 140 della legge n. 232 del 2016, l'articolo 13, comma 01, del d.l. 91/2018 ha previsto l'introduzione nella procedura di riparto del Fondo della previa intesa con gli enti territoriali interessati ovvero in sede di Conferenza Stato-Regioni. Anche il comma 1072 della legge n. 208 del 2017 è stato impugnato davanti alla Corte costituzionale in quanto rinviava al comma 140 della legge 232/2016 per i criteri di utilizzo del fondo e al momento della proposizione del ricorso, la stessa Corte non si era ancora pronunciata in merito alla illegittimità del comma 140. Con la sentenza n. 56 del 2019 la Corte costituzionale, in ordine alla questione di illegittimità dell'art. 1 comma 1072 della legge 205/2017, ha dichiarato cessata la materia del contendere, essendo intervenuta una norma modificativa in senso soddisfacente delle pretese avanzate dalla Regione ricorrente.

⁹³ Il Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca con il decreto 4 dicembre 2019 ha ripartito le risorse a valere sul Fondo assegnate al MIUR per gli interventi nel settore ricerca, per un totale pari a euro 823 milioni dal 2019 al 2033. Il Ministero della salute con decreto del 7 agosto 2019 ha provveduto a destinare i finanziamenti provenienti dal Fondo per il rilancio degli investimenti alle opere di realizzazione o adeguamento antisismico per 8 ospedali situati in Abruzzo, Emilia-Romagna e Toscana. Sulla difficoltà di tradurre in realizzazioni effettive le risorse messe in campo per l'edilizia sanitaria e per l'acquisto di macchinari e attrezzature si rinvia al capitolo dedicato al rendiconto del Ministero della salute contenuto nel volume II della presente Relazione.

LE SPESE DELLO STATO

Rispetto al primo anno di attivazione del Fondo, in cui si era evidenziata una forte difficoltà nell'utilizzo dei finanziamenti assegnati⁹⁴, la situazione è andata progressivamente migliorando. Nel 2019 si è infatti registrato un recupero della capacità di impegno e di pagamento: gli impegni totali aumentano del 17 per cento mentre i pagamenti totali del 99 per cento, passando da 994 milioni nel 2018 ad oltre 1,9 miliardi nel 2019. Anche le nuove risorse assegnate sulla competenza dell'anno fanno registrare un incremento considerevole (+73,1 per cento). Per quanto riguarda invece i residui, l'incremento particolarmente significativo dei residui iniziali del 2019 ha risentito delle risorse aggiuntive connesse al rifinanziamento del Fondo per il 2018 (pari a 717 milioni) e che, per il ritardo accumulato nella ripartizione, sono state assegnate alle Amministrazioni come residui di stanziamento nel 2019. Ciò spiega l'assai elevata variazione dei residui finali (+126 per cento), la quale risulta più contenuta (65 per cento) se parametrata al valore dei residui comprensivo anche della quota assegnata come residuo di stanziamento del 2018.

TAVOLA 63

COEFFICIENTE DI REALIZZAZIONE DELLA SPESA FINANZIATA
DAI FONDI PER GLI INVESTIMENTI
(AMMINISTRAZIONE BENEFICIARIA)

Amministrazione di spesa	2017	2018	2019
Affari esteri e della cooperazione internazionale	38,6	37,8	33,9
Ambiente e tutela del territorio e del mare	1,9	67,1	31,2
Beni e attività culturali	0,0	92,3	14,1
Difesa	0,0	7,0	42,3
Economia e finanze	88,6	68,2	57,3
Giustizia	0,7	17,8	13,2
Infrastrutture e trasporti	6,6	26,2	15,1
Interno	0,5	9,2	14,2
Istruzione, università e ricerca	15,5	10,3	23,0
Lavoro e politiche sociali	21,3	73,0	48,4
Politiche agricole alimentari e forestali e turismo	0,0	2,2	11,9
Salute	0,0	0,0	3,8
Sviluppo economico	0,0	0,0	7,6
Totale complessivo	13,3	28,6	27,4

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Rimane tuttavia evidente che l'accelerazione impressa ai pagamenti non sembra essere comunque sufficiente ad assicurare il pieno sfruttamento dell'intero potenziale di spesa espresso dalla quantità di risorse assegnate. Ne dà evidenza anche il coefficiente di realizzazione della spesa che, dopo aver registrato un forte balzo nel 2018 (dal 13 per cento nel 2017 a circa il 29 per cento), nel 2019 si mantiene pressoché invariato (poco al di sotto del 28 per cento).

La categoria economica, la complessità delle procedure e i livelli di governo coinvolti nell'erogazione della spesa finale incidono in misura significativa sul livello di realizzazione della spesa: il rapporto più elevato tra pagamenti totali e massa spendibile si riscontra infatti prevalentemente sui capitoli di trasferimento (o concessione di contributi ad un unico soggetto) che spostano la spesa finale su altri soggetti, e quindi fuori dal bilancio dello Stato: di contro, il grado di realizzazione risulta più basso per investimenti fissi e contributi alle Amministrazioni pubbliche. Nel primo caso, perché l'avanzamento finanziario è strettamente connesso all'avanzamento fisico degli investimenti diretti e pertanto riflette i tempi lunghi che contraddistinguono la realizzazione degli interventi infrastrutturali che fanno capo alle Amministrazioni centrali⁹⁵; nel caso dei contributi alle Amministrazioni pubbliche, in prevalenza Amministrazioni territoriali, incidono negativamente sulla tempistica di utilizzo delle risorse, le

⁹⁴ A fronte di risorse stanziante per poco più di 1 miliardo, erano stati impegnati 273,5 milioni e pagati 166,6 milioni.

⁹⁵ Nel Rapporto 2020 sul coordinamento della finanza pubblica la Corte ha evidenziato che per le opere pubbliche in cui è soggetto attuatore lo Stato, il grado di realizzazione risulta del 33,5 per cento, mentre la percentuale sale al 51,9 per cento per le opere di Regioni e Enti locali e al 53,8 per cento per quelle di competenza delle loro società partecipate.

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

ulteriori fasi di selezione e ripartizione dei finanziamenti tra i soggetti beneficiari, come pure, per la erogazione di contributi a rendicontazione, l'avanzamento procedurale da parte delle Amministrazioni beneficiarie, presupposto necessario per l'erogazione finale delle risorse da parte dello Stato⁹⁶.

TAVOLA 64

COEFFICIENTE DI REALIZZAZIONE DELLA SPESA FINANZIATA DAI FONDI PER GLI INVESTIMENTI
(CATEGORIA ECONOMICA)

	Altri trasferimenti in conto capitale	Contributi agli investimenti ad amministrazioni pubbliche	Contributi agli investimenti ad imprese	Investimenti fissi lordi e acquisti di terreni	Totale
massa spendibile 2017	20,0	533,0	229,8	223,2	1.005,9
pagamenti totali 2017	20,0	55,7	35,0	22,7	133,4
<i>grado realizzazione spesa 2017</i>	<i>100,0</i>	<i>10,5</i>	<i>15,2</i>	<i>10,2</i>	<i>13,3</i>
massa spendibile 2018	70,0	1.705,0	696,0	999,4	3.470,3
pagamenti totali 2018	45,0	233,4	410,0	305,8	994,2
<i>grado realizzazione spesa 2018</i>	<i>64,3</i>	<i>13,7</i>	<i>58,9</i>	<i>30,6</i>	<i>28,6</i>
massa spendibile 2019	384,2	3.652,9	813,8	2.365,5	7.216,3
pagamenti totali 2019	324,2	600,7	529,0	524,3	1.978,2
<i>grado realizzazione spesa 2019</i>	<i>84,4</i>	<i>16,4</i>	<i>65,0</i>	<i>22,2</i>	<i>27,4</i>

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Si confermano, nel 2019, settori con il coefficiente di realizzazione più elevato: quello della riqualificazione urbana e sicurezza delle periferie, le attività industriali ad alta tecnologia e sostegno alle esportazioni; migliora notevolmente l'indice riferito al settore della ricerca, agli investimenti per la difesa del suolo, nonché al potenziamento delle infrastrutture e dei mezzi per l'ordine pubblico, la sicurezza e il soccorso. Si registra, invece, un peggioramento significativo per gli interventi relativi all'edilizia pubblica, alla digitalizzazione delle Amministrazioni e alla prevenzione del rischio sismico.

TAVOLA 65

COEFFICIENTE DI REALIZZAZIONE DELLA SPESA FINANZIATA DAI FONDI PER GLI INVESTIMENTI
(SETTORE DI SPESA)

Settori di spesa	2017	2018	2019
trasporti e viabilità	-	12,9	13,6
mobilità sostenibile e sicurezza stradale	-	-	20,0
infrastrutture, anche relative alla rete idrica e alle opere di collettamento, fognatura e depurazione	-	27,7	52,5
ricerca	60,1	2,3	28,9
difesa del suolo, dissesto idrogeologico	3,2	18,6	60,0
edilizia pubblica compresa quella scolastica, universitaria e sanitaria	3,6	-	7,9
attività industriali ad alta tecnologia e sostegno alle esportazioni	17,4	-	73,2
digitalizzazione delle amministrazioni statali	18,8	-	17,4
prevenzione del rischio sismico	11,8	21,3	7,8
investimenti in riqualificazione urbana e sicurezza delle periferie	75,0	81,6	91,2
potenziamento infrastrutture e mezzi per l'ordine pubblico, la sicurezza e il soccorso	-	0,5	24,0
eliminazione delle barriere architettoniche	-	100,0	42,4
Totale complessivo	13,4	28,6	27,4

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

⁹⁶ Ad esempio, il Fondo progettazione Enti locali (art.1, comma 1079 della legge n. 205 del 2017), il Fondo per la progettazione di fattibilità delle infrastrutture e degli insediamenti prioritari per lo sviluppo del Paese, nonché per la *project review* delle infrastrutture già finanziate (art. 202, d.lgs. 50/2016), i contributi per interventi riferiti a opere pubbliche di messa in sicurezza degli edifici e del territorio (comma 853, legge 205/2017).

LE SPESE DELLO STATO

La legge di bilancio per il 2020, all'art. 1, commi 14-27, prevede un terzo Fondo dedicato al rilancio degli investimenti delle Amministrazioni centrali con una dotazione pari a 435 milioni per il 2020 e un profilo incrementale di risorse fino al 2034. La selezione delle finalità specifiche non è espressamente effettuata dal legislatore, come per il Fondo istituito nel 2017, né rimessa alla valutazione delle Amministrazioni competenti, linea seguita per il Fondo istituito per il 2019, ma le scelte di destinazione delle risorse si inquadreranno nella cornice del *Green New Deal* italiano ed europeo, pilastro della strategia di sviluppo delineata nella NADEF 2019. Nella legge istitutiva del nuovo Fondo è, pertanto, indicata una corsia preferenziale per gli investimenti finalizzati al contrasto ai cambiamenti climatici, alla riconversione energetica, all'economia circolare, alla protezione dell'ambiente e alla coesione sociale e territoriale.

Con questo nuovo intervento le risorse complessivamente programmate per gli investimenti per i prossimi 15 anni salgono quindi a quasi 136 miliardi.

TAVOLA 66

LE RISORSE PROGRAMMATE A VALERE SUI FONDI PER IL RILANCIO DEGLI INVESTIMENTI
DELL'AMMINISTRAZIONE CENTRALE

	<i>(in milioni)</i>				
	2017	2018	2019	2020-2034	Totale
Fondo comma 140 l. 232/2016	1.166	2.762	3.160	38.956	46.044
Rifinanziamento fondo c. 140 (comma 1072 l. 205/2017)		717	1.420	33.393	35.530
Fondo comma 95 l. 145/2018			725	42.700	43.425
Fondo comma 14 l. 160/2019				20.812	20.812
Totale risorse	1.166	3.479	5.305	135.861	145.811

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati allegati 3 alle leggi di bilancio

Dal quadro sin qui descritto si delinea un profilo degli investimenti dello Stato caratterizzato da una spesa diretta di dimensioni limitate, quasi esclusivamente destinata ai programmi di difesa nazionale; per la restante parte è prevalente lo sguardo rivolto all'interno dell'amministrazione, con i piani di manutenzione straordinaria degli edifici sedi di uffici o di ammodernamento, anche tecnologico, delle strutture. Dimensioni finanziarie ben più rilevanti ha invece la quota di spesa finanziata dal bilancio dello Stato per la realizzazione di investimenti a carico di altri soggetti e che presuppone, a livello di amministrazione centrale, compiti di coordinamento e di monitoraggio. La centralità di questo ruolo si è fatta più evidente con l'attivazione nel bilancio dei fondi dedicati agli investimenti che vedono lo Stato impegnato nella valutazione e selezione degli interventi da finanziare, nella ripartizione ed erogazione delle risorse, componendo anche i differenti interessi settoriali o territoriali, nonché nella verifica degli utilizzi attraverso i sistemi di monitoraggio cui sono assoggettati gli investimenti pubblici⁹⁷.

A fronte della necessità, più volte segnalata dalla Corte dei conti, di investire per evitare che un sistema infrastrutturale inadeguato ed obsoleto finisca per indebolire le possibilità di sviluppo economico e produttivo del Paese ed incidere negativamente sulla qualità della vita dei cittadini, le risorse messe in campo negli ultimi anni sono notevolmente cresciute, rafforzate altresì da diversi interventi sulla normativa contabile (l'introduzione della competenza potenziata, la possibilità di riportare all'anno successivo risorse non impegnate in competenza, l'allungamento dei termini di conservazione dei residui) orientati a consentire un mantenimento delle risorse in bilancio per un periodo più congruo con le esigenze della spesa di investimento (che ha necessariamente tempi di realizzo più lunghi della spesa corrente). Ora sta all'Amministrazione il compito fondamentale di non disperdere le ingenti risorse a disposizione,

⁹⁷ Il d.lgs. 229/2011 ha dato attuazione all'articolo 30, comma 9, lettere e), f) e g), della legge 31 dicembre 2009, n. 196, in materia di procedure di monitoraggio sullo stato di attuazione delle opere pubbliche e di verifica dei tempi di utilizzo dei finanziamenti. Il monitoraggio avviene attraverso la sezione Monitoraggio Opere Pubbliche (MOP) della Banca dati delle Amministrazioni pubbliche.

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

lavorando in primo luogo al miglioramento della capacità di pagamento che se, come si è visto, nel 2019 si è attestata poco al di sotto del 55 per cento con riferimento alla spesa di investimenti complessiva si è fermata invece al 27,8 per le risorse provenienti dai Fondi di bilancio dedicati. Lo sforzo profuso per il reperimento di nuove linee di finanziamento da indirizzare allo sviluppo infrastrutturale del Paese deve pertanto essere accompagnato da un analogo impegno per ridurre tempi amministrativi e procedurali connessi all'impiego delle risorse al fine di avvicinare il momento decisionale dei finanziamenti a quello di effettiva erogazione della spesa finale.

L'emergenza sanitaria ha messo in evidenza la fondamentale importanza della dotazione di capitale materiale e immateriale ed è ormai chiaro che sia per ragioni macroeconomiche e di risposta alla crisi, sia per più generali motivi strutturali e microeconomici riguardanti l'efficienza tecnologica del settore produttivo, sarà cruciale, nei prossimi anni, poter contare su un piano organico di investimenti a cui il bilancio dello Stato dovrà dare il suo decisivo contributo. In tale ambito, di particolare rilievo appaiono i temi della digitalizzazione e delle reti, sia per il loro contributo alla produttività totale dei fattori, sia per il ruolo che potranno giocare nel soddisfacimento dell'inevasa esigenza di ridurre i significativi divari territoriali esistenti.

TAVOLE ALLEGATE*

* Le tavole allegate (da A.1 a A.9) riportano i dati dei rendiconti approvati nei diversi esercizi finanziari.

PAGINA BIANCA

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

TAVOLA A.1

PRINCIPALI AGGREGATI DI SPESA

(serie storica 2010 - 2019)

(in milioni)

SPESA CORRENTE

Anno	Impegni Consuntivo	var % es. prec.	Impegni Totali	var % es. prec.	Pagamenti Totali	var % es. prec.	var % Imp. Consuntivo (*)	var % imp. tot. (*)	var % pagam. tot. (*)
2010	474.662,2	-1,44	473.921,3	-1,18	452.440,8	-3,65	29,6	29,5	28,2
2011	472.319,8	-0,49	469.055,3	-1,03	471.545,1	4,22	28,8	28,6	28,8
2012	489.350,6	3,61	489.181,3	4,29	482.884,6	2,40	30,3	30,3	29,9
2013	510.835,2	4,39	507.079,0	3,66	499.799,1	3,50	31,8	31,6	31,1
2014	526.195,1	3,01	524.151,1	3,37	503.708,8	0,78	32,4	32,3	31,1
2015	569.801,1	8,29	571.343,8	9,00	555.063,1	10,20	34,4	34,5	33,5
2016	549.647,2	-3,54	547.526,5	-4,17	527.534,9	-4,96	32,4	32,3	31,1
2017	548.889,9	-0,14	548.468,3	0,17	538.866,3	2,15	31,6	31,6	31,0
2018	561.969,2	2,38	562.543,5	2,57	553.041,1	2,63	31,8	31,9	31,3
2019	553.480,4	-1,51	551.408,2	-1,98	571.798,7	3,39	31,0	30,8	32,0

INTERESSI

Anno	Impegni Consuntivo	var % es. prec.	Impegni Totali	var % es. prec.	Pagamenti Totali	var % es. prec.	var % Imp. Consuntivo (*)	var % imp. tot. (*)	var % pagam. tot. (*)
2010	69.522,8	-5,07	69.519,4	-5,07	69.490,4	-5,04	4,3	4,3	4,3
2011	73.747,8	6,08	73.742,0	6,07	73.593,9	5,91	4,5	4,5	4,5
2012	81.385,0	10,36	81.384,3	10,36	81.557,4	10,82	5,0	5,0	5,1
2013	81.868,7	0,59	81.869,1	0,60	81.965,7	0,50	5,1	5,1	5,1
2014	81.073,5	-0,97	81.071,1	-0,97	80.991,7	-1,19	5,0	5,0	5,0
2015	74.522,8	-8,08	74.523,1	-8,08	74.562,8	-7,94	4,5	4,5	4,5
2016	71.598,0	-3,92	71.598,0	-3,93	71.603,6	-3,97	4,2	4,2	4,2
2017	70.579,9	-1,42	70.579,9	-1,42	70.544,7	-1,48	4,1	4,1	4,1
2018	69.184,9	-1,98	69.184,9	-1,98	69.181,8	-1,93	3,9	3,9	3,9
2019	68.371,8	-1,18	68.371,8	-1,18	68.542,7	-0,92	3,8	3,8	3,8

SPESA CORRENTE PRIMARIA

Anno	Impegni Consuntivo	var % es. prec.	Impegni Totali	var % es. prec.	Pagamenti Totali	var % es. prec.	var % Imp. Consuntivo (*)	var % imp. tot. (*)	var % pagam. tot. (*)
2010	405.139,4	-0,78	404.401,9	-0,48	382.950,4	-3,39	25,2	25,2	23,8
2011	398.572,0	-1,62	395.313,3	-2,25	397.951,2	3,92	24,3	24,1	24,3
2012	407.965,6	2,36	407.797,0	3,16	401.327,2	0,85	25,3	25,3	24,9
2013	428.966,5	5,15	425.210,0	4,27	417.833,4	4,11	26,7	26,5	26,0
2014	445.121,6	3,77	443.080,0	4,20	422.717,1	1,17	27,4	27,3	26,1
2015	495.278,3	11,27	496.820,7	12,13	480.500,3	13,67	29,9	30,0	29,0
2016	478.049,2	-3,48	475.928,5	-4,21	455.931,3	-5,11	28,2	28,1	26,9
2017	478.309,9	0,05	477.888,4	0,41	468.321,5	2,72	27,5	27,5	27,0
2018	492.784,3	3,03	493.358,6	3,24	483.859,4	3,32	27,9	27,9	27,4
2019	485.108,6	-1,56	483.036,5	-2,09	503.256,0	4,01	27,1	27,0	28,2

SPESA IN CONTO CAPITALE

Anno	Impegni Consuntivo	var % es. prec.	Impegni Totali	var % es. prec.	Pagamenti Totali	var % es. prec.	var % Imp. Consuntivo (*)	var % imp. tot. (*)	var % pagam. tot. (*)
2010	52.282,3	-11,26	56.688,3	0,13	51.547,0	-3,96	3,3	3,5	3,2
2011	48.502,1	-7,23	46.117,5	-18,65	47.830,1	-7,21	3,0	2,8	2,9
2012	45.653,0	-5,87	46.291,5	0,38	47.557,9	-0,57	2,8	2,9	2,9
2013	71.174,8	55,90	64.429,7	39,18	60.812,6	27,87	4,4	4,0	3,8
2014	76.830,1	7,95	62.159,9	-3,52	59.405,8	-2,31	4,7	3,8	3,7
2015	41.309,7	-46,23	50.010,7	-19,55	45.198,9	-23,91	2,5	3,0	2,7
2016	42.794,2	3,59	37.708,8	-24,60	36.104,9	-20,12	2,5	2,2	2,1
2017	63.180,6	47,64	54.433,2	44,35	52.257,5	44,74	3,6	3,1	3,0
2018	49.628,1	-21,45	52.365,9	-3,80	38.601,2	-26,13	2,8	3,0	2,2
2019	49.806,3	0,36	38.248,3	-26,96	38.830,7	0,59	2,8	2,1	2,2

SPESA FINALE

Anno	Impegni Consuntivo	var % es. prec.	Impegni Totali	var % es. prec.	Pagamenti Totali	var % es. prec.	var % Imp. Consuntivo (*)	var % imp. tot. (*)	var % pagam. tot. (*)
2010	526.944,4	-2,51	530.609,6	-1,04	503.987,9	-3,68	32,8	33,0	31,4
2011	520.821,9	-1,16	515.172,8	-2,91	519.375,2	3,05	31,8	31,4	31,7
2012	535.003,6	2,72	535.472,8	3,94	530.442,5	2,13	33,2	33,2	32,9
2013	582.010,0	8,79	571.508,7	6,73	560.611,7	5,69	36,3	35,6	34,9
2014	603.025,2	3,61	586.311,0	2,59	563.114,6	0,45	37,2	36,2	34,7
2015	611.110,8	1,34	621.354,5	5,98	600.262,1	6,60	36,9	37,5	36,3
2016	592.441,4	-3,06	585.235,3	-5,81	563.639,8	-6,10	34,9	34,5	33,2
2017	612.070,4	3,31	602.901,5	3,02	591.123,7	4,88	35,2	34,7	34,0
2018	611.597,3	-0,08	614.909,4	1,99	591.642,3	0,09	34,6	34,8	33,5
2019	603.286,6	-1,36	589.656,5	-4,11	610.629,3	3,21	33,7	33,0	34,2

SPESA FINALE PRIMARIA

Anno	Impegni Consuntivo	var % es. prec.	Impegni Totali	var % es. prec.	Pagamenti Totali	var % es. prec.	var % Imp. Consuntivo (*)	var % imp. tot. (*)	var % pagam. tot. (*)
2010	457.421,7	-2,10	461.090,2	-0,40	434.497,5	-3,46	28,5	28,7	27,1
2011	447.074,1	-2,26	441.430,8	-4,26	445.781,3	2,60	27,3	26,9	27,2
2012	453.618,7	1,46	454.088,5	2,87	448.885,1	0,70	28,1	28,1	27,8
2013	500.141,3	10,26	489.639,6	7,83	478.646,0	6,63	31,2	30,5	29,8
2014	521.951,8	4,36	505.239,9	3,19	482.122,9	0,73	32,2	31,2	29,7
2015	536.588,0	2,80	546.831,4	8,23	525.699,2	9,04	32,4	33,0	31,8
2016	520.843,4	-2,93	513.637,3	-6,07	492.036,2	-6,40	30,7	30,3	29,0
2017	541.490,5	3,96	532.321,6	3,64	520.579,0	5,80	31,2	30,7	30,0
2018	542.412,4	0,17	545.724,5	2,52	522.460,6	0,36	30,7	30,9	29,6
2019	534.914,9	-1,38	521.284,8	-4,48	542.086,7	3,76	29,9	29,2	30,3

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

SPESA COMPLESSIVA

Anno	Impegni Consuntivo	var % es. prec.	Impegni Totali	var % es. prec.	Pagamenti Totali	var % es. prec.	var % Imp. Consuntivo (*)	var % imp. tot. (*)	var % pagam. tot. (*)
2010	715.379,9	-0,17	719.044,9	0,94	693.091,9	-0,89	44,6	44,8	43,2
2011	706.957,2	-1,18	701.296,9	-2,47	705.387,3	1,77	43,1	42,8	43,0
2012	749.337,3	5,99	749.439,5	6,86	744.376,4	5,53	46,4	46,5	46,1
2013	752.982,6	0,49	742.551,6	-0,92	731.700,5	-1,70	46,9	46,3	45,6
2014	810.587,4	7,65	794.105,1	6,94	770.732,2	5,33	50,0	49,0	47,5
2015	826.630,8	1,98	836.871,4	5,39	812.903,8	5,47	49,9	50,6	49,1
2016	788.423,1	-4,62	781.226,9	-6,65	762.611,9	-6,19	46,5	46,1	45,0
2017	854.142,8	8,34	844.973,9	8,16	833.070,2	9,24	49,2	48,7	48,0
2018	816.701,5	-4,38	819.801,4	-2,98	796.709,5	-4,36	46,2	46,4	45,1
2019	823.177,8	0,79	809.091,7	-1,31	830.277,4	4,21	46,0	45,3	46,4

(*) in rapporto al PIL

PIL									
2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
1.605.694,4	1.638.857,3	1.613.265,0	1.604.599,0	1.621.827,0	1.655.355,0	1.695.786,8	1.736.592,8	1.766.168,2	1.787.664,1

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

TAVOLA A.2

SPESE FINALI - COMPETENZA**BILANCIO DELLO STATO (2010 - 2019)***(in milioni)*

GESTIONE DI COMPETENZA					GESTIONE DEI RESIDUI					GEST. CASSA	
PREV. DEF.	IMPEGNI DA CONSUNTIVO(1)	PAGAMENTI	ECONOM-MAGGIORI SPESE	RESIDUI NUOVA FORMAZ.	INIZIALI VECCHIA FORMAZ.	PAGAMENTI	ECONOMIE -MAGGIORI SPESE	FINALI VECCHIA FORMAZ.	CONSIST. FINALE	AUTORIZZ. CASSA	TOTALE PAGAMENTI
a	b	c	d	e=a-(c+d)	f	g	h	i=f-(g+h)	l=e+i	m	n

TITOLO I - SPESE DI PARTE CORRENTE

2010	491.816	474.662	430.121	17.154	44.541	49.973	22.320	6.573	21.080	65.621	499.808	452.441
2011	490.490	472.320	440.524	18.171	31.796	65.652	31.021	8.843	25.788	57.584	503.924	471.545
2012	508.448	489.351	461.321	19.097	28.029	57.569	21.563	17.976	18.029	46.059	520.744	482.885
2013	528.763	510.835	473.327	17.928	37.508	51.018	26.472	11.012	13.534	51.042	543.817	499.799
2014	543.231	526.195	476.907	17.036	49.288	51.040	26.802	6.925	17.313	66.602	554.369	503.709
2015	582.392	569.801	521.708	12.591	48.093	68.057	33.355	9.058	25.643	73.736	600.135	555.063
2016	566.898	549.647	501.741	17.251	47.906	73.699	25.794	3.495	44.411	92.317	581.697	527.535
2017	568.027	548.890	502.434	19.137	46.456	92.313	36.433	15.126	40.755	87.211	582.805	538.866
2018	576.118	561.969	516.749	14.148	45.220	87.211	36.292	13.820	37.099	82.319	590.179	553.041
2019	590.199	553.480	539.514	36.719	13.966	82.319	32.284	18.472	31.563	45.529	619.090	571.799

TITOLO II - SPESE IN CONTO CAPITALE

2010	52.548	52.282	30.137	265	22.146	45.953	21.410	4.106	20.437	42.582	67.795	51.547
2011	48.813	48.502	30.433	311	18.069	42.552	17.397	7.844	17.311	35.380	56.278	47.830
2012	46.830	45.653	32.203	1.177	13.450	35.292	15.355	6.099	13.839	27.289	55.454	47.558
2013	71.280	71.175	50.563	105	20.612	24.616	10.249	2.370	11.997	32.608	74.946	60.813
2014	77.538	76.830	49.893	708	26.937	32.659	9.513	3.893	19.252	46.190	84.082	59.406
2015	42.316	41.310	26.386	1.006	14.923	44.735	18.813	4.891	21.031	35.955	60.124	45.199
2016	43.635	42.794	24.521	841	18.273	35.992	11.584	924	23.484	41.757	52.191	36.105
2017	63.714	63.181	39.846	533	23.334	41.760	12.411	2.465	26.884	50.219	70.549	52.257
2018	52.234	49.628	26.964	2.606	22.664	50.219	11.637	3.710	34.872	57.536	57.031	38.601
2019	51.954	49.806	26.817	2.147	22.990	57.536	12.014	779	44.743	67.733	56.336	38.831

SPESE FINALI (TITOLO I + II)

2010	544.363	526.944	460.258	17.419	66.687	95.926	43.730	10.679	41.517	108.204	567.603	503.988
2011	539.303	520.822	470.957	18.482	49.865	108.204	48.418	16.686	43.099	92.964	560.203	519.375
2012	555.277	535.004	493.524	20.274	41.479	92.861	36.918	24.075	31.868	73.347	576.198	530.442
2013	600.043	582.010	523.890	18.033	58.120	75.634	36.722	13.382	25.531	83.650	618.762	560.612
2014	620.769	603.025	526.799	17.743	76.226	83.699	36.315	10.818	36.566	112.792	638.451	563.115
2015	624.708	611.111	548.094	13.597	63.016	112.792	52.168	13.949	46.675	109.691	660.259	600.262
2016	610.533	592.441	526.262	18.092	66.179	109.691	37.378	4.419	67.894	134.074	633.888	563.640
2017	631.741	612.070	542.280	19.670	69.791	134.074	48.844	17.590	67.640	137.430	653.354	591.124
2018	628.352	611.597	543.713	16.755	67.885	137.430	47.930	17.530	71.971	139.855	647.210	591.642
2019	642.153	603.287	566.331	38.866	36.956	139.855	44.298	19.251	76.306	113.262	675.426	610.629

(1) Somme pagate + somme rimaste da pagare (dato iscritto nel Rendiconto generale dello Stato - Spesa)

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

TAVOLA A.3

SPESE FINALI- CASSA

BILANCIO DELLO STATO (2010 - 2019)

(in milioni)

	PREV.DEF. COMP.	RESIDUI INIZIALI	MASSA SPEND.	AUTOR. CASSA	PAGAMENTI			COEFFICIENTI DI REALIZZO				
					c./comp.	c./residui	TOTALE	valori %				
	a	b	c= a+b	d	e	f	g=e+f	d/c	g/c	g/d	e/a	f/b
TITOLO I - SPESE DI PARTE CORRENTE												
2010	491.816	49.973	541.789	499.808	430.121	22.320	452.441	92,25	83,51	90,52	87,46	44,59
2011	490.490	65.652	556.142	503.924	440.524	31.021	471.545	90,61	84,79	93,57	89,81	47,25
2012	508.448	57.569	566.016	520.744	461.321	21.563	482.885	92,00	85,31	92,73	90,73	37,46
2013	528.763	51.018	579.781	543.817	473.327	26.472	499.799	93,80	86,20	91,91	89,52	51,86
2014	543.231	51.040	594.271	554.369	476.907	26.802	503.709	93,29	84,76	90,86	87,79	52,51
2015	582.392	68.057	650.449	600.135	521.708	33.355	555.063	92,26	85,34	92,49	89,58	49,37
2016	566.898	73.699	640.597	581.697	501.741	25.794	527.535	90,81	82,35	90,69	88,51	34,98
2017	568.027	92.313	660.341	582.805	502.434	36.433	538.866	88,26	81,60	92,46	88,45	39,47
2018	576.118	87.211	663.329	590.179	516.749	36.292	553.041	88,97	83,37	93,71	89,70	41,61
2019	590.199	82.319	672.519	619.090	539.514	32.284	571.799	92,06	85,02	92,36	91,41	39,22
TITOLO II - SPESE IN CONTO CAPITALE												
2010	52.548	45.953	98.500	67.795	30.137	21.410	51.547	68,83	52,33	76,03	57,35	46,68
2011	48.813	42.552	91.365	56.278	30.433	17.397	47.830	61,60	52,35	84,99	62,35	40,88
2012	46.830	35.292	82.122	55.454	32.203	15.355	47.558	67,53	57,91	85,76	68,77	43,51
2013	71.280	24.616	95.896	74.946	50.563	10.249	60.813	78,15	63,41	81,14	70,94	41,68
2014	77.538	32.659	110.197	84.082	49.893	9.513	59.406	76,30	53,91	70,65	64,35	29,13
2015	42.316	44.735	87.051	60.124	26.386	18.813	45.199	69,07	51,92	75,18	62,36	41,60
2016	43.635	35.992	79.627	52.191	24.521	11.584	36.105	65,54	45,34	69,18	56,19	32,22
2017	63.714	41.760	105.474	70.549	39.846	12.411	52.257	66,89	49,55	74,07	62,54	29,72
2018	52.234	50.219	102.453	57.031	26.964	11.637	38.601	55,67	37,68	67,68	51,62	23,17
2019	51.954	57.536	109.489	56.336	26.817	12.014	38.831	51,45	35,47	68,93	51,62	20,88
SPESE FINALI (TITOLO I + II)												
2010	544.363	95.926	640.289	567.603	460.258	43.730	503.988	88,65	78,71	88,79	84,55	45,59
2011	539.303	108.204	647.507	560.203	470.957	48.418	519.375	86,52	80,21	92,71	87,33	44,75
2012	555.277	92.861	648.138	576.198	493.524	36.918	530.442	88,90	81,84	92,06	88,88	39,76
2013	600.043	75.634	675.677	618.762	523.890	36.722	560.612	91,58	82,97	90,60	87,31	48,55
2014	620.769	83.699	704.468	638.451	526.799	36.315	563.115	90,63	79,93	88,20	84,86	43,39
2015	624.708	112.792	737.500	660.259	548.094	52.168	600.262	89,53	81,39	90,91	87,74	46,25
2016	610.533	109.691	720.225	633.888	526.262	37.378	563.640	88,01	78,26	88,92	86,20	34,08
2017	631.741	134.074	765.815	653.354	542.280	48.844	591.124	85,31	77,19	90,48	85,84	36,43
2018	628.352	137.430	765.782	647.210	543.713	47.930	591.642	84,52	77,26	91,41	86,53	34,88
2019	642.153	139.855	782.007	675.426	566.331	44.298	610.629	86,37	78,08	90,41	88,19	31,67

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

TAVOLA A.4

SPESE FINALI - TRASFERIMENTI
BILANCIO DELLO STATO (2010 - 2019)

(in milioni)

	GESTIONE DI COMPETENZA					GESTIONE DEI RESIDUI					GEST. CASSA	
	PREV. DEF.	IMPEGNI DA CONSUNTIVO (1)	PAGAMENTI	ECONOMIE - MAGGIORI SPESE	RESIDUI NUOVA FORMAZ.	INIZIALI VECCHIA FORMAZ.	PAGAMENTI	ECONOMIE - MAGGIORI SPESE	FINALI VECCHIA FORMAZ.	CONSIST. FINALE	AUTORIZZ. CASSA	TOTALE PAGAMENTI
	a	b	c	d	e = a - (c+d)	f	g	h	i=f-(g+h)	i=e+i	m	n
TRASFERIMENTI DI PARTE CORRENTE												
2010	236.567	233.595	197.399	2.971	36.196	39.292	17.041	3.770	18.481	54.677	238.959	214.440
2011	234.766	231.021	205.534	3.744	25.487	54.767	24.724	7.088	22.955	48.442	244.214	230.258
2012	246.468	244.389	221.854	2.079	22.535	48.764	16.290	15.889	16.585	39.120	250.030	238.144
2013	257.046	255.214	226.508	1.832	28.706	42.374	20.016	10.335	12.023	40.729	260.775	246.524
2014	270.561	268.217	228.410	2.344	39.808	41.193	19.373	5.609	16.211	56.018	276.842	247.783
2015	295.182	294.542	256.131	639	38.411	57.945	26.230	8.057	23.658	62.070	306.050	282.361
2016	283.304	282.482	247.372	822	35.109	62.724	18.684	996	43.044	78.153	291.159	266.057
2017	288.248	287.073	252.658	1.176	34.414	78.792	27.694	12.210	38.887	73.301	299.006	280.353
2018	292.996	292.128	255.748	868	36.380	74.229	27.766	10.702	35.761	72.142	301.683	283.514
2019	303.164	283.679	273.366	19.485	10.312	72.762	26.400	16.230	30.133	40.445	326.970	299.766
TRASFERIMENTI IN CONTO CAPITALE												
2010	39.765	39.625	22.785	140	16.841	34.780	15.988	3.334	15.457	32.298	51.633	38.773
2011	37.727	37.418	22.759	308	14.659	31.772	12.505	6.013	13.253	27.913	41.580	35.264
2012	33.843	32.664	22.326	1.180	10.338	27.260	11.935	4.176	11.150	21.487	40.171	34.261
2013	37.764	37.670	22.785	94	14.885	18.672	7.216	1.852	9.604	24.489	40.352	30.001
2014	35.073	34.375	21.107	698	13.268	24.604	6.467	2.091	16.046	29.314	38.441	27.573
2015	35.215	34.393	22.793	821	11.601	29.910	10.569	3.488	15.852	27.453	41.071	33.362
2016	36.139	35.564	20.747	575	14.817	27.537	6.927	695	19.915	34.732	40.602	27.674
2017	35.090	34.703	20.475	387	14.228	34.807	8.775	1.903	24.129	38.357	39.595	29.251
2018	42.511	40.335	21.282	2.176	19.053	38.372	8.788	2.991	26.592	45.645	45.775	30.071
2019	40.840	39.396	20.340	1.444	19.055	45.624	9.498	593	35.533	54.588	43.108	29.838
TOTALE TRASFERIMENTI												
2010	276.332	273.221	220.184	3.111	53.037	74.072	33.029	7.105	33.938	86.975	290.592	253.213
2011	272.492	268.440	228.293	4.052	40.147	86.538	37.229	13.102	36.208	76.354	285.794	265.522
2012	280.311	277.053	244.180	3.259	32.872	76.024	28.225	20.065	27.735	60.607	290.200	272.405
2013	294.810	292.884	249.293	1.926	43.591	61.046	27.232	12.188	21.627	65.218	301.128	276.525
2014	305.635	302.593	249.516	3.042	53.076	65.797	25.840	7.701	32.257	85.333	315.284	275.356
2015	330.396	328.936	278.924	1.461	50.012	87.855	36.799	11.545	39.511	89.523	347.121	315.723
2016	319.443	318.046	268.120	1.397	49.926	90.261	25.611	1.691	62.959	112.885	331.761	293.731
2017	323.338	321.776	273.133	1.562	48.643	113.599	36.470	14.113	63.016	111.658	338.601	309.603
2018	335.507	332.464	277.030	3.044	55.433	112.601	36.554	13.693	62.354	117.787	347.458	313.585
2019	344.003	323.074	293.706	20.929	29.368	118.386	35.898	16.823	65.666	95.033	370.078	329.604

(1) Somme pagate + somme rimaste da pagare (dato iscritto nel Rendiconto generale dello Stato - Spesa)

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

TAVOLA A.5

SPESE PER MISSIONE
GESTIONE COMPETENZA - 2019

Missione	in migliaia						valori pers. % comp. Impegni/spes e finali
	Stanziamen- ti definitivi	Residui di stanziamento iniziali	Impegni effettivi totali	di cui in c/competenza	di cui in c/residui	Economie o maggiori spese	
	a	b	d	e	f		
001.Organi costituzionali, a rilevanza costituzionale e Presidenza del Consiglio dei ministri	2.362.936	0	2.362.166	2.362.166	0	70	0,40
002.Amministrazione generale e supporto alla rappresentanza generale di Governo e dello Stato sul territorio	684.706	2.480	639.584	637.628	1.955	26.281	0,11
003.Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali	123.140.547	2.854	122.462.899	122.445.491	17.408	325.146	20,46
	2.011.209	0	1.841.806	1.841.806	0	169.403	0,00
004.L'Italia in Europa e nel mondo	24.269.267	18.856	23.522.936	23.507.150	15.786	673.943	3,99
005.Difesa e sicurezza del territorio	21.983.123	47.467	21.381.587	21.308.196	73.391	342.168	3,63
006.Giustizia	9.384.238	133.333	8.419.146	8.364.814	54.332	753.975	1,43
007.Ordine pubblico e sicurezza	11.941.004	139.155	11.160.746	11.075.486	85.260	434.426	1,89
008.Soccorso civile	8.629.459	2.012.653	6.145.080	5.625.936	519.143	112.648	0,99
	331.562	0	330.559	330.559	0	1.003	0,00
009.Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca	1.047.919	68.615	731.426	711.711	19.715	175.004	0,12
010.Energia e diversificazione delle fonti energetiche	596.493	46.721	248.499	248.489	10	9.355	0,04
011.Competitività e sviluppo delle imprese	24.209.560	1.188.322	23.107.082	22.242.066	865.015	804.907	3,87
	296.618	0	296.618	296.618	0	0	0,00
012.Regolazione dei mercati	50.194	48	25.383	25.361	22	24.531	0,00
013.Diritto alla mobilità e sviluppo dei sistemi di trasporto	12.086.306	329.451	11.091.744	10.959.100	132.644	348.663	1,88
014.Infrastrutture pubbliche e logistica	3.934.653	908.699	3.331.491	3.004.146	327.346	183.217	0,56
015.Comunicazioni	760.496	1.607	615.019	613.399	1.620	35.902	0,10
016.Commercio internazionale ed internazionalizzazione del sistema produttivo	268.121	5.917	178.630	178.593	37	2.780	0,03
017.Ricerca e innovazione	3.675.663	231.563	3.485.160	3.304.637	180.523	27.550	0,59
018.Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	1.510.560	432.062	1.538.930	1.213.704	325.226	65.907	0,26
	11.564	0	11.564	11.564	0	0	0,00
019.Casa e assetto urbanistico	489.869	23.965	433.392	378.589	54.803	14.336	0,07
020.Tutela della salute	1.583.433	368	1.377.776	1.334.508	43.268	190.675	0,23
021.Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali e paesaggistici	2.752.986	200.282	2.139.062	2.077.331	61.731	133.881	0,36
	41.831	0	41.831	41.831	0	0	0,00
022.Istruzione scolastica	49.787.439	451.091	49.117.857	48.863.290	254.567	431.001	8,33
023.Istruzione universitaria e formazione post-universitaria	8.446.173	54.548	8.397.994	8.394.014	3.980	31.078	1,42
	17.971	54.548	17.971	17.971	0	0	0,00
024.Diritto sociali, politiche sociali e famiglia	39.509.258	28.295	36.944.095	36.582.337	361.758	2.909.975	6,27
025.Politiche previdenziali	96.382.880	4	84.596.345	84.596.345	0	11.786.532	14,35
026.Politiche per il lavoro	11.448.075	1.092.653	7.442.000	7.289.063	152.937	3.452.532	1,26
027.Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti	3.616.848	16.305	3.331.590	3.322.921	8.668	238.308	0,57
028.Sviluppo e riequilibrio territoriale	7.010.087	20.427.335	2.165.337	357.337	1.808.000	0	0,37
029.Politiche economico-finanziarie e di bilancio e tutela della finanza pubblica	92.358.230	186.287	86.233.800	86.036.827	196.973	5.290.074	14,62
030.Giovani e sport	902.587	0	956.561	877.416	79.145	470	0,16
031.Turismo	51.565	22	37.863	37.863	0	8.949	0,01
032.Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	3.503.111	162.833	2.840.678	2.714.091	126.587	454.369	0,48
	196	0	97	97	0	99	0,00
033.Fondi da ripartire	2.158.729	2.194.490	203.361	0	203.361	952.512	0,03
034.Debito pubblico	300.575.108	212.184	282.426.447	282.214.262	212.184	17.692.669	11,11
	226.247.971	212.184	216.894.707	216.682.522	212.184	8.897.272	0,00
Spese complessive	871.111.622	30.620.464	809.091.665	802.904.270	6.187.395	47.933.836	
Spese finali	642.152.699	30.353.732	589.656.512	583.681.302	5.975.210	38.866.059	100,00

in corsivo il titolo III - rimborso delle passività finanziarie

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati RCS

TAVOLA A.6

**SPESE PER MISSIONE
GESTIONE CASSA - 2019**

Missione	in migliaia				valori percentuali			
	Massa spendibile	Autorizzazioni di cassa	Pagamenti totali	Pagamenti competenza	Pagamenti residui	Autorizzazioni cassa/massa spendibile (%)	pag. tot./massa spendibile (%)	%pag.tot./spese finali (%)
001. Organi costituzionali, a rilevanza costituzionale e Presidenza del Consiglio dei ministri	2.362.936	2.362.936	2.362.166	2.362.166	0	100,00	99,97	0,39
002. Amministrazione generale e supporto alla rappresentanza generale di Governo e dello Stato sul territorio	695.275	693.036	626.146	619.143	7.003	99,68	90,06	0,10
003. Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali	155.390.184	138.296.316	133.271.893	117.572.805	15.699.088	88,86	85,69	21,52
	<i>2.011.209</i>	<i>2.011.209</i>	<i>1.841.806</i>	<i>1.841.806</i>	<i>0</i>	<i>88,86</i>	<i>85,69</i>	<i>0,00</i>
004. L'Italia in Europa e nel mondo	24.435.205	24.302.654	23.622.968	23.492.537	130.431	99,46	96,68	3,87
005. Difesa e sicurezza del territorio	24.381.236	23.008.167	22.347.902	21.062.601	1.285.300	94,37	91,66	3,66
006. Giustizia	10.787.714	9.878.982	8.673.685	8.070.998	602.687	91,58	80,40	1,42
007. Ordine pubblico e sicurezza	12.947.525	12.318.117	11.260.658	10.685.859	574.799	95,34	87,15	1,84
	<i>36.567</i>	<i>8.400</i>	<i>8.398</i>	<i>0</i>	<i>8.398</i>	<i>95,34</i>	<i>87,15</i>	<i>0,00</i>
008. Soccorso civile	12.034.570	8.547.327	6.644.189	5.545.969	1.098.219	70,20	53,95	1,03
	<i>331.562</i>	<i>331.562</i>	<i>330.559</i>	<i>330.559</i>	<i>0</i>	<i>70,20</i>	<i>53,95</i>	<i>0,00</i>
009. Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca	1.443.054	1.279.519	888.663	674.789	213.873	88,67	61,58	0,15
010. Energia e diversificazione delle fonti energetiche	906.900	753.174	270.070	173.595	96.475	83,05	29,78	0,04
011. Competitività e sviluppo delle imprese	27.688.855	25.093.567	22.928.089	20.836.022	2.092.067	90,53	82,62	3,71
	<i>296.618</i>	<i>296.618</i>	<i>296.618</i>	<i>296.618</i>	<i>0</i>	<i>90,53</i>	<i>82,62</i>	<i>0,00</i>
012. Regolazione dei mercati	96.034	60.623	26.508	18.141	8.367	63,13	27,60	0,00
013. Diritto alla mobilità e sviluppo dei sistemi di trasporto	18.025.867	14.604.699	11.897.426	9.174.371	2.723.055	81,02	66,00	1,95
014. Infrastrutture pubbliche e logistica	13.928.441	6.684.102	2.759.046	1.188.891	1.570.155	47,99	19,81	0,45
015. Comunicazioni	1.172.086	1.001.984	837.850	608.821	229.029	85,49	71,48	0,14
016. Commercio internazionale ed internazionalizzazione del sistema produttivo	459.418	310.631	221.134	177.758	43.376	67,61	48,13	0,04
017. Ricerca e innovazione	4.713.929	4.042.389	3.569.811	3.134.316	435.495	85,75	75,73	0,58
018. Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	2.815.993	2.198.582	1.439.003	1.000.444	438.559	77,98	50,90	0,23
	<i>11.564</i>	<i>11.564</i>	<i>11.564</i>	<i>11.564</i>	<i>0</i>	<i>77,98</i>	<i>50,90</i>	<i>0,00</i>
019. Casa e assetto urbanistico	718.957	628.178	394.621	317.333	77.288	87,37	54,89	0,06
020. Tutela della salute	2.344.393	1.698.108	1.217.918	1.001.182	216.736	72,43	51,95	0,20
021. Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali e paesaggistiche	3.654.335	3.129.661	2.093.816	1.646.449	447.367	85,48	56,80	0,34
	<i>41.831</i>	<i>41.831</i>	<i>41.831</i>	<i>41.831</i>	<i>0</i>	<i>85,48</i>	<i>56,80</i>	<i>0,00</i>
022. Istruzione scolastica	52.314.317	51.083.449	48.726.906	47.614.679	1.112.228	97,65	93,14	7,98
023. Istruzione universitaria e formazione post-universitaria	9.152.551	8.685.099	8.570.594	8.126.919	443.675	95,46	94,20	1,40
	<i>73.537</i>	<i>17.971</i>	<i>17.971</i>	<i>17.971</i>	<i>0</i>	<i>95,46</i>	<i>94,20</i>	<i>0,00</i>
024. Diritti sociali, politiche sociali e famiglia	44.304.674	41.066.527	36.192.913	34.758.219	1.434.694	92,69	81,69	5,93
025. Politiche previdenziali	118.031.419	96.530.814	89.586.372	84.562.399	5.023.973	81,78	75,90	14,67
026. Politiche per il lavoro	20.339.545	15.660.739	8.061.883	6.967.104	1.094.779	77,00	39,64	1,32
027. Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti	4.444.911	4.400.813	3.150.906	2.520.195	630.711	99,01	70,89	0,52
028. Sviluppo e riequilibrio territoriale	27.437.422	2.165.337	2.165.268	357.268	1.808.000	7,89	7,89	0,35
029. Politiche economico-finanziarie e di bilancio e tutela della finanza pubblica	104.677.134	94.166.204	89.083.669	85.593.689	3.489.980	89,96	85,10	14,59
030. Giovani e sport	1.062.622	1.027.083	997.574	875.012	122.562	96,66	93,88	0,16
031. Turismo	62.407	57.857	37.115	37.032	83	92,71	59,47	0,01
032. Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	4.276.169	3.921.685	3.184.596	2.563.715	620.881	91,71	74,47	0,52
	<i>196</i>	<i>196</i>	<i>97</i>	<i>97</i>	<i>0</i>	<i>91,71</i>	<i>74,47</i>	<i>0,00</i>
033. Fondi da ripartire	3.007.922	3.965.059	203.361	0	203.361	131,82	6,76	0,03
034. Debito pubblico	301.361.561	300.974.539	282.962.701	282.213.450	749.251	99,77	88,17	10,79
	<i>226.663.233</i>	<i>226.432.472</i>	<i>217.099.245</i>	<i>216.682.522</i>	<i>416.722</i>	<i>99,77</i>	<i>88,17</i>	<i>0,00</i>
Spese complessive	1.011.475.556	904.597.956	830.277.420	785.553.872	44.723.548			
Spese finali	782.007.239	675.426.132	610.629.331	566.330.904	44.298.427			100,00

in corsivo il titolo III - rimborso delle passività finanziarie

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

TAVOLA A.7

**SPESE PER MISSIONE
GESTIONE RESIDUI - 2019**

Missione	residui iniziali (*)	residui nuova formazione		residui vecchia formazione		residui finali		residui finali
		residui propri competenza	residui stanziamento competenza	residui propri c/residui	residui stanziamento c/residui	residui propri finali	residui stanziamento finali	
001. Organi costituzionali, a rilevanza costituzionale e Presidenza del Consiglio dei ministri	0	0	700	0	0	0	700	700
002. Amministrazione generale e supporto alla rappresentanza generale di Governo e dello Stato sul territorio	10.569	18.485	20.796	3.039	524	21.524	21.320	42.844
003. Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali	32.249.637	4.872.686	369.909	15.027.162	1.902	19.899.848	371.811	20.271.659
	0	0	0	0	0	0	0	0
004. L'Italia in Europa e nel mondo	165.938	14.613	88.174	18.472	4.650	33.085	92.824	125.909
005. Difesa e sicurezza del territorio	2.398.113	245.603	332.750	984.101	21.414	1.229.704	354.164	1.583.868
006. Giustizia	1.403.632	293.817	265.447	428.886	110.280	722.703	375.727	1.098.430
007. Ordine pubblico e sicurezza	1.006.521	389.690	431.029	319.963	36.486	709.653	467.515	1.177.168
	36.567	0	0	28.169	0	28.169	0	28.169
008. Soccorso civile	3.405.112	80.337	2.890.505	791.468	1.500.170	871.805	4.390.675	5.262.479
	0	0	0	0	0	0	0	0
009. Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca	395.134	36.922	161.204	98.467	45.124	135.389	206.327	341.716
010. Energia e diversificazione delle fonti energetiche	310.407	74.894	338.649	135.020	61.711	209.914	400.360	610.274
011. Competitività e sviluppo delle imprese	3.479.295	1.406.873	1.161.757	906.632	141.403	2.313.505	1.303.160	3.616.665
	0	0	0	0	0	0	0	0
012. Regolazione dei mercati	45.840	7.220	301	27.287	139	34.507	440	34.948
013. Diritto alla mobilità e sviluppo dei sistemi di trasporto	5.939.561	1.785.488	777.784	2.780.965	216.553	4.566.452	994.337	5.560.789
014. Infrastrutture pubbliche e logistica	9.994.202	1.819.034	743.511	7.800.467	618.329	9.619.501	1.361.840	10.981.340
015. Comunicazioni	411.590	4.842	110.932	58.536	80.207	63.378	191.139	254.517
016. Commercio internazionale ed internazionalizzazione del sistema produttivo	191.297	835	86.748	140.381	5.950	141.216	92.699	233.915
017. Ricerca e innovazione	1.038.265	170.321	343.476	312.863	236.266	483.184	579.742	1.062.926
018. Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	1.305.432	213.560	230.649	725.034	126.423	938.595	357.072	1.295.666
	0	0	0	0	0	0	0	0
019. Casa e assetto urbanistico	229.088	61.694	96.506	133.541	5.000	195.234	101.506	296.740
020. Tutela della salute	760.960	333.339	58.237	462.184	150	795.523	58.387	853.910
021. Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali e paesaggistiche	901.349	430.882	541.773	223.075	84.539	653.958	626.313	1.280.270
	0	0	0	0	0	0	0	0
022. Istruzione scolastica	2.526.848	1.248.611	493.147	1.061.158	37.156	2.309.769	530.303	2.840.072
023. Istruzione universitaria e formazione post-universitaria	706.378	267.095	21.081	191.951	54.548	459.046	75.629	534.675
	55.566	0	0	1.018	54.548	1.018	54.548	55.566
024. Diritti sociali, politiche sociali e famiglia	4.795.416	1.824.118	16.945	2.255.017	3	4.079.135	16.948	4.096.083
025. Politiche previdenziali	21.648.539	33.946	3	4.262.699	4	4.296.645	7	4.296.652
026. Politiche per il lavoro	8.891.470	321.958	706.480	6.413.439	940.402	6.735.397	1.646.882	8.382.280
027. Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti	828.063	802.726	55.619	152.114	7.636	954.841	63.255	1.018.095
028. Sviluppo e riequilibrio territoriale	20.427.335	69	6.652.750	0	18.619.335	69	25.272.085	25.272.154
029. Politiche economico-finanziarie e di bilancio e tutela della finanza pubblica	12.318.912	443.139	1.031.328	7.050.128	21.314	7.493.268	1.052.642	8.545.910
030. Giovani e sport	160.035	2.404	24.701	37.473	0	39.877	24.701	64.579
031. Turismo	10.842	831	4.753	7.022	22	7.854	4.775	12.628
032. Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	773.057	169.231	315.797	60.219	57.545	229.450	373.342	602.792
	0	0	0	0	0	0	0	0
033. Fondi da ripartire	849.194	0	1.206.216	0	473.442	0	1.679.658	1.679.658
034. Debito pubblico	786.453	812	668.177	12.951	0	13.763	668.177	681.940
	417.262	0	668.177	539	0	539	668.177	668.716
Spese complessive	140.364.484	17.376.076	20.247.838	52.881.714	23.508.625	70.257.790	43.756.463	114.014.253
Spese finali	139.855.089	17.376.076	19.579.661	52.851.988	23.454.077	70.228.064	43.033.738	113.261.802

(*) Comprensivi delle variazioni in conto residui.

in corsivo il titolo III - rimborso delle passività finanziarie

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

TAVOLA A.8

REGOLAZIONI CONTABILI E DEBITORIE - (2012-2019)
COMPETENZA

(in milioni)

ENTRATE	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
CATEGORIA II - TASSE ED IMPOSTE SUGLI AFFARI	20.898	24.426	21.701	22.474	23.758	25.141	30.115	30.828
CATEGORIA XI - RICUPERI, RIMBORSI E CONTRIBUTI	0	0	0	0	0	0	0	0
CATEGORIA XIII - VENDITA DI BENI ED AFFRANCAZIONE DI CANONI	6.158	1.242	3.328	6.560	883	55	2	0
CATEGORIA XV - RIMBORSO DI ANTICIPAZIONI E DI CREDITI VARI DEL TESORO	0	0	191	491	514	569	618	613
ENTRATE COMPLESSIVE	27.056	25.668	25.219	29.525	25.155	25.765	30.735	31.441
SPESE								
REDDITI DA LAVORO DIPENDENTE	0	0	0	0	0	0	0	0
CONSUMI INTERMEDI	994	0	0	0	0	0	0	0
TRASFERIMENTI CORRENTI AD AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE	12.912	3.520	2.560	11.718	300	2.000	500	400
TRASFERIMENTI CORRENTI A FAMIGLIE E ISTITUZIONI SOCIALI PRIVATE	21	0	0	0	0	0	0	0
TRASFERIMENTI CORRENTI A IMPRESE	0	70	0	0	0	0	0	0
INTERESSI PASSIVI E REDDITI DA CAPITALE	16	0	0	0	0	0	0	0
POSTE CORRETTIVE E COMPENSATIVE	22.326	26.190	25.832	25.615	26.019	27.454	32.296	33.548
ALTRE USCITE CORRENTI	52	0	0	0	1.000	170	0	0
Spese correnti	36.321	29.780	28.392	37.333	27.319	29.624	32.796	33.948
INVESTIMENTI FISSI LORDI E ACQUISTI DI TERRENI	39	0	0	0	0	0	0	0
CONTRIBUTI AGLI INVESTIMENTI	802	0	0	2.016	0	0	0	0
ALTRI TRASFERIMENTI IN CONTO CAPITALE	0	0	0	0	0	0	0	0
Spese in conto capitale	841	0	0	2.016	0	0	0	0
RIMBORSO PASSIVITA' FINANZIARIE	6.158	1.242	3.518	7.051	2.020	624	620	613
Rimborso passività finanziarie	6.158	1.242	3.518	7.051	2.020	624	620	613
SPESE FINALI	37.162	29.780	28.392	39.349	27.319	29.624	32.796	33.948
SPESE COMPLESSIVE	43.320	31.022	31.910	46.400	29.339	30.248	33.416	34.561

CASSA

(in milioni)

ENTRATE	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
CATEGORIA II - TASSE ED IMPOSTE SUGLI AFFARI	20.162	23.719	21.006	21.732	22.935	24.277	29.215	30.268
CATEGORIA XI - RICUPERI, RIMBORSI E CONTRIBUTI	0	0	0	0	0	0	0	0
CATEGORIA XIII - VENDITA DI BENI ED AFFRANCAZIONE DI CANONI	6.158	1.242	3.328	6.560	883	55	2	0
CATEGORIA XV - RIMBORSO DI ANTICIPAZIONI E DI CREDITI VARI DEL TESORO	0	0	191	489	514	569	618	613
ENTRATE COMPLESSIVE	26.320	24.961	24.524	28.781	24.332	24.901	29.835	30.881
SPESE								
REDDITI DA LAVORO DIPENDENTE	0	0	0	0	0	0	0	0
CONSUMI INTERMEDI	957	0	0	0	0	0	0	0
TRASFERIMENTI CORRENTI AD AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE	12.910	3.140	2.560	11.385	16	1.513	500	1.000
TRASFERIMENTI CORRENTI A FAMIGLIE E ISTITUZIONI SOCIALI PRIVATE	21	0	0	0	0	0	0	0
TRASFERIMENTI CORRENTI A IMPRESE	0	60	0	0	0	0	0	0
INTERESSI PASSIVI E REDDITI DA CAPITALE	7	0	0	0	0	0	0	0
POSTE CORRETTIVE E COMPENSATIVE	21.574	25.498	25.137	24.874	25.192	26.593	31.396	32.988
ALTRE USCITE CORRENTI	52	0	0	0	0	995	0	0
Spese correnti	35.521	28.698	27.697	36.259	25.208	29.101	31.896	33.988
INVESTIMENTI FISSI LORDI E ACQUISTI DI TERRENI	39	0	0	0	0	0	0	0
CONTRIBUTI AGLI INVESTIMENTI	773	0	0	2.016	0	0	0	0
ALTRI TRASFERIMENTI IN CONTO CAPITALE	0	0	0	0	0	0	0	0
Spese in conto capitale	812	0	0	2.016	0	0	0	0
RIMBORSO PASSIVITA' FINANZIARIE	6.158	1.242	3.518	7.051	2.020	624	620	613
Rimborso passività finanziarie	6.158	1.242	3.518	7.051	2.020	624	620	613
SPESE FINALI	36.333	28.698	27.697	38.275	25.208	29.101	31.896	33.988
SPESE COMPLESSIVE	42.491	29.940	31.215	45.326	27.228	29.725	32.516	34.602

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati del rendiconto dello Stato

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

TAVOLA A.9

PRINCIPALI AGGREGATI DI SPESA (**)
(SERIE STORICA 2010 - 2019)

(in milioni)

SPESA CORRENTE

anno	impegni consuntivo	var % es. prec.	impegni totali	var % es. prec.	pagamenti totali	var % es. prec.	var % Imp (*)	inc % Imp. tot. (*)	var % Pagam (*)
2010	450.417,2	0,1	449.676,3	0,4	429.112,4	-2,3	28,1	28,0	26,7
2011	443.173,3	-1,6	439.908,8	-2,2	443.496,5	3,4	27,0	26,8	27,1
2012	453.029,5	2,2	452.860,3	2,9	447.363,6	0,9	28,1	28,1	27,7
2013	481.055,2	6,2	477.299,0	5,4	471.101,1	5,3	30,0	29,7	29,4
2014	497.803,1	3,5	495.759,1	3,9	476.011,8	1,0	30,7	30,6	29,4
2015	532.468,1	7,0	534.010,8	7,7	518.804,1	9,0	32,2	32,3	31,3
2016	522.328,2	-1,9	520.207,5	-2,6	502.326,7	-3,2	30,8	30,7	29,6
2017	519.265,9	-0,6	518.844,3	-0,3	509.764,9	1,5	29,9	29,9	29,4
2018	529.173,3	1,9	529.747,6	2,1	521.145,2	2,2	30,0	30,0	29,5
2019	519.532,3	-1,8	517.460,2	-2,3	537.810,3	3,2	29,1	28,9	30,1

INTERESSI

anno	impegni consuntivo	var % es. prec.	impegni totali	var % es. prec.	pagamenti totali	var % es. prec.	var % Imp (*)	inc % Imp. tot. (*)	var % Pagam (*)
2010	69.522,8	-5,1	69.519,4	-5,1	69.490,4	-5,0	4,3	4,3	4,3
2011	73.747,8	6,1	73.742,0	6,1	73.593,9	5,9	4,5	4,5	4,5
2012	81.368,7	10,3	81.368,0	10,3	81.550,6	10,8	5,0	5,0	5,1
2013	81.868,7	0,6	81.869,1	0,6	81.965,7	0,5	5,1	5,1	5,1
2014	81.073,5	-1,0	81.071,1	-1,0	80.991,7	-1,2	5,0	5,0	5,0
2015	74.522,8	-8,1	74.523,1	-8,1	74.562,8	-7,9	4,5	4,5	4,5
2016	71.598,0	-3,9	71.598,0	-3,9	71.603,6	-4,0	4,2	4,2	4,2
2017	70.579,9	-1,4	70.579,9	-1,4	70.544,7	-1,5	4,1	4,1	4,1
2018	69.184,9	-2,0	69.184,9	-2,0	69.181,8	-1,9	3,9	3,9	3,9
2019	68.371,8	-1,2	68.371,8	-1,2	68.542,7	-0,9	3,8	3,8	3,8

SPESA CORRENTE PRIMARIA

anno	impegni consuntivo	var % es. prec.	impegni totali	var % es. prec.	pagamenti totali	var % es. prec.	var % Imp (*)	inc % Imp. tot. (*)	var % Pagam (*)
2010	380.894,4	1,1	380.156,9	1,4	359.622,0	-1,8	23,7	23,7	22,4
2011	369.425,5	-3,0	366.166,8	-3,7	369.902,6	2,9	22,5	22,3	22,6
2012	371.660,9	0,6	371.492,2	1,5	365.812,9	-1,1	23,0	23,0	22,7
2013	399.186,5	7,4	395.430,0	6,4	389.135,4	6,4	24,9	24,6	24,3
2014	416.729,6	4,4	414.688,0	4,9	395.020,1	1,5	25,7	25,6	24,4
2015	457.945,3	9,9	459.487,7	10,8	444.241,3	12,5	27,7	27,8	26,8
2016	450.730,3	-1,6	448.609,5	-2,4	430.723,1	-3,0	26,6	26,5	25,4
2017	448.685,9	-0,5	448.264,4	-0,1	439.220,2	2,0	25,8	25,8	25,3
2018	459.988,5	2,5	460.562,7	2,7	451.963,5	2,9	26,0	26,1	25,6
2019	451.160,6	-1,9	449.088,4	-2,5	469.267,6	3,8	25,2	25,1	26,3

SPESA IN CONTO CAPITALE

anno	impegni consuntivo	var % es. prec.	impegni totali	var % es. prec.	pagamenti totali	var % es. prec.	var % Imp (*)	inc % Imp. tot. (*)	var % Pagam (*)
2010	52.282,3	-8,8	56.688,3	3,0	51.058,0	-1,4	3,3	3,5	3,2
2011	48.502,1	-7,2	46.117,5	-18,6	47.745,1	-6,5	3,0	2,8	2,9
2012	44.811,8	-7,6	45.450,3	-1,4	46.746,0	-2,1	2,8	2,8	2,9
2013	71.174,8	58,8	64.429,7	41,8	60.812,6	30,1	4,4	4,0	3,8
2014	76.830,1	7,9	62.159,9	-3,5	59.405,8	-2,3	4,7	3,8	3,7
2015	39.293,8	-48,9	47.994,7	-22,8	43.183,0	-27,3	2,4	2,9	2,6
2016	42.794,2	8,9	37.708,8	-21,4	36.104,9	-16,4	2,5	2,2	2,1
2017	63.180,6	47,6	54.433,2	44,4	52.257,5	44,7	3,6	3,1	3,0
2018	49.628,1	-21,5	52.365,9	-3,8	38.601,2	-26,1	2,8	3,0	2,2
2019	49.806,3	0,4	38.248,3	-27,0	38.830,7	0,6	2,8	2,1	2,2

SPESA FINALE

anno	impegni consuntivo	var % es. prec.	impegni totali	var % es. prec.	pagamenti totali	var % es. prec.	var % Imp (*)	inc % Imp. tot. (*)	var % Pagam (*)
2010	502.699,4	-0,9	506.364,6	0,7	480.170,5	-2,2	31,3	31,5	29,9
2011	491.675,4	-2,2	486.026,3	-4,0	491.241,6	2,3	30,0	29,7	30,0
2012	497.841,4	1,3	498.310,6	2,5	494.109,5	0,6	30,9	30,9	30,6
2013	552.230,0	10,9	541.728,7	8,7	531.913,7	7,7	34,4	33,8	33,1
2014	574.633,2	4,1	557.919,0	3,0	535.417,6	0,7	35,4	34,4	33,0
2015	571.761,9	-0,5	582.005,5	4,3	561.987,1	5,0	34,5	35,2	33,9
2016	565.122,4	-1,2	557.916,3	-4,1	538.431,6	-4,2	33,3	32,9	31,8
2017	582.446,4	3,1	573.277,5	2,8	562.022,4	4,4	33,5	33,0	32,4
2018	578.801,4	-0,6	582.113,5	1,5	559.746,4	-0,4	32,8	33,0	31,7
2019	569.338,6	-1,6	555.708,5	-4,5	576.640,9	3,0	31,8	31,1	32,3

SPESA FINALE PRIMARIA

anno	impegni consuntivo	var % es. prec.	impegni totali	var % es. prec.	pagamenti totali	var % es. prec.	var % Imp (*)	inc % Imp. tot. (*)	var % Pagam (*)
2010	433.176,7	-0,2	436.845,2	1,6	410.680,1	-1,7	27,0	27,2	25,6
2011	417.927,6	-3,5	412.284,3	-5,6	417.647,7	1,7	25,5	25,2	25,5
2012	416.472,7	-0,3	416.942,6	1,1	412.558,9	-1,2	25,8	25,8	25,6
2013	470.361,3	12,9	459.859,6	10,3	449.948,0	9,1	29,3	28,7	28,0
2014	493.559,8	4,9	476.847,9	3,7	454.425,9	1,0	30,4	29,4	28,0
2015	497.239,1	0,7	507.482,4	6,4	487.424,3	7,3	30,0	30,7	29,4
2016	493.524,4	-0,7	486.318,3	-4,2	466.828,0	-4,2	29,1	28,7	27,5
2017	511.866,5	3,7	502.697,6	3,4	491.477,6	5,3	29,5	28,9	28,3
2018	509.616,5	-0,4	512.928,6	2,0	490.564,7	-0,2	28,9	29,0	27,8
2019	500.966,8	-1,7	487.336,7	-5,0	508.098,3	3,6	28,0	27,3	28,4

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

SPESA COMPLESSIVA

anno	impegni consuntivo	var % es. prec.	impegni totali	var % es. prec.	pagamenti totali	var % es. prec.	var % Imp (*)	inc % Imp. tot. (*)	var % Pagam (*)
2010	691.110,9	1,2	694.775,9	2,4	668.584,3	0,2	43,0	43,3	41,6
2011	676.359,7	-2,1	670.699,3	-3,5	675.803,7	1,1	41,3	40,9	41,2
2012	706.017,0	4,4	706.119,3	5,3	701.885,4	3,9	43,8	43,8	43,5
2013	721.960,6	2,3	711.529,6	0,8	701.760,5	0,0	45,0	44,3	43,7
2014	778.677,4	7,9	762.195,1	7,1	739.517,2	5,4	48,0	47,0	45,6
2015	780.230,9	0,2	790.471,5	3,7	767.577,9	3,8	47,1	47,8	46,4
2016	759.084,1	-2,7	751.887,9	-4,9	735.383,6	-4,2	44,8	44,3	43,4
2017	823.894,8	8,5	814.725,9	8,4	803.344,9	9,2	47,4	46,9	46,3
2018	783.285,4	-4,9	786.385,4	-3,5	764.193,4	-4,9	44,3	44,5	43,3
2019	788.616,5	0,7	774.530,4	-1,5	795.675,8	4,1	44,1	43,3	44,5

(*) in rapporto al PIL

(**) al netto delle regolazioni debitorie

PIL

2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
1.605.694,4	1.638.857,3	1.613.265,0	1.604.599,0	1.621.827,0	1.655.355,0	1.695.786,8	1.736.592,8	1.766.168,2	1.787.664,1

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

PAGINA BIANCA

LA GESTIONE DEL PATRIMONIO

LA GESTIONE DEL PATRIMONIO

1. Premessa**2. Conto generale del patrimonio dello Stato:** *2.1. Le risultanze complessive***3. Analisi delle attività e delle passività finanziarie:** *3.1. Attività e passività finanziarie a breve termine:* 3.1.1. La gestione di Tesoreria e l'attività di riscontro della contabilità di Tesoreria da parte della Corte dei conti: 3.1.1.1. I crediti di Tesoreria. Le operazioni di Tesoreria, il conto sospeso collettivi e le sovvenzioni postali; 3.1.2. I debiti di Tesoreria; *3.2. Attività e passività finanziarie a medio-lungo termine:* 3.2.1. Attività finanziarie di medio lungo termine: 3.2.1.1. Azioni quotate e non quotate; 3.2.1.2. Altre partecipazioni; 3.2.1.3. Anticipazioni attive; 3.2.1.4. Altri conti attivi; 3.2.2. Passività finanziarie di medio lungo termine: 3.2.2.1. La gestione del debito statale. I debiti redimibili. 3.2.2.1. Lo *stock* del debito statale; 3.2.2.2. Debiti diversi. Residui passivi perenti**4. Analisi delle attività non finanziarie prodotte e non prodotte:** *4.1. Il patrimonio immobiliare dello Stato;* *4.2. I beni del Demanio marittimo;* *4.3. Valorizzazione e dismissione di beni immobili:* 4.3.1 Vendita di beni immobili; 4.3.2. Altre iniziative finalizzate alla valorizzazione ed alla dismissione degli immobili; 4.3.3. Invimit SGR S.p.A.; 4.3.4. Ministero della difesa; 4.3.5. Valorizzazione del patrimonio immobiliare gestito dall'Agenzia del demanio; *4.4. Attività di razionalizzazione degli spazi delle Amministrazioni dello Stato:* 4.4.1. Locazioni passive; *4.4.2. Copertura dei fabbisogni allocativi delle Amministrazioni, attraverso immobili in uso governativo, locazioni, permuta e acquisti;* 4.4.3 Interventi manutentivi; *4.5. Concessioni di beni pubblici;* *4.6. Introiti da locazioni e concessioni***1. Premessa**

Il Conto generale del patrimonio dello Stato¹ del 2019 è stato trasmesso alla Corte dei conti, contestualmente al Conto del bilancio, in forma dematerializzata il 26 maggio 2020², esponendo,

¹ Esso costituisce la seconda parte del Rendiconto generale dello Stato ed espone la situazione patrimoniale in chiusura di esercizio, con l'indicazione delle variazioni e delle trasformazioni intervenute nel corso dell'anno nelle attività e nelle passività finanziarie e patrimoniali, per effetto della gestione del bilancio o per altre cause incidenti sui relativi valori ed illustra, altresì, i punti di concordanza tra la contabilità finanziaria del bilancio e quella patrimoniale.

Gli elementi del "Conto" sono definiti dall'art. 36, comma 3, della legge n. 196 del 2009 (che ha riprodotto i contenuti del soppresso art. 22 della legge n. 468 del 1978), nonché dall'art. 14 del d.lgs. n. 279 del 1997 e dal decreto interministeriale applicativo 18 aprile 2002.

² A partire dall'esercizio finanziario 2013 (Circolare RGS n. 8 del 3 marzo 2014), dopo la sperimentazione effettuata nel 2012, il formato digitale costituisce la modalità esclusiva di predisposizione e trasmissione del Rendiconto, in attuazione del Codice dell'Amministrazione Digitale (art. 2, comma 1, d.lgs. n. 82 del 2005), attraverso l'applicativo Ren.De. L'ambiente di raccolta, elaborazione e consultazione dei dati patrimoniali è quello del SIPATR (Sistema del conto del PATRimonio). Il sistema SIPATR è integrato con il sistema IBIS (Inventario dei Beni Immobili dello Stato).

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

anche per tale esercizio, un peggioramento patrimoniale, nella misura più contenuta, tuttavia, di 13 miliardi (nel 2018 il peggioramento è stato di 27,5 miliardi).

Gli elementi del “Conto” sono definiti dall’art. 36, comma 3, della legge n. 196 del 2009, nonché dall’art. 14 del d.lgs. n. 279 del 1997 e dal decreto del Ministro dell’economia e delle finanze 18 aprile 2002.

Il Conto del patrimonio è tradizionalmente distinto in due sezioni precedute da una nota preliminare: la sezione I presenta le risultanze dei conti relativi ai componenti attivi e passivi significativi del patrimonio dello Stato raccordandoli alla classificazione riportata nel Sistema europeo dei conti nazionali e regionali nella Comunità. Non si è ancora proceduto all’adeguamento delle regole di redazione del Conto del patrimonio al SEC 2010, di cui al regolamento n. 549 del 2013 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 21 maggio 2013, per cui continuano ad applicarsi le regole del SEC’95 - Regolamento n. 2223/96 del Consiglio dell’Unione Europea del 25 giugno 1996. Il documento è ripartito in quattro macroaggregati, suddivisi in ulteriori quattro livelli di dettaglio, come previsto dal predetto decreto ministeriale che ne ha stabilito anche i criteri di valutazione.

La sezione II riassume i movimenti patrimoniali derivanti dagli accertamenti di bilancio raccordandoli con le risultanze del predetto conto.

Seguono tre prospetti recanti gli elementi del patrimonio distinti in base ai Ministeri che li hanno in gestione, nonché quattro appendici (le prime due recanti le consistenze e le variazioni dei beni mobili e immobili, le altre recanti la situazione dei residui passivi perenti e le schede informative sulla gestione di società azionarie partecipate dallo Stato).

Il Conto è corredato, ai sensi dell’art. 36, comma 4, della citata legge n. 196 del 2009, del Conto del “Dare e dell’Avere” della Banca d’Italia che svolge il servizio di tesoreria e di Cassiere speciale per i biglietti e le monete a debito dello Stato con allegati i prospetti recanti il Movimento generale di Cassa, la Situazione del Tesoro, la Situazione dei crediti e debiti di tesoreria (di cui ai prospetti ora denominati Gestione tesoreria - Partite Debitorie e Gestione tesoreria - Partite Creditorie) ed il Movimento degli ordini di pagamento per trasferimento fondi.

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

Per le entrate, riscosse e versate, per le somme riscosse e “da versare” e per quelle “da riscuotere”, si procede con il riscontro dei dati esposti nel Conto generale del patrimonio con i dati contenuti nei riepiloghi generali e nel Conto del bilancio.

Per la spesa vengono effettuati riscontri sulla base delle scritture tenute o controllate.

Per le predette verifiche concernenti la gestione patrimoniale, la Corte acquisisce dalle Amministrazioni, mediante il SIPATR e per il tramite degli Uffici centrali di bilancio, la documentazione giustificativa delle variazioni apportate rispetto alla consistenza iniziale fornita. Nei casi, frequenti, di mancata variazione ovvero di insufficiente o inadeguata giustificazione della variazione, la Corte, nel dichiarare la regolarità del Conto del patrimonio esclude da tale giudizio, segnalandole al Parlamento, le poste patrimoniali non giustificate, con relativa motivazione dell’esclusione.

Si sottolinea il perdurare di motivi di irregolarità concernenti poste ricorrenti.

La completezza e significatività dei dati esposti nel Conto continuano ad essere condizioni non pienamente rispettate. Difatti non sono ancora registrate nel Conto del patrimonio, alcune significative voci, quali, tra quelle attive, le opere permanenti destinate alla difesa nazionale (quali aeroporti ed eliporti, basi navali, caserme, stabilimenti ed arsenali, depositi di munizioni e di sistemi d’arma, basi missilistiche, poligoni e strutture di addestramento, segnali alla navigazione

LA GESTIONE DEL PATRIMONIO

marittima ed aerea, alloggi di servizio per il personale militare come enumerate dall'art. 233 del d.lgs. n. 66 del 2010). Sul punto il Ministero della difesa ha assicurato che la corretta definizione dell'elenco e del valore delle infrastrutture è in corso di definizione anche alla luce dell'attività di dismissione del patrimonio immobiliare della Difesa determinato dal processo di revisione dello strumento militare nazionale. In tal senso si sta provvedendo al "popolamento" di apposito *database* (sistema Ge.Pa.D.D.) che consentirà un corretto censimento delle infrastrutture in parola uniformando criteri e modalità di definizione dei valori patrimoniali, provvedendo, al contempo, all'aggiornamento di quanto già valorizzato. Alcuni dati sono stati presentati; tuttavia, la posta patrimoniale non è ancora stata compilata.

Esistono altre poste attive del Conto del patrimonio non valorizzate quali le infrastrutture portuali e aeroportuali civili, le strutture e infrastrutture idrauliche, le opere di manutenzione straordinaria, le vie di comunicazione, le linee ferrate e gli impianti fissi, i beni conferiti alle società di trasporti in gestione governativa, le quote dei fondi di investimento mobiliari, i beni storici, i beni paleontologici, le opere di restauro, gli strumenti finanziari derivati a breve termine, le società finanziarie e non finanziarie collegate, il demanio marittimo, il demanio idrico, le foreste, l'avviamento di attività commerciali, i diritti di autore, i brevetti; tra quelle passive, ad esempio, le riserve tecniche di pensione.

La mancata compilazione di tali dati nelle scritture contabili patrimoniali dello Stato è parzialmente ricondotta, da parte del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, competente alla compilazione del Conto del patrimonio, a persistenti inosservanze, da parte di alcuni Ministeri, principalmente da parte della Difesa e dei Trasporti e delle infrastrutture, degli obblighi di cui all'articolo 14 del d.lgs. n. 279 del 1997.

Per quanto riguarda il primo Dicastero, come evidenziato sopra, è stata avviata un'attività tesa alla contabilizzazione sul Conto del patrimonio della voce "opere permanenti destinate alla difesa nazionale". Per il secondo si darà corso ad apposita istruttoria.

Permangono, inoltre, numerosi tipi di irregolarità relativamente ad alcuni conti dei consegnatari dei beni mobili e immobili.

2. Conto generale del patrimonio dello Stato

2.1. Le risultanze complessive

Il peggioramento patrimoniale di 13 miliardi è da attribuire al decremento delle poste finanziarie (le attività finanziarie sono diminuite e le passività finanziarie sono aumentate), solo parzialmente compensato dall'incremento di quelle non finanziarie.

Nel dettaglio lo *stock* di passività (finanziarie) dello Stato è passato da 2.879 miliardi a 2.898 miliardi circa (+ 19 miliardi) aumentando il divario rispetto alle attività, cresciute di soli 6 miliardi (da 976,1 a 982,1).

La differenza finale tra passività e attività rivela un ulteriore aumento dello squilibrio patrimoniale (o nei termini usati dal rendiconto "eccedenza di passività") che ha raggiunto il livello massimo di sempre di 1.915,9 miliardi, aumentando dello 0,68 per cento rispetto a quello del 2018 di 1.903 miliardi.

Trattasi, tuttavia, del più basso tasso di crescita dello squilibrio degli ultimi 10 anni, come si può evincere dalla colonna "variazione annuale eccedenza di passività (%)" della Tavola 1.

Il peggioramento patrimoniale è imputabile a quello delle operazioni patrimoniali aventi riflessi sul bilancio per -40,1 miliardi e alla diminuzione netta verificatasi negli elementi patrimoniali per -15,7 miliardi, fattori il cui effetto è stato mitigato dal miglioramento apportato dalla gestione del bilancio con l'avanzo accertato per 42,8: l'incremento dell'avanzo rispetto al dato dello scorso anno (23,9 miliardi) ha in sostanza attenuato il peggioramento patrimoniale.

Nel prosieguo si illustreranno le cause del fenomeno che è rappresentato nella tavola che segue.

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

TAVOLA I

ATTIVO E PASSIVO PATRIMONIALE

(in miliardi)

Anno	Attività finanziarie e non finanziarie	Variazione annuale attività (%)	Passività finanziarie	Variazione annuale passività (%)	Eccedenza passività	Variazione annuale eccedenza di passività	Variazione annuale eccedenza di passività (%)
2009	786	+ 26,93	2.212	+ 4,15	1.426		
2010	836	+ 6,34	2.280	+ 3,09	1.444	+ 18	+ 1,3
2011	821	- 1,79	2.344	+ 2,81	1.523	+ 79	+ 5,47
2012	980	+ 19,36	2.513	+ 7,2	1.534	+ 11	+ 0,72
2013	999	+ 21,7	2.561	+ 9,3	1.562	+ 28	+ 2,6
2014	969	- 3,05	2.660	+ 3,9	1.692	+ 130	+ 8,3
2015	963	- 0,6	2.721	+ 2,2	1.758	+ 66	+ 3,95
2016	987	+ 2,53	2.785	+ 2,35	1.798	+ 40	+ 2,255
2017	947	- 4,15	2.823	+ 1,3	1.875	+ 77	+ 4,3
2018	976	+ 2,98	2.879	+ 2	1.903	+ 27,5	+ 1,46
2019	982	+ 0,61	2.898	+ 0,66	1.916	+ 13	+ 0,68

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati MEF-RGS

Le variazioni principali che hanno determinato l'incremento di 6 miliardi delle attività, rispetto allo *stock* di fine esercizio 2018, sono individuabili principalmente nelle attività non finanziarie:

- Oggetti di valore (+ 6 miliardi aumentati del 3,8 per cento da 180,5 a 186,5);
- Crediti (+ 1,6 miliardi aumentati dello 0,5 per cento da 320,6 a 322,2);
- Capitale fisso (+ 1,4 miliardi aumentato dell'1 per cento da 134 a 135,4).

Di segno negativo, eccetto che per i crediti come visto, le variazioni delle attività finanziarie:

- Anticipazioni attive (- 1,3 miliardi da 63 a 61,7 con una flessione del 2,2 per cento);
- Azioni e altre partecipazioni (-1,67 miliardi da 272,1 a 270,4 in calo dello 0,6 per cento).

In particolare, gli oggetti di valore aumentati corrispondono quasi in toto ai beni archivistici gestiti dal Ministero per i beni e le attività culturali (MIBAC) (+5,96 miliardi); l'aumento del valore dei crediti, invece, deriva dalla somma algebrica tra quello di 12,2 miliardi dei residui attivi e la diminuzione di 10,54 miliardi dei crediti di tesoreria. L'aumento del capitale fisso è dovuto principalmente a tre voci che hanno contrastato le variazioni di segno opposto, ovvero l'assunzione in carico negli inventari di mezzi aerei (+756 milioni) e navali (+861 milioni) da guerra e di fabbricati civili adibiti a fini istituzionali (+276,8 milioni).

Il calo delle anticipazioni attive è attribuibile ai crediti concessi ad enti pubblici e ad istituti di credito (- 1,5 miliardi) e ai fondi di garanzia (-920 milioni). In controtendenza invece i fondi di rotazione (+ 651 milioni) e gli altri crediti non classificabili (+452 milioni).

Per quanto riguarda le "azioni ed altre partecipazioni" il decremento ha riguardato le azioni quotate (-875 milioni) e le altre partecipazioni (-1.344 milioni), che, per quest'ultime, è dovuto essenzialmente alla svalutazione dei tassi di cambio delle partecipazioni negli Organismi internazionali al 31 dicembre 2019.

Le passività finanziarie, invece, sono incrementate di 19 miliardi, sostanzialmente a causa dei debiti redimibili (+38,7 miliardi di cui 33 miliardi per emissioni di BTP e 4,5 miliardi per prestiti esteri) e dei debiti di tesoreria (+15,2 miliardi), il cui effetto incrementale è stato attenuato dall'andamento negativo dei residui passivi (-26,35 miliardi), dei residui passivi perenti (-6,5 miliardi) e delle anticipazioni passive (-2,3 miliardi).

LA GESTIONE DEL PATRIMONIO

3. Analisi delle attività e delle passività finanziarie

Lo *stock* di attività finanziarie dello Stato al termine del 2019 è leggermente diminuito a 655,3 miliardi (nel 2018 656,7, nel 2017 636,5, nel 2016 657,9), mentre le passività finanziarie, come già illustrato, sono aumentate di 19 miliardi dai 2.879 miliardi del 2018 ai 2.898 del 2019 (2.823,2 nel 2017 e 2.784,9 nel 2016).

Nei paragrafi successivi è riportato l'andamento negli ultimi anni delle attività e passività finanziarie distinte nella loro componente a breve termine e a medio-lungo termine.

Le attività e passività a breve termine coincidono con le gestioni di tesoreria e dei residui³.

3.1. Attività e passività a finanziarie a breve termine

Le attività finanziarie a breve termine sono risultate sostanzialmente stabili (+1,6 miliardi) essendo passate dai 320,6 miliardi del 2018 a 322,27 miliardi a fine 2019.

Le passività a breve termine diminuiscono di consistenza di ben 11,16 miliardi da 769,7 a 758,58 miliardi, superando le analoghe attività di 436,3 miliardi, in controtendenza rispetto all'ultimo triennio.

Nella seguente tabella sono poste a confronto attività e passività a breve termine nelle loro singole componenti.

TAVOLA 2
ATTIVITÀ E PASSIVITÀ FINANZIARIE A BREVE TERMINE
(in miliardi)

	IV livello	Consistenza al 31.12					
		2014	2015	2016	2017	2018	2019
Attività	Biglietti, monete e depositi	0	0	0	0	0	0
	Crediti di tesoreria	135,4	116,5	131,0	109,4	116,6	106,1
	Residui attivi per denaro presso gli agenti della riscossione	41,5	37,3	40,7	44,8	39,3	46,3
	Residui attivi per denaro da riscuotere	167,6	171	171,5	159,2	164,6	169,9
	Totale attività	344,5	324,8	343,3	313,4	320,6	322,3
Passività	Debiti di tesoreria	597,5	619,8	610,2	620,17	629,4	644,6
	Residui passivi	113,2	113	134,4	137,9	140,4	114,
	Totale passività	710,7	732,8	744,6	758,0	769,7	758,6
	Eccedenza passiva	366,1	408,1	401,3	444,6	449,1	436,3

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Conto del patrimonio

Il saldo delle componenti delle attività finanziarie è il risultato di un forte aumento dei residui attivi da versare (+7 miliardi, pari a circa il 17 per cento) e da riscuotere (+ 5,2 miliardi, pari al 3,2 per cento) e di una consistente diminuzione dei crediti di tesoreria (- 10,5 miliardi, pari a quasi il 10 per cento), di cui 2,1 miliardi per la riduzione dei depositi del conto di disponibilità del tesoro e 9,6 miliardi per i pagamenti da regolare.

3.1.1. La gestione di Tesoreria e l'attività di riscontro della contabilità di tesoreria da parte della Corte dei conti

Nell'ambito dei suoi compiti istituzionali la Corte procede al riscontro della regolarità dei pagamenti disposti da tutte le Amministrazioni centrali, inserendo nel sistema informativo integrato i dati riepilogativi per la stesura del conto consuntivo finale che viene, successivamente, trasmesso alla Ragioneria generale dello Stato ai fini della presentazione alla Corte del Rendiconto generale dello Stato⁴.

³ Per la gestione dei residui si rinvia alla trattazione che di essa è stata effettuata nel presente volume sui capitoli "Le entrate dello Stato" (per i residui attivi) e "Le spese dello Stato" (per i residui passivi). I residui passivi perenti rientrano nella categoria dei debiti a medio-lungo termine per la cui trattazione si fa rinvio al successivo paragrafo 3.2.3.2.

⁴ Si tratta delle spese disposte con mandato informatico, ordini di accreditamento, ordini di spesa per ruoli e per debito vitalizio, nonché dei pagamenti disposti per i titoli del Debito pubblico, BOT ed ordini di pagamento per trasferimento

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

L'attività di riscontro delle contabilità di tesoreria⁵, per l'esercizio finanziario 2019, ha riguardato l'accertamento di concordanza tra le spese ordinate e pagate durante l'esercizio e le scritture tenute o controllate dalla Corte dei conti, il rispetto dei limiti previsti dagli stanziamenti di bilancio, la regolare estinzione dei titoli di spesa (ai sensi dell'art. 607 del Regolamento generale dello Stato), la validazione dei pagamenti, disposti nel corso dell'esercizio finanziario 2019.

Nel corso del 2019 importanti novità hanno riguardato la reingegnerizzazione dei sistemi informativi e la digitalizzazione di alcune fasi dell'attuale processo, determinata dalla necessità di integrare maggiormente i sistemi informatici, che ha portato il MEF - RGS e la Banca d'Italia a sottoscrivere un Protocollo d'intesa con la Corte dei conti per la revisione dell'architettura della tesoreria, con l'obiettivo di definire soluzioni adeguate a nuove procedure informatiche che semplifichino e razionalizzino la comunicazione e lo scambio di informazioni tra le istituzioni stesse. La linea guida è quella di favorire il processo di semplificazione, razionalizzazione e dematerializzazione del sistema di tesoreria finalizzato al raggiungimento degli obiettivi specifici e comuni nell'ottica di ottenere anche benefici in termini di valorizzazione del patrimonio informativo pubblico.

Le tematiche di maggiore rilevanza nel corso dell'esercizio hanno principalmente riguardato: la gestione della spesa delegata; la natura e la composizione dei capitoli di spesa in bilancio, con particolare riferimento ai capitoli di cedolino unico; il perimetro di gestione della spesa sempre più ampio, a carico di NoiPA; i titoli di spesa non andati a buon fine (NBF) e la loro correlata riemissione; la rendicontazione dei pagamenti per trasferimento fondi. Nella prosecuzione dei processi di digitalizzazione dei dati nel corso dell'esercizio finanziario 2020 verrà attuata la modalità telematica di trasmissione della rendicontazione dei pagamenti per trasferimento fondi (TF) che sostituirà completamente la precedente, a valore esclusivamente documentale⁶. Si segnala che in questo caso la comunicazione e il coordinamento tra gli attori istituzionali interessati ha presentato profili di criticità, che potranno essere superati dal costante colloquio tra gli attori interessati.

Le verifiche relative all'esercizio finanziario 2019 hanno evidenziato le seguenti criticità:

- a) l'emissione di alcuni titoli di spesa su supporto cartaceo (in violazione dell'art. 34, commi 11 e 12, della legge n. 196 del 2009). In particolare, sono risultati pagati ruoli di spesa fissa con titoli cartacei:
 - n. 3 titoli sulla tesoreria di Reggio Calabria sui capitoli 2149 e 2155 del MIUR;
 - n. 7 titoli sulla tesoreria di Reggio Calabria sul capitolo 1402 del Ministero della giustizia;
 - n. 9 titoli sulla tesoreria di Mantova sui capitoli 2149, 2155 e 2156 del MIUR;

fondi. Sono sottoposti, inoltre, alla dichiarazione di regolarità le contabilità relative ai Fondi Edifici di culto. Il Fondo è amministrato dal Ministero dell'interno per mezzo della Direzione centrale per l'Amministrazione del Fondo edifici di culto e la Corte verifica la concordanza delle scritture contabili a sistema con quelle indicate dall'ufficio dell'Amministrazione del Fondo competente per la rendicontazione. Per le contabilità delle spese effettuate da organi decentrati dello Stato, la competenza dell'esame è incardinata presso le Sezioni regionali di controllo, così come stabilito dal d.P.R. n. 367 del 1994 e dal Regolamento di organizzazione delle funzioni di controllo approvato dalle Sezioni Riunite con deliberazione n. 14 del 16 giugno 2000, mentre la dichiarazione di regolarità finale è rilasciata dall'Ufficio di riscontro per le contabilità di tesoreria – Struttura di supporto alle Sezioni riunite in sede di controllo. Per l'esercizio finanziario 2019 le contabilità per le spese effettuate dagli organi decentrati dello Stato sono state dichiarate regolari. Alla chiusura delle contabilità le Sezioni regionali di controllo trasmettono una relazione attestante le spese riconosciute regolari nonché quelle non riconosciute regolari, con indicazione delle motivazioni, anche allegando copia dei rilievi effettuati.

⁵ Le attività di riscontro hanno interessato i pagamenti del bilancio dello Stato effettuati mediante: a) ordini di pagamento (OP); b) ordini di accreditamento (OA); c) ruoli di spesa fissa (RSF); d) debito vitalizio; e) note di imputazione (NI).

⁶ D.m. MEF 19 dicembre 2017.

LA GESTIONE DEL PATRIMONIO

- b) la gestione dei capitoli di Cedolino unico (CU) nn. 2328, 2340, 2355 e 2356 del MIUR, sui quali sono stati effettuati pagamenti, per i mesi da gennaio a novembre 2019, per circa 1 miliardo e 500 milioni di euro, senza che vi fossero stanziamenti in bilancio.
- c) Pagamenti “in negativo” sul piano gestionale 49 su diversi capitoli di vari Ministeri. Il pg. 49 “*Contributo straordinario per le eccezionali esigenze di sicurezza nazionale*” è un PG appositamente creato su alcuni capitoli di CU per il pagamento di emolumenti accessori erogati al personale addetto al settore della sicurezza. Il fenomeno degli importi negativi si verifica quando, al momento di effettuare i recuperi degli emolumenti indebitamente corrisposti, il piano gestionale dedicato non risulta capiente al recupero. Nel 2019 tale fenomeno ha avuto minore impatto rispetto agli esercizi precedenti.
- d) Pagamenti senza stanziamenti in bilancio sul piano gestionale 50. Il fenomeno rilevato è quello delle eccedenze di pagato sul PG 50 “*Riemissione dei pagamenti non andati a buon fine*” dei capitoli di CU. Si evidenzia che le incongruenze riscontrate hanno riguardato la maggioranza delle Amministrazioni (11 Ministeri su 13) per diversi mesi dell’anno.
- e) Incongruenze nei flussi relativi ai titoli riemessi. Sono state rilevate incongruenze su 88 titoli che hanno riguardato solo alcuni capitoli del MIUR. In particolare, i pagamenti NBF hanno riguardato insegnanti supplenti che al momento della riemissione prestavano servizio in un ordine scolastico diverso che prevede capitoli di pagamento stipendiali differenti.
- f) Presenza nei flussi di piani gestionali inesistenti per capitoli del MIUR.

3.1.1.1. I crediti di Tesoreria. Le Operazioni di Tesoreria, il conto sospeso collettivi e le sovvenzioni postali

Le partite creditorie della Tesoreria sono contemplate tra le attività finanziarie del Conto del patrimonio suddivise al V livello di classificazione nelle tre macro-voci dei crediti che si analizzeranno di seguito: “Disponibilità del Tesoro per il servizio di Tesoreria provinciale”, “Pagamenti da regolare” e “Altri crediti”.

A. “DISPONIBILITÀ DEL TESORO PER IL SERVIZIO DI TESORERIA PROVINCIALE”

La posta, che corrisponde alla voce del CRT “Gestione disponibilità liquide”, riporta l’insieme delle disponibilità liquide - 11,48 miliardi - presenti al 31 dicembre 2019 nel conto principale dello Stato detenuto presso Banca d’Italia, ovvero il Conto disponibilità del tesoro per il servizio di Tesoreria (istituito dall’art. 4 della legge 26 novembre 1993, n. 483, in sostituzione del conto corrente di Tesoreria) attraverso il quale transitano tutti gli incassi e i pagamenti di bilancio e di tesoreria, ma anche quelle detenute presso terzi a seguito di operazioni di tesoreria (OPTES).

Nella seguente tavola, che sintetizza sia il Conto del dare e dell’avere sia il mod. 108T, recante il Conto complementare delle riscossioni e pagamenti effettuati per conto dello Stato dalle tesorerie nel 2019 reso dalla Banca d’Italia, si evidenziano i saldi iniziali, i flussi finanziari e i saldi finali di ciascuna delle componenti del conto: erario (nel quale sono registrati i flussi di e fuori bilancio dello Stato e i sospesi di tesoreria), contabilità speciali e depositi in numerario.

Da ciò si evince la composizione del “saldo del Conto di disponibilità del Tesoro” (in termini di valori e di numerario) che, come detto, al 31 dicembre 2019 era pari a 11,48 miliardi e del “saldo di cassa” di 12,61 miliardi, che comprende anche il valore dei depositi in titoli.

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

TAVOLA 3

CONTO DI DISPONIBILITÀ DEL TESORO E FONDO DI CASSA 2019

(in miliardi)

			Debito trasportato dal 2018 (B)	-404,25	
	Incassi di competenza	774,93	Pagamenti di competenza	785,55	
	Incassi conto residui	29,61	Pagamenti conto residui	44,72	
	Incassi fuori bilancio*	172,31	Pagamenti fuori bilancio**	165,72	
	Totale incassi (A)	976,83	Totale pagamenti (C)	995,99	
Erario	Saldo 2019 operazioni riconosciute (debito trasportato al 2020) D = A-B-C			-423,41	
			Titoli di spesa da regolarizzare	0	
	Pagamenti non ancora riconosciuti			Pagamenti da regolare in conto sospeso collettivi	58,11
				Pagamenti amministrazioni autonome da rimborsare***	36,23
				Rimanenza interessi BOT	0,06
	Saldo 2019 operazioni non ancora riconosciute (E)			-94,41	
	Utilizzo del conto di disponibilità Erario (F = D+E)			-517,82	
Contabilità speciali ordinarie	Giacenze finali 2018	150,88			
	Incassi	1.458,41	Pagamenti	1.448,22	
	Debito trasportato derivante dalle giacenze delle contabilità speciali ordinarie (G)			+161,06	
Contabilità speciali Tesoreria Centrale	Giacenze finali 2018	369,78			
	Incassi	604,36	Pagamenti	605,93	
	Debito trasportato derivanti dalle giacenze delle contabilità speciali di Tesoreria Centrale (H)			+368,22	
Depositi provvisori numerario	Giacenze finali 2018	0,02			
	Incassi	0,01	Pagamenti	0,01	
	Debito trasportato derivante da depositi provvisori in numerario (I)			+0,02	
Saldo conto di disponibilità del tesoro (L= F+G+H+I)				+ 11,48	
Depositi provvisori titoli	Giacenze finali 2018	9,99			
	Incassi	0	Pagamenti	8,87	
	Debito trasportato derivante da depositi provvisori in titoli (M)			+1,12	
Depositi CDDPP	Debito trasportato derivante da depositi definitivi in titoli della Cassa DD.PP. (N)			+ 0,01	
Saldo fondo di cassa 2019 (O = L+M+N)				+12,61	

Fonte: elaborazione Corte dei conti sulla base del mod. 108T della Banca d'Italia

* 160,84 per incassi dal collocamento BOT; 7,87 per ordini di trasferimento fondi tra tesorerie dello Stato; 3,59 per rimborsi da parte delle Amministrazioni autonome

** 154,36 per rimborso BOT; 7,77 per trasferimento fondi tra tesorerie; 3,59 per pagamenti per conto delle Amministrazioni autonome;

***33,63 miliardi per le c.d. sovvenzioni postali e 2,6 miliardi per pagamenti effettuati dalla Tesoreria che le Amministrazioni autonome devono ancora rimborsare alla stessa (trattasi di sospesi di tesoreria di amministrazioni dotate di autonomia di bilancio ovvero PCM 2.461,8 milioni, amministrazioni diverse 51,77 milioni, Corte dei conti 57,82 milioni, Consiglio di Stato 28,22 milioni, FEC 4,88 milioni, SNA 1,5 milioni e CNEL 1,27 milioni).

Le operazioni di incasso e pagamento per conto dello Stato hanno generato nel corso degli anni un debito da parte dello Stato italiano verso la Tesoreria indicato nella parte "Erario" (indicato nella tavola precedente con la lettera F) che a fine 2018 era sceso al di sotto dei 500 miliardi (489,03) grazie soprattutto alla consistente eliminazione dei sospesi collettivi (passati dall'importo di 76,4 miliardi del 2017 ai 49,5 del 2018, anche se per 19,5 miliardi a causa di minori impieghi per OPTES). Nel 2019 questo debito è risalito a 517,8 miliardi.

Il debito deriva per 423,41 miliardi da operazioni di e fuori bilancio - c.d. operazioni riconosciute - (in aumento rispetto al 2018 di 18 miliardi) e, per i rimanenti 94,41 miliardi, da operazioni che hanno determinato crediti di tesoreria - c.d. operazioni non riconosciute - (componente in aumento di quasi 10 miliardi dagli 84,78 del 2018).

Andando nel dettaglio, le operazioni non riconosciute sono composte principalmente dalle voci "pagamenti da regolare in conto sospeso collettivi" (aumentate a 58,11 miliardi dai 49,5 del 2018) e "pagamenti amministrazioni autonome da rimborsare" (in lieve aumento da 34,95 a 36,23). La voce maggiormente in aumento è quindi la prima, che al suo interno fluttua soprattutto per effetto delle Operazioni di tesoreria (c.d. OPTES), ovvero collocamenti di liquidità presso terzi, alla data del 31 dicembre 2019 incrementati di 18 miliardi rispetto alla fine del 2018 (da 3 a 21 miliardi). Pertanto, il dato appare positivo in quanto rivela che i veri e propri sospesi di tesoreria sono stati fortemente diminuiti e, come risulta dal CRT, nella componente delle anticipazioni alle Regioni per il finanziamento della spesa sanitaria (in particolare da 33,2 a 22,6 miliardi), mentre in aumento sono i pagamenti urgenti (c.d. SOP) da 0,6 a 2,2 miliardi.

LA GESTIONE DEL PATRIMONIO

Nella voce “pagamenti Amministrazioni autonome da rimborsare”, invece, sono in aumento i pagamenti effettuati dalla Tesoreria che le Amministrazioni autonome⁷ devono ancora rimborsare alla stessa.

Con riferimento alle operazioni di Tesoreria⁸, negli ultimi anni esse sono state esclusivamente di impiego anziché di raccolta: quelle con una durata di norma pari ad un giorno lavorativo (c.d. *overnight*) vengono effettuate a seguito di aste (ma vi sono state assegnazioni anche di durata fino a 5 giorni), quelle di durata superiore, di norma, attraverso operazioni bilaterali con Cassa depositi e prestiti e, per il primo anno, con diversi altri istituti bancari, a partire dalla seconda metà dell'anno⁹.

Nel 2019 il volume delle somme depositate presso terzi è ancora in calo - circa 293 miliardi - rispetto agli anni precedenti (nel 2018, 342 miliardi, nel 2017 quasi 450 miliardi e nel 2016 poco

⁷ Trattasi delle Amministrazioni dotate di autonomia di bilancio ovvero PCM 2.461,83 milioni, Amm.ni diverse 51,77 milioni, Corte dei conti 57,8 milioni, Consiglio di Stato – TAR 28,22 milioni, FEC 4,8 milioni, SNA 1,5 milioni, CNEL 1,2 milioni.

⁸ All'interno della voce “disponibilità del Tesoro per il servizio di Tesoreria provinciale” è contabilizzato lo *stock* di liquidità impiegato al di fuori della Tesoreria, a seguito di particolari operazioni definite OPTES che vengono effettuate dalla Banca d'Italia su direttive del Tesoro (in base ai d.m. MEF n. 25391 del 25 ottobre 2011 e 28 novembre 2011) a favore di una serie di controparti (le principali istituzioni finanziarie e banche nazionali ed estere e le istituzioni o Enti pubblici che gestiscono la liquidità degli Stati Membri dell'UE e le entità costituite nell'ambito degli interventi finalizzati alla salvaguardia della stabilità dell'Area dell'euro a cui abbia aderito la Repubblica Italiana che vengono ammesse a partecipare alle operazioni con appositi provvedimenti del Tesoro pubblicati sul sito *web* del debito pubblico).

I depositi sono accesi presso la Banca d'Italia e sono destinati all'impiego della base più stabile della giacenza, per soddisfare politiche di investimento della liquidità meno flessibili rispetto agli usuali strumenti del mercato monetario e su scadenze più lunghe. Detti depositi sono stati completamente estinti nel 2015 e sono stati sostituiti da un'operatività costante con Cassa depositi e prestiti. Le operazioni di impiego della liquidità sono iscritte tra i crediti di tesoreria, in quanto sono riconducibili a depositi presso terzi e sono iscritti tra l'altro tra i sospesi collettivi; le operazioni di raccolta della liquidità, in quanto depositi di terzi presso il tesoriere, tra i debiti di tesoreria.

⁹ Le OPTES derivano da un progetto avviato dal MEF nel 2007 per gestire la propria liquidità e migliorare le capacità previsionali dei flussi di tesoreria e delle relative giacenze, sulla base della richiesta della BCE di agevolare la propria politica monetaria grazie ad una maggiore prevedibilità delle giacenze liquide detenute dalla PA presso la Banca d'Italia nel Conto di disponibilità del Tesoro, risultate altamente variabili.

Infatti, su tale conto non solo transitano tutti i flussi dei conti aperti presso la Tesoreria dello Stato (tranne quello del Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato detenuto presso Cassa depositi e prestiti), ma esiste anche un disallineamento temporale tra incassi, che si concentrano nella seconda metà del mese, e pagamenti dello Stato, che si concentrano nella prima.

Dal 30 novembre 2011, con l'attuazione della riforma introdotta dall'art. 47 della legge 31 dicembre 2009, n. 196 e l'entrata in vigore della nuova “Convenzione per la gestione del conto intrattenuto dal Tesoro presso la Banca d'Italia per il servizio di tesoreria e dei conti ad esso assimilabili”, siglata tra Banca e Ministero dell'economia e delle finanze il 22 marzo 2011, le disponibilità del Tesoro, precedentemente concentrate nel conto disponibilità, si sono articolate in tre componenti distintamente remunerate: un conto disponibilità presso la Banca che, coerentemente con le direttive della BCE volte a ridurre la variabilità della base monetaria creata dal Tesoro, è stato stabilizzato giornalmente su un importo obiettivo di 800 milioni e remunerato fino a 1 miliardo, al tasso di riferimento di politica monetaria (tasso MRO) (art. 2 Convenzione); depositi a tempo detenuti presso la Banca d'Italia remunerati ai tassi di mercato Euroepo (EUROPEAN REPO MARKET) di durata corrispondente (art. 6 Convenzione); impieghi *overnight* (mediante aste bilaterali competitive gestite dalla Banca) o operazioni bilaterali presso il mercato monetario per l'importo residuo, remunerati ai corrispettivi tassi di mercato (art. 5 Convenzione).

In attuazione della decisione del Consiglio Direttivo della BCE 2014/23 del 5 giugno 2014 (che modifica la precedente decisione 2014/8 del 20 febbraio 2014), sono state introdotte nuove disposizioni che incidono sulla gestione del Conto, in attesa della revisione della Convenzione MEF-BKI del marzo 2011.

In particolare, è stato previsto un saldo massimo di tutte le giacenze presenti nei conti riconducibili al Tesoro (conto disponibilità e conti assimilabili incluso il fondo ammortamento dei titoli di Stato e i depositi a tempo costituiti successivamente al 4 giugno 2014) soggetto a remunerazione pari al valore più elevato tra 200 milioni e lo 0,04 per cento del Pil che ogni anno viene determinato con scambio di note tra MEF e Banca. Per gli importi eccedenti detto saldo è prevista la soglia di un tasso di interesse pari a zero, ovvero, se negativo, il tasso sui depositi applicato dalla BCE (c.d. tasso sulla *deposit facility*) che per tutto il 2019 è stato pari a -0,40 per cento.

L'operatività giornaliera di *cash management* si svolge in due aste a metà mattinata e nel primo pomeriggio, e in un'operazione, che ha luogo nel tardo pomeriggio ad operazioni consolidate, attraverso la quale il Ministero, sulla base di contrattazioni bilaterali, effettua con una o più controparti lo scambio di liquidità finalizzato al saldo obiettivo al termine della giornata operativa.

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

più di 566), di cui 42,95 miliardi a seguito di aste e 250,29 con operazioni bilaterali. Nella seconda metà dell'anno quest'ultimo è stato lo strumento privilegiato di collocamento dei depositi.

Anche nel 2019, essendo i tassi di mercato negativi, il deposito presso le controparti bancarie è stato oneroso per lo Stato per un ammontare complessivo di circa 60 milioni (in aumento del 20 per cento rispetto ai 51,2 del 2018).

Le OPTES sono necessitate dall'infertilità delle giacenze di tesoreria superiori ad un certo importo (pari a 691 milioni di euro nel 2019) o dalla loro onerosità, in caso di tassi per *deposit facility* negativi, come avvenuto anche nel 2018 anno in cui il tasso era a -0,40 per cento.

Tuttavia, come visto, le giacenze di tesoreria derivano da quelle esistenti nei depositi di enti diversi dallo Stato (il saldo dell'Erario è negativo per circa 517 miliardi), che solo e proprio nel caso del conto 29814 di Cassa depositi e prestiti sono fruttifere (quindi onerose per l'Erario).

Quest'ultimo conto è remunerato sul cap. 3100 dello stato di previsione della spesa del MEF a tassi superiori a quelli di rendimento dei BOT¹⁰: nel 2019 gli interessi corrisposti alla partecipata dallo Stato sono stati pari a 2.208 milioni di euro (3.205,6 nel 2018), di cui 1.524 nel primo semestre (al tasso dell'1,9 per cento) e 684 nel secondo semestre (al tasso del 0,83 per cento).

L'effetto, pertanto, è che lo Stato si è trovato nelle condizioni di dover corrispondere alla Cassa interessi passivi per remunerare giacenze che, determinando il superamento di una determinata soglia, in un secondo momento ha dovuto reimpiegare presso terzi o presso la stessa Cassa depositi e prestiti, sempre a titolo oneroso date le condizioni del mercato dei tassi.

Sul punto il MEF ha già evidenziato che la diversità di tasso praticato nelle operazioni di segno opposto effettuate con Cassa deriva dalla diversa natura delle stesse: quelle di deposito presso Cassa (che non determinano giacenze aggiuntive sul conto di CDP) rappresentano una gestione della liquidità di breve termine e come tale parametrata ai tassi di mercato (i livelli di tasso sono stati coerenti con i prevalenti tassi di mercato sulle scadenze pari alla durata degli impieghi e superiori alla remunerazione che avrebbe riconosciuto dalla Banca d'Italia); quelle di provvista derivanti dal conto gestione separata sono una forma di raccolta a medio e lungo termine considerata la loro persistenza nel tempo.

Tuttavia, la combinazione delle due operazioni, anche se di diversa natura, genera un effetto finanziario fortemente negativo, senza che il conto di disponibilità abbia un beneficio effettivo, in quanto parte della liquidità, per la quale lo Stato sostiene degli oneri, è sempre nelle disponibilità di CDP.

¹⁰ La legge n. 190/2014, articolo 1, comma 390, stabilisce che i conti correnti aperti presso la Tesoreria centrale dello Stato non siano produttivi di interessi, ad eccezione di quelli individuati nell'allegato 9 della medesima legge, tra i quali il conto di tesoreria n. 29814 Cassa depositi e prestiti - Gestione separata, nonché i conti correnti di tesoreria Poste Italiane S.p.A. - Bancoposta (conti correnti 20131 soggetti pubblici e 20137 soggetti privati) e 25046 Regione Abruzzo - Programma IPA.

Sulle giacenze del conto di CDP, dalla trasformazione nel 2003 della CDP in S.p.A. e fino a tutto il 2013, ai sensi dell'art. 6, comma 2, del d.m. 5.12.2003 si applicava un tasso pari alla media aritmetica tra la media dei tassi BOT a sei mesi e la media dell'indice mensile Rendistato rilevati all'emissione nel semestre precedente. Per il biennio 2014-2015 il d.m. 28.5.2014 ha variato dal semestre precedente al semestre in corso il periodo di riferimento dei tassi.

Con il d.m. 12 maggio 2016 n. 46630, a partire dal 1° semestre 2016 il tasso si è elevato ed è pari alla media ponderata (non più aritmetica semplice) tra la media dei tassi BOT a sei mesi (peso 20 per cento) e la media dei tassi BTP a 10 anni (peso 80 per cento) all'atto dell'emissione del semestre in corso. Come si legge nell'art. 17-*quater* del decreto-legge 14 febbraio 2016, n. 18 convertito dalla legge 8 aprile 2016, n. 49, su cui si basa il d.m. del 2016, l'adeguamento del tasso di remunerazione è dovuto alla necessità di allinearli ai livelli di mercato in relazione all'effettiva durata finanziaria delle giacenze del conto, ovvero del risparmio postale, per l'80 per cento di persistenza media superiore ai 10 anni, tenendo conto del costo effettivo delle passività che lo alimentano. Il tasso per il primo semestre è stato pari all'1,78 per cento. Per il secondo semestre è stato superiore e pari al 2,34 per cento.

Con il d.m. 28 novembre 2018 il MEF ha modificato, a decorrere dal secondo semestre 2018, il peso percentuale delle due componenti della media ponderata: per i tassi BOT a sei mesi il 25 per cento anziché il 20 e per i tassi BTP a 10 anni il 75 per cento anziché l'80.

LA GESTIONE DEL PATRIMONIO

B. “PAGAMENTI DA REGOLARE”

La voce, pari a 37,17 miliardi, è costituita nel CRT da nove partite:

- titoli stralciati in corso di regolazione (comprende quelle che nel modello 108T sono definite “titoli di spesa da regolarizzare”)
- cedole interessi BOT in corso di scadenza” (comprende quelle che nel modello 108T sono definite “rimanenza interessi BOT”)
- sette partite che riclassificano quelle del c.d. conto sospeso collettivi della Banca centrale, il cui contenuto è previsto dall’art. 17¹¹, comma 1, lettere a), b), c) e d) delle “Istruzioni sui servizi di Tesoreria dello Stato” (d.m. 29 maggio 2007). In quest’ultimo, tuttavia sono computate anche le OPTES di impiego fondi, a cavallo di esercizio con il 2020, che nel Conto del patrimonio e nel CRT sono classificate nella prima voce “Banca d’Italia gestione delle liquidità”.

Il conto sospeso collettivi comprende somme pagate dalla Tesoreria che attendono il ripianamento anche attraverso un’imputazione al bilancio dello Stato. Pertanto, sono somme che sono considerate come un credito di tesoreria (e nel Conto del patrimonio un’attività finanziaria).

Nella seguente tavola è riportata la composizione del conto sospeso suddiviso in base all’esercizio finanziario di formazione dei titoli, al netto delle operazioni di tesoreria (OPTES) di fine anno 2019 (21 miliardi) e 2018 (3 miliardi), nonché i sospesi eliminati nel corso del 2018.

Come risulta dalla precedente tavola, che classifica i sospesi presenti alla fine degli esercizi 2018 e 2019 in virtù dell’esercizio finanziario di provenienza, il “conto sospeso” nel 2019 è diminuito di oltre 9,4 miliardi, da 46,54 a 37,11 miliardi (importi al netto delle operazioni di tesoreria effettuate a cavallo degli esercizi 2018 e 2019).

I sospesi collettivi ancora in essere corrispondono per 22,62 miliardi alle anticipazioni al SSN, per 7,2 miliardi alle anticipazioni al FEOGA *ex d.lgs. 165/1999* e per 4,57 miliardi alle anticipazioni a Poste italiane.

Il consistente abbattimento del conto sospeso per 9,4 miliardi deriva principalmente dal recupero delle anticipazioni al SSN erogate negli anni precedenti al 2019.

Complessivamente nel 2019 sono stati recuperati oltre 25 miliardi di sospeso¹².

¹¹ Art. 17. Registrazione dei pagamenti in conto sospeso.

1. Sono iscritti fra i pagamenti in conto sospeso:

a) i titoli di spesa pagati dei quali non è possibile la produzione in contabilità e precisamente:

1) i titoli di spesa collettivi, pagati in parte;

2) i titoli di spesa che una Tesoreria paga per conto di un’altra, fino a quando i titoli stessi non pervengano alla Tesoreria cui compete effettuare la contabilizzazione in esito definitivo;

3) i titoli di spesa, con esclusione degli ordini di pagamento su ruoli di spesa fissa, emessi a carico del bilancio dello Stato nonché, nei casi previsti, quelli emessi a carico dei bilanci delle Amministrazioni ed aziende autonome, rimasti insoluti alla fine di ogni esercizio e pagati in quello successivo, fino a quando non venga loro attribuita la nuova imputazione per la scritturazione in esito definitivo;

b) le provvigioni per la sottoscrizione dei buoni del tesoro poliennali;

c) il rimborso, per conto del MEF, di prestiti contratti all’estero in valuta diversa dall’euro;

d) gli altri pagamenti autorizzati dalla RGS ovvero previsti da disposizioni legislative o regolamentari.

2. È vietato alle Tesorerie scritturare in conto sospeso pagamenti diversi da quelli sopra elencati senza autorizzazione della RGS.

¹² Altro importante strumento di eliminazione dei sospesi di tesoreria è stato l’art. 1, commi 530-532, della legge n. 232 del 2016, nella stesura modificata dall’art. 46-*septies* introdotto dalla legge 21 giugno 2017, n. 96 di conversione del d.l. 24 aprile 2017, n. 50, che, applicato nel rendiconto 2017 con il d.m. 23 aprile 2018, ha consentito la cancellazione dal conto del patrimonio di 9,11 miliardi di euro di crediti di tesoreria relativi all’anticipo alle Regioni a statuto ordinario della compartecipazione all’IVA di vari anni (2007 - 13.5 milioni; 2010 - 5.558,19 milioni; 2012 - 1.499,09 milioni; 2013 - 2.039,79 milioni) per il cui pagamento a titolo definitivo erano stati a tempo debito assunti impegni, successivamente andati in perenzione. La cancellazione materiale delle partite è stata effettuata in esecuzione del d.m. Mef 23 aprile 2018, operazione che Banca d’Italia ha portato a termine successivamente al 31 dicembre 2017 e registrata a partire dal Conto riassuntivo del tesoro del maggio 2018.

La cancellazione, che ha reso possibile anche quella delle partite contabili iscritte nei corrispondenti bilanci regionali, non è avvenuta attraverso una reiscrizione in bilancio dei corrispondenti residui passivi perenti iscritti al conto del patrimonio, ma attraverso una mera cancellazione di questi ultimi (che rappresentano debiti dello Stato verso la Tesoreria) contestualmente alla cancellazione del credito (della Tesoreria verso lo Stato). Siffatta operazione non ha provveduto a reintegrare i fondi della Tesoreria, ma semplicemente ad elidere l’obbligo di reintegro imputando in via

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

TAVOLA 4

CONTO SOSPESO

ANNO	Importo al 31.12.2018	Numero partite 2018	Importo al 31.12.2019	Numero partite 2019	Sospesi 2018 eliminati nel 2019
2019			16.136.714.898,77	14.618	
2018	20.509.511.810,45	15.713	9.851.982.070,39	15.213	10.657.529.740,06
2017	10.128.637.801,88	11.815	4.285.269.553,33	11.616	5.843.368.248,55
2016	11.777.935.146,91	10.193	5.366.194.884,94	10.039	6.411.740.261,97
2015	1.767.532.542,18	1.642	21.413.882,51	1.622	1.746.118.659,67
2014	1.078.933.278,60	385	179.709.882,37	358	899.223.396,23
2013	47.158.454,50	368	47.084.258,39	363	74.196,11
2012	66.424.871,35	853	66.327.317,34	844	97.554,01
2011	12.529.205,49	478	8.260.947,70	449	4.268.257,79
2010	14.361.980,70	1.931	14.317.847,09	1.909	44.133,61
2009	12.152.631,68	462	12.140.595,48	454	12.036,20
2008	14.874.749,00	602	14.855.819,06	600	18.929,94
2007	67.609.125,16	371	64.271.340,61	364	3.337.784,55
2006	209.471,90	428	208.986,15	423	485,75
2005	700.305,98	488	693.717,53	474	6.588,45
2004	1.433.426,64	458	1.432.912,43	453	514,21
2003	1.540.377,71	1.215	1.539.531,59	1.211	846,12
2002	503.252.400,96	2.825	503.049.542,89	2.758	202.858,07
2001	515.844.284,01	2.852	512.506.207,57	2.807	3.338.076,44
2000	10.639.808,01	4.156	10.626.377,36	4.136	13.430,65
1999	2.439.398,54	2.241	2.439.398,54	2.241	0,00
1998	1.514.559,14	2.476	1.514.559,14	2.476	0,00
1997	1.142.014,05	290	1.142.014,05	290	0,00
1996	2.482.672,01	76	2.482.672,01	76	0,00
1995	957.659,21	295	957.659,21	295	0,00
1994	457.534,44	125	446.579,47	123	10.954,97
1993	282.796,43	59	282.796,43	59	0,00
1992	205.210,00	49	205.094,02	48	115,98
1991	362.108,12	97	347.676,28	88	14.431,84
1990	476.167,00	82	472.092,42	79	4.074,58
1989	219.839,55	34	219.839,55	34	0,00
1988	67.936,86	34	67.936,86	34	0,00
1987	9.796,99	50	9.796,99	50	0,00
1986	12.355,70	50	12.355,70	50	0,00
1985	17.366,75	25	17.214,40	24	152,35
1984	5.941,88	23	5.941,88	23	0,00
1983	75.848,81	35	75.848,81	35	0,00
1981	74,14	3	74,14	3	0,00
1979	306,78	1	306,78	1	0,00
	46.542.011.259,51	63.281	37.109.300.430,18	76.740	25.569.425.728,10

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Banca d'Italia

Con specifico riferimento alle partite da sistemare per anticipazioni a favore di AGEA e degli altri organismi pagatori regionali, a partire dall'anno 2019, ai sensi dell'art. 3 del decreto legislativo 21 maggio 2018, n. 74, è stato istituito nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze il capitolo 2817, denominato "Somme da corrispondere per il ripiano delle anticipazioni di tesoreria effettuate per il pagamento degli aiuti relativi alla politica agricola comune dell'Unione europea", con una dotazione annua di 500 milioni di euro. Nel corso del mese di maggio 2019 il MEF ha provveduto al primo reintegro delle anticipazioni di tesoreria a valere del predetto capitolo di bilancio. Tali reintegri si affiancano alle usuali sistemazioni al fine del progressivo ripiano delle anticipazioni in questione.

definitiva ai conti di Tesoreria quelli che sono debiti dello Stato, che sono eliminati dalle scritture contabili del conto del patrimonio.

LA GESTIONE DEL PATRIMONIO

Nel dare atto dell'impegno del Ministero nell'eliminazione delle partite contabili sospese, si evidenzia che il ricorso alle anticipazioni di tesoreria, con la formazione di sospesi collettivi, costituisce una modalità di gestione al di fuori del bilancio dello Stato di carattere esclusivamente temporaneo e non una forma di finanziamento di carattere strutturale. Dato il carattere temporaneo delle anticipazioni di tesoreria, deve pertanto procedersi ad una reintegrazione entro l'esercizio delle somme, provvedendo con apposita legge dotata di adeguata copertura finanziaria.

C. "ALTRI CREDITI"

Nella terza voce "altri crediti" sono contemplate le anticipazioni effettuate, e non ancora rimborsate, alle amministrazioni con contabilità autonoma (Presidenza del Consiglio dei ministri, Consiglio di Stato – TAR, Corte dei conti, CNEL, Scuola nazionale dell'Amministrazione, Fondo edifici culto), secondo il dettaglio fornito nell'allegato "amministrazioni varie" al CRT e nella tavola IV del mod. 108T. Fino al 2016 essa era inserita nella voce del Conto del patrimonio "pagamenti da rimborsare", che, a seguito della revisione del Conto riassuntivo del tesoro, è stata eliminata. Esse ammontano a 2,55 miliardi.

Compaiono, altresì, le "sovvenzioni del tesoro alle Poste per pagamenti erariali fuori dei capoluoghi di provincia e per necessità del servizio vaglia e risparmi" per un importo di 33,63 miliardi¹³.

La partita (che è un debito dello Stato verso la Tesoreria e un credito dello Stato verso Poste italiane spa) è parte di una situazione debitoria/creditoria complessa con l'INPS, in relazione alla quale, con l'art. 1, comma 178, della legge n. 205 del 2017, è stata trovata una parziale definizione per le partite imputate al bilancio statale. Purtroppo, la questione è ancora allo studio del Dicastero per gli approfondimenti del caso.

3.1.2. I debiti di Tesoreria

Questa categoria di passività consiste in debiti della Tesoreria derivanti dalle disponibilità dei conti aperti presso la stessa da enti pubblici o privati a partecipazione pubblica a ciò obbligati per legge o regolamento oppure derivanti dall'accensione di prestiti a breve termine (BOT) o ancora da depositi provvisori o definitivi.

Tra le passività del Conto del patrimonio sono contemplate le seguenti tre poste patrimoniali che costituiscono l'insieme dei debiti di Tesoreria esposti nel CRT: debito fluttuante, conti correnti, altre gestioni.

L'importo totale è di 644,56 miliardi subendo un incremento di circa 15 miliardi rispetto ai 629,4 miliardi del 2018, seguendo in maniera costante il trend degli ultimi esercizi. Si analizzano di seguito le componenti che hanno determinato tale incremento.

A. DEBITO FLUTTUANTE

Il debito fluttuante (contrapposto al debito patrimoniale costituito dai debiti redimibili e consolidati a media e lunga scadenza) viene iscritto nel Conto del patrimonio secondo i valori risultanti nella voce del CRT "BOT e gestione della liquidità" iscritta tra i debiti di tesoreria.

¹³ Secondo l'analitico fornito da Banca d'Italia il debito risale a pagamenti effettuati negli ultimi mesi del 2000 (settembre euro 9.318.586.676,30; ottobre euro 2.241.272.178,02; novembre euro 10.260.202.950,92 e dicembre euro 11.808.769.922,57). L'INPS ha formalmente riconosciuto il proprio debito nei confronti della Tesoreria statale con la nota n. 22060770 del 27 maggio 2003 per l'importo di 33,62 miliardi inserendolo nel rendiconto 2015 per l'importo di 32,15 miliardi. La differenza di 1,47 miliardi dovrebbe derivare dal fatto che l'INPS ha nettizzato il proprio debito con i crediti scaturenti da operazioni di cessione dei crediti verso la PA vantati da datori di lavoro per assolvere alle proprie obbligazioni contributive (periodo 1985-2000), come consentito dall'art. 1, comma 9, del d.l. n. 688 del 1985. Nel conto n. 20351 "DGT Crediti ceduti da INPS" sono affluiti i pagamenti delle PA relative al proprio debito oggetto di cessione. A fronte di questa situazione creditoria, la situazione debitoria dello Stato verso l'INPS risulta nettamente inferiore (circa 3,45 miliardi), ma i residui passivi parenti corrispondenti per essere offerti in compensazione dovrebbero essere reinscritti in bilancio e affluire nella Tesoreria, trattandosi di posizioni giuridiche che derivano dal bilancio e non dalla tesoreria, come quelli di cui trattasi.

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

La voce comprende esclusivamente lo *stock* di buoni ordinari del tesoro¹⁴ collocati sul mercato (teoricamente anche lo *stock* di liquidità a brevissimo termine raccolta sui mercati finanziari a seguito di operazioni di tesoreria - OPTES - attualmente non effettuate dal Tesoro a differenza delle operazioni di impiego): al termine del 2019 essi ammontavano all'importo di 113,9 miliardi (107,45 nel 2018). Pertanto, tale voce ha contribuito per oltre 6,5 miliardi all'aumento dei debiti di tesoreria.

B. CONTI CORRENTI

In tale voce si rinviene il secondo fattore incrementale dei debiti di Tesoreria.

Essa corrisponde alle giacenze dei conti ricompresi nella voce "conti correnti e contabilità speciali" del CRT.

Dal 2017 sono qui contabilizzati anche gli unici tre conti di tesoreria che erano prima ricompresi nel debito fluttuante, e le contabilità speciali, prima ricadenti nella categoria "altre gestioni".

È la voce più elevata dei debiti di tesoreria che è incrementata di 8,4 miliardi da 520,4 a 528,8.

Nel CRT è distinta in quattro sottocategorie: Conti di soggetti esterni alla PA (diminuita per oltre 8 miliardi da 200,3 a 192,2), Conti correnti di enti della PA (aumentata di 6,4 miliardi da 170,2 miliardi del 2018 a 176,6 miliardi), Contabilità speciali (scesa di 2,4 miliardi da 56,06 a 53,6 miliardi), Contabilità speciali di tesoreria unica (aumentata di oltre 12 miliardi da 93,7 a 106,2).

I conti più rilevanti sono il conto di Cassa depositi e prestiti – Gestione separata (diminuito dai 156,5 del 2018 ai 150,3 del 2019) e l'insieme dei seguenti cinque conti intestati al MEF (in totale circa 90 miliardi) generati per effetto dell'art. 6, comma 6, del d.m. 5 dicembre 2003 a causa della trasformazione di Cassa depositi e prestiti in società per azioni con il d.l. n. 269 del 2003 e la sua classificazione nel settore delle istituzioni finanziarie:

- conto n. 20130 "d.l. n. 269/2003 erogazioni su mutui trasferiti" - 0,4 miliardi;
- conto n. 20131 "d.l. n. 269/2003 G.C. e assegni postali" - 7 miliardi;
- conto n. 20132 "d.l. n. 269/2003 – capitale BPF trasferiti" – 36,2 miliardi;
- conto n. 20133 "d.l. n. 269/2003 interessi su buoni postali fruttiferi trasferiti" - 7,2 miliardi;
- conto n. 20134 "d.l. n. 269/2003 servizio incassi e pagamenti" 41,1 miliardi.

Tra i conti correnti confluiti dalla categoria del debito fluttuante figura il conto corrente n. 20132, sul quale transitano i flussi destinati al rimborso della quota capitale dei buoni postali fruttiferi, il cui onere è stato riconosciuto a carico del bilancio dello Stato dopo la trasformazione di Cassa depositi e prestiti¹⁵. Come il conto n. 20133 destinato al pagamento della quota interessi

¹⁴ I BOT sono iscritti tra le operazioni di tesoreria e non tra quelle di bilancio, in quanto gli incassi provenienti dalle nuove emissioni non sono strumenti di copertura finanziaria di nuove spese ma sono destinati a fronteggiare gli squilibri di tesoreria di breve termine.

¹⁵ Con l'art. 3, comma 4, lett. c) d.m. 5 dicembre 2003, attuativo dell'art. 5 del d.l. citato, sono stati trasferiti al MEF i buoni postali fruttiferi emessi dal 18 novembre 1953 al 13 aprile 2001 (elencati in all. 2 al d.m.), nonché, con l'art. 6, comma 6, lettere c) e d), i conti correnti infruttiferi presso la Tesoreria centrale correlati (denominati "d.l. n. 269/2003, art. 5, capitale BPF trasferiti" e "d.l. n. 269/2003, art. 5, interessi su B.P.F. trasferiti"). Il saldo dei conti è monitorato dall'Ufficio VII della Direzione II del Dipartimento del Tesoro – debito pubblico, in base alle comunicazioni che pervengono dalla Tesoreria. La gestione di tali buoni è regolata da una convenzione (ultima versione stipulata il 23 dicembre 2014 e approvata con decreto del Direttore generale del Tesoro in scadenza il 31 dicembre 2019), secondo la quale la CDP provvede alla gestione e rendicontazione dei buoni e fornisce al Ministero la previsione mensile degli interessi da pagare del rimborso del capitale.

Nel bilancio dello Stato sono stati istituiti due capitoli per il pagamento della parte capitale (cap. 9540) e degli interessi (cap. 2221). L'alimentazione di questi capitoli avviene:

- con fondi derivanti dagli stanziamenti annuali della legge di bilancio;
- con le rate di ammortamento dei mutui trasferiti al MEF che affluiscono ai capitoli di entrata 4532 (quota capitale) e 3249 (quota interessi).

Con il cap. 9540 viene alimentato il conto corrente infruttifero 20132 per il capitale e con il cap. 2221 il conto corrente infruttifero 20133 per gli interessi. Gli ordini di pagare vengono emessi sulla base delle previsioni mensili fornite da CDP in base alla Convenzione. La stessa CDP il mese successivo invia una rendicontazione a consuntivo degli interessi

LA GESTIONE DEL PATRIMONIO

dei buoni, le movimentazioni del conto sono alimentate da stanziamenti di bilancio. Una terza posta patrimoniale, inserita tra le passività a medio - lungo termine, denominata “altri”, riporta, invece, lo *stock* dei buoni postali fruttiferi.

Al 31 dicembre 2019 il valore nominale dei buoni postali ancora in carico al MEF¹⁶ era pari a 11,632 miliardi (12,818 a fine 2018) essendo diminuito come quota capitale di quasi 1,2 miliardi, diminuzione dovuta quasi per il totale a rimborsi e per 21,8 milioni alla prescrizione di buoni. Nel 2019 sono stati corrisposti in sede di rimborso 5,69 miliardi di interessi.

Nella seguente tavola sono riportate le tre consistenze¹⁷.

TAVOLA 5

VARIAZIONI POSTE PATRIMONIALI CONNESSE AI BUONI FRUTTIFERI POSTALI

		(in euro)			
Posta patrimoniale	Contenuto	Valore al 31.12.2018	Aumenti	Diminuzioni	Valore al 31.12.2019
Conti correnti (d.l. 269-03 capitale BPF TRASFER)	C/c 20132	37.701.309.988,78	1.019.000.000,00	2.467.558.282,13	36.252.751.706,65
	Quota capitale				
Conti correnti (d.l. 269-03 interessi BPF TRASFER)	C/c 20133	7.668.558.416,85	5.916.000.000,00	6.730.284.115,57	7.214.274.301,28
	Quota Interessi				
Altri	<i>Stock</i> buoni postali	12.818.453.158,59	46.147.412,64	1.232.344.014,47	11.632.256.556,76

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati del Conto del patrimonio

Il valore dello *stock* (capitale + interessi maturati) dei 14.907.234 titoli in essere al lordo delle imposte calcolato da Poste italiane al 31 dicembre 2019 è pari a 73,2 miliardi, di cui 11,6 per capitale e 61,6 per interessi.

Secondo le previsioni statistiche elaborate da Cassa depositi e prestiti (lo scorso anno risultate attendibili in quanto a fronte di rimborsi previsti per 6,843 miliardi ne sono stati effettuati per 6,901 miliardi mentre sono risultati prescritti titoli per 180,8 milioni), che tengono conto dei rimborsi anticipati e a scadenza nonché di quelli nel periodo della prescrizione, risulta che l'impatto finanziario futuro dei buoni in essere sarà notevole soprattutto negli anni 2021 (in cui è previsto il rimborso di circa 8,6 miliardi) e nel triennio 2024-2026 (in cui i valori da rimborsare oscilleranno tra i 7,2 e gli 8,5 miliardi). Le operazioni di rimborso dovrebbero terminare nel 2040.

TAVOLA 6

PREVISIONI RIMBORSO BUONI FRUTTIFERI POSTALI

(in milioni)			
Anno	Rimborsi Capitale	Rimborsi Interessi Netti	Rimborsi Totale
2020	1.376	5.919	7.295
2021	1.839	6.844	8.683
2022	659	5.041	5.701
2023	629	5.141	5.770
2024	769	6.403	7.172
2025	867	7.602	8.469
2026	879	7.156	8.034
2027	887	5.269	6.157
2028	879	2.746	3.625
2029	815	1.439	2.254

pagati e dei rimborsi effettuati. Inoltre, le previsioni riguardanti i pagamenti dovuti annualmente avvengono sulla base dei dati forniti da CDP.

¹⁶ Sono estinte le serie I, L, AA, AB, AC e AD, di quelle inizialmente trasferite al MEF.

¹⁷ Esiste anche una quarta posta patrimoniale dell'attivo del medio lungo termine (“Altri crediti non classificabili”) che ha valore zero, ma nella quale vengono iscritte le variazioni in aumento e diminuzione (1,25 miliardi nel 2019) delle somme destinate al rimborso del capitale dei buoni.

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

2030	839	1.261	2.100
2031	775	1.332	2.107
2032	136	249	385
Dal 2033	2	7	9

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati di Cassa depositi e prestiti

C. ALTRE GESTIONI

In tale voce rientrano le seguenti passività di breve termine elencate nella voce “altre operazioni” delle partite debitorie del CRT, che in buona parte fino all’esercizio 2016 erano classificate nella voce “incassi da regolare” del CRT:

- “ordini di pagamento per trasferimento fondi”, voce che include i fondi trasferiti tra tesorerie che ancora non sono stati esitati. Il valore è incrementato da 1.017 a 1.117,3;
- “titoli emessi da esitare”. Trattasi di titoli di spesa emessi e già contabilizzati come pagamenti per il bilancio statale (ovvero già addebitati sui rispettivi conti di Tesoreria), ma non ancora esitati, cioè materialmente pagati dalla Tesoreria statale. Si tratta dei pagamenti da effettuare in contanti non ancora riscossi dai beneficiari, dei pagamenti aventi data di esigibilità 31 dicembre, quando tale data cade in una giornata non lavorativa, delle regolazioni contabili (es. sistemazione anticipazioni di Tesoreria) disposte con titolo di spesa preso in carico ma non ancora finalizzato da parte della Tesoreria statale. L’operatività coincide con la contabilità speciale n. 5889 “Dipartimento del Tesoro-Operazioni sui mercati finanziari”. Lo *stock* di titoli è aumentato di oltre 240 milioni di euro (da 192,8 a 436 milioni);
- “partite diverse”. La categoria è residuale, peraltro diminuita da 0,3 a 0,2;
- “depositi di terzi” di valore pari a 24 milioni di euro.

3.2. Attività e passività finanziarie a medio-lungo termine

Le attività finanziarie di medio lungo termine sono diminuite di oltre 3 miliardi (da 336,1 miliardi a 333), mentre le passività a medio-lungo termine sono cresciute di oltre 30 miliardi (da 2.109,12 a 2.139,46).

TAVOLA 7

ATTIVITÀ E PASSIVITÀ FINANZIARIE A MEDIO-LUNGO TERMINE

(in miliardi)

	IV livello	Consistenza al 31.12					
		2014	2015	2016	2017	2018	2019
Attività	Titoli diversi dalle azioni	1,1	0	0	0	0	0
	Azioni ed altre partecipazioni escluse le quote dei fondi comuni di investimento	249,1	263	264,3	269,3	272,1	270,4
	Quote dei fondi comuni di investimento	0	0	0,1	0,1	0,1	0,1
	Anticipazioni attive (Fondi di garanzia, fondi di rotazione, fondi di scorta, crediti concessi ad E.E.P.P. e istituti di credito, crediti concessi ad aziende ed Enti privati, altri crediti non classificabili)	62,4	68,1	67,6	53	63,1	61,7
	Altri conti attivi	0,6	1,1	0,6	0,6	0,7	0,7
	Totale attività	324,5	332,3	332,6	323	336,1	333
Passività	Debiti redimibili (BTP, CCT, prestiti esteri)	1.665,0	1.707,3	1.766,6	1.804,8	1.855,6	1.894,3
	Debiti diversi (monete, residui passivi perenti, altri debiti)	249,1	243,2	236,7	225,3	220,2	214,1
	Anticipazioni passive	35,4	37,7	37	35	33	31
	Totale passività	1.949,4	1.988,2	2.040,3	2.065,1	2.109,2	2.139,4
	Eccedenza passiva	1.624,9	1.655,8	1.707,7	1.742,1	1.773,1	1.806,4

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Conto del patrimonio

L’eccedenza passiva del medio – lungo termine, quindi, seguendo un trend costante, è incrementata di 33 miliardi e negli ultimi sei anni di circa 180 miliardi. Si analizzeranno prima le attività finanziarie e successivamente le passività finanziarie.

LA GESTIONE DEL PATRIMONIO

3.2.1. Attività finanziarie di medio lungo termine

Le attività finanziarie di medio-lungo termine più significative si concentrano nella voce di terzo livello “Azioni e altre partecipazioni escluse le quote dei fondi comuni di investimento” (270,44 miliardi), diminuite in un anno di 1,68 miliardi e nelle anticipazioni attive (61,7 miliardi), anch'esse diminuite di 1,34 miliardi.

TAVOLA 8

ATTIVITÀ FINANZIARIE A MEDIO-LUNGO TERMINE

(in miliardi)

	III livello	Consistenza al 31.12					
		2014	2015	2016	2017	2018	2019
	Titoli diversi dalle azioni	1,1	0	0	0	0	0
	Azioni ed altre partecipazioni escluse le quote dei fondi comuni di investimento	249,1	263	264,3	269,27	272,1	270,4
	Quote dei fondi comuni di investimento	0	0	0,1	0,1	0,1	0,1
Attività	Anticipazioni attive (Fondi di garanzia, fondi di rotazione, fondi di scorta, crediti concessi ad Enti pubblici e istituti di credito, crediti concessi ad aziende ed Enti privati, altri crediti non classificabili)	62,4	68,1	67,6	53	63,1	61,7
	Altri conti attivi	0,6	1,1	0,6	0,6	0,7	0,7
	Totale attività	324,5	332,3	332,6	323	336,1	333

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Conto del patrimonio

Le Azioni ed altre partecipazioni sono classificate nelle seguenti poste patrimoniali di IV livello: “azioni quotate escluse le quote dei fondi comuni di investimento”, “azioni non quotate escluse le quote dei fondi comuni di investimento”, “altre partecipazioni”.

3.2.1.1. Azioni quotate e non quotate

Il valore delle “Azioni ed altre partecipazioni, escluse le quote dei fondi comuni di investimento” (classificazione di II livello delle “Attività finanziarie” del Conto del patrimonio)¹⁸ registra, a fine 2019, una consistenza complessiva di 270,44 miliardi di euro, in riduzione di 1,67 miliardi di euro rispetto al precedente esercizio 2018 (272,11 miliardi).

Nella citata voce “Azioni ed altre partecipazioni”¹⁹ rientrano, in particolare, le “Azioni quotate”, le “Azioni non quotate” e le “Altre partecipazioni”. A queste si aggiungono, come accennato, con distinta valorizzazione, le “Quote dei fondi comuni di investimento” (pari, a fine 2019, a poco più di 140 milioni di euro).

Il valore delle “Altre partecipazioni”, costituente la sottovoce di importo più elevato, diminuisce, nel 2019, di circa 1,3 miliardi di euro (da 189,45 a 188,10 miliardi) e comprende una serie di attività, in prevalenza non afferenti a partecipazioni societarie, ma a “Fondi di dotazione” e “Organismi internazionali”. Al suo interno, nella sottovoce “Altre” (a fine 2019 pari a 2,8 miliardi, in riduzione di 1,7 miliardi rispetto ai 4,56 del 2018), meglio trattata nel successivo paragrafo, sono imputate le partecipazioni in società a responsabilità limitata, nonché il valore del fondo di dotazione apportato ad alcuni enti non societari²⁰:

- Istituto Luce-Cinecittà S.r.l., partecipato dal MEF;
- Ferrovie Appulo-Lucane S.r.l., partecipato dal MIT;
- Unirelab S.r.l, partecipata dal MIPAAFT;

¹⁸ Integrante la classificazione di II livello (aderente a quella utilizzata dal Sistema europeo dei conti) della sezione del Conto del patrimonio “Attività finanziarie” (di I livello).

¹⁹ Si omette, per comodità espositiva, di ripetere l'inciso “escluse le quote dei fondi di investimento”, costituente la denominazione completa della posta patrimoniale in esame.

²⁰ Trattasi, in base a quanto desumibile dalla descrizione delle singole poste patrimoniali di apporti al capitale di società in seguito trasformate o accorpate ad enti pubblici, economici o non economici (e, come tali, mantenuti nella sottovoce “Altre”, invece che in quella “Fondi di dotazione”).

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

- Armamenti e Aerospazio S.p.A., partecipata dal MEF, in liquidazione dal 1996²¹;
 - l'apporto alla dotazione dell'Istituto di Servizi per il Mercato Agricolo Alimentare (ISMEA), sottoposto alla vigilanza del MIPAAFT²²;
 - il contributo di dotazione attribuito dal MIUR all'Agenzia spaziale italiana, a carico del Fondo per il finanziamento degli enti di ricerca.

Le "Azioni quotate" (classificazione di III livello delle "Attività finanziarie")²³ hanno registrato, nel 2019, una diminuzione di circa 875 milioni di euro (da 15,87 a 15,00 miliardi), mentre le "Azioni non quotate" palesano un aumento di 543 milioni di euro (da 66,78 a 67,33 miliardi).

Sia le partecipazioni azionarie in società "quotate" che "non quotate" (da cui, come detto, sono escluse quelle nei fondi comuni di investimento) sono, a loro volta, distinte, in conformità alla classificazione di IV livello propria del Sistema europeo dei conti²⁴, in "Società finanziarie bancarie", "Società finanziarie non bancarie" e "Società non finanziarie". La tabella che segue riassume le variazioni intervenute nel 2019 rispetto al precedente esercizio 2018.

TAVOLA 9

AZIONI QUOTATE E NON QUOTATE

Società	Consistenze		Scostamento 2019/2018	
	2018	2019	Valori assoluti	per cento
<i>(in milioni)</i>				
<i>Quotate</i>				
Società finanziarie bancarie	6.584,2	5.672,8	-911,4	-13,84
Società non finanziarie	9.292,1	9.328,8	36,7	0,39
totale	15.876,3	15.001,6	-874,7	-5,51
<i>Non quotate</i>				
Società finanziarie bancarie	24,5	24,5	0,0	-0,1
Società finanziarie non bancarie	20.629,3	21.187,6	558,3	2,71
Società non finanziarie	46.134,6	46.119,4	-15,2	-0,03
Totale	66.788,4	67.331,5	543,1	0,8

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS -Conto del patrimonio

Nello specifico, le "Azioni quotate" (il cui valore complessivo diminuisce da 15,87 a 15 miliardi di euro) sono ripartite in:

1) "società finanziarie bancarie"²⁵, limitate alla partecipazione del MEF nella Banca Monte dei Paschi di Siena (per il 68,24 per cento del capitale), il cui valore diminuisce da 6,58 a 5,62 miliardi di euro (pari a 911 milioni), in conseguenza della perdita d'esercizio registrata nell'esercizio 2018 (pari a circa 112 milioni di euro)²⁶;

2) "società non finanziarie", nel cui ambito, fra le "controllate", trovano allocazione:

²¹ La società era stata costituita nel 1994 dall'Ente partecipazioni e finanziamento industria manifatturiera (EFIM), anch'esso in liquidazione, a norma dell'art. 3, primo comma, del decreto-legge 19 dicembre 1992, n. 487, convertito dalla legge 17 febbraio 1993, n. 33.

²² L'ISMEA è un ente pubblico economico nato dall'accorpamento dell'Istituto per Studi, Ricerche e Informazioni sul Mercato Agricolo (sempre ISMEA) e della Cassa per la Formazione della Proprietà Contadina, in virtù del decreto legislativo 29 ottobre 1999 n. 419, a cui sono state poi accorpate l'Istituto sviluppo agroalimentare S.p.A. (ISA) e la Società gestione fondi per l'agroalimentare S.r.l. (SGFA), in aderenza alla legge 28 dicembre 2015, n. 208.

²³ Le "Azioni quotate", le "Azioni non quotate" e le "Altre partecipazioni" costituiscono la suddivisione (classificazione) di III livello delle "Attività finanziarie".

²⁴ Può farsi rinvio, sul punto, alle indicazioni contenute nell'Allegato 1 alla Circolare MEF-RGS n. 13 del 12 marzo 2003, nonché, da ultimo, alla Circolare MEF-RGS n. 6 del 12 marzo 2020.

²⁵ Esposta nella sotto classificazione di V livello "altre", e non fra le "controllate", pur trattandosi di società nella quale il MEF detiene il 68,24 per cento del capitale sociale.

²⁶ Va precisato che il valore delle poste patrimoniali derivanti da partecipazioni societarie risulta valorizzato, nel conto del patrimonio dello Stato socio (il 2019, in esame), in ragione dei valori del patrimonio netto della società risultanti al termine dell'esercizio precedente (il 2018, ultimo formalmente approvato).

LA GESTIONE DEL PATRIMONIO

- ENI, partecipata dal MEF al 4,34 per cento, il cui valore rimane sostanzialmente stabile (con consistenza finale pari a 1,71 miliardi di euro, frutto di una variazione in aumento, dovuta alla gestione aziendale, per 132,91 milioni di euro, ed altra in diminuzione per 132,34 milioni, derivante dalla distribuzione di dividendi);

- ENEL, partecipata dal MEF al 23,58 per cento, il cui valore cresce di circa 63 milioni di euro (da 5,85 a 5,91 miliardi);

- LEONARDO, partecipata dal MEF al 20,30 per cento, il cui valore diminuisce di circa 27 milioni di euro (da 1,72 a 1,69 miliardi), dovuta essenzialmente all'intervenuta distribuzione di dividendi.

Invece, le "Azioni non quotate", palesanti, nel 2019, un valore complessivo in aumento di 543 milioni (da 66,8 a 67,3 miliardi di euro), risultano suddivise nelle seguenti categorie:

1) "società finanziarie bancarie", al cui interno trova allocazione, fra le "controllate", il valore della partecipazione nell'Istituto per lo sviluppo economico dell'Italia meridionale (ISVEIMER), in liquidazione dal 1996 (pari a 24,49 milioni di euro, rimasto pressoché stabile)²⁷;

2) "società finanziarie non bancarie", al cui interno, fra le "controllate" e le "altre", trova allocazione il valore delle partecipazioni in una serie di società detenute dal MEF (AMCO²⁸, Cassa Depositi e prestiti, STH-Stmicroelectronics Holding N.V. e INVIMIT SGR S.p.A.²⁹, per le "controllate"; "Fondo per la salvaguardia della stabilità finanziaria dell'area euro"³⁰, per le "altre");

3) "società non finanziarie", al cui interno, fra le "controllate" e le "altre", sono comprese:

- le partecipazioni azionarie detenute dal MEF in CONSAP, CONSIP, EUR, SOGESID, Poste italiane, Invitalia, SOGIN, GSE, MEFOP, RAI, ENAV, Ferrovie dello Stato, SOSE, Sport e salute³¹, IPSZ, SOGEI, EXPO 2015, RAM, Studiare sviluppo, Alitalia, Arexpo ed Equitalia giustizia;

- le partecipazioni azionarie detenute da altri ministeri, in particolare della Difesa in Difesa servizi, del MIPAAFT in Agenzia di Pollenzo, del MIBACT in ALES e del MISE in SO.FI.COOP (Società finanza cooperazione) e C.F.I. (Cooperazione finanza impresa), entrambe società cooperative per azioni).

Considerando soltanto le "società controllate", quotate e non, il valore complessivo delle partecipazioni azionarie detenute dai ministeri registra, al 31 dicembre 2019, un aumento di circa 583 milioni di euro rispetto al 2018, dovuto, principalmente, alle "società finanziarie non bancarie" (la cui consistenza cresce di 557 milioni di euro).

TAVOLA 10

SOCIETÀ CONTROLLATE

Società	Consistenze		Scostamento 2019/2018	
	2018	2019	Valori assoluti	per cento
	<i>(in milioni)</i>			
Quotate				
Non finanziarie	9.292,1	9.328,8	36,7	0,39
Non quotate				
Finanziarie bancarie	24,5	24,5	0,0	-0,1
Finanziarie non bancarie	20.478,9	21.036,0	557,1	2,72
Non finanziarie	46.020,8	46.010,6	-10,2	-0,02
Totale	75.816,3	76.399,9	583,6	0,8

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS -Conto del patrimonio

²⁷ L'ISVEIMER è stato costituito nel 1938 e trasformato in società per azioni nel 1993.

²⁸ La società Asset Management Company spa, AMCO spa (già Società per la gestione di attività, SGA spa) è stata acquisita dal MEF (in precedenza, titolare di un diritto di pegno su azioni) in aderenza all'art. 7 del d.l. n. 59 del 2016, convertito dalla legge n. 119 del 2016.

²⁹ La società INVIMIT SGR è stata inclusa fra le società finanziarie non bancarie "controllate" in sede di redazione del conto del patrimonio 2019 (in precedenza, era classificata fra le "altre").

³⁰ Per approfondimenti sulla natura giuridica del fondo e sulle modalità di partecipazione da parte dello Stato italiano, può farsi rinvio a <https://www.esm.europa.eu/efsf-overview>.

³¹ Frutto della trasformazione, dal 2019, dell'ex società CONI Servizi spa, ad opera dell'art. 1, comma 633, della legge 30 dicembre 2018, n. 145.

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

Come si evince dalla tavola soprastante, nell'ambito delle “*società quotate controllate*”, diminuisce, lievemente, il valore di quelle non finanziarie (-0,4 per cento), mentre, tra le “*non quotate*”, registrano un leggero decremento le società finanziarie bancarie (-0,1 per cento) e le non finanziarie (-0,02 per cento per cento), mentre le società finanziarie non bancarie vedono, come detto, un aumento per circa 557 milioni di euro (pari al 2,7 per cento).

In particolare, all'interno delle “*società non finanziarie*” quotate, le diminuzioni hanno riguardato il valore della partecipazione in Leonardo S.p.A. (per circa 27 milioni di euro, dovuti alla già descritta distribuzione di utili), mentre hanno registrato un aumento, sia pure lieve, le partecipazioni in ENEL ed ENI (in entrambi i casi, frutto del saldo fra gestione d'esercizio positiva e distribuzione di utili).

Nell'ambito delle “*società finanziarie bancarie*” (non quotate), è presente, come accennato, la sola ISVEIMER, in liquidazione dal 1996, il cui valore continua progressivamente a diminuire, sia pure in modo lieve (nel 2019, per soli 16 mila euro).

Fra le “*società non finanziarie controllate*”, le diminuzioni più consistenti hanno riguardato:

- Poste Italiane, per circa 82 milioni di euro dovute, principalmente, alla distribuzione di dividendi (per 227 milioni, a fronte di una variazione positiva della gestione aziendale pari a 144 milioni);
- RAI, che presenta una riduzione di circa 40 milioni (principalmente dovuta alla perdita d'esercizio 2018, pari a 33 milioni di euro);
- ENAV, il cui valore decresce di 4,8 milioni di euro, a causa, principalmente, della distribuzione di dividendi.

Nell'ambito della stessa categoria delle “*società non finanziarie controllate*”, tra le variazioni in aumento si evidenziano quelle registrate da Ferrovie dello Stato, pari a 51,64 milioni di euro e da INVITALIA, pari a 42,3 milioni (in entrambi i casi, derivanti dalla positiva gestione aziendale 2018). Tra le società, comprese in tale voce, che registrano un aumento (per circa 1,46 milioni di euro) andrebbe inclusa anche Expo 2015 S.p.A., in liquidazione dal 2016.

Nell'ambito delle “*società finanziarie non bancarie controllate*”, merita di essere citata la riduzione della consistenza finale della partecipazione del MEF (al 82,77 per cento) in Cassa depositi e prestiti, per circa 683 milioni, sempre, tuttavia, in ragione del saldo fra utile di gestione (pari a oltre 1,42 miliardi) e distribuzione di dividendi (pari a poco più di 2,10 miliardi).

Invece, gli incrementi più consistenti hanno riguardato le seguenti società:

- AMCO, già SGA, registrante l'aumento maggiore (1,043 miliardi di euro), dovuto, in minima parte, alla gestione aziendale 2018 (43,9 milioni) e, in prevalenza, ad un aumento di capitale, pari a 1 miliardo di euro, deliberato nell'assemblea il 29 novembre 2019³²;
- INVIMIT SGR, la cui variazione positiva per 8,24 milioni, proviene per 1,88 milioni dalla gestione aziendale e, per i restanti 6,36, da una riclassificazione contabile³³;
- STM holding, palesante una variazione in aumento per 188,31 milioni, dovuta a utili della gestione aziendale 2018.

Infine, la classificazione residuale delle “*Altre*” azioni e partecipazioni societarie presenta, nel 2019, una consistenza finale pari a 5,9 miliardi di euro, con diminuzione, rispetto al 2018, per circa 915 milioni, dovuta principalmente alle “*società finanziarie bancarie*”.

³² L'aumento di capitale in parola risulta autorizzato, e finanziato, con decreto del MEF, Dipartimento del Tesoro, direzione VI, Ufficio II, n. 107743 del 9 dicembre 2019, utilizzando, previa precedente variazione di bilancio (approvata con decreto MEF n. 240557), i fondi stanziati dal decreto-legge 8 gennaio 2019, n. 1, convertito dalla legge 8 marzo 2019, n. 16, che aveva assegnato 1,3 miliardi di euro per concedere garanzie o sottoscrivere aumenti di capitale della Banca Carige (nel corso dell'esercizio 2019 utilizzati solo parzialmente).

³³ La posta patrimoniale di dettaglio, relativa alla società, è stata riclassificata da “*altre*” a “*società finanziarie non bancarie controllate*”.

LA GESTIONE DEL PATRIMONIO

TAVOLA 11

“ALTRE”

Società	Consistenze		Scostamento 2019/2018	
	2018	2019	Valori assoluti	per cento
<i>(in milioni)</i>				
<i>Quotate</i>				
Finanziarie bancarie	6.584,2	5.672,8	-911,4	-13,8
<i>Non quotate</i>				
Finanziarie non bancarie	150,5	151,6	1,2	0,8
Non finanziarie	113,8	108,8	-5,0	-4,4
Totale	6.848,4	5.933,2	-915,2	-13,4

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS- Conto del patrimonio

La riduzione della voce in parola è dovuta essenzialmente alle partecipazioni in “*società finanziarie bancarie*”, nelle quali rientra Banca dei Monte dei Paschi di Siena, che, come già esposto, ha registrato una diminuzione pari a circa 911 milioni di euro, dovuta sia alla gestione aziendale (l’esercizio 2018 si è chiuso con una perdita di 111,9 milioni) che agli effetti negativi sul patrimonio netto derivanti dalla prima applicazione di alcuni principi contabili internazionali³⁴

Altro decremento, anche se di minor rilievo, ha riguardato le “*società non finanziarie*”, in cui rientrano le partecipazioni del MISE nelle società consortili per azioni C.F.I. e Sooficoop. In particolare, il valore di quest’ultima palesa una riduzione pari a circa 5 milioni di euro, dovuta alla perdita d’esercizio 2018³⁵. Si azzera, inoltre, il valore relativo alla partecipazione in INVIMIT, per riclassificazione nelle “*società controllate*” (nello specifico, “*finanziarie non bancarie*”), come indicato in precedenza.

Aumenta, infine, la consistenza finale della partecipazione del MEF (per il 17,85 per cento) all’*European financial stability facility* (“*Fondo per la salvaguardia della stabilità finanziaria dell’area euro*”), che ha registrato una gestione aziendale positiva per 7,5 milioni di euro.

Al Conto del patrimonio al 31 dicembre 2019 sono, inoltre, allegate schede informative per individuare, oltre alla qualificazione delle società come “*controllate*” e “*collegate*” (art. 2359 cod. civ.), gli elementi più significativi delle partecipazioni detenute dallo Stato, quali il risultato di gestione (limitatamente, come detto, all’esercizio 2018³⁶), il valore complessivo del capitale sociale, quello della partecipazione statale e relativa percentuale, il numero totale delle azioni ed il loro valore nominale, l’eventuale distribuzione di utili e l’indice di redditività della società (quale risultato del rapporto tra utile registrato e capitale sociale o patrimonio netto).

La tavola che segue espone i dati contabili³⁷ rilevanti ai fini dell’iscrizione nel Conto del patrimonio delle società quotate e non quotate partecipate dai vari ministeri. Nello specifico, cinque società hanno chiuso l’esercizio 2018 in perdita, riducendo, di conseguenza, il valore delle poste patrimoniali del 2019³⁸.

³⁴ La Nota integrativa al bilancio 2018 fa riferimento ai principi contabili IFRS 9 “*Strumenti finanziari*” e IFRS 15 “*Ricavi provenienti da contratti con i clienti*”, che hanno determinato effetti negativi per complessivi euro 978.422.816.

³⁵ Si precisa che, nel corso del 2019, è stata conclusa l’operazione di fusione per incorporazione della società Soficoop in CFI S.c.p.A. (nello specifico, l’atto notarile è datato 16 ottobre 2019).

³⁶ L’iscrizione nel Conto patrimoniale delle partecipazioni sconta infatti i tempi di approvazione dei bilanci da parte delle società e, pertanto, i dati iscritti, in termini di consistenze e variazioni intervenute, nonché le relative informazioni, si riferiscono ai bilanci chiusi al 31 dicembre dell’anno precedente.

³⁷ Quota di partecipazione, Patrimonio netto, Capitale sociale, Utile/perdita di esercizio, Numero azioni societarie, sono relativi all’esercizio finanziario 2018.

³⁸ Si precisa che la scheda allegata alla posta patrimoniale relativa alla società “Alitalia - Linee Aeree Italiane S.p.A.” riporta unicamente la, immutata, consistenza iniziale e finale del valore della partecipazione detenuta dal Ministero dell’economia e delle finanze. La società è in amministrazione straordinaria dal 29 agosto 2008 e, da tale data, il MEF non esercita più i diritti dell’azionista, in quanto la gestione è affidata dalla legge a commissari straordinari e sottoposta alla vigilanza del Ministero dello sviluppo economico.

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

TAVOLA 12

SOCIETÀ QUOTATE, NON QUOTATE E ALTRE PARTECIPAZIONI

(in migliaia)

Società	Quota di partecipazioni detenuta	Patrimonio netto	Patrimonio netto in relazione alla quota	Capitale sociale	Utile/perdita d'esercizio	Posta patrimoniale consistenza iniziale al 1.01.2019	Posta patrimoniale consistenza finale al 31.12.2019
MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE							
Alitalia S.p.A.	100,0					1.266.427	1.266.427
AMCO-Asset Management Company (ex S.G.A. Spa)	100,0	774.989	774.989	3.000	47.519	731.061	1.774.989
Agenzia Nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo d'impresa S.p.A. (INVITALIA)	100,0	792.592	792.592	836.384	18.003	750.292	792.592
AREXPO S.p.A.	39,3	127.546	50.100	100.080	1.419	49.540	50.098
Armamenti e Aereospazio S.p.A. in liquidazione	-	-	-	-	-	360.615	360.615
Banca Monte dei Paschi di Siena S.p.A. (Quotata)	68,2	8.312.143	5.672.797	10.328.618	-111.922	6.584.169	5.672.800
Cassa Depositi e Prestiti S.p.A.	82,8	24.794.338	20.522.274	4.051.143	2.540.463	19.097.947	18.414.604
Concessionaria Servizi Assicurativi Pubblici S.p.A. (CONSAP)	100,0	144.076	144.076	5.200	4.124	139.952	142.014
Concessionaria Servizi Informativi Pubblici S.p.A. (CONSP)	100,0	35.035	35.035	5.200	5.800	29.235	32.839
European financial stability facility	17,9	849.060	151.640	28.513	42.104	144.121	151.641
Equitalia Giustizia S.p.A.	100	12.029	12.029	10.000	36	11.993	12.029
Ente Nazionale per l'Assistenza al Volo S.p.A. (ENAV)	53,3	1.139.897	607.337	541.744	102.935	554.437	549.625
Ente Nazionale Idrocarburi S.p.A. (ENI) (Quotata)	4,3	42.615.301	1.847.501	4.005.359	3.173.443	1.714.574	1.715.149
Ente Nazionale per l'Energia Elettrica S.p.A. (ENEL) (Quotata)	23,6	27.943.184	6.589.003	10.166.680	3.456.162	5.855.393	5.919.124
Esposizione Universale di Roma S.p.A. (EUR)	90,0	650.898	585.808	645.248	2.454	583.599	585.808
EXPO 2015 S.p.A.	40,0	36.755	14.702	10.120	2.908	13.239	14.702
Ferrovie dello Stato S.p.A.	100,0	39.632.627	39.632.627	39.204.174	62.398	39.580.982	39.632.627
Gestione Servizi Energetici S.p.A. (GSE)	100,0	52.014	52.014	26.000	8.978	43.035	46.167
Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A. (IPZS)	100,0	470.084	470.084	340.000	57.358	412.726	415.594
Istituto per lo sviluppo economico dell'Italia Meridionale S.p.A. (ISVEIMER) in liquidazione dal 1996	33,2	73.825	24.498	62.374	-198	24.514	24.498
Istituto Luce S.r.l.	100,0	13.949	13.949	20.000	-759	14.708	13.949
Investimenti Immobiliari Italiani Società gestione risparmio S.p.A. (INVIMIT SGR)	100,0	8.246	8.246	5.700	1.876	6.366	8.246
Leonardo S.p.A. (già FINMECCANICA S.p.A.) (Quotata)	30,2	5.691.167	1.718.977	2.543.862	283.801	1.722.181	1.694.532
Poste Italiane S.p.A.	29,3	5.458.747	1.597.060	1.306.110	583.766	1.452.176	1.369.697
Rete Autostradale Mediterranea S.p.A. (RAM)	100,0	2.784	2.784	1.000	232	2.552	2.784
Radiotelevisione Italiana S.p.A. (RAI)	99,6	767.601	764.211	242.518	-33.853	804.825	764.211
Società Generale d'Informatica S.p.A. (SOGEI)	100,0	159.358	159.358	28.830	27.810	131.548	131.548
Sogesid Interventi integrati per la sostenibilità dello sviluppo S.p.A. (SOGESID)	100,0	55.737	55.737	54.821	438	55.299	55.737
Società Gestione Impianti Nucleari S.p.A. (SOGIN)	100,0	53.725	53.725	15.100	3.902	49.823	51.871
Sport e salute S.p.A. (ex Coni Servizi S.p.A.)	100,0	59.538	59.538	1.000	4.147	55.391	58.756
Studiare Sviluppo S.r.l.	100,0	641	641	750	78	564	641
Sviluppo del Mercato dei Fondi Pensione S.p.A. (MEFOP)	58,2	5.527	3.214	104.000	419	2.970	3.214
STMicroelectronics Holding N.V.	50,0	1.721.881	860.941	1.180.400	394.059	649.851	838.165
Soluzioni per il sistema economico S.p.A. (SOSE)	88,9	5.971	5.307	3.915	1.140	4.283	4.487
MINISTERO SVILUPPO ECONOMICO							
Cooperazione finanza impresa (CFI)	98,3	96.055	94.451	83.725	11	94.448	94.462
Società finanziaria per lo sviluppo delle cooperative (So.Fi.Coop.)	99,9	14.337	14.315	24.998	-5.020	19.340	14.315
MINISTERO DELLE POLITICHE AGRICOLE E FORESTALI E DEL TURISMO							
Agenzia di Pollenzo S.p.A.	3,9	23.962	936	24.320	14	935	936
Unirelab S.r.l.	100,0	2.897	2.897	1.717	152	2.745	2.897
MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE E DEI TRASPORTI							
Ferrovie Appulo Lucane						24.747	24.747
MINISTERO DELLA DIFESA							
Difesa Servizi S.p.A.	100,0	6.974	6.974	1.000	424	6.550	6.974
MINISTERO PER I BENI E LE ATTIVITÀ CULTURALI							
Arte, Lavoro e Servizi S.p.A. (ALES)	100	19.220	19.220	13.616	2.883	18.395	19.220

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Ragioneria generale dello Stato -Conto del patrimonio

Le Amministrazioni dello Stato controllano complessivamente 41 società, gran parte delle quali (n. 27) è assoggettata al controllo della Corte dei conti ai sensi della legge n. 259 del 1958.

LA GESTIONE DEL PATRIMONIO

Infine, come si evince dalla tavola che segue, l'Allegato 5 al Conto del patrimonio espone anche i dati relativi alle società partecipate indirettamente, sia controllate che meramente partecipate (in numero rispettivamente pari a 136 e 248)³⁹.

TAVOLA 13

SOCIETÀ PARTECIPATE INDIRETTE

Società di primo livello	Numero società partecipate indirettamente con quota > 50 per cento	Numero società partecipate indirettamente con quota ≤ 50 per cento
AG. POLLENZO (030)	1	2
INVIMIT (020)	7	22
AMCO (ex S.G.A. Spa) (020)	1	1
Cassa DD.PP. (020)	6	13
COOPERAZIONE FINANZA IMPRESA SCPA (030)	7	127
ENAV (020)	4	1
ENEL (020)	15	2
ENI (020)	10	0
EUR (020)	3	0
FERROVIE DELLO STATO (020)	20	4
Leonardo già Finmeccanica (020)	21	40
GSE GESTORE DEI SERVIZI ENERGETICI (020)	3	0
INVIMIT SGR SPA (20)	0	
MONTE DEI PASCHI DI SIENA (020)	9	8
ISVEIMER (020)	0	1
POSTE ITALIANE (020)	15	3
RAI (020)	5	6
SO.FL.COOP. (030)	4	14
SOGEI (020)	0	1
SOGIN (020)	1	0
SOLUZIONI PER IL SISTEMA ECONOMICO SPA (20)	0	
SPORT E SALUTE S.P.A. (EX CONI SERVIZI S.P.A.) (020)	2	0
STUDIARE SVILUPPO SRL (020)	0	1
ISTITUTO POLIGRAFICO E ZECCA DELLO STATO S.P.A. (020)	2	2
Totale complessivo	136	248

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati - Conto del patrimonio

3.2.1.2. Altre partecipazioni

La categoria di IV livello "altre partecipazioni" è la parte più significativa dell'aggregato delle partecipazioni. Il valore della categoria è diminuito in un anno di 1,35 miliardi da 189,45 a 188,1 miliardi.

Essa comprende i conferimenti sottoscritti in fondi di dotazione, le partecipazioni dello Stato in organismi internazionali e, infine, le partecipazioni in altri enti: del MEF in Armamenti e Aerospazio in liquidazione e Istituto luce Cinecittà, del MIT nelle Ferrovie Appulo-Lucane, del MIPAAFT in UNIRELAB (la partecipazione del MIPAAFT in ISMEA è stata azzerata⁴⁰), nonché del MIUR in ASI.

³⁹ Dato riportato nell'Allegato 5 del Conto del patrimonio, relativo alle schede informative sulla gestione di società azionarie partecipate dalle amministrazioni statali, riferito all'esercizio 2018.

⁴⁰ La posta è stata azzerata in attuazione del d.m. 20087 del 19 dicembre 2019. Con il d.m. si è constatato che nell'ISMEA erano state accorpate la Cassa per la formazione della proprietà contadina (ai sensi dell'art. 6 del d.lgs. n. 419/1999 il cui patrimonio fu confuso con ISMEA con d.P.R. 200/2001) e l'Istituto di sviluppo agroalimentare (ISA ai sensi dell'art. 1, comma 659, della legge n. 208 del 2015 il cui patrimonio fu confuso con ISMEA con d.m. 13823

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

Essa è suddivisa in:

- a. fondi di dotazione (sostanzialmente stabili essendo aumentati di 0,5 milioni da 407,6 a 408,2 milioni esclusivamente per effetto della diminuzione del fondo dell’Agenzia del demanio). I fondi di dotazione esprimono il valore dei conferimenti in denaro di tre Ministeri in alcuni Enti: il MEF nell’Agenzia del demanio (327,5 milioni), il MIUR nei consorzi tra INFN e altri enti (2,6 milioni) e nel Consorzio per l’area di ricerca scientifica e tecnologica di Trieste (70,3 milioni), il MIT nell’Ente autonomo del porto di Trieste (7,8 milioni);
- b. organismi internazionali. La posta, che si è accresciuta di 0,4 miliardi da 184,5 a 184,9, è di gran lunga la categoria di partecipazioni più rilevante dello Stato, tuttavia i fondi sono stati versati solo parzialmente. Infatti, nella posta “altri” dei debiti diversi a medio-lungo termine sono illustrate le quote ancora dovute. Le più rilevanti partecipazioni sono le seguenti:
 - Meccanismo europeo di stabilità (ESM)⁴¹ 125,4 miliardi (quota invariata). Capitale da versare 111,07 miliardi;
 - Banca europea per gli investimenti (BEI) 39,2 miliardi (quota invariata). Capitale da versare: 35,7 miliardi;
 - Banca internazionale per la ricostruzione e lo sviluppo (BIRS) 6,8 miliardi (quota aumentata di 128 milioni). Capitale da versare: 6,38 miliardi.

L’Italia partecipa ad altri organismi tra i quali i più rilevanti: Banca interamericana di sviluppo (BID) 3,1 miliardi (quota aumentata di 164 milioni) di cui da versare 2,9; Banca europea per la ricostruzione e lo sviluppo (BERS) 2,55 miliardi di cui da versare 2,02; Banca asiatica di sviluppo 2,4 miliardi di cui da versare 2,25; Banca asiatica per gli investimenti in infrastrutture (AIIB) 2,3 miliardi, (quota aumentata di 43 milioni) di cui da versare 1,83; Banca africana di sviluppo 1,96 miliardi (quota aumentata di 44 milioni) di cui da versare 1,82; International Finance Corporation (IFC) 0,07; Banca di sviluppo del Consiglio d’Europa (CEB) 0,9 miliardi, di cui da versare 0,8.
- c. altre (2,85 miliardi). La posta, diminuita di 1,7 miliardi per l’azzeramento della posta relativa a ISMEA, comprende le partecipazioni di vari Ministeri nelle seguenti società:
 - Armamenti e Aerospazio S.p.A. in liquidazione (360,6 milioni) partecipata dal MEF;
 - Istituto luce - Cinecittà S.r.l. (14 milioni) partecipata dal MEF;
 - Compagnia finanziaria industriale (94,4 milioni) partecipata dal MISE;
 - Interventi a tutela e sostegno delle PMI del MISE (14,3 milioni);
 - contributo ordinario del MIUR all’Agenzia spaziale italiana a carico del Fondo per il finanziamento degli enti di ricerca (2.447,9 milioni);
 - Ferrovie Appulo-Lucane (24,7 milioni) partecipata dal MIT;
 - Unirelab S.r.l. (2,9 milioni) partecipata dal MIPAAFT.

3.2.1.3. Anticipazioni attive

L’aggregato, dopo la consistente diminuzione del 2017 dovuta alla rettifica di 9,64 miliardi sulla posta riguardante le anticipazioni ex d.l. 35/2013 e il consistente incremento nel 2018, ma di segno opposto (10,08 miliardi), soprattutto per effetto di un’altra rettifica delle anticipazioni di liquidità al SSN e alle Regioni, nel 2019 ha registrato una diminuzione di 1,34 miliardi (da 63,08 a 61,74) per effetto principalmente della voce dei “Crediti concessi ad enti pubblici e ad istituti di credito”.

Le anticipazioni attive corrispondono alle seguenti voci:

del 21 ottobre 2016). ISMEA, in quanto ente pubblico economico, non dispone di un capitale sociale partecipato direttamente o indirettamente dal Ministero delle politiche agricole alimentari forestali e del turismo, ma nel conto del patrimonio dello Stato sia in occasione dell’accorpamento della Cassa per la formazione della proprietà contadina sia in occasione dell’accorpamento della società ISA S.p.A. alla posta “Altre partecipazioni – classificazione AA DA CA AA CA 001” dal 2001 erano rimasti indicati gli apporti patrimoniali originari degli enti e società incorporate già confuse nel patrimonio dell’Istituto con le variazioni positive e negative derivanti dalla gestione annuale. Per tale motivo la posta è stata correttamente eliminata.

⁴¹ Partecipazione istituita con legge 23 luglio 2012, n. 116.

LA GESTIONE DEL PATRIMONIO

- a. “fondi di garanzia” pari a 2,14 miliardi (- 919,8 milioni rispetto al 2018). La posta è composta da 4 allegati (tre del MEF e uno del MISE) di cui i principali sono il “Fondo centrale di garanzia per le autostrade e per le ferrovie metropolitane, pagamenti in sostituzione dell’Anas dei debiti dell’ex concessionaria Sara” (diminuito di ben 1,02 miliardi da 2,25 a 1,23⁴²), la cui movimentazione ha riguardato anche negli anni precedenti solo diminuzioni (73,4 milioni nel 2018, 72,8 milioni nel 2017, 42,5 nel 2016, 17,2 nel 2015, 17,04 nel 2014) nonché “somme corrisposte a vari istituti di credito a seguito di operatività della garanzia statale sui finanziamenti concessi dal sistema bancario alle imprese” (incrementato di 111,5 milioni da 805,4 a 916,9);
- b. “fondi di rotazione” pari a 4,73 miliardi (650,8 milioni in più rispetto al 2018), tra cui in particolare il “Fondo di rotazione – Istituto centrale per il credito a medio termine (gestito da Cassa depositi e prestiti S.p.A.) – conferimento al fondo rotativo di cui all’art. 26 legge n. 227/1997”, la cui consistenza finale al 31.12.2019 è pari a 2,48 miliardi sostanzialmente stabile rispetto al 2018; “Fondo rotativo per la concessione dei mutui alle imprese a tasso agevolato ai sensi dell’art. 23 del d.lgs. n. 185 del 2000”, pari a 1.677,6 milioni (aumentato di 585 milioni rispetto al 2018); “Fondo di rotazione SIMEST” (di consistenza pari a 430,34 milioni in aumento di 83 milioni rispetto ai 347,2 milioni, del 2018);
- c. fondi di scorta (220,59 milioni). Trattasi di anticipazioni di bilancio (non di tesoreria) conferite agli enti dei Ministeri dell’interno (72,3 milioni), del MIT (5,4 milioni) e della Difesa (142,9 milioni, diminuito di circa 60 milioni);
- d. crediti concessi ad Enti pubblici e ad Istituti di credito. La posta è diminuita di 1,48 miliardi (da 44,53 a 43,05) a causa della restituzione delle anticipazioni da parte degli enti del SSN e alle Regioni nel corso dell’anno. Trattasi essenzialmente delle seguenti poste:
- anticipazioni ex d.l. 35/2013 per il pagamento dei debiti certi liquidi ed esigibili degli enti del SSN (aumentata nel 2018 per rettifica di 8,5 miliardi). Al 31 dicembre 2019 le anticipazioni di liquidità effettuate ai sensi della predetta normativa ammontavano a 14,12 miliardi, diminuite per effetto dei rimborsi di 603,25 milioni dai 14,43 miliardi del 2018;
 - anticipazioni ex d.l. 35/2013 per il pagamento dei debiti certi liquidi ed esigibili delle Regioni e Province autonome. La posta, incrementata per rettifica nel 2018 di 3,32 miliardi, è diminuita di 94 milioni con una consistenza finale di 8,73 miliardi;
 - anticipazioni ex d.l. 35/2013 per il pagamento dei debiti certi liquidi ed esigibili degli enti locali. Anche in questo caso non essendosi registrate erogazioni di anticipazioni, la posta (di importo pari a 6,1 miliardi) è diminuita di 188,39 milioni per effetto delle restituzioni delle quote annuali;
 - somme anticipate alle Regioni ai sensi dell’art. 2, commi 46-48, legge n. 244 del 2007 e art. 2 comma 98 legge 191 del 2009 (ridottesi di 186 milioni da 8,36 a 8,18 miliardi);
 - somme anticipate alle Regioni per il riacquisto dei titoli obbligazionari da esse emessi ai sensi dell’art. 45, commi 2,11 e 12 del d.l. n. 66 del 2014 (ridottesi da 3,39 a 3,3 miliardi);
 - mutui attivi verso gli enti locali ex art. 1 d.m. 5 dicembre 2003 (la posta è quella che ha subito la più forte diminuzione di 603 milioni da 3,07 a 2,46 miliardi);
- e. crediti concessi ad aziende ed enti privati (la posta è aumentata da 164,5 a 186,5 milioni). La categoria patrimoniale è aumentata a causa della concessione di 7 milioni di anticipazioni di liquidità alle Fondazioni lirico-sinfoniche. Pertanto, al netto delle restituzioni intervenute nel corso dell’anno di 4,2 milioni, l’attuale *stock* dei crediti verso le fondazioni ammonta a 120,11 milioni.
- f. Nella posta sono iscritti anche i 35,8 milioni di euro del Fondo rotativo per le imprese – contratti di filiera del MIPAAFT, incrementato di quasi 6 milioni;
- g. altri crediti non classificabili (11,4 miliardi). La posta è aumentata di quasi 451 milioni rispetto al 2018. La principale componente della posta è pari a 10 miliardi: trattasi dei prestiti bilaterali autorizzati con il d.l. n. 67 del 2010 nel quadro del programma triennale di sostegno finanziario

⁴² Trattasi di una rettifica che tiene conto dei risultati di gestione 2007-2018 al netto degli utilizzi per lavori realizzati.

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

alla Grecia (*Greek loan facility*), erogati in virtù dell'*Intercreditor agreement e Loan facility agreement* dell'8 maggio 2010⁴³.

L'aumento dell'aggregato deriva principalmente per 440 milioni dalla differenza tra i 668 milioni delle somme da destinarsi al fondo di ammortamento dei titoli di Stato e quelle impiegate a fine esercizio di circa 228 milioni.

3.2.1.4. Altri conti attivi

L'ultima voce di IV livello delle attività finanziarie di medio-lungo termine è composta da due poste patrimoniali:

- "Fondo ammortamento titoli"⁴⁴, il cui valore ad inizio anno era di 86,7 milioni euro ai quali si sono aggiunti 855 milioni di incassi, impiegati per l'ammortamento del debito per 887 milioni.; le giacenze a fine anno ammontano a 54 milioni;
- "Valore commerciale dei metalli monetati", pari a 683,73 milioni (incrementato di 10,5 milioni circa).

3.2.2. Passività finanziarie di medio lungo termine

La seguente tavola espone l'andamento delle passività finanziarie di medio e lungo termine negli ultimi sei anni.

TAVOLA 14
PASSIVITA' FINANZIARIE DI MEDIO-LUNGO TERMINE
(in milioni)

	IV livello	Consistenza al 31.12					
		2014	2015	2016	2017	2018	2019
Passività	Debiti redimibili (BTP, CCT, prestiti esteri)	1.665,0	1.707,3	1.766,6	1.804,8	1.855,6	1.894,3
	Debiti diversi (monete, residui passivi perenti, altri debiti)	249,1	243,2	236,7	225,3	220,23	214,08
	Anticipazioni passive	35,4	37,7	37	35	33,36	31,04
	Totale passività	1949,4	1988,2	2040,3	2065,1	2109,2	2.139,4

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Al termine del 2019 esse risultano superiori per circa 30,2 miliardi rispetto al 2018, essenzialmente a causa dell'incremento di quasi 38,6 miliardi dei debiti redimibili, superiore alla misura della flessione dei debiti diversi (-6,1 miliardi) e delle anticipazioni passive (-2,3 miliardi).

Si osserva, di seguito, la politica statale in ordine all'indebitamento.

3.2.2.1. La gestione del debito statale. I debiti redimibili

Il 2019 ha presentato dei tratti di continuità con il 2018 per quanto riguarda i fattori che hanno guidato l'evoluzione dei mercati finanziari durante l'anno, in particolare in relazione ai rischi geopolitici internazionali e nazionali che hanno in varie occasioni alimentato incertezza e volatilità. Il protrarsi del confronto tra USA e Cina in tema di dazi, con apparenti aperture al

⁴³ Il prestito è stato erogato mediante anticipazione di tesoreria regolarizzata con pagamento sul cap. 7601 (3,9 miliardi nel 2010, 4,9 miliardi nel 2011 e 1,13 miliardi nel 2012) e finanziata mediante l'emissione di titoli a medio lungo termine (il cui ricavo netto è stato appostato al cap. 5059 dell'entrata). Il rimborso della quota capitale verrà versato in apposito capitolo di entrata (4533) per essere destinato al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato, mentre gli interessi sono versati nel capitolo di entrata 3223 destinato al pagamento degli interessi passivi dei titoli di Stato sul cap. 2214.

⁴⁴ Istituito con legge n. 432 del 1993 per destinare i proventi delle privatizzazioni alla riduzione del debito pubblico, ora è disciplinato dagli artt. 44 a 47 del T.U. delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di debito pubblico. A partire dal 1° gennaio 2015 il fondo è transitato a Cassa depositi e prestiti.

LA GESTIONE DEL PATRIMONIO

dialogo e alla ricerca di soluzioni, alternati a rinvii e accentuazione delle tensioni, ha avuto un impatto innegabile sulle dinamiche macroeconomiche, principalmente proprio per la difficoltà per gli operatori di individuare un quadro certo in cui far maturare e implementare le loro decisioni economiche.

Questo ha avuto effetti inevitabili anche sull'economia europea che, infatti, nei primi tre trimestri del 2019 ha visto molti paesi con crescita molto ridotta, inclusa l'Italia. Ne è maturata l'attesa di tassi di rendimento per i mercati obbligazionari ancora bassi per lungo tempo, a differenza del consenso prevalente sul finire del 2018, che ha spinto gli investitori domestici e internazionali alla ricerca di strategie per cercare di migliorare per quanto possibile la redditività dei portafogli.

In concomitanza con la formazione del nuovo governo (dalla seconda metà di agosto), il mercato dei titoli di Stato ha sperimentato una marcata accelerazione del restringimento del differenziale di rendimento rispetto ai principali paesi europei (Germania in primis) dopo una prima fase già sperimentata nel mese di giugno in concomitanza con il venir meno del rischio che l'Italia potesse entrare in procedura per deficit eccessivo (EDP).

Nel contesto delineato, la gestione del debito ha consentito di ridurre il costo medio all'emissione, che nel 2019 è stato pari allo 0,93 per cento, come anche il costo medio del debito, calcolato come rapporto tra gli interessi e lo *stock* di debito delle Pubbliche Amministrazioni, che ha proseguito la sua discesa fino al 2,58 per cento. Questo risultato va letto anche in considerazione delle caratteristiche della composizione del debito, che alla fine del 2019, relativamente allo *stock* di titoli di Stato, presenta una vita media pari a 6,87 anni, un dato marginalmente superiore a quello di fine 2018 pari a 6,78 anni. Ciò grazie alle diverse emissioni sulla parte lunga della curva dei rendimenti, condotta sia attraverso le aste che con il lancio tramite sindacato di collocamento di tre nuovi titoli *benchmark* nominali (15, 20 e 30 anni), della riapertura del titolo a 50 anni nonché del nuovo BTP decennale legato all'inflazione europea. Una vita media lunga tende infatti non solo a mitigare il rischio di rifinanziamento, diluendo nel tempo i volumi da collocare sul mercato per coprire il debito in scadenza, ma segnala anche la minore esposizione dell'emittente a incrementi repentini dei tassi di interesse.

Dal punto di vista dell'andamento della curva dei rendimenti italiana, nel 2019 le tendenze sopra descritte si sono tradotte in tassi assoluti in riduzione, salvo il periodo estivo coinciso con il cambiamento nella maggioranza di Governo, alla quale è succeduta una ulteriore marcata riduzione dei livelli assoluti e, soprattutto, dello spread contro la Germania.

Dal punto di vista della forma della curva dei rendimenti, il trend di appiattimento della curva dei rendimenti nel tratto che va da 2 a 10 anni, già iniziato nel corso del 2018, è proseguito anche durante tutto il 2019.

La pendenza della curva dei rendimenti da 2 a 10 anni è passata da una media di 213 punti base riscontrata nel 2018 a una media di 176 punti base. Tuttavia, le dinamiche sottostanti la riduzione della pendenza nel corso del 2019 sono ben diverse da quelle del 2018. Infatti, mentre nel 2018 il fenomeno di appiattimento era associato ad un peggioramento da parte degli operatori di mercato della percezione del rischio paese (che aveva fatto aumentare i rendimenti delle scadenze più brevi in misura maggiore rispetto a quella decennale), nel 2019 la discesa dei rendimenti ha interessato maggiormente la scadenza decennale rispetto a quelle più brevi, sintomo questo di uno spostamento degli investitori verso scadenze più lunghe e quindi di un maggiore clima di fiducia rispetto al rischio di credito dell'Italia.

A segnalare il ritorno alla normalità dei mercati nel corso del 2019 è anche l'andamento della pendenza della curva dei rendimenti nel tratto che va dai 10 ai 30 anni. Infatti, mentre nel corso del 2018 tale differenziale si era ridotto in modo significativo a causa soprattutto delle elevate pressioni subite dal titolo decennale (su cui ricade un'importante quota di funding del Tesoro), nel 2019 tale pendenza è risalita, tornando a livelli più in linea con quelli registrati nel 2017.

Una delle determinanti di questo aumento consiste nel fatto che mentre nel corso del 2018 il contesto di elevata volatilità non aveva consentito di emettere i nuovi titoli sulla parte lunga della curva (se si esclude il titolo ventennale emesso a gennaio), il 2019 è stato un anno

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

particolarmente denso di nuove emissioni sul tratto di curva oltre i 10 anni. Infatti, sono stati emessi nuovi titoli sulle scadenze a 15, 20 e 30 anni (tra l'altro per quantitativi storicamente molto elevati) ed è stato riaperto il titolo con scadenza a 50 anni.

Complessivamente, nel 2019 sono stati emessi circa 414 miliardi di euro nominali di titoli di Stato, comprendendo le operazioni di concambio per quasi 4,2 miliardi, in aumento rispetto ai 401 miliardi di euro collocati nel 2018, anche per effetto delle maggiori scadenze da rifinanziare (circa 201 miliardi di euro di titoli a medio-lungo termine, inclusi i titoli esteri, rispetto ai circa 184 miliardi del 2018). Ad ogni modo, le emissioni al netto dei rimborsi hanno fatto registrare un valore di 43,2 miliardi di euro, in riduzione rispetto ai 49 miliardi circa dell'anno precedente.

La composizione dei titoli di Stato è rimasta sufficientemente stabile; i BTP nominali costituiscono il 71,84 per cento del totale, in linea con l'anno precedente; i BTPEi si sono ridotti dal 7,92 per cento al 7,57 per cento, i BTP Italia sono cresciuti dal 3,7 per cento al 3,9 per cento, i BOT sono lievemente aumentati dal 5,48 per cento al 5,68 per cento. In termini di emissioni nette si rileva il saldo negativo delle emissioni di CCTeu e quello positivo dei CTZ, i cui effetti si possono osservare anche sul fronte della composizione.

Sul fronte dei vari comparti di emissione si osserva che, il 2019 è stato un anno in cui il tratto di curva dei rendimenti nominali italiana a lungo termine ha attratto una notevole domanda da parte degli investitori finali. Il Tesoro è riuscito a collocare con notevole successo un nuovo *benchmark* su ciascuno dei punti della curva (15, 20 e 30 anni) nonché a riaprire, sempre con collocamento tramite consorzio di banche, l'attuale titolo con scadenza a 50 anni in corso di emissione. Complessivamente, il Tesoro ha collocato volumi per oltre 40 miliardi, una cifra importante che ha rappresentato poco meno del 10 per cento delle emissioni totali del 2019.

La politica di emissione sui segmenti fino a 10 anni ha visto una riduzione dei quantitativi emessi sulle scadenze a 3 e 7 anni a fronte di un maggior volume emesso sulle scadenze a 5 e 10 anni.

Per quanto riguarda il CCTeu, le emissioni sullo strumento sono risultate ampiamente negative. Infatti, a fronte di una minore domanda su tale strumento da parte degli investitori, al fine di agevolare il processo di normalizzazione della liquidità sul comparto e di favorire il riallineamento in termini di costo rispetto ai BTP di pari durata, il Tesoro nel 2019 ha ridotto significativamente le emissioni sul segmento e, al pari di quanto già avvenuto nel 2018, è più volte intervenuto tramite operazioni di concambio e di riacquisto volte a ridurre l'ammontare in circolazione dei CCTeu sulle varie scadenze.

Nel corso del 2019 sul comparto dei titoli indicizzati ha continuato a pesare il generale contesto macroeconomico caratterizzato da basse aspettative di inflazione, che ha portato ad una significativa riduzione delle emissioni di tali prodotti da parte di tutti gli emittenti sovrani europei. Anche il Tesoro italiano, al fine di sostenere il comparto ha condotto una politica di emissione basata sul contenimento delle quantità offerte al mercato che ha fatto sì che il 2019 si sia concluso con emissioni nette negative.

Nel corso del 2019, nel mese di ottobre è stato emesso un solo BTP Italia, il cui collocamento ha avuto un esito ampiamente soddisfacente. Tuttavia, al pari del 2018 l'assenza di BTP Italia in scadenza ha fatto sì che il 2019 si concludesse con emissioni nette positive su tale comparto.

Il 2019 è stato anche segnato dal ritorno, dopo una assenza di nove anni, sul mercato obbligazionario in dollari statunitensi: nel mese di ottobre è stata realizzata un'emissione multi-tranche in formato Global con scadenze pari a 5, 10 e 30 anni per un ammontare emesso complessivo pari a 7 miliardi di dollari a fronte di una domanda totale di oltre 18 miliardi di dollari. Ciò ha permesso di ricostituire una curva in dollari americani da affiancare a quella in euro, anche se per entità non paragonabili, garantendo liquidità alle nuove emissioni e ampliando significativamente la base degli investitori istituzionali. I notevoli progressi raggiunti negli ultimi due anni con la stipula degli accordi di garanzia bilaterale, hanno reso più agevole e meno oneroso l'utilizzo degli *swap* per la copertura del rischio di cambio, consentendo di superare uno dei vincoli che non aveva reso possibile le emissioni in valuta estera negli ultimi anni. Tramite la contestuale conclusione di *cross currency swap* assoggettati al sistema di accordi di garanzie

LA GESTIONE DEL PATRIMONIO

bilaterali, il Tesoro ha quindi non solo trasformato il debito emesso in dollari in debito sintetico in euro, ma lo ha potuto fare a dei costi tali per cui l'onere è risultato sostanzialmente in linea con quello sostenuto sul mercato domestico in euro a parità di scadenza.

Si cita anche l'emissione in yen giapponesi (25 miliardi, equivalenti a circa 200 milioni di euro) con scadenza a 5 anni avvenuta nel mese di marzo; anche essa è stata oggetto di contestuale copertura del rischio di cambio attraverso un *cross currency swap*.

Sempre nell'ambito del programma *Euro Medium Term Notes* (EMTN), nel corso del mese di novembre, il Tesoro è riuscito a concretizzare una operazione in euro indicizzata all'inflazione europea (*HICP- Euro-zone inflation, excluding tobacco*). Il titolo, emesso alla pari per 800 milioni di euro, ha scadenza nel 2039 e paga una cedola reale pari allo 0,913 per cento. È stato deciso di utilizzare il formato EMTN, piuttosto che indirizzare la domanda verso l'acquisto di un BTP indicizzato all'inflazione di scadenza confrontabile, per venire incontro alle specifiche esigenze dell'investitore, il quale richiedeva una scadenza non superiore ai 20 anni ed un prezzo di acquisto prossimo alla pari. Con l'operazione si è riusciti ad intercettare la domanda dell'investitore ottenendo anche una riduzione del costo complessivo di finanziamento.

La politica di emissione e gestione del debito appena descritta ha consentito di migliorare anche l'esposizione al rischio di tasso di interesse. Come si può evincere dagli indicatori utilizzati per rappresentare tale rischio e pubblicati trimestralmente sul sito del Debito pubblico si osserva che l'*Average Refixing Period* (ARP), il principale indicatore utilizzato per la misura del rischio di tasso di interesse, è aumentato dai 5,67 anni della fine del 2018 ai 5,82 anni della fine del 2019; la durata media finanziaria (*duration*) dello *stock* di titoli di Stato è anch'essa aumentata passando da 5,30 anni di fine 2018 ai 5,76 di fine 2019.

Nel 2019 si sono svolte due operazioni di concambio, nel corso del primo semestre, di cui la prima attraverso il sistema telematico di negoziazione e la seconda presso la Banca d'Italia, con il metodo dell'asta marginale e con determinazione discrezionale del prezzo di aggiudicazione e della quantità assegnata. Con queste operazioni, come di consueto, il Tesoro ha puntato a correggere i disallineamenti di prezzo sul mercato secondario che possono influire in maniera negativa sull'attività di collocamento in asta, agevolando in questo modo le condizioni di liquidità dei titoli. Inoltre, si è intervenuti per smussare il profilo delle scadenze relativo ad alcuni titoli con circolante elevato, in particolare quelli con scadenza compresa tra il 2020 e il 2022. I titoli in emissione sono stati di scadenza 2028 e 2030, per un totale di circa 4,2 miliardi di euro; le operazioni hanno anche permesso, quindi, di registrare un aumento della vita media del debito. Esse hanno prodotto anche un modesto beneficio in termini di riduzione dello *stock* di debito nominale per circa 188 milioni di euro.

Concentrate nel secondo semestre 2019, si sono svolte diverse operazioni con le quali il Tesoro ha ritirato dal mercato una consistente quota di titoli di Stato, utilizzando le eccedenze di cassa presenti sul Conto disponibilità. Tali operazioni hanno consentito di smussare il profilo dei rimborsi relativo ai titoli la cui scadenza si colloca, in particolare, nel biennio 2020 – 2021. Inoltre, una buona parte dei titoli riacquistati è stato rappresentato dai CCTeu, sia in ragione delle condizioni di prezzo più favorevoli al Tesoro, sia perché si tratta del comparto sulla cui volatilità si registra, di norma, il maggiore impatto nelle fasi di incertezza. Si è trattato di tre operazioni condotte tramite il sistema d'asta competitiva, a cui si ricorre quando il contesto di mercato secondario è caratterizzato da alta volatilità, più due operazioni condotte tramite conferimento di uno specifico incarico ad intermediari individuati tra gli Specialisti in titoli di Stato. Il capitale nominale complessivamente riacquistato è stato di circa 10,5 miliardi di euro.

Per quanto riguarda il Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato, a seguito degli indirizzi dettati dalla Banca Centrale Europea (BCE) nel corso del 2014 e della conseguente modifica alla sua gestione amministrativa, con valuta 1° gennaio 2015, è stato trasferito al conto di gestione intestato alla Cassa Depositi e Prestiti S.p.A. (CDP) detenuto presso la Banca d'Italia. Le modalità gestionali del Fondo sono regolate da un'apposita Convenzione stipulata tra il Dipartimento del tesoro e la CDP approvata con decreto del Direttore generale del tesoro n. 3513 del 19 gennaio 2015, rinnovata in data 20 dicembre 2019 e resa esecutiva con decreto del Capo del Dipartimento del tesoro n. 3897 del 20 gennaio 2020.

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

Le disponibilità depositate nel conto intestato al Fondo possono essere impiegate sia per operazioni di riacquisto dei titoli di Stato sul mercato che per i rimborsi a scadenza, ai sensi dell'articolo 48, comma 1, lettera a) del T.U. del debito pubblico.

In merito alle operazioni di riduzione del debito del trascorso esercizio finanziario, il 15 ottobre 2019 sono stati utilizzati 887 milioni di euro a rimborso parziale del BTP 15 ottobre 2016/15 ottobre 2019 - codice ISIN IT0005217929. Nel 2019, l'opzione del rimborso a scadenza si è mostrata particolarmente vantaggiosa dal momento che i corsi di quasi tutti i titoli sul mercato secondario sono risultati decisamente elevati. Si è dunque scelto di massimizzare l'effetto di riduzione dello *stock* di debito esistente, evitando un esborso di cassa aggiuntivo – quello pari alla differenza tra la quotazione di mercato e l'importo nominale al quale i titoli vengono rimborsati – che non sarebbe andato a beneficio immediato dello scopo a cui il Fondo ammortamento è destinato.

In relazione alla valutazione del risparmio di spesa, tenuto conto che il rendimento lordo medio ponderato delle aste a medio-lungo termine che hanno regolato il 15 ottobre 2019 - medesima data del rimborso - è stato pari a 0,666 per cento, si ottiene un minor onere per interessi su base annua di 5,91 milioni di euro. Tale importo è stato calcolato applicando il suddetto rendimento all'importo nominale rimborsato, (che moltiplicato per la vita media ponderata dei titoli emessi nell'asta di metà ottobre 2019 fornisce un valore complessivo di circa 56,5 milioni di euro).

Le risorse che sono affluite al FATS nel 2019 e per le quali è stato perfezionato il processo di trasferimento al conto del Fondo derivano dal versamento da parte degli enti territoriali della quota di capitale delle somme anticipate dallo Stato ai sensi degli artt. 1, 2 e 3 del decreto-legge n. 35 dell'8 aprile 2013 convertito in legge 6 giugno 2013, n. 64 (Disposizioni urgenti per il pagamento dei debiti scaduti della Pubblica amministrazione e per il riequilibrio finanziario degli Enti territoriali) e dell'art. 45 del decreto-legge n. 66 del 24 aprile 2014 convertito in legge 23 giugno 2014, n. 89 (Ristrutturazione del debito della Regioni) per euro 398.763.903,88, nonché da altri proventi di minore entità, tra i quali euro 2.497.225,42, per risorse rivenienti dall'applicazione del limite massimo retributivo per emolumenti o retribuzioni nell'ambito di rapporti di lavoro dipendente o autonomo con le Pubbliche amministrazioni, ai sensi dell'art. 23-ter del decreto-legge n. 201 del 6 dicembre 2011 convertito in legge 22 dicembre 2011, n. 214, e un'altra parte relativa a voci di minore entità (euro 6.197.807,80).

Altre fonti di finanziamento, pari ad euro 447.853.491,30, sono derivate dalle somme incassate sui capitoli di entrata nel corso dell'anno finanziario 2018 per cui il processo di accredito al conto del FATS si è perfezionato nel 2019. Esse sono relative principalmente al versamento da parte degli Enti territoriali della quota di capitale delle somme anticipate dallo Stato (euro 222.019.419,08), ai sensi del d.l. n. 35 dell'8 aprile 2013 e d.l. n. 66 del 24 aprile 2014, nonché all'assegnazione dei proventi derivanti dalla vendita dei cd. Certificati Verdi (quote di emissione di anidride carbonica, per euro 212.184.446,00), ai sensi del d.l. n. 30 del 13/3/2013.

Nell'arco del 2019 sono stati quindi trasferiti al conto del Fondo complessivamente euro 855.312.260, comprensivi anche dei trasferimenti relativi alle somme incassate in bilancio nell'esercizio finanziario 2018 sopra descritte.

Il saldo del Fondo al 31 dicembre 2019, corrispondente alla giacenza registrata sul suddetto conto di gestione di CDP ed a seguito dell'operazione di riduzione del debito sopra indicata, si è attestato ad euro 54.062.735,4.

Oneri del debito

Come evidenzia la tavola successiva, complessivamente lo Stato ha impegnato per interessi passivi (titoli di Stato, prestiti internazionali, buoni postali fruttiferi trasferiti al Tesoro, mutui in carico a diversi Ministeri, interessi passivi derivanti dall'utilizzo del conto di disponibilità del tesoro, interessi passivi per il conto di Cassa Depositi e prestiti) e oneri accessori l'importo di 67,03 miliardi, valore in aumento di circa 800 milioni rispetto all'esercizio precedente (66,22).

LA GESTIONE DEL PATRIMONIO

L'aumento è dovuto a due fattori: gli interessi pagati con il rimborso dei buoni fruttiferi postali (+ 773 milioni), ascesi da 4.902 milioni a 5.691; in secondo luogo gli interessi corrisposti sul conto corrente di CDP presso la Tesoreria, aumentati di 744 milioni, da 2.593 a 3.337. Diversamente, gli interessi corrisposti sui titoli di stato sono discesi di circa 0,54 miliardi da 55,90 a 55,36 miliardi.

TAVOLA 15

STOCK DI DEBITI REDIMIBILI, FLUTTUANTI E ANTICIPAZIONI PASSIVE, INTERESSI E ONERI ACCESSORI

STRUMENTO DI DEBITO	<i>(in euro)</i>					
	CONSISTENZA INIZIALE (ammontare nominale)	CONSISTENZA FINALE (ammontare nominale)	VARIAZIONE STOCK	IMPEGNI PER INTERESSI PASSIVI 2018	IMPEGNI PER INTERESSI PASSIVI 2019	Cap. spesa.
BTP nominali	1.408.853.125.793,35	1.440.279.815.697,52	+ 31.426.689.904,17	46.850.532.118,56	46.757.307.465,31	2214
BTP €i	155.174.934.766,42	151.707.492.217,73	-3.467.442.548,69	3.254.317.954,25	3.220.172.460,44	2214
BTP Italia	72.453.994.000,00	77.558.300.000,00	+ 5.104.306.000,00	612.823.912,40	595.368.886,56	2214
CTZ	45.591.463.000,00	51.139.227.000,00	+ 5.547.764.000,00	23.376.482,50	0	2216
CCT Teu	128.875.660.000,00	125.585.635.000,00	-3.290.025.000,00	892.061.627,59	807.484.861,14	2216
PRESTITI ESTERI (flussi netti dei derivati)	31.899.262.049,55	36.435.341.258,46	+ 4.536.079.208,91	4.273.218.542,57	3.986.157.057,99	Vari capitoli
TOTALE DEBITI REDIMIBILI (1)	1.842.848.439.609,32	1.882.705.811.173,71	+ 39.857.371.564,39	55.906.330.637,87	55.366.490.731,44	
Buoni postali frutt. trasferiti al MEF	12.818.453.159,00	11.632.256.556,76	-1.186.196.602,24	4.918.338.843,04	5.691.013.419,00	2221*
Buoni ordinari del tesoro BOT	107.453.000.000,00	113.928.904.000,00	+ 6.475.904.000,00	39.025.794,00	101.780.206,69	2215
Mutui contratti da ISPA AV	10.127.202.500,00	9.200.000.000,00	- 927.202.500,00	463.450.886,10	463.266.107,64	2222* *
Anticipazioni passive MEF	21.883.727.587,36	20.543.754.813,58	-1.339.972.773,78	1.059.897.256,50	1.025.589.272,77	***
Anticipazioni passive MISE	461.210.840,23	521.689.381,81	+ 60.478.541,58	47.940.087,33	33.938.208,10	5311 5312 5313
Anticipazioni passive MIUR	159.400.723,38	141.429.836,51	-17.970.886,87	5.505.510,80	4.865.822,49	1700 1773
Anticipazioni passive Ministero Interno	428.528.967,38	411.184.413,82	-17.344.553,56	24.427.674,40	23.529.169,08	1325
Anticipazioni passive MATTM	16.585.794,98	5.021.875,05	-11.563.919,93	1.957.214,79	1.586.677,62	1863 1864
Anticipazioni passive MIPAAFT	86.229.890,66	64.120.889,60	-22.109.001,06	2.557.424,81	2.837.191,77	7438/5 7453/1
Anticipazioni passive MIBAC	196.643.576,86	154.812.612,46	-41.830.964,40	9.524.848,23	7.790.875,98	1631- 1632- 1633- 1634- 1635
TOTALE ALTRI DEBITI (2)	153.630.983.039,85	156.603.174.379,59	+ 2.972.191.339,74	6.572.625.540,00	7.356.196.951,14	

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

SEGUE TAVOLA 15

(in euro)

	IMPEGNI PER INTERESSI PASSIVI 2018	IMPEGNI PER INTERESSI PASSIVI 2019	Cap. spesa.
ALTRI INTERESSI SU PRESTITI O DEPOSITI			
Interessi e altri oneri derivanti dalla gestione e movimentazione della liquidità sul conto disponibilità del tesoro	140.266.061,25	169.220.374,61	2220
Interessi maturati sui depositi definitivi	8.253.333,36	5.038.857,00	1322
Premi sui buoni del tesoro poliennali	0	0	2224
Interessi sulle somme anticipate da CDP sul fondo rotativo della progettualità	9.509,00	32.852,99	2313
Interessi sui mutui ventennali concessi da CDP a ISMEA	2.000.000,00	2.000.000,00	2315
Interessi sui conti correnti di tesoreria (Cassa depositi e prestiti)	2.593.732.649,41	3.337.115.822,74	3100
Oneri per il servizio di quotazione dei titoli di Stato sui mercati regolamentati	9.655,50	30.969,00	2152
Oneri per la Cassa DDPP per la gestione dei mutui trasferiti al MEF	2.600.000,00	2.600.000,00	1432
Remunerazione a Poste italiane per le giacenze dei ccp	75.000.000,00	46.104.816,17	2316
Spese per il servizio di pagamento, compensi ed ogni onere relativo all'emissione e gestione dei prestiti	48.555.334,00	82.860.464,32	2242
Provvigioni per il collocamento in asta dei titoli, tra cui compenso a Banca d'Italia per il servizio d'asta	873.387.504,00	675.760.780,50	2247
TOTALE ALTRI INTERESSI SU PRESTITI O DEPOSITI E ONERI ACCESSORI (3)	3.743.814.046,52	4.320.764.937,33	
INTERESSI E ONERI TOTALI DEL DEBITO STATALE (1+2+3)	66.222.770.224,39	67.043.452.619,91	

* L'importo è al lordo delle ritenute fiscali. La spesa imputata al capitolo, in realtà, 5.900.000.000 nel 2018 e 5.916.000.000 nel 2019 corrisponde all'erogazione delle somme sul conto di tesoreria dedicato al rimborso.

** Comprende gli interessi dei titoli obbligazionari, degli *swap* e dei mutui passivi ISPA.

***Stato di previs. MEF capp. 2205-2206-2208-2212-2213-2223-2233-2234-2235-2237-2238-2239-2244-2245-2260-2263-2273-2274-2275-2276-2300-2301-2302-2303-2304-2305-2306-2307-2308-2309-2310-2311-2312-3105-3106-3107-3108-3109-3110.

(Fonte elaborazione Corte dei conti su dati MEF e SICR).

Strumenti Finanziari Derivati

Nel Conto del patrimonio figurano gli *stock* di debito statale. Gli strumenti finanziari derivati costituiscono una copertura ad un determinato debito da eventuali variazioni dei mercati; essi perciò sono strettamente correlati ad una determinata passività sottostante e non hanno un rilievo patrimoniale autonomo.

Il nozionale totale del portafoglio derivati continua a ridursi: a fine 2019 flette di 12 miliardi dai 111,3 del 2018, scendendo sotto la soglia dei 100 miliardi di euro (precisamente 99,02). Tuttavia, secondo i dati forniti dall'Amministrazione, il *mark to market* (d'ora in poi MTM), di segno negativo, aumenta di oltre 4,5 miliardi, da 29,8 a 34,3.

Il numero di strumenti derivati a fine anno è diminuito a 79 dagli 84 dello scorso anno (erano 94 nel 2017, 100 nel 2016 e 105 nel 2015) suddiviso in derivati su debito e derivati su mutui attivi⁴⁵. Di essi 22 avevano un MTM positivo e 62 un MTM negativo ed avevano la seguente natura:

- 5 derivati su attivi: IRS *amortising* tutti con MTM negativo (- 66,8 miliardi);
- 9 IRS ex – ISPA: di cui 4 IRS - 3 IRS *amortising* – 2 IRS *forward starting* tutti con MTM negativo (-1.651,13 miliardi);
- 13 CCS (*cross currency swap*) di cui 9 con MTM negativo;
- 13 IRS di copertura di emissioni estere di cui 3 con MTM negativo;
- 36 IRS di *duration* (1 *swaption*, 9 IRS da *swaption*, 5 IRS cancellabili, 1 IRS *resettable*, 17 IRS, 2 IRS da ristrutturazione, 1 *loan*⁴⁶ da ristrutturazione) tutti con MTM negativo. A questa categoria appartengono le posizioni più difficoltose, ovvero un IRS cancellabile con CAP con scadenza 1° dicembre 2036 con MTM -6,35 miliardi e un IRS con scadenza 15 dicembre

⁴⁵ Ai sensi della legge finanziaria per il 2005 (legge 30 dicembre 2004, n. 311), sono stati stipulati alcuni contratti derivati riferiti a mutui attivi nei confronti di Enti pubblici, trasferiti al Tesoro dal bilancio della Cassa depositi e prestiti a seguito della trasformazione di quest'ultima in società per azioni.

⁴⁶ Il *loan* è un insieme di flussi di capitale da corrispondere alla controparte distribuiti nel tempo.

LA GESTIONE DEL PATRIMONIO

2026 con MTM negativo a -2,432 miliardi, e altre otto posizioni con valore di mercato negativo sopra il miliardo.

- 3 *receiver swaption* non collegate a IRS preesistenti (di cui 2 loan da ristrutturazione e 1 proveniente da ristrutturazione *swaption*) tutte con MTM negativo.

In due contratti sono presenti clausole bilaterali di risoluzione anticipata.

Come detto in precedenza, contestualmente al piazzamento privato in yen è stato concluso, con la medesima controparte che ha curato l'emissione, un *cross currency swap* sottoposto a *Credit Support Annex*, con scambio iniziale e finale dei nozionali nelle date iniziali e finali. Nello specifico, il Tesoro riceve ogni sei mesi dalla controparte *swap* su un nozionale di 25 miliardi di JPY un tasso fisso pari a 0,885 per cento, che riflette esattamente i flussi cedolari del bond, e paga un tasso pari a 1,239 per cento sul nozionale in euro di 200,1 milioni.

I *cross currency swap* a copertura delle emissioni in dollari statunitensi sono stati eseguiti con controparti, appartenenti agli Specialisti in titoli di Stato, scelte in base al criterio della competitività nei costi di esecuzione e della capacità di eseguire nozionali ampi senza incidere negativamente sul mercato. Tutte le operazioni sono state eseguite contestualmente all'emissione - alcune precedentemente al momento di fissazione del prezzo (*pre-hedge*), altre nei giorni successivi ma comunque prima della data di regolamento dei titoli: esse prevedono lo scambio iniziale e finale dei nozionali. Con lo scambio iniziale si è trasformato il netto ricavo in valuta dei bond in un nozionale in euro; mentre alla scadenza del contratto viene pagato alla controparte *swap* il nozionale in euro pattuito nel derivato, ricevendo l'ammontare in valuta necessario per rimborsare i titoli agli investitori.

Il *Global bond* a 5 anni è stato coperto tramite un solo *cross currency swap* con esecuzione in due fasi: l'80 per cento della copertura è stato realizzato con un *pre-hedge* e il residuale 20 per cento è stato eseguito il giorno successivo al *pricing*, a seguito dell'incremento di nozionale in emissione dai presunti 2 agli effettivi 2,5 miliardi di dollari. In questo *swap*, con data di partenza 17 ottobre 2019 e scadenza 17 ottobre 2024, il Tesoro riceve semestralmente su un nozionale di 2,5 miliardi dollari un tasso fisso pari al 2,375 per cento (il flusso replica perfettamente quello del *Global Bond*) e paga un tasso fisso in euro pari a 0,3961 per cento su un nozionale di euro 2.278.724.640. Il *bond* decennale è stato coperto tramite un *cross currency swap* realizzato anch'esso in un'unica esecuzione effettuata con *pre-hedge*. Nello *swap*, con partenza 17 ottobre 2019 e scadenza 17 ottobre 2029, il Tesoro riceve semestralmente un ammontare fisso in dollari determinato su un nozionale di 2 miliardi di dollari con un tasso fisso pari al 2,875 per cento (corrispondente alla cedola del bond emesso) e paga un flusso di interessi in euro calcolato al tasso dello 1,0125 per cento su un nozionale di euro 1.820.830.299. Il *bond* a 30 anni è stato coperto tramite quattro *cross currency swap* con due diverse controparti. Il primo *swap* trentennale è stato realizzato con un *pre-hedge* da un miliardo di dollari, in cui il Tesoro riceve semestralmente il tasso fisso del 4 per cento (corrispondente alla cedola del titolo), e paga ogni sei mesi su un nozionale di 910.829.773 di euro il tasso fisso del 2,11 per cento. Con il secondo contratto, con la stessa banca, per 500 milioni di dollari, eseguito nei giorni successivi al *pricing*, il Tesoro con le medesime periodicità riceve il tasso fisso del 4 per cento e paga il tasso fisso del 2,1055 per cento su un nozionale di euro 452.980.627. La copertura della restante parte del titolo trentennale, per un miliardo di dollari, è stata conclusa con una diversa controparte attraverso un'esecuzione in due *tranche* da 500 milioni. Nella prima si riceve semestralmente il tasso fisso del 4 per cento (pari alla cedola del titolo) e si paga ogni sei mesi su un nozionale di euro 452.488.688 il tasso fisso del 2,0785 per cento, mentre nella seconda a fronte dei medesimi flussi a ricevere il Tesoro paga un tasso del 2,0805 per cento su un nozionale di euro 454.793.524.

Nell'ambito della gestione delle passività, inoltre, nel corso del 2019 il Tesoro ha continuato la sua attività orientata principalmente alla ristrutturazione di posizioni esistenti

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

in derivati con l'obiettivo di allineare il relativo portafoglio alla strategia individuata, ottenendo eventualmente benefici da punto di vista finanziario e/o di debito. In particolare, si è intervenuti su due posizioni in portafoglio con la medesima controparte, cancellando due *interest rate swap* nel corso del mese di maggio.

Il primo *swap*, con nozionale pari a circa 2,8 miliardi di euro e scadenza il 1° agosto 2023, è stato generato dall'esercizio di una *payer swaption* avvenuto a fine 2015. Nel sotteso swap il Tesoro riceveva un tasso fisso dello 0,5 per cento con cadenza semestrale e pagava con la medesima cadenza il tasso variabile Euribor 6 mesi. L'altro *swap* con nozionale decrescente nel tempo e scadenza in data 31 dicembre 2024, era stato eseguito a protezione di un gruppo di mutui attivi per il Tesoro. In sintesi, l'operazione presentava flussi a pagare, corrispondenti alla somma delle cedole dei singoli mutui sottesi, e flussi a ricevere indicizzati all'Euribor 3 mesi.

Nella seguente tavola si illustra l'evoluzione dei derivati su debito.

TAVOLA 16

STRUMENTI DERIVATI SU DEBITO

(in milioni)

Strumento	31/12/2016				31/12/2017				31/12/2018				31/12/2019			
	Nozionale	%	MTM	%	Nozionale	%	MTM	%	Nozionale	%	MTM	%	Nozionale	%	MTM	%
IRS ex-ISPA	3.500	2,45	-1.542	-2,33	3.500	2,76	-1.349	4,31	3.500	3,18	-1.343	4,53	3.500	3,56	-1.651	4,82
CCS (Cross Currency Swap)	8.992	6,28	875	-2,16	6.007	4,74	196	-0,63	4.981	4,53	79	-0,27	10.826	11,01	260	-0,76
IRS (Interest Rate Swap) di copertura	10.357	7,24	808	91,87	10.115	7,98	735	-2,35	8.327	7,57	792	-2,67	6.177	6,28	1.072	-3,13
IRS (Interest Rate Swap) di duration	113.782	79,5	-34.437	4,11	103.627	81,71	-28.528	91,1	90.752	82,55	-27.621	93,18	75.658	76,93	-31.976	93,32
Swaption	6.959	4,54	-3.190	8,51	3.569	2,81	-2.360	7,54	2.380	2,16	-1.549	5,23	2.190	2,23	-1.970	5,75
Totale	143.131	100	-37.486	100	126.818	100	-31.306	100	109.940	100	-29.642	100	98.351	100	-34.266	100
Titoli di Stato in circolazione	1.867.214				1.906.389				1.959.429				2.004.766			
Derivati su debito/Titoli di Stato (in %)	7,67				6,65				5,61				4,91			

Fonte: Dipartimento del Tesoro

Come risulta evidente il MTM negativo dei derivati su debito è aumentato di circa 4,6 miliardi, da 29,6 a 34,26 miliardi, così come il nozionale oggetto di derivati è diminuito di quasi 11,6 miliardi (da 109,9 a 98,3). Circa il 4,91 per cento del totale dei titoli di stato in circolazione (2.004,7 miliardi) è "protetto" da uno strumento derivato: nel 2018 la percentuale si attestava al 5,61 per cento.

Nella successiva tavola sono illustrati i derivati su mutui attivi: trattasi di sei derivati (IRS *amortising* tutti con scadenza 31 dicembre 2024), il cui sottostante è dato da mutui con ammortamento. Il valore, pertanto, diminuisce con il trascorrere del tempo. Anche nel 2018 il nozionale è sceso (circa 477 milioni) arrivando a 1,4 miliardi.

TAVOLA 17

STRUMENTI DERIVATI SU ATTIVI

(in milioni)

Strumento	31/12/2016		31/12/2017		31/12/2018		31/12/2019	
	Nozionale	MTM	Nozionale	MTM	Nozionale	MTM	Nozionale	MTM
IRS Amortising	2.341	-346	1.835	-232	1.358	-154	677	-67

Fonte: Dipartimento del Tesoro

LA GESTIONE DEL PATRIMONIO

I risultati complessivi sono evidenziati nella seguente tavola.

TAVOLA 18

STRUMENTI DERIVATI COMPLESSIVI

(in milioni)

Strumento	31/12/2016				31/12/2017				31/12/2018				31/12/2019			
	Nozionale	in %	MTM	per cento Noz/MTM	Nozionale	in %	MTM	per cento Noz/MTM	Nozionale	in %	MTM	% Noz/MTM	Nozionale	in %	MTM	% Noz/MTM
DERIVATI SU DEBITO	143.131	98,4	-37.486	26,19	126.818	98,57	-31.306	24,68	109.940	98,78	-29.642	27	98.351	99,32	-34.266	35
DERIVATI SU ATTIVI	2.341	1,6	-346	14,78	1.835	1,43	-232	0,74	1.358	1,22	-154	11,34	677	0,68	-67	10
Totale	145.472	100	-37.832	26	128.653	100	-31.538	24,51	111.298	100	-29.796	26,77	99.028	100	-34.333	34,6

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Dipartimento del Tesoro

Il rapporto tra nozionale e MTM, considerato quale indicatore dell'impatto finanziario futuro dei flussi, continua ad ascendere dal 26,8 per cento al 34,3 per cento.

3.2.2.2. Debiti diversi. Residui passivi perenti

La categoria dei debiti diversi, nell'ambito dei debiti a medio-lungo termine, è composta da quattro aggregati patrimoniali:

- monete in circolazione (4,8 miliardi aumentate di 107 milioni rispetto al 2018);
- residui passivi perenti di parte corrente (18 miliardi diminuiti di 3,2 miliardi rispetto al 2018);
- residui passivi perenti in conto capitale (25,8 miliardi in diminuzione di 3,3 miliardi rispetto al 2018);
- altri: si tratta della posta più rilevante (165,5 miliardi aumentata di 244 milioni rispetto al 2018).

Per quanto concerne i residui passivi perenti, lo *stock* a fine esercizio ammonta, complessivamente per il Titolo I e per il Titolo II, a 43,8 miliardi (-6,5 miliardi circa rispetto al 2018, confermando una progressiva diminuzione già evidenziatasi per gli esercizi precedenti); lo *stock* di parte corrente è pari a 18 miliardi (-3 miliardi rispetto al 2018) e quello di parte capitale ammonta a 25,8 miliardi (-3,3 miliardi rispetto al 2018). Nel periodo 2014-2019 complessivamente lo *stock* si riduce di quasi il 50 per cento (da 83,7 miliardi a 43,8 miliardi), in gran parte dovuto alla componente della spesa corrente (riduzione di quasi il 60 per cento).

Le tavole che seguono rappresentano, in valori assoluti ed in termini percentuali, le consistenze iniziali e finali, nonché le variazioni intervenute in aumento e in diminuzione nel periodo 2014/2019.

TAVOLA 19

RESIDUI PASSIVI PERENTI

(in milioni)

Residui passivi perenti		2014	2015	2016	2017	2018	2019
Parte corrente	consistenza iniziale	54.970	46.249	39.184	34.860	25.721	21.269
	aumenti	5.391	5.829	794	4.167	5.193	4.176
	diminuzioni	14.111	12.895	5.118	13.306	9.644	7.395
	consistenza finale	46.249	39.184	34.860	25.721	21.269	18.050
Conto capitale	consistenza iniziale	41.712	37.439	36.805	31.700	30.451	29.082
	aumenti	1.905	6.832	1.369	2.103	3.148	25
	diminuzioni	6.179	7.466	6.473	3.352	4.517	3.306
	consistenza finale	37.439	36.804	31.700	30.451	29.082	25.800
Totale	consistenza iniziale	96.682	83.688	75.988	66.560	56.171	50.351
	aumenti	7.296	12.661	2.163	6.270	8.341	4.201
	diminuzioni	20.290	20.361	11.591	16.658	14.161	10.702
	consistenza finale	83.688	75.988	66.560	56.172	50.351	43.851

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

TAVOLA 20

RESIDUI PASSIVI PERENTI
ANALISI DELLE VARIAZIONI IN PERCENTUALE DELLA CONSISTENZA FINALE

Residui passivi perenti	Variazione					2019/2018
	2015/2014	2016/2015	2017/2016	2018/2017	2019/2018	
Parte corrente	-15,3	-11,0	-26,2	-17,3	-15,1	-61,0
Conto capitale	-1,7	-13,9	-3,9	-4,5	-11,3	-31,1
Totale	-9,2	-12,4	-15,6	-10,4	-12,9	-47,6

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Una rappresentazione dello *stock* distinto per categorie economiche, (tavola seguente), evidenzia una diversa composizione tra spesa corrente e quella in conto capitale. Quest'ultima che rappresenta quasi il 59 per cento del totale, nel 2019 si riduce dell'11,3 per cento ed in particolare si riduce la voce "Altri trasferimenti in conto capitale" (22,6 per cento in meno rispetto al 2018). Lo *stock* per la parte corrente (che rappresenta il 41 per cento del totale) ha registrato nel 2019 una riduzione di oltre il 15 per cento; in particolare la riduzione più importante è da registrarsi sulla categoria delle "Poste correttive e compensative" (-77,6 per cento). Anche nella categoria "Trasferimenti correnti ad Amministrazioni pubbliche", che rappresenta nel 2019 il 72,1 per cento del totale della spesa corrente, diminuisce del 16,6 per cento.

TAVOLA 21

RESIDUI PASSIVI PERENTI PER CATEGORIE ECONOMICHE

(in milioni)

Categorie economiche	Consistenze finali 2018	Consistenze finali 2019	per cento sul Totale di Titolo 2018	per cento sul Totale di Titolo 2019	Variazione 2019/2018
Redditi da lavoro dipendente	101	110	0,5	0,6	8,9
Consumi intermedi	1.146	1.202	5,4	6,7	4,9
Imposte pagate sulla produzione	2	1	0,0	0,0	-21,4
Trasferimenti correnti ad amministrazioni pubbliche	15.601	13.018	73,3	72,1	-16,6
Trasferimenti correnti a famiglie e istituzioni sociali private	230	622	1,1	3,4	170,3
Trasferimenti correnti a imprese	1.613	1.693	7,6	9,4	4,9
Trasferimenti correnti a estero	16	24	0,1	0,1	49,9
Interessi passivi e redditi da capitale	22	22	0,1	0,1	0,0
Poste correttive e compensative	1.312	294	6,2	1,6	-77,6
Altre uscite correnti	1.227	1.065	5,8	5,9	-13,2
Totale spese correnti	21.269	18.050	100,0	100,0	-15,1
Investimenti fissi lordi e acquisti di terreni	3.532	3.198	12,1	12,4	-9,5
Contributi agli investimenti	11.896	10.708	40,9	41,5	-10,0
Contributi agli investimenti ad imprese	7.428	6.921	25,5	26,8	-6,8
Contributi agli investimenti a famiglie e istituzioni sociali private	73	73	0,3	0,3	-0,1
Contributi agli investimenti a estero	789	740	2,7	2,9	-6,2
Altri trasferimenti in conto capitale	5.008	3.878	17,2	15,0	-22,6
Acquisizione di attività finanziarie	357	282	1,2	1,1	-21,0
Totale spese in conto capitale	29.082	25.800	100,0	100,0	-11,3
Totale complessivo	50.351	43.850			-12,9

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Gli elementi che contribuiscono all'aumento dello *stock* patrimoniale sono le eliminazioni dal Rendiconto finanziario (nuove perenzioni) e i passaggi compensativi. Complessivamente nel 2019 sono pari a 4.201 milioni – di cui 4.176 milioni per la parte corrente e 25 milioni per la parte capitale); i fattori che riducono lo *stock*, di contro, sono le reiscrizioni in bilancio, le rettifiche, le

LA GESTIONE DEL PATRIMONIO

prescrizioni e i passaggi compensativi (complessivamente nel 2019 pari a 10.702 milioni – di cui 7.395 milioni per la parte corrente e 3.306 milioni per la parte capitale).

La tavola che segue espone le componenti più significative degli aumenti e delle diminuzioni, distinte per Amministrazione e titolo di spesa, con l'evidenziazione delle economie generate a seguito di riaccertamento di cui all'art. 34-ter, comma 4 della legge n. 196 del 2009.

TAVOLA 22

RESIDUI PASSIVI PERENTI
NUOVE PERENZIONI - REISCRIZIONI - RETTIFICHE, PRESCRIZIONI ED ECONOMIE

(in milioni)

Amministrazione di Spesa	Nuove perenzioni			% sul totale	Reiscrizioni			% sul totale	Rettifiche e prescrizioni			% sul totale	di cui Economie patrimoniali da riaccertamento ai sensi dell'art. 34 ter, comma 4			% sul totale
	Titolo I	Titolo II	Totale		Titolo I	Titolo II	Totale		Titolo I	Titolo II	Totale		Titolo I	Titolo II	Totale	
Ministero dell'economia e delle finanze	928,9	0,0	928,9	22,5	1.153,4	501,1	1.654,6	61,6	5.515,7	1.583,6	7.099,3	89,3	5.348,3	1.150,9	6.499,2	91,8
Ministero dello sviluppo economico	42,7	0,0	42,7	1,0	38,1	119,9	158,0	5,9	1,0	5,7	6,7	0,1	-	1,2	1,2	0,0
Ministero del lavoro e delle politiche sociali	2.497,3	0,0	2.497,3	60,4	21,6	0,0	21,6	0,8	192,9	5,8	198,7	2,5	150,5	5,8	156,3	2,2
Ministero della giustizia	174,4	0,2	174,6	4,2	6,6	7,4	14,0	0,5	1,9	1,2	3,1	0,0	1,8	0,9	2,7	0,0
Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale	10,0	0,0	10,0	0,2	9,3	0,9	10,2	0,4	2,6	3,2	5,8	0,1	2,3	3,2	5,5	0,1
Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca	95,8	0,0	95,8	2,3	22,9	86,2	109,1	4,1	5,7	219,5	225,2	2,8	0,0	216,9	216,9	3,1
Ministero dell'interno	37,4	0,0	37,4	0,9	131,6	21,8	153,4	5,7	20,0	3,8	23,8	0,3	4,1	3,2	7,3	0,1
Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare	8,9	0,0	8,9	0,2	5,0	31,7	36,7	1,4	2,4	13,6	16,0	0,2	1,8	0,5	2,4	0,0
Ministero delle infrastrutture e dei trasporti	125,4	0,4	125,8	3,0	3,6	310,7	314,3	11,7	24,2	180,5	204,7	2,6	17,3	64,6	81,9	1,2
Ministero della difesa	53,8	0,0	53,8	1,3	25,8	91,5	117,2	4,4	32,7	9,5	42,3	0,5	9,3	5,3	14,6	0,2
Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali	15,2	0,0	15,2	0,4	3,8	27,2	31,0	1,2	9,5	11,1	20,6	0,3	0,4	7,2	7,6	0,1
Ministero per i beni e le attività culturali e il turismo	80,5	0,0	80,5	1,9	2,9	3,5	6,3	0,2	40,5	3,8	44,3	0,6	35,4	0,9	36,3	0,5
Ministero della salute	62,4	0,0	62,4	1,5	25,6	34,3	59,9	2,2	55,5	2,5	58,0	0,7	48,3	0,8	49,0	0,7
Totale	4.132,7	0,6	4.133,3	100,0	1.450,0	1.236,2	2.686,2	100,0	5.904,5	2.043,9	7.948,4	100,0	5.619,5	1.461,4	7.080,9	100,0

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

In controtendenza rispetto agli esercizi precedenti, nel 2019 si assiste complessivamente ad una diminuzione delle nuove perenzioni¹, rispetto al 2018 (per il titolo I nel 2018 erano pari a 5,2 miliardi e per il titolo II pari a 3,1 miliardi); in particolare sulla spesa in conto capitale incide l'allungamento del tempo di conservazione in bilancio, ai sensi dell'art. 4 quater del decreto-legge 18 aprile 2019, n. 32, convertito dalla legge n. 55 del 2019.

La quasi totalità delle nuove perenzioni (tavola seguente) riguarda la spesa corrente, sulla quale è rimasta invariata l'applicazione della normativa vigente in materia di mantenimento in bilancio dei residui ed in particolar modo riguarda le categorie dei trasferimenti, di cui la più elevata è quella relativa alle amministrazioni pubbliche.

Una particolare incidenza sulle nuove perenzioni della categoria dei trasferimenti alle Amministrazioni pubbliche è del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, in prevalenza sui capitoli gestiti dalla Direzione generale degli ammortizzatori sociali e della formazione, Direzione generale per la lotta alla povertà e per la programmazione sociale e Direzione generale per le politiche previdenziali e assicurative. Il fenomeno della perenzione scaturisce o dal semplice ritardo da parte degli Enti creditori nel presentare la prevista consuntivazione degli oneri sostenuti o dall'impossibilità degli stessi di dettagliare tali oneri in modo da poterli ricondurre alle specifiche norme autorizzative contenute nella legge di bilancio. Tale problematica riguarda tutti i capitoli di trasferimenti per i quali è prevista la presentazione di specifica consuntivazione. Ulteriore motivo che determina l'accumulo di rilevanti residui passivi perenti riguarda principalmente quei capitoli alimentati dalle risorse del Fondo per le non autosufficienze e del

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

Fondo per le politiche sociali riferiti ad annualità precedenti. Con tali stanziamenti, sono avviati dall'Amministrazione progetti sperimentali con le Regioni e alcuni Comuni, la cui realizzazione richiede a volte un periodo relativamente lungo rispetto a quanto preventivato, generando così la formazione di residui passivi perenti.

TAVOLA 23

RESIDUI PASSIVI PERENTI
NUOVE PERENZIONI PER CATEGORIA ECONOMICA

<i>(in milioni)</i>					
Titolo di Spesa	Categorie economiche	2018	2019	Variazione 2019/2018	Composizione 2019 sul Titolo
Titolo I - spese correnti	Redditi da lavoro dipendente	4.199	22.311	431,4	0,5
	Consumi intermedi	261.848	235.508	-10,1	5,7
	Imposte pagate sulla produzione	11	1	-94,6	0,0
	Trasferimenti correnti ad amministrazioni pubbliche	4.090.299	3.173.152	-22,4	76,8
	Trasferimenti correnti a famiglie e istituzioni sociali private	39.797	479.161	1.104,0	11,6
	Trasferimenti correnti a imprese	170.851	158.348	-7,3	3,8
	Trasferimenti correnti a estero	3.548	11.193	215,5	0,3
	Interessi passivi e redditi da capitale	145	0	-100,0	0,0
	Poste correttive e compensative	596.897	47.619	-92,0	1,2
	Altre uscite correnti	25.096	5.454	-78,3	0,1
Totale	5.192.691	4.132.746	-20,4	100,0	
Titolo II - spese in conto capitale	Investimenti fissi lordi e acquisti di terreni	576.141	165	-100,0	28,5
	Contributi agli investimenti	1.491.546	415	-100,0	71,5
	Contributi agli investimenti ad amministrazioni pubbliche	713.876	0	-100,0	0,0
	Contributi agli investimenti ad imprese	153	0	-100,0	0,0
	Contributi agli investimenti a famiglie e istituzioni sociali private	271	0	-100,0	0,0
	Contributi agli investimenti a estero	364.204	0	-100,0	0,0
	Altri trasferimenti in conto capitale	3.146.191	580	-100,0	100,0
	Acquisizioni di attività finanziarie	8.338.882	4.133.326	-50,4	
Totale	4.199	22.311	431,4	0,5	
Totale	261.848	235.508	-10,1	5,7	

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

In linea generale, alla formazione dei perenti contribuiscono altri fattori connessi alle procedure di approvazione ed erogazione in particolare delle spese afferenti ai “capitoli fondo” piuttosto lunghi e complessi, che prevedono anche il coinvolgimento di vari livelli di governo nonché valutazioni delle attività, anche in sede di consuntivazione.

Altro aspetto che concorre alla formazione dei residui passivi perenti riguarda i capitoli sui quali gravano i contratti di notevole dimensione la cui realizzazione necessita di tempi anche ultrannuali (come ad esempio i contratti di informatica) e per i quali i pagamenti vengono effettuati a stato avanzamento lavori. Ne deriva che i pagamenti sono differiti, rispetto all'anno di assunzione dell'obbligazione, talvolta oltre il limite previsto per la perenzione amministrativa. Questa circostanza ha rappresentato fino ad ora uno dei principali fattori alla base del fenomeno; tuttavia, per effetto delle nuove disposizioni sugli impegni di spesa che dovranno essere assunti secondo la previsione di pagamento (art. 34 comma 2 della legge 196 del 2009, concernente l'assunzione di impegni sulla base dell'esigibilità dell'obbligazione) il fenomeno dovrebbe essere destinato ad una progressiva riduzione.

Lo stock patrimoniale viene “alleggerito” in particolar modo dalle reiscrizioni in bilancio (per circa 2,7 miliardi) e dalle rettifiche e prescrizioni (per 7,9 miliardi); di quest'ultime, la parte più considerevole (7 miliardi) riguarda il riaccertamento di cui all'articolo 34 *ter*, comma 4 della legge n. 196 del 2009. Del riaccertamento sulla parte corrente (5,7 miliardi nel 2019), si rileva che il 95 per cento del totale (5,3 miliardi), sono da attribuire al Ministero dell'economia e delle

LA GESTIONE DEL PATRIMONIO

finanze ed in particolare riguardano le somme destinate alle regioni a statuto ordinario a titolo di compartecipazione all'IVA (circa 3 miliardi).

4. Analisi delle attività non finanziarie prodotte e non prodotte

4.1. Il patrimonio immobiliare dello Stato

La classificazione dei beni immobili dello Stato presenti nel Conto generale del patrimonio identifica nei conti accesi ai distinti componenti attivi sia i beni patrimoniali (disponibili ed indisponibili) che i beni demaniali (demanio accidentale)⁴⁷.

Sulla base dei dati aggiornati riferiti al 2019, rientrano nell'operatività dell'Agenzia del demanio, tra fabbricati e terreni, 43.062 beni, tra i quali 18.103 beni assegnati in uso governativo, 6.794 beni del demanio storico-artistico, 2.361 beni del patrimonio non disponibile, 14.430 beni del patrimonio disponibile e 654 miniere con le relative pertinenze⁴⁸. Il numero dei beni complessivamente risulta in graduale diminuzione rispetto agli scorsi anni. Nel 2018, infatti, risultavano censiti tra fabbricati e terreni, 43.211 beni, 149 in più rispetto al 2019⁴⁹, mentre i beni censiti nel 2017 erano stati 43.531, ossia 469 in più rispetto al 2019.

Altri soggetti pubblici gestori dei beni patrimoniali, sui quali l'Agenzia del demanio mantiene la tutela dominicale (per i beni che fanno parte del patrimonio indisponibile), sono il Ministero dello sviluppo economico (che gestisce il settore minerario⁵⁰) e il Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale per tutti i beni ubicati all'estero (345 beni anche nel 2019, principalmente ambasciate e consolati).

⁴⁷ I beni demaniali, in ragione della loro funzionalizzazione al pubblico interesse, soggiacciono ad un regime giuridico particolarmente limitativo e sono tassativamente elencati dall'articolo 822 c.c., che riguarda il demanio necessario e il demanio accidentale. I beni patrimoniali sono amministrati, in via generale, dal Ministero dell'economia e delle finanze (ai sensi dell'art. 1 del r.d. n. 2440 del 1923) e dall'Agenzia del demanio; ad essi è affidato il compito istituzionale della razionalizzazione, valorizzazione, ottimizzazione e gestione del patrimonio immobiliare dello Stato secondo criteri di economicità e di creazione di valore economico e sociale. Come è noto, l'Agenzia del demanio è un ente pubblico economico (art.61, comma 1 del d.lgs.30 luglio 1999, n.300, come modificato dal d.lgs. 3 luglio 2003, n. 173) sottoposto all'alta vigilanza del MEF. L'attività dell'Agenzia, oltre ad essere regolata dalle norme di diritto privato e dallo statuto, è definita da una convenzione con il MEF avente ad oggetto l'erogazione dei servizi immobiliari e la gestione del patrimonio immobiliare dello Stato.

⁴⁸ Oltre al Ministero dell'economia e delle finanze e all'Agenzia del demanio, soggetti gestori dei beni demaniali sono anche il Ministero della difesa per il demanio militare, il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, nonché le Regioni e gli Enti locali per il demanio idrico ed acquedotti, il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, le Regioni, gli Enti locali nonché le Autorità portuali, l'ANAS S.p.A. e l'ENAC per il demanio marittimo, stradale ed aeronautico.

⁴⁹ Nel 2018 i beni in uso governativo erano 18.098, i beni del patrimonio storico-artistico 6.711, i beni del patrimonio non disponibile 2.423, i beni del patrimonio disponibile 14.618 e le miniere con le relative pertinenze 649.

⁵⁰ Il settore minerario trova le sue basi nel regio decreto 29 luglio 1927, n. 1443 recante "Norme di carattere legislativo per disciplinare la ricerca e la coltivazione delle miniere del Regno", a tale norma di carattere generale, con il Decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616 sono state trasferite alle Regioni le funzioni amministrative relative alle acque minerali e termali (art.61), attribuendo loro la ricerca, utilizzazione e vigilanza, nonché alle cave e torbiere (art. 62). Successivamente con gli articoli 33, 34 e 35 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112 - "Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle Regioni ed agli Enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59" - sono state trasferite alle Regioni anche le competenze relative all'attività estrattiva dei minerali solidi per cui risultano in capo alle Regioni le competenze relative all'attività estrattiva in terraferma sia di miniera che di cava.

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

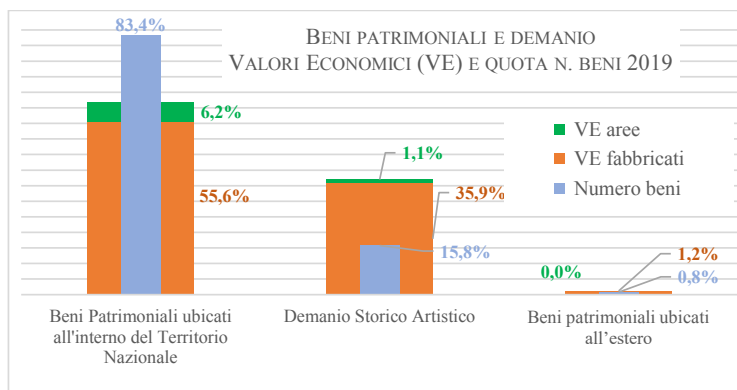
TAVOLA 24

BENI PATRIMONIALI E DEMANIO STORICO_ARTISTICO DELLO STATO
CONSISTENZA E VALORE ECONOMICO 2019

	Numero beni	VALORI ECONOMICI			CONSISTENZA	
		Valore fabbricati	Valore aree	Valore Totale	Superficie sedime fabbricati	Superficie fondiaria aree
Beni Patrimoniali ubicati all'interno del Territorio Nazionale	35.923	34.370.491.347	3.829.215.079	38.199.706.426	18.967.159	11.633.692.660
Demanio Storico Artistico	6.794	22.146.547.569	692.597.930	22.839.145.500	5.951.004	48.962.532
<i>Totale beni ubicati sul territorio nazionale</i>	<i>42.717</i>	<i>56.517.038.916</i>	<i>4.521.813.010</i>	<i>61.038.851.926</i>	<i>24.918.164</i>	<i>11.682.655.192</i>
Beni patrimoniali ubicati all'estero	345	725.010.408		725.010.408	279.959	0
Totale generale	43.062	57.242.049.324	4.521.813.010	61.763.862.334	25.198.123	11.682.655.192

Fonte. Agenzia del demanio

GRAFICO 1



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Agenzia del demanio

TAVOLA 25

INCREMENTO DEL PATRIMONIO IMMOBILIARE DELLO STATO
IN GESTIONE ALL'AGENZIA DEL DEMANIO REGISTRATO NEL TRIENNIO 2016-2018Patrimonio immobiliare dello stato in gestione
all'Agenzia del demanio

Anno	Valore complessivo*	Variazione rispetto aa.pp.
2019	61.763.862.334	223.018.327
2018	61.540.844.007	361.430.361
2017	61.179.413.646	171.366.124

Fonte. Agenzia del demanio
*Inclusi beni all'estero

LA GESTIONE DEL PATRIMONIO

Nonostante la riduzione del numero complessivo dei beni, dal Conto del patrimonio, sulla base dei prospetti forniti dall’Agenzia del demanio, rilevati sempre secondo la classificazione SEC’95, si evince una consistenza totale dei beni immobili demaniali e patrimoniali al 31 dicembre 2019 (compresi i beni ubicati all’estero) pari a 61,7 miliardi; leggermente aumentata in termini di valore rispetto ai 61,5 miliardi registrati nel 2018⁵¹.

La classificazione per categoria patrimoniale permette di evidenziare quali voci abbiano determinato nell’anno le variazioni in aumento ed in diminuzione. Nel dettaglio, i beni disponibili censiti nel 2019 sono 14.430 con un valore economico di quasi 2 miliardi, mentre nel 2018 erano 14.618 (198 di più) con un valore di circa 1,9 miliardi⁵². I beni non disponibili, invece, si riducono sia per numero che per valore passando da 2.423 beni con un valore economico di poco inferiore ai 2,7 miliardi del 2018 a 2.361 beni (- 62) con un valore di quasi 2,6 miliardi nel 2019⁵³. Dal canto loro, proseguendo sulla linea di tendenza degli anni scorsi, i beni del Demanio storico artistico aumentano ulteriormente per quantità e, anche se di poco, per valori passando dai 6.711 con un valore economico di quasi 2,8 miliardi del 2018 ai 6.794 con un valore che supera i 22,8 miliardi del 2019⁵⁴. Anche i “Fabbricati civili adibiti a fini istituzionali (uso governativo e caserme)” aumentano lievemente, passando da 16.552 beni con un valore di poco meno di 30,7 miliardi nel 2018 a 16.640 con un valore di circa 30,9 miliardi nel 2019. Si inverte, invece, il trend negativo per i “Fabbricati civili uso abitativo (inclusi gli alloggi di servizio)”, che nel 2019 vedono un aumento di circa 18 milioni in termini di valore, come aumenta ancora il valore economico dei “Fabbricati commerciali” con un incremento di quasi 1 milione nell’anno 2019. Al contrario, continua la decrescita dei valori registrati per i “Fabbricati gestiti dallo IACP” con un ulteriore decremento di circa 3 milioni nel 2019, che si aggiunge alla riduzione di circa 7 milioni già registrata nel 2018. Interessante è, peraltro, l’incremento rilevato per la voce “Fabbricati gestiti dagli Enti territoriali” che passa da circa 136 milioni del 2018 a circa 153 milioni (+17 milioni) nel 2019. Resta sempre generica la voce “altro” per la quale, considerata la sua consistenza, sarebbe utile avere un maggior livello di dettaglio. La voce registra, infatti, nel 2019 una ulteriore riduzione nel numero dei beni (da 3.869 a 3.801), ma ha un valore economico complessivo di oltre 2,6 miliardi, in linea con quello degli anni precedenti (pari al 2018 e leggermente inferiore al 2017 quando era stato rilevato un valore di poco superiore ai 2,7 miliardi).

Nel Conto del patrimonio si confermano anche per il 2019 valori totali (tra beni patrimoniali e beni del demanio storico-artistico) praticamente invariati. La consistenza più elevata di immobili si colloca nella Regione Lazio con 5.847 beni (46 in più rispetto al 2018) per un valore di oltre 18 miliardi e nelle seguenti regioni: Campania (oltre 7,6 miliardi); Toscana (quasi 5,6 miliardi); Veneto (quasi 5 miliardi); Emilia-Romagna (circa 3,6 miliardi), Lombardia (poco più di 4,3 miliardi), Piemonte (circa 2,5 miliardi), Sicilia (circa 2,5 miliardi) e Sardegna (oltre 2 miliardi).

Sebbene si riscontri un leggero aumento, l’incidenza dei beni del demanio storico-artistico ai quali è stato possibile attribuire un valore economico risulta del tutto analoga a quella dell’anno precedente. Un lieve aumento, ma con valori come sempre proporzionalmente più bassi rispetto al totale, si registra nel Lazio (dove si superano di poco i 3,1 miliardi dello scorso anno), in Sicilia (oltre 308 milioni nel 2019 rispetto ai quasi 289 dell’anno precedente) e in Sardegna (quasi 355

⁵¹ La consistenza dei beni immobili a fine esercizio 2019 è quella risultante dall’archivio aggiornato in tempo reale dalle Direzioni regionali dell’Agenzia del demanio e comprende i cespiti del patrimonio disponibile ed indisponibile nonché del demanio storico-artistico.

⁵² Nel 2016 i beni disponibili erano 16.103 con un valore economico di quasi 2,1 miliardi, mentre nel 2017 scendevano a 14.999 con un valore di circa 1,9 miliardi.

⁵³ Nel 2016 i beni non disponibili erano 3.049, con un valore totale di circa 3,1 miliardi, mentre nel 2017 si erano ridotti a 2.543, con un valore vicino ai 2,75 miliardi, per arrivare a 2.423 (-120 beni rispetto all’anno prima), con un valore di poco inferiore ai 2,7 miliardi nel 2018.

⁵⁴ Le variazioni registrate negli anni precedenti risultano più marcate. Infatti, nel 2016 i beni del patrimonio storico-artistico erano 6.386 con un valore totale di circa 22 miliardi, 6.556 con un valore economico di 22,5 miliardi nel 2017, 6.711 con un valore economico di 22,79 miliardi nel 2019 con un incremento di 155 beni e di circa 0,29 miliardi rispetto all’anno precedente e di 325 beni e quasi 3 miliardi rispetto al 2016.

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

milioni nel 2019 contro i 341 milioni circa del 2018). In altre regioni di grandi dimensioni, invece, i beni del patrimonio storico-artistico costituiscono la parte prevalente del patrimonio immobiliare pubblico, sempre con valori economici sostanzialmente immutati, come nel caso di Campania (4,4 miliardi), Toscana (3,4 miliardi), Veneto (3,2 miliardi) ed Emilia-Romagna (2,4 miliardi). Il valore dei beni del demanio storico-artistico è sempre quasi equivalente a quello degli altri beni in Lombardia (oltre 2 miliardi) e Piemonte (circa 1,1 miliardi).

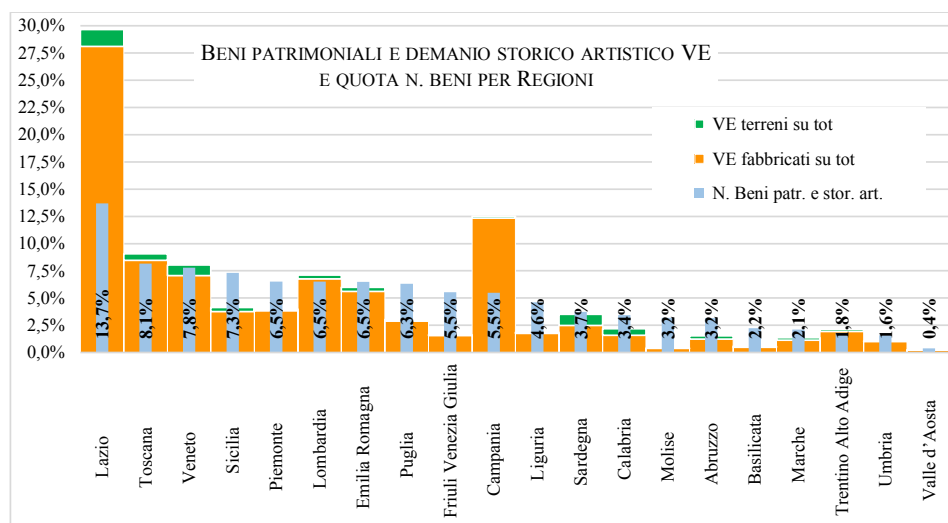
TAVOLA 26

BENI PATRIMONIALI E DEMANIO STORICO-ARTISTICO DELLO STATO
CONSISTENZA E VALORE ECONOMICO 2019 PER REGIONI

REGIONE	N. Beni	VALORI ECONOMICI			CONSISTENZA	
		FABBRICATI	TERRENI	Totale	Superficie di Sedime	Superficie Fondiaria
Abruzzo	1.352	747.712.677	191.856.714	939.569.392	770.361	1.451.140.398
Basilicata	951	297.624.371	63.367.612	360.991.983	162.204	26.181.653
Calabria	1.466	964.596.778	360.148.664	1.324.745.442	803.026	222.539.649
Campania	2.342	7.526.577.132	116.277.812	7.642.854.944	2.099.584	37.186.360
Emilia - Romagna	2.769	3.422.349.623	223.905.231	3.646.254.854	1.416.052	3.198.210.403
Friuli - Venezia Giulia	2.359	956.594.820	32.252.093	988.846.913	1.142.159	11.145.276
Lazio	5.847	17.157.344.816	944.025.388	18.101.370.204	5.043.718	318.443.920
Liguria	1.971	1.065.790.685	59.696.501	1.125.487.186	559.022	5.621.700
Lombardia	2.778	4.126.993.420	218.481.844	4.345.475.264	1.989.848	66.813.238
Marche	900	693.564.692	134.375.996	827.940.688	356.305	3.283.617.841
Molise	1.360	229.472.512	23.104.471	252.576.983	199.913	718.224.840
Piemonte	2.784	2.340.650.264	82.902.355	2.423.552.619	2.043.399	150.504.160
Puglia	2.699	1.763.683.618	91.623.157	1.855.306.774	1.260.298	549.112.285
Sardegna	1.593	1.519.935.231	628.085.110	2.148.020.342	1.188.141	150.137.077
Sicilia	3.123	2.290.928.325	234.346.966	2.525.275.291	1.625.126	13.558.611
Toscana	3.481	5.170.674.675	362.702.633	5.533.377.308	1.559.189	1.142.982.124
Trentino-Alto Adige	772	1.171.779.259	128.175.870	1.299.955.129	509.278	1.529.007
Umbria	678	621.102.316	22.630.953	643.733.269	338.501	8.852.334
Valle d'Aosta	166	136.232.079	6.020.274	142.252.352	56.877	91.773
Veneto	3.326	4.313.431.624	597.833.365	4.911.264.989	1.795.161	326.762.542

Fonte: Agenzia del demanio

GRAFICO 2



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Agenzia del demanio

TAVOLA 27

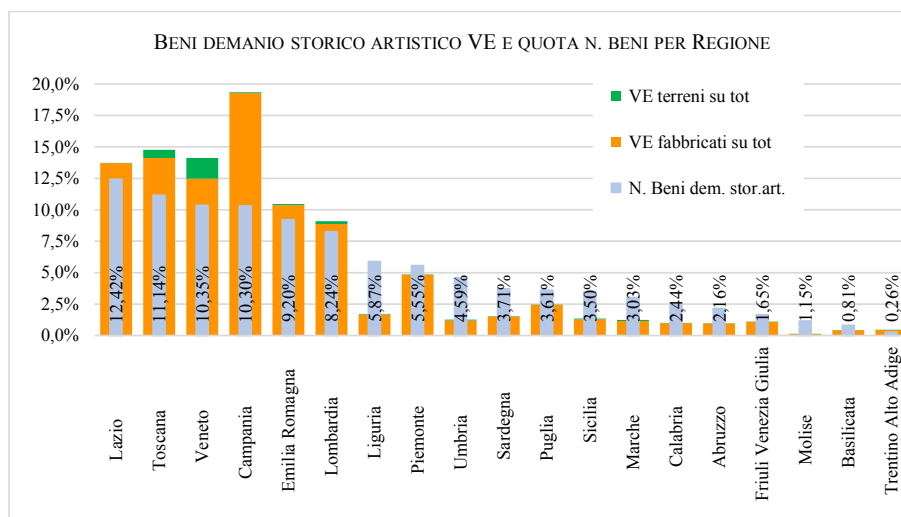
LA GESTIONE DEL PATRIMONIO

DEMANIO STORICO-ARTISTICO DELLO STATO
CONSISTENZA E VALORE ECONOMICO 2019 PER REGIONI

REGIONE	N. Beni	VALORI ECONOMICI			CONSISTENZA	
		FABBRICATI	TERRENI	Totale	Superficie di Sedime	Superficie Fondiaria
Abruzzo	147	222.208.138	669.515	222.877.653	136.220	155.563
Basilicata	55	93.898.716	267.558	94.166.274	29.575	2.485.114
Calabria	166	225.671.009	3.622.255	229.293.265	102.047	2.692.679
Campania	700	4.404.244.472	11.593.478	4.415.837.949	802.916	6.668.578
Emilia - Romagna	625	2.370.214.239	19.059.362	2.389.273.601	614.569	2.169.226
Friuli - Venezia Giulia	112	247.342.827	2.571.336	249.914.163	49.815	2.017.011
Lazio	844	3.128.986.852	4.533.427	3.133.520.278	934.547	14.152.695
Liguria	399	384.337.952	10.055.377	394.393.329	133.568	831.299
Lombardia	560	2.028.255.333	48.790.503	2.077.045.836	661.027	4.706.922
Marche	206	266.082.807	18.874.302	284.957.109	117.999	948.877
Molise	78	25.238.738	1.460.746	26.699.484	26.334	259.787
Piemonte	377	1.106.755.991	2.622.580	1.109.378.571	379.643	1.163.336
Puglia	245	557.596.328	5.881.730	563.478.058	185.234	1.104.202
Sardegna	252	347.403.452	7.308.852	354.712.305	280.344	1.971.605
Sicilia	238	292.836.134	15.380.175	308.216.309	175.832	436.944
Toscana	757	3.222.977.854	150.727.089	3.373.704.943	504.299	2.310.736
Trentino - Alto Adige	18	101.024.906	3.890	101.028.795	8.811	5.206
Umbria	312	273.707.468	14.349.758	288.057.226	199.509	2.037.053
Veneto	703	2.847.764.355	374.825.997	3.222.590.352	608.719	2.845.702
Totale	6.794	22.146.547.569	692.597.930	22.839.145.500	5.951.004	48.962.532

Fonte: Agenzia del demanio

GRAFICO 3



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Agenzia del demanio

E' utile rammentare, come di consueto, che ulteriori informazioni si rilevano nel Riepilogo degli inventari compilato dall'Agenzia del demanio⁵⁵. L'invio del riepilogo generale degli inventari da parte dell'Agenzia del demanio fornisce un'analisi di dettaglio del patrimonio dello Stato ed un confronto immediato con il Conto generale del patrimonio prodotto e presentato dalla RGS, ai fini del giudizio di parificazione. La struttura complessiva del riepilogo è arricchita di tabelle che fotografano il patrimonio immobiliare per codice SEC'95 e per categoria patrimoniale,

⁵⁵ Documento che viene inviato annualmente alla Corte dall'Agenzia del demanio.

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

per meglio consentire una comparabilità con i dati del Conto del patrimonio presentato dalla Ragioneria generale dello Stato.

TAVOLA 28

BENI PATRIMONIALI DELLO STATO
CONSISTENZA E VALORE PER CATEGORIA 2019

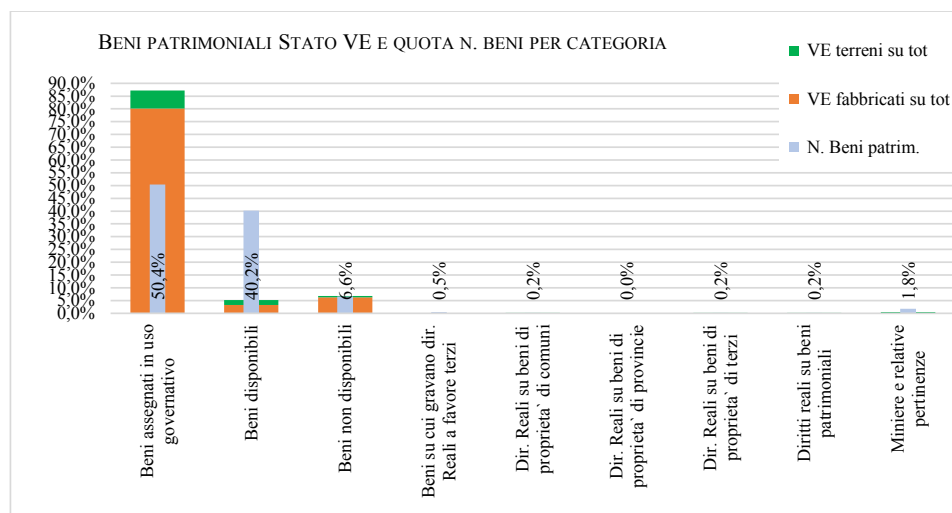
CATEGORIA	N. Beni	VALORI ECONOMICI			CONSISTENZA	
		FABBRICATI	TERRENI	Totale	Superficie di Sedime	Superficie Fondiaria
23A1	14.430	1.253.335.617	717.240.435	1.970.576.052	1.938.977	195.862.098
23A4	654	1.117.905	199.686.364	200.804.269	404.679	10.430.100.394
23A5	18.103	30.604.584.943	2.712.289.760	33.316.874.703	14.830.711	895.114.648
23A6	2.361	2.408.926.356	168.869.870	2.577.796.226	1.585.307	109.840.911
23B2	163	2.013.967	1.764.795	3.778.763	3.728	1.751.483
23C3	54	15.901.946	6.542.405	22.444.351	25.738	443.023
23C3C	75	47.842.867	20.643.307	68.486.174	111.392	506.262
23C3P	3	3.119.157	12.000	3.131.157	2.281	2.011
23C3T	80	33.648.589	2.166.143	35.814.732	64.346	71.828
Totale	35.923	34.370.491.347	3.829.215.079	38.199.706.426	18.967.159	11.633.692.660

Categoria Patrimoniale

23A1	Beni disponibili
23A4	Miniere e relative pertinenze
23A5	Beni assegnati in uso governativo
23A6	Beni non disponibili
23B2	Beni su cui gravano dir. Reali a favore terzi
23C3	Diritti reali su beni patrimoniali
23C3C	Dir. Reali su beni di proprietà di Comuni
23C3P	Dir. Reali su beni di proprietà di Provincie
23C3T	Dir. Reali su beni di proprietà di terzi

Fonte: Agenzia del demanio

GRAFICO 4



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Agenzia del demanio

TAVOLA 29

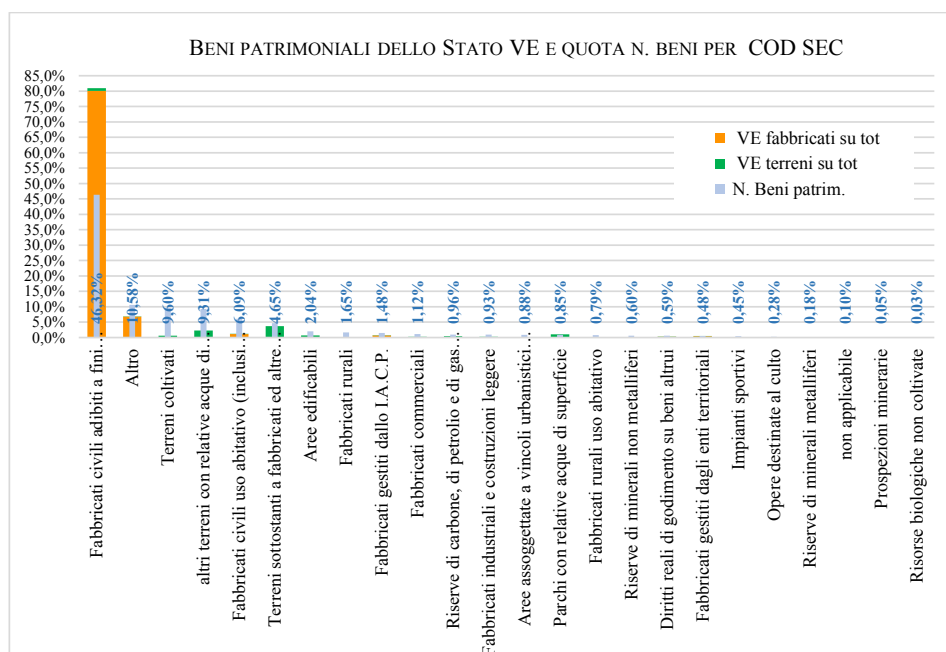
BENI PATRIMONIALI DELLO STATO - CONSISTENZA E VALORE (CODICE SEC) 2019

LA GESTIONE DEL PATRIMONIO

CODICE SEC	VALORI ECONOMICI				CONSISTENZA	
	N. Beni	FABBRICATI	TERRENI	Totale	Superficie di Sedime	Superficie Fondiaria
BA AA AA AA AA - Fabbricati civili uso abitativo (inclusi gli alloggi di servizio)	2.188	444.591.409	498.991	445.090.400	456.573	8.400
BA AA AA AA BA - Fabbricati rurali uso abitativo	283	10.292.357	645	10.293.002	46.962	595
BA AA AA AA EA - Fabbricati gestiti dallo I.A.C.P.	530	282.425.809	118.499	282.544.308	282.352	190.810
BA AA AA AA FA - Fabbricati gestiti dagli enti territoriali	171	152.077.105	655.909	152.733.014	95.620	13.420
BA AA BA BA AA Fabbricati civili adibiti a fini istituzionali (uso governativo e caserme)	16.640	30.605.325.244	324.963.027	30.930.288.272	14.833.629	56.594.593
BA AA AA BA BA - Fabbricati commerciali	402	56.433.018	3.140.696	59.573.714	134.994	5.748
BA AA AA BA CA - Fabbricati rurali	594	8.942.672	391.956	9.334.628	69.275	10.836
BA AA AA BA DA - Fabbricati industriali e costruzioni leggere	334	47.754.026	3.948.425	51.702.450	171.632	220.727
BA AA AA BA EA - Opere destinate al culto	99	33.043.450	770.625	33.814.075	28.188	77.833
BA AA AA BA HA - Altro	3.801	2.609.494.669	6.021.348	2.615.515.416	2.173.402	1.039.753
BA AA AA EA EA - Impianti sportivi	163	12.559.059	188.427	12.747.486	59.345	46.477
BA AA AA FA A - Diritti reali di godimento su beni altrui	212	100.512.560	29.363.855	129.876.414	203.758	1.023.124
BA AA BA AA AA - Prospezioni minerarie	18	1.117.888		1.117.888	4.679	0
CA AA BA AA AA - Aree edificabili	734		252.434.504	252.434.504	0	9.036.014
CA AA BA AA BA - Aree assoggettate a vincoli urbanistici preordinati all'esproprio	315		77.016.163	77.016.163	0	5.716.364
CA AA BA AA CA - Terreni sottostanti a fabbricati ed altre opere	1.669	1	1.408.239.226	1.408.239.227	21	176.662.465
CA AA BA AA DA - Terreni coltivati	3.448	409.984	247.155.404	247.565.389	2.955	100.842.510
CA AA BA AA EA - Parchi con relative acque di superficie	304		388.276.018	388.276.018	0	388.126.372
CA AA BA AA GA - altri terreni con relative acque di superficie	3.345	898.199	886.158.819	887.057.018	449	463.781.815
CA AA CA AA AA - Riserve di carbone, di petrolio e di gas naturale	346	17	175.750.828	175.750.845	400.000	9.835.793.024
CA AA CA AA BA - Riserve di minerali metalliferi	65		5.615.940	5.615.940	0	165.797.794
CA AA CA AA CA - Riserve di minerali non metalliferi	215		18.026.752	18.026.752	0	425.684.669
CA AA DA AA AA - Risorse biologiche non coltivate	10		292.844	292.844	0	2.824.907
NA - non applicabile	37	4.614.480	186.178	4.800.658	3.324	194.409
Totale	35.923	34.370.491.347	3.829.215.079	38.199.706.426	18.967.159	11.633.692.660

Fonte: Agenzia del demanio

GRAFICO 5



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Agenzia del demanio

TAVOLA 30

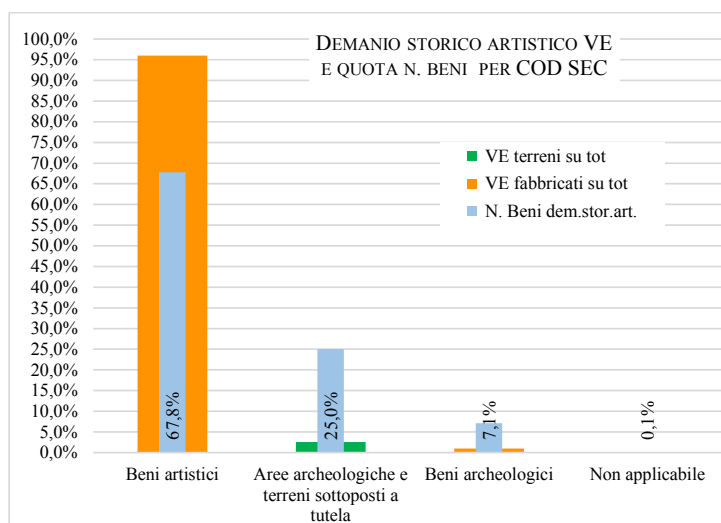
DEMANIO STORICO-ARTISTICO DELLO STATO CONSISTENZA E VALORE (CODICE SEC) 2019

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

CODICE SEC	N. Beni	VALORI ECONOMICI			CONSISTENZA	
		FABBRICATI	TERRENI	Totale	Superficie di Sedime	Superficie Fondiaria
BA AA AA CA BA – Beni artistici	4.608	21.921.464.031	109.981.190	22.031.445.221	5.196.271	2.590.713
BA AA AA CA CA – Beni archeologici	481	223.662.978	2.080.640	225.743.618	748.373	2.123.438
CA AA BA AA FA – Aree archeologiche e terreni sottoposti a tutela	1.700	0	580.388.601	580.388.601	0	44.246.876
NA – Non applicabile	5	1.420.560	147.500	1.568.060	6.360	1.506
Totale	6.794	22.146.547.569	692.597.930	22.839.145.500	5.951.004	48.962.532

Fonte: Agenzia del demanio

GRAFICO 6



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Agenzia del demanio

Si evidenzia che non sono oggetto di valutazione economica i beni storico-artistici che per loro natura non hanno un mercato di riferimento quali, ad esempio, i siti archeologici o i monumenti di rilevanza nazionale. Altri beni di demanio storico-artistico, invece, sono suscettibili di utilizzazione economica per effetto dell'art. 14, comma 2, del decreto legislativo n. 279/1997 e pertanto ad essi sono stati estesi i criteri di valutazione basati su principi di carattere economico, stabiliti con l'art. 3 del decreto interministeriale 18 aprile 2002.

Per quanto riguarda le altre categorie patrimoniali, anche nel 2019 si registra un progressivo incremento dei beni impiegati in "utilizzi governativi" che crescono di 85 unità (7.030 beni nel 2019, 6.945 nel 2018, 6.871 nel 2017 e 6.705 nel 2016) e per il demanio storico artistico, per il quale analogamente si registra un aumento di 83 unità (6.794 beni nel 2019, 6.711 nel 2018, 6.556 nel 2017 e 6.386 nel 2016) con un valore economico totale che cresce gradualmente da circa 22,2 miliardi nel 2016 a 22,5 miliardi nel 2017, per arrivare a circa 22,8 miliardi nel 2018 e nel 2019. Restano, invece, invariati i beni ubicati all'estero (345 sia nel 2019 che nel 2018 contro 346 nel 2017) mentre si inverte la tendenza alla riduzione per le miniere e loro relative pertinenze che questa volta aumentano numericamente da 649 unità del 2018 a 654 nel 2019 con un valore che, tuttavia, diminuisce leggermente rispetto ai 201 milioni registrati nel 2018.

Infine, per quanto attiene al patrimonio consegnato in uso governativo, nel 2019 si registra un ulteriore incremento nel numero degli utilizzi istituzionali che, come sopra anticipato, aumentano di 85 unità, concentrate come di consueto su uno stesso gruppo di amministrazioni:

LA GESTIONE DEL PATRIMONIO

Ministero dell'interno (+54), Ministero della giustizia (+ 12), Ministero dell'economia e delle finanze (+ 8) e Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali e turismo (+ 11), ai quali si aggiunge il Ministero per i beni e le attività culturali (+ 10)⁵⁶. Per il Ministero della difesa, invece, si prosegue nella riduzione dei beni assegnati (- 9). Come già evidenziato nelle relazioni degli anni precedenti, le variazioni in aumento sono spesso da ricondurre alla riduzione degli spazi in locazione passiva, con il trasferimento degli uffici in immobili ad uso governativo non soggetti al pagamento di un canone.

4.2. I beni del Demanio marittimo

Con riferimento ai beni immobili del demanio marittimo⁵⁷, si ripropongono sostanzialmente per quanto riguarda il 2019 gli stessi elementi e le stesse considerazioni già formulate in occasione della relazione sul rendiconto generale dello Stato per il 2017 e 2018. I beni in questione risultano di elevata consistenza dal punto di vista quantitativo e, ove adeguatamente messi a frutto, potrebbero dare un non indifferente contributo all'incremento delle entrate pubbliche sia dello Stato, sia degli Enti territoriali ad oggi ancora non pienamente soddisfacenti. Come è noto, la gestione di tali beni e delle relative concessioni è affidata alle Regioni e agli Enti locali⁵⁸, mentre resta nella sfera di competenza del Ministero delle Infrastrutture e dei trasporti (MIT) la vigilanza sulle concessioni dei beni del demanio marittimo esercitata anche attraverso il fondamentale sistema informativo "SID il Portale del Mare" – Portale integrato per la pianificazione del Demanio e dello spazio marittimo – realizzato e gestito dallo stesso MIT⁵⁹.

Il Ministero ha rappresentato per il 2019 una situazione ancora praticamente immutata rispetto agli anni precedenti nonostante il legislatore sia ampiamente intervenuto in sede di legge di bilancio per il 2019.

Il Ministero aveva da tempo evidenziato la necessità di pervenire ad un sensibile incremento dei valori unitari dei canoni delle concessioni e l'adozione di un criterio di determinazione dell'entità del canone basato, oltre che sulla natura del bene (terreno o fabbricato), sulla superficie e sulla volumetria impegnata e non da ultimo sul tipo d'uso (stabilimento balneare, ristorante, rivendita commerciale ecc.). Inoltre, sempre secondo il competente Dicastero, sarebbe stato opportuno aggiornare la normativa sul pagamento dei canoni prevedendo l'obbligo di pagamento per tutti gli usi, compreso il turistico ricreativo, prima dell'avvio della stagione turistica, cioè entro il mese di maggio, con l'introduzione, in caso di mancato pagamento,

⁵⁶ Nel 2019, a seguito dello spostamento delle competenze in materia di turismo disposto con d.l. 21.9.2019, n. 104, convertito con modificazioni dalla legge 18.11.2019, n. 132, il Ministero per i beni e le attività culturali – MIBAC, ha ripreso l'acronimo MIBACT e il Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali e turismo- MIPAAFT ha riassunto l'acronimo MIPAAF (le competenze in materia di turismo erano state in precedenza trasferite al Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali con il d.l. 12.7.2018, n.86, convertito con modificazioni dalla legge 9.8.2018, n. 97).

⁵⁷ In base all'art. 822 c. civ. Appartengono allo Stato e fanno parte del demanio pubblico il lido del mare; la spiaggia, le rade e i porti; i fiumi, i torrenti, i laghi e le altre acque definite pubbliche dalle leggi in materia; le opere destinate alla difesa nazionale. Il demanio marittimo, oltre ai beni indicati dall'art. 822, comprende anche: le lagune, le foci dei fiumi che sboccano in mare, i canali utilizzabili ad uso pubblico marittimo (classificazione riconducibile all'art. 28 del Codice della navigazione e all'annesso regolamento di cui al r.d. n. 372/1942 tuttora vigente). Si tratta di beni che fanno parte del demanio necessario (o naturale), in quanto per la loro naturale e diretta riconducibilità ad interessi pubblici non possono che essere di proprietà dello Stato.

⁵⁸ A seguito di una serie di norme culminate nell'emanazione del d.lgs. n. 112/1998 (concernente il conferimento di poteri alle Regioni e agli Enti locali). In particolare, l'art.105 del citato decreto (in attuazione della legge n. 59/1997) ha conferito la gestione dei beni demaniali marittimi di proprietà dello Stato alle Regioni a statuto ordinario ad eccezione dei beni afferenti le fonti di approvvigionamento di energia e di quelli ricadenti nei porti e nelle aree di interesse preminentemente nazionale, individuate dal dPCM 21 dicembre 1995, che rimangono sotto gestione statale.

⁵⁹ - La cartografia di base del Portale è la cartografia catastale revisionata per via aerofotogrammetrica, realizzata dal MIT in sede di costituzione del Sistema, così come successivamente aggiornata dai competenti Uffici Provinciali del Catasto nell'espletamento delle attività di competenza. Dette variazioni sono periodicamente importate nel Portale per via automatica senza che il Ministero abbia titolo ad intervenire per operare modifiche e/o correzioni.

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

della sospensione immediata della concessione e di significative sanzioni pecuniarie soprattutto in caso di recidiva⁶⁰.

Il legislatore non è restato inerte e, nella citata legge di bilancio per il 2019 (commi 675 – 684), ha dedicato ampio spazio alle concessioni del demanio marittimo prevedendo una generale revisione del sistema delle concessioni “*Al fine di valorizzare e promuovere il bene demaniale delle coste italiane*”⁶¹ soprattutto attraverso la revisione e l’aggiornamento dei canoni demaniali posti a carico dei concessionari (comma 67). Tale previsione è stata, tuttavia, controbilanciata da una sostanziale proroga delle attuali concessioni per un ulteriore periodo di quindici anni a decorrere dal 1° gennaio 2019⁶². Peraltro, l’attuazione della normativa in parola presupponeva l’emanazione di un dPCM contenente le misure operative per la sua applicazione. La mancata emanazione de dPCM, non ancora intervenuta al momento dell’acquisizione degli elementi istruttori, non ha consentito al Ministero di impartire le necessarie direttive in materia.

Va ricordato, in proposito, che gli importi riscossi per le concessioni in argomento sono molto esigui rispetto al valore delle attività commerciali che ruotano attorno ad esse e sono sostanzialmente invariati da lungo tempo. I dati raccolti per il 2019 confermano, infatti, un valore fermo sempre poco oltre i 100 milioni per quanto riguarda i canoni richiesti (come sempre inferiore ai canoni effettivamente versati), mentre il volume d’affari complessivo generato dalle concessioni balneari sarebbe di gran lunga superiore⁶³.

Le evidenti esigenze di revisione del sistema delle concessioni rischiano, però, di restare insoddisfatte e di essere rinviate *sine die* anche a causa dell’emergenza sanitaria ed economica determinata nel 2020 dalla diffusione del virus Covid-19, che sembra destinata ad incidere in modo determinante sul settore turistico-balneare. E’, infatti, prevedibile un radicale stravolgimento dell’ordine di priorità dell’intervento pubblico, che sarà diretto a sostenere le attività degli operatori economici più che a implementare la riscossione dei canoni. Proprio la crisi in atto potrebbe, tuttavia, fornire l’occasione per una complessiva revisione del sistema, se non per l’aggiornamento quantitativo dei canoni, almeno per quanto riguarda gli affidamenti in concessione.

Il numero totale di beni immobili presenti sul demanio marittimo censito in banca dati nel 2019 resta sostanzialmente invariato in rapporto all’anno precedente ed è pari a 135.473 immobili (9 beni in meno rispetto al 2018 e 156 in meno rispetto al 2017)⁶⁴, per una superficie di sedime

⁶⁰ Come rappresentato dal Ministero già lo scorso anno, le misure in parola presuppongono una significativa implementazione delle funzionalità del Portale, previo stanziamento di adeguate risorse finanziarie (necessarie anche per l’ordinaria manutenzione, tenuto conto del fatto che il sistema è quotidianamente utilizzato da oltre 30.000 utenti, di cui circa 3.000 istituzionali).

⁶¹ La legge di bilancio per il 2019 prevede, tra l’altro, che con dpcm da adottare entro 120 giorni dalla sua entrata in vigore (comma 675), si provveda ad una nuova mappatura dei litorali e del demanio costiero-marittimo, all’individuazione della reale consistenza dello stato dei luoghi e della tipologia e del numero delle concessioni vigenti e delle imprese concessionarie e sub-concessionarie (comma 676), nonché a dettare i criteri per un nuovo modello di gestione delle imprese turistico-ricreative che operano sul demanio marittimo nelle forme del partenariato pubblico-privato, secondo criteri prevalentemente qualitativi (sostenibilità ambientale, qualità e professionalizzazione dell’accoglienza e dei servizi, sicurezza e vigilanza delle spiagge ecc.), un sistema di rating delle imprese e della qualità balneare, la revisione organica delle norme connesse alle concessioni demaniali marittime, il riordino delle concessioni ad uso residenziale e abitativo e la revisione e l’aggiornamento dei canoni demaniali posti a carico dei concessionari (comma 677).

⁶² Si rammenta che la Corte di giustizia UE aveva censurato la proroga automatica delle concessioni al 2020 (sentenza del 14 luglio 2016, causa C- 458/14) per violazione della direttiva UE 2006/123/CE (cosiddetta direttiva Bolkestein). Le criticità sono emerse in particolare in relazione alla violazione del principio della libera concorrenza e alla conseguente necessità di procedere ad affidamenti a seguito di una gara pubblica.

⁶³ Uno studio Nomisma relativo al 2016 lo collocava attorno ai 15 miliardi.

⁶⁴ I dati si riferiscono anche ai beni demaniali marittimi di proprietà della Regione Siciliana e della Regione Friuli-Venezia Giulia.

LA GESTIONE DEL PATRIMONIO

complessiva pari a mq 787.511.887⁶⁵. Di tale superficie mq 22.718.233,16⁶⁶ risultano occupati da fabbricati.

Il numero totale dei fabbricati censiti al Catasto Fabbricati nel 2019 è pari a 62.731 (1.072 in più rispetto al 2018 e 361 in più rispetto al 2017) a loro volta ripartiti in:

- 1.436 pertinenze demaniali, ossia le costruzioni e le altre opere di difficile rimozione costruiti sul demanio marittimo ed acquisiti allo Stato ai sensi dell'art. 29 del codice della navigazione (che sono 14 in più rispetto al 2018 e solo 1 in più rispetto al 2017), per una superficie di sedime complessiva pari a mq 1.754.049,88 (7.455 in più rispetto al 2018, ma 390.599,2 in meno rispetto al 2017⁶⁷),
- 61.295 fabbricati demaniali (numero identico a quello registrato nel 2017 e superiore a quello del 2018 di 1.058 unità) per una superficie di sedime complessiva pari a mq 21.025.478,28 (306.986,28 in più rispetto al 2018, ma 1.548.015,20 rispetto al 2017)⁶⁸.

Per quanto riguarda le concessioni si riporta la seguente tavola, relativa al 2019, che cataloga i beni su base regionale⁶⁹.

TAVOLA 31

BENI IMMOBILI DEL DEMANIO MARITTIMO		
REGIONE	Totale Beni Demaniali	Totale Superfici
Abruzzo	4.018	7.686.313
Basilicata	524	8.026.263
Calabria	13.052	55.739.924
Campania	10.219	19.579.722
Emilia-Romagna	7.109	21.018.119
Friuli-Venezia Giulia	2.820	37.525.827
Lazio	10.218	16.066.545
Liguria	10.963	19.442.816
Marche	5.622	8.190.621
Molise	4.170	5.121.810
Puglia	14.470	51.031.731
Sardegna	17.407	329.646.115
Sicilia	18.330	65.145.818
Toscana	10.667	24.997.573
Veneto	5.884	118.292.690
Totale complessivo	135.473	787.511.887

Fonte: Ministero delle infrastrutture e dei trasporti

Confrontando i dati con quelli contenuti nella Relazione dello scorso anno, alla quale si fa espresso rinvio, si possono rilevare variazioni in diminuzione di lievissima entità solo per Lazio, Sardegna e Veneto, mentre per tutte le altre Regioni non sono state registrate variazioni. Le tavole

⁶⁵ 2.961mq in meno rispetto al 2018 e 71.210 in meno rispetto al 2017, sulla base dei dati forniti dal MIT con le relazioni dei vari anni.

⁶⁶ 147,16 mq in più rispetto al 2018 e 90,6 in più rispetto al 2017 sempre sulla base dei dati forniti dal MIT con le relazioni dei vari anni.

⁶⁷ Informazioni elaborate sulla base dei dati forniti dal MIT con le relazioni istruttorie relative agli ultimi esercizi finanziari.

⁶⁸ Informazioni elaborate sulla base dei dati forniti dal MIT con le relazioni istruttorie relative agli ultimi esercizi finanziari.

⁶⁹ In virtù dell'autonomia amministrativa degli enti gestori, i dati afferenti alle concessioni ed ai canoni dovuti sono direttamente inseriti dalle Amministrazioni dello Stato e locali che gestiscono il Demanio marittimo e rilasciano le concessioni. Pertanto, il MIT non opera alcuna modifica e/o correzione delle informazioni immesse dalle Amministrazioni competenti. Il Portale, tuttavia, non prevede l'acquisizione del "valore economico" dei beni demaniali marittimi.

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

che seguono contengono, invece l'elenco, sempre ripartito su base Regionale, con l'indicazione dei valori rispettivamente dei canoni dovuti, di quelli inseriti dagli Enti gestori come versati ed infine di quelli versati "certificati", direttamente importati nel Portale attraverso il flusso telematico proveniente dall'Agenzia delle entrate. La particolare classificazione utilizzata dipende da disallineamenti tra le banche dati dei vari soggetti interessati. Infatti, secondo quanto riferito dal MIT a causa dello sfasamento temporale dei rispettivi flussi di aggiornamento, i valori dei canoni "versati certificati" forniti dall'Agenzia delle Entrate risultano, di norma, inferiori a quelli risultanti sul Sistema SICOGE che, a loro volta tuttavia sono molto vicini al valore dell'"accertato"⁷⁰. Per un utile raffronto sono riportati anche i dati relativi al 2018.

TAVOLA 32

IMPORTI CANONI ERARIALI DIVISI PER REGIONE

(in migliaia)

Regione	2019			2018		
	Importi Canone Richiesto	Versato Certificato	Versato Dichiarato	Importi Canone Richiesto	Versato Certificato	Versato Dichiarato
Abruzzo	7.091	4.161	4.302	6.419	4.148	4.190
Basilicata	578	423	423	537	408	411
Calabria	5.873	3.834	3.987	5.470	3.594	3.767
Campania	9.159	6.286	6.393	8.859	6.122	6.340
Emilia-Romagna	12.115	8.970	9.616	11.288	8.604	8.973
Friuli-Venezia Giulia	18			18	18	18
Lazio	9.893	5.605	5.632	8.524	5.054	5.533
Liguria	11.356	7.517	7.599	11.423	8.612	8.700
Marche	5.797	3.998	4.038	5.599	3.586	3.687
Molise	1.229	632	632	1.330	553	561
Puglia	10.952	6.379	6.434	9.446	5.854	5.982
Sardegna	8.943	5.242	5.283	9.240	4.940	4.963
Sicilia	1.278	686	686	1.278	583	629
Toscana	14.122	10.803	10.890	13.266	9.878	10.543
Veneto	13.583	12.281	12.313	12.886	10.927	11.058
Turistico ricreativo	3.009	1.045	1.045	2.912	1.107	1.107
Totale complessivo	115.003	77.869	79.280	108.496	73.989	76.463

Fonte Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti

Guardando i numeri relativi ai canoni erariali il dato più evidente rimane quello del grande divario tra i canoni richiesti e quelli versati (sia dichiarati che certificati). Infatti, le somme versate "certificate", che si ritengono maggiormente significative, seppure in aumento in termini assoluti di quasi 4 milioni, se confrontate con l'anno precedente, risultano inferiori di ben 37 milioni (pari a circa il 32 per cento) rispetto al canone richiesto. Lo scorso anno la differenza tra canone richiesto e canone "versato certificato" era di circa 34,5 milioni, pari ad un'analoga quota del 32 per cento di quanto richiesto. La situazione in termini percentuali rimane quindi sostanzialmente invariata.

⁷⁰ I dati contenuti nella tavola sono relativi alle sole concessioni i cui canoni sono versati all'Erario, e non comprendono quelli relativi alle concessioni rilasciate direttamente dalla Regione Siciliana, dalla Regione Friuli -Venezia Giulia e dalle Autorità di Sistema Portuali. Come evidenziato nella Relazione dello scorso anno, i valori economici, stanti le nuove procedure automatizzate basate sull'uso del modello F24 ELIDE generato dal Portale SID, definite in un apposito tavolo tecnico (MEF-Tesoro, MEF-RGS, Agenzia delle Entrate, Agenzia del demanio, ANCI), corrispondono al valore complessivo del canone, così come determinato dagli Enti gestori e non tengono conto delle singole voci che concorrono alla sua formazione. Per quanto riguarda le singole componenti il canone viene generalmente determinato sulla scorta dei valori OMI vigenti nella specifica zona. In caso di utilizzo "misto", all'interno della stessa concessione, di locali parzialmente adibiti ad uso commerciale, la determinazione del canone dovuto risulta ulteriormente articolata tra i valori OMI applicabili, e quelli tabellari. Questi ultimi, inoltre, trovano applicazione per tutti i restanti usi associati alle pertinenze ed ai fabbricati demaniali tenendo in considerazione, qualora il manufatto ecceda i 2,70 mt in altezza o profondità, anche i costi unitari per la volumetria occupata.

LA GESTIONE DEL PATRIMONIO

Sempre con riferimento alle somme “versate certificate”, operando un analogo raffronto con i dati pubblicati nella Relazione dello scorso anno, si rileva che le Regioni che hanno registrato un aumento più consistente sono il Veneto, con un incremento di oltre 1 milione, e la Toscana con circa 1 milione. Risultati apprezzabili si registrano anche per il Lazio, la Puglia, le Marche e la Sardegna con aumenti tra i 600 mila e i 300 mila euro. Si rileva, invece, una riduzione delle somme versate molto consistente, superiore ad 1 milione, per la Liguria e una diminuzione più contenuta degli introiti per il settore Turistico ricreativo. Tutte le altre Regioni vedono aumenti di lieve entità. Desti sempre perplessità il dato relativo al Friuli - Venezia Giulia per il quale non risulterebbero registrati versamenti.

Si riportano, infine, gli Importi Generali che sono stati versati all'erario nel 2018 in relazione ai corrispondenti codici tributo: MA11 (canoni demaniali marittimi); MA12 (Indennizzi); MA13 (aliquota regionale dovuta ai sensi dell'art. 3, comma 1, del d.l. n. 400/1993 convertito nella l. 494/1993 come modificato dalla l. 296/2006).

TAVOLA 33

IMPORTI GENERALI VERSATI ALL'ERARIO ANNO 2019

Tipologia Importi 2018	Totale Canone (MA11)	Totale Indennizzi (MA12)	(in migliaia)	
			Totale Aliquota Reg (MA13)	
Richiesto	115.003	6.041		145
Versato Certificato	77.869	1.133		80
Versato dichiarato Enti gestori	79.280	1.142		80
Versato Certificato ma non associabile	5.357	159		12

Fonte: Ministero delle infrastrutture e dei trasporti

4.3. Valorizzazione e dismissione di beni immobili

4.3.1. Vendita di beni immobili

Anche nel 2019 le politiche di bilancio hanno riservato un ruolo importante alla dismissione e alla valorizzazione degli immobili pubblici ai fini dell'acquisizione di consistenti risorse finanziarie⁷¹.

La legge di bilancio per il 2019 (legge n. 145 del 30 dicembre 2018) all'art. 1, comma 422 ha introdotto un nuovo “Piano di dismissioni di immobili pubblici”⁷², che prevede vendite per 950 milioni nel 2019 e per 150 milioni nel 2020 e nel 2021.

Nel corso dell'anno in esame il Dipartimento del tesoro del MEF⁷³ ha, quindi, proseguito l'attività di valorizzazione e dismissione del patrimonio pubblico, con il coinvolgimento degli

⁷¹ La materia della vendita dei beni immobili appartenenti al patrimonio dello Stato è stata inizialmente disciplinata dalla legge finanziaria 2005 (ma si veda anche l'art. 11 *quinquies* del d.l. n. 203/2005) e dalla legge finanziaria 2007. Quest'ultima ha previsto la facoltà per l'Agenzia del demanio di vendere direttamente delle unità residenziali occupate, riconoscendo agli affittuari il diritto di prelazione, di cui alla legge n. 662 del 1996 (con la riduzione del 30 per cento del valore di mercato). La dismissione del compendio immobiliare non utilizzato per fini istituzionali è stata successivamente incentivata da diversi interventi normativi. Da citare, in particolare, il d.l. n. 120 del 2013 che prevedeva un aggiustamento dei saldi di bilancio per 1,6 miliardi circa (corrispondenti allo 0,1 per cento del rapporto indebitamento netto/Pil) e la legge di stabilità per il 2014, che all'art. 1, comma 391, ha previsto un programma straordinario di cessione di immobili pubblici, compresi quelli detenuti dal Ministero della difesa e non utilizzati per finalità istituzionali, tale da consentire per il periodo 2014-2016 introiti non inferiori a 500 milioni di euro annui.

⁷² Il citato comma 422 prevede che: “Con decreto del presidente del Consiglio dei ministri, da adottare entro il 30 aprile 2019, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, è approvato un piano di cessione di immobili pubblici e sono disciplinati i criteri e le modalità di dismissione degli immobili da attuare negli anni 2019, 2020 e 2021. Con la medesima procedura si provvede almeno annualmente all'aggiornamento del piano, nell'arco del triennio.”

⁷³ Al Ministero dell'economia e delle finanze spettano, tra le altre, le funzioni e i compiti in materia di patrimonio statale (cfr. artt. 23, commi 2 e 24, comma 1, lett. a), d.lgs. 30 luglio 1999, n. 300).

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

altri soggetti istituzionali competenti (Agenzia del demanio, Ragioneria generale dello Stato, Invimit SGR), dando esecuzione alle disposizioni della legge di bilancio 2019. In particolare, il 10 luglio 2019 è stato emanato il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, di approvazione del piano di cessione di immobili pubblici da attuarsi negli anni 2019, 2020 e 2021, volto a conseguire introiti per un importo complessivo non inferiore, appunto, a 1,25 miliardi di euro. Nel Piano di cessione sono ricompresi: immobili di proprietà dello Stato, non utilizzati per finalità istituzionali, che sono stati individuati con decreto 28 giugno 2019 del Ministro dell'economia e delle finanze, su proposta dell'Agenzia del demanio; immobili di proprietà dello Stato in uso al Ministero della difesa, diverso dall'abitativo, non più necessari alle proprie finalità istituzionali e suscettibili di valorizzazione, individuati con decreto 14 giugno 2019 del Ministro della difesa, sentita l'Agenzia del demanio; immobili ad uso diverso da quello abitativo di proprietà degli Enti territoriali ed altre pubbliche amministrazioni, come definite ai sensi dell'art. 1, comma 2, del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, che i suddetti enti possono proporre ai fini dell'inserimento nel piano di cessione. Nel piano è compresa anche la creazione di uno o più fondi di investimento immobiliare ad *hoc*, promossi dal Ministro dell'economia e delle finanze, ai sensi dell'articolo 33, comma 8-ter, del decreto legge 6 luglio 2011, n. 98, gestiti da Invimit SGR S.p.A., la società di gestione del risparmio partecipata al 100 per cento dal MEF, ai quali apportare immobili pubblici, liberi o locati a privati, in vista della successiva vendita delle quote a una serie di investitori qualificati in corso di individuazione.

In termini di realizzazione, sempre secondo quanto riferito dal Dipartimento del tesoro, negli anni 2017 e 2018 il valore delle vendite di immobili pubblici è stato, rispettivamente, di 883 e 831 milioni di euro⁷⁴.

Il Ministero ha, altresì, aggiornato i dati relativi alle vendite nel triennio 2019-2021 coerentemente con il piano straordinario di dismissioni di immobili pubblici di cui alla citata Legge di bilancio 2019, che prevedeva vendite per 950 milioni di euro nel 2019 e per 150 milioni di euro per ciascuno degli anni 2020 e 2021. Tali previsioni sono state poi rimodulate nella NADEF 2019 e rideterminate in sede di approvazione della legge di bilancio 2020 in 100 milioni di euro nel 2019, 1 miliardo di euro nel 2020 e 150 milioni di euro nel 2021. Le previsioni complessive di vendita per il periodo 2019-2022, pertanto, secondo i dati forniti al Dipartimento dalla RGS/IGECOFIP nel febbraio 2020, ammontano a 890 milioni di euro per il 2019, a 1.750 milioni di euro per il 2020, 880 milioni di euro per il 2021 e 740 milioni di euro per il 2022⁷⁵, secondo il seguente schema:

TAVOLA 34

(milioni)

Dismissioni	2019	2020	2021	2022
- Amministrazioni Centrali	130	1.030	190	50
- Amministrazioni Locali	500	500	510	550
- Enti di Previdenza	260	220	180	140
Totale dismissioni	890	1.750	880	740

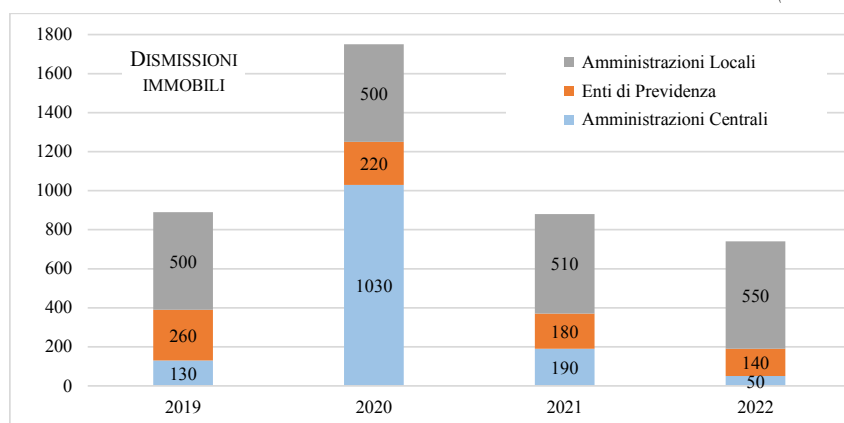
Fonte: Ministero dell'economia e delle finanze

⁷⁴ Fonte MEF basata su valori stimati ISTAT – ottobre 2019, confermati da RGS/IGECOFIP nel febbraio 2020⁷⁵ Fonte MEF basata su valori stimati ISTAT confermati da RGS/IGECOFIP nel febbraio 2020

LA GESTIONE DEL PATRIMONIO

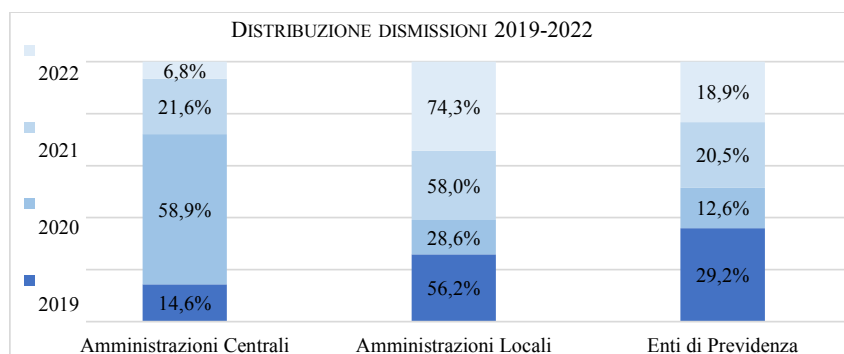
GRAFICO 7

(in milioni)



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Ministero dell'economia e delle finanze

GRAFICO 8



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Ministero dell'economia e delle finanze

Ancorché si tratti di informazioni basate su stime, anche nel 2019 il risultato ottenuto nel 2019 (890 milioni) risulterebbe, dunque, inferiore a quanto inizialmente previsto (950 milioni), ma comunque molto consistente. Le stime per il futuro, ritoccate al rialzo, prevederebbero introiti per un ammontare di quasi 4 miliardi nel quadriennio 2019-2022, ma sulla base dei precedenti, della circostanza che man mano che si procede alle dismissioni vengono messi in vendita fabbricati e terreni via via meno appetibili o da ristrutturare e, soprattutto, del generale rallentamento dell'economia provocato dall'emergenza sanitaria verificatasi nel 2020 a causa della diffusione del Coronavirus "Covid-19", tali previsioni rischiano di essere disattese, specie per l'anno in corso.

Per quanto riguarda l'attività dell'Agenzia del demanio⁷⁶, la stessa, nel 2019, si è incentrata principalmente sull'attuazione del Piano straordinario di dismissione degli immobili pubblici introdotto dal sopra citato art. 1, comma 422 e segg., della legge di bilancio. In particolare, l'Agenzia ha lavorato alla definizione di un portafoglio di immobili, potenzialmente proponibile

⁷⁶ In base all'art. 65, del d.lgs. n. 300 del 1999, ed all'art. 2 dello Statuto, all'Agenzia del demanio sono attribuiti i compiti relativi all'Amministrazione dei beni immobili dello Stato e, tra gli altri, le cartolarizzazioni di immobili pubblici, le dismissioni del patrimonio immobiliare pubblico ed il trasferimento a titolo gratuito agli Enti locali degli alloggi di edilizia residenziale pubblica.

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

per la vendita, prendendo in considerazione tutti i beni manovrabili di proprietà dello Stato gestiti⁷⁷. Si tratta di un elenco di 420 immobili per un controvalore complessivo di circa 420 milioni⁷⁸, proposto al MEF e successivamente allegato al decreto ministeriale del 28 giugno 2019, a cui ha fatto seguito il dPCM recante “*Approvazione del Piano di cessione di immobili pubblici, a norma dell’articolo 1, comma 422, della legge 30 dicembre 2018, n. 145*”.

Secondo quanto riferito dall’Agenzia, a tali immobili vanno ad aggiungersi ulteriori 1.200 beni (di valore unitario inferiore a 100.000 euro) per un controvalore complessivo di circa 39 milioni, da immettere sul mercato attraverso avvisi e bandi d’asta regionali, oltre che a trattativa diretta per le fattispecie contemplate dalla norma (es. quote indivise di beni)⁷⁹.

Il 18 luglio 2019 sono stati pubblicati⁸⁰ 3 bandi nazionali per un totale di 93 lotti, con un valore complessivo a base d’asta di circa 145 milioni, riferiti a 88 beni inseriti nel d.m. Per effetto di tali procedure sono stati aggiudicati 20 lotti per un importo complessivo di circa 26,3 milioni. Le strutture territoriali dell’Agenzia, dal canto loro, hanno pubblicato 41 bandi regionali per un totale di 1.191 beni, con un valore complessivo a base d’asta di circa 50,7 milioni, di cui 128 riferiti a beni inseriti nel d.m. Per effetto di dette procedure sono stati aggiudicati 267 beni per un importo complessivo di circa 14,3 milioni.

In totale, alla data del 31 dicembre 2019, l’Agenzia ha immesso sul mercato 1.651 beni per un valore complessivo di circa 209 milioni considerando sia i beni compresi nel suddetto portafoglio immobiliare (1.284 per un valore di circa 196 mln di euro), sia gli ulteriori beni successivamente individuati, sia beni venduti ai sensi di normative speciali. Va, tuttavia, sottolineato che tali somme non sono state ancora del tutto introitate dallo Stato. Infatti, l’Agenzia ha potuto attivarsi solo dopo l’emanazione dei citati provvedimenti (d.m. del 28.6.2019 e del dPCM del 10.7.2019) e la concomitanza con il periodo estivo, che ha reso necessario prevedere un tempo congruo di circa 3 mesi per l’apertura dei bandi di vendita, le tempistiche da rispettare per l’esercizio di eventuali diritti di prelazione ovvero per le verifiche sul possesso dei requisiti

⁷⁷ Dai beni potenzialmente proponibili per la vendita sono stati esclusi: gli immobili richiesti dagli Enti locali ai sensi del cd. federalismo culturale (art. 5, comma 5, del d.lgs. n. 85/2010); gli immobili interessati da piani di razionalizzazione di usi governativi; gli immobili già destinati ad utilizzi sociali (ONLUS, Associazioni, etc.) ovvero istituzionali da parte degli Enti Territoriali; gli immobili già interessati da accordi di valorizzazione e rifunzionalizzazione con Enti Territoriali, salvo i casi in cui questi ultimi hanno assentito alla dismissione; gli immobili per i quali sono state rilevate situazioni tecnico-amministrative ovvero di contesto territoriale particolarmente critiche da suggerire, per opportunità, la non inclusione dei beni nel piano di dismissione. Sono, invece, stati ricompresi nelle operazioni di dismissione circa 100 beni originariamente richiesti ai sensi del cd. federalismo demaniale (art. 56-bis del d.l. n. 69 del 21 giugno 2013) per i quali gli Enti territoriali non hanno deliberato la volontà di acquisirli nei termini fissati dalla legge di bilancio; di questi, 24 beni sono stati inseriti nell’elenco proposto per il d.m..

⁷⁸ Come riferito dall’Agenzia, “*Si tratta di un valore orientativo dal momento che per molti beni è da effettuare la stima anche in funzione di procedure di valorizzazione da concertare con gli Enti Locali*”.

⁷⁹ Al fine di contribuire al conseguimento degli obiettivi della legge di bilancio 2019, l’Agenzia ha messo in atto numerose attività. In data 10 maggio 2019 è stata sottoscritta una convenzione con il Consiglio Nazionale del Notariato per lo svolgimento delle procedure di vendita degli immobili attraverso la Rete Aste Notarili (RAN), sistema integrato per la gestione delle aste telematiche. Inoltre, sono state avviate interlocuzioni con gli Enti territoriali e con le Amministrazioni competenti al rilascio di pareri o nulla osta, per il superamento delle criticità di carattere tecnico ed amministrativo attinenti alla conformità catastale, edilizia ed urbanistica degli immobili. Il MIBAC ha, tuttavia, negato l’autorizzazione all’alienazione di Villa Bardini a Firenze, del valore di 18,4milioni, per la quale era già stato acquisito l’interesse all’acquisto da parte di un istituto di credito. Sono state, poi, avviate, sull’intero portafoglio considerato, tutte le attività tecniche ed amministrative prodromiche all’immissione dei beni sul mercato, quali, ad esempio, le regolarizzazioni edilizie ed urbanistiche, verifiche ambientali, gli accatastamenti, le APE, etc. Sono state altresì svolte le attività estimative volte a definire il più probabile valore di mercato. Infine, previa aggiudicazione di apposita gara MEPA, sono stati affidati i servizi per la promozione dei beni di particolare pregio, consistenti nella realizzazione di servizi fotografici, riprese video anche con l’ausilio di droni e *virtual tour*. Tali materiali sono stati utilizzati per realizzare una campagna promozionale e di marketing sia attraverso un catalogo multimediale da veicolare su portale web, social network e siti specializzati, sia per l’organizzazione di eventi e *workshop*.

⁸⁰ Attraverso la piattaforma del Consiglio Nazionale del Notariato.

LA GESTIONE DEL PATRIMONIO

morali dell'aggiudicatario, hanno comportato che solo per alcuni lotti si è addivenuti alla stipula degli atti ed al relativo incasso del prezzo di vendita nel 2019⁸¹.

Nel 2019, essendo stata data priorità al piano di dismissione in argomento, l'Agenzia non ha finalizzato le attività connesse alle operazioni di vendita straordinaria ai sensi dell'art. 11 *quinquies* del d.l. n. 203/2005, convertito con modificazioni dalla legge n. 248/2005⁸². Peraltro, al fine di dare nuovo impulso al programma straordinario di dismissioni previsto dalla Legge di Bilancio 2019, a seguito delle indicazioni ricevute dal Ministero, l'Agenzia del demanio ha avviato le interlocuzioni con la Società Cassa Depositi e Prestiti (CDP) volte ad individuare un ulteriore portafoglio di immobili da dismettere nel 2020.

I risultati del 2019, almeno per quanto operato dall'Agenzia del demanio con riferimento ai beni di proprietà statale, non sembrerebbero dunque confermare le previsioni. Del resto, anche negli anni precedenti i risultati del settore statale non sono stati particolarmente significativi. Come evidenziato anche nella relazione dello scorso anno, il patrimonio immobiliare dello Stato è caratterizzato da una maggior rigidità degli asset, poiché la maggior parte dei fabbricati sono utilizzati dalle stesse pubbliche amministrazioni (77 per cento), mentre gli altri (23 per cento) non sono generalmente in condizioni ottimali, sono in ristrutturazione o sono concessi in uso ad altri soggetti.

4.3.2. Altre iniziative finalizzate alla valorizzazione ed alla dismissione degli immobili

Con riferimento alla parte relativa agli immobili del Progetto del Dipartimento del Tesoro denominato *Patrimonio della PA: Immobili, Concessioni e Partecipazioni*, nel mese di maggio 2019 è stata portata a conclusione la rilevazione dei dati riferiti al 31 dicembre 2017, cui è seguita una fase di analisi e riscontro in particolare grazie all'implementazione del servizio di interoperabilità con gli archivi del catasto, sviluppato in collaborazione con l'Agenzia delle entrate - che consente la verifica di validità degli identificativi catastali (limitatamente al catasto ordinario) inseriti a sistema. Hanno effettuato la comunicazione dei dati 8.674 Amministrazioni, in aumento rispetto alle 8.525 Amministrazioni che avevano risposto al censimento precedente. L'incremento è stato determinato prevalentemente dalla maggiore partecipazione dei Comuni di più piccole dimensioni. Il tasso di adempimento si è attestato complessivamente intorno all'81 per cento. Il censimento precedente aveva portato a una stima di valore che raggiungeva quasi i 283 miliardi, effettuata su 974.746 immobili, di cui l'80 per cento di proprietà delle Amministrazioni locali⁸³, il 17 per cento di proprietà delle Amministrazioni centrali e il 3 per cento di proprietà degli enti di previdenza⁸⁴.

⁸¹ L'Agenzia in proposito ha segnalato che per uno degli immobili più significativi del portafoglio, l'ex Convento San Salvador in Venezia (stimato in circa 28 mln di euro), dopo la pubblicazione del bando di vendita è intervenuto un ricorso amministrativo da parte del conduttore che, una volta reso noto, potrebbe aver costituito una concausa dell'assenza di offerte per l'acquisto del bene.

⁸² I risultati delle vendite effettuate sulla base di quanto previsto dall'art. 11 *quinquies* del d.l. n. 203 del 2005 avvalendosi anche della Cassa Depositi e Prestiti non sono finora stati particolarmente brillanti. Anche nel 2018 l'Agenzia non aveva effettuato dismissioni ai sensi della norma citata e nel 2017 erano state effettuate operazioni di vendita straordinaria di immobili per un ammontare di soli 20 milioni circa. Si ricorderà che nel 2017 il MEF aveva dato avvio all'operazione di vendita straordinaria di immobili pubblici, ai sensi della norma in parola, indicando la Cassa Depositi e Prestiti S.p.A. (CDP) come l'interlocutore dell'Agenzia del demanio per la realizzazione di tale iniziativa.

⁸³ Si tratta di Regioni, Comuni, Province, Università ed enti non rientranti nel cosiddetto perimetro ISTAT ("non SI3"). In particolare, il 49 per cento dei fabbricati risulta di proprietà dei Comuni e il 6 per cento di enti "non SI3".

⁸⁴ Dal modello di stima attualmente pubblicato sul sito del Dipartimento del tesoro sulla base di dati rilevati nel 2015 si rileva, inoltre, che la base dati utilizzata per l'analisi è costituita da circa 1 milione di *record* (più precisamente risultano essere state censite 998.937 unità catastali immobili), corrispondenti a quasi 350 milioni di metri quadrati di superfici di fabbricati, l'80 per cento dei quali di proprietà delle Amministrazioni locali. Dal punto di vista della natura giuridica 37 milioni di metri quadrati (11 per cento del totale) sono riconducibili a beni demaniali; 212 milioni di metri quadrati (61 per cento) appartengono al patrimonio indisponibile, 86 milioni di metri quadrati (25 per cento) al patrimonio disponibile.

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

Nel corso del 2019, inoltre, il Dipartimento ha proceduto all'adeguamento dell'applicativo *Immobili*⁸⁵, affinando ulteriormente il servizio di interoperabilità con gli archivi del Catasto, mentre le informazioni richieste e le modalità di comunicazione non sono cambiate rispetto alla rilevazione precedente. Il 23 settembre 2019, è stata avviata (ed è attualmente in corso) la rilevazione dei beni immobili pubblici riferiti al 31 dicembre 2018.

4.3.3. Invimit SGR S.p.A.

Per quanto riguarda l'attività della Invimit SGR S.p.A.⁸⁶, come riferito nella relazione dello scorso anno, cui si fa rinvio per le informazioni di dettaglio, la Società attualmente gestisce principalmente il Fondo di Fondi denominato i3-Core e otto Fondi diretti - oltre al fondo i3-Dante. Si tratta, in particolare, dei fondi denominati i3-INAIL, i3-Regione Lazio, i3-Università, i3-Sviluppo Italia Comparti 8-ter e Comparto 8-quater, i3-INPS, i3-Silver, i3-Valore Italia (non ancora operativo), i3-Patrimonio Italia. I citati fondi diretti, ad esclusione del fondo i3-Patrimonio Italia, sono stati promossi dal MEF allo scopo di conseguire la riduzione del debito pubblico attraverso l'utilizzo delle risorse derivanti dalla cessione delle quote ovvero dal flusso di proventi/rimborsi conseguiti in relazione al processo di dismissione degli immobili. I proventi generati dalla vendita delle quote di fondi Invimit, difatti, possono di regola essere contabilizzati ai fini della riduzione dell'indebitamento netto solo negli anni in cui tali vendite saranno realizzate.

La tavola che segue da conto delle variazioni di valore degli immobili conferiti ai vari fondi.

TAVOLA 35
(migliaia)

AUM €/000	2017	2018	stima 31.12.2019
i3 INAIL	108.876	107.893	108.214
i3 INPS	226.584	326.777	493.832
i3 Regione Lazio	195.274	254.283	254.253
i3 Università	76.165	75.883	74.670
i3 Patrimonio Italia	414.080	506.439	505.859
i3 Sviluppo Italia 8 quater	79.200	80.847	82.444
i3 Sviluppo Italia 8 ter	63.675	64.010	67.754
i3 Valore Italia	500	10.785	10.417
i3 Silver	-	17.392	23.411
Totale Fondi immobiliari	1.164.354	1.444.309	1.620.854
Totale Fondo di Fondi	46.022	9.489	17.305
Totale	1.210.376	1.453.798	1.638.159

Fonte: Ministero dell'economia e delle finanze

⁸⁵ L'applicativo "Immobili" è finalizzato alla raccolta dei dati che le amministrazioni sono tenute a fornire ai sensi dell'art. 2, comma 222, della legge 191/2009.

⁸⁶ La società «Investimenti Immobiliari Italiani Società di Gestione del Risparmio Società per Azioni» è stata istituita con d.m. 19 marzo 2013, ai sensi dell'art. 33, comma 1 del d.l. 6 luglio 2011, 98 (convertito dalla l. 15 luglio 2011, n. 111). Oggetto della S.G.R. è la valorizzazione e la dismissione del patrimonio immobiliare pubblico, attraverso l'istituzione, l'organizzazione e la gestione di fondi comuni di investimento chiusi immobiliari, così come previsto dagli artt. 33 e 33-bis del d.l. 98/2011. L'Invimit, operativa dal maggio 2013, è stata autorizzata alla prestazione del servizio di gestione collettiva del risparmio, ai sensi dell'art. 34 del d.lgs. n. 58/1998, è iscritta all'Albo delle società di gestione di portafogli collettivi di cui all'art. 35, comma 1 dello stesso decreto con provvedimento della Banca d'Italia dell'8 ottobre 2013, n. 305.

LA GESTIONE DEL PATRIMONIO

Come è possibile rilevare al 31 dicembre 2019, Invimit aveva sviluppato un totale di *Assets Under Management* di circa 1,6 miliardi di euro⁸⁷. Il portafoglio complessivo conta circa 310 immobili, prevalentemente localizzati nel Centro-Nord Italia con una tipologia di utilizzo bilanciata tra le diverse destinazioni d'uso. Le masse gestite della SGR sono cresciute del 35 per cento rispetto al 2017 con effetti incrementali sul fatturato (circa 30 per cento).

Con riferimento agli obiettivi contenuti nella legge di bilancio 2019, il Piano straordinario di cessione immobili pubblici ha previsto, tra l'altro, l'attivazione di procedure di dismissione diretta, sia a investitori istituzionali che alla clientela *retail*, di immobili pubblici facenti parte dei fondi immobiliari gestiti dalla SGR. A tal fine, con d.m. del 20 agosto 2019, è stato istituito il già citato Fondo di Investimento immobiliare multi-comparto di tipo chiuso, denominato Fondo i3-Dante e, più di recente, sono state avviate le attività propedeutiche alla procedura di commercializzazione, all'interno dello stesso Fondo, delle quote del comparto "*Convivio*", al quale saranno apportati specifici beni immobili attualmente detenuti da altri fondi gestiti dalla stessa Invimit e, in particolare, quelli partecipati dagli Enti previdenziali. La commercializzazione delle quote dovrebbe essere avviata entro il primo semestre del 2020 per un importo di circa 250 milioni⁸⁸.

Nell'ambito della strutturazione del processo di dismissione, la SGR ha, inoltre, posto in essere una serie di attività che hanno consentito di semplificare le procedure di cessione ai privati degli immobili conferiti ai fondi e ampliare, in tal modo, la platea dei potenziali acquirenti. Grazie a questa semplificazione, si è potuto procedere all'aggiudicazione di 63 unità immobiliari per un controvalore di circa 17,3 milioni, di cui circa 13 milioni di euro già rogati nel corso dell'esercizio 2019. Benché si intravedano risultati concreti, in rapporto al valore degli immobili conferiti le vendite risultano sempre molto più contenute e anche inferiori allo scorso anno, quando erano state realizzate dismissioni per circa 21,7 milioni. Persiste dunque un non trascurabile divario tra valore del portafoglio, previsioni di vendita e quanto effettivamente realizzato⁸⁹.

4.3.4. Ministero della difesa

Anche nel 2019 il Ministero della difesa si è attivato per razionalizzare il proprio patrimonio immobiliare. In particolare, è stato assegnato al Capo del IV Reparto, nell'ambito dell'Obiettivo Strategico - OBS 008 - deputato alla razionalizzazione del patrimonio infrastrutturale della Difesa, l'Obiettivo Operativo OB 05 "*Approvazione di un piano strategico di razionalizzazione del patrimonio infrastrutturale*". Il Piano ha sia l'obiettivo di ridimensionare ulteriormente il numero degli immobili - ottimizzando anche gli spazi disponibili - con l'accorpamento presso un'unica sede di più Enti, sia quello di ammodernare le infrastrutture che rimarranno in uso al Dicastero.

Dopo aver escluso strutture già inserite in altri programmi di dismissione (c.d. federalismo demaniale, protocolli d'intesa, valorizzazione tramite Società Difesa Servizi, cessione ad altre Amministrazioni dello Stato per ridurre i fitti passivi), strutture non attive (opere difensive, fortificazioni permanenti), aree addestrative, strade militari e installazioni in uso ad altri Dicasteri, è stato individuato un totale di n. 331 immobili/porzioni di immobili alienabili, dei quali n. 225 che potrebbero essere prontamente dismessi e n. 106 da dismettere previa ricollocazione di

⁸⁷ Sulla base delle valutazioni effettuate da esperti indipendenti sugli immobili in gestione.

⁸⁸ In particolare, l'operazione prevede l'apporto al Fondo i3-Dante – comparto Convivio (fondo *target*) di un portafoglio di immobili selezionati nell'ambito degli *asset* di proprietà degli altri fondi gestiti dalla SGR, condizionato alla coeva cessione delle quote ad investitori privati. La selezione è funzionale alla creazione di un portafoglio di immobili appetibili per i potenziali investitori.

⁸⁹ Si rammenta che nel 2017 non risultavano essere state effettuate vendite da parte dei Fondi e che nel DEF 2018 erano state previste, con riferimento allo stesso anno, vendite per circa 126 milioni contro i 21,7 milioni effettivamente introitati.

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

funzioni residuali per le quali sono attualmente utilizzati⁹⁰. In tale contesto il Ministero ha, tra l'altro, dismesso definitivamente n. 40 immobili/aliquote di compendi del patrimonio infrastrutturale non residenziale conferendoli all' Agenzia del demanio, mentre per quanto riguarda gli immobili residenziali sono stati realizzati introiti per quasi 7 milioni.

In merito all'alienazione degli alloggi di servizio del Ministero della difesa non più utili ai fini istituzionali (art. 306 del d.lgs. 66/2010) la Direzione dei lavori e del demanio, ufficio Generale dismissioni Immobili, ha precisato che si sta provvedendo all'alienazione di 2.818 alloggi⁹¹, per i quali sono stati sottoscritti i rogiti di 1.164 unità abitative per le quali si prevede di realizzare un introito complessivo di 172,9 milioni in circa sette anni⁹².

Peraltro, al fine di sostenere l'attività di valorizzazione del patrimonio immobiliare della Difesa il recentissimo "decreto rilancio" (d.l. 19 maggio 2020, n. 34 recante "*Misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da Covid-19*"), ha previsto all'art. 164, comma 2⁹³, la possibilità per il Ministero, nel caso di gare andate deserte, di alienare anche "in blocco" unità immobiliari libere del proprio patrimonio alloggiativo⁹⁴, senza il riconoscimento del diritto di preferenza per il personale militare e civile della stessa Amministrazione. Inoltre, il comma 3, ad integrazione dell'art. 3-ter, comma 13, del d.l. n. 351/2001, convertito con modificazioni dalla legge n. 410/2001, ha stabilito che le locazioni e le concessioni di immobili militari, in considerazione della loro specificità, sono assegnate dal Ministero per un periodo di tempo commisurato al raggiungimento del relativo equilibrio finanziario e, comunque, non eccedente i 50 anni, e che per le stesse può essere riconosciuta, entro il medesimo limite temporale, la costituzione di un diritto di superficie, ai sensi dell'art. 952 cod. civ.

4.3.5. Valorizzazione del patrimonio immobiliare gestito dall'Agenzia del demanio

Con particolare riferimento alle concessioni di valorizzazione dei beni immobili di proprietà dello Stato, previste dall'art. 3 bis del d.l. n. 351 del 2001⁹⁵, come modificato dall'art. 3, comma 14, della legge n. 135/2012⁹⁶, l'Agenzia del demanio ha comunicato che nell'esercizio 2019 sono stati contrattualizzati 3 immobili⁹⁷, mentre in materia di valorizzazioni urbanistiche è stato concluso l'iter di variante per 4 immobili⁹⁸. Parallelamente, nel contesto del Piano straordinario di dismissioni di cui ai paragrafi precedenti sono stati individuati 65 immobili suscettibili di variante, che a seguito di approfondimenti, si sono ridotti a 59 alla fine del 2019. Complessivamente, dunque, i risultati ottenuti nel 2019 appaiono più modesti rispetto a quelli degli anni precedenti, che comunque non erano stati particolarmente brillanti, atteso che, come comunicato dall'Agenzia in occasione della relazione dello scorso anno, in questo settore si incontrano difficoltà crescenti soprattutto a causa della complessità normativa relativa alla

⁹⁰ I costi delle ricollocazioni, ad oggi, secondo il Ministero ammontano a circa 600 milioni, che potrebbero trovare copertura finanziaria tra i fondi d'investimento previsti dalle leggi di stabilità.

⁹¹ Dei 3.022 alloggi inizialmente individuati con decreto 14/2/5/2010 del 22.11.2010, ne sono stati espunti 209 ed ulteriori 37 sono di prossima espunzione, a fronte di un'integrazione di 42 alloggi. Residuano dunque 2.818 alloggi da porre in vendita.

⁹² 685 atti di compravendita si riferiscono ad immobili occupati dai concessionari che hanno esercitato il diritto di prelazione all'acquisto della piena proprietà; 479 atti di compravendita sono invece relativi ad alloggi alienati tramite procedure d'asta. Attualmente risultano ancora da alienare 1.654 unità abitative, di cui 489 occupate da concessionari e 1.165 libere.

⁹³ Che aggiunge un comma 5 bis all'art. 306 del d.lgs. n. 66/2010.

⁹⁴ Più esattamente si prevede "*la dismissione unitaria di più immobili liberi inseriti in un unico fabbricato ovvero comprensorio abitativo*".

⁹⁵ Convertito con modificazioni dalla legge 23 novembre 2001 n. 410.

⁹⁶ Convertito con modificazioni dalla legge 7 agosto 2012 n. 135.

⁹⁷ Venezia-Pellestrina (VE), Ex Batteria Marco Polo in (concessione per 33 anni con un canone di 10.000 euro l'anno); Lido di Venezia (VE), ex Caserma GdF Alberoni (in concessione per 50 anni con un canone di 30.000 euro l'anno); Valeggio sul Mincio (VI), ex Stazione di Salionze (in concessione per 35 anni con un canone di 6.000 euro l'anno).

⁹⁸ Complesso immobiliare ex Casa mandamentale, San Valentino in Abruzzo Citeriore (PE); ex Caserma Lamarmora, Tarvisio (UD); ex Caserma GdF, Pontebba (UD); ex Poligono di tiro a segno, Arzignano (VI).

LA GESTIONE DEL PATRIMONIO

valorizzazione degli immobili pubblici: demaniale, urbanistica edilizia, dei contratti pubblici, di tutela storico - architettonica e paesaggistica. Gli importi delle concessioni stipulate nel 2019 non sono molto rilevanti. Solo per l'ex Caserma della Guardia di finanza "Alberoni" ubicata nel Lido di Venezia si registra un canone annuo di 30.000 euro per una concessione della durata di 50 anni. L'iniziativa, di per sé interessante, poiché consentirebbe di risanare una parte del patrimonio immobiliare pubblico esposta ad un forte rischio di degrado e abbandono, sembrerebbe avere perso di slancio con poche prospettive per il futuro, salvo che i numerosi vincoli e passaggi burocratici non vengano in avvenire ridimensionati o, quantomeno, semplificati.

4.4. Attività di razionalizzazione degli spazi delle Amministrazioni dello Stato

L'Agenzia del demanio sta proseguendo nell'attuazione del Piano di razionalizzazione degli spazi delle Amministrazioni dello Stato, come ampiamente riferito nelle relazioni degli anni scorsi. I Piani di razionalizzazione riferiti al periodo 2020-2029 consentirebbero, a detta della stessa Agenzia, un risparmio del 47 per cento della quota aggredibile (cioè al netto della spesa sostenuta per gli immobili esclusi dalla norma perché adibiti a presidi territoriali di pubblica sicurezza, destinati al pubblico soccorso o a strutture penitenziarie⁹⁹) rispetto al valore registrato nel 2014¹⁰⁰.

L'Agenzia, ancora una volta, ha segnalato come il progredire del Piano sia fortemente condizionato dalla necessità di realizzare lavori di ristrutturazione degli immobili e dalla disponibilità di adeguate, e peraltro ingenti, risorse finanziarie, nonché dai tempi richiesti dalla normativa vigente in tema di appalti pubblici. Per tale ragione il completamento di alcuni degli

⁹⁹ Sono escluse dall'applicazione del d.l. n. 66/2014 alcune tipologie di beni come quelli conferiti a Fondi immobiliari pubblici, i presidi territoriali di pubblica sicurezza o destinati al pubblico soccorso ovvero adibiti a strutture penitenziarie. Sono, inoltre, esclusi dall'applicazione della normativa in tema di razionalizzazione degli spazi e sono quindi fuori dai piani di razionalizzazione e dal calcolo dei risparmi che ne conseguono, gli Organi di rilevanza costituzionale, l'ISTAT, i TAR e gli Uffici giudiziari. Questi, tuttavia, hanno ugualmente avviato operazioni di razionalizzazione degli immobili che risultano essere particolarmente rilevanti per quanto riguarda gli Uffici giudiziari su tutto il territorio nazionale.

¹⁰⁰ L'art. 24 del d.l. n. 66 del 2014 ha imposto l'adozione di un piano di razionalizzazione nazionale da presentare all'Agenzia del demanio per assicurare, oltre al rispetto del rapporto mq/addetto, la migliore utilizzazione (anche in condivisione) degli immobili pubblici disponibili, soprattutto attraverso "... il rilascio di immobili condotti in locazione passiva, al fine di garantire, per ciascuna amministrazione, dal 2016, una riduzione, con riferimento ai valori registrati nel 2014, non inferiore al 50 per cento in termini di spesa per locazioni passive e non inferiore al 30 per cento in termini di spazi utilizzati negli immobili dello Stato." Ove il piano non fosse stato presentato o non fosse in linea con gli obiettivi fissati dalla medesima disposizione il Ministero dell'economia e delle finanze effettua una corrispondente riduzione sui capitoli relativi alle spese correnti per l'acquisto di beni e servizi dell'amministrazione inadempiente.

L'art. 2, comma 222, legge n. 191/2009, più volte oggetto di modifica normativa, aveva già dato avvio all'attività di razionalizzazione degli spazi delle Amministrazioni dello Stato, attribuendo, tra l'altro, all'Agenzia del demanio il compito di elaborare appositi piani di razionalizzazione degli immobili a vario titolo utilizzati dalle Amministrazioni, con l'obiettivo di assicurare sia soluzioni logistico-funzionali adeguate alle esigenze degli uffici, sia di contenimento della spesa.

Le Amministrazioni dello Stato hanno l'obbligo di comunicare all'Agenzia a decorrere dal 1° gennaio 2010 ed entro il 31 gennaio di ciascun anno la previsione triennale del loro fabbisogno di spazio allocativo; le superfici occupate non più necessarie. L'Agenzia del demanio accerta l'esistenza di immobili da assegnare in uso fra quelli di proprietà dello Stato ovvero trasferiti ai fondi comuni d'investimento immobiliare di cui all'art. 4 del d.l. n. 351 del 2001; verifica la congruità del canone degli immobili di proprietà di terzi, individuati dalle predette Amministrazioni tramite indagini di mercato (le Amministrazioni hanno l'obbligo di scegliere soluzioni allocative economicamente più vantaggiose per l'Erario valutando la possibilità di decentrare gli uffici); rilascia alle Amministrazioni il nulla osta alla stipula dei contratti di locazione ovvero al rinnovo di quelli in scadenza.

Le norme in questione, pur non ignorando le esigenze funzionali degli uffici pubblici, che, in quanto compatibili con le esigenze di risparmio, debbono essere soddisfatte, conferiscono una marcata priorità agli obiettivi di contenimento e riduzione della spesa. Conseguentemente affidano all'Agenzia del demanio il compito di elaborare e attuare, in stretto contatto con le amministrazioni dello Stato, piani di razionalizzazione, soprattutto ad oggetto gli immobili in locazione passiva che, a tendere, debbono essere dismessi in favore di immobili di proprietà dello Stato o di locazioni meno onerose, avendo come riferimento i valori, in termini di spazio e di ammontare dei canoni, esistenti nel 2014, che costituiscono quindi il parametro in base al quale valutare il raggiungimento degli obiettivi di risparmio fissati dalla legge.

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

interventi inclusi nel Piano si colloca oltre il sessennio. Peraltro, alcune operazioni, ad oggi, sono in tutto o in parte ancora prive di finanziamento. L’Agenzia ha pertanto deciso di dare priorità a quegli interventi edilizi che consentiranno di allocare le Amministrazioni che hanno sede negli stabili conferiti ai Fondi immobiliari; scelta resa necessaria dalle prossime scadenze nel 2022 e 2023 dei contratti FIP/FP1¹⁰¹.

4.4.1. Locazioni passive

Per quanto riguarda nello specifico la riduzione degli oneri sostenuti dallo Stato per le locazioni passive, come evidenziato nella relazione dell’Agenzia del demanio e sintetizzato nella tavola che segue, il Piano di razionalizzazione delle sedi ha consentito di conseguire nel 2019 un risparmio di circa 14,4 milioni, dato tuttavia inferiore a quello degli ultimi due anni (15,5 milioni nel 2018; 21 milioni nel 2017)¹⁰².

TAVOLA 36

RISPARMI CONSEGUITI NEL 2019 DISTINTI PER AMMINISTRAZIONE

<i>(in euro)</i>	
Amministrazioni	Risparmi
MEF	6.141.713,08
MINT	5.612.474,60
Min. Giustizia	1.294.288,44
Avvocatura dello Stato	283.190,96
MPAF	228.450,46
MLPS	245.153,38
MIBACT	197.224,99
Min. Difesa	178.000,00
PCM	84.871,32
ISTAT	51.425,00
Consiglio di Stato/TAR	40.172,36
Min. Salute	36.366,67
MIT	4.547,50
Totale	14.397.878,76

Fonte: Agenzia del demanio

Si conferma, dunque, una intrinseca difficoltà di concretizzazione dell’obiettivo, che si traduce nel sempre più evidente slittamento nel tempo del risultato finale calcolato sull’ammontare della spesa per canoni di locazione “aggredibile” relativa al 2014. Infatti, l’orizzonte per la conclusione del Piano, inizialmente ipotizzata per il 2020 e poi collocata a fine 2028 si sposta ancora fino al termine del 2029, quando è previsto un risparmio complessivo di circa 105 milioni per la quota “aggredibile” e di circa 101 milioni per la quota “presidi”, allorché il legislatore aveva immaginato di poter conseguire tali risparmi entro il triennio 2014-2016

¹⁰¹ La realizzazione dell’obiettivo richiede l’accorta e coordinata utilizzazione di vari strumenti, a partire dall’assegnazione di immobili demaniali, se disponibili, o appartenenti ai fondi immobili pubblici, fino all’acquisto di immobili da parte dello Stato, alle permutate, alla gestione delle manutenzioni.

¹⁰² L’Amministrazione che ha conseguito i risparmi più consistenti è il MEF anche nel 2019 con oltre 6 milioni, imputabili quasi interamente alle Agenzie fiscali e alla Guardia di Finanza, anche se il Ministero ha risolto questioni trascinate da lungo tempo, come quella della sede degli uffici centrali DAG ed RGS di Latina. Segue anche questa volta il Ministero dell’interno che ha incrementato in modo consistente i risparmi che hanno raggiunto un ammontare di oltre 5,6 milioni nel 2019, contro i quasi 3,6 milioni del 2018, ancora una volta da attribuire soprattutto alla razionalizzazione di sedi dell’Arma dei Carabinieri e della Polizia di Stato. Significativa anche la riduzione dei costi ottenuta dal Ministero della giustizia, pari a circa 1,3 milioni.

LA GESTIONE DEL PATRIMONIO

(stabilendo corrispondenti tagli di spesa – che non risultano essere stati applicati - a carico delle amministrazioni inadempienti nel caso di mancato raggiungimento dell'obiettivo¹⁰³).

Sussistono, ormai, elementi sufficienti per poter dire che le aspettative del legislatore si sono rivelate ottimistiche rispetto all'entità dei risparmi annualmente conseguibili (oltretutto stimati sul molto più consistente ammontare degli stanziamenti di bilancio per canoni di locazione vigenti nel 2014), e che i provvedimenti adottati si sono rivelati poco incisivi a fronte dell'esigenza di ottenere una rapida riduzione della spesa pubblica.

Il legislatore, per altri versi, non ha trascurato il tema della riduzione della spesa per locazioni passive ed è di recente intervenuto con l'art. 43 del d.l. 26 ottobre 2019, n.124, recante *Disposizioni urgenti in materia fiscale e per esigenze indifferibili* (c.d. decreto fiscale), convertito con modificazioni dalla legge n. 157/2019, che mira a conseguire ulteriori risparmi di spesa attraverso la rinegoziazione dei contratti di locazione passiva di immobili di proprietà privata utilizzati dalle Amministrazioni dello Stato¹⁰⁴. Le procedure sono attualmente in itinere. L'Agenzia del demanio ha provveduto a predisporre apposite linee guida per le Amministrazioni e sono attualmente in corso le attività di calcolo dei nuovi canoni relativi alle occupazioni per le quali le Amministrazioni medesime hanno comunicato la volontà di procedere alla rinegoziazione dei contratti. Tuttavia, non sono ancora quantificabili i risparmi che potranno essere conseguiti, considerata anche la libera decisione dei privati proprietari di accettare o meno la proposta di ricontrattazione del canone¹⁰⁵.

La tavola successiva, rielaborata sulla base delle informazioni fornite dall'Agenzia del demanio, sintetizza le previsioni di risparmio, sia in termini percentuali che assoluti, che potranno essere conseguiti al termine del decennio 2020-2029 in raffronto con la situazione di partenza, riferita al 2014.

¹⁰³ Il d.l. 66 del 2014 ha introdotto il comma 222-*quater* all'art. 2 della legge 191 del 2009, in base al quale le Amministrazioni pubbliche, entro il 30 giugno 2015, hanno predisposto un (nuovo) piano di razionalizzazione nazionale per assicurare, oltre al rispetto del parametro metri quadrati per addetto (art. 2, comma 222-*bis*), "...un complessivo efficientamento della presenza territoriale, attraverso l'utilizzo degli immobili pubblici disponibili o di parte di essi, anche in condivisione con altre Amministrazioni pubbliche, compresi quelli di proprietà degli Enti pubblici, e il rilascio di immobili condotti in locazione passiva in modo da garantire per ciascuna Amministrazione, dal 2016, una riduzione, con riferimento ai valori registrati nel 2014, non inferiore al 50 per cento in termini di spesa per locazioni passive e non inferiore al 30 per cento in termini di spazi utilizzati negli immobili dello Stato...". La verifica di detto piano di razionalizzazione in termini di efficacia e congruità con gli obiettivi di riduzione della spesa è affidata all'Agenzia del demanio e alla Ragioneria Generale dello Stato.

¹⁰⁴ La disposizione in parola va ad aggiungersi ad altre norme di contenimento della spesa pubblica per canoni di locazione passiva. In questa sede, in particolare, si prevede che le Amministrazioni dello Stato di cui all'art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 165/2001, incluse la Presidenza del Consiglio dei ministri e le agenzie, anche fiscali compresa l'Agenzia del demanio, nonché gli organi di rilevanza costituzionale, laddove lo ritengano conveniente, possono richiedere alla proprietà degli immobili locati – entro il termine di 150 giorni dalla entrata in vigore della legge n. 160/2019- la rinegoziazione dei contratti vigenti alla data di entrata in vigore della legge medesima. Le predette Amministrazioni, dopo aver verificato con l'Agenzia del demanio, a cui forniscono tutta la necessaria documentazione, la convenienza, anche economica, alla rinegoziazione possono proporre alla proprietà, entro il suddetto termine, la stipula di un nuovo contratto di locazione della durata di anni nove a fronte di un canone annuo commisurato al valore minimo locativo fissato dall'Osservatorio del mercato immobiliare (OMI) ridotto del 15 per cento.

Qualora la proprietà, entro 30 giorni dal ricevimento della proposta, comunichi la volontà di accettarla, l'Amministrazione interessata ne darà comunicazione all'Agenzia del demanio ai fini del rilascio del nulla osta alla stipula in base alle disposizioni di cui all'art. 2, commi 2222 e seguenti, della legge n. 191/2009, per quanto compatibili. In caso di mancata accettazione della proprietà il contratto di locazione in essere resta in vigore fino alla naturale scadenza.

Le suddette previsioni si applicano anche per i contratti di locazione già scaduti alla data di entrata in vigore della norma e agli immobili conferiti ai Fondi FIP e Patrimonio Uno, i cui contratti andranno a scadenza nel 2022/2023.

¹⁰⁵ Sul tema della rinegoziazione dei contratti per gli immobili conferiti ai Fondi FIP/FP1, per i quali l'Agenzia del demanio svolge il ruolo di conduttore unico, sono in corso interlocuzioni tra la stessa Agenzia e il Dipartimento del tesoro del MEF- che ha richiesto anche il coinvolgimento dell'Avvocatura dello Stato- tenuto conto delle clausole (spesso particolarmente onerose per la PA) contenute nei contratti a suo tempo stipulati con i due Fondi nell'ambito di una più ampia e complessa operazione finanziaria e a fronte di uno scenario immobiliare notevolmente diverso da quello attuale.

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

TAVOLA 37

PREVISIONI RISPARMI 2020-2029

AMMINISTRAZIONE CENTRALE (dati presenti nei dati forniti RGS)	AMMINISTRAZIONI STATALI	SPESA PER LOCAZIONI PASSIVE 31.12.2014			PIANI DI RAZIONALIZZAZIONE 2020-2029			per cento RAGGIUNGIMENTO OBIETTIVO "QUOTA AGGREDIBILE"		per cento RAGGIUNGIMENTO OBIETTIVO "QUOTA PRESIDI"	
		CANONI (SU BASE ANNUALI) DEI CONTRATTI DI LOCAZIONE PASSIVE VIGENTI AL 31/12/2014	CANONI LOCAZIONI PASSIVE (di merito dei presidi) Fonte Portale PA-RATIO	CANONI LOCAZIONI PASSIVE (di merito dei presidi) Fonte Portale PA-RATIO	RISPARMI TOTALI CONSEGUIBILI (2020-2029)	RISPARMI CONSEGUIBILI (2020-2029) QUOTA PRESIDI	RISPARMI CONSEGUIBILI (2020-2029) QUOTA AGGREDIBILE	RISPARMIO TOTALE (CONSEGUIBILI) AGGREDIBILE AL 2027	TARGET QUOTA AGGREDIBILE AL 2027	RISPARMIO TOTALE (CONSEGUIBILI) ESCLUSIVA QUOTA PRESIDI AL 2027	TARGET QUOTA PRESIDI AL 2027
		Fonte Portale PA (5)	QUOTA AGGREDIBILE	QUOTA PRESIDI							
AVVOCATURA DELLO STATO	Avvocatura dello Stato	2.211.184,87	2.211.184,87		482.312,61		482.312,61	1.240.310,11	56,09	0,00	
MEF	Sedi centrali, Sedi Commissioni Tributarie Territoriali e Sedi Ragionerie Territoriali	35.024.929,41	35.024.929,41		7.101.082,06		7.101.082,06	20.429.490,05	58,33	0,00	
	Guardia di Finanza	32.564.865,91		32.564.865,91	4.571.509,99		4.571.509,99	0,00		5.712.577,61	17,54
AGENZIA FISCALE	Agenzia delle Entrate	89.323.943,00	89.323.943,00		21.148.503,93		21.148.503,93	37.656.585,53	42,16	0,00	
AGENZIA FISCALE	Aams - Dogane	14.495.439,62	10.162.404,54	4.333.035,08	3.161.267,05	159.276,88	3.001.990,17	5.453.788,79	53,67	933.850,46	21,55
	Sedi Centrali	5.713.869,38		5.713.869,38	1.160.250,00	1.160.250,00	0,00	0,00		2.206.376,13	38,61
	Prefetture	33.833.455,04		33.833.455,04	5.514.003,75	5.514.003,75	0,00	0,00		11.898.157,41	35,17
MINISTERO DELL'INTERNO	Polizia e Questura, N.O.P.	129.264.798,71		129.264.798,71	15.067.719,25	15.067.719,25	0,00	0,00		33.670.394,57	26,05
	Carabinieri	167.817.978,80		167.817.978,82	9.153.443,62	9.153.443,62	0,00	0,00		32.738.211,65	19,51
	Vigili del Fuoco	27.692.389,61		27.692.389,61	2.625.929,35	2.625.929,35	0,00	0,00		7.864.589,24	28,40
	DLA	2.551.655,86		2.551.655,86	420.337,62	420.337,62	0,00	0,00		1.422.124,22	55,73
MIUR	Sedi Centrali, Sedi Territoriali	6.523.688,00	6.523.688,00		263.531,41		263.531,41	6.260.156,59	95,96	0,00	
	Sedi Centrali, Sedi Territoriali	933.739,79	933.739,79		546.000,00		546.000,00	823.741,26	88,22	0,00	
MIPAAF	Arma dei Carabinieri - Forestale (ex Corpo Forestale dello Stato)	3.249.962,90		3.249.962,90	153.164,39	153.164,39	0,00	0,00		745.316,94	22,93
	ICO	2.643.632,20	1.979.030,14	664.602,06	441.612,92		441.612,92	1.018.395,14	51,46	0,00	0,00
MINISTERO DELLA GIUSTIZIA (2)	Ministero/Archivi	1.039.284,66	1.039.284,66				0,00	312.074,58	30,03	0,00	
	Notarili	3.628.025,17	3.628.025,17				0,00	3.416.592,42	94,17	0,00	
	Dap	1.499.281,85	539.372,60	959.909,25	520.388,10		520.388,10	-1.422.088,37	263,66	-191.986,47	20,00
MINISTERO INFRASTRUTTURE E TRASPORTI	Dip. per la Giustizia Minorile (3)	1.904.257,85	1.904.257,85		135.476,38		135.476,38	411.163,27	21,59	0,00	
	Sedi Centrali, Provveditorati alle OO.PP., Sedi Motorizzazione	44.354,20		44.354,20			0,00	0,00		30.134,08	67,94
	Capitanerie di Porto	7.820.145,26	7.820.145,26		1.467.608,76		1.467.608,76	5.944.738,52	76,02	0,00	
MISE	Sedi Centrali, Sedi Territoriali	7.856.985,50	6.611.079,16	1.245.906,34	5.250.791,06	35.084,06	5.215.707,00	6.281.153,63	95,01	25.418,73	2,04
MINISTERO DELL'AMBIENTE	Sedi Centrali, Sedi Territoriali	18.233.493,44	18.233.493,44		2.592.262,20		2.592.262,20	5.508.689,31	30,21	0,00	
MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI (4)	Sedi Centrali - Ispettorato del Lavoro	11.150.187,65	10.095.924,29	1.054.263,36	487.258,03	56.812,05	430.445,98	3.659.283,37	36,25	267.460,56	25,37
MINISTERO DELLA SALUTE	Sedi Centrali, Sedi Territoriali	23.737.463,80	23.737.463,80		4.121.197,80		4.121.197,80	5.938.034,54	25,02	0,00	
MIBACT	Sedi Centrali, Sedi Territoriali	4.913.145,19	4.913.145,19		984.521,00		984.521,00	2.137.103,20	43,50	0,00	
PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI	Presidenza del Consiglio dei ministri	5.676.457,00		5.676.457,00	1.796.515,63	1.796.515,63	0,00	0,00		3.811.737,13	67,15
	Protezione civile	122.880,00	122.880,00				0,00	122.880,00	100,00	0,00	
	Scuola Nazionale dell'Amministrazione	1.111.143,05		1.111.143,05			0,00	0,00		-191.215,30	-17,21
MINISTERO DELLA DIFESA		642.582.637,71	224.803.991,16	417.778.646,57	89.166.686,88	40.714.046,57	48.452.640,31	105.192.091,93	46,79	100.943.146,96	24,16

Fonte: elaborazione Corte dei conti su base Agenzia del demanio

La tavola che precede è corredata delle seguenti note:

(1) Dalla presente tabella sono esclusi i canoni di locazione e i relativi risparmi delle occupazioni FIP-FP1. Sono inoltre esclusi i canoni e i risparmi degli immobili utilizzati dagli Organi costituzionali e di rilevanza costituzionale ed Enti vigilati in quanto non sono sottoposti agli obblighi di riduzione del 50 per cento. Non sono altresì presenti i canoni relativi ad alcuni utilizzi i cui dati di dettaglio non sono stati comunicati alla scrivente dalle Amministrazioni conduttrici per motivi di riservatezza.

(2) Dalla presente analisi sono esclusi i canoni e i relativi risparmi afferenti il Ministero della giustizia-DOG (pari a circa 9 mln di euro) in quanto è ancora in corso da parte del Ministero l'aggiornamento dei dati a seguito della riforma (1 settembre 2015) sulle spese di funzionamento degli uffici giudiziari in precedenza a carico dei Comuni.

(3) L'incremento di spesa relativamente agli uffici che fanno capo oggi al Dipartimento della Giustizia Minorile, rispetto al 31.12.2014, è dovuto all'attuazione del dPCM 84/2015 che ha previsto il passaggio degli Uffici di esecuzione penale esterna (UEPE) alle articolazioni territoriali del Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità. Pertanto, vi è stato uno "spostamento" della spesa dal Dap al Dip. per la giustizia minorile.

(4) Il Ministero del lavoro e delle politiche sociali a seguito dell'entrata in vigore del d.lgs. 149/2015 ha subito una riorganizzazione interna che ha previsto, tra l'altro, l'istituzione dell'"Ispettorato Nazionale del Lavoro" in sostituzione delle Direzioni Territoriali. Il dato pertanto si riferisce alla spesa sostenuta dal Ministero del lavoro nel suo complesso.

(5) I valori riportati in questo campo si riferiscono alla spesa al 31.12.2014 che le Direzioni regionali, a seguito di contatti con le PA, stanno verificando e aggiornando con i dati extra sistema. Tali dati presentano delle lievi difformità rispetto alla spesa al 31.12.2014 riportata nelle tabelle inviate a RGS con nota n. 16857 del 17.09.2015 in quanto tale spesa si riferiva ai dati all'epoca caricati dalle PA su RATIO e che si sono rilevati non sempre corretti. Le DR inoltre stanno provvedendo a sollecitare le PA affinché provvedano ad un costante aggiornamento su RATIO dei dati relativi alla spesa attuale.

LA GESTIONE DEL PATRIMONIO

4.4.2. Copertura dei fabbisogni allocativi delle Amministrazioni, attraverso immobili in uso governativo, locazioni, permuta e acquisti

I dati comunicati dall'Agenzia del demanio evidenziano che nel corso del 2019 sono stati complessivamente conclusi 275 atti di consegna di immobili in uso governativo (228 nel 2018, 195 nel 2017), concessi 154 nulla-osta alla stipula di locazioni passive (contro 175 nel 2018 e 196 nel 2017), stipulate 8 permuta (erano state 11 nel 2018 e 9 nel 2017), mentre non è stato stipulato nessun atto di acquisto in favore di Amministrazioni statali (e nel 2016 gli atti di acquisto erano stati 4 e 3 nel 2017).

Per quanto riguarda le permuta, si conferma l'ambito ormai molto circoscritto di tali iniziative, a suo tempo fortemente volute dal legislatore¹⁰⁶. Finora, infatti, le permuta sono state sottoscritte essenzialmente con gli Enti territoriali (sulla base di quanto previsto dal d.lgs. n. 85/2010 e dall'art. 56-*bis* del d.l. n. 69/2013, c.d. Federalismo fiscale) con il trasferimento a titolo gratuito ad Enti territoriali di beni statali disponibili, non utili a fini governativi.

Sono state, invece, abrogate dall'art. 44 del d.l. n. 124/2019 (convertito con modificazioni dalla legge 19 dicembre 2019, n. 157) le disposizioni dell'art. 6, comma 6-*ter*, del d.l. n. 138/2011 relative ad operazioni di permuta con bando, funzionali ad acquisire al patrimonio dello Stato immobili di proprietà privata già adibiti a sedi di Amministrazioni dello Stato, che non avevano avuto alcun seguito, tanto che la stessa Corte aveva manifestato l'opportunità di un ripensamento da parte del legislatore nelle relazioni sul rendiconto generale dello Stato degli ultimi anni.

4.4.3 Interventi manutentivi

L'Agenzia del demanio, nella sua veste di "Manutentore Unico" degli immobili utilizzati dalle Amministrazioni dello Stato^{107 108} ha definito il Piano Generale degli interventi per il 2019¹⁰⁹. Nell'ambito delle iniziative individuate dal Piano è stata condotta dall'Agenzia, assieme ai Provveditorati alle opere pubbliche competenti, una puntuale attività di ricognizione dei singoli interventi diretta ad ottenere una completa ed aggiornata rappresentazione dello stato di avanzamento del Piano al fine di individuare e superare possibili cause ostative o immobilizzazioni di risorse finanziarie. Grazie allo sforzo profuso, nel corso del 2019 si è registrato, secondo quanto riferito dall'Agenzia, un significativo aumento del numero dei contratti

¹⁰⁶ Come è noto, la permuta è uno strumento contrattuale finalizzato a soddisfare le esigenze dei soggetti pubblici senza il ricorso agli esborsi economici derivanti dal pagamento di un canone. L'istituto, già utilizzabile in precedenza, nelle intenzioni del legislatore doveva ricevere nuovo impulso dall'art. 6, comma 6-*ter*, del d.l. n. 138 del 2011, in base al quale l'Agenzia del demanio, dando priorità alle aree a più elevato disagio occupazionale e produttivo, effettua operazioni di permuta di beni appartenenti allo Stato con immobili adeguati all'uso governativo al fine di rilasciare immobili condotti in locazione passiva ovvero appartenenti al demanio e al patrimonio dello Stato, ma ritenuti inadeguati per l'uso governativo. Non possono essere permutati i beni immobili trasferibili a Regioni, Province e Comuni sulla base del federalismo demaniale. Il decreto-legge n. 1 del 2012 (articolo 56) ha previsto che ove la permuta sia effettuata in aree di particolare disagio e con significativo apporto occupazionale, potranno essere ceduti anche immobili già in uso governativo al massimo per il 75 per cento dell'ammontare, mentre il restante 25 per cento dovrebbe concernere immobili liberi. In altri termini l'operazione potrebbe avere ad oggetto immobili "non liberi" che continuerebbero ad essere utilizzati dallo Stato in regime di locazione anche dopo la cessione.

¹⁰⁷ Il MIBAC e il Ministero della difesa sono al di fuori del sistema accentrato di manutenzione.

¹⁰⁸ Con il più volte citato d.l. n. 95/2012 (e con successivo decreto interministeriale dell'8 ottobre 2012) è stato accentrato presso l'Agenzia del demanio, individuata anche come centrale di committenza, il processo amministrativo e di spesa relativo all'affidamento degli interventi manutentivi su tutti gli immobili, sia di proprietà dello Stato che di terzi, utilizzati dalle Amministrazioni dello Stato, che confluiscono nel Piano generale degli interventi. L'Agenzia predispone il Piano generale ai sensi dell'art. 12, comma 5, d.l. n. 98 del 2011, convertito con legge n. 111 del 2011 e stipula le convenzioni-quadro con operatori specializzati e selezionati con gare ad evidenza pubblica per la realizzazione degli interventi. Le priorità tecniche vengono individuate dal Ministero per le infrastrutture e trasporti tramite i Provveditorati per le Opere pubbliche, con i quali l'Agenzia stipula apposite convenzioni, che hanno il compito di verificare e validare i fabbisogni manutentivi comunicati dalle amministrazioni e di curare la successiva fase realizzativa.

¹⁰⁹ Definito attraverso l'acquisizione dei fabbisogni delle Amministrazioni inseriti sull'applicativo informatico PTIM e, dopo essere stati depurati dagli interventi non rientranti nel sistema accentrato di manutenzione (come ad es. quelli relativi alla sicurezza sul posto di lavoro),

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

e un più soddisfacente impiego delle risorse. In particolare, è stata perfezionata la fase relativa all'affidamento dell'esecuzione di 345 lavori per un valore di circa 38 milioni e, parallelamente, secondo quanto riferito dall'Agenzia, si è raggiunto il valore più alto della serie storica del manutentore unico per quanto riguarda i pagamenti SAL (stato avanzamento lavori) e a conclusione lavori, anche in questo caso pari a circa 38 milioni¹¹⁰.

Per quanto riguarda i vigenti Accordi Quadro stipulati dall'Agenzia con i Provveditorati, in base a quanto previsto dal richiamato art. 12, comma 5, del d.l. n. 98 del 2011, risultano ad oggi affidati ad operatori selezionati 313 contratti¹¹¹.

Nel mese di maggio del 2019 sono entrati in vigore i nuovi Accordi Quadro per la realizzazione degli interventi manutentivi, compresi quelli autonomamente gestiti, al di fuori del sistema del Manutentore unico, dal Ministero della difesa e dal MIBAC, valevoli per il triennio 2019/2022. I nuovi Accordi Quadro presentano elementi di novità rispetto ai precedenti, tesi a favorire una riduzione dei tempi di contrattualizzazione degli interventi, nonché a facilitare una maggiore partecipazione e la rotazione nell'affidamento dei lavori agli operatori economici. Inoltre, al fine di garantire il miglior governo del Sistema Accentrato delle Manutenzioni sono stati implementati una serie di applicativi informatici. Oltre ai sistemi informativi dedicati all'acquisizione e alla validazione dei fabbisogni manutentivi, viene in evidenza l'applicativo per il monitoraggio degli interventi, programmati e in corso di realizzazione, con il quale l'Agenzia verifica la corretta esecuzione, il rispetto dei tempi e dei costi, nonché dei risultati previsti nelle convenzioni quadro. A tale sistema si affianca l'applicativo "Gestione contratti", ad uso esclusivo delle stazioni appaltanti (Provveditorati alle OO.PP., Direzioni regionali del demanio, MIBAC e Ministero della difesa, utilizzato per la selezione delle imprese affidatarie dei lavori e per la conseguente fase di gestione del contratto.

Per quanto riguarda le risorse gestite dall'Agenzia nel 2019 relativamente all'attività di manutenzione, gli stanziamenti di bilancio per "competenza" sono stati pari a 5 milioni per il cap. 3905 - pg. 1 e a 2 milioni sul cap. 7753 - pg. 1. Per il pagamento degli interventi di manutenzione ordinaria dei Piani Generali 2013 e 2016, alle risorse sopra indicate si sono aggiunti 32.335.350 euro (cap. 3905-pg. 85), a seguito della reiscrizione in bilancio di fondi colpiti da perenzione amministrativa alla fine dell'esercizio 2018. Per il pagamento degli interventi di manutenzione straordinaria dei Piani Generali 2013, 2015 ed Efficientamento Energetico PREPAC-2014-2015, si sono aggiunti altri 49 milioni (cap. 7753 - pg. 85) sempre a seguito di reiscrizione di fondi perenti al termine del 2018.

L'impiego delle risorse nel 2019 è stato pari a 40,048.961 euro di cui:

- 7.342.341 euro relativi a interventi del Piano Generale 2013;
- 7.737.562 euro relativi a interventi del Piano Generale 2014;
- 10.205.716 euro relativi a interventi del Piano Generale 2015;
- 8.529.600 euro relativi a interventi del Piano Generale 2016;
- 6.187.159 euro relativi a interventi del Piano Generale 2017;

¹¹⁰ Gli interventi effettuati nel triennio precedente sono stati in totale 520 nel 2016, 585 nel 2017 e 632 nel 2018 con un evidente trend in aumento. Nello specifico si è trattato di 371 interventi di manutenzione ordinaria nel 2016, 444 nel 2017 e 474 nel 2018 e di 149 interventi di manutenzione straordinaria nel 2016, 141 nel 2017 e 158 nel 2018, per un valore complessivo rispettivamente di circa 99,4 milioni nel 2016, 114,7 milioni nel 2017 e 123 milioni nel 2018, stanziati sui pertinenti capitoli di spesa del bilancio dello Stato n. 3905 e n. 7753 (Fondo manutenzione ordinaria Fondo manutenzione straordinaria).

¹¹¹ I contratti risultano distribuiti tra le stazioni appaltanti come segue:

Provveditorato Interregionale Campania, Molise, Puglia e Basilicata: 12;
Provveditorato Interregionale Lazio, Abruzzo e Sardegna: 14;
Provveditorato Interregionale Lombardia e Emilia-Romagna: 13; Provveditorato Interregionale Piemonte Valle d'Aosta e Liguria: 1;
Provveditorato Interregionale Sicilia e Calabria: 3;
Provveditorato Interregionale Toscana, Umbria e Marche: 19;
Provveditorato Interregionale Veneto, Trentino-Alto Adige e Friuli-Venezia Giulia: 25;
Ministero della difesa: 176;
MIBAC: 4;
Direzioni regionali dell'Agenzia del demanio: 46;

LA GESTIONE DEL PATRIMONIO

- 46.583 euro relativi a interventi del Piano Generale 2018.

I valori contabilizzati, oltre che alle somme messe a disposizione dei Provveditorati alle OO. PP. Per il pagamento degli interventi dei Piani generali dal 2013 al 2018, afferiscono ai piani di Efficientamento Energetico (fondi PREPAC del MISE)¹¹².

4.5. Concessioni di beni pubblici

Per quanto concerne le *Concessioni* di beni pubblici, negli ultimi anni il Dipartimento del tesoro del MEF ha avviato una ricognizione¹¹³ su specifiche categorie demaniali e patrimoniali¹¹⁴, unitamente ad approfondimenti normativi e di *governance* di ciascun settore, al fine di conoscere la consistenza, le caratteristiche e l'utilizzo degli *asset* pubblici¹¹⁵. Contestualmente, il Dipartimento ha intrapreso delle collaborazioni con altre istituzioni che conducono attività analoghe, al fine di creare una sinergia tra le diverse esperienze, nell'ottica di un'economia di processo all'interno del settore pubblico¹¹⁶. Tuttavia, stante la varietà che caratterizza la materia, l'eterogenea natura degli *asset*, le specifiche normative e i peculiari regimi gestionali di ciascun settore, è stato deciso di sospendere la rilevazione generalizzata dei dati e di adottare un approccio di approfondimento settoriale. Nel corso 2019 è stato, perciò, avviato un progetto pilota sul demanio idrico, che mira alla individuazione di un modello di attribuzione del valore ai beni pubblici, alla predisposizione di una proposta di *policy* implicante nuovi modelli di *governance* nel settore idrico e, la realizzazione di strumenti conoscitivi a supporto di politiche per il settore.

4.6. Introiti da locazioni e concessioni

In merito all'attività di stipula e gestione dei contratti di locazione attiva, del rinnovo di quelli scaduti, della regolarizzazione delle posizioni *sine titolo* nonché, per i beni demaniali, del controllo della riscossione dei canoni, al termine dell'esercizio 2019 il valore delle somme complessivamente riscosse si è attestato a circa 146 milioni, contro i 132,4 milioni dell'anno precedente), di cui circa 57,2 milioni relativi alle entrate di diretta gestione (ovvero entrate derivanti da contratti e concessioni direttamente stipulati dalla stessa Agenzia) e 88,7 milioni relativi ad entrate riconducibili ai codici tributo non direttamente gestiti. Nell'insieme, rispetto all'anno precedente, si sono registrati maggiori introiti per un ammontare di oltre 13,5 milioni. Si inverte, quindi, il trend in diminuzione registrato negli scorsi anni, anche se la performance del

¹¹² Si rammenta che il comma 232 della legge di bilancio per il 2019 prevede una spesa di 25 milioni per il 2019 e 40 milioni per ciascun anno dal 2020 al 2022, "al fine di potenziare e accelerare il programma di riqualificazione energetica degli immobili della pubblica amministrazione centrale".

¹¹³ Secondo quanto riferito dal Ministero, sono stati rilevati dati riferiti al provvedimento di concessione, segnatamente: attributi anagrafici (date di stipula, decorrenza, scadenza, dati anagrafici del concessionario, modalità di selezione del concessionario, possibilità di rinnovo e di subconcessione), attributi di classificazione (categoria demaniale, oggetto, finalità, misura del bene dato in concessione), attributi economici (tipologia di remunerazione - canone periodico, unica soluzione, titolo gratuito - modalità di determinazione del canone, ammontare del canone di competenza dell'anno).

¹¹⁴ Il Dipartimento ha condotto, con riferimento agli anni 2015-2016, la rilevazione di dati sulle seguenti categorie di beni pubblici: demanio idrico (concessioni di grandi e piccole derivazioni di acque pubbliche ad uso idroelettrico, industriale, agricolo, zootecnico), patrimonio minerario (acque minerali e termali, idrocarburi, risorse geotermiche), demanio aeronautico civile, etere (frequenze radio-televisive e di telecomunicazioni). Per non duplicare gli adempimenti, alle amministrazioni che comunicano i dati delle concessioni al Sistema Informativo del Demanio Marittimo del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, non è stata condotta dal DT alcuna rilevazione.

¹¹⁵ In seguito all'attività di censimento dei dati, è stato pubblicato un rapporto sulle concessioni delle acque minerali e termali, con i dati riferiti al 2015, successivamente aggiornato con i dati al 2016.

¹¹⁶ Oltre alla collaborazione con il MIT su tematiche relative al demanio marittimo, il Dipartimento del tesoro ha intrapreso una collaborazione con l'ISTAT sul tema delle concessioni minerarie, incluse quelle delle acque minerali e termali, che ha portato a riscontrare una sovrapposizione delle rispettive rilevazioni. Pertanto, il Dipartimento ha fornito all'ISTAT gli elementi utili per includere nella scheda di rilevazione il set di informazioni previste solamente nella rilevazione del DT.

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

2017 si colloca ancora al di sotto di quella del 2017 per un ammontare di circa 2,2 milioni. Beninteso, i dati in questione, esposti nelle tavole che seguono, si riferiscono alle entrate effettivamente realizzate nel corso dell'anno di riferimento per i singoli codici tributo, anche non di stretta pertinenza statale, come nel caso dei beni del demanio marittimo e non sono, conseguentemente esposti in termini di competenza né riferiti ai corrispondenti capitoli del bilancio dello Stato¹¹⁷; ciò sia al fine di allineare le diverse fonti su parametri quanto più possibile omogenei, sia per valutare l'efficacia sostanziale dei sistemi di riscossione. I risultati della gestione sono stati perciò considerati in termini di performance complessiva e non strettamente contabili.

Nella tavola successiva sono illustrate le entrate di diretta gestione realizzate nel triennio 2017-2019.

TAVOLA 38

INTROITI DI DIRETTA GESTIONE

		<i>(in euro)</i>		
	Tributo	Performance al 31 dicembre 2017	Performance al 31 dicembre 2018	Performance al 31 dicembre 2019
809T	Indennità e interessi di mora	1.250.536	661.792	627.978
811T	Redditi di beni immobili patrimoniali	27.897.892	26.357.429	29.152.197
834T	Conc. beni demanio artistico storico	12.747.648	10.500.778	12.851.215
837T	Entrate event. diverse	3.567.418	6.082.722	6.240.952
847T	Altri proventi demaniali	2.489.760	3.181.870	8.200.346
854T	Occup. aree urbanizz., comma 435, legge n. 311/04	64.266	5.238	71.618
856T	Occup. aree sconfinamenti art. 5, bis del d.l. n. 143/03	22.130	51372	21.718
	TOTALE	48.039.651	46.841.200	57.166.025

Fonte: Agenzia del demanio

Rispetto allo scorso esercizio, relativamente alle entrate di diretta gestione, si è registrato per la prima volta un aumento significativo degli introiti di oltre 10,3 milioni, che sembra contraddire il lento ma costante decremento verificatosi almeno dal 2015 (le entrate sono state infatti pari a 46,7 milioni nel 2018, 48 milioni nel 2017, 48,6 milioni nel 2016 e 52,7 milioni nel 2015). Si rileva, in particolare, un rilevante incremento per i codici tributo 847T (Altri proventi demaniali), che supera di ben 5 milioni la performance dell'anno prima, 811T (*Redditi di beni immobili patrimoniali*) che sorpassano di circa 3 milioni gli importi registrati nel 2017 e per il codice 834T (*Concessioni di beni del demanio storico artistico*) con oltre 2 milioni di entrate in più rispetto all'anno precedente.

Anche per quanto riguarda le entrate di non diretta gestione, si registra un valore complessivo di circa 3,2 milioni in più rispetto all'anno che precede, anche se non si recupera il divario con le migliori performances registrate nel 2017. L'incremento è da attribuire quasi esclusivamente al codice tributo MA11 (*Concessioni di beni del demanio marittimo d.l. 400/1993*) con un aumento di quasi 4 milioni rispetto all'anno prima, e al codice tributo 836T (*Concessioni di beni del demanio aeronautico*) con oltre 1 milione in più rispetto al 2018. Aumenti di più lieve entità si registrano per i codici tributo 817T (*Diritti permessi prosp. e ric. mineraria*), MA12 (*Indennizzi per beni di demanio marittimo*), 137T (*Indenn. Occup. abusiva e realizzaz. opere no titolo*), mentre le altre voci di entrata registrano anche nel 2019 una diminuzione, sia pure relativamente contenuta¹¹⁸.

¹¹⁷ L'analisi della spesa effettuata sui soli capitoli di bilancio statali potrebbe ovviamente condurre ad esiti diversi. In questa sede le entrate riconducibili ai beni del demanio marittimo hanno inciso in modo considerevole sulle valutazioni, in particolare per quanto riguarda il 2019.

¹¹⁸ I dati potrebbero, tuttavia, scontare ancora una certa approssimazione, a seguito della modifica e soppressione di alcuni codici tributo intervenuta nel corso del 2017 e alla conseguente diversità delle fonti cui si è dovuto attingere

LA GESTIONE DEL PATRIMONIO

Nella tavola che segue si rappresenta il dettaglio delle entrate complessivamente riscosse registrate per tipologia di concessione.

TAVOLA 39

INTROITI DI NON DIRETTA GESTIONE

(in euro)

Tributo		Performance al 31 dicembre 2017	Performance al 31 dicembre 2018	Performance al 31 dicembre 2019
814T	Proventi miniere pertinenti allo stato	805.378*	649.523*	483.633*
815T	Proventi sorgenti termali e minerali	2.895*	1.066*	826*
816T	Canone annuo ric. e colt. ris. geotermiche	309.805*	352.502*	299.198*
825T	Proventi delle util. acque pubbliche	2.686.991*	4.974.384*	4.000.635*
832T	Concessioni spiagge lacuali	17.038*	9.835*	7.354*
835T	Opere pubb. bonifica	12.746*	13.195*	8.760*
836T	Conc. dei beni di demanio aeronautico	3.016.824*	1.906.269*	2.907.627*
840T	Conc. demanio pubblico militare	1.728.465*	1.748.136*	1.180.445*
842T	Conc. dei beni di demanio pubb. marittimo	9.175.192**	349.676**	115.463**
MA11	Canoni per beni di demanio marittimo d.l. 400/1993	79.991.144**	73.989.497***	77.869.288***
137T	Indenn. occup.abusiva e realizzaz. opere no titolo	571.186 *	248.022**	261.127**
817T	Diritti permessi prosp. e ric. mineraria	243.056*	224.065*	476.646*
MA12	Indennizzi per beni di demanio marittimo	1.560.976**	1.085.711***	1.133.269
TOTALE		100.121.696	85.551.881	88.744.271

* Fonte: Agenzia del demanio;

** Fonte: Agenzia delle entrate;

*** Fonte MIT

(fino al 2016 la sola Agenzia del demanio e dal 2018 anche il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e l'Agenzia delle entrate).

PAGINA BIANCA

AGENDA 2030 E RENDICONTO DELLO STATO

L'AGENDA 2030 E IL RENDICONTO DELLO STATO

Premessa**1. Ciclo del Bilancio, Benessere equo e solidale e Agenda 2030****2. L'Agenda 2030 e il Rendiconto 2019****Premessa**

Secondo le Nazioni Unite impegnate nel monitoraggio dell'Agenda 2030, la pandemia da Covid-19 potrà aumentare nei prossimi anni le disuguaglianze già presenti in molte parti del mondo, ma potrebbe anche rappresentare un'occasione per riorientare la programmazione politica ed economica dei Paesi colpiti, in modo integrato e coerente con gli Obiettivi dell'Agenda, a partire dall'obiettivo "Salute e benessere" (SDG 7) che stabilisce: "i sistemi sanitari dovrebbero essere rafforzati, per sostenere le persone in difficoltà e quelle che vivono in condizioni di povertà estrema, e andrebbe nello stesso tempo intensificata la lotta contro le principali criticità ambientali ed il cambiamento climatico".

Le pandemie, classificate come "hazard" (rischio/pericolo) dalle Nazioni Unite, per l'impatto che hanno sui gruppi più vulnerabili della società (anziani, bambini, rifugiati, migranti, disoccupati) e sugli effetti connessi ai cambiamenti climatici, impongono nuove capacità di analisi e di monitoraggio, mirate a comprenderne l'origine e le possibili connessioni con tutti gli elementi che compongono gli ecosistemi. Le criticità che, in questa fase, hanno richiesto rapide valutazioni d'impatto, in quanto esplicitamente richiamate come possibili "condizioni di contesto" favorevoli alla diffusione del contagio sono, solo per citarne alcuni, l'inquinamento, il degrado ambientale, la presenza di popolazione in aree urbane ad alta densità, l'invasione degli habitat naturali da parte dell'uomo, le alterazioni della biodiversità. L'evidente connessione con gli obiettivi dell'Agenda che attraversano tutte le aree delle politiche pubbliche rendono inevitabile, pertanto, da parte del decisore pubblico, una riflessione ad ampio raggio sull'adeguatezza degli strumenti di intervento utilizzati fin qui.

Anche il Consiglio europeo, nel marzo scorso, ha sottolineato l'urgenza di combattere la pandemia con una "strategia d'uscita coordinata, un piano di rilancio globale e di investimenti senza precedenti", segnalando la necessità di "iniziare a preparare le misure necessarie per tornare al normale funzionamento delle nostre società ed economie e a una crescita sostenibile, integrando, tra l'altro, la transizione verde e la trasformazione digitale e traendo dalla crisi tutti gli insegnamenti possibili".

È evidente che il passaggio cruciale che si richiede a tutti i Paesi è strategico sia per far fronte alla congiuntura sia, soprattutto, per avviare una programmazione dell'azione pubblica che non potrà più escludere per i prossimi anni, l'Agenda 2030. L'accelerazione imposta dall'emergenza sanitaria, infatti, potrebbe spingere verso il superamento di un modello di decisione settoriale per spostarsi verso un nuovo sistema di riferimento basato su programmi in grado di modificare il quadro complessivo delle politiche pubbliche ridefinendo azioni e priorità non solo finanziarie.

Si tratta, infatti, di orientare le decisioni all'interno di un quadro che integri gli interventi secondo una visione non più fondata esclusivamente su indicatori monetari.

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

La rilevanza assunta dai criteri ambientali, sociali e di governo (ESG), ad esempio, negli investimenti è sottolineata, dalla diffusione, sempre più ampia, delle nuove forme di valutazione extrafinanziaria (*impact investing*) introdotte, negli ultimi anni, da classi di investitori sia privati che istituzionali presenti sul mercato e particolarmente attivi su progetti ad alta sostenibilità ambientale. Specifiche aree di intervento quali: rete idrica, produzione di energie rinnovabili, efficienza energetica, adeguamento tecnologico delle infrastrutture, riqualificazione edilizia, costituiscono, infatti, da tempo settori di elezione per investimenti capaci di conseguire gli obiettivi di sviluppo sostenibile (SDG) attraverso una equilibrata combinazione di capitale privato e risorse pubbliche. In particolare, il tema legato alla riduzione dei consumi di energia e alla riqualificazione ed efficientamento degli edifici ha introdotto nella programmazione degli enti - per effetto delle numerose direttive europee emanate anche di recente - nuovi spazi di azione sostenuti da finanziamenti pubblici alla spesa per investimenti nonché da misure alternative mirate ad incentivare interventi da parte di famiglie e imprese.

In questo quadro, introdurre le dimensioni del benessere e della sostenibilità sociale ed ambientale, dunque, oltre ad arricchire la conoscenza della varietà dei fenomeni che incidono sulle politiche, permette anche di assegnare alle decisioni di bilancio una diversa chiave di lettura. Il ciclo del bilancio, in tal senso, può costituire un importante strumento di rappresentazione della capacità del decisore pubblico di limitarsi ad adottare misure ancora di tipo settoriale oppure scegliere di indirizzare la propria azione, con una visione del tutto nuova, verso interventi trasversali e integrati con gli obiettivi dell'Agenda¹.

È necessaria, quindi, una riflessione ampia sull'individuazione delle modalità di raccordo tra gli strumenti della programmazione finanziaria (sia di livello strategico che operativo) e gli obiettivi dell'Agenda allo scopo di permettere in sede di rendicontazione di verificare ex post la coerenza della spesa effettuata con quanto definito in sede di approvazione del bilancio.

Il modello di controllo che la Corte si propone per i prossimi anni, sia per le finalità istituzionali che per l'universalità dei fini potrà essere improntato al monitoraggio del perseguimento degli obiettivi dell'Agenda 2030. La puntuale attività di controllo sull'impiego delle risorse, sulle misure di regolazione, sul ridisegno degli assetti organizzativi, sulla revisione delle competenze settoriali tra livelli di governo potrà consentire di conseguire risultati in termini di stimoli, sia alla maggiore efficienza dell'azione amministrativa, sia alla maggiore qualità dei servizi resi alla cittadinanza. In tal senso il consolidamento di un quadro di raccordo tra la struttura del bilancio per missioni e programmi e gli obiettivi dell'Agenda 2030, di cui nel presente capitolo si offre una possibile declinazione, potrà offrire utili spunti per indirizzare le azioni da adottare per il rilancio dell'economia dopo l'emergenza sanitaria nella direzione di marcia indicata dalle Nazioni Unite.

1. Ciclo del Bilancio, Benessere equo e solidale e Agenda 2030

Nel 2009 la Commissione europea con la comunicazione "Non solo Pil. Misurare il progresso del mondo in cambiamento", riconosceva che l'indicatore economico condiviso dalla maggior parte dei Paesi occidentali fin dal secondo dopoguerra, non permetteva di misurare la sostenibilità ambientale o l'inclusione sociale, segnalando pertanto la necessità di avviare una riflessione finalizzata a identificare e costruire nuovi dati ed indicatori. I lavori svolti successivamente dai vari Paesi coinvolti nelle commissioni statistiche, gruppi di studio e comitati di esperti hanno condotto all'identificazione di un ampio elenco di misure (ora integrate nella programmazione statistica annuale della Commissione) da attuare entro il 2020 e riconducibili

¹ L'inserimento di tali obiettivi nel Documento di economia e finanza di aprile, nella fase in cui non sono disponibili informazioni dettagliate sulla composizione della manovra prevista nella legge di bilancio di ottobre, non appare sufficiente, poiché non permette di verificare e monitorare nella fase di rendicontazione se le misure adottate evidenzino adeguati livelli di coerenza con quanto programmato. Una ulteriore criticità è data, inoltre, dalla difficile conciliabilità degli obiettivi con i cicli politici in quanto i tempi e gli orizzonti decisionali richiesti da misure di particolare complessità potrebbero non essere compatibili con i tempi dettati dai cicli politici.

AGENDA 2030 E RENDICONTO DELLO STATO

alle aree: qualità della vita; condizioni delle famiglie e aspetti distributivi del reddito, del consumo, e della ricchezza; sostenibilità ambientale.

Con un approccio in parte diverso, orientato fin dai primi anni Novanta (con la delineazione dell'indice di sviluppo umano)² alla costruzione di misurazioni di performance diverse dal Pil, le Nazioni Unite (ONU) hanno introdotto nel 2015 l'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile quale strategia per il conseguimento di una trasformazione sostenibile della società, dell'economia e dell'ambiente³.

I *Sustainable Development Goals* (SGD) hanno costituito per tutti i Paesi, in seguito alla loro adozione da parte dell'Assemblea dell'ONU, i 17 Obiettivi da raggiungere entro il 2030 (corredati da 169 sotto-obiettivi o target globali e nazionali) da monitorare attraverso appropriati indicatori.

OBIETTIVI DELL'AGENDA 2030

1. sconfiggere la povertà: porre fine ad ogni forma di povertà nel mondo;
2. sconfiggere la fame: porre fine alla fame, raggiungere la sicurezza alimentare, migliorare la nutrizione, promuovere un'agricoltura sostenibile;
3. salute e benessere: assicurare la salute e il benessere per tutti e per tutte le età;
4. istruzione di qualità: fornire un'educazione di qualità, equa ed inclusiva, e opportunità di apprendimento permanente per tutti;
5. parità di genere: raggiungere l'uguaglianza di genere e l'*empowerment* (maggiore forza, autostima e consapevolezza) di tutte le donne e le ragazze;
6. acqua pulita e igiene: garantire a tutti la disponibilità e la gestione sostenibile dell'acqua e delle strutture igienico sanitarie;
7. energia pulita e accessibile: assicurare a tutti l'accesso a sistemi di energia economici, affidabili, sostenibili e moderni;
8. lavoro dignitoso e crescita economica: incentivare una crescita economica duratura, inclusiva e sostenibile, un'occupazione piena e produttiva ed un lavoro dignitoso per tutti;
9. imprese, innovazione e infrastrutture: costruire un'infrastruttura resiliente e promuovere l'innovazione ed una industrializzazione equa, responsabile e sostenibile;
10. ridurre le disuguaglianze: ridurre l'ineguaglianza all'interno di e fra le nazioni;
11. città e comunità sostenibili: rendere le città e gli insediamenti umani inclusivi, sicuri, duraturi e sostenibili;
12. consumo e produzione responsabili: garantire modelli sostenibili di produzione e di consumo;
13. lotta contro il cambiamento climatico: promuovere azioni, a tutti i livelli, per combattere il cambiamento climatico;
14. vita sott'acqua; conservare e utilizzare in modo durevole gli oceani, i mari e le risorse marine per uno sviluppo sostenibile;
15. vita sulla terra: proteggere, ripristinare e favorire un uso sostenibile dell'ecosistema terrestre, gestire sostenibilmente le foreste, contrastare la desertificazione, arrestare e far retrocedere il degrado del terreno, e fermare la perdita di diversità biologica;
16. pace, giustizia e istituzioni forti: promuovere società pacifiche e più inclusive per uno sviluppo sostenibile; offrire l'accesso alla giustizia per tutti e creare organismi efficienti, responsabili e inclusivi a tutti i livelli;
17. partnership per gli obiettivi; rafforzare i mezzi di attuazione e rinnovare il partenariato mondiale per lo sviluppo sostenibile.

² L'indice di sviluppo umano è stato costruito dagli economisti indiani Mahbubul Haq e Amartya Sen e teneva conto, oltre che del Pil pro capite, dell'alfabetizzazione e della speranza di vita.

³ Gli obiettivi sono stati approvati a New York il 25 settembre 2015, quando i 193 Paesi membri delle Nazioni Unite hanno adottato all'unanimità la risoluzione 70/1 "Trasformare il nostro mondo: l'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile".

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

Gli obiettivi, interconnessi e indivisibili, bilanciano le tre dimensioni dello sviluppo sostenibile: crescita economica, inclusione sociale, tutela dell'ambiente. Gli SGDs si incardinano sulle c.d. cinque P rappresentate da Persone: eliminare fame e povertà in tutte le forme e garantire dignità e uguaglianza; Prosperità: garantire vite prospere e piene in armonia con la natura; Pace: promuovere società pacifiche, giuste e inclusive; Partnership: implementare l'agenda attraverso solide partnership; Pianeta: proteggere le risorse naturali e il clima del pianeta per le generazioni future.

Fatta propria dalla Commissione europea e integrata anche dall'Italia nelle diverse sedi istituzionali, l'Agenda 2030 definisce, attraverso tali obiettivi, una piattaforma teorica fondata su un concetto di "sostenibilità" valido per tutti i Paesi del mondo. Sono in corso, pertanto, da diversi anni esperienze di misurazione e costruzione di indicatori compatibili con i profili dei singoli Paesi. Le pronunciate differenze delle caratteristiche sociali, economiche ed ambientali, nonché le diverse soglie di benessere e sviluppo che connotano i vari Paesi rendono la lista degli obiettivi, infatti, difficilmente applicabile senza un approfondito percorso metodologico e sperimentale di adattamento a ciascun Paese.

La realizzazione degli Obiettivi di sviluppo è affidata all'impegno di tutti gli Stati i quali sono chiamati a definire, a livello nazionale, una propria strategia di sviluppo sostenibile utile a raggiungere i relativi obiettivi. In Italia la "Strategia" è stata adottata con la Strategia Nazionale per lo Sviluppo sostenibile (SNSvS) approvata dal CIPE in data 22 dicembre 2017, con delibera n. 108/2017⁴. La norma stabilisce, inoltre, l'aggiornamento della Strategia con cadenza almeno triennale (il triennio avrà scadenza a fine 2020).

La Strategia costituisce il riferimento nazionale delle politiche economiche, sociali e ambientali finalizzate a raggiungere gli obiettivi di sviluppo sostenibile entro il 2030 e la sua attuazione deve raccordarsi con i documenti del ciclo di programmazione economica-finanziaria. Le azioni proposte e gli interventi previsti devono, inoltre, integrarsi con gli obiettivi già esistenti e vincolanti a livello comunitario dal momento che l'Unione Europea è impegnata nel recepimento e definizione dei principi dell'Agenda: ciò comporta che la declinazione degli obiettivi a livello comunitario rappresentino un'indicazione importante per i Paesi membri nell'individuazione finale dei rispettivi obiettivi strategici.

A livello centrale il lavoro di coordinamento e gestione della Strategia, cui concorrono politiche di competenza di numerosi Ministeri, viene esercitato dalla Presidenza del Consiglio dei ministri. Con la direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 16 marzo 2018 (Indirizzi per l'attuazione dell'Agenda 2030 delle Nazioni Unite e della Strategia nazionale per lo sviluppo sostenibile) è stata istituita, presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, la Commissione Nazionale per lo Sviluppo Sostenibile, presieduta dal Presidente del Consiglio dei Ministri e composta dai Ministri, dal Presidente della Conferenza delle Regioni, dal Presidente dell'Unione delle Province d'Italia e dal Presidente dell'Associazione nazionale dei Comuni italiani. La Commissione approva una relazione annuale sull'attuazione della Strategia nazionale per lo sviluppo sostenibile.

Per la definizione e l'attuazione della Strategia la Presidenza del Consiglio dei ministri ha istituito con dPCM dell'11 giugno 2019 la Cabina di Regia "Benessere Italia" con la funzione di supporto tecnico-legislativo al Presidente del Consiglio nel coordinamento delle politiche del governo in materia di qualità della vita e dello sviluppo sostenibile (BES) e la Strategia nazionale per lo sviluppo sostenibile (SNSvS) in rispetto all'Agenda 2030. La Cabina di Regia avrà, altresì, il compito di elaborare specifiche linee guida per la rilevazione e la misurazione degli indicatori della qualità della vita e svolgere il coordinamento ed il monitoraggio delle attività specifiche delle Amministrazioni Centrali, nonché promuovere le buone pratiche sul territorio.

L'esperienza svolta dall'Italia negli anni precedenti all'introduzione dell'Agenda 2030 - con un progetto avviato da ISTAT e Cnel nel 2010 - sulla misurazione del benessere equo e

⁴ Delibera n.108/2017 come stabilito dalla procedura prevista dall'articolo 34, comma 3, del decreto legislativo del 3 aprile 2006, n.152, come modificato dall'art. 3, comma 1 e 2, della legge 28 dicembre 2015, n.221 "disposizioni in materia ambientale per promuovere misure di green economy e per il contenimento dell'uso di risorse naturali".

AGENDA 2030 E RENDICONTO DELLO STATO

sostenibile (BES) ha costituito un importante bagaglio di conoscenze in tal senso. Attraverso la selezione di alcune dimensioni rilevanti per il Paese, infatti, sono stati definiti 12 domini articolati in più di 100 indicatori statistici che rappresentano misure in grado di approssimare i contenuti del “concetto teorico” di benessere. Tali indicatori (ormai consolidati e sottoposti ad aggiornamenti periodici) hanno lo scopo di rappresentare gli elementi legati soprattutto al benessere individuale (salute, istruzione, occupazione, livello di reddito), ma alcuni di essi sono dedicati anche a dare una dimensione alle risorse pubbliche sotto il profilo delle scelte allocative finalizzate all'erogazione di determinati servizi alla collettività e all'individuo.

LE 12 DIMENSIONI DEL BENESSERE

1. Salute
2. Istruzione e formazione
3. Lavoro e conciliazione tempi di vita
4. Benessere economico
5. Relazioni sociali
6. Politica e istituzioni
7. Sicurezza
8. Benessere soggettivo
9. Paesaggio e patrimonio culturale
10. Ambiente
11. Ricerca, innovazione e creatività
12. Qualità dei servizi

In questo quadro, pertanto, il coinvolgimento degli istituti di statistica nella produzione di indicatori finalizzati a rappresentare gli obiettivi introdotti dall'Agenda 2030, ha permesso all'Italia di sviluppare, sulla base delle misurazioni del BES (svolte dall'Istat), un sistema di raccordo tra i due schemi SDG e BES, rendendo possibile la costruzione di un ampio sistema di indicatori⁵.

Sulla base del patrimonio informativo così costruito, l'Italia, inoltre, è stata il primo Paese ad introdurre nel ciclo di finanza pubblica gli indicatori di Benessere equo e sostenibile collegandoli alla programmazione economica e di bilancio (con l'art.10, comma 10 *ter* della legge n. 196 del 31 dicembre 2009, modificato dalla legge n. 163 del 2016, di riforma del bilancio dello Stato).

La norma prevede la predisposizione da parte del Ministero dell'economia e delle finanze, di una Relazione BES da presentare alle Camere per la trasmissione alle Commissioni parlamentari competenti con l'aggiornamento della previsione degli indicatori BES per il triennio in corso sugli effetti della legge di Bilancio approvata. Successivamente, il Governo accompagna con l'Allegato BES, il Documento di economia finanza (DEF) previsto per aprile con l'esposizione del quadro programmatico per il successivo triennio.

Il decreto ministeriale pubblicato dal MEF il 15 novembre 2017, ha stabilito, di introdurre dodici indicatori da allegare al DEF a partire dal 2018 (anche se quattro di questi erano già stati anticipati in via sperimentale nel DEF 2017) selezionati dal Comitato BES⁶ e individuati in:

⁵ Cfr. Istat, “Rapporto Sdgs 2019. Informazioni statistiche per l'Agenda 2030 in Italia”, Roma 2019.

⁶ Il Comitato BES è presieduto dal Ministro dell'Economia e delle Finanze (o suo delegato) e composto dal Presidente dell'Istat (o suo delegato), dal Governatore della Banca d'Italia (o suo delegato) e da due esperti della materia di comprovata esperienza scientifica. Il Comitato si è sciolto dopo aver definito gli indicatori di benessere equo e sostenibile.

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

1. Reddito medio disponibile aggiustato pro capite
2. Indice di diseguaglianza del reddito disponibile
3. Indice di povertà assoluta
4. Speranza di vita in buona salute alla nascita
5. Eccesso di peso
6. Uscita precoce dal sistema di istruzione e formazione
7. Tasso di mancata partecipazione al lavoro, con relativa scomposizione per genere
8. Rapporto tra tasso di occupazione delle donne di 25-49 anni con figli in età prescolare e delle donne senza figli
9. Indice di criminalità predatoria
10. Indice di efficienza della giustizia civile
11. Emissioni di CO2 e altri gas clima alteranti
12. Indice di abusivismo edilizio.

Si tratta di indicatori che hanno una attinenza con gli obiettivi dell'Agenda 2030 e pertanto, nell'ambito di specifici esercizi e approfondimenti metodologici, già avviati dall'ISTAT, si prestano ad essere utilizzati in tempi abbastanza rapidi.

Il Comitato per gli indicatori di benessere equo e sostenibile, guidato dal Ministro dell'economia e finanze ha fissato alcuni criteri generali, non gerarchici, cui ricorrere per individuare i diversi indicatori quali: sensibilità alle politiche pubbliche, parsimonia, fattibilità e tempestività, estensione e frequenza delle serie temporali⁷.

1. Sensibilità alle politiche pubbliche: individuazione di indicatori che siano sensibili alle singole politiche pubbliche possibilmente entro l'orizzonte di riferimento dei documenti di finanza pubblica (triennio). La scelta di indicatori dovrebbe essere bilanciata con "l'opportunità di includere variabili cruciali per il benessere nel lungo periodo, ma i cui valori evolvono lentamente nel tempo".

2. Parsimonia: individuazione di non più di dodici indicatori per motivi di comunicazione politica. Lo scopo è di non dispendere l'attenzione su un numero troppo ampio di informazioni (seppure in forma di indicatori).

3. Fattibilità: favorire esercizi previsivi e di simulazione di impatto tenendo conto sia della disponibilità di dati aggiornati o suscettibili di essere allineati temporalmente all'esercizio di stima di impatto delle politiche (attraverso metodologie robuste e in grado di produrre risultati di elevata qualità), sia della trattabilità con gli strumenti analitici del MEF o del Governo delle variabili scelte per effettuare l'esercizio di previsione richiesto dalla norma.

4. Tempestività, estensione e frequenza delle serie temporali: selezionare sulla base della disponibilità di indicatori con i requisiti richiesti e delle possibilità per l'ISTAT di incrementarne ulteriormente la tempestività, assicurando al tempo stesso un elevato livello di qualità. Serie temporali aggiornate, lunghe e con frequenza relativamente elevata migliorano la possibilità di usare i relativi indicatori sia per descrivere l'evoluzione del contesto sia per valutare le politiche pubbliche.

2. L'Agenda 2030 e il Rendiconto 2019

Nell'Allegato al Documento di economia e finanza del 2019 si segnalava che il Piano nazionale delle Riforme (PNR) era ispirato in molti aspetti dalla dimensione BES e dagli obiettivi di sviluppo sostenibile (SDGs) dell'Agenda 2030 concordata in sede ONU. Le finalità più rilevanti del PNR erano, infatti, l'allargamento della partecipazione al lavoro, in specie nella componente femminile; l'incremento dei salari più bassi verso livelli adeguati e dignitosi; l'accrescimento delle competenze dei disoccupati e degli inattivi attraverso la formazione; il miglioramento dell'efficienza del mercato del lavoro tramite il potenziamento dei Centri per

⁷ Relazione finale del Comitato per gli indicatori di benessere equo e sostenibile, istituito ai sensi dall'art. 14 della legge 163/2016 per la selezione e definizione, sulla base dell'esperienza maturata a livello nazionale e internazionale, degli indicatori di benessere equo e sostenibile.

AGENDA 2030 E RENDICONTO DELLO STATO

l'impiego; la rapidità ed equità della giustizia; la qualità dell'istruzione; il potenziamento dell'innovazione; l'ammodernamento delle infrastrutture; lo sviluppo dell'economia circolare; la protezione dell'ambiente; la promozione della famiglia e della natalità⁸.

Si specificava, tuttavia nella stessa circostanza, che il documento si limitava ad esporre la previsione fino al 2022 – sulla base del nuovo quadro macroeconomico, tendenziale e programmatico – soltanto per i quattro indicatori già inseriti nei precedenti allegati e nelle Relazioni BES al Parlamento, quali: Reddito medio disponibile aggiustato pro capite; Tasso di mancata partecipazione al lavoro; Emissioni di CO₂ e altri gas clima alteranti pro capite; Indice di disuguaglianza del reddito disponibile. A questi si aggiungeva una valutazione di impatto del Reddito di Cittadinanza (RdC) sull'indice di povertà assoluta da collegare alle politiche introdotte, in tale ambito, nella legge di bilancio 2019.

La mancata inclusione dei dodici indicatori BES era spiegata dalla difficoltà di superare, almeno in quella fase, “barriere di natura statistica e metodologica” che non permettevano di collegare tutti gli indicatori di benessere alle misure di politica economica. Un maggiore avanzamento del percorso di sviluppo di metodologie adeguate, mirato al completamento degli indicatori BES, avrebbe permesso, solo in una fase successiva, di arrivare a classificare le misure di politica economica attraverso schemi concettuali compatibili con l'Agenda 2030.

Attualmente, pertanto, nel ciclo del bilancio non sono ancora presenti in modo sistematico modalità di rappresentazione delle politiche sulla base degli Obiettivi dell'Agenda.

In questa cornice, l'attività di controllo della Corte, si inserisce oltre che per la sua funzione di verifica della correttezza formale della gestione delle risorse pubbliche utilizzate dalle amministrazioni, anche per riscontrare il conseguimento degli obiettivi inclusi nell'Agenda 2030, così da poter valutare i risultati delle nuove politiche introdotte dalle amministrazioni anche con il supporto di appropriati indicatori statistici. Gli obiettivi dell'Agenda, del resto, data l'ampiezza dei temi che trattano, si rintracciano in gran parte dei settori economici e sociali in cui si articola l'azione pubblica sia attraverso lo Stato che tramite le Regioni.

La Corte, sulla base di quanto previsto nella delibera sulla programmazione dei controlli per il 2020,⁹ ha avviato, pertanto, analisi e studi sperimentali allo scopo di individuare una metodologia che consentisse di scegliere l'elemento del bilancio più pertinente e quindi più “sensibile” in termini di aderenza alla politica disegnata dal ministero da associare allo specifico obiettivo dell'Agenda 2030. La necessità di effettuare approfondimenti (sulla documentazione disponibile) per individuare la congruenza delle risorse associate agli obiettivi dell'Agenda ha indirizzato la sperimentazione, inoltre, verso una ricognizione approfondita degli atti programmatici dei Ministri di ciascun dicastero per l'esercizio 2019. Le analisi condotte hanno portato a verificare, tra l'altro, che non tutte le Direttive contengono riferimenti espliciti all'Agenda che, tuttavia, viene richiamata dai ministeri all'interno di interventi, progetti, finanziamenti. Analogamente, nei documenti a consuntivo si presenta la stessa carenza informativa.

Si è cercato, quindi, in via del tutto sperimentale, attraverso un questionario indirizzato alle amministrazioni centrali, di raccogliere le indicazioni relative a interventi, progetti, misure, con una maggiore attinenza agli Obiettivi dell'Agenda. Si restituisce un quadro, per missioni e programmi che, seppur non completo, fornisce una prima rappresentazione di ciò che le amministrazioni rispondenti, nonostante le difficoltà incontrate nel lavoro di riclassificazione, hanno ritenuto collegabile all'Agenda.

Nella tavola che segue, pertanto, sono indicati i programmi di spesa interessati da specifiche iniziative associate ai 17 Obiettivi dalle amministrazioni che hanno fornito le risposte, i quali non sempre riflettono una connaturata vocazione della missione/programma alla realizzazione delle *policy*, ma rappresentano il canale amministrativo e gestionale attraverso il quale le misure sono state attuate. Ne consegue che un quadro completo richiederebbe che fossero rappresentate quelle missioni/programmi in cui il perseguimento

⁸ MEF, “Allegato al Documento di economia e finanza 2019, Indicatori di benessere equo e sostenibile”, aprile 2019.

⁹ Deliberazione delle Sezioni Riunite n. 21/SSRRCO/INPR/19.

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO





degli Obiettivi rientra nell'attività *core* dell'Amministrazione. In questa fase, tuttavia, dagli elementi acquisiti durante l'istruttoria emerge un quadro non completo che richiederà approfondimenti e integrazioni.

TAVOLA 1

OBIETTIVI AGENDA 2030 MISSIONI E PROGRAMMI DI SPESA

Obiettivi Agenda 2030	Missione	Programmi di spesa interessati da iniziative associate agli obiettivi dell'Agenda	
 <p>1. Porre fine ad ogni forma di povertà nel mondo</p>	004.L'Italia in Europa e nel mondo	004011.Politica economica e finanziaria in ambito internazionale 004002.Cooperazione allo sviluppo	
	024.Diritti sociali, politiche sociali e famiglia	024002.Terzo settore (associazionismo, volontariato, Onlus e formazioni sociali) e responsabilità sociale delle imprese e delle organizzazioni	
	024.Diritti sociali, politiche sociali e famiglia	024012.Trasferimenti assistenziali a enti previdenziali, finanziamento nazionale spesa sociale, programmazione, monitoraggio e valutazione politiche sociali e di inclusione attiva	
 <p>2. Porre fine alla fame, raggiungere la sicurezza alimentare, migliorare la nutrizione e promuovere un'agricoltura sostenibile</p>	004.L'Italia in Europa e nel mondo	004011.Politica economica e finanziaria in ambito internazionale 004002.Cooperazione allo sviluppo	
	018.Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	018003.Valutazioni e autorizzazioni ambientali 018013.Tutela e conservazione della fauna e della flora, salvaguardia della biodiversità e dell'ecosistema marino	
	021.Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali e paesaggistici	021013.Valorizzazione del patrimonio culturale e coordinamento del sistema museale	
	024.Diritti sociali, politiche sociali e famiglia	024002.Terzo settore (associazionismo, volontariato, Onlus e formazioni sociali) e responsabilità sociale delle imprese e delle organizzazioni	
	024.Diritti sociali, politiche sociali e famiglia	024012.Trasferimenti assistenziali a enti previdenziali, finanziamento nazionale spesa sociale, programmazione, monitoraggio e valutazione politiche sociali e di inclusione attiva	
 <p>3. Assicurare la salute e il benessere per tutti e per tutte le età</p>	024.Diritti sociali, politiche sociali e famiglia	024012.Trasferimenti assistenziali a enti previdenziali, finanziamento nazionale spesa sociale, programmazione, monitoraggio e valutazione politiche sociali e di inclusione attiva 024002.Terzo settore (associazionismo, volontariato, Onlus e formazioni sociali) e responsabilità sociale delle imprese e delle organizzazioni	
	018.Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	018015.Prevenzione e gestione dei rifiuti, prevenzione degli inquinamenti 018008.Vigilanza, prevenzione e repressione in ambito ambientale	
	004.L'Italia in Europa e nel mondo	004002.Cooperazione allo sviluppo 004011.Politica economica e finanziaria in ambito internazionale	
	005.Difesa e sicurezza del territorio		005001.Approntamento e impiego Carabinieri per la difesa e la sicurezza
			005002.Approntamento e impiego delle forze terrestri
			005003.Approntamento e impiego delle forze marittime
			005004.Approntamento e impiego delle forze aeree
021.Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali e paesaggistici		005006.Pianificazione generale delle Forze Armate e approvvigionamenti militari	
		005006.Pianificazione generale delle Forze Armate e approvvigionamenti militari	
		021013.Valorizzazione del patrimonio culturale e coordinamento del sistema museale 021018.Sostegno, valorizzazione e tutela del settore cinema e audiovisivo	

AGENDA 2030 E RENDICONTO DELLO STATO

Obiettivi Agenda 2030	Missione	Programmi di spesa interessati da iniziative associate agli obiettivi dell'Agenda
 <p>4. Fornire un'educazione di qualità, equa ed inclusiva, e opportunità di apprendimento per tutti</p>	021. Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali e paesaggistici	021018. Sostegno, valorizzazione e tutela del settore cinema e audiovisivo 021013. Valorizzazione del patrimonio culturale e coordinamento del sistema museale 021010. Tutela e valorizzazione dei beni librari, promozione e sostegno del libro e dell'editoria
	004. L'Italia in Europa e nel mondo	004011. Politica economica e finanziaria in ambito internazionale 004002. Cooperazione allo sviluppo 004009. Promozione del sistema Paese
	022. Istruzione scolastica	07022001. Programmazione e coordinamento dell'istruzione scolastica 0702208. Iniziative per lo sviluppo del sistema istruzione scolastica e per il diritto allo studio 0702217. Istruzione del primo ciclo; 0702218. Istruzione del secondo ciclo 0702219. Reclutamento e aggiornamento dei dirigenti scolastici e del personale scolastico per l'istruzione
	024. Diritti sociali, politiche sociali e famiglia	024002. Terzo settore (associazionismo, volontariato, Onlus e formazioni sociali) e responsabilità sociale delle imprese e delle organizzazioni 024012. Trasferimenti assistenziali a enti previdenziali, finanziamento nazionale spesa sociale, programmazione, monitoraggio e valutazione politiche sociali e di inclusione attiva
 <p>5. Raggiungere l'uguaglianza di genere ed emancipare tutte le donne e le ragazze</p>	004. L'Italia in Europa e nel mondo	004011. Politica economica e finanziaria in ambito internazionale 004002. Cooperazione allo sviluppo 004004. Cooperazione economica e relazioni internazionali 004006. Promozione della pace e sicurezza internazionale 004007. Integrazione europea
	021. Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali e paesaggistici	021018. Sostegno, valorizzazione e tutela del settore cinema e audiovisivo
	024. Diritti sociali, politiche sociali e famiglia	024012. Trasferimenti assistenziali a enti previdenziali, finanziamento nazionale spesa sociale, programmazione, monitoraggio e valutazione politiche sociali e di inclusione attiva
	024. Diritti sociali, politiche sociali e famiglia	024002. Terzo settore (associazionismo, volontariato, Onlus e formazioni sociali) e responsabilità sociale delle imprese e delle organizzazioni
 <p>6. Garantire a tutti la disponibilità e la gestione sostenibile dell'acqua e delle strutture igienico sanitarie</p>	004. L'Italia in Europa e nel mondo	004011. Politica economica e finanziaria in ambito internazionale 004002. Cooperazione allo sviluppo
	018. Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	018012. Gestione delle risorse idriche, tutela del territorio e bonifiche 018012. Gestione delle risorse idriche, tutela del territorio e bonifiche
	024. Diritti sociali, politiche sociali e famiglia	024002. Terzo settore (associazionismo, volontariato, Onlus e formazioni sociali) e responsabilità sociale delle imprese e delle organizzazioni 024012. Trasferimenti assistenziali a enti previdenziali, finanziamento nazionale spesa sociale, programmazione, monitoraggio e valutazione politiche sociali e di inclusione attiva
	004. L'Italia in Europa e nel mondo	004002. Cooperazione allo sviluppo 004011. Politica economica e finanziaria in ambito internazionale 004004. Cooperazione economica e relazioni internazionali
 <p>7. Assicurare a tutti l'accesso a sistemi di energia economici, affidabili, sostenibili e moderni</p>	004. L'Italia in Europa e nel mondo	004002. Cooperazione allo sviluppo 004011. Politica economica e finanziaria in ambito internazionale 004004. Cooperazione economica e relazioni internazionali
	005. Difesa e sicurezza del territorio	005006. Pianificazione generale delle Forze Armate e approvvigionamenti militari

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

Obiettivi Agenda 2030	Missione	Programmi di spesa interessati da iniziative associate agli obiettivi dell'Agenda
 <p>8. Incentivare una crescita economica, duratura, inclusiva e sostenibile, un'occupazione piena e produttiva ed un lavoro dignitoso per tutti</p>	004.L'Italia in Europa e nel mondo	004011.Politica economica e finanziaria in ambito internazionale 004002.Cooperazione allo sviluppo
	005.Difesa e sicurezza del territorio	005006.Pianificazione generale delle Forze Armate e approvvigionamenti militari
	010.Energia e diversificazione delle fonti energetiche	010005.Sicurezza approvvigionamento, infrastrutture gas e petrolio e relativi mercati, relazioni comunitarie ed internazionali nel settore energetico 010007.Innovazione, regolamentazione tecnica, gestione e controllo delle risorse del sottosuolo
	011. Competitività e sviluppo delle imprese	011011.Coordinamento azione amministrativa, attuazione di indirizzi e programmi per favorire competitività e sviluppo delle imprese, dei servizi di comunicazione e del settore energetico
	016.Commercio internazionale ed internazionalizzazione del sistema produttivo	016005.Sostegno all'internazionalizzazione delle imprese e promozione del made in Italy
	021.Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali e paesaggistici	021018.Sostegno, valorizzazione e tutela del settore cinema e audiovisivo
	024.Diritti sociali, politiche sociali e famiglia	024002.Terzo settore (associazionismo, volontariato, Onlus e formazioni sociali) e responsabilità sociale delle imprese e delle organizzazioni 024012.Trasferimenti assistenziali a enti previdenziali, finanziamento nazionale spesa sociale, programmazione, monitoraggio e valutazione politiche sociali e di inclusione attiva
 <p>9. Costruire una infrastruttura resiliente e promuovere l'innovazione ed una industrializzazione equa, responsabile e sostenibile</p>	027.Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti	027002.Flussi migratori, interventi per lo sviluppo della coesione sociale, garanzia dei diritti, rapporti con le confessioni religiose 027006.Flussi migratori per motivi di lavoro e politiche di integrazione sociale delle persone immigrate
	015.Comunicazioni	015008.Servizi di Comunicazione Elettronica, di Radiodiffusione e Postali 015009.Attività territoriali in materia di comunicazioni e di vigilanza sui mercati e sui prodotti
	005.Difesa e sicurezza del territorio	005006.Pianificazione generale delle Forze Armate e approvvigionamenti militari
	004.L'Italia in Europa e nel mondo	004011.Politica economica e finanziaria in ambito internazionale 004002.Cooperazione allo sviluppo 004004.Cooperazione economica e relazioni internazionali
	010.Energia e diversificazione delle fonti energetiche	010005.Sicurezza approvvigionamento, infrastrutture gas e petrolio e relativi mercati, relazioni comunitarie ed internazionali nel settore energetico
	018.Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	018003.Valutazioni e autorizzazioni ambientali 018005.Sviluppo sostenibile, rapporti e attività internazionali e danno ambientale 018011.Coordinamento generale, informazione e comunicazione 018012.Gestione delle risorse idriche, tutela del territorio e bonifiche
	021.Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali e paesaggistici	021010.Tutela e valorizzazione dei beni librari, promozione e sostegno del libro e dell'editoria


AGENDA 2030 E RENDICONTO DELLO STATO

Obiettivi Agenda 2030	Missione	Programmi di spesa interessati da iniziative associate agli obiettivi dell'Agenda
 <p>10. Ridurre le disuguaglianze all'interno e fra le Nazioni</p>	004.L'Italia in Europa e nel mondo	004002.Cooperazione allo sviluppo 004011.Politica economica e finanziaria in ambito internazionale 004006.Promozione della pace e sicurezza internazionale 004004.Cooperazione economica e relazioni internazionali 004008.Italiani nel mondo e politiche migratorie
	024.Diritti sociali, politiche sociali e famiglia	024002.Terzo settore (associazionismo, volontariato, Onlus e formazioni sociali) e responsabilità sociale delle imprese e delle organizzazioni 024012.Trasferimenti assistenziali a enti previdenziali, finanziamento nazionale spesa sociale, programmazione, monitoraggio e valutazione politiche sociali e di inclusione attiva
	027.Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti	027002.Flussi migratori, interventi per lo sviluppo della coesione sociale, garanzia dei diritti, rapporti con le confessioni religiose
 <p>11. Rendere le città e gli insediamenti umani inclusivi, sicuri, duraturi e sostenibili</p>	024.Diritti sociali, politiche sociali e famiglia	024012.Trasferimenti assistenziali a enti previdenziali, finanziamento nazionale spesa sociale, programmazione, monitoraggio e valutazione politiche sociali e di inclusione attiva 024002.Terzo settore (associazionismo, volontariato, Onlus e formazioni sociali) e responsabilità sociale delle imprese e delle organizzazioni
	004.L'Italia in Europa e nel mondo	004011.Politica economica e finanziaria in ambito internazionale 004004.Cooperazione economica e relazioni internazionali 004002.Cooperazione allo sviluppo
	015.Comunicazioni	
	018.Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	018005.Sviluppo sostenibile, rapporti e attività internazionali e danno ambientale 018008.Vigilanza, prevenzione e repressione in ambito ambientale 018016.Programmi e interventi per il governo dei cambiamenti climatici, gestione ambientale ed energie rinnovabili
	021.Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali e paesaggistici	021010.Tutela e valorizzazione dei beni librari, promozione e sostegno del libro e dell'editoria
	027.Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti	027006.Flussi migratori per motivi di lavoro e politiche di integrazione sociale delle persone immigrate
 <p>12. Garantire modelli sostenibili di produzione e di consumo</p>	004.L'Italia in Europa e nel mondo	004011.Politica economica e finanziaria in ambito internazionale 004002.Cooperazione allo sviluppo
	018.Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	018005.Sviluppo sostenibile, rapporti e attività internazionali e danno ambientale 018015.Prevenzione e gestione dei rifiuti, prevenzione degli inquinamenti
	005.Difesa e sicurezza del territorio	005006.Pianificazione generale delle Forze Armate e approvvigionamenti militari
	010.Energia e diversificazione delle fonti energetiche	010005.Sicurezza approvvigionamento, infrastrutture gas e petrolio e relativi mercati, relazioni comunitarie ed internazionali nel settore energetico 010007.Innovazione, regolamentazione tecnica, gestione e controllo delle risorse del sottosuolo
	018.Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	018003.Valutazioni e autorizzazioni ambientali 018016.Programmi e interventi per il governo dei cambiamenti climatici, gestione ambientale ed energie rinnovabili
	024.Diritti sociali, politiche sociali e famiglia	024002.Terzo settore (associazionismo, volontariato, Onlus e formazioni sociali) e responsabilità sociale delle imprese e delle organizzazioni

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

Obiettivi Agenda 2030	Missione	Programmi di spesa interessati da iniziative associate agli obiettivi dell'Agenda
 <p>13. Adottare misure urgenti per combattere i cambiamenti climatici e le sue conseguenze</p>	024. Diritti sociali, politiche sociali e famiglia	024002. Terzo settore (associazionismo, volontariato, Onlus e formazioni sociali) e responsabilità sociale delle imprese e delle organizzazioni
	005. Difesa e sicurezza del territorio	005006. Pianificazione generale delle Forze Armate e approvvigionamenti militari
	004. L'Italia in Europa e nel mondo	004002. Cooperazione allo sviluppo 004011. Politica economica e finanziaria in ambito internazionale 004004. Cooperazione economica e relazioni internazionali
	018. Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	018016. Programmi e interventi per il governo dei cambiamenti climatici, gestione ambientale ed energie rinnovabili 018012. Gestione delle risorse idriche, tutela del territorio e bonifiche
	021. Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali e paesaggistici	021013. Valorizzazione del patrimonio culturale e coordinamento del sistema museale 021015. Tutela del patrimonio culturale
 <p>14. Conservare e utilizzare in modo durevole gli oceani, i mari e le risorse marine per uno sviluppo sostenibile</p>	021. Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali e paesaggistici	021013. Valorizzazione del patrimonio culturale e coordinamento del sistema museale
	004. L'Italia in Europa e nel mondo	004011. Politica economica e finanziaria in ambito internazionale 004002. Cooperazione allo sviluppo
	005. Difesa e sicurezza del territorio	005006. Pianificazione generale delle Forze Armate e approvvigionamenti militari
	018. Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	018013. Tutela e conservazione della fauna e della flora, salvaguardia della biodiversità e dell'ecosistema marino
 <p>15. Proteggere, ripristinare e favorire un uso sostenibile dell'ecosistema terrestre, gestire sostenibilmente le foreste, contrastare la desertificazione, arrestare e far retrocedere il degrado del terreno, e fermare la perdita di diversità biologica</p>	004. L'Italia in Europa e nel mondo	004002. Cooperazione allo sviluppo 004011. Politica economica e finanziaria in ambito internazionale 004004. Cooperazione economica e relazioni internazionali
	018. Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	018013. Tutela e conservazione della fauna e della flora, salvaguardia della biodiversità e dell'ecosistema marino 018008. Vigilanza, prevenzione e repressione in ambito ambientale 018012. Gestione delle risorse idriche, tutela del territorio e bonifiche
	021. Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali e paesaggistici	021015. Tutela del patrimonio culturale
	010. Energia e diversificazione delle fonti energetiche	010005. Sicurezza approvvigionamento, infrastrutture gas e petrolio e relativi mercati, relazioni comunitarie ed internazionali nel settore energetico
 <p>16. Promuovere società pacifiche e più inclusive per uno sviluppo sostenibile; offrire l'accesso alla giustizia per tutti e creare organismi efficaci, responsabili e inclusivi a tutti i livelli</p>	004. L'Italia in Europa e nel mondo	004002. Cooperazione allo sviluppo 004006. Promozione della pace e sicurezza internazionale 004011. Politica economica e finanziaria in ambito internazionale 004004. Cooperazione economica e relazioni internazionali
	018. Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	018005. Sviluppo sostenibile, rapporti e attività internazionali e danno ambientale 018008. Vigilanza, prevenzione e repressione in ambito ambientale
	024. Diritti sociali, politiche sociali e famiglia	024012. Trasferimenti assistenziali a enti previdenziali, finanziamento nazionale spesa sociale, programmazione, monitoraggio e valutazione politiche sociali e di inclusione attiva
	027. Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti	027002. Flussi migratori, interventi per lo sviluppo della coesione sociale, garanzia dei diritti, rapporti con le confessioni religiose

AGENDA 2030 E RENDICONTO DELLO STATO

Obiettivi Agenda 2030	Missione	Programmi di spesa interessati da iniziative associate agli obiettivi dell'Agenda
 <p>17: Rafforzare i mezzi di attuazione e rinnovare il partenariato mondiale per lo sviluppo sostenibile</p>	004.L'Italia in Europa e nel mondo	004002.Cooperazione allo sviluppo
	018.Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	004004.Cooperazione economica e relazioni internazionali
		004011.Politica economica e finanziaria in ambito internazionale
		018003.Valutazioni e autorizzazioni ambientali
018005.Sviluppo sostenibile, rapporti e attività internazionali e danno ambientale		
018011.Coordinamento generale, informazione e comunicazione		

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

La Corte sottoporrà ad attento monitoraggio le azioni volte ad arricchire la significatività del bilancio e del rendiconto generale dello Stato sotto il profilo dello sviluppo sostenibile e in prospettiva, quindi, avvalendosi di una ricognizione più completa e mettendo ulteriormente a punto la metodologia, si potranno associare dati finanziari, allo scopo di fornire una dimensione che consenta di assegnare un peso a ciascuna azione, nell'ambito degli obiettivi dell'Agenda.

PAGINA BIANCA

ECORENDICONTO

L'ECORENDICONTO DELLO STATO

Premessa

1. Campo di osservazione, definizioni e classificazioni

2. La spesa primaria per l'ambiente

Allegato

Premessa

La Ragioneria generale dello Stato dedica, da alcuni anni, un maggiore dettaglio alle spese sostenute dai Ministeri nell'ambito dell'ambiente del territorio, con l'obiettivo di rappresentare sia le risorse economiche impiegate per proteggere l'ambiente da fenomeni di inquinamento e di degrado in un'ottica di sostenibilità, sia le spese sostenute per usare e gestire le risorse naturali, come le acque interne, le risorse energetiche, le risorse forestali, la fauna e la flora selvatiche¹⁰.

A tale scopo sono state messe a punto metodologie e classificazioni che consentano di rappresentare la previsione e la spesa effettiva finalizzata alla protezione dell'ambiente e all'uso e gestione delle risorse naturali, secondo schemi classificatori coerenti con il Sistema europeo per la raccolta dell'informazione economica sull'ambiente¹¹.

Le informazioni trasmesse dalle amministrazioni sulle risultanze delle spese ambientali sono pubblicate in una sezione dedicata della Relazione illustrativa del conto del bilancio e rappresentate in forma aggregata consentendo, fin dal 2010, di conoscere puntualmente la destinazione finale della spesa effettuata dallo Stato per finalità di protezione e tutela dell'ambiente e del patrimonio naturale¹².

1. Campo di osservazione, definizioni e classificazioni

Secondo quanto specificato nelle linee guida, i dati rilevati a partire dai piani gestionali in cui sono articolati i capitoli del bilancio dello Stato, consentono di determinare la spesa ambientale primaria, definita come “la spesa depurata dalla componente degli interessi passivi, dei redditi da capitale e del rimborso delle passività finanziarie”. Tale aggregato, inoltre, considera le risorse per la protezione dell'ambiente e l'uso e gestione delle risorse naturali che vanno ad esclusivo beneficio delle collettività e non per il proprio consumo. Sono escluse, pertanto, anche le spese che le amministrazioni sostengono per la produzione di servizi ambientali

¹⁰ L'articolo 36, comma 6, della legge 31 dicembre 2009, n. 196 ha previsto che nel Rendiconto generale dello Stato siano illustrate “le risultanze delle spese relative ai programmi aventi natura o contenuti ambientali”, definite come “le risorse impiegate per finalità di protezione dell'ambiente, riguardanti attività di tutela, conservazione, ripristino e utilizzo sostenibile delle risorse e del patrimonio naturale”.

¹¹ Eurostat, *Environmental expenditure statistics - General government and specialized producer data collection handbook*, Luxembourg 2007.

¹² Le amministrazioni forniscono al Ministero dell'economia e delle finanze specifiche informazioni sulla base degli schemi contabili e con le modalità di rappresentazione definite con determina del Ragioniere generale dello Stato n. 39816 del 18 marzo 2011 e recepite integralmente nella circolare della Ragioneria generale dello Stato n. 10 del 29 marzo 2011 relativa alle linee guida per la compilazione del rendiconto dell'esercizio finanziario del 2010. Da segnalare inoltre che, anche se non previsto espressamente dalla legge n. 196 del 2009, le nuove prescrizioni normative in materia di spesa ambientale sono state recepite, già dal 2011, anche nel documento allegato alla relazione illustrativa al disegno di legge di bilancio per gli esercizi finanziari 2012-2014.

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

ad uso interno (in qualità di soggetti “produttori”) nonché per il loro acquisto (in qualità di “utilizzatori” di beni e servizi).

Non tutti i piani gestionali, tuttavia, permettono di individuare puntualmente la destinazione finale della spesa - come nel caso di capitoli o piani gestionali relativi a trasferimenti ad altri soggetti al di fuori delle amministrazioni centrali dello Stato o di contributi agli investimenti per le imprese - con la conseguenza che l'ammontare delle spese ambientali può risultare sottostimato, in quanto la mancanza di informazioni puntuali, ne prevede l'esclusione dal calcolo degli aggregati.

RIQUADRO – CLASSIFICAZIONI AMBIENTALI

Le metodologie e i criteri contabili utilizzati per l'identificazione e la classificazione delle spese ambientali, stabiliti con la citata determina del Ragioniere generale dello Stato del 2011, fanno riferimento al Sistema europeo dedicato alla contabilità satellite delle spese ambientali, SERIEE (*Système Européen de Rassemblement de l'Information Economique sur l'Environnement*)¹³. Si tratta di un sistema definito in sede Eurostat e basato su definizioni e classificazioni coerenti con le classificazioni economiche e funzionali adottate nell'ambito dei regolamenti comunitari in materia di contabilità nazionale¹⁴. Più nello specifico, i conti satellite del SERIEE rappresentano le spese sostenute dall'economia per la protezione dell'ambiente e per l'uso e la gestione sostenibile delle risorse naturali attraverso un insieme articolato di aggregati economici. Il quadro dei conti così composto permette di definire quante risorse vengono impiegate per la salvaguardia dell'ambiente rilevato nelle sue componenti fondamentali.

La classificazione europea individua due aree di spese ambientali tra loro complementari:

- le spese per la “protezione dell'ambiente” mirate a finanziare le attività e le azioni prevalentemente mirate alla prevenzione, riduzione ed eliminazione dell'inquinamento (emissioni atmosferiche, scarichi idrici, rifiuti, inquinamento del suolo, ecc.), nonché ad altre forme di degrado ambientale (erosione del suolo, perdita di biodiversità, ecc.). Rappresentate attraverso la classificazione di tipo funzionale, generale e multiscopo, CEPA (*Classification of environmental protection activities and expenditure*), le spese statali per tali attività si collocano alla base della compilazione dei conti della spesa in materia di protezione dell'ambiente. La CEPA è altresì recepita nell'ambito della più ampia classificazione funzionale della pubblica amministrazione COFOG (*Classification of functions of Government*) adottata nell'ambito del regolamento comunitario sul Sistema europeo dei conti Sec2010;

- le spese per “l'uso e la gestione delle risorse naturali” finalizzate a sostenere le attività e le azioni finalizzate all'uso e alla gestione delle risorse naturali (acque interne, risorse energetiche, risorse forestali, fauna e flora selvatiche, ecc.) nonché alla loro tutela. Tali spese sono rappresentate attraverso la classificazione CRUMA (*Classification of Resource Use and Management Activities and Expenditures* – Classificazione delle attività e delle spese per l'uso e gestione delle risorse naturali).

Di seguito si espone uno schema riepilogativo delle classificazioni utilizzate:

Système Européen de Rassemblement de l'Information Economique sur l'Environnement (SERIEE)

Protezione dell'ambiente

Tutela dei fenomeni di inquinamento e degrado

CEPA 2000 *Classification of environmental protection activities and expenditure*

Uso e gestione delle risorse naturali

Tutela da fenomeni di esaurimento delle risorse

CRUMA *Classification of Resource Use and Management Activities and Expenditures*

Fonte: Ecorendiconto dello Stato - Ragioneria generale dello Stato

¹³ United Nations, *Système Européen de Rassemblement de l'Information Economique sur l'Environnement, Central Framework*, 1994 e successive edizioni. Il sistema comprende tutti quei moduli della contabilità ambientale sui quali è stata raggiunta una convergenza sulle principali questioni metodologiche relative al settore.

¹⁴ Eurostat, *Environmental expenditure statistics - General government and specialized producer data collection handbook*, Luxembourg 2007.

ECORENDICONTO

2. La spesa primaria per l'ambiente

L'Ecorendiconto espone, attraverso una Relazione illustrativa, le risultanze delle spese ambientali in forma aggregata, a cui sono allegare sei tavole di dati.

Si propone, pertanto, in questa prima illustrazione, una ricognizione dei dati pubblicati per l'esercizio finanziario 2019, allo scopo di comprendere la dimensione e il peso della spesa primaria ambientale sulla spesa primaria totale e le variazioni dei suoi maggiori aggregati¹⁵.

Secondo l'ultima Relazione illustrativa, le risorse finanziarie che lo Stato ha destinato nel 2019 alla spesa primaria per la protezione dell'ambiente e l'uso e gestione delle risorse naturali ammontano a circa 5,7 miliardi di euro, pari allo 0,8 per cento della spesa primaria complessiva del bilancio dello Stato¹⁶. Nel corso dell'analisi, considerati i vincoli definitivi che accompagnano la fornitura dei dati, si utilizza la definizione di massa spendibile a consuntivo (intesa come somma dei residui passivi accertati provenienti dagli esercizi precedenti e delle risorse definitive stanziare in conto competenza nel 2019).

Il confronto con il 2018 mostra una crescita della spesa ambientale di circa 970 milioni di euro (oltre il 20 per cento), segnalando un balzo rispetto all'andamento osservato negli ultimi anni che pur mostrando lievi ma costanti aumenti, non sembrava discostarsi da un cammino molto contenuto.

La crescita maggiore, in particolare, si osserva nel settore della "Protezione e risanamento del suolo, delle acque del sottosuolo e delle acque di superficie", dove la spesa primaria (sempre in termini di massa spendibile) registra una crescita, rispetto al 2018, di oltre il 65 per cento seguita dagli interventi nel settore della Protezione dell'aria e del clima, anch'essi in aumento del 44,7 per cento.

Se si analizza, la spesa primaria ambientale per settore di destinazione, guardando pertanto alla composizione per classi di intervento, si rileva che nel 2019, più della metà della spesa si colloca nell'ambito della "Protezione e risanamento del suolo, delle acque del sottosuolo e di superficie", per un importo di oltre 2,3 miliardi di euro (Tavola 2).

TAVOLA 2

SPESA PRIMARIA PER L'AMBIENTE PER SETTORE AMBIENTALE* - ANNI 2018-2019

SETTORE AMBIENTALE	2018	2019	(in migliaia.)
			Variaz % 2019/2018
1. protezione dell'aria e del clima	269.119	389.306	44,7
2. gestione delle acque reflue	232.789	299.403	28,6
3. gestione dei rifiuti	408.980	404.816	-1,0
4. protezione e risanamento del suolo, delle acque del sottosuolo e delle acque di superficie	1.439.117	2.379.372	65,3
5. abbattimento del rumore e delle vibrazioni	6.069	5.763	-5,0
6. protezione della biodiversità e del paesaggio	576.198	587.427	1,9
7. protezione dalle radiazioni	9.262	9.172	-1,0
8. ricerca e sviluppo per la protezione dell'ambiente	130.467	151.641	16,2
9. altre attività di protezione dell'ambiente	622.745	418.856	-32,7
10. uso e gestione delle acque interne	433.584	543.813	25,4
11. uso e gestione delle foreste	74.226	72.096	-2,9
12. uso e gestione della flora e della fauna selvatiche	147.464	139.164	-5,6
13. uso e gestione delle materie prime energetiche non rinnovabili (combustibili fossili)	131.167	122.341	-6,7
14. uso e gestione delle materie prime non energetiche	1.405	1.466	4,3
15. ricerca e sviluppo per l'uso e la gestione delle risorse naturali	113.412	97.561	-14,0
16. altre attività di uso e gestione delle risorse naturali	125.750	69.406	-44,8
totale	4.721.753	5.691.604	20,5

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS - Ecorendiconto dello Stato anni 2018- 2019 (*massa spendibile a consuntivo)

¹⁵ Non si effettuerà, pertanto, in questa prima analisi, una valutazione della gestione delle risorse finanziarie destinate alla spesa primaria ambientale, avendo invece riguardo alla ricognizione effettuata secondo le diverse modalità classificatorie (SERIE e MISSIONI).

¹⁶ Cfr. pagina 4 dell'Ecorendiconto 2019.

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

Come già segnalato in passato la spesa media sostenuta tra il 2013 e il 2018, mostrava per tale funzione valori intorno a 1,3 miliardi, in alcuni casi (nel 2016) anche superandoli. L'ampiezza e la complessità degli interventi che ricadono di tale settore di spesa del resto si rileva dalla descrizione riportata nella guida della classificazione CEPA in cui sono inquadrati: "tutte le attività e azioni finalizzate a prevenire e a ridurre l'inquinamento del suolo e dei corpi idrici, nonché a difendere il suolo da altre forme di degrado fisico (...) purché non effettuate per scopi economici" e al di fuori delle aree protette. Rientrano in questa area, inoltre, tutte quelle attività amministrative connesse agli ambiti d'intervento descritti, nonché le azioni di monitoraggio, controllo e regolamentazione delle materie ambientali in essi comprese.

TAVOLA 3

SPESA PRIMARIA PER L'AMBIENTE PER SETTORE AMBIENTALE* - ANNI 2018-2019

(in migliaia.)

Settore ambientale	2018	2019	2018 Composizione %	2019 Composizione %
1. Protezione dell'aria e del clima	269.119	389.306	5,7	8,2
2. Gestione delle acque reflue	232.789	299.403	4,9	6,3
3. Gestione dei rifiuti	408.980	404.816	8,7	8,6
4. Protezione e risanamento del suolo, delle acque del sottosuolo e delle acque di superficie	1.439.117	2.379.372	30,5	50,4
5. Abbattimento del rumore e delle vibrazioni	6.069	5.763	0,1	0,1
6. Protezione della biodiversità e del paesaggio	576.198	587.427	12,2	12,4
7. Protezione dalle radiazioni	9.262	9.172	0,2	0,2
8. Ricerca e sviluppo per la protezione dell'ambiente	130.467	151.641	2,8	3,2
9. Altre attività di protezione dell'ambiente	622.745	418.856	13,2	8,9
10. Uso e gestione delle acque interne	433.584	543.813	9,2	11,5
11. Uso e gestione delle foreste	74.226	72.096	1,6	1,5
12. Uso e gestione della flora e della fauna selvatiche	147.464	139.164	3,1	2,9
13. Uso e gestione delle materie prime energetiche non rinnovabili (combustibili fossili)	131.167	122.341	2,8	2,6
14. Uso e gestione delle materie prime non energetiche	1.405	1.466	0,0	0,0
15. Ricerca e sviluppo per l'uso e la gestione delle risorse naturali	113.412	97.561	2,4	2,1
16. Altre attività di uso e gestione delle risorse naturali	125.750	69.406	2,7	1,5
Totale	4.721.753	5.691.604	100	100

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS - Ecorendiconto dello Stato anni 2018- 2019 (*massa spendibile a consuntivo)

Si presentano in leggera crescita rispetto al 2018 e anche in termini di composizione interna le spese per la "Protezione della biodiversità e del paesaggio" che rappresentano nel 2019 il 12,2 per cento della spesa ambientale complessiva. Raggiungono l'11,5 per cento della spesa complessiva per l'ambiente nel 2019 gli interventi che ricadono nell'ambito dell'uso e gestione delle acque interne, segnando anche una crescita significativa (con oltre 540 milioni di euro) rispetto al 2018.

In netta riduzione (8,9 per cento rispetto al 13,2 del 2018) la voce "altre attività di protezione dell'ambiente" (13,2 per cento del totale della spesa primaria ambientale) dove, secondo quanto indicato nella descrizione della classificazione, ricadono "le attività di amministrazione e gestione generale dell'ambiente non riferibili esclusivamente ad una delle precedenti classi, tutte le attività di istruzione, formazione e informazione per la protezione dell'ambiente, le attività che comportano spese non divisibili e le attività di protezione dell'ambiente non classificabili altrove". Tale diminuzione rappresenta, rispetto al passato, che vi è una maggiore pertinenza e aderenza del dato finanziario alla individuazione e relativa classificazione del settore di intervento.

ECORENDICONTO

TAVOLA 4

SPESA PRIMARIA PER L'AMBIENTE PER MISSIONE* - ANNI 2018-2019

(in migliaia)

Missioni	2018	2019	Variazione	2018 Composizione %	2019 Composizione %
Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca	300.787	295.211	-1,85	6,4	6,3
Amministrazione generale e supporto alla rappresentanza generale di Governo e dello Stato sul territorio				0,0	0,0
Casa e assetto urbanistico	19	19	0,00	0,0	0,0
Commercio internazionale ed internazionalizzazione del sistema produttivo	41	39	-3,48	0,0	0,0
Competitività e sviluppo delle imprese	98.293	77.193	-21,47	2,1	1,6
Comunicazioni	1.497			0,0	0,0
Debito pubblico				0,0	0,0
Difesa e sicurezza del territorio	78.742	97.175	23,41	1,7	2,1
Diritti sociali, politiche sociali e famiglia				0,0	0,0
Diritto alla mobilità e sviluppo dei sistemi di trasporto	4.645	5.915	27,34	0,1	0,1
Energia e diversificazione delle fonti energetiche	162.900	176.313	8,23	3,4	3,7
Fondi da ripartire	307	6.132	1.900,00	0,0	0,1
Giovani e sport				0,0	0,0
Giustizia				0,0	0,0
Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti	185	320	72,54	0,0	0,0
Infrastrutture pubbliche e logistica	631.751	718.509	13,73	13,4	15,2
Istruzione scolastica	2.537			0,1	0,0
Istruzione universitaria e formazione post-universitaria	1.000	1.000	0,00	0,0	0,0
L'Italia in Europa e nel mondo	5.708	37.063	549,34	0,1	0,8
Ordine pubblico e sicurezza	261.617	258.014	-1,38	5,5	5,5
Organi costituzionali, a rilevanza costituzionale e Presidenza del Consiglio dei ministri	19.887		-100,00	0,4	0,0
Politiche economico-finanziarie e di bilancio e tutela della finanza pubblica		58.879		0,0	1,2
Politiche per il lavoro				0,0	0,0
Politiche previdenziali				0,0	0,0
Regolazione dei mercati				0,0	0,0
Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali	137.739	138.201	0,34	2,9	2,9
Ricerca e innovazione	196.627	193.781	-1,45	4,2	4,1
Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	34.355	39.356	14,56	0,7	0,8
Soccorso civile	265.497	1.077.352	305,79	5,6	22,8
Sviluppo e riequilibrio territoriale				0,0	0,0
Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	2.504.799	2.500.210	-0,18	53,0	53,0
Turismo				0,0	0,0
Tutela della salute	2.053	2.083	1,45	0,0	0,0
Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali e paesaggistici	8.030	8.839	10,07	0,2	0,2
Totale	4.721.753	5.691.604	20,54		

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS - Ecorendiconto dello Stato anni 2018- 2019 (*massa spendibile a consuntivo)

Una analisi della distribuzione della spesa primaria ambientale per missione conferma anche, nel 2019, che circa il 53 per cento delle risorse statali rientra nella missione “Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell’ambiente”, dove le spese sostenute dal Ministero dell’ambiente e della tutela del territorio e del mare (MATTM) sono allocate prevalentemente nei programmi relativi alla “Gestione delle risorse idriche, tutela del territorio e bonifiche” e alla “Prevenzione e gestione dei rifiuti, prevenzione degli inquinamenti” (tavola 3).

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

La concentrazione della spesa primaria ambientale in tale ministero appare, del resto, coerente con i compiti istituzionali dello stesso e individuabili nelle materie relative alla salvaguardia della qualità dell'aria, alla tutela delle risorse idriche, alla protezione e conservazione dell'ambiente e della biodiversità, alla prevenzione del rischio idrogeologico, al risanamento dei siti inquinati.

Rispetto al 2018 cresce la spesa primaria ambientale che ricade nella missione "Infrastrutture pubbliche e logistica" passando dal 13,4 a oltre il 15 per cento. Si tratta, a conferma di quanto osservato finora, di risorse concentrate nelle classi relative alla "Protezione e risanamento del suolo, delle acque del sottosuolo e delle acque di superficie" e "Uso e gestione delle acque interne".

Un ulteriore approfondimento dell'analisi della spesa primaria ambientale può essere svolto attraverso l'osservazione dei dati per titolo e per settore ambientale.

TAVOLA 5

SPESA PRIMARIA PER L'AMBIENTE PER MISSIONE* - ANNI 2018-2019

(in migliaia)

Settore ambientale	2018			2019			Var. % 2019/2018		
	spesa corrente	spesa in conto capitale	tot. Spesa	spesa corrente	spesa in conto capitale	tot. Spesa	spesa corrente	spesa in conto capitale	tot. Spesa
1. Protezione dell'aria e del clima	47.948	221.171	269.119	48.337	340.969	389.306	0,8	54,2	44,7
2. Gestione delle acque reflue	130.431	102.358	232.789	121.206	178.197	299.403	-7,1	74,1	28,6
3. Gestione dei rifiuti	86.636	322.343	408.980	90.836	313.980	404.816	4,8	-2,6	-1,0
4. Protezione e risanamento del suolo, delle acque del sottosuolo e delle acque di superficie	191.471	1.247.646	1.439.117	191.251	2.188.121	2.379.372	-0,1	75,4	65,3
5. Abbattimento del rumore e delle vibrazioni	5.167	902	6.069	4.809	954	5.763	-6,9	5,8	-5,0
6. Protezione della biodiversità e del paesaggio	461.626	114.571	576.198	455.292	132.136	587.427	-1,4	15,3	1,9
7. Protezione dalle radiazioni	6.759	2.502	9.262	6.670	2.502	9.172	-1,3	0,0	-1,0
8. Ricerca e sviluppo per la protezione dell'ambiente	45.155	85.312	130.467	46.309	105.332	151.641	2,6	23,5	16,2
9. Altre attività di protezione dell'ambiente	106.591	516.154	622.745	82.054	336.802	418.856	-23,0	-34,7	-32,7
10. Uso e gestione delle acque interne	20.480	413.104	433.584	27.001	516.812	543.813	31,8	25,1	25,4
11. Uso e gestione delle foreste	63.751	10.474	74.226	62.129	9.967	72.096	-2,5	-4,8	-2,9
12. Uso e gestione della flora e della fauna selvatiche	135.139	12.324	147.464	124.564	14.599	139.164	-7,8	18,5	-5,6
13. Uso e gestione delle materie prime energetiche non rinnovabili (combustibili fossili)	34.891	96.276	131.167	33.704	88.636	122.341	-3,4	-7,9	-6,7
14. Uso e gestione delle materie prime non energetiche	1.405		1.405	1.466	0	1.466	4,3		4,3
15. Ricerca e sviluppo per l'uso e la gestione delle risorse naturali	35.492	77.921	113.412	36.155	61.406	97.561	1,9	-21,2	-14,0
16. Altre attività di uso e gestione delle risorse naturali	13.796	111.954	125.750	14.539	54.867	69.406	5,4	-51,0	-44,8
Totale	1.386.740	3.335.013	4.721.753	1.346.323	4.345.281	5.691.604	-2,9	30,3	20,5

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS - Ecorendiconto dello Stato anni 2018- 2019 (*massa spendibile a consuntivo)

Può essere interessante notare che la spesa primaria ambientale in conto capitale complessivamente, tra il 2018 e il 2019, espone una variazione percentuale superiore al 30 per cento. In particolare, la classe "Protezione e risanamento del suolo, delle acque del sottosuolo e delle acque di superficie" si presenta come l'ambito di spesa in conto capitale più rilevante con una variazione pari a oltre il 75 per cento. Nel 2019 la spesa primaria ambientale per il settore supera i 2,3 miliardi di euro segnalando un vero e proprio cambio di passo rispetto agli anni precedenti (Tavola 4). Si tratta per la maggior parte di altri trasferimenti in conto capitale (oltre 900 milioni di euro) e di contributi agli investimenti alle amministrazioni pubbliche (circa 400 milioni) concentrati in questa specifica classe.

Il quadro che emerge dai dati analizzati fin qui conferma, del resto, quanto analizzato da codesta Corte nel Rapporto di coordinamento del 2020 che ha messo in evidenza quanto il 2019

ECORENDICONTO

sia stato rilevante nell'ambito degli investimenti ambientali. L'approfondimento sulle infrastrutture ambientali in fase di realizzazione da parte degli enti territoriali – destinatari di gran parte dei trasferimenti fin qui descritti - segnalava, in tal senso, che i sottosettori prevalenti sia in termini di numerosità di progetti che di finanziamenti, erano quelli relativi alle risorse idriche (5.140 CUP per 8,6 miliardi) e alle opere di difesa del suolo (9.367 CUP per 8,3 miliardi), ai quali poteva ricondursi oltre il 60 per cento della spesa effettivamente erogata. Nello specifico si evidenziava che: “(...) gli enti hanno potuto non solo riavviare una programmazione delle politiche di investimento di lungo respiro, ma anche progettare una molteplicità di interventi minori che, attraverso una intensa attività di coordinamento tra i diversi livelli di governo e di pianificazione delle priorità, dei mezzi economici e strumentali, sono stati messi a sistema. Ne è un esempio il Piano nazionale per la mitigazione del rischio idrogeologico (*ProteggItalia*) che prevede circa 16.000 opere con linee di finanziamento per 14 miliardi”¹⁷.

Il progressivo ampliamento degli strumenti di valutazione e di analisi della spesa per interventi nel settore ambientale, potrebbe condurre a conseguire quei miglioramenti necessari ad alzare la qualità dell'informazione, più che mai necessaria, in questo specifico ambito d'intervento, anche in vista del monitoraggio previsto nel Documento di economia e finanza sugli indicatori del BES relativi a “l'ammodernamento delle infrastrutture” e “la protezione dell'ambiente” nel quadro di possibili compatibilità con gli obiettivi dell'Agenda 2030.

¹⁷ Corte dei conti, Rapporto 2020 sul coordinamento della finanza pubblica, p. 434.

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

ALLEGATO I

AZIONI INTRAPRESE DALLE AMMINISTRAZIONI CENTRALI IN TEMA DI AGENDA 2030

Missione “L’Italia in Europa e nel Mondo” (n. 4)

Prg	Attività	Obiettivo (Goal)
2. Cooperazione allo sviluppo	La Cooperazione allo sviluppo italiana interviene attraverso contributi, obbligatori e volontari, a favore dell’operatività del Fondo delle Nazioni Unite per l’infanzia (UNICEF), ed a favore del Programma alimentare mondiale (PAM), del Fondo internazionale per lo sviluppo agricolo (IFAD), dell’Organizzazione delle Nazioni Unite per l’alimentazione e l’agricoltura (FAO), dell’Organizzazione delle Nazioni per lo sviluppo industriale (UNIDO), dell’Ufficio per la Promozione Tecnologica e degli Investimenti (UNIDO ITPO), del BIOVERSITY <i>International</i> , del Centre International de <i>hautes etudes agronomiques</i> (CIHEAM Bari e Parigi), del Programma delle Nazioni Unite per lo sviluppo (UNDP), dell’Alto commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati (UNHCR) e dell’Ente delle Nazioni Unite per il soccorso ai rifugiati palestinesi (UNRWA). Sono inoltre finanziati specifici progetti di sviluppo e umanitari volti ad alleviare la povertà nei Paesi in via di sviluppo.	1. Sconfiggere la povertà - porre fine ad ogni forma di povertà nel mondo
	Attraverso la Cooperazione allo sviluppo vengono finanziati progetti di sviluppo e umanitari indirizzati al trattamento della malnutrizione acuta, sia derivante da condizioni economiche strutturali, sia emergente da situazioni di crisi contingenti, nonché progetti per l’aumento della produttività sostenibile e per l’accesso ai mercati del settore agro-industriale.	2. Sconfiggere la fame - Porre fine alla fame, raggiungere la sicurezza alimentare, migliorare la nutrizione e promuovere un’agricoltura sostenibile
	Attraverso la Cooperazione allo sviluppo vengono erogati contributi, obbligatori e volontari diretti a finanziare l’operatività di <i>United Nations Conventions to Combat Desertification</i> (UNCCD), Fondo globale (GLOBAL FUND) dell’Alleanza mondiale per Vaccini e Immunizzazione (GAVI), <i>United Nations Population Fund</i> (UNFPA), Federazione Internazionale delle Società di Croce Rossa e Mezzaluna Rossa (FICROSS), Agenzia delle Nazioni unite per il soccorso e l’occupazione dei rifugiati palestinesi (UNRWA), Fondo delle Nazioni Unite per l’infanzia (UNICEF) e del Comitato internazionale della Croce Rossa (CICR). Vengono finanziati, inoltre, progetti per la realizzazione/riabilitazione di strutture sanitarie, per l’estensione dell’accesso alle cure per le fasce più vulnerabili della popolazione e per la promozione della prevenzione e di pratiche salutari.	3. Salute e benessere - Assicurare la salute e il benessere per tutti e per tutte le età
	L’Italia attraverso la Cooperazione allo sviluppo contribuisce a finanziare l’operatività del Fondo delle Nazioni Unite per l’infanzia (UNICEF), l’Istituto di ricerca Innocenti di Firenze, l’Organizzazione internazionale italo-latino americana (IILA), l’Organizzazione internazionale del Lavoro (OIL), <i>Centre International de hautes etudes agronomiques</i> (CIHEAM di Bari), il <i>Global partnership for education</i> (GPE) e l’Agenzia delle Nazioni Unite per il soccorso e l’occupazione dei rifugiati palestinesi (UNRWA). Sono altresì finanziati progetti di sviluppo e umanitari per favorire l’inclusione scolastica nei Paesi dove ragazze e ragazzi incontrano maggiori difficoltà.	4. Istruzione di qualità-Assicurare un’istruzione di qualità, equa ed inclusiva, e promuovere opportunità di apprendimento permanente per tutti
	La Cooperazione allo sviluppo interviene attraverso contributi, obbligatori e volontari, a favore di organismi internazionali che operano nella direzione indicata dall’Obiettivo: <i>International Development Law Organization</i> (IDLO), Istituto internazionale delle Nazioni unite per la ricerca sul crimine e la giustizia (UNICRI), Piano alimentare mondiale (PAM) dell’Organizzazione internazionale italo-latino americana (IILA), Programma delle Nazioni Unite per lo Sviluppo (UNDP), Fondo delle Nazioni Unite per l’infanzia (UNICEF), Ente delle Nazioni unite per l’uguaglianza di genere e l’ <i>empowerment</i> femminile (UNWOMEN) e Agenzia delle Nazioni Unite per il soccorso e l’occupazione dei rifugiati palestinesi (UNRWA). La Cooperazione italiana finanzia, inoltre, progetti di sviluppo ed umanitari, attraverso azioni mirate a favorire l’integrazione economica e sociale delle donne, il loro accesso paritario ai servizi di base, educativi e sanitari, e la prevenzione della violenza di genere. L’uguaglianza di genere è inoltre oggetto di un approfondimento della metodologia di formulazione di tutti i progetti denominata “gender mainstreaming”. Si segnala la Finalizzazione del negoziato della Dichiarazione su parità di genere ed emancipazione economica femminile adottata al Vertice G7 di Biarritz.	5. Parità di genere-Raggiungere l’uguaglianza di genere e l’empowerment (maggiore forza, autostima e consapevolezza) di tutte le donne e le ragazze

ECORENDICONTO

Prg	Attività	Obiettivo (Goal)
	L'Italia, oltre a contribuire all'operatività di organismi internazionali che perseguono obiettivi connessi al Goal 6 dell'Agenda (Fondo internazionale per lo sviluppo agricolo (IFAD), <i>Centre International de hautes etudes agronomiques</i> (CIHEAM di Bari), Organizzazione delle Nazioni Unite per l'educazione, la scienza e la cultura (UNESCO), WWAP (<i>World Water Assessment programme</i> di Perugia) e Federazione Internazionale delle società di Croce Rossa e Mezzaluna Rossa (FICROSS), partecipa a progetti per la riabilitazione e l'estensione di infrastrutture idriche finalizzati a garantire l'accesso all'acqua potabile e per la gestione partecipata dell'uso dell'acqua nelle aree rurali attraverso interventi irrigui efficienti per l'agricoltura.	6 - Acqua pulita e servizi igienicosanitari Garantire a tutti la disponibilità e la gestione sostenibile dell'acqua e delle strutture igienicosanitarie
	Il finanziamento erogato agli organismi internazionali, Organizzazione delle Nazioni unite per lo sviluppo industriale (UNIDO), UNIDO ITPO, Organizzazione internazionale italo-latino americana (ILLA), Organizzazione internazionale del Lavoro (OIL) e Unione per il Mediterraneo (UPM), è stato affiancato dalla partecipazione, attraverso la Cooperazione italiana, a progetti di sviluppo volti al sostegno alle micro, piccole e medie imprese (MPMI) dei Paesi partner, puntando su settori economicamente proficui. Sono previste, in particolare, forme di partenariato pubblico-privato in aree ritenute propulsive di circoli virtuosi di crescita, come le filiere del caffè, del latte o dei prodotti orticoli.	8 - Lavoro dignitoso e crescita economica Incentivare una crescita economica duratura, inclusiva e sostenibile, un'occupazione piena e produttiva e un lavoro dignitoso per tutti
	Ai finanziamenti erogati all'UNIDO, si è aggiunta l'attività di assistenza ai Governi dei Paesi partner nel gestire investimenti in infrastrutture e nel creare un ambiente istituzionale favorevole alla crescita del settore infrastrutturale. L'Italia inoltre promuove l'introduzione, sia in ambito agricolo che industriale, di nuove tecnologie e strumenti innovativi, anche attraverso centri di incubazione di PMI a livello regionale.	9. Imprese, innovazione e infrastrutture Costruire una infrastruttura resiliente e promuovere l'innovazione e un'industrializzazione equa, responsabile e sostenibile
	La Cooperazione allo sviluppo interviene sia attraverso contributi, obbligatori e volontari, a favore dell'operatività di IDLO, UNICRI, UNDP, UNHCR, OIM e UPM, sia con il finanziamento di progetti di sviluppo volti a rafforzare la coesione sociale, ponendo un freno alle disuguaglianze. Tale impegno si declina in una gamma di interventi, che spaziano dalla creazione di opportunità di crescita economica e il rafforzamento dei servizi per l'impiego giovanile, al sostegno dei gruppi sociali più vulnerabili (tra cui donne, giovani, rifugiati e migranti).	10. Ridurre le disuguaglianze Ridurre l'ineguaglianza all'interno di e fra le Nazioni
	Sono stati messi in campo diversi interventi per accrescere le competenze gestionali delle amministrazioni locali e favorire l'accesso ai servizi municipali da parte degli abitanti delle aree urbane. Tali iniziative si inseriscono, in particolare, nei processi di evoluzione democratica di alcuni Paesi, tanto con riferimento alla costituzione di enti territoriali elettivi, quanto al riconoscimento del diritto dei cittadini ad un equo accesso ai servizi pubblici.	11 - Città e comunità sostenibile Rendere le città e gli insediamenti umani inclusivi, sicuri, duraturi e sostenibili
	Ai fini della sostenibilità della produzione, tutti i progetti di cooperazione allo sviluppo prevedono l'analisi di sostenibilità (ambientale e non solo) come parte sistemica del processo decisionale allo scopo di garantire che i risultati si protraggano nel tempo senza ricadute negative. La Cooperazione italiana finanzia inoltre progetti volti ad accrescere il valore delle produzioni realizzate in aree svantaggiate così da favorire lo sviluppo di questi territori. L'obiettivo è perseguito anche con i finanziamenti erogati a organismi internazionali (FAO, UNIDO e UNIDO ITPO)	12 - Consumo e produzione responsabili Garantire modelli sostenibili di produzione e di consumo
	Si perseguono le finalità relative a tale obiettivo attraverso l'erogazione di contributi volontari a favore dell'operatività delle organizzazioni internazionali (FAO, IFAD, CIHEAM di Bari e BIOVERSITY International). La Cooperazione Italiana porta avanti, inoltre, diverse attività volte a ridurre l'impatto dei cambiamenti climatici sui Paesi più esposti, con particolare riguardo per le piccole isole in via di sviluppo e le zone di montagna (Mountain Partnership della FAO).	13 - Lotta contro il cambiamento climatico Adottare misure urgenti per combattere il cambiamento climatico e le sue conseguenze
	La Cooperazione Italiana favorisce, attraverso il finanziamento di apposite iniziative, lo sviluppo di un'economia del mare attenta ad un utilizzo sostenibile delle risorse e al rispetto dell'ambiente. Contribuiscono al perseguimento dell'obiettivo anche i finanziamenti con contributi, obbligatori e volontari, a favore delle Organizzazioni internazionali (FAO e IFAD, Organizzazione marittima internazionale -IMO/IMSSEA).	14. Vita sott'acqua Conservare e utilizzare in modo durevole gli oceani, i mari e le risorse marine per uno sviluppo sostenibile

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

Prg	Attività	Obiettivo (Goal)
	La Cooperazione Italiana finanzia progetti di protezione e rafforzamento delle aree boschive e di protezione della biodiversità. Contribuiscono al perseguimento dell'Obiettivo anche i finanziamenti erogati a organismi internazionali (FAO, BIOVERSITY <i>International</i> , IFAD e CIHEAM di Bari	15 - Vita sulla terra Proteggere, ripristinare e favorire un uso sostenibile dell'ecosistema terrestre, gestire sostenibilmente le foreste, contrastare la desertificazione, arrestare e far retrocedere il degrado del terreno e fermare la perdita di diversità ecologica
	Finanziamenti di organismi internazionali: La Cooperazione allo sviluppo interviene attraverso contributi, obbligatori e volontari, a favore dell'operatività di <i>International Development Law organization</i> (IDLO), dell'Istituto internazionale delle Nazioni Unite per la ricerca sul crimine e la giustizia (UNICRI), del programma delle Nazioni Unite per lo sviluppo (UNDP), del Fondo delle Nazioni Unite per l'infanzia (UNICEF) e del Comitato internazionale della Croce Rossa (CICR). La Cooperazione Italiana lavora per promuovere il dialogo interetnico e interreligioso in aree di crisi attraversate da gravi conflitti etnico-religiosi. In quest'ambito sono state realizzate diverse attività, sia in collaborazione con organismi internazionali, sia con Organizzazioni della Società Civile (OSC) italiane, nei territori dell'Iraq precedentemente occupati dallo Stato Islamico.	16 - Pace, giustizia e istituzioni solide Promuovere società pacifiche e più inclusive per uno sviluppo sostenibile; offrire l'accesso alla giustizia per tutti e creare organismi efficienti, responsabili e inclusivi a tutti i livelli
	Si persegue l'obiettivo mediante l'erogazione di contributi volontari ad organismi internazionali: Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE), Unione per il mediterraneo (UPM), Unione internazionale per le migrazioni (OIM), Organizzazione internazionale italo-latina americana (IILA), Dipartimento delle Nazioni Unite per gli affari economici e sociali (UNDESA) e Programma delle Nazioni unite per lo sviluppo (UNDP). Sono stati avviati da parte della Cooperazione allo sviluppo, nel rispetto delle priorità delineate dai Paesi d'intervento, partenariati pubblico privati, al fine di promuovere una crescita forte, sostenibile e inclusiva attraverso la valorizzazione del contributo di diverse categorie di soggetti. La Cooperazione è attiva anche nei progetti di investimenti del settore privato, nella collaborazione con enti territoriali (Regioni e Comuni), negli interventi per l'impegno civico e la valorizzazione delle competenze poliedriche delle Organizzazioni della società civile (OSC). E' assicurata altresì la partecipazione concreta delle diaspore alle attività di cooperazione.	17. Partnership per gli obiettivi Rafforzare i mezzi di attuazione e rinnovare il partenariato mondiale per lo sviluppo sostenibile
4. Cooperazione economica e relazioni internazionali	Alla promozione dell'uguaglianza viene finalizzato il negoziato della Dichiarazione di Biarritz sull'imprenditorialità femminile in Africa. E' stato inoltre organizzato il Foro "Alleanza italo latinoamericana per la promozione dell'uguaglianza di genere" Roma, 11-12 aprile 2019.	5. Parità di genere- Raggiungere l'uguaglianza di genere e l'empowerment (maggiore forza, autostima e consapevolezza) di tutte le donne e le ragazze
	La Cooperazione italiana interviene nel settore sostenendo la transizione energetica dei Paesi di intervento, favorendo l'accesso universale all'elettricità, definendo modalità ecologiche e rispettose della salute per l'uso domestico dell'energia e promuovendo opzioni energetiche sostenibili. A ciò si affiancano i finanziamenti erogati agli organismi internazionali (IFAD, CIHEAM di Bari, UNESCO, WWAP, FICROSS e CICR.	7 - Energia pulita e accessibile Assicurare a tutti l'accesso a sistemi di energia economici, affidabili, sostenibili e moderni
	Finanziamento progetti sociosanitari: Progetto FOCTALI dell'OSA sul recupero dei tossicodipendenti in America Latina.	10. Ridurre le disuguaglianze Ridurre l'ineguaglianza all'interno di e fra le Nazioni

ECORENDICONTO

Prg	Attività	Obiettivo (Goal)
	Cooperazione internazionale: Organizzazione della IX Conferenza Italia America Latina e Caraibi (Roma, 9-10 ottobre 2019).	11 - Città e comunità sostenibile Rendere le città e gli insediamenti umani inclusivi, sicuri, duraturi e sostenibili
	L'Italia ha partecipato attivamente alle attività della piattaforma ICESP (<i>Italian Circular Economy Stakeholders Platform</i>) coordinando il Gruppo di lavoro "Strumenti di <i>policy</i> e <i>governance</i> " che nel 2019 ha presentato un report di rassegna dei piani, <i>policy</i> e strumenti che impattano sull'economia circolare a livello comunitario, nazionale e regionale e avviato un'analisi-pilota di monitoraggio delle autorizzazioni <i>End of Waste</i> . Nel corso del 2019, vi è stata la partecipazione all'aggiornamento della "Strategia Italiana per la Bioeconomia".	12 - Consumo e produzione responsabili Garantire modelli sostenibili di produzione e di consumo
	Organizzazione di eventi preparatori e collaterali della Cop26 2020 (partnership con UK). Sostegno del nesso energia-clima e perseguimento obiettivi dell'Accordo di Parigi nei fori multilaterali. Coordinamento regolare con altre Amministrazioni dello Stato.	13 - Lotta contro il cambiamento climatico Adottare misure urgenti per combattere il cambiamento climatico e le sue conseguenze
	Finanziamenti di progetti internazionali e protezione biodiversità: finanziamento di un programma di cooperazione interuniversitaria tra la Scuola Sant'Anna di Pisa e l'Università di Agadez nel nord del Niger, volto alla selezione di colture maggiormente adatte ad ambiente desertico per favorire l'uso sostenibile del terreno.	15 - Vita sulla terra Proteggere, ripristinare e favorire un uso sostenibile dell'ecosistema terrestre, gestire sostenibilmente le foreste, contrastare la desertificazione, arrestare e far retrocedere il degrado del terreno e fermare la perdita di diversità ecologica
	Attività di cooperazione internazionale: negoziato del piano di Azione sulla Partnership con il Sahel e negoziato sulla dichiarazione sulla trasparenza degli appalti pubblici e sulla lotta comune alla corruzione adottati al Vertice G7 di Biarritz. Finanziamento di varie attività di <i>capacity-building</i> a favore delle forze di sicurezza, delle forze armate e dei giudici dei Paesi più fragili del Sahel e dell'Africa occidentale, iniziative volte ad aumentarne la capacità di contrasto al terrorismo. Dialogo interetnico e interreligioso: la Cooperazione Italiana lavora per promuovere il dialogo interetnico e interreligioso in aree di crisi attraversate da gravi conflitti etnico-religiosi. In quest'ambito sono state realizzate diverse attività, sia in collaborazione con organismi internazionali, sia con Organizzazioni della Società Civile (OSC) italiane, nei territori dell'Iraq precedentemente occupati dallo Stato Islamico. Altre attività vengono portate avanti in Paesi come la Colombia e le Filippine, dove, a seguito dell'avvio di un processo di pace fra il Governo centrale e organizzazioni armate, l'Italia ha finanziato iniziative volte a favorire il reinserimento nella società civile degli ex guerriglieri e lo sviluppo economico delle aree più svantaggiate, allo scopo di eliminare le cause del conflitto. Inoltre, è stata co-organizzata la Conferenza specifica sull'Obiettivo 16 con IDLO e UNDESA presso il MAECI il 27 e 29 maggio 2019. Finanziamento di progetti umanitari, realizzati dall'Arma dei Carabinieri e dalla Guardia di Finanza per il rafforzamento delle capacità operative delle forze di sicurezza dei Paesi del Corno d'Africa in materia di antiterrorismo, tutela dei diritti umani e del patrimonio culturale, contrasto alla criminalità organizzata, antiriciclaggio.	16 - Pace, giustizia e istituzioni solide Promuovere società pacifiche e più inclusive per uno sviluppo sostenibile; offrire l'accesso alla giustizia per tutti e creare organismi efficienti, responsabili e inclusivi a tutti i livelli

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

Prg	Attività	Obiettivo (Goal)
6. Promozione della pace e sicurezza internazionale	Finanziamento progetti internazionali: raggiungimento dell'uguaglianza di genere e dell'emancipazione di tutte le donne e le ragazze attraverso l'azione promossa nei principali fori multilaterali (ONU, UE, NATO, Consiglio d'Europa, OSCE) Agenda Donne, Pace e Sicurezza: Il Ministero ha erogato contributi, tra l'altro, per l'attuazione dell'Agenda Donne, Pace e Sicurezza, con azioni ed iniziative volte a valorizzare il contributo delle donne nella risoluzione dei conflitti e nella promozione di una pace duratura e a favorire la piena e attiva partecipazione delle donne nella prevenzione, gestione e risoluzione dei conflitti e negli sforzi di ricostruzione postbellica.	5. Parità di genere- Raggiungere l'uguaglianza di genere e l'empowerment (maggiore forza, autostima e consapevolezza) di tutte le donne e le ragazze
	Intervento per la riduzione delle disuguaglianze: perseguimento dell'obiettivo della riduzione delle disuguaglianze all'interno e fra le Nazioni attraverso l'azione promossa nei principali fori multilaterali (in particolare ONU, UE, Consiglio d'Europa, OSCE) e i contributi, obbligatori e volontari, a favore dell'operatività di tali organizzazioni. Finanziamento organismi internazionali: finanziamento al Trust Fund delle Nazioni Unite per il sostegno alla partecipazione dei Paesi meno sviluppati e dei piccoli stati insulari in via di sviluppo alle attività del Consiglio Diritti Umani ONU, proprio con l'obiettivo di ridurre le disuguaglianze tra Nazioni	10. Ridurre le disuguaglianze Ridurre l'ineguaglianza all'interno di e fra le Nazioni
	Contributo in favore dell'OSA-Organizzazione degli Stati Americani per Missioni di osservazione elettorale (OSA/MOE) in diversi paesi dell'America Latina e Caraibi. Corso di formazione organizzato in collaborazione con la Guardia di Finanza "Economic and financial police investigations and intelligence", rivolto agli Stati membri della Comunità Caraibica (CARICOM), Cuba e Repubblica Dominicana. Corso di formazione della GdF per personale dell'Argentina.	16 - Pace, giustizia e istituzioni solide Promuovere società pacifiche e più inclusive per uno sviluppo sostenibile; offrire l'accesso alla giustizia per tutti e creare organismi efficienti, responsabili e inclusivi a tutti i livelli
7. Integrazione Europea	Finanziamento progetti internazionali: contributo al Progetto dell'Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa (OSCE) "Increasing and supporting the participation of women at all levels of policing". Tale progetto, partendo dalla constatazione di quanto le donne siano sottorappresentate nelle forze di polizia dei Paesi OSCE, si pone l'obiettivo di assistere le forze di polizia di 4 Paesi OSCE, in 4 diverse regioni, per il rafforzamento della partecipazione delle donne all'interno delle stesse.	5. Parità di genere- Raggiungere l'uguaglianza di genere e l'empowerment (maggiore forza, autostima e consapevolezza) di tutte le donne e le ragazze
	Interventi di sostegno per lo sviluppo tecnologico: l'obiettivo è stato perseguito, anche se non in maniera diretta, attraverso i bandi del Fondo per la crescita sostenibile che rappresentano i principali strumenti per promuovere modelli sostenibili di produzione e consumo.	12 - Consumo e produzione responsabili Garantire modelli sostenibili di produzione e di consumo
8. Italiani nel mondo e politiche migratorie)	Finanziamento organismi internazionali: Finanziamento di iniziative attraverso l'utilizzo del Fondo Africa.	10. Ridurre le disuguaglianze Ridurre l'ineguaglianza all'interno di e fra le Nazioni

ECORENDICONTO

Missione “Difesa e sicurezza del territorio” (n. 5)

Programma	Attività	Obiettivo (Goal)
1. Approntamento e impiego Carabinieri per la difesa e la sicurezza; 2. Approntamento e impiego delle forze terrestri 3. Approntamento e impiego delle forze marittime 4. Approntamento e impiego delle forze aeree 6. Pianificazione Generale delle forze armate e approvvigionamenti militari	Investimenti di ammodernamento logistico e formazione del personale: interventi di bonifica finalizzati non solo all’implementazione delle previsioni del d.lgs. n.81 del 9 aprile 2008, ma anche al miglioramento delle condizioni di vivibilità di alloggi e luoghi di lavoro come <i>policy</i> della Difesa e delle Forze Armate. Formazione del personale sui rischi sul luogo di lavoro. Perseguimento di programmi di investimento conformi alle più innovative soluzioni atte a preservare la salute del personale.	3. Salute e benessere - Assicurare la salute e il benessere per tutti e per tutte le età
6. Pianificazione Generale delle forze armate e approvvigionamenti militari	Iniziative per l’efficientamento energetico: avviati dal 2017, a mezzo del Fondo per gli investimenti del Paese, una serie di interventi nel settore dell’efficientamento energetico a valere di risorse dedicate.	7. Energia pulita e accessibile Assicurare a tutti l’accesso a sistemi di energia economici, affidabili, sostenibili e moderni
	Interventi di sviluppo tecnologico: obiettivo perseguito attraverso la propulsione conferita ai settori produttivi aventi contenuto innovativo. Le tecnologie sviluppate vantano infatti un elevato tenore di Ricerca e Sviluppo contribuendo ad alimentare la spesa più virtuosa delle Aziende indirizzate alla ricerca di soluzioni scientifiche d’avanguardia e in grado di aprire nuove opportunità di business.	8. Lavoro dignitoso e crescita economica Incentivare una crescita economica duratura, inclusiva e sostenibile, un’occupazione piena e produttiva e un lavoro dignitoso per tutti
	Investimenti di potenziamento e ammodernamento: potenziamento delle reti e ammodernamento per il ciclico processo di rinnovamento degli assetti satellitari per telecomunicazioni della Difesa.	9. Imprese, innovazione e infrastrutture Costruire una infrastruttura resiliente e promuovere l’innovazione e un’industrializzazione equa, responsabile e sostenibile
	Iniziative tecnologiche: la realizzazione di programmi, come la nuova classe di Fregate Europee Multi-Missione, che proseguono la svolta “green” delle Forze Armate, attraverso soluzioni tecnologiche che, nella ricerca delle massime prestazioni proprie di piattaforme militari, vadano incontro a un responsabile uso delle risorse da fonti non rinnovabili e ad una più limitata impronta ambientale.	12 - Consumo e produzione responsabili Garantire modelli sostenibili di produzione e di consumo
	Interventi di efficientamento energetico: avvio di un percorso di Public Private Partnership al fine di condurre l’efficientamento dei sedimi maggiormente energivori delle Forze Armate (con l’applicazione di un primo <i>test bed</i> per un progetto di efficientamento energetico di una base aerea).	13 - Lotta contro il cambiamento climatico Adottare misure urgenti per combattere il cambiamento climatico e le sue conseguenze
	Interventi tecnico/operativi realizzati in un’ottica di tutela e recupero dei prodotti di risulta dei sistemi in dotazione alle Forze Armate. Viene, inoltre, condotto annualmente un programma di bonifica da proiettili e residui inquinanti.	14. Vita sott’acqua Conservare e utilizzare in modo durevole gli oceani, i mari e le risorse marine per uno sviluppo sostenibile

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

Missione “Competitività e sviluppo delle imprese” (n. 11)

Programma	Attività	Obiettivo (Goal)
5. Promozione e attuazione di politiche di sviluppo, competitività e innovazione, di responsabilità sociale d'impresa e movimento cooperativo	Finanziamenti a beneficio delle micro, piccole e medie imprese: misure del Piano Impresa 4.0 (legge n. 145 del 30 dicembre 2018). Disposizioni applicative del contributo a fondo perduto, in forma di <i>voucher</i> , a beneficio delle micro, piccole e medie imprese per l'inserimento in azienda dei cosiddetti “ <i>manager</i> dell'innovazione”. Elaborazione della proposta di riforma delle misure dell'iper e super ammortamento e del credito d'imposta ricerca e sviluppo confluita nella LB 2020.	8 - Lavoro dignitoso e crescita economica Incentivare una crescita economica duratura, inclusiva e sostenibile, un'occupazione piena e produttiva e un lavoro dignitoso per tutti
	Finanziamento di progetti: approvazione di Progetti di riconversione e riqualificazione industriale in aree di crisi industriale complessa (Porto Torres e Portovesme), Sistema locale del lavoro di Torino quale nuova area di crisi industriale complessa, apertura di sportelli per le agevolazioni (legge n.181 del 15 maggio 89) nelle aree di crisi di Frosinone, Venezia e Gela. Partecipazione ai lavori della <i>Digital Economy Task Force</i> (DETF) che ha collaborato alla stesura della dichiarazione del vertice G20 di Osaka (<i>G20 Leaders' Declaration</i> del 29 giugno 2019).	9. Imprese, innovazione e infrastrutture Costruire una infrastruttura resiliente e promuovere l'innovazione e un'industrializzazione equa, responsabile e sostenibile
7. Incentivazione del sistema produttivo	Iniziative a sostegno di investimenti strategici ed innovativi: l'obiettivo viene perseguito tramite la gestione delle misure di competenza e, in particolare, attraverso i Programmi operativi (PO) gestiti nell'ambito della programmazione 14-20, con particolare riferimento ai Programmi operativi nazionali (PON) Imprese e competitività 2014/2020, al PO Complementare Imprese e competitività 2014/2020 e al Piano operativo Imprese e competitività 2014-2020 FSC (infrastrutture).	8 - Lavoro dignitoso e crescita economica Incentivare una crescita economica duratura, inclusiva e sostenibile, un'occupazione piena e produttiva e un lavoro dignitoso per tutti
11. Coordinamento azione amministrativa, attuazione di indirizzi e programmi per favorire competitività e sviluppo delle imprese, dei servizi di comunicazione e del settore energetico	Iniziative a sostegno dei diritti dei lavoratori: attività di contrasto alle false cooperative che pur non essendo specificatamente descritta nell'ambito dei target di declinazione degli obiettivi dell'Agenzia 2030, può tuttavia essere ricondotta nell'ambito dell'area PACE ed in particolare nell'obiettivo strategico II.1 Eliminare ogni forma di sfruttamento del lavoro e garantire i diritti dei lavoratori.	8 - Lavoro dignitoso e crescita economica Incentivare una crescita economica duratura, inclusiva e sostenibile, un'occupazione piena e produttiva e un lavoro dignitoso per tutti

Missione “Comunicazioni” (n. 15)

Programma	Attività	Obiettivo (Goal)
9. Attività territoriali in materia di comunicazioni e di vigilanza sui mercati e sui prodotti	Sviluppo delle comunicazioni: progetto “Rete Nazionale di Radiomonitoring” ¹¹ e progetto “Rete Nazionale automatica DVBT/T2/DAB/DAB+/FM”. Piano BUL, 5G, Wifi. Sviluppo delle comunicazioni: studi, ricerche, sperimentazioni per lo sviluppo delle comunicazioni, delle tecnologie dell'informazione, della qualità, della sicurezza e della tutela di reti e servizi. Internet governance. Attività di pertinenza del CERT (<i>Computer Emergency Response Team</i>) nazionale e attività di vigilanza. Verifiche tecniche e certificazioni di prodotti, di sistemi e di reti. Formazione tecnica e di alta specializzazione.	8 - Lavoro dignitoso e crescita economica Incentivare una crescita economica duratura, inclusiva e sostenibile, un'occupazione piena e produttiva e un lavoro dignitoso per tutti
	Comunicazioni: progetto “Videosorveglianza per Roma Capitale”	11 - Città e comunità sostenibile Rendere le città e gli insediamenti umani inclusivi, sicuri, duraturi e sostenibili

ECORENDICONTO

Missione “Commercio internazionale e internazionalizzazione del sistema produttivo” (n. 16)

Programma	Attività	Obiettivo (Goal)
5. Sostegno all’internalizzazione delle imprese e promozione del made in Italy	Finanziamenti per la promozione all’estero e l’internazionalizzazione delle imprese italiane: indirizzi strategici delle politiche di internazionalizzazione e promozione scambi e rapporti con istituzioni economiche e finanziarie internazionali. Realizzazione del Piano straordinario per il Made in Italy. Sostegno e vigilanza di enti, associazioni operanti nel settore della promozione. Coordinamento con Regioni e con Paesi terzi. Coordinamento delle missioni di diplomazia commerciale e del sostegno pubblico al credito all’export in ambito internazionale. Sostegno a internazionalizzazione imprese e rapporti con la Società Italiana per le Imprese all’Estero. Supporto alla Commissione permanente del CIPE.	8 - Lavoro dignitoso e crescita economica Incentivare una crescita economica duratura, inclusiva e sostenibile, un’occupazione piena e produttiva e un lavoro dignitoso per tutti

Missione “Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell’ambiente” (n. 18).

Programma	Attività	Obiettivo (Goal)
3. Valutazioni e autorizzazioni ambientali	Controllo organismi geneticamente modificati (OGM).	2. Sconfiggere la fame - Porre fine alla fame, raggiungere la sicurezza alimentare, migliorare la nutrizione e promuovere un’agricoltura sostenibile
	Verifiche di compatibilità e rilascio delle autorizzazioni ambientali, valutazione delle sostanze chimiche.	9. Imprese, innovazione e infrastrutture Costruire una infrastruttura resiliente e promuovere l’innovazione e un’industrializzazione equa, responsabile e sostenibile
		12 - Consumo e produzione responsabili Garantire modelli sostenibili di produzione e di consumo
5. Sviluppo sostenibile, rapporti e attività internazionali e danno ambientale)	Interventi di promozione dello sviluppo sostenibile.	17. Partnership per gli obiettivi Rafforzare i mezzi di attuazione e rinnovare il partenariato mondiale per lo sviluppo sostenibile
		9. Imprese, innovazione e infrastrutture Costruire una infrastruttura resiliente e promuovere l’innovazione e un’industrializzazione equa, responsabile e sostenibile
	Interventi di promozione dello sviluppo sostenibile, accertamento e risarcimento in materia di danno ambientale.	12 - Consumo e produzione responsabili Garantire modelli sostenibili di produzione e di consumo
		11 - Città e comunità sostenibili Rendere le città e gli insediamenti umani inclusivi, sicuri, duraturi e sostenibili
Accertamento e risarcimento in materia di danno ambientale.	16 - Pace, giustizia e istituzioni solide Promuovere società pacifiche e più inclusive per uno sviluppo sostenibile; offrire l’accesso alla giustizia per	

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

Programma	Attività	Obiettivo (Goal)
		tutti e creare organismi efficienti, responsabili e inclusivi a tutti i livelli
	Finanziamenti ad organismi internazionali: contributo volontario all' Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE) per finanziare un progetto finalizzato all'individuazione di linee prioritarie per il programma della Presidenza italiana del G20 nel 2021 (l'iniziativa riguarda sostanzialmente tutti i 17 obiettivi). Partecipazione al negoziato della Dichiarazione del Vertice G20 di Osaka (l'iniziativa riguarda sostanzialmente tutti i 17 obiettivi) e organizzazione della IX Conferenza Italia America Latina e Caraibi (Roma, 9-10 ottobre 2019) (Cfr. Obiettivo 11).	17. Partnership per gli obiettivi Rafforzare i mezzi di attuazione e rinnovare il partenariato mondiale per lo sviluppo sostenibile
8. Vigilanza, prevenzione e repressione in ambito ambientale	Attività di vigilanza, prevenzione del Comando carabinieri e tutela dell'ambiente. Sviluppo sostenibile, rapporti e attività internazionali e danno ambientale: attuazione accordi e impegni internazionali sullo sviluppo sostenibile.	3. Salute e benessere - Assicurare la salute e il benessere per tutti e per tutte le età
	Vigilanza del Comando Carabinieri e tutela dell'Ambiente.	11 - Città e comunità sostenibile Rendere le città e gli insediamenti umani inclusivi, sicuri, duraturi e sostenibili
		16 - Pace, giustizia e istituzioni solide Promuovere società pacifiche e più inclusive per uno sviluppo sostenibile; offrire l'accesso alla giustizia per tutti e creare organismi efficienti, responsabili e inclusivi a tutti i livelli
11. Coordinamento generale, informazione e comunicazione	Educazione, formazione, informazione e comunicazione in materia ambientale.	17. Partnership per gli obiettivi Rafforzare i mezzi di attuazione e rinnovare il partenariato mondiale per lo sviluppo sostenibile
		9. Imprese, innovazione e infrastrutture Costruire una infrastruttura resiliente e promuovere l'innovazione e un'industrializzazione equa, responsabile e sostenibile
12 Gestione delle risorse idriche, tutela del territorio e bonifiche	Protezione e difesa del suolo, tutela dell'assetto idrogeologico e rappresentazione del territorio. Bonifica dei siti inquinati, e riparazione del danno ambientale, recupero e valorizzazione delle aree industriali dismesse.	15 - Vita sulla terra Proteggere, ripristinare e favorire un uso sostenibile dell'ecosistema terrestre, gestire sostenibilmente le foreste, contrastare la desertificazione, arrestare e far retrocedere il degrado del terreno e fermare la perdita di diversità ecologica
	Interventi di protezione e difesa del suolo, tutela dell'assetto idrogeologico e rappresentazione del territorio.	6 - Acqua pulita e servizi igienicosanitari Garantire a tutti la disponibilità e la gestione sostenibile dell'acqua e delle strutture igienico-sanitarie
	Interventi per l'uso efficiente delle risorse idriche, per la tutela quali-quantitativa delle acque e per il servizio idrico integrato.	9. Imprese, innovazione e infrastrutture Costruire una infrastruttura resiliente e promuovere

ECORENDICONTO

Programma	Attività	Obiettivo (Goal)
		l'innovazione e un'industrializzazione equa, responsabile e sostenibile
		13 - Lotta contro il cambiamento climatico Adottare misure urgenti per combattere il cambiamento climatico e le sue conseguenze
13 Interventi per la conservazione della fauna e della flora, salvaguardia della biodiversità e dell'ecosistema marino)	Tutela del mare e interventi operativi di prevenzione e lotta agli inquinamenti da idrocarburi e sostanze assimilate.	14. Vita sott'acqua Conservare e utilizzare in modo durevole gli oceani, i mari e le risorse marine per uno sviluppo sostenibile
	Tutela e gestione delle aree naturali protette e tutela del Paesaggio. Tutela della biodiversità e controllo del commercio di specie a rischio di estinzione. Tutela e gestione delle aree naturali protette e tutela del paesaggio.	15 - Vita sulla terra Proteggere, ripristinare e favorire un uso sostenibile dell'ecosistema terrestre, gestire sostenibilmente le foreste, contrastare la desertificazione, arrestare e far retrocedere il degrado del terreno e fermare la perdita di diversità ecologica
	Tutela e gestione delle aree naturali protette e tutela del Paesaggio. Agricoltura biosostenibile: Parco Archeologico del Colosseo (ulivi e apicoltura).	2. Sconfiggere la fame - Porre fine alla fame, raggiungere la sicurezza alimentare, migliorare la nutrizione e promuovere un'agricoltura sostenibile
15. Prevenzione e gestione dei rifiuti, prevenzione degli inquinamenti	Interventi per la riduzione e la prevenzione della produzione dei rifiuti, per la corretta gestione e il riutilizzo degli stessi e per il contrasto alla loro gestione illegale ed attività di prevenzione e riduzione dell'inquinamento acustico ed atmosferico.	3. Salute e benessere - Assicurare la salute e il benessere per tutti e per tutte le età
	Politiche per la riduzione e la prevenzione della produzione dei rifiuti, per la corretta gestione e il riutilizzo degli stessi e per il contrasto alla loro gestione illegale	12 - Consumo e produzione responsabili Garantire modelli sostenibili di produzione e di consumo
16. Programmi e interventi per il governo dei cambiamenti climatici, gestione ambientale ed energie rinnovabili)	Interventi per la mobilità sostenibile e per l'efficiamento ed il risparmio energetico.	11 - Città e comunità sostenibile Rendere le città e gli insediamenti umani inclusivi, sicuri, duraturi e sostenibili
		13 - Lotta contro il cambiamento climatico Adottare misure urgenti per combattere il cambiamento climatico e le sue conseguenze

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

Missione “Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali e paesaggistici” (n. 21)

Programma	Attività	Obiettivo (Goal)
6. Tutela dei beni archeologi	Iniziative per il Parco archeologico del Colosseo: avvio del monitoraggio e della manutenzione programmata alla luce dei cambiamenti climatici.	13 - Lotta contro il cambiamento climatico Adottare misure urgenti per combattere il cambiamento climatico e le sue conseguenze
9. Tutela e valorizzazione dei beni archivistici	Per il sostegno e promozione della cultura è stata prevista la concessione di borse di studio.	4. Istruzione di qualità-Assicurare un'istruzione di qualità, equa ed inclusiva, e promuovere opportunità di apprendimento permanente per tutti
10. Tutela e valorizzazione dei beni librari, promozione e sostegno del libro e dell'editoria	Iniziative di promozione ed informazione: acquisizione di patrimonio librario cartaceo e digitale, acquisizione di strumentazione appropriata (PC per consultazione quotidiani digitalizzati e Totem) e attività per promuovere informazione e valorizzazione, nonché per garantire a tutti un corretto accesso all'informazione stessa. Sono state condotte anche iniziative per consentire la conservazione nel lungo periodo delle risorse digitali.	4. Istruzione di qualità-Assicurare un'istruzione di qualità, equa ed inclusiva, e promuovere opportunità di apprendimento permanente per tutti
	Biblioteche: implementazione della gestione del Servizio Bibliotecario Nazionale.	9. Imprese, innovazione e infrastrutture Costruire una infrastruttura resiliente e promuovere l'innovazione e un'industrializzazione equa, responsabile e sostenibile
13. Valorizzazione del patrimonio culturale e coordinamento del sistema museale	Parchi archeologici: Giornata “Plastic Free” <i>Help The Ocean</i> con una iniziativa di sensibilizzazione del pubblico con l'opera <i>Help</i> di M. Cristine Finucci.	14. Vita sott'acqua Conservare e utilizzare in modo durevole gli oceani, i mari e le risorse marine per uno sviluppo sostenibile
	Interventi di valorizzazione del patrimonio culturale: protocolli d'intesa con associazioni (Komen Italia per la lotta al cancro al seno, al Parkinson e alle malattie degenerative). Attività per il Parco archeologico del Colosseo.	3. Salute e benessere - Assicurare la salute e il benessere per tutti e per tutte le età
	Iniziative volte a dare rilevanza al patrimonio culturale e ambientale quale strumento di inclusione, salute e benessere sociale. Nel 2019 l'attività è stata indirizzata anche verso la costituzione di un “Osservatorio” nazionale per la raccolta di <i>best practices</i> in tema di accessibilità al patrimonio. Incremento, promozione, valorizzazione e conservazione del patrimonio culturale mediante attività di divulgazione, offerta di eventi espositivi, pubblicazioni settoriali. Percorsi per le competenze trasversali e l'orientamento: Organizzazione delle Nazioni Unite per l'educazione, la scienza e la cultura (UNESCO) <i>World Heritage Volunteers (WHV) 2019</i> .	4. Istruzione di qualità-Assicurare un'istruzione di qualità, equa ed inclusiva, e promuovere opportunità di apprendimento permanente per tutti

ECORENDICONTO

Programma	Attività	Obiettivo (Goal)
15. Tutela del patrimonio culturale	Protezione del patrimonio culturale e naturale e valorizzazione di ambienti e paesaggio culturali.	15 - Vita sulla terra Proteggere, ripristinare e favorire un uso sostenibile dell'ecosistema terrestre, gestire sostenibilmente le foreste, contrastare la desertificazione, arrestare e far retrocedere il degrado del terreno e fermare la perdita di diversità ecologica
	Attività di efficientamento energetico del patrimonio architettonico e delle sedi delle istituzioni culturali.	13 - Lotta contro il cambiamento climatico Adottare misure urgenti per combattere il cambiamento climatico e le sue conseguenze
18. Sostegno, valorizzazione e tutela del settore cinema e audiovisivo	Interventi di sostegno e valorizzazione del settore cinema: Piano straordinario per il potenziamento delle sale cinematografiche. E prevista una linea ad hoc per la costruzione di cinema all'interno degli ospedali	3. Salute e benessere - Assicurare la salute e il benessere per tutti e per tutte le età
	Interventi di sostegno sociale: il Piano Nazionale cinema per la scuola, in collaborazione con il Ministero, prevede un sostegno per le progettualità inserite in contesti sociali svantaggiati come le periferie.	4. Istruzione di qualità-Assicurare un'istruzione di qualità, equa ed inclusiva, e promuovere opportunità di apprendimento permanente per tutti
	Interventi di sostegno e valorizzazione del settore cinema: Bando dal titolo: "Non violenza: lo schiaffo più forte" per il sostegno alla produzione di corti sul tema della violenza sulle donne.	5. Parità di genere-Raggiungere l'uguaglianza di genere e l'empowerment (maggiore forza, autostima e consapevolezza) di tutte le donne e le ragazze
	Finanziamenti al settore cinema: sostegno finanziario a società di produzione cinematografiche e audiovisive sia in forma diretta sia tramite agevolazioni fiscali con importanti ritorni socio-occupazionali.	8 - Lavoro dignitoso e crescita economica Incentivare una crescita economica duratura, inclusiva e sostenibile, un'occupazione piena e produttiva e un lavoro dignitoso per tutti

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

Missione “Istruzione scolastica” (n. 22)

Programma	Attività	Obiettivo (Goal)
1. Programmazione e coordinamento dell'istruzione scolastica	Azioni didattiche innovative e formative sviluppate nell'ambito del piano nazionale scuola digitale (come ad esempio “Model 2030”, “WISE Lab”, “Soft Mobility Hack”, “Water Hack”, “Forest Hack”, “Millennium Food Lab”, “Premio scuola digitale”, “#ZERO hackathon Oceans and Polar Connections”).	4. Assicurare un'istruzione di qualità, equa ed inclusiva, e promuovere opportunità di apprendimento permanente per tutti
	Iniziative didattiche e formative che coinvolgono studenti provenienti da scuole di tutte le regioni italiane in occasione della celebrazione di Dubai 2020.	
	Progetti formativi sullo sviluppo sostenibile condotti con l'utilizzo delle nuove tecnologie (potenziamento delle competenze di cittadinanza digitale con la progettazione e l'attuazione di soluzioni innovative per la realizzazione degli obiettivi di sviluppo sostenibile dell'Agenda ONU 2030).	
	Sottoscrizione di vari Protocolli di intesa con associazioni che svolgono attività di sensibilizzazione al tema dell'ambiente (come ad esempio: LNI - Lega Navale Italiana, Lav - Lega Anti Vivisezione, Legambiente, Fai - Fondo Ambiente Italiano, Green Cross Italia, Wwf Italia Onlus).	
8. Iniziative per lo sviluppo del sistema istruzione scolastica per il diritto allo studio	Programma operativo nazionale 2014-2020 “per la scuola-competenze e ambienti per l'apprendimento” (attività rivolte ad assicurare a tutti un'istruzione di qualità e al sostegno delle competenze e dell'inclusività).	
8. Iniziative per lo sviluppo del sistema istruzione scolastica per il diritto allo studio	Didattica inclusiva, integrazione e partecipazione rivolte alla tutela dei soggetti più deboli.	
8. Iniziative per lo sviluppo del sistema istruzione scolastica per il diritto allo studio	Integrazione degli alunni con cittadinanza non italiana (educazione interculturale attraverso l'organizzazione di cicli di incontri, eventi e giornate di studio su fenomeni quali l'immigrazione, la multiculturalità, le scuole nelle periferie urbane ovvero contesti nei quali si sviluppano maggiori complessità e fragilità sociali. Diffusione delle buone pratiche.	
17. Istruzione del primo ciclo; 18. Istruzione del secondo ciclo	Ausili didattici per alunni con disabilità.	
19. Reclutamento e aggiornamento dei dirigenti scolastici e del personale scolastico per l'istruzione	Formazione del personale docente neoassunto e in servizio sui temi dell'inclusione.	

ECORENDICONTO

Missione “Diritti sociali, politiche sociali e famiglia” (n. 24)

Programma	Attività	Obiettivo (Goal)
2. Terzo settore (associazionismo, volontariato, Onlus e formazioni sociali) e responsabilità sociale delle imprese e delle organizzazioni	Iniziative del Terzo settore: sono stati individuati (con atto di indirizzo del Ministro) gli obiettivi generali, le aree prioritarie di intervento e le linee di attività finanziabili attraverso il Fondo per il finanziamento di progetti e di attività di interesse generale nel Terzo settore, nonché attraverso le altre risorse finanziarie specificamente destinate al sostegno degli enti del Terzo settore (art. 73 del Codice medesimo).	1. Sconfiggere la povertà - porre fine ad ogni forma di povertà nel mondo
	Nell'ambito del Terzo settore sono stati avviati n. 4 progetti che concorrono all'obiettivo “Sconfiggere la fame - Porre fine alla fame, raggiungere la sicurezza alimentare, migliorare la nutrizione e promuovere un'agricoltura sostenibile.	2. Sconfiggere la fame - Porre fine alla fame, raggiungere la sicurezza alimentare, migliorare la nutrizione e promuovere un'agricoltura sostenibile
	Nell'ambito del Terzo settore sono stati avviati n. 27 progetti che concorrono all'obiettivo “Salute e benessere - Assicurare la salute e il benessere per tutti e per tutte le età”.	3. Salute e benessere - Assicurare la salute e il benessere per tutti e per tutte le età
	Nell'ambito del Terzo settore sono stati avviati n. 21 progetti che concorrono al raggiungimento dell'obiettivo “Istruzione di qualità-Assicurare un'istruzione di qualità, equa ed inclusiva, e promuovere opportunità di apprendimento permanente per tutti”.	4. Istruzione di qualità-Assicurare un'istruzione di qualità, equa ed inclusiva, e promuovere opportunità di apprendimento permanente per tutti
	Nell'ambito del Terzo settore sono stati avviati n. 5 progetti che concorrono al raggiungimento dell'obiettivo “Parità di genere- Raggiungere l'uguaglianza di genere e l'empowerment (maggiore forza, autostima e consapevolezza) di tutte le donne e le ragazze”.	5. Parità di genere- Raggiungere l'uguaglianza di genere e l'empowerment (maggiore forza, autostima e consapevolezza) di tutte le donne e le ragazze
	Nell'ambito del Terzo settore sono stati avviati n. 4 progetti che concorrono al raggiungimento dell'obiettivo “Lavoro dignitoso e crescita economica. Incentivare una crescita economica duratura, inclusiva e sostenibile, un'occupazione piena e produttiva e un lavoro dignitoso per tutti”.	8. Lavoro dignitoso e crescita economica Incentivare una crescita economica duratura, inclusiva e sostenibile, un'occupazione piena e produttiva e un lavoro dignitoso per tutti
	Nell'ambito del Terzo settore sono stati avviati n. 19 progetti che concorrono al raggiungimento dell'obiettivo “Ridurre le disuguaglianze Ridurre l'ineguaglianza all'interno di e fra le Nazioni”.	10. Ridurre le disuguaglianze Ridurre l'ineguaglianza all'interno di e fra le Nazioni
	Nell'ambito del Terzo settore sono stati avviati n.13 progetti che concorrono al raggiungimento dell'obiettivo “Città e comunità sostenibile. Rendere le città e gli insediamenti umani inclusivi, sicuri, duraturi e sostenibili”.	11 - Città e comunità sostenibile Rendere le città e gli insediamenti umani inclusivi, sicuri, duraturi e sostenibili
	Nell'ambito del Terzo settore sono stati avviati n. 9 progetti che concorrono al raggiungimento dell'obiettivo “Consumo e produzione responsabili. Garantire modelli sostenibili di produzione e di consumo”.	12 - Consumo e produzione responsabili Garantire modelli sostenibili di produzione e di consumo
	Nell'ambito del Terzo settore sono stati avviati n. 2 progetti che concorrono al raggiungimento dell'obiettivo “Lotta contro il cambiamento climatico. Adottare misure urgenti per combattere il cambiamento climatico e le sue conseguenze”.	13 - Lotta contro il cambiamento climatico Adottare misure urgenti per combattere il cambiamento climatico e le sue conseguenze

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

Programma	Attività	Obiettivo (Goal)
12. Trasferimenti assistenziali a enti previdenziali, finanziamento nazionale spesa sociale, programmazione, monitoraggio e valutazione politiche sociali e di inclusione attiva	Reddito di cittadinanza (RdC): definizione e approvazione di Linee guida per la definizione dei Patti per l'inclusione sociale, tradotte a livello informatico nella Piattaforma GePI. Nell'ambito dei Patti per l'inclusione sociale è prevista l'attivazione per i beneficiari del Reddito di cittadinanza, inviati ai servizi sociali dei Comuni, di sostegni afferenti alle aree del contrasto alla povertà, delle politiche del lavoro, della formazione, sanitarie e sociosanitarie, educative ed abitative.	3. Salute e benessere - Assicurare la salute e il benessere per tutti e per tutte le età
	Reddito di cittadinanza (RdC): attività di coordinamento per l'attuazione della specifica misura di politica attiva del lavoro e di contrasto alla povertà, alla disuguaglianza e all'esclusione sociale. Coordinamento della distribuzione di beni alimentari e di prima necessità: attività a valere sulle risorse Fondo europeo di aiuto agli indigenti (FEAD). Rafforzamento dei servizi dedicati alle persone in condizione di povertà: gestione Piano Operativo Nazionale (PON). Gestione del Fondo nazionale per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale.	1. Sconfiggere la povertà - porre fine ad ogni forma di povertà nel mondo
	Reddito di cittadinanza (RdC): attività di coordinamento per l'attuazione della specifica misura di politica attiva del lavoro e di contrasto alla povertà, alla disuguaglianza e all'esclusione sociale. Sostegno alimentare agli indigenti: circa il 60 per cento delle risorse del Programma Operativo I del Fondo europeo di aiuto agli indigenti (FEAD) è destinato all'attuazione della Misura 1 "Povertà alimentare". L'attuazione della Misura 1 è delegata all'Organismo Intermedio (OI), Agenzia per le Erogazioni in Agricoltura (Agea) ente vigilato del MIPAAFT.	2. Sconfiggere la fame - Porre fine alla fame, raggiungere la sicurezza alimentare, migliorare la nutrizione e promuovere un'agricoltura sostenibile
	Reddito di cittadinanza (RdC): attività di coordinamento per l'attuazione della misura di contrasto alla povertà e per facilitare il reinserimento economico-sociale dell'individuo nella società attiva attraverso lo sviluppo di percorsi personalizzati di accompagnamento al lavoro che includono la partecipazione a progetti utili alla collettività (PUC).	8 - Lavoro dignitoso e crescita economica Incentivare una crescita economica duratura, inclusiva e sostenibile, un'occupazione piena e produttiva e un lavoro dignitoso per tutti
	Reddito di cittadinanza (RdC): ai beneficiari del reddito sono estese le agevolazioni relative alle tariffe elettriche riconosciute alle famiglie economicamente svantaggiate e quelle relative alla compensazione per la fornitura di gas naturale	7 - Energia pulita e accessibile Assicurare a tutti l'accesso a sistemi di energia economici, affidabili, sostenibili e moderni
	Fondo nazionale per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale.	4. Istruzione di qualità - Assicurare un'istruzione di qualità, equa ed inclusiva, e promuovere opportunità di apprendimento permanente per tutti
	Programmazione: realizzazione del Programma di intervento per la prevenzione dell'istituzionalizzazione (P.I.P.P.I.). Il programma ha lo scopo, tra altri, di favorire la promozione dei diritti, l'uguaglianza di genere e l'emancipazione di tutte le donne e le ragazze.	5. Parità di genere - Raggiungere l'uguaglianza di genere e l'empowerment (maggiore forza, autostima e consapevolezza) di tutte le donne e le ragazze
	Reddito di cittadinanza (RdC): concorre all'obiettivo di favorire la residenza in alloggi adeguati anche dal punto di vista igienico sanitario, attraverso una componente del beneficio economico erogata ad integrazione del reddito dei nuclei residenti in abitazioni in locazione o di proprietà per il cui acquisto o costruzione sia stato contratto un mutuo.	6 - Acqua pulita e servizi igienicosanitari Garantire a tutti la disponibilità e la gestione sostenibile dell'acqua e delle strutture igienico-sanitarie
	Reddito di cittadinanza (RdC): la misura concorre all'obiettivo. La misura, inclusa la sua componente relativa ai percorsi di accompagnamento all'inserimento lavorativo e all'inclusione sociale, è definita livello essenziale delle	10 . Ridurre le disuguaglianze Ridurre l'ineguaglianza all'interno di e fra le Nazioni

ECORENDICONTO

Programma	Attività	Obiettivo (Goal)
	prestazioni da assicurare in modo uniforme sull'intero territorio.	
	Reddito di cittadinanza (RdC): la misura concorre all'obiettivo.	11 - Città e comunità sostenibile Rendere le città e gli insediamenti umani inclusivi, sicuri, duraturi e sostenibili
	Reddito di cittadinanza (RdC): la misura concorre all'obiettivo, in particolare con il Piano operativo nazionale (PON) inclusione, prevalentemente dedicato a supportare il rafforzamento dei servizi territoriali necessari all'attuazione omogenea del Reddito di cittadinanza nei territori nazionali con particolare riferimento alla definizione e gestione dei patti per l'inclusione sociale.	16 - Pace, giustizia e istituzioni solide Promuovere società pacifiche e più inclusive per uno sviluppo sostenibile; offrire l'accesso alla giustizia per tutti e creare organismi efficienti, responsabili e inclusivi a tutti i livelli

Missione "Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti" (n. 27)

Programma	Attività	Obiettivo (Goal)
2. Flussi migratori, interventi per lo sviluppo della coesione sociale, garanzia dei diritti, rapporti con le confessioni religiose	Iniziative per il sostegno dei centri per rimpatri. Ampliamento CPR – Centri per rimpatri. Costruzione, adattamento e ampliamento CPR. La dislocazione dei centri di nuova istituzione avviene privilegiando i siti e le aree esterne ai centri urbani che risultino più facilmente raggiungibili e nei quali siano presenti strutture di proprietà pubblica che possano essere, anche mediante interventi di adeguamento o ristrutturazione, resi idonei allo scopo, tenendo conto della necessità di realizzare strutture di capienza limitata, atte a garantire condizioni di trattenimento che assicurino l'assoluto rispetto della dignità della persona.	8 - Lavoro dignitoso e crescita economica Incentivare una crescita economica duratura, inclusiva e sostenibile, un'occupazione piena e produttiva e un lavoro dignitoso per tutti
	Ampliamento CPR -Centri per rimpatri-: Costruzione, adattamento e ampliamento CP.	9. Imprese, innovazione e infrastrutture Costruire una infrastruttura resiliente e promuovere l'innovazione e un'industrializzazione equa, responsabile e sostenibile
	Interventi per l'immigrazione e per l'accoglienza: Razionalizzazione della spesa per la gestione dei centri per l'immigrazione (tenuto conto della contrazione del fenomeno migratorio), e riduzione del costo giornaliero di accoglienza dei migranti. Disciplina del sistema di tutela e indennizzo per le vittime di omicidio, violenza sessuale, o grave lesione personale (modifiche della legge n. 122 del 7 luglio 2016)	10. Ridurre le disuguaglianze Ridurre l'ineguaglianza all'interno di e fra le Nazioni
	Sistema di tutela e indennizzi per le vittime di omicidio, violenza sessuale, o grave lesione personale. Incrementato il Fondo di rotazione per la solidarietà alle vittime dei reati di tipo mafioso. Concorrono, inoltre, al conseguimento dell'Obiettivo gli interventi posti in essere in tema di collaborazioni internazionali volti alla protezione di migranti.	16 - Pace, giustizia e istituzioni solide Promuovere società pacifiche e più inclusive per uno sviluppo sostenibile; offrire l'accesso alla giustizia per tutti e creare organismi efficienti, responsabili e inclusivi a tutti i livelli
6. Flussi migratori per motivi di lavoro e politiche di integrazione sociale	Iniziative di integrazione sociale: Accordo di programma con l'Ispettorato nazionale del lavoro per la realizzazione del progetto "ALT Caporalato!" per rafforzare l'azione di contrasto allo sfruttamento lavorativo anche in ambiti diversi da quello agricolo (settore manifatturiero, tessile, edilizia etc.).	8 - Lavoro dignitoso e crescita economica Incentivare una crescita economica duratura, inclusiva e sostenibile, un'occupazione piena e produttiva e un lavoro dignitoso per tutti

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

Programma	Attività	Obiettivo (Goal)
	Politiche dei flussi migratori e di integrazione sociale: Convenzioni con sette Comuni per interventi mirati all'integrazione socio-lavorativa dei cittadini di Paesi terzi residenti in aree ad alta vulnerabilità sociale, alla creazione e/o consolidamento di azioni di governance multilivello territoriale, all'inclusione delle nuove generazioni e dei minori che arrivano in Italia per ricongiungimento, nonché all'inclusione socio-lavorativa delle donne migranti. Altri interventi riguardano il contrasto al disagio abitativo.	11 - Città e comunità sostenibile Rendere le città e gli insediamenti umani inclusivi, sicuri, duraturi e sostenibili

Missione "Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche" (n. 32)

Programma	Attività	Obiettivo (Goal)
3. Servizi e affari generali per le amministrazioni di competenza	Gestione e sviluppo dei sistemi applicativi: sviluppo di applicativi e di portali con l'obiettivo di digitalizzare i servizi al cittadino e dematerializzare i metodi di lavoro.	9. Imprese, innovazione e infrastrutture Costruire una infrastruttura resiliente e promuovere l'innovazione e un'industrializzazione equa, responsabile e sostenibile

L'ORDINAMENTO CONTABILE

L'ORDINAMENTO CONTABILE

Premessa

1. La nuova struttura del bilancio dello Stato: 1.1. *L'introduzione delle azioni:* 1.1.1. La sperimentazione in materia di introduzione delle azioni nel bilancio dello Stato; 1.2. *L'articolazione delle note integrative*

2. Il decreto legislativo 18 marzo 2018, n. 29: 2.1. *L'introduzione dell'accertamento "qualificato";* 2.2. *La nozione di impegno a competenza potenziata*

3. Il decreto legislativo 12 settembre 2018, n. 116

4. Le modifiche in materia di impegnabilità e flessibilità

5. I nuovi contenuti e la nuova articolazione della legge di bilancio: la sessione 2019: 5.1. *Questioni applicative:* 5.1.1. La Relazione sullo scostamento degli obiettivi di finanza pubblica; 5.1.2. La data di presentazione dei documenti programmatici e del disegno di legge di bilancio. Modifiche al relativo contenuto; 5.1.3 La procedura di cui all'art. 22-bis della legge di contabilità; 5.1.4 Il ricorso a strumenti legislativi fuori sessione; 5.2 *Osservazioni riguardanti la componente sostanziale (Sezione I) e quella a legislazione vigente (Sezione II) della legge di bilancio:* 5.2.1 La Sezione I; 5.2.2. La Sezione II: il contenuto, la funzione svolta, osservazioni: a) la completezza dei dati; b) gli effetti dell'entrata in vigore della cd. "competenza potenziata"; c) in particolare, il raccordo tra previsione di bilancio e leggi sostanziali; d) le carenze informative sotto il profilo della trasparenza; e) la questione della Relazione tecnica.

6. L'adozione della contabilità economico-patrimoniale e di un piano dei conti integrato delle amministrazioni centrali dello Stato

Premessa

Nel 2019 è proseguita l'attività di adeguamento dell'ordinamento contabile in attuazione delle deleghe previste nelle materie della rivisitazione della struttura del bilancio dello Stato (art. 40, e successive modifiche, della legge n. 196 del 2009) e del potenziamento del bilancio di cassa (art. 42, e successive modifiche, della stessa legge), nell'ambito del ciclo di revisione dell'ordinamento contabile, apertosi nel 2012 con le novelle alla Costituzione (artt. 81, 97, 117 e 119) e proseguito con l'approvazione, nel medesimo anno, della legge c.d. "rinforzata" n. 243, nonché, tra l'altro, della legge n. 163 del 2016 e dei due decreti legislativi nn. 90 e 93 del 2016.

Tale attività di adeguamento ha interessato, in linea generale, una serie di temi, che vanno dall'integrazione della revisione della spesa nel ciclo di programmazione economico-finanziaria al miglioramento del contenuto delle azioni (sempre ed ancora sul piano meramente conoscitivo) e delle note integrative al bilancio dello Stato, dalla introduzione del nuovo concetto di impegno contabile alla progressiva riconduzione in bilancio delle gestioni operanti presso la tesoreria statale.

Su alcuni di questi temi la Corte ha già avuto modo di esprimersi nelle varie sedi, che consistono nelle periodiche Relazioni trimestrali sulla tipologia delle coperture delle leggi di

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

spesa¹, nonché in specifici pareri come quelli concernenti - nel 2018 - gli schemi di decreto approvati poi con il decreto legislativo n. 29 del 2018 (emessi nelle date del 6 e del 22 dicembre 2017)² e n. 116 del 12 settembre 2018 (emessi il 4 e il 25 giugno 2018)³, a loro volta modificativi ed integrativi dei citati decreti legislativi nn. 90 e 93, nonché - nel 2019 - quello concernente la relazione annuale in merito alla sperimentazione dell'introduzione delle azioni nel bilancio dello Stato per l'anno finanziario 2018⁴.

1. La nuova struttura del bilancio dello Stato

Con il d.lgs. n. 90 del 2016 è stata attuata la delega relativa al completamento della revisione della struttura del bilancio dello Stato, modificando diverse disposizioni della legge di contabilità e finanza pubblica. Principali finalità delle previsioni ivi contenute sono state, da un lato, una maggiore trasparenza e leggibilità del bilancio e il miglioramento della qualità dei dati di finanza pubblica, dall'altro, una più efficiente programmazione e gestione della spesa.

Sotto il primo profilo vanno ricordate: le misure volte alla razionalizzazione delle missioni e dei programmi del bilancio dello Stato; la introduzione delle azioni quale articolazione dei programmi; l'aggiornamento del contenuto delle note integrative agli stati di previsione; la revisione del contenuto e delle modalità di pubblicazione del Conto riassuntivo del Tesoro; l'introduzione in fase gestionale e a fini conoscitivi della contabilità economico-patrimoniale in affiancamento a quella finanziaria e l'adozione di un piano dei conti integrato. Mirano, invece, ad un efficientamento del ciclo di programmazione e gestione della spesa le disposizioni aventi ad oggetto: l'integrazione del processo di revisione della spesa nel ciclo di bilancio; l'iscrizione nel documento contabile fin dall'inizio dell'esercizio delle risorse relative a entrate di scopo che in precedenza venivano riassegnate in corso di esercizio; l'avvio della procedura di eliminazione delle gestioni contabili fuori bilancio; l'ampliamento dei margini di flessibilità in corso di gestione attraverso una revisione degli strumenti amministrativi di variazione del bilancio.

A quest'ultimo riguardo la Corte non può che ribadire come la ricerca di una maggiore "flessibilità" del bilancio per favorirne l'efficienza debba necessariamente essere bilanciata con l'esigenza di rendere ostensivo e trasparente il raccordo delle previsioni con il mosaico delle autorizzazioni legislative che ne costituiscono il presupposto: la determinazione, la gestione e la rendicontazione delle poste di cui il bilancio si compone, non sono infatti separabili dalle pregresse decisioni finanziariamente rilevanti effettuate dal legislatore.

Di seguito viene riproposta una disamina delle innovazioni principali ovvero di quelle recanti elementi di particolare rilievo.

1.1. L'introduzione delle azioni

Rappresenta una delle principali innovazioni del decreto n. 90 del 2016 l'introduzione, nel tempo, delle azioni, ossia di una nuova articolazione, per ora in prospettiva, a livello di unità elementare della struttura del bilancio, destinata a dare migliore evidenza alle finalità di spesa cui sono preordinate le risorse assegnate e, dunque, in altri termini, a supplire ai limiti informativi riscontrati nei programmi percepiti dal Parlamento, eccessivamente aggregati o comunque poco chiari.

La Corte non può che ribadire la necessità di formulare le azioni in modo puntuale e circoscritto⁵, in quanto esse diverranno la nuova unità elementare del bilancio in sostituzione del capitolo e dunque saranno oggetto del controllo esterno nell'ambito del circuito controllo-

¹ Approvate dalle Sezioni riunite in sede di controllo.

² Delibere delle Sezioni riunite in sede consultiva 6 dicembre 2017 n. 3/2017/Cons. e 22 dicembre 2017 n. 4/2017/Cons.

³ Delibere delle Sezioni riunite in sede consultiva 4 giugno 2018 n. 3/2018/Cons. e 25 giugno 2018 n. 5/2018/Cons.

⁴ Delibera delle Sezioni riunite in sede consultiva 27 giugno 2019 n. 2/2019/Cons.

⁵ Delibera n. 1/2016 delle Sezioni riunite in sede consultiva.

L'ORDINAMENTO CONTABILE

rendicontazione. In particolare, le azioni devono dare evidenza della connessione fra risorse e finalità della spesa favorendo, in fase decisionale, una più consapevole allocazione degli stanziamenti nel rispetto delle previsioni legislative (oltre che dei criteri di efficienza) e, a consuntivo, un più puntuale controllo contabile. Va pertanto evidenziato come le azioni siano destinate a divenire anche le unità di riferimento ai fini della definizione degli obiettivi riportati nelle note integrative, rendendo in tal modo il Rendiconto generale dello Stato lo strumento per una valutazione dei risultati raggiunti, attraverso parametri non esclusivamente finanziari.

In ragione della delicatezza delle implicazioni connesse alla innovazione in esame, il legislatore ha previsto un periodo di sperimentazione necessario per valutarne l'efficacia e per consentire l'adeguamento dei sistemi informativi interessati. Allo stato le azioni hanno dunque carattere conoscitivo, integrando le classificazioni preesistenti ai fini della gestione e della rendicontazione.

Il legame tra la definizione degli obiettivi e le azioni, se utilizzato al meglio, dovrebbe consentire l'emersione di indicatori da cui dedurre l'effetto voluto in termini previsionali ed il risultato a consuntivo dal punto di vista della quantità e della qualità del prodotto erogato dall'operatore-Stato.

In tema di controlli e di rendicontazione, va infine ricordato che il passaggio dal capitolo all'azione quale unità elementare consentirà, tenuto conto della notevole maggiore ampiezza dell'azione, margini di flessibilità gestionale notevolmente accresciuti, ridimensionando – *coeteris paribus* – il fenomeno delle eccedenze e delle compensazioni. Rimarrà fermo comunque che il parametro dei controlli e della rendicontazione dovrà far riferimento alla futura azione, come prevede peraltro la legge di contabilità.

1.1.1. La sperimentazione in materia di introduzione delle azioni nel bilancio dello Stato

Dando attuazione all'art. 25-*bis* della legge di contabilità, relativo all'introduzione delle azioni, nel corso del 2019 il Ministero dell'economia e delle finanze ha inviato uno schema di relazione in merito all'efficacia delle azioni nel bilancio dello Stato per l'anno finanziario 2018, in ordine al quale è previsto il parere della Corte dei conti (comma 8). Il parere è stato reso in data 27 giugno 2019⁶. Poiché, come rilevato in tale parere, il tema della struttura del bilancio dello Stato costituisce un argomento particolarmente pregnante nella storia della contabilità pubblica contemporanea, da inquadrare, al di là degli aspetti tecnici, pur rilevanti, all'interno del rapporto che si determina nel corso del tempo tra i due poteri dello Stato costituiti dal Governo e dal Parlamento, quale elemento fondante dell'ordinamento istituzionale di un Paese, si riportano qui i passaggi salienti delle posizioni espresse dalla Corte.

Che si tratti di un tema estremamente delicato lo si desume anche dal fatto che, generalmente, nella storia degli sviluppi degli ordinamenti di diritto pubblico, si procede alla revisione della struttura del bilancio dello Stato per denotare prevalentemente un momento di discontinuità, anche marcata, nella storia politico-istituzionale di un Paese.

Un altro aspetto che conferma la particolare delicatezza del tema consiste nel legame che sussiste con l'organizzazione dell'Ente di riferimento, in questo caso lo Stato. Anche da questa angolazione le decisioni che si possono enucleare dalla storia più recente delle istituzioni pubbliche occidentali, almeno in riferimento ad ordinamenti similari, fanno emergere un'oscillazione tra due poli di fondo. Per un verso, la struttura del bilancio viene modificata (anche) per indurre ad una riorganizzazione delle strutture ministeriali (nel caso dello Stato). Per altro verso, si delinea un'impostazione intesa prioritariamente a riorganizzare lo Stato, da cui consegue, sul piano della corrispondente raffigurazione contabile, una diversa e coerente struttura del bilancio. Naturalmente, esistono anche modelli intermedi.

Un terzo ordine di considerazioni attiene al rapporto tra legge e bilancio, anch'esso tema classico della contabilità di Stato contemporanea, legato anche a quello della trasparenza. Il problema delle modalità con cui viene impostato tale rapporto assume un ruolo del tutto rilevante

⁶ Cfr. delibera n. 2/2019 *cit.*

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

nella concretezza dei rapporti tra le istituzioni anche attraverso le modalità di costruzione dell'azione quale unità elementare del bilancio.

Trattandosi delle nuove modalità che assumerà la struttura del bilancio dello Stato, la Corte ha ritenuto che valesse la pena di esprimere considerazioni anzitutto su uno dei criteri contabili più immediatamente connessi alla composizione dei conti dello Stato: quello di specificazione. Sul piano dei principi contabili, particolare rilevanza assume infatti il predetto criterio (denominato anche come specializzazione), principio da ritenersi, sul piano logico, un necessario corollario di quello della “trasparenza”, inteso a rafforzare il legame tra risorse stanziare ed obiettivi perseguiti dall'azione pubblica. Il principio di specificazione, segnatamente delle spese, tende a perseguire l'obiettivo di consentire il più efficiente controllo parlamentare, nel rispetto dell'equilibrio delle funzioni, che, in materia di bilancio, competono ai poteri legislativo ed esecutivo. Va da sé che quanto più le spese siano rigidamente disciplinate dalle rispettive leggi sostanziali tanto più puntuale dovrà essere la correlazione tra l'unità elementare di bilancio e la corrispondente autorizzazione legislativa di spesa.

Circa il fatto che l'introduzione delle azioni si iscriva nella tendenza delle ultime modifiche della legge di contabilità nel senso di prevedere maggiore flessibilità operativa nell'impostazione e nella gestione del bilancio, la Corte aveva già avuto modo di precisare che “con la sostituzione del capitolo con l'azione, quest'ultima dovrà essere formulata in modo il più possibile puntuale e circoscritto, anche perché, divenendo la nuova unità elementare del bilancio, costituirà l'oggetto del controllo della Corte dei conti ai fini della parifica del rendiconto dello Stato”⁷.

Tale esigenza presenta una serie di implicazioni, tra cui lo scrupoloso rispetto del criterio della legislazione vigente nella costruzione dell'azione ed un congruo rapporto tra numero dei programmi e numero delle azioni.

Per il profilo del rapporto tra programmi e azioni, la Corte ha osservato - nel citato parere del 27 giugno 2019 - che quello previsto per il bilancio 2018 (e riconfermato peraltro per il bilancio 2019) era pari a 1 a 4 circa, ossia che ad ogni programma corrispondono in media 4 azioni. Al riguardo, osservava la Corte, è di sicuro difficile indicare in astratto una relazione ottimale, che potrebbe dipendere da numerosi fattori (quantità e caratteristiche delle leggi in vigore, relativa raggruppabilità per obiettivi e per ambiti gestionali *et alia*). Ma ciò non esclude che l'eventuale passaggio dalle migliaia di capitoli attuali a poco più di 700 azioni quali unità elementari di bilancio probabilmente costituisce una svolta eccessiva in senso semplificativo della struttura del bilancio dello Stato, nonché, correlativamente, un ampliamento notevole della flessibilità amministrativa, pur con i limiti previsti dalla legge di contabilità per l'esercizio di quest'ultima.

A giudizio della Corte, si tratta di un tema di estrema rilevanza, in quanto direttamente correlato alla struttura di fatto nel rapporto tra i poteri dello Stato di cui al legislativo e all'esecutivo. Infatti, quanto minore è il numero delle voci di bilancio, quanto meno trasparente è il significato di ciascuna di esse (soprattutto nella relativa capacità di esprimere la valenza finanziaria delle leggi in vigore) e quanto maggiori sono i poteri ministeriali in tema di flessibilità, tanto più rilevante è il ruolo di fatto svolto dall'esecutivo nel bilanciamento dei poteri con il legislativo. Da questo punto di vista l'assetto che deriva dalle modifiche alla legge di contabilità sotto il profilo del rapporto tra i poteri dello Stato deve essere valutato anche tenendo conto della sua coerenza con i principi e la lettera della Legge fondamentale.

Sono stati poi oggetto di valutazione, nel richiamato parere del 27 giugno 2019, altri elementi. Anzitutto, il grado di trasparenza della singola azione in generale ed in particolare in riferimento alle autorizzazioni legislative sottostanti. Dal punto di vista del vincolo da parte delle leggi in vigore sul bilancio, legato a quello della trasparenza prima indicato, la Corte ha osservato che, indubbiamente, l'intendimento di rendere chiaro e sintetico il quadro degli scopi della spesa dello Stato può essere, in teoria, agevolmente soddisfatto con un numero limitato di voci. Ma è pur vero che appare difficile ridurre a sole 700 voci il numero vastissimo di disposizioni normative

⁷ Cfr. delibera n. 1/2016 *cit.*

L'ORDINAMENTO CONTABILE

vigenti di rango primario, con la conseguenza che particolarmente elevata potrebbe risultare la quantità di norme che vengono raggruppate per ogni singola azione.

Tutto ciò implica che, per soddisfare effettivamente il criterio della trasparenza, a giudizio della Corte, il Governo è chiamato anzitutto ad ampliare notevolmente l'apparato documentativo da produrre per permettere al Parlamento di ricostruire il rapporto tra singola norma in vigore e relativo stanziamento di bilancio in riferimento al contenitore rappresentato dall'azione. Pur non venendo approvata, quest'ultima, dal Parlamento in sede di previsione, giacché è il programma (a sua volta più aggregato dell'azione) che continua a rappresentare l'oggetto del voto parlamentare in quanto unità elementare della legge di bilancio (Sezione II), è infatti nella sede dell'esame della legge con cui si approva il Rendiconto generale dello Stato che il Parlamento, sia pur indirettamente, approva le unità elementari di bilancio. Le Camere dovranno essere poste in grado, dunque, di ricostruire le determinanti delle singole azioni, soprattutto nel loro rapporto con le leggi in vigore.

Anche da questo punto di vista, dunque, si determina l'esigenza – a parere della Corte - di prevedere un più congruo numero di azioni se il fine deve rimanere quello di rispecchiare la vasta platea delle leggi in vigore e pervenire ad una rappresentazione effettivamente trasparente del nesso tra queste ultime e l'articolazione di base del bilancio.

La Corte ha sottolineato - nel citato parere - come tra i criteri cui deve ispirarsi il bilancio dello Stato quello della trasparenza rivesta un ruolo fondamentale all'interno del complesso dei principi verso cui deve essere orientata, per motivi anzitutto costituzionali, la contabilità pubblica e quella dello Stato in particolare. Ciò merita di essere sottolineato non solo come valore in sé, ma anche perché occorre sempre conciliare, nella costruzione del bilancio, le esigenze di rappresentazione della finalità della spesa con quella della reale significatività del fenomeno sottostante (legge in vigore).

Circa poi l'altro aspetto relativo alla flessibilità ed i suoi limiti, nonché in particolare la necessità di mantenere un nesso tra azione ed autorizzazione legislativa, come già ricordato, in base ad un vincolo imposto dalla stessa citata legge di contabilità, la Corte ha rimarcato l'esigenza di raccomandare la scrupolosa osservanza dell'art. 33, commi 4 e 4-bis (in particolare), della legge di contabilità, in riferimento alla flessibilità tra programmi e all'interno dell'azione, per l'aspetto riferito alle limitazioni dell'utilizzo di tale possibilità, al fine di evitare modifiche in via amministrativa di autorizzazioni legislative in essere. Tali limitazioni concernono, per le variazioni disposte all'interno del programma con decreti del ministro (comma 4), l'intangibilità dei cd. "fattori legislativi", cui si aggiunge, per le variazioni con decreti direttoriali all'interno dell'azione (comma 4-bis), il rispetto dei vincoli di spesa riferiti ai c.d. "oneri inderogabili".

Il punto qui in esame è di estrema delicatezza e ripropone il tema richiamato del rapporto tra legge e bilancio. Se, infatti, non può essere considerato pienamente in linea con l'assetto istituzionale del nostro Paese l'eventuale condizionamento dell'operatività di una legge in sede di definizione, con la legge di bilancio, dei relativi stanziamenti, *a fortiori* desterebbe accresciute perplessità – ha osservato la Corte - che il sistema consentisse di fatto variazioni in sede amministrativa di autorizzazioni legislative in essere. La questione rileva per il fatto che l'azione raggruppa un numero molto maggiore di leggi rispetto al capitolo, il che rende particolarmente più ampia la flessibilità gestionale.

Quanto poi al rapporto tra bilancio e Pubblica amministrazione, la Corte ha ricordato – nel richiamato parere - che si tratta di argomento particolarmente complesso ed articolato: non esistendo, comunque, soluzioni ottimali, ciò che si può osservare è che andrebbe valorizzato il ruolo della Presidenza del Consiglio dei ministri, nell'ambito dei suoi poteri di unità di indirizzo politico ed amministrativo, in merito al coordinamento tra l'articolazione delle strutture amministrative e quella delle voci del bilancio.

In definitiva, le raccomandazioni svolte dalla Corte riguardano la duplice esigenza di garantire una costruzione delle azioni che sia la più chiara e trasparente possibile sotto il profilo del nesso - soprattutto - con le sottostanti autorizzazioni legislative in essere, che non possono essere né direttamente né indirettamente modificate dalle azioni in cui esse vengono raggruppate.

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

Considerato altresì che il numero di tali autorizzazioni è particolarmente elevato e che non sempre esse rispondono agevolmente a criteri di omogeneizzabilità, e tenuto conto anche del fatto che l'azione, in caso di esito positivo della sperimentazione attualmente in vigore, costituirà l'unità elementare di bilancio ai fini della gestione e della rendicontazione (come prevede la legge di contabilità), è stato ritenuto consigliabile l'incremento del numero di azioni attualmente prospettato all'interno di ciascun programma.

Da questo punto di vista appare prioritario, anche per le esposte ragioni di carattere costituzionale, garantire la massima trasparenza del contenuto dell'azione ed il medesimo livello di dettaglio nella fase sia della formazione sia della rendicontazione di bilancio, affinché la collettività, titolare della sovranità, sia posta in grado di conoscere la finalità della spesa non solo per grandi aggregati, ma anche in modalità tali da rendere ricostruibile il collegamento con le singole autorizzazioni legislative di spesa.

L'esame della Relazione sulla sperimentazione riferita al 2019 costituirà la sede per verificare le modalità dell'ulteriore svolgimento della sperimentazione in atto.

1.2. L'articolazione delle note integrative

Si lega al tema dell'accresciuto significato delle azioni quello della riqualificazione dei contenuti delle Note integrative, sotto un profilo sia rappresentativo che sostanziale, in coerenza con il rinnovato quadro normativo nell'ambito del quale esse vanno ad inserirsi. Elementi quali la revisione della struttura per missioni e programmi, il rapporto chiaro tra ciascun programma ed il centro di responsabilità e, in particolare, l'introduzione delle azioni, dovrebbero contribuire a rendere maggiormente leggibili le finalità della spesa.

Peraltro, il passaggio alla legge di bilancio integrata attuato con legge n. 163 del 2016 - dunque la concentrazione nello stesso documento degli interventi di spesa nuovi e di modulazione di quelli già esistenti, nel rispetto dei vincoli definiti dal complesso delle risorse disponibili e dagli obiettivi indicati nei documenti di programmazione economica e finanziaria - fa sì che, fatte salve le eventuali modifiche introdotte in Parlamento, le Note integrative possano rappresentare, sin dalla presentazione del disegno di legge, gli obiettivi connessi ad una spesa che sostanzialmente già ingloba gli effetti della manovra di bilancio proposta dal Governo.

Non di poco peso risultano anche le specifiche tendenze innovative in materia. In primo luogo, il previsto e necessario riferimento alle azioni dovrebbe favorire una rappresentazione di obiettivi focalizzata sulle finalità della spesa e sugli interventi finanziati, piuttosto che sulle attività svolte dagli uffici dell'Amministrazione. La normativa prevede, infatti, che il piano degli obiettivi rechi i risultati che le Amministrazioni intendono conseguire, "correlati a ciascun programma" e "formulati con riferimento a ciascuna unità elementare di bilancio (azione)", unitamente ai relativi indicatori di risultato.

Inoltre, sia pur all'interno di disposizioni non scevre di ambiguità sotto alcuni profili, risulta confermato il necessario collegamento fra le risorse e gli obiettivi nell'ambito delle Note integrative. Il Governo ha fatto presente, nella Relazione al disegno di legge di bilancio 2020, che "il completamento della riforma della struttura del bilancio dello Stato ha comportato una profonda revisione della struttura in missioni e programmi, ha rafforzato l'affidamento di ciascun programma a un unico Centro di responsabilità amministrativa (C.d.R.) e ha introdotto le 'azioni' quali aggregati di bilancio sottostanti i programmi di spesa, per migliorare la leggibilità delle finalità della spesa ed evidenziare gli obiettivi delle politiche sottostanti la spesa allocata nel bilancio dello Stato". Inoltre, "gli obiettivi delle Note integrative sono definiti, con riferimento a ciascun programma, e a ciascuna azione. Ciò favorisce una rappresentazione degli obiettivi maggiormente focalizzata sulle finalità della spesa e degli interventi finanziati, piuttosto che sulle attività svolte dagli uffici dell'amministrazione. A tal fine, nell'ambito di ciascun programma possono essere formulati più obiettivi ma le azioni devono essere associate univocamente agli obiettivi. In altre parole, un obiettivo può fare riferimento a più di un'azione nell'ambito dello stesso programma, mentre a una azione può essere associato un solo obiettivo [...]".

L'ORDINAMENTO CONTABILE

Sempre il Governo ha fatto presente che “l’obiettivo da associare a ciascuna azione deve essere scelto con criteri selettivi, dovendo rappresentare gli scopi più rilevanti che l’amministrazione intende conseguire con riferimento alle finalità della spesa rappresentata dall’azione o dalle azioni alle quali è associato, privilegiando quindi la misurazione delle politiche a cui il bilancio contribuisce, ossia ai servizi pubblici erogati e alle finalità ultime dell’intervento pubblico sull’economia, la società e l’ambiente”. Infine, “mentre è richiesta l’associazione delle azioni agli obiettivi, non è più necessario, dal DLB dello scorso anno, per l’Amministrazione quantificare puntualmente le risorse finanziarie destinate alla realizzazione di ciascun obiettivo. Le risorse finanziarie restano associate direttamente alle azioni del bilancio. Ciò ha comportato una notevole semplificazione dell’attività richiesta alle Amministrazioni, una più immediata corrispondenza tra la struttura del documento contabile e la struttura del piano degli obiettivi e la possibilità di focalizzarsi maggiormente su indicatori che misurano gli effetti delle politiche o i risultati conseguiti dalle Amministrazioni, effetti che possono manifestarsi anche con uno sfasamento temporale rispetto all’erogazione delle risorse finanziarie”.

Lo stesso Governo ha rilevato che “emergono elementi di criticità (che non riguardano in egual misura tutte le Amministrazioni), che sono di seguito sintetizzate: ...si può associare a ciascuna azione un unico obiettivo, che dovrebbe essere individuato in modo selettivo, evidenziando cioè gli scopi più rilevanti legati alle politiche perseguite dall’Amministrazione attraverso le risorse finanziarie associate all’azione, scopi che non necessariamente corrispondono alla totalità di tali risorse; a tale proposito si è manifestata, invece, una tendenza in alcuni casi a costruire obiettivi generici rappresentativi di tutte le attività e di tutta la spesa associata all’azione, limitandosi cioè a declinare l’azione in forma di obiettivo. Le Amministrazioni che trasferiscono fondi ad organismi controllati o vigilati ai quali è parzialmente demandata l’attuazione di politiche di propria competenza, continuano a manifestare difficoltà a raccogliere le informazioni necessarie a costruire degli indicatori effettivamente rappresentativi dei risultati di tali politiche, diversi da quelli che rappresentano soltanto l’avanzamento della spesa per i trasferimenti erogati dal ministero. In tali casi, che riguardano in particolare il Ministero dell’economia e delle finanze, si è temporaneamente derogato alle limitazioni sull’utilizzo degli indicatori di realizzazione finanziaria stabilite con la circolare n. 17 del 24 maggio 2019... Si sono continuati ad utilizzare, in diversi casi, obiettivi e indicatori che misurano le attività svolte dagli uffici dell’amministrazione..., più che gli effetti delle politiche finanziate; ciò è dovuto anche alla perdurante difficoltà di distinguere nettamente l’ambito di riferimento della Nota Integrativa, che ha come interlocutore principale il Parlamento e non riguarda la misurazione delle prestazioni degli uffici o dei dirigenti, da quello del Piano delle performance”.

Sempre il Governo ha riscontrato “in alcune Amministrazioni il ricorso ad indicatori generici e indiretti..., che non consentono di comprendere e di valutare in alcun modo gli effetti e i risultati conseguiti con la spesa” ed ha altresì rilevato “l’utilizzo talora improprio della classificazione degli indicatori [...] L’utilizzo degli indicatori di impatto (*Outcome*) appare ancora molto limitato..., pur tenendo conto delle oggettive difficoltà di calcolo che questo tipo di indicatori presenta”. Infine, “in diversi casi i criteri di formulazione delle previsioni sono generici e poco significativi e non in linea con le indicazioni fornite con la citata circolare n. 17 del 2019, anche quando sarebbe possibile esplicitare in modo più chiaro i parametri utilizzati per definire gli stanziamenti”. Infine, “a parziale compensazione di tali criticità, si è comunque rilevato, soprattutto in alcune Amministrazioni, un miglioramento nella completezza delle informazioni fornite a corredo degli obiettivi e degli indicatori e una crescita complessiva della qualità dei criteri di formulazione delle previsioni”.

In merito alle Note integrative si ricorda, infine, che, come fu menzionato anche in relazione al Rendiconto per il 2018, si è svolta di recente un’indagine da parte della Corte⁸. L’indagine ha avuto lo scopo di analizzare gli indicatori associati agli obiettivi inseriti nelle Note integrative al bilancio, per i Ministeri della giustizia, dello sviluppo economico e dell’istruzione,

⁸ Cfr. Deliberazione della Corte dei conti, Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato, n. 2/2019/G del 31 gennaio 2019.

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

dell'università e della ricerca, verificandone, attraverso l'applicazione che ne è stata effettuata nel bilancio di previsione 2018 e la comparazione con i precedenti indicatori applicati al rendiconto 2017, la rispondenza alle caratteristiche individuate dall'art. 4 del dPCM 18 settembre 2012.

Di seguito si riportano alcuni passaggi della sintesi di cui all'indagine medesima. Anzitutto, "dall'analisi quantitativa e della tipologia degli indicatori emerge una rilevante discontinuità tra il 2018 e i precedenti esercizi, che evidenzia lo sforzo effettuato dalle amministrazioni esaminate e dalla Ragioneria generale dello Stato per un miglioramento della qualità degli indicatori e del sistema di misurazione delle politiche di bilancio". Per i tre Ministeri sottoposti a controllo si è osservato "una generale diminuzione del numero degli indicatori nel 2018 rispetto al 2017, ma un'utilizzazione non sempre rilevante di quelli di impatto, maggiormente rappresentativi degli effetti sui destinatari delle politiche pubbliche... Dalle verifiche svolte sono emersi taluni profili di criticità nel piano degli indicatori, ed in particolare una non sempre adeguata chiarezza nella descrizione, l'uso frequente di acronimi, una diffusa assenza di valori di riferimento degli strumenti di misurazione, un rilevante utilizzo di indicatori relativi all'attività dell'ufficio, più che rivolti alla misurazione dell'impatto delle misure ricomprese nelle politiche". L'indagine ha evidenziato poi "il diverso approccio rappresentato dai sistemi di misurazione sull'impatto degli interventi riconducibili alle politiche pubbliche rispetto alle precedenti valutazioni, maggiormente concentrate sulla misurazione delle prestazioni degli uffici amministrativi, rilevando le difficoltà riscontrate in questo primo periodo di applicazione e suggerendo il superamento di alcuni limiti dell'attuale sistema... Nei volumi dedicati ai singoli ministeri, all'esito della ricognizione sono state suggerite modifiche e integrazioni degli indicatori utilizzati, per una migliore misurazione dei risultati attesi dai programmi di bilancio, mentre nella parte generale ci si è soffermati su osservazioni di carattere generale... Infine, sono stati verificati i risultati misurati mediante l'applicazione degli indicatori a consuntivo utilizzati nell'esercizio finanziario 2017, da cui è emerso che per il MISE e il MIUR un rilevante numero di indicatori presenta valori *target* che in sede consuntiva risultano essere rispettati con un margine ampio (per il MISE gli indicatori non realizzati sono solo il 3,7 per cento - 8 su 218 - e per il MIUR il 7,26 per cento, 9 su 124), mentre, all'opposto, per il Ministero della giustizia un numero consistente degli indicatori di bilancio annovera un valore a consuntivo piuttosto distante dal valore previsionale (42,85 per cento, vale a dire 30 su 70)".

2. Il decreto legislativo 16 marzo 2018, n. 29

Nonostante i contenuti del provvedimento siano stati illustrati già nella Relazione al rendiconto 2018, merita ciò nonostante di essere ricordato che il decreto legislativo n. 93 del 2016, prima menzionato, contiene uno dei passaggi più significativi e nello stesso tempo problematici del nuovo assetto normativo vigente, rappresentato dall'insieme di disposizioni volte a potenziare il bilancio di cassa. La Corte ha già sottolineato⁹ come anche questa finalità, diretta a realizzare una migliore comprensione della decisione di spesa ed un più immediato legame con i risultati dell'azione amministrativa, anche al fine di migliorare la previsione e la gestione degli andamenti di finanza pubblica, non possa prescindere dalla necessità di rendere chiaro e trasparente il raccordo con le autorizzazioni legislative, nonché il quadro delle motivazioni sottostanti alla singola decisione.

Va ricordato, più in particolare, che, con il citato decreto n. 93, sono state introdotte, sempre modificando in parte il testo della legge n. 196 del 2009, disposizioni recanti: la revisione del concetto di impegno di spesa con un avvicinamento alla fase del pagamento; il miglioramento, attraverso interventi normativi successivi, della rappresentazione delle risultanze gestionali di entrata sempre nell'ottica del rafforzamento della fase di cassa; l'obbligo di predisposizione, per i responsabili della gestione dei programmi, di un piano finanziario dei pagamenti (c.d. "cronoprogramma"); la pubblicazione a fini conoscitivi, in allegato al Rendiconto generale dello Stato, delle indicazioni quantitative circa l'intermediazione operata dalla Tesoreria dello Stato

⁹ *Ivi*.

L'ORDINAMENTO CONTABILE

sulle somme erogate dal bilancio statale. Inoltre, sempre con il menzionato decreto legislativo n. 93, è stata rivista la disciplina sui residui passivi al precipuo scopo di limitarne la formazione e l'accumulo nel corso degli esercizi finanziari.

Nel complesso, la delega prevista all'articolo 42 della legge n. 196 del 2009 per il riordino della disciplina per la gestione del bilancio dello Stato e per il potenziamento della funzione del bilancio di cassa è stata dunque esercitata con l'emanazione del decreto legislativo n. 93 del 2016. Dopo l'inizio di applicazione della riforma, tenuto anche conto degli esiti delle sperimentazioni condotte, è stato adottato il richiamato decreto legislativo 16 marzo 2018, n. 29, correttivo e integrativo di alcune disposizioni contenute nel menzionato decreto legislativo n. 93 del 2016.

Il decreto legislativo n. 29, oltre all'introduzione dell'istituto di cui all'"accertamento qualificato" e alla revisione di quello di cui all'impegno a competenza potenziata, di cui ai successivi paragrafi, ha previsto anche interventi su altre questioni, come la revisione e l'armonizzazione della disciplina in materia di controlli di regolarità amministrativo-contabile in fase successiva e la modifica delle norme inerenti la gestione della spesa delegata dalle Amministrazioni centrali dello Stato tramite funzionari delegati mediante l'introduzione del concetto di "impegno di spesa delegata" (con l'obiettivo di avvicinare il momento dell'impegno a quello del pagamento anche per tale tipologia di gestione della spesa). Sono state infine affrontate questioni, come l'estensione della possibilità per le Amministrazioni statali di disporre assegnazioni dei fondi agli Uffici periferici.

Sullo schema di decreto, poi divenuto il menzionato decreto legislativo n. 29 del 16 marzo 2018, si ricorda che la Corte ha espresso due pareri, rispettivamente in data 6 e 22 dicembre 2017¹⁰, come prima anticipato.

In merito all'introduzione di una specifica disciplina per l'impegno di spesa delegata, si ricorda che l'allegato al DEF 2019 relativo allo stato di attuazione della legge di contabilità aveva fatto presente che "la circolare esplicativa della Ragioneria generale dello Stato n. 21 del 12 giugno 2018 fornisce le istruzioni sulla gestione e contabilizzazione della spesa delegata. Tra le novità principali in tale materia, vi è la necessità per le Amministrazioni di individuare 'la rete' dei funzionari delegati abilitati a ricevere gli ordini di accreditamento con riferimento a ciascuna unità elementare di spesa del bilancio (piano gestionale) sulla quale si prevede di effettuare la spesa in regime di contabilità ordinaria, tramite ordinatori secondari di spesa, risultando quindi esclusi gli impegni assunti e gli ordini di accreditamento emessi in favore di funzionari delegati di contabilità speciali. L'associazione tra i piani gestionali e i funzionari delegati sarà gestita dal sistema informativo come un vincolo, nel senso che non potranno essere emessi ordini di accreditamento in favore di un funzionario delegato che non sia stato preventivamente incluso nella 'rete' afferente al piano gestionale interessato. Un'ulteriore conseguenza dell'introduzione dell'impegno di spesa delegata è il venir meno della modalità, finora prevalente, di emissione degli ordini di accreditamento a impegno contemporaneo in favore dei funzionari delegati di contabilità ordinaria. L'introduzione di un impegno in favore di una pluralità di soggetti (la 'rete') fa sì che la distribuzione delle risorse in favore dei singoli funzionari delegati, che si realizza attraverso l'emissione degli ordini di accreditamento, non potrà che essere successiva all'assunzione dell'impegno stesso".

Sulle complesse innovazioni di cui al decreto in titolo, escludendo i temi affrontati nei successivi paragrafi 2.1 e 2.2, merita di essere ricordato che la Corte, nelle citate pronunzie, ha sostanzialmente fornito un parere positivo, pur rimarcando una decisa opposizione nei confronti della soppressione del principio di annualità, prevista nello schema di decreto e poi non riproposta nella versione del decreto poi approvata.

2.1. L'introduzione dell'accertamento "qualificato"

L'articolo 4 del decreto legislativo n. 93 del 2016 ha stabilito che sarebbero stati "individuati gli interventi da realizzare e le modalità da seguire per la razionalizzazione delle

¹⁰ Cfr. delibere, rispettivamente, nn. 3/2017 e 4/2017 delle Sezioni riunite in sede consultiva.

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

procedure contabili e per il miglioramento della rappresentazione delle risultanze gestionali di entrata nel Rendiconto generale dello Stato, anche con riguardo alla determinazione e alle variazioni dei residui attivi, nell'ottica del potenziamento del bilancio di cassa e dell'avvicinamento del concetto di accertamento a quello di riscossione". Come ricordava l'allegato al DEF 2018 relativo all'attuazione dell'ordinamento contabile, sarebbero emerse "tre linee di intervento, fortemente correlate tra loro che hanno comportato la necessità di apportare... modifiche alla legge n. 196 del 2009 finalizzate alla realizzazione dell'avvicinamento del concetto di accertamento a quello di riscossione mediante la definizione di un nuovo concetto di accertamento, c.d. 'qualificato';...la revisione della rappresentazione delle risultanze contabili nel Rendiconto generale dello Stato, mantenendo anche l'attuale corredo di informazioni", nonché "la creazione di un sistema di valutazione del grado di riscuotibilità effettiva delle somme iscritte a ruolo e quindi dei crediti erariali".

Le proposte normative inserite nel decreto legislativo n. 29 del 2018 hanno definito, come faceva presente la relazione illustrativa del relativo schema di decreto, "un intervento strutturato mirante a operare una differenziazione, valida ai fini della costruzione del bilancio di previsione nonché del Rendiconto generale dello Stato, del concetto di accertamento, attualmente unitario, con l'introduzione... dell'accertamento qualificato". Con esso si intende l'iscrizione nello stato di previsione dell'entrata di tutti i redditi, proventi e crediti di qualsiasi natura per un ammontare corrispondente all'importo che lo Stato, avendone diritto sulla base della legislazione vigente, prevede di riscuotere nel triennio di riferimento. Con questa modifica si sostituisce, ai fini della determinazione dei risultati differenziali per il bilancio dello Stato, il vigente concetto di accertamento con il nuovo concetto di accertamento qualificato.

Si suggella pertanto la differenza tra l'accertamento "giuridico" e quello "qualificato", inteso ad incidere sui saldi contabili per la sola componente ritenuta riscuotibile, in vista del progressivo allineamento della contabilità finanziaria a quella nazionale. Ciò dovrebbe comportare previsioni di entrata realistiche e un deciso ridimensionamento del fenomeno dei residui, all'insegna, dunque, dell'"esigenza di coniugare maggiore prudenza nella formazione delle previsioni di bilancio con la garanzia di assicurare il necessario supporto giuridico/informativo all'attività amministrativa", come ricordava il richiamato allegato al DEF 2019.

Anche su questo argomento la Corte si era espressa con i citati pareri del 6 e del 22 dicembre 2017¹¹. Nel primo è stato fatto notare come la nuova norma, "per quanto mossa dal fine di soddisfare l'esigenza di iscrivere in bilancio risorse sulle quali poter fare ragionevolmente conto per poter allocare la spesa - finisce per stravolgere il concetto stesso di competenza che per ragioni sistematiche e anche in ossequio ai principi della delega deve preservarsi". Si sottolineava pertanto la necessità che l'ammontare delle entrate per le quali lo Stato ha diritto continuo ad avere piena evidenza e ad essere oggetto di approvazione parlamentare, tanto in sede di bilancio di previsione, quanto nel conto del bilancio, non dunque in allegato a quest'ultimo.

La conclusione era dunque che "è opportuno ribadire che l'intento dello schema di decreto nel senso di far assumere alla competenza giuridica - sia pur per esigenze di semplificazione gestionale - una caratterizzazione simile all'attuale cassa (nelle cui valutazioni sono presenti, pertanto, rilevanti elementi di carattere storico-statistico), priva la legge di bilancio (e la connessa legge di approvazione del Rendiconto generale) della componente relativa all'ammontare di risorse cui lo Stato ha diritto e agli impegni di spesa assumibili in conseguenza delle obbligazioni giuridicamente perfezionabili in riferimento al singolo esercizio. Si tratta di una componente che costituisce un elemento fondante della sovranità popolare, cui spetta la decisione ultima circa i mezzi finanziari da porre a disposizione delle Pubbliche amministrazioni per il soddisfacimento delle esigenze della collettività, anche ai fini del controllo sull'utilizzo degli stessi. L'impostazione dello schema di decreto collide peraltro anche con il principio costituzionale di annualità, ribadito dalla legge 'rinforzata' n. 243 del 2012, a vantaggio di una rappresentazione

¹¹ *Ivi*.

L'ORDINAMENTO CONTABILE

su scala pluriennale dei fenomeni contabili le cui articolazioni non risultano trasparenti nei necessari passaggi legislativi”.

Nel successivo parere del 22 dicembre si sottolineava che “la nuova nozione di accertamento ‘qualificato’, pur potendo validamente essere utilizzata ai fini delle previsioni di entrata, non possa sovrapporsi *tout court* a quella di accertamento giuridico, risultando necessario comunque far riferimento, già in sede di bilancio di previsione, alle entrate di competenza giuridica, nel rispetto dell’esigenza, costituzionalmente garantita, che le scelte di bilancio siano chiaramente riconducibili alla sovranità popolare, attraverso il voto parlamentare: spetta, infatti, al Parlamento, attraverso il voto sulla legge di bilancio, la decisione sulle previsioni delle entrate riscuotibili nell’anno, unitamente a quelle giuridicamente di competenza. Diversamente, dette previsioni restano nell’ambito esclusivo delle valutazioni effettuate dalle strutture tecniche competenti, seguendo, tra l’altro, criteri non giuridici, ma di carattere statistico”.

Soggiungeva quindi la Corte che “appare evidente pertanto, e diversamente da quanto asserito nella relazione illustrativa allo schema in esame, come le sopra richiamate esigenze non siano incompatibili con quelle condivise da questa Corte in diverse occasioni, riguardanti la necessità di ridurre la formazione di residui attivi. Ancora, sempre in difformità da quanto riportato nella relazione illustrativa, si sottolinea come, ferma la necessità di un’armonizzazione dei sistemi contabili, come già asserito da questa Corte nel parere n. 1/2016 sul fronte della spesa, significative differenze sono riscontrabili fra la disciplina recepita dall’ordinamento per gli enti territoriali e le previsioni dello schema di decreto legislativo in esame. In particolare, anche per le entrate, è evidente la mancanza del più complesso insieme di istituti che in quel sistema consente di mantenere fermi i concetti di competenza e cassa, con correlati vantaggi in termini di trasparenza e democraticità delle gestioni, nonché di controllo legislativo *ex ante* delle movimentazioni contabili”.

L’allegato al DEF 2019 dedicava uno specifico capitolo al principio dell’accertamento qualificato. Da esso si apprendeva che, in attuazione dell’art. 6, comma 4, del decreto legislativo n. 29 del 2018, che rinviava ad un apposito decreto ministeriale la definizione della nuova nozione di accertamento, “tale decreto è stato emanato in data 25 maggio 2018 e ha provveduto a disciplinare le varie fasi della sperimentazione stabilendo, tra l’altro, la sua decorrenza dal 1° ottobre 2018 e fino al 31 luglio 2020, con la possibilità di attuare una proroga di durata non superiore a dodici mesi. In particolare, la scelta della durata della sperimentazione ha lo scopo di ricomprendere in essa le fasi di previsione, gestione e rendicontazione del bilancio, considerato che l’inizio è fissato al 1° ottobre 2018, coerentemente con la fase di costruzione del bilancio di previsione per l’esercizio finanziario 2019, mentre il termine è il 31 luglio 2020, in corrispondenza dell’acquisizione dei risultati per il rendiconto del medesimo esercizio 2019”. Inoltre, “il citato decreto del Ministro dell’economia e delle finanze, all’articolo 3, comma 2, ha previsto [...] un monitoraggio della sperimentazione da affidare ad un apposito gruppo di lavoro inter-istituzionale composto da rappresentanti di varie articolazioni dell’Amministrazione economico-finanziaria aventi adeguata esperienza e competenza nella materia contabile relativa alle entrate del bilancio dello Stato. Con successiva determina del Ragioniere generale dello Stato è stato, pertanto, istituito il Gruppo di lavoro per la sperimentazione del nuovo concetto di accertamento qualificato che ha avviato le sue attività secondo la tempistica fissata dal decreto 25 maggio 2018”.

Infine, sempre il citato allegato al DEF 2019 faceva presente che “per consentire l’avvio della sperimentazione a partire dall’esercizio finanziario 2019, la nuova impostazione contabile ha comportato la necessità di una più puntuale rappresentazione dei crediti iscritti a ruolo di natura sia tributaria che non tributaria, i quali, in numerosi casi, risultano contabilizzati nel medesimo capitolo/articolo di bilancio in cui confluiscono anche le riscossioni ordinarie che derivano, cioè, dall’adempimento spontaneo da parte del contribuente. Si è reso necessario, pertanto, procedere ad una separata evidenziazione in bilancio delle entrate connesse alla riscossione a mezzo ruoli con la predisposizione, nella legge di bilancio 2019-2021, di una nuova articolazione dei capitoli [...]. Successivamente, sulla base dell’esito del lavoro svolto e analizzando le differenti esigenze informative, il Gruppo di lavoro si è concentrato sulla formulazione delle previsioni delle entrate

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

per il triennio 2019-2021 secondo il nuovo concetto di accertamento, affiancandole a quelle già elaborate per il progetto di bilancio approvato in Parlamento e tenendo conto dei criteri fissati nell'allegato tecnico al menzionato decreto del 25 maggio 2018, anch'essi oggetto di sperimentazione. In particolare, sulla base del metodo illustrato nel predetto allegato, è stato applicato un processo di segmentazione dei crediti erariali secondo tipologie omogenee su cui applicare specifiche modalità di valutazione del relativo grado di riscuotibilità in base alle rispettive curve di riscossione storica, tenendo conto anche dell'incidenza di fattori imprevisi o contingenti, tra cui, in particolare, l'evoluzione del contesto normativo e lo scenario socio-economico. Gli sviluppi della sperimentazione, nelle sue diverse fasi, saranno, infine, oggetto di relazioni informative periodiche al Ministro dell'economia e delle finanze”.

Anche l'allegato al DEF 2020 circa lo stato di attuazione della contabilità pubblica affronta la questione dell'accertamento qualificato, facendo presente, tra l'altro, che “l'adozione del nuovo accertamento è subordinata ad un periodo di sperimentazione, che interessa ciascuna delle fasi del bilancio (previsione, gestione e rendicontazione) con riferimento all'esercizio finanziario 2019, secondo le modalità previste dal decreto del Ministro dell'economia e delle finanze del 25 maggio 2018. Ai sensi del medesimo provvedimento è stato istituito un apposito gruppo di lavoro, composto da rappresentanti qualificati dell'Amministrazione finanziaria, volto al monitoraggio della sperimentazione stessa. Con l'avvio della gestione per l'esercizio 2019, nell'ambito della citata sperimentazione, si è posta l'esigenza di individuare gli aspetti necessari per la rilevazione contabile dei fatti gestionali inerenti le entrate del bilancio dello Stato seguendo la nuova impostazione contabile. L'analisi, e con essa la predisposizione delle opportune modifiche ai contenuti informativi delle rilevazioni gestionali, si è incentrata sull'esame delle caratteristiche gestionali dei capitoli/articoli di bilancio e dei corrispondenti uffici contabili sui quali vengono rilevate le fasi contabili dell'entrata. Per ciascuno degli uffici contabili individuati si è poi provveduto a definire le regole contabili per la rilevazione del nuovo accertamento qualificato, tenendo ferma la necessità di registrare contestualmente anche il diritto di credito, al suo valore nominale indipendentemente dalla sua effettiva riscossione. Giova, infatti, ricordare che l'articolo 6, comma 3, del citato decreto legislativo n. 29 del 2018 prevede che “[n]el Rendiconto generale dello Stato sono indicati per ogni unità di voto e per ogni unità elementare del bilancio dell'entrata, l'ammontare delle somme accertate in via amministrativa sulla base della legislazione vigente per le quali lo Stato ha diritto alla riscossione, nonché le somme rimaste da riscuotere, distinte a seconda se il relativo accertamento sia avvenuto nell'esercizio di riferimento o negli esercizi precedenti”. È necessario, pertanto, tenere distinto l'accertamento inteso quale diritto di credito - che permane ed esplica i propri effetti ai fini dell'attività amministrativa di controllo da parte dell'Amministrazione finanziaria, oltre a formare egualmente oggetto di rilevazione gestionale da esporre in apposito prospetto nel rendiconto generale dello Stato, indipendentemente dal suo grado di riscuotibilità - da quello contabile, c.d. “qualificato”, volto a incidere sui saldi contabili per la sola componente ritenuta riscuotibile. Nell'ambito del gruppo di lavoro sulla sperimentazione si è provveduto, quindi, a rivedere le prospettazioni inerenti il conto del bilancio in cui verranno esposte le risultanze secondo il nuovo concetto di accertamento qualificato, nonché l'apposito prospetto che avrà la duplice finalità di evidenziare le somme accertate in via amministrativa e le somme rimaste da riscuotere, come previsto dal menzionato articolo 6, comma 3, del decreto legislativo n. 29 del 2018. In linea e coerentemente con gli approfondimenti su esposti, come peraltro stabilito dall'articolo 6, comma 5, dello stesso decreto legislativo, è stata, infine, avviata la revisione delle norme inerenti le entrate contenute nel regolamento per l'amministrazione del patrimonio e per la contabilità generale dello Stato, di cui al regio decreto 23 maggio 1924, n. 827, al fine di armonizzarne la disciplina con le nuove disposizioni introdotte”.

Le informazioni aggiuntive offerte dal Governo non sembrano in definitiva superare i problemi di fondo posti dalla Corte nei due citati pareri del dicembre 2017.

L'ORDINAMENTO CONTABILE

2.2. La nozione di impegno a competenza potenziata

Come anticipato, al fine di avvicinare il più possibile il momento della competenza a quello della cassa, è stata rivisitata la nozione di impegno contabile¹². In particolare, se ne è prevista l'imputazione nell'anno in cui l'obbligazione diviene esigibile; sono stati individuati gli elementi la cui presenza è necessaria per poter procedere all'assunzione dell'impegno (la ragione del debito, l'importo ovvero gli importi da pagare, l'esercizio o gli esercizi finanziari su cui gravano le previste scadenze di pagamento e il soggetto creditore univocamente individuato); si è istituzionalizzato e reso obbligatorio il cosiddetto piano finanziario dei pagamenti, che deve essere aggiornato in corso di gestione al momento dell'assunzione degli impegni.

Resta comunque ferma la redazione del bilancio in termini di competenza, nell'ambito del quale si introduce dunque il principio dell'imputazione in bilancio delle obbligazioni perfezionate negli esercizi in cui le stesse risultano esigibili: un intervento che va anche nella direzione di armonizzare i sistemi contabili dello Stato con quelli adottati da altri comparti della Pubblica amministrazione ove risulta recepito il criterio della "competenza finanziaria potenziata".

Il decreto legislativo in titolo n. 29 è intervenuto con modifiche e correzioni al decreto citato n. 93 del 2016 anche per quanto concerne la modifica dell'istituto dell'impegno. Come sintetizzava il citato allegato al DEF 2019, la correzione "intende assicurare che la copertura finanziaria degli impegni di spesa sia intesa non solo in termini di 'competenza' ma anche con riferimento alla 'cassa', almeno per la prima annualità del bilancio, mentre per gli anni successivi, la spesa deve comunque trovare realizzazione nei limiti del piano dei pagamenti contenuto nell'apposito 'cronoprogramma'... Con le circolari della Ragioneria generale dello Stato n. 34 del 13 dicembre 2018... e n. 2 dell'8 febbraio 2019... sono state fornite le prime indicazioni operative in materia di impegni pluriennali ad esigibilità".

Naturalmente, ai fini di un giudizio complessivo sull'istituto dell'impegno potenziato, occorre attendere un'adeguata informativa circa la sua entrata in vigore, avvenuta il 1° gennaio 2019. Va qui ricordato che il Governo, nella relazione tecnica al disegno di legge di bilancio 2019, in riferimento alla Sezione II, aveva fatto presente che "in base all'innovazione legislativa apportata l'assunzione dell'impegno, e quindi la registrazione contabile, avviene nell'anno in cui l'obbligazione diviene esigibile in base alle scadenze di pagamento dell'obbligazione giuridicamente perfezionata. Il potenziamento della fase di cassa consente una più immediata e concreta comprensione dell'azione pubblica, in quanto si pone maggiore attenzione sul momento in cui le risorse sono effettivamente incassate ed erogate piuttosto che sul momento in cui sorge un'obbligazione attiva o passiva. In questo modo si rende più stretto e trasparente il legame tra decisione parlamentare sull'allocatione delle risorse e risultati dell'azione amministrativa. Ciò consente, inoltre, una maggiore attenzione sulla previsione dei flussi di cassa e sulle risorse finanziarie necessarie a colmare gli squilibri tra incassi e pagamenti e una migliore previsione e gestione degli andamenti di finanza pubblica con particolare riferimento al fabbisogno e al debito pubblico. Si è inteso, in definitiva, 'avvicinare' il momento della competenza (impegno) a quello della cassa (pagamento). Tra le ulteriori innovazioni disposte con la riforma della legge di contabilità in materia di flessibilità di bilancio, è prevista la possibilità di adeguare, per le autorizzazioni di spesa, le dotazioni di competenza di ciascun anno al cronoprogramma dei pagamenti, fermo restando l'ammontare complessivo degli stanziamenti autorizzati dalle leggi in vigore. Tale facoltà, peraltro è già entrata in vigore il 12 maggio 2016, ai sensi del citato decreto legislativo n. 93 del 2016. Anche per la cassa le previsioni sono formulate attraverso la predisposizione del citato piano finanziario dei pagamenti (cronoprogramma), il quale contiene dettagliate indicazioni sui pagamenti che si prevede di effettuare nel periodo di riferimento. La dotazione di cassa dei capitoli di bilancio considera, inoltre, la consistenza di residui passivi e il relativo presumibile tasso di smaltimento e le giacenze di eventuali conti di tesoreria collegati ai singoli capitoli".

¹²Art. 34 della legge n. 196 del 31 dicembre 2009, riformulato con il decreto legislativo n. 93 del 2016 e, successivamente, dall'art. 1, comma 1, lettera a) del decreto legislativo 16 marzo 2018, n. 29.

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

La Relazione tecnica al disegno di legge di bilancio 2020 si limita a ricordare, molto più sinteticamente, che “[l]a determinazione degli stanziamenti di bilancio a legislazione vigente tiene conto dal 2019 dei correttivi approvati, da ultimo, nel corso del 2018 alla riforma del bilancio che prevedono, in particolare, l’applicazione del nuovo meccanismo di registrazione contabile degli impegni di spesa, e la redazione del piano finanziario dei pagamenti in fase di previsione, volti a potenziare la fase di cassa del bilancio, nonché della revisione dei termini di conservazione dei residui passivi disposti con il decreto-legge n. 32 del 2019”.

Ferme rimanendo le osservazioni che seguiranno, riferite alla sessione di bilancio per il 2020 e basate sui documenti presentati dal Governo al Parlamento durante l’ultima sessione di bilancio, pure prendendosi atto dell’entrata in vigore del nuovo sistema, si deve registrare una sostanziale assenza di informazioni al Parlamento circa l’impatto sulle previsioni di bilancio per il 2020 e per gli esercizi successivi del nuovo regime relativo alla “competenza potenziata”, entrato in vigore, come ricordato, a partire dal 1° gennaio 2019, anche in riferimento a possibili irrigidimenti. I possibili benefici derivanti dal nuovo sistema, che al momento sono registrabili all’interno dell’esecutivo, dovrebbero essere resi espliciti mediante un apparato documentativo e una relativa base informatica adeguata.

Il tema, come è stato più volte rilevato dalla Corte¹³, riveste grande rilievo, anche sul piano istituzionale. Nel rinviare a quanto già osservato, merita qui solo di essere ripreso il punto relativo al fatto che una delle implicazioni, a regime, potrebbe consistere nel riflesso di questa nuova concezione dell’impegno contabile sulle stesse modalità di assolvimento dell’obbligo di copertura finanziaria, probabilmente da estendere, infatti, anche ai profili propriamente riferiti all’esigibilità. Va ricordato infatti, in materia, che in tanto l’obbligo di copertura e la legislazione sostanziale sono stati espressi in termini di sola competenza finanziaria sin dall’entrata in vigore della Costituzione repubblicana, in quanto si presupponeva il sostanziale allineamento tra competenza e cassa all’atto dell’implementazione della singola norma (ne sono un’indiretta conferma, ad esempio, le varie Note di variazioni presentate al termine di ogni sessione di bilancio). Con il nuovo regime, una delle conseguenze potrebbe porsi nel senso dell’opportunità di arricchire le varie formule di copertura con una declinazione anche in termini di esigibilità della legislazione sostanziale.

Comunque, essendo il nuovo sistema entrato in vigore il 1° gennaio 2019, come riportato, e tenuto conto delle carenze informative, almeno in riferimento alla previsione di bilancio 2020, delle conseguenze circa il passaggio al nuovo istituto dell’impegno, si osserva che la prossima sessione di bilancio potrà essere l’occasione per esplicitare i termini di tale impatto. Per intanto, si ricorda che la circolare n. 13 del 27 maggio u.s. del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, in materia di previsioni di bilancio 2021 e per il triennio 2021-2023, ribadisce l’obbligo di attenersi al criterio della competenza “potenziata”. Ciò avrà come conseguenza che sarà “necessario che le Amministrazioni adottino una impostazione diversa ai fini della valutazione e determinazione degli stanziamenti da iscrivere in bilancio, sia in termini di competenza che di cassa”.

Per quanto concerne più in dettaglio la sessione di bilancio 2019 in merito all’argomento in titolo, si rinvia all’apposito riferimento nel successivo paragrafo 5.2.2.

3. Il decreto legislativo 12 settembre 2018, n. 116

Come ricordava il più volte citato allegato al DEF 2019, “l’articolo 40 della legge 31 dicembre 2009, n. 196 aveva previsto la delega... al Governo per il completamento della revisione della struttura del bilancio dello Stato. Tale delega è stata esercitata con il decreto legislativo 12 maggio 2016, n. 90... sul quale è intervenuto successivamente il decreto legislativo 12 settembre 2018, n. 116... che reca disposizioni integrative e correttive. Il decreto correttivo è stato adottato per migliorare alcuni aspetti della riforma sulla base degli esiti emersi nei primi due anni di applicazione”.

¹³ Delibera n.1/2016 *cit.* e Relazione relativa al Rendiconto generale dello Stato 2018.

L'ORDINAMENTO CONTABILE

Numerosi sono, anche in questo caso, i temi affrontati, che vanno dalla revisione delle missioni, dei programmi e della struttura del bilancio dello Stato all'*iter* di aggiornamento delle azioni, dal miglioramento di quello di rilevazione dei dati da parte della PA ai fini della predisposizione della Nota di aggiornamento al DEF alla variazione e alla flessibilità di bilancio, da modifiche in materia di entrate finalizzate alle gestioni delle contabilità speciali e dalla disciplina dei “fondi scorta” alla modifica della normativa relativa alle gestioni delle amministrazioni statali presso il sistema bancario e postale (art. 44-*quater* della legge di contabilità). Vengono altresì aggiornati i principi contabili e la normativa su bilancio di genere.

Sul relativo schema di decreto preliminare, come già riportato, la Corte si è espressa con appositi pareri in data 4 e 25 giugno 2018¹⁴ (e con un'audizione presso la Camera dei deputati in data 10 luglio 2018). Il primo parere, nell'esaminare in dettaglio tutti i punti oggetto di modifica normativa, faceva rilevare, per quanto concerne l'aggiornamento delle azioni, che sarebbe stato utile “concentrare esclusivamente sul disegno di legge di bilancio la sede dell'individuazione delle azioni e delle modifiche necessarie, trattandosi dello strumento con cui vengono decisi il bilancio e le relative articolazioni”. Per quanto concerne invece i dati recati in bilancio, Sezione II, nel parere la Corte auspicava che i dati esposti in sede previsionale fossero riprodotti anche in sede di consuntivo, per quanto concerne le distinzioni di cui all'art. 23, comma 3, lettere a) e b), nonché quelle di cui ai primi due commi dell'art. 30, in entrambi i casi riferiti alla legge di contabilità.

Nel secondo parere, la Corte ritornava su quest'ultimo argomento, segnalando che “la riformulazione della normativa appare migliorata rispetto a quella attualmente vigente, ma può essere ulteriormente resa più chiara rispetto soprattutto alla differenziazione tra componente tendenziale delle modulazioni (lettera a) e componente programmatica (lettera b) delle stesse. Ciò anche in quanto i due strumenti si riferiscono alla medesima tipologia (i cd. ‘fattori legislativi’)”.

Merita infine di essere ricordato che il decreto legislativo n. 116, interviene sulla delicata materia delle variazioni e della flessibilità di bilancio, come prima riportato. Si tratta di modifiche di rilievo, che sono state riassunte, nel citato allegato al DEF 2019, nel fatto che si conferma il divieto di assumere impegni di spesa a carico dell'esercizio scaduto successivamente alla data di chiusura dell'esercizio finanziario (31 dicembre). Tuttavia, si prevede, in via derogatoria, che le risorse assegnate con variazioni di bilancio, adottate con decreti del Ministro dell'economia e delle finanze e trasmessi alla Corte dei conti entro il 28 febbraio, siano conservate tra i residui passivi dell'anno successivo a quello di iscrizione in bilancio, in determinati casi:

- a) applicazione di provvedimenti legislativi pubblicati nell'ultimo quadrimestre dell'anno;
- b) riassegnazione di entrate di scopo, adottate nell'ultimo mese dell'anno;
- c) attribuzione delle risorse di fondi la cui ripartizione, tra le unità elementari di bilancio interessate è disposta con il predetto decreto di variazione di bilancio del Ministro dell'economia e delle finanze, a seguito dell'adozione di un provvedimento amministrativo che ne stabilisce la destinazione”.

Nel citato parere del 4 giugno 2018 la Corte ha osservato che “la normativa ha il pregio di fissare una data per la conservazione in conto residui delle somme interessate”.

4. Le modifiche del 2019 in materia di impegnabilità e di flessibilità

Come ha sintetizzato il Governo nella Relazione illustrativa al disegno di legge di bilancio 2020 (A.S. 1586) con il Riquadro II.1, dal 2018, in base alle principali innovazioni introdotte in materia di semplificazioni e sperimentazioni nella gestione contabile del Bilancio dello Stato, “le previsioni di bilancio sono determinate in relazione alle modifiche connesse al completamento della riforma della struttura di bilancio dello Stato, in attuazione degli articoli 40 e 42, della legge n. 196 del 2009 e dell'art. 1 della legge n. 89 del 2014. Nel 2018, il Governo ha adottato decreti legislativi correttivi dei decreti legislativo n. 90 del 2016 e del decreto legislativo n. 93 del 2016.

¹⁴ Rispettivamente, delibere n. 3 e 5/2018 delle Sezioni riunite in sede consultiva.

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

Nell'anno in corso [2019] con il decreto-legge n. 32/2019¹⁵ (articolo 4-*quater*), sono state introdotte alcune disposizioni in materia di gestione contabile del bilancio dello Stato. Tali modifiche hanno l'obiettivo di assicurare la disponibilità in bilancio delle risorse finanziarie in un arco temporale adeguato alla tempistica di realizzazione delle spese di investimento, sulla base dello stato avanzamento lavori. A tal fine, si stabilisce che, in via sperimentale, per il triennio 2019-2021, le somme da iscrivere negli stati di previsione di ciascun Ministero, in relazione a variazioni di bilancio connesse alla riassegnazione di entrate finalizzate per legge a specifici interventi o attività, siano assegnate ai pertinenti capitoli in ciascuno degli anni del bilancio pluriennale, in relazione al cronoprogramma degli impegni e dei pagamenti da presentare contestualmente alla richiesta di variazione. Inoltre, per le spese in conto capitale i termini di conservazione in bilancio dei residui di stanziamento sono prolungati di un ulteriore esercizio (da uno a due anni) e quelli relativi alla perenzione amministrativa sono prorogati di ulteriori tre esercizi (da tre a sei anni). Infine, la facoltà di riscrivere, in sede di disegno di legge di bilancio, nella competenza degli esercizi successivi le somme non impegnate alla chiusura dell'esercizio viene applicata anche alle spese in conto capitale a carattere permanente e a quelle annuali, anziché alle sole spese in conto capitale a carattere non permanente. In materia di esecuzione del bilancio, inoltre, al fine di semplificare e accelerare le procedure di riparto di alcuni fondi nel corso della gestione, è previsto che alcune variazioni di bilancio siano disposte con decreti del Ragioniere generale dello Stato anziché con provvedimento del Ministro dell'economia e delle finanze. Si tratta di fattispecie previste dalla legge di contabilità e finanza pubblica (legge 31 dicembre 2009, n. 196) riguardanti variazioni di bilancio occorrenti per l'iscrizione nei diversi stati di previsione della spesa interessati delle somme versate all'entrata del bilancio dello Stato finalizzate per legge al finanziamento di specifici interventi o attività (articolo 24, comma 5-*bis*); variazioni di bilancio con prelevamento dai fondi speciali per la riscrittura in bilancio di residui passivi perenti delle spese correnti e in conto capitale (articolo 27); variazioni di bilancio con prelevamento dal fondo di riserva per l'integrazione delle autorizzazioni di cassa (articolo 29); variazioni compensative disposte nell'ambito dello stato di previsione di ciascun Ministero, aventi ad oggetto stanziamenti di spesa, anche se appartenenti a titoli diversi, iscritti nella categoria II (consumi intermedi) e nella categoria XXI (investimenti fissi lordi), con esclusione dei fattori legislativi e comunque nel rispetto dei vincoli di spesa derivanti dagli oneri inderogabili (articolo 33, comma 4-*ter*); variazioni di bilancio in termini di competenza, cassa e residui necessarie alla ripartizione anche tra diversi Ministeri di fondi da ripartire istituiti per legge, salvo che non sia diversamente previsto dalla legge medesima (33, comma 4-*sexies*)".

Della modifica intervenuta con il decreto-legge n. 32, richiamato, la Corte ha già avuto modo di esprimere osservazioni dapprima nel citato parere del 27 giugno 2019¹⁶, a proposito, in particolare, del comma 2 dell'art. 4-*quater*, prima menzionato, in riferimento al comma 4-*ter* dell'art. 33 della legge di contabilità. La Corte ha ricordato in proposito che "la variazione può avvenire anche tra titoli diversi e che, in base alla modifica normativa citata, non è dato conoscere se venga meno anche il potere di proposta da parte del ministro competente, che non risulta soppresso: sul piano formale, la innovazione non è infatti costruita con il sistema della novella, a testimonianza di una tecnica legislativa discutibile, trattandosi della legge di contabilità e di una modifica, in particolare, senza un termine. La modifica dunque riveste carattere istituzionale e ad un primo esame - ferme rimanendo eventuali, future interpretazioni ad opera di circolari - sembra incrementare ulteriormente il grado di flessibilità del sistema. Ciò senza considerare qui i profili più ampi della modifica sul piano delle fonti e della responsabilità in merito alle variazioni contabili in questione. Lo stesso si può rilevare per il medesimo tipo di modifica contestualmente deciso, sempre nella medesima circostanza, a proposito delle variazioni di bilancio necessarie alla ripartizione nel corso dell'esercizio finanziario, anche tra diversi ministeri, di fondi da ripartire istituiti per legge, salvo non diversamente previsto dalla legge medesima (comma 4-*sexies* del citato art. 33 della legge di contabilità)".

¹⁵ Convertito nella legge 14 giugno 2019, n. 55.

¹⁶ Cfr. parere 2/2019 *cit.*

L'ORDINAMENTO CONTABILE

Anche nella Relazione quadrimestrale sulle coperture delle leggi di spesa relative al periodo settembre-dicembre 2019¹⁷, l'argomento è stato ripreso. La Corte ha rilevato, in tale circostanza, che “una breve segnalazione va dedicata anche all'art. 4-*quater* del decreto-legge n. 32 del 2019, a proposito del quale è opportuno ricordare quanto già messo in luce nella precedente Relazione quadrimestrale, ossia che la disposizione prevede anzitutto, al comma 2, che una serie di variazioni di bilancio siano disposte con decreti del Ragioniere generale dello Stato, anziché con decreti del Ministro dell'economia e delle finanze, con connesso incremento dell'area della flessibilità amministrativa. Inoltre, sembra opportuno ricordare che il comma 1 dell'articolo 4-*quater* citato provvede, per il triennio 2019-2021, ad introdurre modifiche di rilievo alla legge di contabilità. Anzitutto, si subordina la riassegnazione delle entrate finalizzate al cronoprogramma, si ampliano poi i termini di mantenimento in bilancio degli stanziamenti di conto capitale e di pagabilità dei residui di identica natura e, infine, si estende a tutte le spese in conto capitale la riscrivibilità nella competenza degli esercizi successivi delle somme non impegnate alla chiusura dell'esercizio. Si tratta di modifiche di rilievo, sia pure formalmente delimitate al triennio, le quali comunque comportano un'ulteriore accentuazione della flessibilità che caratterizza il sistema (il cui utilizzo peraltro non risulta documentato, come più diffusamente si osserverà nel prosieguo)”.

Il quadro degli interventi delineato con il citato decreto-legge n. 32, per l'aspetto relativo all'art. 4-*quater*, comma 2, qui in discorso, non appare dunque improntato a sistematicità. Soprattutto, al di là del merito in riferimento alla scelta di aver sostituito il decreto del ministro con quello del Ragioniere generale, risultano non coordinate le attribuzioni a tale ultima figura ed il potere di proposta dei ministri competenti. Ciò anche alla luce della circolare applicativa del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato n. 23 del 23 luglio 2019, la quale, dopo aver ricordato che la normativa trae spunto dalla necessità di semplificare e velocizzare le procedure amministrative connesse all'adozione delle variazioni di bilancio interessate dalla disposizione, sul punto non fornisce ulteriori delucidazioni e fa salva la eventuale, diversa statuizione da parte della singola legge.

5. I nuovi contenuti e la nuova articolazione della legge di bilancio: la sessione 2019

Come già riportato¹⁸, la legge n. 163 del 2016, dando attuazione all'art. 15 della legge cd. “rinforzata” n. 243 del 2012, ha innovato profondamente i contenuti e l'articolazione del disegno di legge di bilancio dello Stato. Aspetto qualificante della riforma è l'unificazione della legge di bilancio e della legge di stabilità in un unico provvedimento “integrato”, che valorizza il ruolo “sostanziale” assunto dal bilancio a seguito della modifica della Costituzione del 2012, ove, all'articolo 81, non è stato riproposto il precedente terzo comma in termini di divieto di stabilire nuovi tributi e nuove spese con la legge di bilancio. In estrema sintesi, al fine di poter distinguere le risorse previste dalla normativa vigente rispetto a quelle stanziare o rideterminate con i nuovi interventi, sono previste due sezioni del disegno di legge di bilancio: la prima, recante le misure necessarie a realizzare gli obiettivi programmatici di finanza pubblica indicati nel Documento di economia e finanza e nella relativa Nota di aggiornamento; la seconda, le previsioni di entrata e di spesa a legislazione vigente, incluse le rimodulazioni proposte in sede di formazione del bilancio. Va precisato, tuttavia, che la manovra di finanza pubblica non si esaurisce nella Sezione I, sostanziandosi anche nelle modifiche effettuate direttamente con la Sezione II, senza l'intervento di nuove norme, attraverso rifinanziamenti, definanziamenti e riprogrammazioni.

5.1. Questioni applicative

Le innovazioni in tema di contenuto della legge di bilancio dello Stato sopra illustrate sono state oggetto di applicazione in occasione della predisposizione del disegno di legge di bilancio

¹⁷ Cfr. deliberazione n.3/SSRRCO/RQ/20.

¹⁸ Cfr. altresì deliberazione di cui alla nota precedente, di cui, come di consueto, nel presente capitolo vengono riportate alcuni passaggi più significativi.

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

per il triennio 2020-2022, rispetto ai cui profili ordinamentali e finanziari la Corte ha svolto considerazioni in occasione della Relazione quadrimestrale sulla tipologia delle coperture adottate e sulle tecniche di quantificazione degli oneri riferita al periodo settembre-dicembre 2018, del 4 aprile 2019.

Prima di illustrare le osservazioni svolte distintamente per ciascuna delle due Sezioni, va ricordato che nel predetto documento sono stati esaminati anche gli aspetti ordinamentali innovativi in riferimento alla sessione nel suo complesso, in riferimento alla Relazione sullo scostamento degli obiettivi di finanza pubblica, alla data di presentazione dei documenti programmatici e del disegno di legge di bilancio, alla procedura relativa alla cd. “*spending review*” di cui all’art. 22-*bis* della legge di contabilità, al ricorso a strumenti legislativi fuori sessione nonché agli effetti finanziari della legge di bilancio ed al ruolo delle varie componenti.

5.1.1. La Relazione sullo scostamento degli obiettivi di finanza pubblica

Una delle prime questioni che viene in rilievo, già affrontata nel recente passato (v. le periodiche Relazioni quadrimestrali sulla copertura delle leggi di spesa), è quella della Relazione da presentare al Parlamento da parte del Governo in attuazione dell’art. 6 della legge c.d. “rinforzata” n. 243 del 2012 sotto il profilo della individuazione dei relativi presupposti (scostamento dei saldi tra esercizi ovvero all’interno dello stesso esercizio a causa del verificarsi di eventi eccezionali).

Con una interpretazione coincidente con la prima ipotesi, giova ricordare comunque che la materia è stata oggetto di normazione ad opera delle varie novelle alla legge di contabilità (art. 10-*bis*), con il risultato, in riferimento alla relativa Nota di aggiornamento al Documento di economia e finanza, che - qualora, nell’imminenza della presentazione di uno dei due documenti citati, si verificassero eventi eccezionali - la citata Relazione di cui all’art. 6 della legge n. 243 del 2012 può essere ora presentata alle Camere come annesso al documento di riferimento.

Come accaduto sin dalla prima applicazione della nuova normativa, la fattispecie si è verificata anche in riferimento alla Nota di aggiornamento 2019, con la conseguenza che la Relazione sullo scostamento dagli obiettivi prefissati (tra esercizi) è stata presentata a settembre come annesso alla Nota medesima. Nonostante tale natura, essa ha dovuto mantenere però una autonomia giuridica sotto il profilo delle modalità di esame in ambito parlamentare, in quanto da approvare con maggioranza qualificata in base al secondo comma dell’art. 81 Cost.

Rimane dunque, come nell’anno precedente, l’interpretazione intesa a riferire lo scostamento al sovrapporsi delle diverse decisioni nel tempo di politica di bilancio (anziché a differenze infrannuali), ma risulta superata l’autonoma evidenza del documento, che si configura ora quale annesso, come prevede il citato art. 10-*bis*, comma 6, della legge di contabilità. Il che viene a rappresentare comunque una situazione ibrida, che meriterebbe probabilmente una sistemazione sotto il profilo ordinamentale, atteso che un annesso richiede una modalità di approvazione diversa - ed aggravata - rispetto al documento principale.

Trovando poi sostegno - la Relazione in parola - nell’art. 6 della legge n. 243 del 2012, ciò induce ancora una volta ad osservare il fatto che probabilmente, come già messo in luce nel passato, la disposizione andava forse interpretata nel senso di riferirsi a scostamenti dagli obiettivi riferiti ad eventi eccezionali che si verificassero durante l’esercizio (come sta avvenendo nel 2020 per far fronte all’emergenza Covid-19), piuttosto che ad una manovra di politica finanziaria diversa rispetto a quella approvata nell’esercizio precedente: infatti, l’articolo 6 si riferisce agli scostamenti “temporanei”, i quali sembrerebbero sostanziare un’ipotesi diversa dalla reimpostazione discrezionale della manovra di politica finanziaria nel succedersi tra i vari esercizi. Lo stesso citato art. 10-*bis* della legge di contabilità, quanto alla Relazione in parola, si riferisce agli eventi eccezionali che si verificassero nell’imminenza della presentazione della Nota di aggiornamento, ipotesi, questa, evidentemente diversa dalla reimpostazione, triennio per triennio, della politica di bilancio.

L'ORDINAMENTO CONTABILE

5.1.2. La data di presentazione dei documenti programmatici e del disegno di legge di bilancio. Modifiche al relativo contenuto

Sempre sul piano ordinamentale, si ricorda che il documento di cui alla Nota di aggiornamento 2019 è stato inviato al Parlamento in data 30 settembre u.s., mentre il termine previsto dalla legge di contabilità è il 27 settembre, proprio per permettere congrui tempi di discussione per il Parlamento in ordine alle risoluzioni approvative della Nota citata. Lo stesso disegno di legge di bilancio 2020 risulta recare la data del 2 novembre, mentre la legge di contabilità prevede il 20 ottobre: ciò comporta, come osservato in circostanze analoghe nelle trascorse sessioni, l'esigenza di ribadire che “*pro futuro* appare opportuno un rispetto più puntuale da parte del Governo del termine del 20 ottobre, in vista di un ordinato svolgimento della sessione di bilancio nei due rami del Parlamento”.

Sul piano procedurale, un tema su cui richiamare ancora una volta l'attenzione riguarda se le ricalibrature del quadro finanziario di cui al Documento programmatico di finanza pubblica rispetto alla Nota di aggiornamento approvata con le previste risoluzioni parlamentari, richiedano o meno una nuova risoluzione approvativa da parte delle Camere. È in parte lo stesso problema che si pose nelle sessioni precedenti, *mutatis mutandis*, quando il Documento programmatico di bilancio differì rispetto alla Nota di aggiornamento. Nel 2019 si è trattato comunque di modifiche di lieve entità e contenuto.

In linea generale va ricordato comunque che è dal 1988 che l'ordinamento contabile prevede una tempistica dei vari passaggi relativi alla definizione della manovra di finanza pubblica tale da differenziare con chiarezza il momento preliminare della definizione del quadro programmatico rispetto a quello successivo della traduzione in norme del quadro previamente approvato con strumenti non legislativi (apposite risoluzioni parlamentari). Tale impianto è rimasto formalmente in vigore anche a seguito delle numerose modifiche all'ordinamento, coinvolgendo infatti la fisiologia costituzionale del rapporto tra Governo e Parlamento. Si iscrive in questa logica lo stesso art. 10 della legge di contabilità, relativo al Documento di economia e finanza (ma che può essere ritenuto valido per analogia con la relativa Nota di aggiornamento), che prevede la struttura del Documento in conformità a quanto risulta dalle conseguenti deliberazioni parlamentari.

5.1.3. La procedura di cui all'art. 22-bis della legge di contabilità

Nella sessione 2017 si era avuta l'attuazione della norma in titolo, in base alla quale annualmente sono definiti obiettivi di spesa per ciascun Ministero.

La conseguenza è stata che, come prospettato nei documenti di supporto della legge di bilancio 2017 e come confermato in quella 2018 (con riferimento anche alla composizione per titoli di spesa), i dati forniti prospettano i risparmi di spesa dei Ministeri connessi alla formulazione di obiettivi ed al cui raggiungimento fungono da supporto anche le corrispondenti norme della Sezione I della legge (sia pure con separata evidenziazione), ma che sono riconducibili, per la Sezione II, al processo più generale di formazione della legge di bilancio in base alla procedura di cui all'art. 22-bis in titolo.

In relazione a detta procedura, lo schema che è stato seguito per la sessione 2019 si limita all'acquisizione dei tagli effettuati negli anni precedenti, dal momento che il dPCM 28 giugno 2017 prevedeva effetti di risparmio permanenti a decorrere dal 2020. La stessa circolare n. 17/2019 del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato aveva fatto presente l'obbligo secondo cui le previsioni 2020-2022 avrebbero dovuto in ogni caso garantire il raggiungimento delle riduzioni di spesa oggetto del dPCM del 28 giugno 2017, tenendo conto anche degli accordi di monitoraggio di ciascun Ministero. I dati aggiornati evidenziano gli importi dei risparmi da attribuire alla Sezione II, suddivisi per titoli e categorie.

Sulla metodologia e sulla tempistica di tutta l'attività di programmazione è da registrare comunque un'esigenza di maggiore trasparenza e di maggiori informazioni al Parlamento, anche sotto il profilo del collegamento tra gli accordi, i risultati ed i contenuti delle Note integrative,

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

nonché delle motivazioni sottostanti alle quantificazioni di cui agli accordi, quali si dovrebbero riflettere nelle previsioni di bilancio. Sull'argomento si rinvia comunque all'audizione della Corte del 6 marzo 2019 presso la Camera dei deputati¹⁹, anche per gli aspetti ordinamentali.

5.1.4. Il ricorso a strumenti legislativi fuori sessione

In tema di copertura merita di essere ricordata la riproposizione, con il decreto-legge n. 124 del 2019, convertito nella legge n. 157 del medesimo anno, dello schema della (parziale) compensazione degli oneri netti della legge di bilancio attraverso una fonte normativa "terza" (il decreto-legge menzionato), la quale entra - nella fattispecie - a far parte del quadro complessivo degli effetti della manovra ed in particolare per il fatto di far confluire risorse rivenienti dal medesimo decreto-legge in un fondo di spesa utilizzato poi dalla legge di bilancio.

Si tratta di una soluzione dettata da aspetti tecnici legati alla formalizzazione di un meccanismo-ponte tra le due iniziative legislative e cui è stato possibile ricorrere in presenza di un decreto-legge emanato prima della presentazione del disegno di legge di bilancio (quindi, tale formalmente da costituire legislazione vigente al momento della presentazione di quest'ultimo).

Ai fini della definizione della manovra si è venuto a riproporre in tal modo - per l'aspetto riferito all'attingimento di risorse esterne alla legge di bilancio - il regime cui si era fatto ricorso nelle precedenti legislature.

Ciò ripropone indirettamente la necessità di riflettere sul mantenimento dell'attuale configurazione dell'istituto del provvedimento collegato in quanto avulso dalla sessione di bilancio, anche se tale configurazione deriva da un'esperienza in cui la manovra risultava disseminata in vari provvedimenti e l'unificazione da ultimo intervenuta nell'unitaria legge di bilancio ha rappresentato, da questo punto di vista, un elemento di razionalizzazione delle modalità di approvazione della manovra di bilancio, confinando la figura del "collegato" alla realizzazione degli obiettivi del programma del Governo, una volta definiti i saldi con la pregressa sessione.

5.2 Osservazioni riguardanti la componente sostanziale (Sezione I) e quella a legislazione vigente (Sezione II) della legge di bilancio 2020

5.2.1. La Sezione I

Per quanto riguarda la Sezione I, è stata confermata la presenza di norme di natura difforme rispetto alle prescrizioni della medesima legge di contabilità.

Ciò continua a rappresentare un'anomalia sul piano istituzionale, come già segnalato negli anni più recenti.

Nonostante i consueti stralci iniziali dal disegno di legge presentato dal Governo operati nelle pronunce preliminari dei Presidenti delle Camere, il testo approvato reca infatti un numero consistente di norme di dubbia coerenza con il divieto di introdurre disposizioni prive di effetti finanziari netti ovvero contenenti interventi microsettoriali e localistici. Si ricorda che, in base al nuovo assetto ordinamentale, il citato divieto contenutistico assume una valenza diversa rispetto al precedente assetto, dopo l'entrata in vigore della novella alla legge di contabilità che ha dato attuazione al corrispondente art. 15 della menzionata legge cd. "rinforzata" n. 243, a sua volta attuativa di un espresso richiamo contenuto dell'art. 81 Cost., sesto comma (contenuto della legge di bilancio). Come già osservato più volte, gli effetti della presenza di norme difformi dalle prescrizioni della legge di contabilità andrebbero valutati alla luce delle conseguenze che derivano dalla violazione del quadro di regole "rinforzato", che - come confermato anche dalla giurisprudenza costituzionale - si pone come attuativo dell'art. 81 Cost.

Sempre in riferimento alla Sezione I, continuando a sussistere nel testo clausole di salvaguardia, sia pure con un significato diverso rispetto a quelle previste dalla legge di

¹⁹ Delibera n. 3/2019/SSRRCO/AUD.

L'ORDINAMENTO CONTABILE

contabilità, si è ritenuto che, non essendo oggetto di disciplina, la fattispecie, ciò ha reso legittimo farvi ricorso.

Inoltre, sono state segnalate numerose, singole norme che presentano i consueti problemi relativi all'insufficienza delle relazioni tecniche, al rinvio senza specificazioni alla legislazione vigente, anche per spese di personale, e all'inclusione, per importi non marginali, dell'effetto finanziario "virtuoso" di norme di maggiore entrata nei saldi di finanza pubblica *ex ante*, laddove la prudenza avrebbe consigliato di contabilizzare tali mezzi di copertura a consuntivo, nella misura, dunque, in cui si fossero realizzati.

Da ultimo, è stato analizzato il tema più specifico delle clausole di salvaguardia nelle loro varie declinazioni, riferite sia al rinvio di coperture di quote di saldi a manovre future, in particolar modo riferite ad incrementi dell'imposizione indiretta, sia al monitoraggio dell'andamento della finanza pubblica e di blocco degli stanziamenti (commi 624-5).

5.2.2. La sezione II

Il contenuto

La conseguenza delle profonde modifiche all'ordinamento contabile approvate a partire dal 2016 si è posta in termini di una rivisitazione profonda della struttura della decisione di bilancio, in particolar modo per la Sezione II, nonché del connesso apparato documentativo. In occasione della quarta attuazione della normativa, lo sforzo prodotto dal Governo è stato notevole, considerando la quantità di dati e lo stesso carattere ancora sperimentale di alcuni istituti, come l'unità elementare del bilancio costituita dall'azione (in corso di sperimentazione), all'interno di una ristrutturazione complessiva contrassegnata da rilevanti novità. Si tratta di temi su cui la Corte ha già avuto modo di esprimersi in varie sedi.

Quanto dunque alla struttura della nuova Sezione II, a seguito delle recenti novelle alla legge di contabilità, si può rinviare, circa la nuova configurazione, alla sintesi tratta dai lavori parlamentari. Ne risulta infatti "modificata la modalità di rappresentazione dei dati contabili nei prospetti deliberativi per unità di voto, al fine di dare evidenza contabile alla manovra complessivamente operata, per effetto delle innovazioni normative della Sezione I e delle facoltà di manovra esercitabili con la Sezione II. In particolare, i prospetti deliberativi della seconda sezione riportano: le previsioni di entrata e di spesa a legislazione vigente, includendo in essa le rimodulazioni compensative di spese per fattori legislativi e per l'adeguamento al piano finanziario dei pagamenti (verticali ed orizzontali) proposte dalle Amministrazioni in sede di formazione del bilancio per finalità di efficientamento della spesa; le proposte di modifica della legislazione vigente (rifiinanziamenti, defianziamenti e riprogrammazioni) che non richiedono la previsione di una specifica disposizione normativa da disporre con la Sezione I; gli effetti finanziari imputabili alle innovazioni normative introdotte con la Sezione I del disegno di legge di bilancio, esposti separatamente".

Considerato che la materia è stata oggetto di numerose modifiche, da ultimo essenzialmente, ad opera dei richiamati decreti legislativi nn. 29 e 116 del 2018, merita di essere inquadrato, da un punto di vista più tecnico, il contenuto aggiornato della Sezione II della legge di bilancio.

La prospettazione dei dati valevoli a livello gestionale (e dunque di controllo) risulta essere stata articolata sulla duplice distinzione di cui all'art. 23, comma 3, lettere a) e b), della legge di contabilità, che si riflette nelle due colonne di cui agli appositi allegati. In sintesi, da un lato, vengono offerte le previsioni formulate sulla base della legislazione vigente, ivi comprese le rimodulazioni verticali ed orizzontali, anche in funzione del cronoprogramma dei pagamenti (lettera a)). Dall'altro, vengono presentate le proposte relative a rifiinanziamenti, defianziamenti e riprogrammazioni di spese previste da norme vigenti che non siano compensate, nel senso che, unitamente agli effetti della Sezione I, compongono il complesso della manovra di finanza pubblica (lettera b)), come prima specificato in dettaglio.

Merita un approfondimento metodologico la citata colonna genericamente riferita all'area della rimodulazione della legislazione vigente di cui alla citata lettera a), formalmente

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

comprensiva anche della duplice funzione svolta ai sensi dell'art. 30, comma 2, della legge di contabilità.

Come chiarito anche dalle circolari del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, in tale colonna vanno a confluire una serie di funzioni. In sintesi, sono comprese le rimodulazioni dei fattori legislativi di carattere compensativo, anche tra missioni diverse di uno stesso stato di previsione, in senso sia verticale (all'interno di un centro di responsabilità e tra centri di responsabilità), sia orizzontale; quelle compensative orizzontali di competenza e di cassa (anche di natura corrente) per tener conto del cronoprogramma (è da ritenersi riferite anche agli oneri inderogabili); quelle orizzontali di leggi pluriennali di spesa in conto capitale permanenti e non, sempre per adeguamento al cronoprogramma (in base all'art. 30, comma 1, della legge di contabilità); infine, le reiscrizioni negli esercizi futuri per le leggi pluriennali di spesa non permanenti delle somme non impegnate (in base all'art. 30, comma 2, della medesima legge, rispettivamente lettere a) e b) della legge di contabilità).

Alle riportate funzioni si aggiunge quella di cui agli adeguamenti ed alle regolazioni meramente quantitative della legislazione vigente, quali trovano fondamento normativo nell'art. 23, comma 3-*bis*, sempre della legge di contabilità.

Viene altresì fornito un contenuto delle Note integrative di particolare rilievo innovativo in termini di obiettivi per programmi in riferimento al triennio e di mappa di indicatori per ciascun obiettivo ed azione, con una scheda-azione suddivisa in base all'analisi economica e con l'evidenziazione delle spese di personale e relativa attribuzione alla singola unità amministrativa.

Risulta fornita la ripartizione intesa a tener conto della natura corrente o capitale della spesa, insieme a quella per macroaggregati.

La funzione svolta

Nel riprendere le considerazioni già espresse in dettaglio in varie sedi circa la natura effettivamente sostanziale o meno della Sezione II alla luce delle nuove previsioni da parte della legge di contabilità, si ricorda che il Governo ha ribadito, nella citata circolare della Ragioneria generale dello Stato n. 17 del 2019, che le modifiche alla legge di contabilità hanno conferito "natura sostanziale alla legge di bilancio (ai sensi del nuovo articolo 81 della Costituzione)".

La Corte ha già osservato al riguardo, in linea generale, che, a proposito della Sezione II della legge di bilancio, si è in presenza piuttosto della consueta funzione (pur se ampliata nella portata) di adeguamento delle previsioni a legislazione vigente ai nuovi obiettivi, anche per quanto concerne l'area dei c.d. "fattori legislativi", in coerenza dunque con l'assetto previgente rispetto alla novella, ossia con il testo originario della legge n. 196 del 2009.

Il bilancio tendenziale precedente alla novella costituzionale del 2012 (ancora vigente dunque il precedente terzo comma dell'art. 81 Cost.) già conteneva, infatti, la funzione di rimodulazione dei richiamati "fattori legislativi" ed attualmente conserva una autonoma evidenziazione anche dopo le varie novelle (Sezione II): quest'ultima costituisce comunque il "consolidato" rispetto a cui valutare l'impatto della legislazione sostanziale, consistente sia nella Sezione I della legge di bilancio sia nelle altre leggi ordinarie.

Ciò indirettamente fa intendere che il riportato riferimento del Governo di cui alla richiamata circolare n. 17 risulta piuttosto una clausola di stile (o comunque con valenza sostanzialmente riferita alla Sezione I).

Come già rilevato in precedenti occasioni, si osserva, inoltre, sul piano sistematico, che l'assetto materiale su cui si sta ristrutturando l'ordinamento ai fini della sussunzione o meno da parte della legge di bilancio di una natura sostanziale (ad esclusione naturalmente della Sezione I) non sembra dunque rappresentare un'evoluzione decisa in tal senso (a titolo meramente esemplificativo, ciò sarebbe avvenuto se la determinazione contabile avesse potuto fungere da limite per tutte le classificazioni di spesa, come infatti non è avvenuto).

Va riconosciuto comunque che, in linea generale, l'area della flessibilità di bilancio in fase di formazione si è comunque notevolmente dilatata in base alla nuova legge di contabilità, per esempio in riferimento a quella orizzontale, connessa alla revisione delle stime sia di competenza

L'ORDINAMENTO CONTABILE

che di cassa, in questo secondo caso anche in collegamento con il potenziamento della medesima cassa di cui alle varie novelle ordinamentali, a partire da quella del 2016.

Si evidenzia in tal modo, dal quadro descritto, uno dei motivi profondi che hanno ispirato il complesso delle innovazioni metodologiche intervenute negli ultimi anni: oltre alla novità della flessibilità orizzontale, in questo senso si può richiamare ad esempio, in tema di flessibilità “verticale”, l’ampliamento di tale possibilità all’intero singolo stato di previsione, mentre il sistema previgente ne limitava l’ambito all’interno del programma ovvero tra programmi di ciascuna missione, sempre a livello previsionale.

A proposito, poi, della misura in cui è stata utilizzata tale possibilità di manovra, la documentazione governativa ne dà conto partitamente per le due forme di flessibilità. Gli aspetti quantitativi offerti danno la misura di un uso progressivamente maggiore delle possibilità consentite.

*Osservazioni**a. La completezza dei dati*

Per le varie componenti della flessibilità come prima sintetizzate, si osserva che continua a non risultare dimostrato il rispetto del divieto di finanziare la maggiore spesa corrente con la minore spesa in conto capitale previsto dalla legge di contabilità, da riferirsi presumibilmente alla sola flessibilità verticale (quella orizzontale essendo in generale vincolata all’ammontare delle risorse complessive della singola legge, senza “travasi” tra leggi).

Come riportato, risultano forniti dettagli a proposito delle entrate c.d. “stabilizzate” ai sensi del richiamato art. 23, comma 1-*bis*, della legge di contabilità, mentre non viene fornita evidenza complessiva, nelle varie relazioni, degli effetti dell’utilizzo degli strumenti di cui agli artt. 34-*bis*, commi 3 e 4, nonché 34-*ter*, comma 5 (quest’ultimo fonte di copertura in numerosi casi per oneri della Sezione I): si tratta delle reiscrizioni di somme non impegnate o dei residui passivi perenti eliminati nonché di quelli riaccertati.

Quanto in particolare alla ripartizione prima riassunta delle varie funzioni di rimodulazione di cui al citato art. 23, comma 3, lettera a), vengono forniti i dati di sintesi (nella Relazione illustrativa al disegno di legge, Sezione II) nonché i dettagli per legge e per capitolo delle due flessibilità (orizzontale e verticale).

Da un punto di vista generale va comunque notato che la suddivisione delle funzioni riveste un apprezzabile interesse che si colloca al di là del dato contabile, in quanto rappresenta un raggruppamento di tipologie legislative dal punto di vista finanziario che solo in parte (ad es. per la fattispecie regolata dall’art. 30 della legge di contabilità, ossia per le leggi pluriennali di spesa in conto capitale) trova una disciplina nell’ordinamento. Rimane fermo infatti che, al di fuori di tale catalogazione, non si rinviene altra forma di codificazione delle tipologie delle forme legislative, che si sostanzia dunque nell’elenco di cui all’art. 21, comma 5, della legge di contabilità.

b. Gli effetti dell’entrata in vigore della c.d. “competenza potenziata”

Come già accennato in precedenza per i profili generali (par. 2.2.), il rafforzamento della fase della cassa nella previsione e nella gestione del bilancio consente al Governo, secondo quanto più volte da quest’ultimo dichiarato, di raggiungere il risultato – come evidenziava anche la citata circolare n. 17 del 2019 del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato - di una più immediata comprensione dell’azione pubblica, in quanto in tal modo si porrà, anzitutto in riferimento alle entrate, maggiore attenzione sul momento in cui le risorse sono effettivamente incassate ed erogate dallo Stato piuttosto che sul momento in cui sorge un’obbligazione attiva o passiva, rendendo più stretto, in tal modo, il legame tra la decisione parlamentare sull’allocazione delle risorse e i risultati dell’azione amministrativa. L’attenzione sulla previsione dei flussi di cassa e sulle risorse finanziarie necessarie a colmare gli squilibri tra incassi e pagamenti consente una riduzione del fenomeno dei residui attivi e passivi, nonché un migliore controllo degli andamenti di finanza pubblica, con particolare attenzione al fabbisogno e al debito pubblico, in coerenza con l’evoluzione delle regole fiscali sovranazionali. In tale direzione, la modifica della

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

nozione di impegno di spesa prevede l'obbligo di individuazione puntuale degli elementi essenziali dell'impegno (la ragione del debito, l'importo da pagare, le previste scadenze di pagamento e il soggetto creditore) che costituiscono i presupposti per l'adozione del relativo atto e la sua contabilizzazione in bilancio in funzione della scadenza prevista per il pagamento dell'obbligazione. Ciò impone alle Amministrazioni una impostazione diversa ai fini della valutazione e determinazione degli stanziamenti da iscrivere in bilancio, sia in termini di competenza che di cassa.

La Corte in varie sedi ha fatto presente che sul citato più stretto legame tra la decisione parlamentare sull'allocazione delle risorse e i risultati dell'azione amministrativa – in estrema sintesi – si può esprimere un giudizio positivo tenendo conto però del fatto che l'apparato documentativo offerto dal Governo dovrebbe consentire il costante raccordo tra la previsione di bilancio e l'autorizzazione legislativa sottostante alla previsione stessa. Ciò per una serie di motivazioni la più rilevante delle quali consiste nel rispetto sostanziale del principio della sovranità popolare di cui all'art. 1 Cost., per il fatto che ciò che è deliberato con legge non può essere modificato in sede amministrativa.

Già per la sessione 2018, la Corte aveva osservato che le relazioni fornite dal Governo al disegno di legge di bilancio 2019 non riportavano quantificazioni ovvero effetti sulle previsioni in connessione all'entrata in vigore dal 1° gennaio 2019 del richiamato sistema della competenza c.d. "potenziata". Ciò poteva trovare una giustificazione – aggiungeva la Corte - nel fatto che tali effetti si sarebbero potuti esplicitare nella previsione relativa al 2020: ciò sostanzialmente non è avvenuto, come anticipato nel precedente paragrafo 2.2. Sarebbe stato opportuno pertanto un chiarimento sul punto, in riferimento alla legge di bilancio 2020, anche per meglio porre nelle condizioni di effettuare una ricostruzione ed un monitoraggio, tenuto conto peraltro del fatto che nella documentazione governativa è stata confermata l'adozione del principio della nuova competenza.

c. In particolare, il raccordo tra previsione di bilancio e leggi sostanziali

Uno dei punti su cui la Corte ha più volte insistito nelle varie pronunzie in argomento riguarda la necessità del pieno soddisfacimento dell'esigenza intesa a consentire la ricostruibilità delle poste di bilancio in base al dettato delle leggi sostanziali in vigore e finanziariamente rilevanti.

Ciò in riferimento anzitutto a vari principi di cui alla stessa legge di contabilità, come, tra l'altro, veridicità, attendibilità e trasparenza, riconducibili peraltro al cennato principio della sovranità popolare di cui all'art. 1 Cost. per i motivi prima sintetizzati. Del resto, proprio per tali motivi la stessa legge di contabilità prevede costantemente il raccordo dei vari istituti contabili con la legislazione vigente.

Si tratta di una materia in evoluzione, avuto riguardo alle modalità in cui tali principi ed esigenze si declinano nell'evoluzione della struttura della legge di bilancio. Per quanto riguarda la sessione 2019, ferma rimanendo la necessità di un aggiornamento del nomenclatore degli atti (particolarmente rilevante anche in presenza di norma primarie che modificano stanziamenti tra piani gestionali all'interno di singoli capitoli), il raccordo in questione è stato presentato a livello analitico ed in modo non sistematico essenzialmente in riferimento all'azione, nella relativa scheda facente parte delle Note integrative, avuto riguardo ai criteri di formulazione delle previsioni (peraltro, in ordine alle stesse azioni è in atto la sperimentazione ad opera del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato). Ciò consente comunque una ricostruzione anche per missione e per programma tenendo conto del criterio della classificazione economica.

Non si dispone però dell'elenco delle fonti normative finanziariamente rilevanti che costituiscono la legislazione vigente alla base delle previsioni, almeno in riferimento alle azioni, come prevede l'art. 21, comma 11, lettera a) (che accenna ai "relativi riferimenti legislativi"), della legge di contabilità. Merita di essere ricordato poi che l'art. 34, comma 2, della medesima legge continua a prevedere la competenza giuridica derivante dalle leggi vigenti, dato – questo – che non si rinviene nella documentazione presentata, sicché appare difficile ricostruire l'effetto dell'entrata in vigore del nuovo sistema della competenza potenziata.

L'ORDINAMENTO CONTABILE

In definitiva, pur risultando, l'ammontare delle informazioni fornite, comunque rilevante, l'esigenza di base che va tenuta sempre presente è quella riferita alla completezza dei riferimenti alle leggi in essere nonché ai relativi aggiornamenti. Per quanto concerne la sessione 2019, le indicazioni fornite sono apparse spesso troppo scarse, a fronte dell'ammontare di leggi in vigore con rilevanza finanziaria. Lo schema riproposto non appare discostarsi dunque da quello seguito nelle sessioni precedenti, il che impedisce di conoscere il raccordo completo tra l'intero *corpus* normativo vigente (finanziariamente rilevante) e la previsione di bilancio.

d. Le carenze informative sotto il profilo della trasparenza

Come prima sintetizzato, anche in base a quanto confermato dalla Relazione illustrativa al disegno di legge di bilancio, Sezione II, le previsioni di bilancio 2020 tengono conto di numerosi fattori, molti dei quali innovativi. Il riferimento è, nelle parole del Governo, alle modifiche intervenute nel 2018 in tema di struttura del bilancio e quindi in particolare all'applicazione del nuovo meccanismo di registrazione contabile degli impegni di spesa e alla redazione del piano finanziario dei pagamenti in fase di previsione, volti a potenziare la fase di cassa del bilancio, nonché alla revisione dei termini di conservazione dei residui passivi disposti con il decreto-legge n. 32 del 2019. Inoltre, le previsioni a legislazione vigente scontano il completamento del percorso di soppressione delle gestioni a contabilità speciali e la riformulazione dei principi contabili generali effettuata tramite il decreto correttivo n. 116 del 2018, sempre secondo quanto riferito dal Governo.

Alla luce di tali significative innovazioni al quadro ordinamentale della contabilità di Stato, sarebbe stato da attendersi un'illustrazione della misura in cui abbiano impattato nella costruzione degli stanziamenti almeno le principali novità istituzionali.

Oltre alle citate carenze ai fini della ricostruzione del passaggio alla "competenza potenziata", lo stesso si può rilevare per la revisione dei termini di conservazione dei residui passivi di cui al citato decreto-legge n. 32 del 2019, il cui effetto sulle previsioni non è determinabile con esattezza in base ai dati messi a disposizione. Una conseguenza nel senso dell'incremento della previsione (almeno) di competenza degli stanziamenti dovrebbe invece conseguire dalla progressiva soppressione delle gestioni a contabilità speciale, con un impatto che dovrebbe consistere nel riafflusso in bilancio di mezzi di tesoreria, con effetti espansivi, dunque, sulla previsione di competenza: anche in questo caso mancano però dati quantitativi.

Lo stesso si può rilevare per una novità, nella prospettazione dei dati di cui al disegno di legge di bilancio 2020, rappresentata dalla evidenziazione, per le azioni ed i capitoli, della quota "disponibile". Sulla tecnica di quantificazione di tale quota non sono state infatti fornite indicazioni né in dettaglio né sul piano definitivo, in riferimento – ad esempio – alla tripartizione della spesa in base all'art 21, comma 5, della legge di contabilità (oneri inderogabili, fattori legislativi, adeguamento al fabbisogno). Probabilmente trattasi di un'indicazione volta ad individuare la quota aggredibile in sede di emendabilità parlamentare, ma ciò non vale a superare l'esigenza di un chiarimento, almeno a livello definitivo. Si ricorda, inoltre, le già segnalate carenze informative in tema di coefficienti nel passaggio tra le varie contabilità e quanto attiene ai risparmi di spesa dei Ministeri.

Va aggiunto infine che, nell'ambito delle stesse rimodulazioni, continua a non essere ricostruibile l'autonoma componente legata alla spesa permanente, la disciplina del cui istituto è rimasta, invece, nella sua autonomia all'interno della novellata legge di contabilità (art. 30, comma 6, che rinvia alle rimodulazioni di cui al citato art. 23, comma 3, lettera b)).

e. La questione della Relazione tecnica

Circa i profili problematici, sul piano metodologico, della nuova Sezione II va ricordato ancora una volta che uno dei punti su cui da tempo si era insistito nel dibattito è costituito dal grado di dettaglio e di esaustività della Relazione tecnica concernente la legislazione vigente. In materia era atteso uno sforzo illustrativo particolare, al fine di rendere verificabile la sostenibilità del quadro tendenziale presentato (anche per quanto concerne, per esempio, la quota della futura legislazione onerosa eventualmente incorporativi, nonché la stessa affidabilità delle clausole di

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

salvaguardia in essere nella legislazione ordinaria) e al contempo renderne ricostruibili almeno le linee generali.

Si tratta di un ambito in ordine al quale la Corte ha da anni richiesto un ampliamento documentativo (da ultimo nelle audizioni parlamentari in materia), sì da rendere disponibili maggiori dettagli sui criteri di costruzione dei “tendenziali”, tenendo conto dell’esigenza di garantire l’attendibilità non solo del quadro di finanza pubblica, ma anche - in molti casi - delle stesse coperture del processo legislativo ordinario, quando ad esempio riferite agli ordinari stanziamenti. Come più volte osservato, infatti, una Relazione tecnica particolareggiata sulla componente a legislazione vigente del bilancio potrebbe consentire di meglio comprendere:

- 1) i criteri seguiti nella costruzione della previsione (con la connessa possibilità di verificarne l’affidabilità);
- 2) quanta parte della futura legislazione onerosa vi sia eventualmente incorporata;
- 3) di conseguenza, la sussistenza o meno di effettivi spazi di copertura nei casi in cui si utilizzino a tale scopo i “tendenziali”;
- 4) la sostenibilità tanto delle clausole di salvaguardia che insistano su programmi di spesa quanto delle stesse clausole di invarianza.

Va comunque tenuto presente che la legge di contabilità aggiornata prevede l’esposizione nella Relazione tecnica solo dei criteri “essenziali” utilizzati per la formulazione (art. 21, comma 12-*bis*), delle previsioni di entrata e di spesa contenute nella Sezione II, criteri interpretati nel senso di prospettare il profilo dell’analisi economica (per le spese, tenendo conto della tripartizione di cui all’art. 21, comma 5, prima citato). A fronte di questa analisi abbastanza generica si registra però, come prima riportato, un sostanziale arricchimento delle Note integrative, sicché è possibile ricostruire per programma il dettaglio degli obiettivi e delle azioni correlate, con i relativi stanziamenti riferiti a quest’ultimo livello.

Essendo stata riproposta la struttura degli anni precedenti, ancora una volta occorre dunque esprimere l’auspicio che negli anni a venire si possano ulteriormente affinare le tecniche di esposizione di un tale quadro analitico, distinguendo soprattutto, a livello di unità elementare, le varie funzioni svolte in base alla legge di contabilità (prima sinteticamente riportate) in riferimento al dato normativo presupposto: ciò anche ai fini del controllo, come prima ricordato. Probabilmente, lo sforzo da compiere da parte del Governo – giova ripetere – dovrà consistere nel riferire esaustivamente all’unità di dettaglio l’insieme delle fonti normative sottostanti.

6. L’adozione della contabilità economico-patrimoniale e di un piano dei conti integrato delle Amministrazioni centrali dello Stato

Il citato allegato al DEF 2020 in merito all’attuazione della riforma della contabilità e finanza pubblica dedica un apposito paragrafo al tema in titolo. Vengono qui riportati i passaggi salienti, laddove si mette in luce il fatto che “l’adozione, previa sperimentazione, da parte delle Amministrazioni centrali dello Stato della contabilità economico-patrimoniale e del piano dei conti integrato costituisce l’elemento qualificante degli articoli 38-*bis*, *ter*, *quater*, *quinquies* e *sexies* della legge 196/2009. Questo impianto contabile si sostanzia nell’introduzione di un sistema di contabilità integrata mediante affiancamento della contabilità economico-patrimoniale, a fini conoscitivi, alla contabilità finanziaria”. Dopo aver riassunto le finalità della contabilità integrata, l’allegato prosegue facendo presente che “per dare attuazione alle richiamate disposizioni della legge 196/2009, è stato emanato il decreto del Presidente della Repubblica 12 novembre 2018, n. 140, relativo all’adozione del piano dei conti integrato per le Amministrazioni centrali dello Stato. È stato poi emanato il decreto del Ministero dell’economia e delle finanze 21 febbraio 2019 che ha per oggetto la disciplina della sperimentazione della contabilità integrata e del nuovo piano dei conti prevista dall’articolo 38-*sexies*, al fine di valutarne gli effetti prima della definitiva adozione. Tale decreto ha previsto che la sperimentazione iniziasse a partire dal mese successivo a quello della sua pubblicazione in G.U., avvenuta in data 16 aprile 2019. Pertanto, dal mese di maggio 2019, le Amministrazioni centrali dello Stato, comprese le loro

L'ORDINAMENTO CONTABILE

articolarioni periferiche, hanno utilizzato il sistema integrato di scritture contabili che consente la registrazione di ciascun evento gestionale contabilmente rilevante e assicura la correlazione delle rilevazioni di natura finanziaria con quelle di natura economico-patrimoniale. Sono escluse dal perimetro di riferimento le Amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 1, lettera a), del decreto legislativo 31 maggio 2011, n. 91 e le Amministrazioni territoriali rientranti nella normativa prevista del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, per le quali opera la specifica disciplina di settore e le Università che sono disciplinate dalla legge 30 dicembre 2010, n. 240. Il citato decreto ministeriale ha previsto un avvio per fasi della sperimentazione in esame: nel 2019 sono state oggetto della sperimentazione le registrazioni degli eventi contabili relativi alle uscite finanziarie e alle componenti economiche negative rappresentate da costi e oneri. A decorrere dal 1° gennaio 2020, la sperimentazione è estesa alle registrazioni degli eventi contabili relativi alle entrate finanziarie e alle componenti economiche positive rappresentate da ricavi e proventi. Ai fini dell'attuazione della predetta sperimentazione si è proceduto all'implementazione di nuove funzioni nei sistemi informativi utilizzati per la registrazione delle scritture contabili. Il Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato ha provveduto a divulgare alle Amministrazioni centrali dello Stato i contenuti della sperimentazione, innanzitutto pubblicando due circolari (n. 12 del 23 aprile 2019 e n. 36 del 24 dicembre 2019) che contengono le istruzioni tecnico-operative per la corretta elaborazione delle scritture di gestione e di quelle di chiusura dell'esercizio; sono state poi svolte delle riunioni sia con le Amministrazioni di spesa che con gli Uffici di controllo della Ragioneria per assicurare il necessario supporto metodologico e tecnico. Le Amministrazioni coinvolte nella sperimentazione hanno proceduto alle prescritte registrazioni contabili e gli Uffici di controllo hanno svolto le conseguenti verifiche”.

Infine, il Governo fa presente che “è in corso l'attività di monitoraggio sugli esiti del primo anno di sperimentazione, che è finalizzata alla produzione di una relazione da trasmettere alla Corte dei conti, ai sensi dell'articolo 6 del citato decreto ministeriale”.

In materia si ricorda che la Corte si espresse in data 29 novembre 2017²⁰ facendo tra l'altro presente che si trattava di “un importante tassello del processo di revisione del bilancio dello Stato. In particolare, con esso vengono individuate le voci del piano dei conti integrato, i collegamenti dei conti finanziari e di quelli economico patrimoniali ai documenti contabili e di bilancio e viene definito il livello minimo di articolazione in relazione alle diverse fasi del bilancio. Lo scopo è quello di realizzare uno schema classificatorio che consenta ad un tempo l'integrazione e la coerenza tra le movimentazioni finanziarie e quelle economico patrimoniali, in una logica di armonizzazione dei sistemi contabili delle Amministrazioni pubbliche, di una maggiore tracciabilità delle informazioni e di una maggiore attendibilità e trasparenza dei dati contabili. Il suo perimetro di applicazione è costituito dalle sole amministrazioni centrali dello Stato (comprese le articolazioni periferiche), con esclusione, quindi, delle Amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 1, lett. a), del decreto legislativo 31 maggio 2011, n. 91, e delle amministrazioni regionali e locali rientranti nell'ambito di applicazione del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, oggetto di specifiche discipline”. La Corte inoltre evidenziava al riguardo “che, in una logica di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Amministrazioni pubbliche, il richiamato articolo 38-ter della legge n. 196 del 2009 prevede espressamente che il piano dei conti delle amministrazioni centrali tenga “*conto del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 4 ottobre, 2013, n. 132*”, concernente le modalità di adozione del piano dei conti integrato delle Amministrazioni pubbliche in contabilità finanziaria. In considerazione di ciò, gli allegati piani finanziario, economico e patrimoniale sono sostanzialmente uguali a quelli allegati al decreto ministeriale 6 marzo 2017 di aggiornamento, a seguito della sperimentazione, dell'allegato 1 del menzionato decreto del Presidente della Repubblica n. 132 del 2013, integrato con voci proprie caratteristiche delle amministrazioni centrali.” In merito evidenziava la Corte, “in linea con quanto già osservato da queste Sezioni riunite (parere n. 1/2016/CONS, adottato nella seduta del 14 marzo 2016), le “*peculiarità del soggetto pubblico costituito dallo Stato come distinto dagli enti pubblici, anche alla luce delle*

²⁰ Cfr. delibera n.1/2017/Cons. delle Sezioni riunite in sede consultiva, nonché n. 1/2016 cit.

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

responsabilità su di esso gravanti in termini di chiusura del sistema, come previsto ad esempio dall'art. 117, primo comma, Cost." e la conseguente necessità di tener conto delle specificità proprie delle amministrazioni dello Stato. In quest'ottica assumono rilievo gli aspetti problematici relativi alla classificazione economica delle spese per trasferimenti o a soggetti operanti in contabilità speciale. In tali ipotesi appare necessaria l'estensione del piano dei conti agli ordinatori secondari di spesa, oltre ad un'integrazione tra sistemi informativi, al fine di consentire, almeno a rendiconto, una corretta classificazione delle entrate e delle spese". Si rappresentava, poi, "l'esigenza della necessaria condivisione con la Corte dei conti delle procedure di controllo di rispettiva competenza, compresi gli aspetti informatici, nel rispetto del disposto dell'articolo 38-bis della legge 31 dicembre 2009, n. 196". Circa la contabilità finanziaria ed economico-patrimoniale, la Corte concludeva evidenziando "l'esigenza di procedere alla definizione dei principi contabili generali ed applicati a conclusione della fase di sperimentazione, considerato che gli stessi costituiscono un presupposto per la corretta registrazione delle diverse operazioni contabili".

In definitiva, va ribadito quanto prevede la legge di contabilità, ossia la natura rilevante solo a fini meramente conoscitivi del piano integrato dei conti, dal momento che il sistema contabile rimane imperniato sulla contabilità finanziaria nella triplice fase deliberativa, gestionale e consuntiva.

L'ORGANIZZAZIONE E IL PERSONALE

L'ORGANIZZAZIONE E IL PERSONALE

1. Considerazioni di sintesi**2. Lo stato di attuazione della riforma della Pubblica amministrazione:**

2.1. L'evoluzione del quadro normativo; 2.2. Verifiche dell'Ispettorato della Funzione pubblica sul grado di attuazione della riforma; 2.3. Gli interventi di rafforzamento dell'attività amministrativa

3. L'assetto organizzativo delle Amministrazioni: *3.1. La Presidenza del Consiglio dei ministri, i Ministeri e le Amministrazioni periferiche dello Stato; 3.2. Le Agenzie, gli Enti e le Società strumentali*

4. L'Agenda per la semplificazione e l'Agenda digitale

5. Il personale pubblico: *5.1. La spesa per redditi da lavoro dipendente nella contabilità nazionale; 5.2. Consistenza, composizione e costo del personale pubblico secondo i dati del Conto Annuale; 5.3. La spesa per redditi da lavoro dipendente nel bilancio dello Stato; 5.4. Il riavvio della contrattazione collettiva; 5.5. Le persistenti criticità del pubblico impiego.*

1. Considerazioni di sintesi

Da tempo è avvertita la necessità di migliorare la capacità amministrativa del settore pubblico italiano, elevando le competenze del capitale umano e proseguendo nel processo di rafforzamento complessivo dell'efficienza ed efficacia della pubblica amministrazione, anche al fine di aumentare la capacità dell'Italia di attrarre investimenti stranieri e favorire la crescita economica.

Si tratta di un tema ancor più cruciale se collocato all'interno dell'attuale quadro emergenziale, nel quale risulta ulteriormente amplificato il bisogno di una risposta straordinaria sul piano organizzativo e del razionale utilizzo delle risorse umane per garantire un supporto concreto al rilancio degli investimenti pubblici e privati e, più in generale, servizi rapidi ed efficienti a vantaggio di tutti i settori dell'economia del Paese. Saranno necessarie centrali di progettazione dedicate al rilancio ed alla esecuzione di opere, anche a livello territoriale, supportate da apposite strutture tecniche in grado di favorire i processi di digitalizzazione dei diversi ambiti e settori della vita sociale: scuola, università, sanità, assistenza sociale, protezione dell'ambiente e del territorio.

In questa ottica, anche l'esperienza maturata nei mesi di *smart working* emergenziale dovrà costituire una utilissima base su cui consolidare un sistema strutturato e ben integrato delle reti e delle piattaforme informatiche esistenti per superare le note criticità legate alla frammentazione burocratica e territoriale.

Ai medesimi fini, si discute della necessità di proseguire nel processo di razionalizzazione delle società a partecipazione pubblica (in particolare, attraverso l'individuazione di criteri che aiutino le amministrazioni a dismettere le quote societarie non strategiche), di disciplinare unitariamente la gestione dei servizi pubblici locali, di completare il processo di trasformazione digitale dell'intera struttura amministrativa.

Il capitolo intende affrontare tutti i suddetti temi, dando contezza della più recente evoluzione normativa del settore e, conseguentemente, illustrare l'attuale assetto organizzativo

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

delle diverse amministrazioni; una particolare attenzione viene riservata alle tematiche legate alla semplificazione amministrativa ed al processo di sempre maggiore digitalizzazione dell'attività della PA.

Viene, poi, svolta un'approfondita analisi della consistenza, della composizione e del costo del personale pubblico, non disgiunta peraltro da un'attenta disamina dei relativi profili di criticità.

Non può, d'altro canto, tacersi l'estrema peculiarità del momento storico attuale, caratterizzato dal susseguirsi di numerosi provvedimenti normativi finalizzati ad affrontare l'emergenza sanitaria conseguente alla pandemia da Covid-19.

Tali provvedimenti contengono, tra le altre, diverse disposizioni in tema di pubblico impiego (come, ad esempio, quelle che hanno incentivato il lavoro a distanza o hanno favorito l'assunzione di personale sanitario). Peraltro, trattandosi di disposizioni aventi natura episodica (se non talvolta addirittura temporanea), se ne farà cenno all'interno del capitolo con riferimento ai singoli istituti maggiormente incisi da tali innovazioni.

2. Lo stato di attuazione della riforma della Pubblica amministrazione

2.1. L'evoluzione del quadro normativo

Nel recente *Country Report Italy 2020*, la Commissione Europea¹, pur dando atto delle diverse misure messe in campo per rafforzare l'efficacia dell'azione della PA, soprattutto con riguardo all'intensificazione del processo di digitalizzazione, ha evidenziato come “la debole capacità amministrativa del settore pubblico italiano, in particolare l'inadeguatezza del capitale umano, continua a rappresentare un ostacolo agli investimenti, soprattutto a livello locale e impedisce l'attuazione dei fondi UE”.

Nonostante sensibili progressi, permangono difficoltà nella razionalizzazione delle società a partecipazione pubblica (in particolare nella capacità delle amministrazioni di dismettere effettivamente le quote societarie non strategiche), nella disciplina ancora frammentaria della gestione dei servizi pubblici locali, nel completamento del processo di trasformazione digitale, nella vigilanza del mercato e della concorrenza e nelle difficoltà attuative del Codice degli appalti, i cui ritardi creano incertezze e rallentano la realizzazione dei progetti di investimento.

Il processo di riforma delle società partecipate² è stato avviato con l'emanazione, a giugno 2016, del Testo Unico in materia di società a partecipazione pubblica³, con lo scopo di ridurre il ricorso, da parte degli Enti pubblici, allo strumento societario per l'erogazione di servizi; in questo ambito, nel Testo Unico sono stati definiti specifici criteri qualitativi e quantitativi entro i quali è ammessa la detenzione di partecipazioni in società da parte di una PA. In base a quanto previsto dalla normativa di riforma, le Amministrazioni pubbliche hanno effettuato, entro il 30 settembre 2017, una ricognizione straordinaria delle partecipazioni detenute, individuando quelle da sottoporre a misure di razionalizzazione. Gli esiti di tale ricognizione sono stati comunicati al Dipartimento del Tesoro del Ministero dell'economia e delle finanze, attraverso l'applicativo informatico Partecipazioni⁴. Tale processo di ricognizione straordinaria ha evidenziato la detenzione, da parte di circa 8.200 enti, di più di 32.000 partecipazioni, riconducibili a circa 5.700 società. In questo contesto, per 7.845 partecipazioni, le Amministrazioni pubbliche hanno individuato varie misure di razionalizzazione, fra le quali la cessione a titolo oneroso di circa 3.100 partecipazioni, da realizzare, in virtù di specifica disposizione del Testo Unico, entro il 30 settembre 2018. Al fine di verificare l'effettiva implementazione di questo profilo della riforma, la struttura del Ministero dell'economia e delle finanze di indirizzo, monitoraggio e controllo

¹ *Country Report Italy 2020*, pubblicato dalla Commissione Europea il 27 febbraio 2020.

² Dati tratti dal PNR DEF 2019.

³ Decreto legislativo n. 175/2016.

⁴ L'applicativo Partecipazioni è stato realizzato dal Dipartimento del tesoro nell'ambito del progetto Patrimonio della PA, avviato per la ricognizione degli asset delle Amministrazioni pubbliche, ai sensi dell'art. 2, comma 222, della legge n. 191 del 2009.

L'ORGANIZZAZIONE E IL PERSONALE

sull'attuazione del Testo Unico ha attivato una speciale rilevazione di dati per censire le alienazioni effettivamente avvenute e riscontrarne il relativo introito finanziario. La rilevazione ha evidenziato l'avvenuta alienazione, alla data del 30 settembre 2018, di 572 partecipazioni (circa il 18 per cento del totale delle alienazioni programmate) che hanno generato un introito pari a 419 milioni. Per le restanti partecipazioni, alla medesima data, le operazioni di alienazione erano ancora da avviare o in corso, oppure si erano concluse negativamente (ad es. per asta pubblica andata deserta). Le Pubbliche amministrazioni hanno effettuato, entro il 31 dicembre 2018, la razionalizzazione periodica delle partecipazioni detenute alla data del 31 dicembre 2017⁵.

Come si è detto, tra i fattori che concorrono ad accentuare le rilevate criticità la Commissione individua, da tempo, la carente gestione del pubblico impiego, atteso che proprio l'inadeguatezza del capitale umano nel settore pubblico incide sulla capacità di valutare, selezionare e gestire i progetti di sviluppo, compresi quelli finanziati dalla Comunità europea.

Il 2018 ha visto la conclusione del processo di attuazione della legge di delega per la riorganizzazione, l'innovazione e la semplificazione delle Amministrazioni pubbliche (legge n. 124 del 2015) con l'emanazione degli ultimi due decreti legislativi di integrazione e correzione di decreti già emanati (d.lgs. n. 126 e n. 127 del 2018, relativi, rispettivamente, alle Forze di polizia e al Corpo nazionale dei vigili del fuoco⁶) conseguenti ai numerosi ricorsi pendenti davanti al Giudice amministrativo.

Peraltro, deve rilevarsi che la mancata attuazione delle deleghe legislative incidenti su gran parte dell'organizzazione dell'Amministrazione statale e sulla revisione della disciplina in materia di dirigenza pubblica nonché la rinuncia ad affrontare il riordino della intera disciplina dei servizi pubblici locali di interesse economico generale, hanno lasciato in vigore un quadro normativo che non offre agli enti locali sicure coordinate gestionali.

Criticità sono altresì emerse nell'attuazione delle innovazioni legislative introdotte in materia di pubblico impiego dai d.lgs. nn. 74 e 75 del 2017, evidenziando, sia nella fase di negoziazione dei contratti nazionali che di reclutamento di nuovo personale, la difficoltà di realizzare gli obiettivi di programmazione delle dimensioni e della ripartizione del personale secondo esigenze effettive in termini di numero e di competenze, nonché di valorizzare la *performance* individuale e organizzativa per la distribuzione dei trattamenti accessori.

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

In tale direzione, nel corso del 2019, è stata approvata la legge 19 giugno 2019, n. 56 recante "Interventi per la concretezza delle azioni delle Pubbliche amministrazioni e la prevenzione dell'assenteismo". Finalità dell'intervento normativo è quella di individuare soluzioni per garantire l'efficienza della pubblica amministrazione; prevenire il fenomeno dell'assenteismo; accelerare assunzioni mirate nella PA e favorire il ricambio generazionale e la mobilità tra impiego pubblico e privato; innovare la materia della fornitura del servizio sostitutivo di mensa mediante buoni pasto.

L'art. 1 della citata legge prevede l'introduzione di tre nuovi articoli al d.lgs. n. 165 del 2001: l'art. 60-*bis* (Istituzione e attività del Nucleo della concretezza), 60-*ter* (Collaborazione tra il prefetto e il Nucleo della concretezza) e 60-*quater* (Personale del Nucleo della concretezza).

Il Nucleo della Concretezza viene istituito presso il Dipartimento della funzione pubblica, accanto all'Ispettorato per la funzione pubblica e l'Unità per la semplificazione e la qualità della regolazione (comma 1), con il compito di elaborare un Piano triennale delle azioni concrete per

⁵ La legge n. 145/2018 (legge di bilancio 2019) ha introdotto taluni interventi modificativi del TUSP che ne hanno modificato l'ambito di operatività. In particolare, è stata concessa la possibilità di mantenere fino al 2021 le partecipazioni che le Amministrazioni pubbliche avrebbero dovuto alienare entro il 2018, in base ai risultati della revisione straordinaria effettuata ai sensi dell'art. 24 del TUSP (art. 1, comma 723), qualora sia riscontrato per le stesse un utile medio positivo nel triennio precedente.

⁶ Si tratta del d.lgs. n. 126/2018 sulla revisione dei ruoli delle Forze di polizia e il d.lgs. n. 127/2018 sull'ordinamento del personale del Corpo nazionale dei vigili del fuoco.

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

l'efficienza delle Pubbliche amministrazioni⁷ (comma 2). Al comma 3 è prevista la possibilità, per il Nucleo, di procedere a sopralluoghi e visite per rilevare lo stato di attuazione “delle disposizioni” da parte delle Pubbliche amministrazioni, nonché le modalità organizzative e gestionali alla luce dei criteri di “efficienza, efficacia ed economicità proponendo eventuali misure correttive”. Di tali sopralluoghi viene redatto un verbale che descrive una serie di elementi, tra cui le rilevazioni effettuate, le richieste avanzate, la documentazione visionata o acquisita, le risposte, i chiarimenti ricevuti e, non ultime, l'indicazione delle varie misure correttive e il termine entro il quale le stesse devono essere attuate (comma 4). Se ciò non avviene e l'amministrazione risulti inadempiente, tale condotta rileva ai fini della responsabilità dirigenziale e disciplinare e determina l'iscrizione dell'amministrazione in un “elenco pubblicato nel sito del Dipartimento della funzione pubblica” (comma 7).

Come già evidenziato dalla Corte dei conti, nell'audizione tenuta al Senato della Repubblica nel novembre 2018, la generalità dei compiti affidati alla nuova struttura e le affinità funzionali con gli altri uffici già da tempo operanti presso il Dipartimento della funzione pubblica, renderà necessaria un'attenta definizione dei contenuti del Piano per la concretezza in relazione, da un lato, ai compiti affidati all'Ispettorato per la funzione pubblica (cui già spetta il compito di vigilare sulla conformità dell'azione amministrativa ai principi di imparzialità, buon andamento ed efficacia), dall'altro, ai contenuti del Piano della *performance* (che, sulla base delle linee guida formulate dallo stesso Dipartimento della funzione pubblica, attraverso l'Unità per la semplificazione, già dovrebbe prevedere obiettivi declinati con la necessaria concretezza).

Per la verifica dell'osservanza dell'orario di lavoro, vengono introdotti, nell'articolo 2, i sistemi di verifica biometrica dell'identità⁸ e di videosorveglianza degli accessi per i dipendenti.

Anche in questo caso, si tratta di un intervento che dovrà necessariamente essere coordinato, da un lato, con la garanzia della *privacy* dei soggetti interessati, dall'altro, con la riforma della dirigenza pubblica che presuppone il potenziamento delle competenze manageriali ed una precisa attribuzione di competenze e poteri in ordine alla verifica delle prestazioni dei dipendenti.

Inoltre, non può non rilevarsi la necessità di verificare l'attualità di tali disposizioni a seguito della massiccia diffusione, anche all'interno della pubblica amministrazione, di modalità di svolgimento della prestazione lavorativa basate su flessibilità di orari e di sede e caratterizzate, principalmente, da una maggiore utilizzazione degli strumenti informatici e telematici, nonché dall'assenza di una postazione fissa durante i periodi di lavoro svolti anche al di fuori dei locali aziendali (questa è la definizione del c.d. lavoro agile o *smart working* fornita dalla legge n. 81/2017), conseguente alla diffusione dell'epidemia di Covid-19 che ha interessato l'Italia nel corso del primo semestre del 2020.

L'articolo 3 della legge innova la disciplina assunzionale della PA. Anche se viene fatta salva la clausola prevista dall'art. 1, comma 399, della legge di bilancio 2019 (legge n. 145/2018) relativa al blocco delle nuove assunzioni a tempo indeterminato fino al 15 novembre di quest'anno, si stabilisce comunque che la PA può procedere ad assumere personale a tempo indeterminato nel limite di un contingente di personale complessivamente corrispondente ad una spesa pari al 100 per cento di quella relativa al personale di ruolo cessato nell'anno precedente. La citata legge introduce novità anche per quanto riguarda le tipologie di figure professionali che dovranno avere spazio nella Pubblica Amministrazione. L'art. 3 stabilisce che la PA garantirà priorità ad una serie di assunzioni per personale con elevate competenze tese alla digitalizzazione, alla semplificazione dei processi e dei procedimenti amministrativi, alla qualità dei servizi

⁷ Il Piano triennale delle azioni concrete per l'efficienza delle pubbliche amministrazioni è approvato con decreto del Ministro per la pubblica amministrazione, di concerto con il Ministro dell'interno, previa intesa in sede di Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, per la parte relativa alle azioni da effettuare nelle regioni, negli enti strumentali regionali, negli enti del Servizio sanitario regionale e negli enti locali.

⁸ Il Regolamento UE 2016/679 all'art. 4, paragrafo 1, n. 14), definisce i dati biometrici come quei “dati personali ottenuti da un trattamento tecnico specifico, relativi alle caratteristiche fisiche, fisiologiche o comportamentali di una persona fisica e che ne consentono o confermano l'identificazione univoca, quali l'immagine facciale o i dati dattiloscopici”.

L'ORGANIZZAZIONE E IL PERSONALE

pubblici unita alla gestione dei fondi strutturali e della capacità di investimento. Particolare attenzione viene anche dedicata ad altre professionalità nei settori della contrattualistica pubblica, del controllo di gestione e dell'attività ispettiva e, infine, della contabilità pubblica e gestione finanziaria.

La previsione appare certamente opportuna in quanto si pone all'interno di un programma di rafforzamento, professionalizzazione e specializzazione delle risorse umane interne alle Pubbliche amministrazioni, con particolare riferimento alle figure tecniche che operano nei settori contraddistinti dal necessario possesso di conoscenze specialistiche. Una simile esigenza di valorizzazione del personale della pubblica amministrazione era già stata evidenziata dalla Corte dei conti nel corso dell'Audizione resa al Senato della Repubblica sul disegno di legge recante "Deleghe al Governo per il miglioramento della Pubblica amministrazione" (A.S. 1122)⁹.

Vengono, inoltre, dettate nuove disposizioni sulla disciplina concorsuale. In primo luogo, vengono previste modalità semplificate per l'espletamento delle prove scritte - anche concentrando le medesime in un'unica prova sulle materie previste dal bando - con possibilità di svolgerle anche con domande a risposta a scelta multipla; inoltre, si prevede la facoltà di far precedere le prove di esame da una prova preselettiva qualora le domande di partecipazione al concorso siano in numero superiore a due volte il numero dei posti banditi.

La valutazione dei titoli (cui non potrà essere attribuito un punteggio superiore ad un terzo di quello complessivo) potrà essere effettuata - in determinati casi - dopo lo svolgimento delle prove orali.

Per accelerare la composizione delle commissioni esaminatrici dei concorsi pubblici svolti secondo le nuove modalità appena esaminate, viene istituito presso il Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei ministri l'Albo nazionale dei componenti delle commissioni esaminatrici di concorso. Si tratta di un albo - articolato in sottosezioni regionali, aree e settori tematici - che verrà gestito e aggiornato dallo stesso Dipartimento. L'iscrizione all'Albo ha durata di tre anni ed è rinnovabile per una sola volta. Non sarà, dunque, più possibile avere in due commissioni diverse, a distanza di anni, un determinato membro giudicante. Potranno, infine, essere nominate sottocommissioni solo laddove i candidati siano superiori alle 250 unità. La legge n. 56/2019 istituisce anche il portale del reclutamento telematico per la raccolta e la gestione delle domande di partecipazione ai concorsi pubblici. Si prevede anche la creazione di un fascicolo elettronico del candidato consultabile in qualunque fase della selezione.

Altre misure, originariamente contenute nel disegno di legge (relative all'adeguamento dei fondi destinati al trattamento accessorio e alla ripresa delle politiche assunzionali), nel corso dell'iter parlamentare, sono state integrate o superate da altri provvedimenti già approvati o contenuti in nuovi disegni di legge.

Alla prima misura ha dato attuazione il d.l. n. 135 del 2018 (convertito dalla legge n. 12 del 2019), nell'ambito di un provvedimento contenente misure di sostegno e semplificazione per le imprese e la pubblica amministrazione, in un complesso ed eterogeneo ambito di materie.

Gli interventi per accelerare le assunzioni e favorire il ricambio generazionale hanno, invece, trovato, in parte, attuazione nella legge n. 145 del 2018 (legge di bilancio 2019), che ha previsto assunzioni straordinarie in deroga in alcuni settori nevralgici della pubblica amministrazione (Ministeri della giustizia, dell'interno, dell'ambiente, magistrati ordinari e amministrativi, Forze di polizia, Vigili del fuoco, ricercatori delle università, ispettori del lavoro), per circa 12.400 posti, che si sono aggiunte alle misure previste in via ordinaria che, dal 2019, già consentivano un tasso di ricambio pari al 100 per cento del personale cessato dal servizio. Anche le modalità di predisposizione dei piani di fabbisogno e la necessità di reclutare, in via prioritaria, figure professionali con elevate competenze riproducono quelle previste nella legge di bilancio 2019 per le assunzioni straordinarie, da realizzare a valere sul Fondo per il pubblico impiego.

⁹ Audizione della Corte dei conti sul disegno di legge (A.S. n. 1122) "Deleghe al governo per il miglioramento della pubblica amministrazione" presso la Commissione 11 - Lavoro pubblico e privato, previdenza sociale - Senato della Repubblica - Maggio 2019.

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

Nel corso del medesimo anno 2019, la legge 56/2019 ha subito numerose modifiche; in particolare, sono stati modificati gli artt. 2 e 3:

- l'art. 3, comma 1 del d.l. 29 ottobre 2019, n. 126, "Misure di straordinaria necessità ed urgenza in materia di reclutamento del personale scolastico e degli enti di ricerca e di abilitazione dei docenti", ha sostituito il comma 4 dell'art. 2 della legge 56/2019, escludendo anche i dirigenti scolastici e il personale ATA, unitamente al personale docente ed educativo delle scuole, dal sistema di verifica biometrica dell'identità e di videosorveglianza degli accessi ai fini della verifica dell'osservanza dell'orario di lavoro. La relazione illustrativa precisa che l'applicazione differenziata dei sistemi di rilevazione delle presenze tra docenti ed educatori (esclusi da tale sistema), ATA (inclusi) e dirigenti scolastici (inclusi solo ai fini della verifica dell'accesso) avrebbe creato numerosi problemi applicativi, tanto più che dovrebbero essere esclusi anche tutti gli altri utenti del servizio scolastico (studenti e famiglie). Degli 8,5 milioni di frequentatori giornalieri degli edifici scolastici, sarebbero stati, dunque, soggetti al sistema di verifica biometrica solo circa 200.000 soggetti, per cui ad un varco con rilevazione biometrica avrebbe dovuto essere affiancato un sistema di accesso libero, non sempre agevole in scuole con un solo punto di accesso;

- l'art. 18, comma 1 del d.l. 30 dicembre 2019, n. 162, "Disposizioni urgenti in materia di proroga di termini legislativi, di organizzazione delle Pubbliche amministrazioni, nonché di innovazione tecnologica", ha inserito il comma 5-*bis* all'art. 3 della legge 56/2019. La norma prevede misure procedurali che consentono al Dipartimento per la funzione pubblica di accelerare la capacità assunzionale delle PA nel triennio 2020-2022, nello specifico al comma 5-*bis* si prevede che il Dipartimento della funzione pubblica, entro il 30 marzo 2020, elabora bandi tipo che garantiscano omogeneità di contenuti e tempestività nell'avvio delle procedure concorsuali e concorre alla gestione delle medesime procedure e delle prove selettive ove richiesto dalle amministrazioni;

- l'art. 18, comma 1-*bis* del d.l. n. 162/2019 ha modificato l'art. 2, comma 5 della legge n. 56/2019, chiarendo che una quota delle risorse del Fondo istituito nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze, con una dotazione di 35 milioni di euro per l'anno 2019, per l'attuazione degli interventi collegati alle misure per il contrasto dell'assenteismo, è destinata alla realizzazione di strutture tecnologicamente avanzate per lo svolgimento dei concorsi pubblici. Ciò al fine di rivedere le procedure di selezione del personale della pubblica amministrazione, riducendone i tempi di svolgimento, anche attraverso l'automazione e la digitalizzazione delle medesime procedure. Tale quota è determinata in una misura non superiore al 20 per cento della dotazione del fondo;

- l'art. 18, comma 1-*ter* del d.l. n. 162/2019 ha inserito il comma 5-*ter* all'art. 3 della legge 56/2019, con il quale si prevede una deroga alle procedure di cui all'art. 60-*bis* del d.lgs. n. 165/2001 per il Dipartimento della funzione pubblica, nell'assicurare l'esercizio delle funzioni, delle azioni e delle attività del Nucleo della Concretezza. Si prevede, inoltre, che le risorse umane (e quelle finanziarie concernenti il relativo costo) già previste per il suddetto Nucleo siano assegnate alla Presidenza del Consiglio dei Ministri e, tramite essa, al Dipartimento della funzione pubblica e che il Presidente del Consiglio dei Ministri, nell'ambito dell'autonomia organizzativa della medesima Presidenza, adotti i conseguenti provvedimenti di riorganizzazione e di adeguamento delle dotazioni organiche (senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica).

Il complessivo disegno riformatore approntato dal Governo comprendeva, oltre a quanto disposto dalla legge 56/2019, altri due disegni di legge, il cui esame parlamentare risulta allo stato ancora pendente.

Il disegno di legge recante "Deleghe al Governo per il miglioramento della pubblica amministrazione" (A.S. 1122, presentato il 5 marzo 2019), prevede la modifica di vari aspetti del rapporto di lavoro alle dipendenze delle Pubbliche amministrazioni. In particolare, il provvedimento contiene alcune deleghe per la revisione delle modalità di accesso al pubblico impiego, ivi inclusa la dirigenza; la ridefinizione della vigente disciplina in materia di misurazione e valutazione della *performance* delle Amministrazioni pubbliche; la semplificazione della

L'ORGANIZZAZIONE E IL PERSONALE

disciplina della mobilità del personale pubblico, nonché della tipologia degli incarichi ad esso conferibili; la ridefinizione degli ambiti di intervento delle norme legislative e della contrattazione, collettiva e individuale, nella disciplina del rapporto di lavoro del personale; il riordino dei procedimenti disciplinari. Infine, la proposta contiene principi e criteri direttivi per la redazione di un testo unico della complessa normativa sull'impiego pubblico e nuove linee guida per la riforma della dirigenza.

Il disegno di legge recante “Deleghe al Governo in materia di semplificazione e codificazione” (A.C. 1812, presentato il 30 aprile 2019), prevede innanzitutto alcune deleghe finalizzate al riordino degli organismi pubblici preposti all'attuazione delle misure di semplificazione, mediante l'istituzione presso la Presidenza del Consiglio di una Commissione per l'attuazione delle misure di semplificazione, nonché il riordino dell'Unità per la semplificazione e la qualità della regolazione. Si prevede di assegnare il coordinamento delle attività di semplificazione e di codificazione ad un Comitato interministeriale che si avvale di una Cabina di regia da istituire presso il Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio.

La Corte, nell'audizione presso la competente Commissione del Senato¹⁰, ha positivamente sottolineato la ripresa di un complessivo disegno riformatore, avente ad oggetto un organico e completo intervento di revisione della normativa vigente, con particolare riferimento alle maggiori criticità tuttora esistenti nell'ordinamento del pubblico impiego (modalità di accesso, norme per favorire il merito e la premialità, riordino della dirigenza pubblica, mobilità del personale, rapporti fra legge e contrattazione)¹¹. Si tratta, peraltro, di disposizioni, già da tempo contenute nella legislazione vigente¹², che, non hanno mai trovato concreta attuazione e necessitano di essere coordinate con le norme contenute nel disegno di legge di delega.

L'ambito della delega diretta a favorire il merito e la premialità si inserisce, in particolare, in un quadro normativo, di recente ridefinito (d.lgs. n. 74/2017), che già risponde ad alcuni dei principi introdotti dalla legge delega. Presso il Dipartimento della funzione pubblica è, infatti, già attiva una struttura dirigenziale di livello generale denominata “Ufficio per la valutazione della *performance*”, le cui funzioni di promozione e coordinamento verrebbero confermate nel Nuovo Sistema Nazionale di valutazione della *performance* e anche le competenze e la composizione degli Organismi indipendenti di valutazione (OIV) risultano già allineati, per quanto attiene all'operatività, ai criteri recati dal disegno di legge delega.

Novità si rilevano, invece, nella disciplina della dirigenza che segna una forte discontinuità con il disegno recato dall'art. 11 della legge delega n. 124 del 2015. Il nuovo assetto ordinamentale prevede la conferma dei ruoli dirigenziali specifici presso le singole amministrazioni, l'ipotizzato superamento della modalità assunzionale del corso-concorso, e la previsione di prove selettive che tengano conto della specificità tecnica degli incarichi da ricoprire. Positiva appare la conferma dei principi di separazione tra politica e amministrazione, dell'omnicomprensività della retribuzione dei dirigenti, della centralità del sistema di valutazione per il conferimento della retribuzione di risultato, del collegamento fra l'eventuale responsabilità dirigenziale e l'esito del processo di valutazione della *performance* del dirigente. Il nuovo sistema di accesso alla qualifica dovrebbe, inoltre, garantire un più equilibrato rapporto fra competenze di tipo manageriale e conoscenze specifiche legate alla particolarità dei singoli incarichi da ricoprire, ferme restando, comunque, le esigenze di rotazione nell'attribuzione degli incarichi e di mobilità del personale, anche tra amministrazioni diverse.

¹⁰ Audizione della Corte dei conti del 7 maggio 2019 presso la Commissione 11 - Lavoro pubblico e privato, previdenza sociale - Senato della Repubblica.

¹¹ Vedi infra par. 4.

¹² Nel corso del 2018, in materia di reclutamento del personale, sono state emanate dalla Funzione pubblica le Linee guida sulle procedure concorsuali (direttiva n. 3 del 2017) in applicazione del d.lgs. n. 75 del 2017 nonché indirizzi operativi (circ. 3/2017) in materia di valorizzazione dell'esperienza professionale del personale con contratto di lavoro flessibile e superamento del precariato, allo scopo di tutelare forme di precariato protrattesi nel tempo. Tali indirizzi sono stati integrati (circ. 1/2018), in seguito alle modifiche introdotte dalla legge di bilancio per il 2018, volte a potenziare il superamento del precariato nelle pubbliche amministrazioni.

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

In questa sede meritano di essere ribadite le considerazioni più volte svolte dalla Corte sul tema della dirigenza pubblica in merito all'opportunità che gli auspicati interventi normativi siano preceduti da una preliminare attività di ricognizione degli assetti organizzativi, volta ad evidenziare il numero ed i compiti degli uffici di livello dirigenziale. La presenza di numerosi uffici con un numero estremamente ridotto di dipendenti richiede, come ribadito dalla Corte dei conti nella relazione sul Rendiconto generale dello Stato per l'esercizio 2018, una verifica in merito al mantenimento della qualifica dirigenziale di alcune strutture. La titolarità degli uffici di minore rilevanza potrebbe essere affidata a funzionari titolari di un'apposita posizione organizzativa, garantendo in tal modo risparmi di spesa e offrendo un adeguato sbocco alla carriera dei dipendenti.

Un nodo fondamentale da sciogliere riguarda, infine, il rapporto tra legge e contrattazione collettiva, oggetto di frequenti e reiterate norme di delimitazioni dei rispettivi confini, in relazione al quale il disegno di legge prevede un nuovo intervento normativo, al momento privo della indicazione di criteri e principi direttivi.

In ogni caso, la riforma dell'assetto ordinamentale dell'impiego pubblico dovrebbe andare di pari passo con la ripresa di un più ampio disegno di revisione organizzativa di tutte le Pubbliche amministrazioni, anche riprendendo i contenuti indicati nell'art. 8 della citata legge delega n. 124 del 2015, che ha avuto solo parziale e frammentata attuazione. Solo all'esito di tale processo potranno essere in concreto determinati i fabbisogni di professionalità, le qualifiche necessarie, l'organizzazione interna dei singoli uffici, il numero e il ruolo dei dirigenti.

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

Il Piano triennale dei fabbisogni, cui il nuovo sistema affida la definizione dell'assetto organizzativo delle Pubbliche amministrazioni, si configura, infatti, come uno strumento gestionale di natura dinamica che dovrà essere coerente, non solo con le linee di indirizzo emanate dal Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione, ma anche con l'organizzazione degli uffici e con la pianificazione pluriennale delle attività nei limiti delle risorse finanziarie disponibili¹³.

2.2. Verifiche dell'Ispettorato per la funzione pubblica sul grado di attuazione della riforma

L'Ispettorato per la funzione pubblica vigila e svolge verifiche su: la conformità dell'azione amministrativa ai principi di imparzialità e buon andamento; l'efficacia dell'attività amministrativa, con attenzione alla semplificazione delle procedure; il corretto conferimento degli incarichi; l'esercizio dei poteri disciplinari; l'osservanza delle disposizioni vigenti in materia di controllo dei costi. Nell'ambito delle proprie verifiche, l'Ispettorato può avvalersi della Guardia di Finanza e collabora alle ispezioni curate dai S.I.Fi.P. (Servizi ispettivi di finanza pubblica) per la valutazione e la verifica delle spese.

Nel 2019 l'Ispettorato ha svolto verifiche su 65 Amministrazioni pubbliche con l'ausilio della Guardia di finanza, volte a controllare l'effettiva presenza in servizio del personale. Dalle verifiche sono emerse 27 irregolarità su 4.044 dipendenti pubblici controllati. Le visite ispettive

¹³ Ai fini della predisposizione del Piano, ogni amministrazione deve definire i propri profili professionali e il conseguente sistema di classificazione, al fine di pervenire a modelli maggiormente idonei a valorizzare le competenze professionali e ad assicurare una migliore gestione dei processi lavorativi. L'obiettivo è quello di contenere a regime la spesa del personale pubblico, impedendo di programmare le assunzioni sulla base della semplice rilevazione dei posti vacanti di dotazioni organiche obsolete e non costruite tenendo conto di fabbisogni concreti. Le dotazioni organiche saranno solo quella di fatto, con in aggiunta la spesa ammissibile per nuove assunzioni; queste dovranno essere programmate valutando le priorità che emergono dalla rilevazione dei fabbisogni, in particolare sul piano qualitativo, oltre che quantitativo.

L'ORGANIZZAZIONE E IL PERSONALE

di intesa con i S.I.Fi.P sono state 9, da cui sono emerse irregolarità negli obblighi di pubblicazione e trasparenza e violazioni in materia di riordino delle società a partecipazione pubblica.

Quanto all'intero panorama dei procedimenti disciplinari nella PA, nel 2019 sono stati avviati 12.051 procedimenti (in aumento del 2 per cento rispetto al 2018), di cui 143 per falsa attestazione della presenza in servizio (cd. "furbetti del cartellino").

Nella seguente tavola si riporta il riepilogo dei procedimenti disciplinari nel 2019.

TAVOLA 1

PROCEDIMENTI DISCIPLINARI NELLA PA – ANNO 2019

AMMINISTRAZIONI	PROCEDIMENTI DISCIPLINARI				PROVVEDIMENTI ADOTTATI					
	Avviati	di cui per falsa attestazione/presenza (art. 55 quater, cc. 3-bis)	Sospesi per avvio proc. giudiziario	Conclusi	Sanzioni minori	Sospensioni dal servizio	di cui fino a 10 gg.	di cui oltre 10 gg.	Licenziamenti	Archiviazione proscioglimento
Ministeri e Agenzie	1.366	6	299	789	294	196	95	99	55	244
Enti pubblici vari	600	9	56	403	158	98	66	31	36	111
Regioni	331	7	61	190	69	50	27	22	12	59
Province	159	2	20	93	35	17	11	6	6	35
Comuni	2.809	35	486	1.636	637	337	226	118	137	525
Asl e Aziende Ospedaliere	3.503	71	570	2.170	967	523	344	176	147	533
Università	204	2	31	135	38	37	24	12	8	52
Scuole	3.079	11	205	2.240	1.078	434	329	103	119	609
Totale	12.051	143	1.728	7.656	3.276	1.692	1.122	567	520	2.168

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati PCM

Dal monitoraggio effettuato risulta che 7.656 sono stati debitamente conclusi (di cui 1.692 con sanzione grave), 1.728 sono stati sospesi per procedimento giudiziario e oltre 2.600 sono tuttora in corso.

Una specifica attenzione è stata posta ai procedimenti avviati per "falsa attestazione della presenza in servizio, accertata in flagranza" che è alla base delle motivazioni del 13 per cento dei provvedimenti di licenziamento complessivamente adottati. Al 31 dicembre, il fenomeno ha registrato 143 casi, di cui 70 conclusi con licenziamento, 42 con sospensione dal servizio, 24 sospesi per procedimento penale e alcuni ancora in corso di definizione.

Quanto alle sanzioni disciplinari che hanno trovato applicazione nel periodo considerato, il 60 per cento delle sospensioni si riconducono all'inosservanza di disposizioni di servizio, negligenza e comportamenti scorretti, il 16 per cento ad assenze dal servizio ingiustificate o non comunicate nei termini prescritti, il 3 per cento al doppio lavoro e il 3 per cento a false attestazioni della presenza in servizio.

Nel 2019 sono aumentati i provvedimenti di licenziamento in conseguenza di reati mentre sono diminuiti quelli di sospensione dal servizio (rispettivamente il 33 e il 9 per cento rispetto al 31 e al 14 per cento dell'anno precedente).

Nell'ambito dei provvedimenti di licenziamento, il 20 per cento si riconduce alle assenze ingiustificate dal servizio, il 20 per cento ad inosservanza di disposizioni o negligenza e il 34 per cento da licenziamenti connessi a reati; i licenziamenti derivanti da false attestazioni della presenza in servizio accertata in flagranza si attestano al 14 per cento.

Il contrasto all'assenteismo è stato svolto anche attraverso ispezioni congiunte con la Guardia di finanza, per verificare l'effettiva presenza al lavoro dei dipendenti, grazie al protocollo d'intesa sottoscritto il 14 gennaio 2019 tra la Guardia di finanza e il Ministro della pubblica amministrazione. In particolare, il Protocollo ha previsto il controllo dell'effettiva presenza dei dipendenti sul posto di lavoro, la verifica delle condizioni che legittimano i benefici della legge 104 del 1992, i controlli sulla verifica dell'incompatibilità del cumulo degli incarichi e il controllo sui costi e sulla regolarità amministrativa, al fine di garantire l'efficacia dei servizi resi ai cittadini ed alle imprese.

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

Il Nucleo anticorruzione della Guardia di finanza, nell'ambito dell'operazione denominata *Ghost public servant*, ha effettuato una serie di controlli, in tutta Italia, senza preavviso durante tutto il 2019 presso le sedi di varie Amministrazioni pubbliche. Le indagini hanno permesso di identificare, su un totale di 66 ispezioni eseguite presso le Pubbliche amministrazioni, 33 dipendenti pubblici per i reati di falsa attestazione della presenza in servizio e truffa aggravata ai danni dello Stato.

È proseguita anche nel 2019 l'attività sistemica di monitoraggio sugli interventi di semplificazione amministrativa, in particolare quella sulla verifica dell'attuazione della disciplina relativa alle conferenze di servizi, realizzata presso le amministrazioni regionali e tutti i comuni capoluogo di provincia.

Viene confermato un trend in crescita del numero totale delle conferenze indette rispetto ai periodi precedenti. Particolarmente significativo il dato per le conferenze semplificate, cd. asincrone, che rappresentano mediamente oltre il 43 per cento rispetto al totale delle conferenze indette dalle Regioni (il 72 per cento nelle amministrazioni comunali).

Dai dati è emerso che è stata sufficiente la conferenza semplificata per il 70 per cento dei casi nelle Regioni e per circa l'80 per cento dei casi nelle amministrazioni comunali. Dalla lettura trasversale dei dati viene confermato un progresso della nuova normativa sulla conferenza di servizi. Il monitoraggio è stato condotto con il supporto della piattaforma "EUSurvey", che è un sistema per la gestione delle indagini on line messo a disposizione della Commissione europea.

Nell'ambito dell'attività di verifica svolta nell'anno, di intesa con i servizi ispettivi della Ragioneria generale dello Stato, sono state, infine, previste operazioni in merito all'applicazione delle norme in materia di trasparenza, riordino delle partecipate, reclutamento del personale e limiti di spesa per acquisto e censimento delle auto di servizio.

Dalle prime relazioni sui 9 Comuni ispezionati sono emerse diffuse irregolarità negli obblighi di pubblicazione e, in vari Comuni, violazioni in materia di riordino delle società a partecipazione pubblica.

2.3. Gli interventi di rafforzamento dell'attività amministrativa

Nel corso del 2019 sono proseguiti gli interventi di rafforzamento della capacità amministrativa per la modernizzazione e la digitalizzazione della PA nell'ambito del PON *Governance* e capacità istituzionale 2014-2020, in modo integrato con l'attuazione dell'Agenda digitale.

Le risorse mobilitate nel quadriennio 2016-2019 ammontano complessivamente a 362,7 milioni pari all'89,4 per cento della dotazione complessiva (pari a 405,7 milioni) per interventi in ambiti quali: trasparenza, semplificazione, cittadinanza digitale, rafforzamento della capacità amministrativa ed efficienza della PA, riorganizzazione delle PA territoriali e salute e sostenibilità ambientale.

Allo stato attuale risultano avviati 27 interventi progettuali per un ammontare di spesa rendicontata pari a 332,6 milioni.

Le iniziative progettuali attivate nel 2019, per un ammontare impegnato pari a 114,1 milioni, hanno riguardato, per lo più: a) la "cittadinanza digitale", in coerenza con la strategia operativa di sviluppo dell'informatica pubblica, secondo i principi architetturali fondamentali e gli obiettivi descritti dal modello strategico dell'ICT della P.A. italiana messo a punto da AgID¹⁴; b) l'efficienza delle PA, in particolare per lo sviluppo del Programma di trasformazione digitale *Cloudify-NoiPA*, che ha l'obiettivo di realizzare il sistema unico di gestione del personale di tutta la Pubblica Amministrazione Italiana; c) la riorganizzazione delle PA territoriali, al fine di

¹⁴ Lo schema di riferimento con cui avviare il cambiamento è rappresentato da un modello descritto secondo un'architettura a tre livelli (Ecosistemi, Infrastrutture immateriali nazionali e Infrastrutture fisiche). Tra le infrastrutture immateriali, l'Anagrafe Nazionale Popolazione Residente (ANPR) rappresenta un asset chiave per abilitare lo sviluppo di servizi digitali innovativi. Il Dipartimento della funzione pubblica, attraverso un intervento ad hoc, punta a incentivare il subentro dei comuni in ANPR.

L'ORGANIZZAZIONE E IL PERSONALE

accrescere il livello di efficienza, anche nell'ottica di migliorare i servizi pubblici locali, come raccomandato dal Consiglio europeo all'Italia in relazione al Programma nazionale di riforma.

Con riferimento alla riorganizzazione delle PA territoriali sono stati avviati tre progetti. Il primo "Portale nazionale delle classificazioni sismiche P.N.C.S.", in materia di programmazione del territorio e di concessione di incentivi per interventi di mitigazione del rischio sismico, con la finalità di creare una banca dati specifica e geolocalizzata degli interventi di adeguamento/miglioramento sismico, per arrivare ad un Archivio nazionale dei dati e delle informazioni sui fabbricati. Il secondo "Mediaree", attivato in collaborazione con ANCI, riguarda la riorganizzazione territoriale delle aree vaste che gravitano intorno alle Città medie, cioè i Comuni capoluoghi di provincia, allo scopo di rafforzare la capacità di raggiungere risultati concreti per arrivare alla costruzione di un'Agenda urbana nazionale. Il terzo progetto "Province & Comuni - Le Province e il sistema di servizi a supporto dei Comuni" ha, invece, la finalità di migliorare la capacità amministrativa degli enti locali e razionalizzare la spesa pubblica, valorizzando le attività delle Province a supporto dei Comuni del territorio. In particolare, le stazioni uniche appaltanti vengono considerate lo strumento principale per ridurre la spesa e realizzare economie di scala negli acquisti e negli appalti pubblici locali.

A sostegno dell'implementazione delle riforme sono stati, inoltre, posti in campo ulteriori interventi nel 2019 con particolare riferimento alla disciplina della trasparenza e agli interventi di accompagnamento agli enti locali, con riferimento alle politiche sostenute dal FESR (Fondo europeo di sviluppo regionale).

3. L'assetto organizzativo delle Amministrazioni

3.1. La Presidenza del Consiglio dei ministri, i Ministeri e le Amministrazioni periferiche dello Stato

La legge delega n. 124 del 2015 ha avuto, con riferimento al pubblico impiego, un'attuazione solamente parziale, limitata alla regolamentazione del licenziamento disciplinare, all'introduzione di marginali integrazioni al d.lgs. n. 165 del 2001, alla revisione della disciplina in materia di valutazione della *performance* e al riordino della dirigenza sanitaria. Nell'audizione al disegno di legge A.S. n. 1122 del maggio 2019, la Corte dei conti ha affermato che "*la riforma dell'assetto ordinamentale dell'impiego pubblico dovrebbe andare di pari passo con la ripresa di un più ampio disegno di revisione organizzativa di tutte le Pubbliche amministrazioni, anche riprendendo i contenuti indicati nell'art. 8 della citata legge delega n. 124 del 2015*"¹⁵.

Lo stesso disegno di legge, rimasto inattuato, non prevedeva il riordino delle amministrazioni centrali e periferiche dello Stato (Presidenza del Consiglio dei ministri,

¹⁵ L'art. 8, tra i criteri direttivi, prevedeva, in via generale, la riduzione degli uffici e del personale anche dirigenziale destinati ad attività strumentali, a fronte di un potenziamento delle strutture che erogano prestazioni ai cittadini e alle imprese; la preferenza per una gestione tendenzialmente unitaria dei servizi strumentali, attraverso la costituzione di uffici comuni e la collocazione degli stessi nei medesimi edifici; il riordino, l'accorpamento e la soppressione di uffici e organismi al fine di eliminare duplicazioni o sovrapposizioni.

Per la Presidenza del Consiglio dei ministri, la delega prefigurava un'organica revisione della legge n. 400 del 1988, finalizzata ad assicurare prioritariamente lo svolgimento delle competenze funzionali al mantenimento dell'unità dell'indirizzo politico e alla promozione dell'attività dei Ministri.

Per le amministrazioni centrali le priorità individuate dalla legge delega riguardavano: a) l'introduzione di maggiore flessibilità nella disciplina relativa all'organizzazione da realizzare con la semplificazione dei procedimenti di adozione dei regolamenti; b) la soppressione degli uffici le cui funzioni si sovrapponevano a quelle proprie delle Autorità indipendenti e delle Agenzie nazionali; c) il mantenimento della figura del Segretario generale in alternativa ad una organizzazione per dipartimenti, nei soli casi di verificata esigenza di un momento di coordinamento tra le diverse attività di competenza; d) il ridimensionamento degli uffici di diretta collaborazione con gli organi politici, sulla base dell'importanza delle diverse strutture.

Per le amministrazioni periferiche disponeva, invece, il completamento del disegno di riorganizzazione delle Prefetture, trasformate in Uffici territoriali dello Stato, punto di contatto unico per tutte le amministrazioni operanti nel territorio. I nuovi uffici territoriali avrebbero, inoltre, dovuto essere ridotti nel numero e dimensionati sulla base di parametri legati all'estensione territoriale, alla popolazione residente, all'eventuale presenza di città metropolitane e alle caratteristiche socio-economiche del territorio.

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

Ministeri, Agenzie governative nazionali ed Enti pubblici non economici nazionali), bensì numerosi principi, soprattutto in materia di valutazione della *performance* e di premialità, già da tempo contenuti nella legislazione vigente e mai concretamente realizzati. Riguardo il riordino della Dirigenza, la Corte, nella citata audizione, ha ribadito che “la riforma della dirigenza dovrebbe essere preceduta da una preliminare attività di ricognizione degli assetti organizzativi, volta ad evidenziare il numero ed i compiti degli uffici di livello dirigenziale”.

La struttura organizzativa dell'amministrazione statale, formata in attuazione della pluralità delle disposizioni di riorganizzazione succedutesi nel corso della legislatura, appare ancora distante dagli obiettivi individuati dalla legge di riforma.

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

Sotto il primo profilo, accanto alle tradizionali competenze, le funzioni di indirizzo politico hanno trovato una nuova espressione nell'istituzione, con la legge di bilancio per il 2019, del Fondo per gli investimenti delle amministrazioni centrali, che va ad affiancare il Fondo per il finanziamento degli investimenti e lo sviluppo infrastrutturale del Paese, entrambi istituiti allo scopo di assicurare certezza delle risorse e semplificazione dei procedimenti di programmazione in un complesso di settori strategici. Tuttavia, la Corte dei conti, nell'Audizione sul disegno di legge sul bilancio di previsione dello Stato per il 2019, ha sottolineato che tale scelta potrebbe comportare una frammentazione degli interventi e una sostanziale rinuncia al potere della Presidenza del Consiglio dei ministri, di individuare le priorità strategiche per lo sviluppo e la crescita del Paese cui indirizzare le risorse stanziare fino al 2033.

La stessa legge di bilancio 2019 ha previsto l'istituzione, alle dirette dipendenze del Presidente del Consiglio dei ministri, di una Struttura di missione¹⁶ denominata “InvestItalia” con il compito di supportare le attività del Presidente, in materia di investimenti pubblici e privati, relative al coordinamento delle politiche del Governo all'indirizzo politico e amministrativo dei Ministri. In coordinamento con tale Struttura, il dPCM del 15 febbraio 2019, ha istituito la Cabina di regia Strategia Italia¹⁷, presieduta dal Presidente del Consiglio dei ministri o dal Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri e composta dal Ministro dell'economia e delle finanze, dal Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, dal Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, dal Ministro per il Sud e dal Ministro per gli affari regionali e le autonomie e integrata dai Ministri interessati alle materie trattate, nonché dal presidente della Conferenza delle regioni e delle province autonome, dal presidente dell'Unione delle Province d'Italia e dal presidente dell'Associazione nazionale dei comuni italiani. Ciò allo scopo di facilitare un'efficace integrazione tra gli investimenti promossi e favorire l'accelerazione degli interventi finanziati. Pur comprendendosi la finalità di coordinamento posta alla base di tali iniziative legislative, deve peraltro evidenziarsi come la loro proliferazione, unitamente alla parziale coincidenza dei rispettivi ambiti di attività, possa comportare, in luogo della ricercata armonizzazione, maggiore complessità e difficoltà nell'azione amministrativa.

Quanto alle politiche attive, nel 2018, sono state riordinate le funzioni in materia di famiglia, adozioni, infanzia e adolescenza e disabilità¹⁸, con l'attribuzione al Presidente del Consiglio dei ministri, ovvero al Ministro delegato per la famiglia e le disabilità, delle funzioni di indirizzo e coordinamento in materia, assorbendo parte delle competenze del Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

Per far fronte alle nuove competenze in materia di disabilità è stata istituita, con dPCM 25 ottobre 2018, presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, alle dirette dipendenze del Ministro per la famiglia e le disabilità, la Struttura di missione per le politiche in favore delle persone con disabilità, con il compito di assicurare gli adempimenti necessari per la realizzazione degli interventi connessi all'attuazione delle politiche volte a garantire la tutela e la promozione dei

¹⁶ Istituita con dPCM del 15 febbraio 2019 e confermata dal 5 ottobre 2019 fino alla scadenza del Governo in carica.

¹⁷ Prevista dall'art. 40 del d.l. n. 109/2018.

¹⁸ D.l. n. 86 del 2018, convertito dalla legge n. 97 del 2018.

L'ORGANIZZAZIONE E IL PERSONALE

diritti delle persone con disabilità. Tale struttura è stata confermata con dPCM 4 ottobre 2019, prevedendo una durata fino al 31 dicembre 2019. In seguito a ciò, è stato modificato l'assetto organizzativo della Presidenza del Consiglio dei ministri, con l'istituzione, dal 1° gennaio 2020, di un apposito Ufficio autonomo denominato "Ufficio per le politiche in favore delle persone con disabilità", istituito con dPCM del 21 ottobre 2019, che si occupa delle politiche e degli adempimenti utili a garantire la tutela e la promozione dei diritti delle persone con disabilità.

Importanti novità di carattere organizzativo si riconducono, inoltre, al d.l. n. 135 del 2018 (in relazione alle disposizioni in tema di piattaforme digitali), che ha anche previsto, all'art. 8, l'attribuzione delle funzioni, dei compiti e dei poteri già conferiti al Commissario straordinario per l'attuazione dell'Agenda digitale dall'art. 63 del decreto legislativo 26 agosto 2016, n. 179 al Presidente del Consiglio dei ministri o al Ministro delegato che li esercita per il tramite delle strutture della Presidenza del Consiglio dei ministri dallo stesso individuate. Con dPCM 19 giugno 2019 è stata disposta, a decorrere dal 1° gennaio 2020, la costituzione del nuovo Dipartimento per la trasformazione digitale, quale struttura generale della Presidenza del Consiglio dei ministri, volto ad "assicurare, anche mediante scelte architetturali tecnologiche-interoperabili, il necessario coordinamento operativo tra le amministrazioni dello Stato interessate, a vario titolo, al perseguimento degli obiettivi di Governo in materia di innovazione e digitalizzazione". Con decreto del Segretario generale della PCM 24 luglio 2019 è stata definita l'organizzazione interna del Dipartimento per la trasformazione digitale prevedendo, oltre al Capo del Dipartimento, un'articolazione in due uffici di livello dirigenziale generale e due Servizi di livello dirigenziale non generale. Con dPCM 5 settembre 2019 si è proceduto alla nomina di un Ministro senza portafoglio per l'innovazione e le tecnologie. Nel novembre 2019 è stato conferito all'ex Commissario straordinario¹⁹ per l'Agenda digitale l'incarico di Capo Dipartimento, alle cui dipendenze opera un contingente di esperti.

Continua a rimanere qualche incertezza in ordine al ruolo dell'AgId, quale agenzia responsabile dell'attuazione dell'Agenda digitale, in relazione alle diverse linee di sviluppo della strategia del sistema digitale italiano, atteso, peraltro, che la nuova disciplina prevede il trasferimento alla Presidenza del Consiglio dei ministri anche dei compiti dell'Agenzia relativi alla piattaforma per i pagamenti elettronici nella PA, la cui gestione viene affidata ad una società per azioni interamente partecipata dallo Stato, utilizzando parte delle risorse già da essa utilizzate. Con dPCM del 19 giugno 2019 è stata autorizzata la costituzione, tramite apposito atto notarile, della società "PagoPA S.p.A.", con durata fino al 31 dicembre 2100²⁰.

Completa il quadro delle misure adottate dal Governo per ottimizzare la spesa per investimenti, l'istituzione della "Centrale per progettazione delle opere pubbliche", sempre prevista dalla legge n. 145 del 2018, con compiti di progettazione, gestione delle procedure di appalto, valutazione economica e finanziaria del singolo intervento e assistenza tecnica alle amministrazioni coinvolte nel partenariato pubblico/privato.

Infine, tra le politiche attive tradizionalmente affidate alla PCM continuano a rivestire un ruolo centrale le funzioni assegnate al Dipartimento della Protezione civile, anche alla luce del nuovo quadro normativo dettato dal d.lgs. n. 1 del 2018. A tal proposito, mentre, da un lato, si deve annotare l'ulteriore proroga dello stato di emergenza connesso agli eventi sismici che hanno interessato il Centro Italia nell'agosto 2016 fino al termine del 2019 (con un incremento di ulteriori 360 milioni della dotazione del Fondo per le emergenze nazionali e con la connessa difficoltà di riportare alla gestione ordinaria attività ormai molto distanti dagli eventi emergenziali, seguitando ad avvalersi di mezzi e poteri straordinari che dovrebbero, viceversa, impiegarsi in limitati e predefiniti periodi di tempo), dall'altro, non si può non evidenziare positivamente l'attività svolta dal medesimo Dipartimento nel corso del primo semestre del 2020, nel contrasto all'emergenza epidemiologica da Covid-19, così come previsto dai diversi decreti-legge (e connessi dPCM) emanati a partire dal febbraio 2020 (decreto-legge 23 febbraio 2020, n.

¹⁹ Il mandato del Commissario straordinario per l'attuazione dell'Agenda digitale e la relativa struttura erano stati prorogati al 31 dicembre 2019 dal dPCM 27 maggio 2019.

²⁰ Con atto n. 84032 del 24 luglio 2019 si è proceduto alla costituzione della società.

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

6, recante Misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da Covid-19).

Dall'esame delle numerose competenze attribuite alla Presidenza del Consiglio dei ministri emerge che, accanto al potenziamento delle attività di impulso e coordinamento in settori strategici per il Paese, coerente con le prerogative del Presidente del Consiglio dei ministri previste dall'art. 95 della Costituzione, si stanno sempre più affermando competenze più immediatamente operative, seppure meno conformi al citato dettato costituzionale.

Nel corso del 2019 gli interventi organizzativi più significativi hanno riguardato il Ministero dell'economia e delle finanze, dello sviluppo economico, dell'interno, delle politiche agricole alimentari, forestali, della giustizia, dei beni e delle attività culturali e del turismo, degli affari esteri, dell'ambiente, della giustizia e dell'istruzione e ricerca.

In relazione al MEF, si segnala l'emanazione del dPCM del 26 giugno 2019, n. 103, adottato in attuazione dell'art. 4-bis del d.l. n. 86/2018²¹. Il Regolamento ha provveduto a rideterminare la dotazione organica del Ministero, secondo quanto previsto dall'art. 1, commi 348 e 350 della legge di bilancio per il 2019²². Inoltre, ha provveduto ad istituire due Comitati, presieduti dal Ministro o dal Vice Ministro: il Comitato permanente per il coordinamento delle attività e delle metodologie in materia di finanza pubblica, che costituisce la sede di raccordo e di coordinamento delle attività e delle metodologie di integrazione dei flussi informativi, sulla base della piena condivisione e messa a disposizione da parte di ciascun Dipartimento dei dati relativi ai flussi di finanza pubblica; il Comitato permanente di indirizzo e coordinamento della fiscalità, che ha sostanzialmente funzioni consultive. Il Ministro, infatti, dovrà interpellare il Comitato prima di emanare direttive rivolte alle strutture che operano nel settore fiscale. L'organismo è composto dal Direttore generale delle finanze, dai direttori delle Agenzie fiscali, dal Comandante generale della Guardia di finanza. Inoltre, possono essere invitati i responsabili della Sogei, della Sose, dell'Agenzia delle entrate-riscossione e di altri soggetti e organismi operanti nel settore fiscale.

Il Ministero dello sviluppo economico ha mutato il proprio assetto organizzativo per effetto di due interventi regolativi. Con il dPCM 19 giugno 2019, n. 93 è stato adottato il regolamento di organizzazione del Ministero dello sviluppo economico, in attuazione della disposizione di cui al citato articolo 4-bis del decreto-legge 12 luglio 2018, n. 86. Tale dPCM è stato modificato dal dPCM 12 dicembre 2019, n. 178, che ha soppresso la Direzione generale per il commercio internazionale. Infatti, l'art. 2 del d.l. n. 104/2019 ha previsto il trasferimento al Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale delle funzioni esercitate dal Ministero dello sviluppo economico in materia di definizione delle strategie della politica commerciale e promozionale con l'estero e di sviluppo dell'internazionalizzazione del sistema Paese. In seguito a ciò, le risorse umane, strumentali, della Direzione generale per il commercio internazionale del MISE sono state trasferite al MAECI, a decorrere dal 1° gennaio 2020.

Secondo il nuovo assetto (il previgente regolamento di organizzazione, dPCM 5 dicembre 2013, n. 158, aveva individuato 15 direzioni generali), il MISE è articolato in undici uffici di

²¹ L'articolo 4-bis, ha dato al Governo la possibilità (fino al 30 giugno 2019) di adottare i regolamenti di organizzazione dei ministeri, ivi inclusi quelli degli uffici di diretta collaborazione, con decreto del Presidente del Consiglio, in luogo di regolamenti governativi di delegificazione, adottati con d.P.R., in deroga al procedimento ordinario stabilito dall'articolo 17, comma 4-bis, della L. 400/1988 (nonché dall'articolo 4 del d.lgs. 300/1999). Il decreto è soggetto al controllo preventivo di legittimità della Corte dei conti, ma non al parere delle competenti Commissioni parlamentari, né a quello del Consiglio di Stato, che può però essere richiesto in via facoltativa dal Presidente del Consiglio. Va tuttavia segnalato che, in virtù dell'art. 16-ter, comma 7, del d.l. n. 124/2019, si è previsto, modificando l'art. 4-bis, che, con effetto dal 31 marzo 2020, la richiesta di parere al Consiglio di Stato sia obbligatoria e non più facoltativa.

²² Art. 1, comma 348: "Al fine di sostenere le attività in materia di programmazione degli investimenti pubblici, nonché in materia di valutazione della fattibilità e della rilevanza economico-finanziaria dei provvedimenti normativi e della relativa verifica della quantificazione degli oneri e della loro coerenza con gli obiettivi programmatici in materia di finanza pubblica, la dotazione organica del Ministero dell'economia e delle finanze è incrementata di venti posti di funzione dirigenziale di livello non generale per il conferimento di incarichi di consulenza, studio e ricerca".

Comma 350: "Ai fini della razionalizzazione organizzativa e amministrativa delle articolazioni territoriali del Ministero dell'economia e delle finanze, si provvede alla revisione degli assetti organizzativi periferici".

L'ORGANIZZAZIONE E IL PERSONALE

livello dirigenziale generale coordinati da un Segretario generale. Il d.m. 14 gennaio 2020 ha, poi, provveduto ad individuare i 130 uffici di livello dirigenziale non generale.

Con riferimento al Ministero dell'interno, è stato emanato il dPCM n. 78 dell'11 giugno 2019, anch'esso in attuazione del citato articolo 4-*bis* del d.l. n. 86/2018. Il Ministero, attualmente, si compone di cinque Dipartimenti, suddivisi in 20 Direzioni centrali, una Segreteria di livello generale e 3 Uffici di livello generale; il numero massimo di uffici di livello dirigenziale non generale è 477. Con tale provvedimento viene rideterminata la dotazione organica del personale di livello dirigenziale generale appartenente alla carriera prefettizia, come previsto dall'articolo 32, comma 1, lettera a), del d.l. n. 113/2018²³, nell'ambito dei processi di riduzione organizzativa e al fine di garantire gli obiettivi complessivi di economicità e di revisione della spesa. La tabella A allegata al dPCM 78/2019 ha rimodulato (art. 9) la sola dotazione organica dei prefetti, confermando invece le dotazioni organiche dei viceprefetti, dei viceprefetti aggiunti e dei dirigenti di prima e di seconda fascia dell'area delle funzioni centrali dell'Amministrazione civile dell'interno di cui alla citata tabella 1 allegata al dPCM 22 maggio 2015. Secondo quanto dichiarato dal Ministero, la riduzione di ventinove posti di livello dirigenziale generale, ha, però, salvaguardato il vigente assetto periferico dell'Amministrazione civile, senza, cioè, determinare la soppressione di alcuna Prefettura - Ufficio territoriale del Governo, gravando, in termini di contrazione, nel solo ambito degli uffici centrali, sul personale dirigenziale di livello generale appartenente alla carriera prefettizia e non anche su quello di pari livello dell'area delle funzioni centrali dell'Amministrazione civile dell'interno. Entro otto mesi dall'entrata in vigore del regolamento dovranno essere predisposti i decreti ministeriali con cui attuare la revisione - nell'ambito delle strutture centrali e periferiche del Ministero - dei posti di funzione (e relative competenze) di livello dirigenziale non generale, da attribuire, cioè, a viceprefetti, viceprefetti aggiunti e dirigenti di II fascia dell'area delle funzioni centrali dell'Amministrazione civile dell'interno.

Nel 2019, nel Ministero delle politiche agricole alimentari, forestali è stato completato il processo di riordino previsto dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 8 febbraio 2019, n. 25²⁴ con la ridefinizione dei compiti e delle attribuzioni di tutti gli uffici dirigenziali di livello non generale del Ministero di cui al d.m. 6834 del 27 giugno 2019. Successivamente all'insediamento dell'attuale Governo, il d.l. n. 104/2019 ha sancito, nuovamente, il trasferimento al Ministero per i beni e le attività culturali delle funzioni esercitate in materia di turismo dal MIPAAFT - con contestuale ridenominazione del Ministero - stabilendo la soppressione, dal 1° gennaio 2020, del Dipartimento del turismo. La riorganizzazione è stata attuata con il dPCM n. 179 del 5 dicembre 2019, che ha rideterminato la dotazione organica dirigenziale del Mipaaf nel numero massimo di undici posizioni di livello generale e di sessantuno posizioni di livello non generale²⁵.

Per il Ministero per i beni e le attività culturali e per il turismo (MIBAC) tali disposizioni sono state attuate con il dPCM n. 169 del 2 dicembre 2019, che ha stabilito che il Ministero si articola in dodici uffici dirigenziali di livello generale centrali, tra i quali si colloca la Direzione generale Turismo, e quattordici uffici dirigenziali di livello generale periferici, coordinati da un Segretario generale. Il trasferimento delle risorse umane, strumentali e finanziarie da parte del Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali, così come individuate dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 12 novembre 2018, è stato differito al 1° gennaio 2020. A livello territoriale periferico sono previste duecentocinquanta strutture, tra cui dodici Segretariati distrettuali del Ministero per i beni e le attività culturali e del turismo, trentanove Soprintendenze Archeologia, belle arti e paesaggio, undici Direzioni territoriali delle reti museali,

²³ La norma ha previsto la riduzione di otto posti di livello dirigenziale generale assegnati ai prefetti nell'ambito degli uffici centrali del Ministero dell'interno e soppressione di ventuno posti di prefetto tra quelli collocati in disponibilità per specifiche esigenze.

²⁴ Regolamento concernente organizzazione del Ministero delle politiche agricole alimentari, forestali e del turismo, a norma dell'articolo 1, comma 9, del decreto-legge 12 luglio 2018, n. 86, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 agosto 2018, n. 97.

²⁵ Rideterminata dall'art. 1, comma 166 della legge di bilancio per il 2020 n. 160/2019.

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

trentasei Musei, Parchi archeologici e gli altri Istituti e luoghi della cultura, quindici Soprintendenze archivistiche e bibliografiche, novantanove Archivi di Stato, trentotto Biblioteche e due Uffici di esportazione.

Con riferimento al Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale è stata rimodulata la dotazione organica del personale della carriera diplomatica con dPCM 18 aprile 2019, n. 45, emanato ai sensi dell'art. 4-*bis* del d.l. n. 86/2018, che ha aumentato l'organico complessivamente di 130 unità così ripartite: 30 Consiglieri di Ambasciata, 14 Consiglieri di Legazione e 86 Segretari di Legazione. La dotazione organica del personale delle aree funzionali è stata oggetto di rimodulazione con dPCM del 20 agosto 2019. Il citato d.l. n. 104/2019 ha disciplinato il trasferimento al MAECI dal Ministero dello sviluppo economico (MISE) di competenze in materia di definizione delle strategie della politica commerciale e promozionale con l'estero e di sviluppo dell'internazionalizzazione del sistema Paese. Il dPCM del 2 dicembre 2019, ha definito i termini e le modalità di attuazione del sopracitato provvedimento trasferendo al MAECI, a decorrere dal 1° gennaio 2020, le risorse umane (7 dirigenti di seconda fascia e 100 unità di personale non dirigenziale), strumentali e finanziarie precedentemente assegnate alla Direzione Generale per la politica commerciale internazionale e alla Direzione Generale per le politiche di internazionalizzazione e la promozione degli scambi del MISE. È stata, inoltre, prevista la rideterminazione delle dotazioni organiche dei dirigenti di seconda fascia e del personale non dirigenziale del MAECI (con corrispondente riduzione organica della dotazione organica del MISE), nonché l'istituzione di un posto funzione di vicedirettore generale e di dieci uffici dirigenziali di livello non generale presso il MAECI. Ciò ha comportato una ridefinizione dell'articolazione interna e dei compiti delle strutture dirigenziali di livello generale del Ministero che è stata effettuata con d.m. 20 dicembre 2019, n. 1202/2722, che ha incrementato da 98 a 108 gli uffici di livello dirigenziale non generale.

Nel corso dell'anno 2019 anche il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare è stato interessato da un processo di riorganizzazione, definito, dapprima, dal dPCM 19 giugno 2019, n. 97, successivamente modificato dal dPCM 6 novembre 2019 n. 138, in attuazione dell'articolo 5 del d.l. n. 104/2019. Attualmente, il Ministero risulta articolato in due dipartimenti ed otto direzioni generali (prima le direzioni generali erano sette). Con d.m. n. 363 del 24 dicembre 2019 sono stati individuati gli uffici dirigenziali non generali del Ministero. Sono state rideterminate le dotazioni organiche del personale dirigenziale e non dirigenziale, tenendo conto di quanto disposto dall'articolo 1, comma 317, della legge di bilancio per il 2019 che ha incrementato la pianta organica del Ministero di 20 unità dirigenziali e 300 unità di personale non dirigenziale.

Il dPCM 19 giugno 2019, n. 99 ha individuato il nuovo assetto organizzativo del Ministero della giustizia. Con tale provvedimento è stata prevista la riorganizzazione del Dipartimento per gli affari di giustizia, con conseguente rideterminazione delle dotazioni organiche e riduzione da tre a due delle direzioni generali regionali e interregionali dell'organizzazione giudiziaria. Il dPCM 19 giugno 2019, n. 100 ha, poi, modificato l'attuale disciplina dell'organizzazione degli Uffici di diretta collaborazione del Ministro della giustizia, nonché introdotto disposizioni sulla istituzione e sulla composizione dell'Organismo indipendente di valutazione della *performance*.

Un ulteriore intervento di rilievo, nel 2019, ha riguardato il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, in seguito a vari interventi normativi. L'art. 1, comma 345, della legge di bilancio 2019, aveva disposto l'incremento della dotazione organica del MIUR di due posti di livello dirigenziale generale. In attuazione di ciò, con dPCM 4 aprile 2019, n. 47 era stato adottato un nuovo regolamento concernente l'organizzazione del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca²⁶. Successivamente, l'articolo 6 del d.l. n. 104/2019 ha disposto il decremento di un posto di livello dirigenziale generale nell'ambito della dotazione organica del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, conseguentemente prevedendo l'adozione di nuovi regolamenti di organizzazione. Nella seduta del 22 ottobre 2019, il Consiglio

²⁶ Il regolamento concernente l'organizzazione degli uffici di diretta collaborazione del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca è stato adottato con dPCM 4 aprile 2019, n. 48.

L'ORGANIZZAZIONE E IL PERSONALE

dei ministri ha approvato due regolamenti, da adottarsi con altrettanti dPCM, riguardanti, rispettivamente, la nuova organizzazione del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca e la nuova organizzazione degli uffici di diretta collaborazione del Ministro. I dPCM non sono stati mai emanati, in quanto, nel frattempo, il decreto-legge 9 gennaio 2020, n. 1, convertito nella legge 5 marzo 2020, n. 12, ha istituito il Ministero dell'istruzione, cui sono attribuite le funzioni e i compiti spettanti allo Stato in ordine al sistema educativo di istruzione e formazione e il Ministero dell'università e della ricerca, cui sono attribuite le funzioni e i compiti spettanti allo Stato in materia di istruzione universitaria, di ricerca scientifica e tecnologica e di alta formazione artistica, musicale e coreutica, con conseguente soppressione del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca. I regolamenti di organizzazione dei due Ministeri devono essere adottati entro il 30 giugno 2020.

3.2. Le Agenzie, gli Enti e le Società strumentali

Una valutazione degli assetti organizzativi dei ministeri non può prescindere da una riflessione sul complesso degli Enti, Agenzie e Società che curano direttamente alcuni ambiti di competenza ministeriale o che assicurano la prestazione di servizi strumentali.

In continuità con quanto osservato nella relazione sul Rendiconto generale dello Stato del 2018, il perimetro preso in considerazione comprende, accanto alle Agenzie²⁷ (titolari, in gran parte, di funzioni operative), alcuni Enti pubblici vigilati e/o controllati²⁸ (che svolgono attività strumentali ad essi demandate dai Ministeri sulla base di atti convenzionali) e una serie di società strumentali partecipate dai Ministeri, delle quali è stata delimitata un'area comprendente un insieme di soggetti che svolgono attività di tipo strettamente ausiliario nei confronti dell'Amministrazione che le controlla²⁹.

L'obiettivo dell'analisi intende evidenziare il quadro complessivo dei pagamenti, a carico del bilancio dello Stato, effettuati da parte dei Ministeri nel triennio 2017-2019, alle Agenzie ed Enti e alle società, la cui media triennale viene messa a confronto con la media triennale dei pagamenti totali (spesa primaria) effettuati dai Ministeri nel medesimo periodo.

²⁷ Agenzie fiscali; Agenzia italiana per la cooperazione allo sviluppo; Agenzia Industrie Difesa; Agenzia nazionale per le nuove tecnologie, l'energia e lo sviluppo economico sostenibile (ENEA); Agenzia ICE; Agenzia per la coesione territoriale; Agenzia per l'Italia digitale; Agenzia nazionale per i giovani; Agenzia per la rappresentanza negoziale delle Pubbliche amministrazioni (ARAN); Agenzia nazionale per i servizi sanitari regionali (AGENAS); Agenzia per le erogazioni in agricoltura (AGEA); Agenzia per la valutazione del sistema universitario e della ricerca (ANVUR), che pur ispirandosi al modello di Agenzia delineato dal d.lgs. n. 300 del 1999, se ne discosta in relazione alle sue peculiari attività che richiedono la figura di un presidente, di un organo di governo rappresentativo della comunità scientifica e di un direttore responsabile dell'organizzazione; Agenzia nazionale per le politiche attive del lavoro (ANPAL); Agenzia unica per le ispezioni del lavoro denominata "Ispettorato nazionale del lavoro" (INL); Agenzia Nazionale per l'Amministrazione e Destinazione dei Beni Sequestrati e Confiscati alla criminalità organizzata (ANBSC); Agenzia Nazionale per la Sicurezza delle Ferrovie – ANSF; Agenzia Nazionale Sicurezza Volo (ANSV); Agenzia Italiana del Farmaco (AIFA).

²⁸ Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale (ISPRA); Consiglio per la ricerca in agricoltura (CREA); Istituto nazionale per la valutazione del sistema educativo di istruzione e di formazione (INVALSI); Istituto nazionale per la valutazione del sistema educativo di istruzione e formazione; Istituto nazionale di documentazione, innovazione e ricerca (INDIRE); Istituto nazionale per l'analisi delle politiche pubbliche (INAPP); Istituto superiore di sanità (ISS); Agenzia nazionale del turismo (ENIT); Ente Nazionale per il Microcredito; Ente nazionale per l'aviazione civile (ENAC); Aero club d'Italia che ha il compito di promuovere e divulgare il volo in tutte le sue forme; Istituto di servizi per il mercato agricolo alimentare (ISMEA); Ente nazionale risi; Ente per lo sviluppo dell'irrigazione e la trasformazione fondiaria in Puglia e Lucania - Consorzio Interuniversitario per il calcolo senza scopo di lucro (CINECA); Ente nazionale per il microcredito; Cassa per i servizi energetici e ambientali (CSEA, ex CCSE – Cassa conguaglio per il settore elettrico); Ente italiano di accreditamento (ACCREDIA).

²⁹ Tale carattere strumentale, in linea con nozione di "ancillare" utilizzata nell'ambito del Sistema europeo dei conti (Sec2010),²⁹ si riferisce alle attività di produzione effettuate dai ministeri con il "supporto di un certo numero di attività ancillari, quali, ad esempio, la contabilità, il trasporto, i sistemi informativi, la gestione degli immobili, attività che, pertanto, esistono per supportare le attività economiche principali e secondarie, attraverso la fornitura di beni e servizi ad uso esclusivo dell'operatore economico servito". Sono state escluse, pertanto, in coerenza con la definizione assunta, le imprese di produzione di servizi di tipo industriale (quali ad esempio Leonardo S.p.A., Enel S.p.A., Fs-Ferrovie dello Stato italiane S.p.A., Rai-Radio televisione italiana S.p.A. solo per citarne alcune).

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

TAVOLA 2

PAGAMENTI AD AGENZIE, ENTI E SOCIETÀ STRUMENTALI E INCIDENZA SULLA SPESA FINALE PRIMARIA

(in migliaia)

Amministrazione	Pagamenti Agenzia/Ente/Società				Spesa primaria Media nel triennio	Incidenza della media dei pagamenti verso società ed enti sulla media della Spesa primaria
	2017	2018	2019	Media nel triennio		
Economia e finanze	6.270.944,2	6.358.209,7	6.536.461,9	6.388.538,6	267.977.098,0	2,4
Sviluppo economico	707.824,8	645.414,0	703.220,9	685.486,6	6.117.852,2	11,2
Lavoro	538.001,7	510.007,1	553.033,3	533.680,7	117.373.631,6	0,5
Giustizia	21.526,2	27.022,1	24.244,8	24.264,4	8.148.134,6	0,3
Affari esteri e della cooperazione internazionale	532.679,7	615.647,3	554.429,0	567.585,3	2.811.013,5	20,2
Istruzione, Università e ricerca	449.984,2	483.754,3	327.381,6	420.373,4	58.592.059,2	0,7
Interno	178.653,8	99.385,8	127.955,4	135.331,6	26.902.614,8	0,5
Ambiente	154.075,3	120.297,3	157.368,2	143.913,6	976.341,5	14,7
Infrastrutture e trasporti	92.697,9	81.898,1	42.323,8	72.306,6	10.674.852,7	0,7
Difesa	1.529,5	3.253,7	11.577,9	5.453,7	23.248.399,5	0,0
Politiche agricole e forestali	328.836,4	338.080,7	54.543,5	240.486,9	942.152,3	25,5
Beni culturali e turismo	243.591,6	262.780,1	631.554,8	379.308,9	2.271.977,7	16,7
Salute	163.377,3	168.663,9	175.247,8	169.096,3	2.339.283,2	7,2
Totale complessivo	9.683.722,8	9.714.414,1	9.899.342,9	9.765.826,6	528.375.410,9	1,8

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Complessivamente i pagamenti per gli organismi considerati, rappresentati da Agenzie, Enti e società, si attestano in media nel triennio considerato intorno a circa 9,8 miliardi (in costante crescita dal 2017 al 2019, passando da 9,7 miliardi a 9,9 miliardi, con un incremento del 2,2 per cento) e rappresentano l'1,8 per cento dei pagamenti totali effettuati dalle Amministrazioni centrali, in termini di spesa finale primaria.

L'amministrazione che presenta la maggiore concentrazione di pagamenti ad agenzie, enti e società strumentali - sia rivolte alla gestione di attività strumentali, sia nella realizzazione di attività ad essi demandate dal Ministero vigilante - è il Ministero dell'economia e delle finanze, principalmente attribuibile alle Agenzie fiscali e alle Società partecipate (oltre il 65 per cento del totale).

Segue il Ministero dello sviluppo economico in relazione agli importi riversati all'Agenzia delle entrate per le agevolazioni fiscali a favore delle imprese situate nella zona franca istituita a seguito degli eventi sismici susseguitisi a far data dal 2016, agli interventi per la promozione del *Made in Italy* attraverso l'ICE - Agenzia per la promozione all'estero e l'internazionalizzazione delle imprese italiane e ai trasferimenti, ai contributi a vario titolo all'Agenzia nazionale per le nuove tecnologie, l'energia e lo sviluppo economico sostenibile (E.N.E.A.), ad Invitalia S.p.A. per la realizzazione di progetti finalizzati alla promozione e miglioramento dell'efficienza energetica. Ulteriori importanti risorse sono quelle che il Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale, destina all'Agenzia italiana per la cooperazione allo sviluppo, per l'attuazione di iniziative di cooperazione internazionale e quelle all'Ispettorato nazionale del lavoro e all'Agenzia nazionale per le politiche attive del lavoro (ANPAL) da parte del Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

Rilevante risulta l'ammontare dei pagamenti anche nell'ambito dei Ministeri delle politiche agricole, alimentari e forestali riferibili ai trasferimenti all'Agenzia per le erogazioni in agricoltura (AGEA) e al Consiglio per la ricerca in agricoltura (CREA) e del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, per i trasferimenti a CONSAP S.p.A. per la gestione della Carta del docente ed agli Enti e alle Agenzie per lo svolgimento di attività strumentali (ANVUR, CINECA, INVALSI e INDIRE).

Per la gestione della carta elettronica per i cittadini che compiono 18 anni, il Ministero per i beni culturali e ambientali destina alla CONSAP S.p.A. le somme per la gestione di tale riconoscimento; inoltre, si conferma anche per il 2019 il ricorso alla società *in house* ALES S.p.A. per la realizzazione di progetti destinati al miglioramento della fruizione dei luoghi della cultura

L'ORGANIZZAZIONE E IL PERSONALE

e a supporto delle attività di conservazione dei beni culturali e della capacità organizzativa e gestionale.

In ultimo, il Ministero della salute (in relazione all'attività dell'Istituto Superiore di Sanità) e il Ministero dell'ambiente (in relazione all'attività dell'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale – ISPRA e alla società *in house* Sogesid S.p.A).

La composizione dei pagamenti tra agenzie ed enti e società evidenzia che oltre il 79 per cento del totale (in media 9,8 miliardi) è attribuibile alle Agenzie e agli enti e la restante parte (21 per cento circa) alle società.

TAVOLA 3

PAGAMENTI EFFETTUATI AD AGENZIE, ENTI E SOCIETÀ STRUMENTALI

(in migliaia)

Amministrazione	Agenzia/Ente					Società				
	2017	2018	2019	Media nel triennio	% della Media sul totale	2017	2018	2019	Media nel triennio	% della Media sul totale
Economia e finanze	5.208.050,7	5.265.695,0	5.205.583,8	5.226.443,2	67,9	1.062.893,5	1.092.514,7	1.330.878,1	1.162.095,4	56,1
Sviluppo economico	676.877,2	600.022,7	575.990,4	617.630,1	8,0	30.947,6	45.391,3	127.230,6	67.856,5	3,3
Lavoro	522.357,5	498.996,2	471.333,9	497.562,5	6,5	15.644,2	11.010,9	81.699,4	36.118,2	1,7
Giustizia	21.094,9	26.111,9	23.457,2	23.554,7	0,3	431,4	910,2	787,6	709,7	0,0
Affari esteri e della cooperazione internazionale	532.637,7	614.724,1	552.827,5	566.729,8	7,4	42,0	923,3	1.601,5	855,6	0,0
Istruzione, Università e ricerca	63.816,5	61.273,6	53.906,4	59.665,5	0,8	386.167,7	422.480,7	273.475,2	360.707,9	17,4
Interno	8.418,8	9.360,4	10.116,6	9.298,6	0,1	170.235,0	90.025,4	117.838,8	126.033,1	6,1
Ambiente	91.053,3	98.251,8	98.141,3	95.815,5	1,2	63.022,0	22.045,5	59.226,9	48.098,1	2,3
Infrastrutture e trasporti	54.071,6	42.260,2	1.531,2	32.621,0	0,4	38.626,3	39.637,9	40.792,6	39.685,6	1,9
Difesa	1.000,1	1.584,1	10.847,4	4.477,2	0,1	529,5	1.669,6	730,5	976,5	0,0
Politiche agricole e forestali	324.713,3	334.090,8	50.634,2	236.479,4	3,1	4.123,2	3.990,0	3.909,3	4.007,5	0,2
Beni culturali e turismo	49.281,1	41.356,8	378.692,6	156.443,5	2,0	194.310,5	221.423,3	252.862,2	222.865,3	10,8
Salute	162.308,8	168.128,2	174.928,7	168.455,2	2,2	1.068,5	535,7	319,1	641,1	0,0
Totale complessivo	7.715.681,4	7.761.855,7	7.607.991,1	7.695.176,1	100,0	1.968.041,4	1.952.558,4	2.291.351,8	2.070.650,5	100,0

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Un ulteriore approfondimento delle società strumentali, classificate sulla base delle loro caratteristiche organizzative ed economiche, in tre sottogruppi, in quanto produttrici di “Servizi ancillari” (supporto informativo e acquisti), “Servizi di tipo finanziario e gestione del patrimonio” e di “Servizi tecnico-professionali” allo scopo di verificare la ripartizione della spesa per specifiche attività, mostra come nel triennio considerato la spesa sia cresciuta (si passa, infatti, da 1,9 miliardi nel 2017 a 2,3 miliardi nel 2019), rappresentando nell'ambito dei rapporti finanziari delle imprese con i Ministeri controllanti, importi di dimensioni significative.

Complessivamente i Ministeri spendono, nel triennio 2017-2019, per servizi strumentali affidati alle società, oltre 6,2 miliardi di euro, una media di circa 2 miliardi l'anno.

TAVOLA 4

SPESA DIRETTA ALLE SOCIETÀ PER TIPOLOGIA

(in migliaia)

Tipologia di società	2017	2018	2019	Media nel triennio	% della Media sul totale
Finanziaria	1.275.232,58	727.478,45	1.072.875,42	1.025.195	49,5
Ancillare	592.477,88	1.109.966,40	1.103.224,09	935.223	45,2
Tecnica	100.330,91	115.113,53	115.276,87	110.240	5,3
Totale complessivo	1.968.041	1.952.558	2.291.376	2.070.659	100,0

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

L'area di spesa del sottoinsieme delle società che svolgono “Servizi di tipo finanziario e di gestione del patrimonio immobiliare”, risulta nel triennio osservato, con una media di più di 1 miliardo, un settore di spesa di rilievo. Un ruolo sempre più importante l'ha assunto la CONSAP S.p.A. a cui sono affidate varie gestioni, tra cui quelle previste dall'art 1 comma 48 lett. c) della legge 27 dicembre 2013, n. 147 che ha istituito presso il Ministero dell'economia e delle finanze

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

il Fondo di garanzia per la prima casa (Fondo prima casa). Il Fondo, recentemente rifinanziato con il “Decreto Crescita” (art. 19, d.l. 30 aprile 2019 n. 34), prevede la concessione di garanzie a prima richiesta su mutui, dell’importo massimo di 250 mila euro, per l’acquisto ovvero per l’acquisto anche con interventi di ristrutturazione purché con accrescimento dell’efficienza energetica di unità immobiliari site sul territorio nazionale da adibire ad abitazione principale del mutuatario. Con Decreto interministeriale 31 luglio 2014, sono state emanate le norme di attuazione dell’art. 1, comma 48, lett. c) della predetta legge n. 147/2013 ed è stata individuata la società CONSAP S.p.A. quale soggetto gestore del Fondo. Altra importante gestione è quella relativa al Fondo Nazionale per l’efficienza energetica per favorire gli interventi necessari per il raggiungimento degli obiettivi nazionali di efficienza energetica, per promuovere il coinvolgimento di istituti finanziari, nazionali e comunitari, e investitori privati sulla base di un’adeguata condivisione dei rischi affidata ad Invitalia, sulla base di apposita convenzione con il Ministero dello sviluppo economico e il Ministero dell’ambiente e della tutela del territorio e del mare. Invitalia gestisce, altresì, ulteriori forme di contribuzione alle imprese. Ad essa, sono inoltre affidati tutti gli incentivi nazionali che favoriscono la nascita di nuove imprese e le *startup* innovative.

Funzioni di gestione del risparmio e sviluppo del patrimonio immobiliare pubblico, anch’esse ricadenti nell’area dei servizi finanziari, sono, invece, in capo ad Invimit S.g.r., di cui, anche qui, il Ministero dell’economia è azionista unico.

Tra le società ancillari, un ruolo importante lo svolgono la Sogei S.p.A. e l’Istituto poligrafico e Zecca dello Stato, con i vari servizi offerti alle amministrazioni.

Di dimensioni minori, risulta la spesa osservata per le società che erogano “Servizi tecnico-professionali” (con poco più di 110 milioni di euro in media nel triennio).

Un’osservazione per categoria economica di spesa riflette la natura e gli obiettivi affidati alle società; principalmente si tratta di consumi intermedi, che rappresentano il valore dei beni e dei servizi utilizzati come *input* – insieme al lavoro dei dipendenti – nel processo di produzione dei consumi finali della Pubblica amministrazione, la cui acquisizione è demandata alle società. Per le società finanziarie, proprio per la natura specifica dei compiti attribuiti (come per la CONSAP S.p.A. a cui sono affidate varie gestioni di benefici rivolti ai cittadini) la categoria più rilevante, oltre ai consumi intermedi, è quella dei “trasferimenti correnti a famiglie e istituzioni sociali private”.

TAVOLA 5

SPESA DELLE SOCIETÀ PER SERVIZI STRUMENTALI/ANCILLARI PER CATEGORIA ECONOMICA

Tipologia società/Categoria economica	2017	2018	2019	Media nel triennio	Composizione
					per tipologia Media
Finanziaria	1.275.232,6	727.478,4	1.072.875,4	1.025.195,5	100,0
Consumi intermedi	379.440,5	413.166,7	263.691,7	352.099,7	34,3
Trasferimenti correnti a famiglie e istituzioni sociali private	150.389,8	165.934,5	200.620,1	172.314,8	16,8
Acquisizioni di attività finanziarie	500.000,0			166.666,7	16,3
Trasferimenti correnti a imprese	163.008,7	82.677,9	123.906,3	123.197,6	12,0
Contributi agli investimenti ad imprese	24.497,1	33.788,5	168.747,8	75.677,8	7,4
Contributi agli investimenti a famiglie e istituzioni sociali private			170.000,0	56.666,7	5,5
Investimenti fissi lordi e acquisto di terreni	5.684,5	15.158,6	122.629,3	47.824,1	4,7
Contributi agli investimenti	45.606,6			15.202,2	1,5
Contributi agli investimenti ad Amministrazioni pubbliche		11.347,4	21.684,9	11.010,8	1,1
Trasferimenti correnti ad Amministrazioni pubbliche	6.605,4	5.250,3	1.038,4	4.298,0	0,4
Poste correttive e compensative			409,8	136,6	0,0
Trasferimenti correnti all'estero		144,9	144,9	96,6	0,0
Altre uscite correnti		9,6	2,1	3,9	0,0
Ancillare	592.477,9	1.109.966,4	1.103.224,1	935.222,8	100,0
Consumi intermedi	404.803,1	933.320,9	454.035,2	597.386,4	63,9
Investimenti fissi lordi e acquisto di terreni	125.166,4	121.057,2	137.513,2	127.912,3	13,7
Trasferimenti correnti ad Amministrazioni pubbliche	16.287,7	11.170,1	467.973,0	165.143,6	17,7
Acquisizioni di attività finanziarie	32.817,0	32.817,0	32.817,0	32.817,0	3,5
Contributi agli investimenti ad Amministrazioni pubbliche		11.189,9	10.101,9	7.097,3	0,8
Contributi agli investimenti	12.798,0			4.266,0	0,5
Trasferimenti correnti a famiglie e istituzioni sociali private	535,6	402,8	568,9	502,4	0,1
Redditi da lavoro dipendente	67,8	1,5	210,0	93,1	0,0

L'ORGANIZZAZIONE E IL PERSONALE

Tipologia società/Categoria economica	2017	2018	2019	Media nel triennio	Composizione per tipologia Media
Altre uscite correnti		6,0	2,5	2,8	0,0
Trasferimenti correnti a imprese	2,4	1,0	2,5	1,9	0,0
Tecnica	100.330,9	115.113,5	115.276,9	110.240,4	100,0
Investimenti fissi lordi e acquisto di terreni	33.426,8	36.983,3	39.252,8	36.554,3	33,2
Trasferimenti correnti a imprese	30.003,9	30.000,0	30.015,5	30.006,5	27,2
Consumi intermedi	18.920,9	17.287,3	20.835,2	19.014,4	17,2
Contributi agli investimenti ad imprese	4.338,5	12.292,6	11.615,0	9.415,4	8,5
Contributi agli investimenti ad Amministrazioni pubbliche		15.856,9	10.137,5	8.664,8	7,9
Contributi agli investimenti	12.440,6			4.146,9	3,8
Trasferimenti correnti a famiglie e istituzioni sociali private	1.187,5	1.299,5	1.567,5	1.351,5	1,2
Trasferimenti correnti ad Amministrazioni pubbliche		1.390,1	1.853,4	1.081,2	1,0
Contributi agli investimenti a estero	3,1	3,9		2,3	0,0
Poste correttive e compensative	9,7			3,2	0,0
Totale complessivo	1.968.041,4	1.952.558,4	2.291.376,4	2.070.658,7	

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

La spesa rilevata per le società ricadenti nell'area tecnica si concentra, infine, nei tre anni osservati, nelle categorie relative agli investimenti fissi lordi (con una media di più di 36 milioni), in quelle dei trasferimenti correnti alle Amministrazioni pubbliche e alle imprese (oltre 30 milioni) e, in minor misura (19 milioni) nella la spesa per consumi intermedi.

In tale area sono attive società come Ales-Arte Lavoro e Servizi S.p.A., organismo *in house* del Ministero per i beni culturali, impegnata a supportare l'Amministrazione nelle attività di valorizzazione del patrimonio archeologico, artistico, architettonico, paesaggistico, archivistico e bibliotecario italiano. Svolge attività strumentali alla gestione tecnico-amministrativa dei procedimenti di tutela e di tutte le altre attività stabilite all'art. 3 dello Statuto e la realizzazione di progetti negli ambiti citati avviene mediante la stipula di contratti di servizio.

All'interno del settore delle società con funzioni tecniche assume un peso di rilievo SOGESID S.p.A., una società d'ingegneria controllata dal Ministero dell'economia e finanze che ne è l'azionista unico ed esercita i propri diritti d'intesa con il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e con il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti³⁰.

Il modello organizzativo utilizzato per le attività/servizi ancillari rappresenta, pertanto, una soluzione consolidata anche nelle Amministrazioni pubbliche.

Appare, perciò, necessario che le risorse utilizzate per lo svolgimento di tali attività vengano indirizzate anche a specifici investimenti sia in infrastrutture tecnologiche sia in personale altamente specialistico, necessari ad assicurare alle Amministrazioni pubbliche servizi allineati ai migliori *standard* internazionali.

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

Considerate le finalità e le caratteristiche della spesa complessiva sostenuta dai ministeri per tali strutture, tuttavia, una riflessione più puntuale sulla qualità e sulla quantità dei servizi da esse resi potrebbe consentire di introdurre interventi mirati a ridurre sia la complessità organizzativa dell'intero sistema, sia a rendere più controllabile la spesa. L'attribuzione di

³⁰ Il ricorso a SOGESID è giustificato dal Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare con la carenza di ruoli tecnici nella dotazione organica. A tale proposito, si segnala che la legge di bilancio per il 2019 aveva autorizzato il Dicastero all'assunzione complessivamente di 420 unità di personale a tempo indeterminato con competenze tecniche in materia ambientale per il triennio 2019-2021, disponendo, nel contempo, la progressiva riduzione delle spese per convenzioni stipulate per le attività di assistenza e di supporto tecnico-specialistico e operativo in materia ambientale fino all'azzeramento delle stesse nel 2024. Allo stato attuale, risulta avviato solo il concorso per 251 funzionari tecnici i cui esiti delle prove preselettive sono stati pubblicati a gennaio 2020. L'ingresso delle nuove assunzioni dovrebbe produrre nel bilancio del ministero la riduzione delle convenzioni stipulate con la società e la relativa spesa per trasferimenti e l'aumento della spesa di personale, al netto delle cessazioni.

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

funzioni tecnico-operative agli enti e alle società strumentali, infatti, pur sottolineando la necessità di utilizzare strutture con caratteristiche gestionali in parte diverse da quelle ministeriali e più vicine a quelle di figure giuridiche più agili (come le società) non sembra, tuttavia, riuscire a ridurre il problema dell'espansione delle strutture e dei costi. I Ministeri vigilanti, pertanto, al fine di evitare sovrapposizioni e duplicazione di uffici, attraverso una chiara distinzione delle funzioni e delle attività, non dovrebbero trascurare di svolgere un monitoraggio accurato dell'evoluzione organizzativa che accompagna, nel tempo, tali organismi.

4. L'Agenda per la semplificazione 2018-2020 e l'Agenda Digitale

A fronte del progressivo completamento degli interventi previsti nell'Agenda per la semplificazione 2015-2017 (approvata dal Consiglio dei ministri in attuazione dell'art. 24 del d.l. n. 90 del 2014), la Conferenza Unificata, con l'Accordo del 21 dicembre 2017, ha stabilito di proseguire ed aggiornare le attività dell'Agenda anche per gli anni 2018-2020, con una focalizzazione specifica sulle azioni dei settori edilizia ed impresa.

L'accordo si concentra sulla prosecuzione delle azioni nei settori Edilizia ed Impresa, prevedendo un ulteriore aggiornamento alla fine del 2018. Le attività di semplificazione coordinate e il Tavolo tecnico si avvalgono del supporto delle azioni di sistema previste nell'ambito dell'obiettivo 1.2 del PON *Governance* che prevede: "Interventi coordinati a livello statale, regionale e locale volti al conseguimento della riduzione dei tempi dei procedimenti amministrativi e dei costi della regolazione, compresi quelli amministrativi, con particolare riferimento a quelli riconducibili alle iniziative imprenditoriali". In questo quadro sono previste azioni mirate di affiancamento, a livello territoriale, agli sportelli unici per le attività produttive (SUAP) e alle altre amministrazioni coinvolte nella gestione delle procedure complesse per le attività di impresa.

Lo stato di avanzamento delle attività di semplificazione, in materia di edilizia e impresa è indicato nel Rapporto di monitoraggio al 31 dicembre 2018, pubblicato dall'Ufficio per la semplificazione e la sburocraizzazione del Dipartimento della funzione pubblica.

Per il settore dell'edilizia è operativa la modulistica adottata con gli Accordi in Conferenza Unificata il 4 maggio e il 6 luglio 2017. Tutte le Regioni hanno adeguato, in relazione alle specifiche normative regionali, i contenuti informativi dei moduli. Dal monitoraggio sull'adozione della modulistica emerge che, su un campione rappresentativo di 1.154 Comuni, il tasso di ottemperanza è pari all'89 per cento relativamente ai moduli approvati con l'Accordo del 4 maggio ed è pari al 73 per cento relativamente ai moduli approvati con l'Accordo del 6 luglio. Per favorire l'implementazione delle attività previste in materia edilizia, sono state realizzate specifiche attività formative, di sensibilizzazione e di promozione, anche con specifico riferimento al glossario; è inoltre operativo l'help desk presso il Dipartimento della funzione pubblica dedicato ai temi della conferenza di servizi, della SCIA, della concentrazione e dei regimi e modulistica.

Per quanto riguarda il settore impresa, con Accordo in Conferenza Unificata del 22 febbraio 2018 sono stati approvati l'allegato tecnico e gli schemi dati XML, che integrano l'Accordo del 6 luglio 2017. Con un ulteriore Accordo, sancito in Conferenza Unificata il 22 febbraio 2018, è stato approvato un terzo pacchetto di moduli standardizzati con riferimento ad altre attività commerciali e assimilate. È operativa la modulistica adottata con gli Accordi in Conferenza Unificata del biennio 2017-2018 e tutte le Regioni hanno adeguato, in relazione alle specifiche normative regionali, i contenuti informativi dei moduli. Dal monitoraggio sull'adozione della modulistica emerge che, sullo stesso campione rappresentativo di 1.154 Comuni, il tasso di ottemperanza è pari al 98 per cento per la modulistica approvata il 4 maggio 2017, al 94 per cento per la modulistica approvata il 6 luglio 2017 e all'87 per cento per la modulistica approvata il 22 febbraio 2018.

La Conferenza Unificata ha approvato, nella seduta del 25 luglio 2019, il nuovo Patto per la Semplificazione 2019-2021. Il Patto costituisce uno strumento attraverso cui Governo, Regioni

L'ORGANIZZAZIONE E IL PERSONALE

ed enti locali si impegnano a lavorare insieme sulla realizzazione di interventi di semplificazione, definiti in modo congiunto.

Il primo intervento riguarda l'interoperabilità dei SUAP ed il rafforzamento della capacità amministrativa. A fronte della forte disomogeneità presente nel territorio nazionale, si prevede di rendere interoperabili i sistemi informativi esistenti, di lavorare all'alimentazione e all'accesso in consultazione del Fascicolo Informativo di Impresa e accrescere le competenze tecnico-informatiche e giuridiche degli operatori. Va ricordato che, in attuazione dei principi dello *Small Business Act*, molte Regioni in questi anni hanno voluto promuovere e valorizzare lo strumento del Fascicolo Informativo d'Impresa, quale insieme di dati e documenti relativi ai procedimenti connessi all'esercizio dell'attività d'impresa. Il fascicolo risponde a esigenze di semplificazione, di trasparenza e *open government* (rendendo un grande patrimonio informativo accessibile a tutta la PA), di risparmio perché si evita di conferire gli stessi documenti a più PA, di efficientamento perché le PA devono effettuare sul campo meno verifiche e controlli di tipo formale e documentale. Ogni impresa può accedere al proprio fascicolo tramite il "cassetto digitale dell'imprenditore", che tramite un'applicazione mobile first mette a disposizione tutto il patrimonio informativo detenuto dalle Camere di Commercio e quello consegnato alla PA. È questo lo strumento attraverso il quale la PA restituisce all'imprenditore quello che sa di lui e che lui può eventualmente riutilizzare, perché è possibile scaricare i documenti presenti in formato digitale. Secondo le Camere di Commercio, nei primi otto anni di vita dei SUAP, sono state effettuate quasi 1,7 milioni di pratiche amministrative tramite lo sportello digitale. Nel 2018 ci sono stati 480mila adempimenti online, in crescita del 20 per cento rispetto al 2017.

L'obiettivo stabilito nel programma è quello di armonizzare le scelte architettoniche e di adottare standard comuni che, per la prima volta, secondo un approccio *API first*, dovrebbero consentire di far dialogare i sistemi informativi esistenti, garantendo accessibilità e massima interoperabilità di dati e servizi. La digitalizzazione sarà preceduta da interventi di semplificazione a vantaggio di una modalità intelligente ed efficace di gestione dei procedimenti e di accesso condiviso da parte di tutte le amministrazioni ai dati presenti presso ciascun sistema informativo. La definizione del modello di interoperabilità sarà coerente con il nuovo *European Interoperability Framework (EIF)*, al fine di assicurare anche l'interoperabilità nel contesto Europeo e per l'attuazione del *Digital Single Market* (Mercato Unico Digitale).

Il secondo intervento è finalizzato a rendere accessibili tutte le informazioni utili alle imprese per aprire e svolgere la propria attività attraverso un unico portale web collegato a quelli già esistenti, organizzate per i principali "eventi della vita" delle imprese, comprensibili e semplificate. I lavori per la realizzazione del portale mirano a mettere a sistema le migliori esperienze già realizzate sul territorio italiano e ad agevolare le amministrazioni nell'adeguamento al Regolamento UE 2018/1724 sulla istituzione dello Sportello unico digitale.

Si ricorda che i contenuti ed i servizi di [Impresa.gov.it](http://www.impresa.gov.it) sono confluiti nel portale Impresainungiorno.gov dove è già possibile, accedendo con Spid o CNS, gestire completamente online tutte le pratiche da inviare allo sportello unico per le attività produttive del proprio Comune, versare gli importi dovuti tramite la piattaforma nazionale PagoPA e attraverso eBollo, la marca da bollo digitale, pagare anche eventuali bolli.

Il terzo intervento tende a creare un nuovo programma di semplificazione e razionalizzazione per migliorare l'efficacia e la qualità dei controlli sulle imprese, a partire da due aree regolatorie specifiche: igiene e sicurezza degli alimenti e sicurezza sul lavoro.

L'obiettivo è quello di migliorare l'efficacia e la qualità dei controlli, a partire da due aree molto rilevanti in termini di oneri amministrativi per le imprese: igiene e sicurezza degli alimenti e sicurezza sul lavoro. Saranno individuati strumenti efficaci di coordinamento delle attività e modalità operative per realizzare un sistema informativo unico nazionale.

Infine, si prevede un'operazione di standardizzazione della modulistica d'impatto sull'attività d'impresa, ampliato ad altre tipologie di procedimenti, d'interesse sia per imprese che per cittadini, per assicurare semplificazione, chiarezza e trasparenza. Per tutta la modulistica, si procederà alla contestuale elaborazione e approvazione dei relativi schemi dati XML, per la piena interoperabilità tra amministrazioni.

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

Per il 2019, sono stati approvati i nuovi moduli unificati e standardizzati relativi ad autoscuole ed alla somministrazione di alimenti e bevande all'interno di associazioni e circoli aderenti e non aderenti che hanno natura commerciale (in zone tutelate e non tutelate).

L'11 marzo 2019 è stato pubblicato nel sito dell'Agenda digitale italiana³¹ il nuovo "Piano triennale 2019-2021 per la trasformazione digitale della Pubblica Amministrazione". In coordinamento con l'Agenzia per l'agenda digitale³², responsabile dell'attuazione dell'Agenda, ha operato nel corso dell'esercizio anche il Team per la Trasformazione digitale a supporto del Commissario straordinario per l'attuazione dell'Agenda digitale. Tale struttura, che ha scelto di focalizzarsi sugli aspetti dell'Agenda relativi alla trasformazione digitale della Pubblica Amministrazione, ha operato sia attraverso lo sviluppo di programmi esistenti, sia attraverso la creazione di nuovi programmi e ha contribuito, assieme ad AgID, alla predisposizione del Piano triennale per la trasformazione digitale della PA 2019-2021³³.

Il nuovo "Piano" si pone in piena continuità con il precedente (2017-2019), mantenendo i progetti attivati e consolidando la visione di un progetto attuativo unico e completo per la transizione al digitale della Pubblica amministrazione. Le principali novità del Piano riguardano³⁴:

- il recepimento delle ultime modifiche introdotte del Codice dell'amministrazione digitale e delle recenti direttive e regolamenti europei sull'innovazione digitale;
- il rafforzamento del paradigma *cloud* della PA con l'applicazione del principio *cloud first*;
- la definizione di modelli e strumenti per l'innovazione per la PA con un'attenzione ai temi dell'*open innovation* e al paradigma *smart landscape*;
- un maggiore risalto al ruolo delle amministrazioni territoriali, che saranno accompagnate nel loro percorso di trasformazione digitale, attraverso la condivisione di strategie e piani operativi, ma anche di buone pratiche già adottate che aiutino a colmare rapidamente il divario digitale tra i diversi territori del Paese;
- la condivisione con le amministrazioni degli strumenti di monitoraggio delle azioni;
- il rafforzamento del tema delle competenze manageriali e digitali all'interno delle Pubbliche amministrazioni, con iniziative concrete di sensibilizzazione e formazione;
- l'adozione di una nuova chiave di lettura delle linee d'azione, che individua le aree di intervento e l'impatto su cittadini, imprese e Pubbliche amministrazioni, nel breve, medio e lungo periodo.

Il Piano rappresenta uno strumento in continua evoluzione, che va nella direzione di un coinvolgimento sempre più esteso delle amministrazioni che operano sul territorio.

³¹ L'Agenda digitale italiana, nel quadro delle indicazioni dell'Agenda Digitale Europea, persegue l'obiettivo prioritario della modernizzazione dei rapporti tra pubblica amministrazione, cittadini e imprese, attraverso azioni coordinate dirette a: favorire lo sviluppo di domanda e offerta di servizi digitali innovativi; incentivare cittadini e imprese all'utilizzo di servizi digitali; promuovere la crescita di capacità industriali adeguate a sostenere lo sviluppo di prodotti e servizi innovativi; potenziare l'offerta di connettività a larga banda. Le linee di intervento della Agenda digitale italiana si articolano in: 1) Connettività e infrastrutture in banda ultralarga; 2) Digitalizzazione delle infrastrutture di servizi e delle piattaforme abilitanti; 3) Digitalizzazione dei servizi di settore azienda-cittadino con la Pubblica amministrazione; 4) Spinta all'innovazione delle aziende; 5) Altri Programmi strategici (Ricerca e Innovazione, *Smart City e Community*, Competenze Digitali).

³² Con dPCM del 27 marzo 2017 è stato approvato il Regolamento di organizzazione dell'Agenzia per l'Italia Digitale.

³³ Si segnala che in data 10 dicembre 2018 è stato siglato tra la Corte dei conti e il Team per la trasformazione digitale un Protocollo d'intesa per la promozione e la verifica della trasformazione digitale della PA. L'Accordo rappresenta una leva per aumentare l'efficienza e l'efficacia dell'azione amministrativa, anche attraverso la costruzione di servizi semplici e inclusivi per i cittadini, l'aumento della trasparenza e del controllo sulle attività degli enti pubblici e l'utilizzo dei dati per permettere decisioni informate e contrastare i fenomeni corruttivi. In coerenza con le finalità di tale Protocollo, la Sezione delle autonomie della Corte dei conti ha programmato una ricognizione dello stato di attuazione da parte degli enti territoriali dei principali progetti in materia di amministrazione digitale, al fine di fornire al Parlamento un quadro generale della situazione e alle Sezioni regionali di controllo elementi per poter dar corso ad ulteriori approfondimenti in occasione delle verifiche operate sugli enti di competenza (deliberazione n. 3/2019, ribadita nella deliberazione n. 1/2020).

³⁴ Per una più puntuale analisi della materia, si rinvia al Rapporto sull'informatica pubblica, approvato nell'adunanza delle Sezioni riunite in sede di controllo della Corte dei conti del 3 ottobre 2019.

L'ORGANIZZAZIONE E IL PERSONALE

Il Progetto descritto dal “Piano triennale” è articolato in 13 capitoli³⁵ e in 90 linee di azione, per ognuna delle quali sono definiti tempi, attori e obiettivi³⁶.

Sinteticamente il Piano può essere descritto con i seguenti 3 paradigmi:

- “*digital by default*”³⁷, ovvero “digitale per definizione”: le Pubbliche amministrazioni devono fornire servizi digitali come opzione predefinita;
- “*once only*”, le Pubbliche amministrazioni devono evitare di chiedere ai cittadini e alle imprese informazioni già fornite;
- “*cloud first*”, le Pubbliche amministrazioni, in fase di definizione di un nuovo progetto e/o di sviluppo di nuovi servizi, in via prioritaria devono valutare l’adozione del paradigma *cloud* prima di qualsiasi altra tecnologia, tenendo conto della necessità di prevenire il rischio di *lock-in*. Dovranno altresì valutare il ricorso al *cloud* di tipo pubblico, privato o misto in relazione alla natura dei dati trattati e ai relativi requisiti di confidenzialità.

Se i paradigmi dichiarati nel Piano sono 3, l’obiettivo resta uno: fornire servizi “on line” fruibili ed interoperabili capaci di condurre il cittadino a preferirli rispetto a quelli erogati con canale analogico.

Pur sottolineando la complessità delle operazioni verso il digitale, la migrazione non si conclude con la sostituzione dei documenti analogici/cartacei con quelli digitali/informatici, ma con la digitalizzazione e semplificazione dei processi amministrativi attuando il paradigma “*once only*” che presuppone una forte integrazione tra i sistemi delle Pubbliche amministrazioni.

L’attuale polverizzazione dei dati nelle 160.000 basi dati a “silos” fa capire la portata del cambiamento e le difficoltà da superare. In questo senso, si orienta il Piano triennale, dedicando importanti linee di azione utili al completamento di basi dati di interesse nazionale (quali, ad esempio, il “Repertorio nazionale dei dati territoriali” - “RNDT”, la “Anagrafe nazionale della popolazione residente” “ANPR”, la “Banca dati nazionale dei contratti pubblici” “BDNCP”, il “Casellario giudiziale”, il “Registro delle imprese”, ecc.) indispensabili per aprire il patrimonio informativo della PA in modalità sicura e riservata nel rispetto del *General Data Protection Regulation* (GDPR).

Particolare rilievo viene dato alla necessità di dare piena attuazione alla figura del Responsabile per la transizione al digitale prevista dall’art 17 del “CAD” e sollecitata dalla circolare n. 3/18 del Ministero della Pubblica amministrazione, spesso trascurata dagli Enti che, dove presente, viene considerata come semplice adempimento e non è operativa. Vista la complessità dei requisiti della figura (competenze tecniche, di informatica giuridica e manageriali) il piano triennale propone di ricorrere alla forma associata tra Pubbliche amministrazioni, oltre che creare una rete dei Responsabili alla Transizione Digitale (RTD) al fine di condividere esperienze e creare confronto.

La migrazione all’operatività digitale porta con sé la necessità di garantire la sicurezza e la resilienza dei sistemi e dei dati della Pubblica amministrazione. Il paradigma “*cloud first*” va in questo senso: passare dagli attuali 11.000 *data center* ai “Poli strategici nazionali”, strutture certificate in grado di garantire elevati standard di continuità operativa e di sicurezza utili a mitigare il rischio di “*malware*” e di “*cyber crime*”.

Gli avanzamenti del Piano triennale, che costituiscono l’attuazione sostanziale del programma relativo all’Agenda digitale italiana, includono diverse aree di interesse primario prese in considerazione anche dalla Commissione d’inchiesta parlamentare sul “livello di digitalizzazione e innovazione delle Pubbliche amministrazioni e sugli investimenti complessivi riguardanti il settore delle tecnologie e della comunicazione”, la cui relazione è stata pubblicata a dicembre 2017. Complessivamente la relazione della Commissione d’inchiesta rileva una situazione ambivalente dell’ICT pubblico: un *front-office* che mostra risultati soddisfacenti e un *back-office* in evidente difficoltà ad operare un ammodernamento nell’utilizzo dell’ICT per migliorare i processi interni. Peraltro, anche laddove il risultato complessivo è positivo (ad

³⁵ <https://pianotriennale-ict.italia.it/piano/>.

³⁶ <https://pianotriennale-ict.italia.it/azioni/>.

³⁷ Il *digital by default* è il principio per il quale i servizi devono essere erogati in primo luogo sui canali digitali.

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

esempio nella pubblicazione degli open data, uno dei pochi casi in cui l'Italia è ben posizionata anche nel confronto europeo tramite gli indicatori del DESI) sembra non sia ben compresa la potenzialità di utilizzo degli strumenti in tal senso orchestrati.

Il successo della semplificazione e della digitalizzazione nel settore amministrativo non può, peraltro, prescindere da un investimento serio di risorse economiche, professionali e politiche per accompagnare il cambiamento tecnologico e generazionale, creando le condizioni per una immissione di giovani, di nuovi profili, di competenze adeguate ai nuovi compiti del settore pubblico in una società complessa.

5. Il personale pubblico

5.1. La spesa per redditi da lavoro dipendente nella contabilità nazionale

La spesa complessiva per redditi da lavoro dipendente era stata quantificata nel Documento di Economia e Finanza per l'anno 2019 in 172,6 miliardi, poi parzialmente corretta nella Nota di aggiornamento in 172,9 miliardi, con una incidenza sul prodotto interno lordo pari al 9,7 per cento, dato che si mantiene costante rispetto al 2018.

Nel quadro tendenziale, la spesa per redditi si evidenzia stabile con un incremento stimato dello 0,4 per cento nel 2019³⁸ e dello 0,8 per cento nel 2020, mentre nei due anni successivi sono attesi, nell'ordine, un calo dello 0,2 per cento e una nuova crescita dello 0,6 per cento a fine periodo.

Relativamente al 2019, il dato registra la conclusione della contrattazione collettiva per il triennio 2016-2018, mentre, per il periodo contrattuale successivo, è prevista la sola corresponsione, a decorrere dal mese di aprile, dell'anticipazione contrattuale stabilita dall'art. 47-bis del d.lgs. n. 165 del 2001³⁹.

La previsione 2019 include, inoltre:

- la corresponsione dello speciale elemento perequativo previsto dalla contrattazione 2016-2018 in favore di quelle categorie di dipendenti contrattualizzati collocati nelle fasce retributive più basse al fine di compensare, almeno in parte, gli effetti della crisi del decennio passato. Tale emolumento è stato prorogato successivamente dalla Legge di Bilancio per l'anno 2019;
- l'incremento del trattamento economico accessorio per i Corpi di Polizia, previsto dalla Legge di Bilancio per il 2019;
- gli effetti economici delle assunzioni in deroga, relative ad alcuni settori del pubblico impiego e, in particolare, ai corpi di polizia⁴⁰.

Nel 2020 la previsione di spesa sconta la sottoscrizione dei contratti collettivi per il nuovo triennio 2019-2021. Tuttavia, l'emergenza sanitaria in atto e le relative misure di contenimento del contagio lasciano supporre che anche la contrattazione collettiva nazionale possa subire qualche rallentamento. La previsione di spesa tiene conto delle risorse stanziati dall'art. 1, comma 436, della legge di bilancio per il 2019 per un totale di 1,77 miliardi a regime, per il solo personale statale (per il personale delle amministrazioni non statali le corrispondenti poste di spesa trovano collocazione all'interno dei bilanci delle singole amministrazioni). In valore percentuale tali risorse assicurano un incremento delle retribuzioni in misura pari all'1,95 a regime (coincidente con l'anno 2021). Come di consueto il valore a regime si raggiunge progressivamente poiché nei primi due anni del triennio le risorse stanziati per i rinnovi sono di entità più contenuta (1,1 miliardi e 1,42 miliardi rispettivamente per gli anni 2019 e 2020). Anche per la tornata contrattuale 2019-21, come di sovente accaduto nelle precedenti, le risorse complessive sono state

³⁸ Nel 2018 l'incremento della spesa di personale - quasi 5 miliardi, pari al 3,1 per cento - era in linea con l'andamento della contrattazione collettiva per il triennio 2016-2018, conclusa, con riferimento all'intero personale non dirigente di tutti i nuovi comparti, compreso quello più numeroso dell'istruzione e della ricerca, delle Forze armate, delle Forze di polizia e del Corpo nazionale dei vigili del fuoco.

³⁹ Corrispondente sostanzialmente alla misura dell'indennità di vacanza contrattuale.

⁴⁰ La ripresa di una politica espansiva di personale, avviata con la legge di bilancio per il 2018 ed ulteriormente implementata con quella per il successivo esercizio 2019, è stata commentata dalla Corte in occasione delle audizioni sui rispettivi disegni di legge.

L'ORGANIZZAZIONE E IL PERSONALE

parzialmente ritoccate verso l'alto dalla successiva legge di bilancio e, nel caso di specie, dall'art. 1, comma 127, della legge di bilancio per il 2020, che ha rideterminato gli importi riferiti alle annualità 2020 e 2021 rispettivamente in 1,75 e 3,37 miliardi di euro. L'attuale composizione delle risorse è tale, dunque, da consentire la crescita delle retribuzioni dell'1,3 per cento nel 2019, del 2,01 per cento nel 2020 e del 3,72 per cento a regime, nel 2021.

Per l'anno 2022 è stata considerata anche la maggiore spesa per la corresponsione dell'anticipazione contrattuale connessa al triennio contrattuale 2022-2024.

Alla dinamica incrementale della spesa legata ai rinnovi contrattuali si contrappongono effetti di riduzione derivanti dal maggior numero di pensionamenti attesi già nel 2019 dalla c.d. "quota 100", dal venir meno dal 2021 del finanziamento delle missioni internazionali di pace e, dall'anno scolastico 2020/2021, dal finanziamento del c.d. organico di fatto della Scuola.

Nella NaDEF 2019, l'incidenza dei redditi da lavoro dipendente sul PIL risulta in calo, dal 9,7 del 2019 al 9,2 per cento del Pil nel 2022, confermando sostanzialmente le proiezioni del DEF, seppure tutte le previsioni basate sul Prodotto interno siano state già modificate in misura consistente a causa degli effetti sull'economia del paese determinati dalle misure di contenimento dell'epidemia Covid-19. Il consuntivo Istat del 2 marzo 2020 ha confermato nel 2019 la crescita dei redditi da lavoro dipendente dello 0,4 per cento, rispetto al 2018. Il predetto consuntivo Istat rivede in aumento di 139 milioni il dato stimato a settembre 2019 relativo al 2018 (172,5 miliardi)⁴¹, in seguito al normale processo di consolidamento delle informazioni di base e alla riclassificazione di alcune unità istituzionali nel settore delle Amministrazioni pubbliche.

5.2. Consistenza, composizione e costo del personale pubblico secondo i dati del Conto Annuale

L'ultima edizione del Conto Annuale, predisposto a cura della Ragioneria generale dello Stato, ai sensi dell'articolo 60 del d.lgs. n. 165 del 2001 (diffuso nel mese di aprile 2020), rileva al 31 dicembre 2018, un numero di occupati⁴² presso le Pubbliche amministrazioni pari a 3.224.822 in modestissimo calo rispetto al 2017 che rilevava, al 31.12 dello stesso anno, 3.243.435 unità.

Rispetto al 2017, come evidenzia la figura 1⁴³, resta sostanzialmente invariata la distribuzione del personale nei diversi comparti di contrattazione: a partire dai dati più significativi, il 35,1 per cento dei dipendenti pubblici appartengono al comparto Scuola, il 16 per cento alle Forze armate ed ai Corpi di polizia, il 20,1 per cento al Servizio sanitario nazionale ed il 13,1 per cento al Comparto Regioni ed autonomie locali.

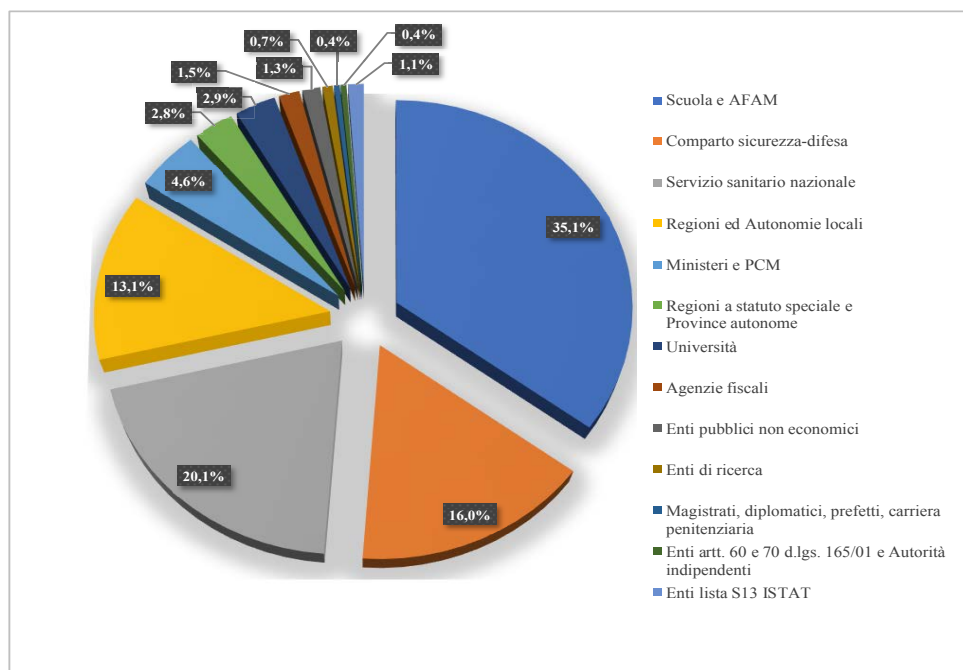
⁴¹ Nelle previsioni del DEF 2019 era pari a 171,8 miliardi.

⁴² Il dato si riferisce al Personale Stabile e all'Altro Personale. Per Personale Stabile si intende quel personale con rapporto di lavoro a tempo indeterminato comprensivo dei Dirigenti a tempo determinato in quanto ricoprono posti di funzione non propriamente riconducibili ad esigenze temporanee dell'amministrazione. Nell'Altro Personale sono considerate alcune particolari figure professionali che non hanno rapporti di lavoro a tempo indeterminato, come ad esempio i supplenti annuali o i supplenti fino al termine dell'attività didattica della Scuola e degli Istituti di Alta Formazione Artistica e Musicale - AFAM - (escluse le supplenze brevi), ovvero che non rientrano nelle categorie contrattuali del pubblico impiego, ricomprendendo in questa definizione anche il personale disciplinato da norme di diritto pubblico (direttori generali, contrattisti, volontari e allievi delle Forze Armate e dei Corpi di Polizia).

⁴³ Il grafico fa riferimento ai precedenti comparti e alle aree di contrattazione collettiva vigenti prima del riavvio della tornata contrattuale 2016-2018.

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

FIGURA 1

COMPOSIZIONE DEL PERSONALE DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE IN SERVIZIO
AL 31 DICEMBRE 2018

Fonte: elaborazione su dati RGS-IGOP

Il dato definitivo rilevato al termine del 2018 conferma l'efficacia delle politiche limitative del *turn over* del personale pubblico avviate dal 2008 e, progressivamente superate dal riavvio di una politica meno restrittiva delle assunzioni, contenuta nelle leggi di bilancio per il 2018 e il 2019.

Come evidenziato nella tavola 6, anche nel 2018, seppur in misura moderata e in modo non omogeneo nei diversi comparti, continua la diminuzione del numero dei dipendenti (-0,6 per cento rispetto all'esercizio precedente)⁴⁴.

⁴⁴ L'andamento dell'occupazione del settore pubblico sarà oggetto di approfondimenti nella prossima Relazione sul costo del lavoro pubblico, prevista dall'art. 60 del d.lgs. n. 165 del 2001.

L'ORGANIZZAZIONE E IL PERSONALE

TAVOLA 6

PERSONALE IN SERVIZIO NEL PERIODO 31.12.2010-31.12.2018

COMPARTO	2010	2016	2017	2018	Vari.	Vari.	Vari.
					% 2017 su 2016	% 2018 su 2017	% 2018 su 2010
SCUOLA	1.043.284	1.106.180	1.124.471	1.124.307	1,7	-0,0	7,8
IST. FORM.NE ART.CO MUS.LE	9.209	9.229	9.221	9.178	-0,1	-0,5	-0,3
MINISTERI	174.427	150.330	149.803	146.700	-0,4	-2,1	-15,9
PRESIDENZA CONSIGLIO MINISTRI	2.521	2.100	2.091	2.009	-0,4	-3,9	-20,3
AGENZIE FISCALI	53.674	50.860	49.693	47.259	-2,3	-4,9	-12,0
VIGILI DEL FUOCO	31.586	33.908	34.251	34.631	1,0	1,1	9,6
CORPI DI POLIZIA	324.071	308.765	305.928	305.934	-0,9	0,0	-5,6
FORZE ARMATE	194.608	178.639	176.860	176.655	-1,0	-0,1	-9,2
MAGISTRATURA	10.195	10.299	10.423	10.639	1,2	2,1	4,4
CARRIERA DIPLOMATICA	909	958	977	996	2,0	1,9	9,6
CARRIERA PREFETTIZIA	1.403	1.213	1.197	1.123	-1,3	-6,2	-20,0
CARRIERA PENITENZIARIA	432	321	287	277	-10,6	-3,5	-35,9
SETTORE STATALE	1.846.319	1.852.802	1.865.202	1.859.708	0,7	-0,3	0,7
ENTI PUBBLICI NON ECONOMICI	52.144	42.505	40.748	39.323	-4,1	-3,5	-24,6
ENTI DI RICERCA	18.111	20.414	20.955	23.224	2,7	10,8	28,2
UNIVERSITA'	111.006	97.206	94.977	93.637	-2,3	-1,4	-15,6
SERVIZIO SANITARIO NAZIONALE	688.484	648.733	647.061	648.507	-0,3	0,2	-5,8
REGIONI ED AUTONOMIE LOCALI	515.543	448.064	436.536	422.093	-2,6	-3,3	-18,1
REGIONI A STATUTO SPECIALE	73.083	91.799	91.096	90.021	-0,8	-1,2	23,2
AUTORITA' INDIPENDENTI	1.523	2.213	2.256	2.354	1,9	4,3	54,6
ENTI ART.70-COMMA 4 - D.165/01	4.117	1.171	1.171	1.173	0,0	0,2	-71,5
ENTI ART.60 -COMMA 3- D.165/01	5.017	9.593	9.630	9.466	0,4	-1,7	88,7
ENTI LISTA S13 ISTAT	-	36.162	35.950	35.316	-0,6	-1,8	0,0
SETTORE NON STATALE	1.469.028	1.397.860	1.380.380	1.365.114	-1,3	-1,1	-7,1
TOTALE	3.315.347	3.250.662	3.245.582	3.224.822	-0,2	-0,6	-2,7

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS-IGOP

Il calo dei dipendenti dal 2010 è pari al 2,7 per cento, corrispondente ad una contrazione assoluta di 90.525 unità⁴⁵.

I dati relativi al 2018 confermano quanto già evidenziato nella Relazione al Rendiconto dello scorso anno, in relazione agli effetti connessi alle politiche restrittive in materia di assunzioni per effetto delle quali si è registrato un progressivo, ed ormai significativo, incremento dell'età media dei dipendenti pubblici. L'età media del personale in servizio risulta superiore a 50 anni, con la sola eccezione delle donne nel comparto Sanità e negli enti del Comparto autonomo o fuori comparto che si trovano appena al di sotto. Anche il personale in regime di

⁴⁵ Scendendo nel dettaglio delle variazioni dell'occupazione nel periodo 2010-2018, nell'ambito del settore statale, le Forze armate e i Corpi di polizia hanno perso il più alto numero di addetti (-36.090), seguiti dal comparto Ministeri (-27.727) e dalle Agenzie fiscali (-6.415), mentre la Scuola registra un incremento pari a 81.023 unità, derivante dalle assunzioni straordinarie messe in atto negli ultimi anni. Nell'ambito del settore non statale, il comparto Regioni e autonomie locali ha subito una rilevante riduzione del personale, perdendo 93.450 addetti; riduzioni si riscontrano anche nella Sanità (-39.977 addetti), nelle Università (-17.369 addetti), e negli Enti pubblici non economici (-12.821), mentre nelle Regioni a statuto speciale sono cresciute 16.938 unità. In termini relativi, la riduzione percentuale più rilevante riguarda gli Enti art. 70 (-71,5 per cento), la Carriera prefettizia (-35,9) e gli Enti pubblici non economici (-24,6 per cento). Gli altri comparti presentano nel 2018 andamenti sostanzialmente stabili (i soli aumenti significativi sono quelli dei Vigili del fuoco, che aumentano in ragione della specifica normativa di settore che ha consentito il reclutamento di nuove unità).

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

diritto pubblico mostra valori medi di anzianità al di sotto del dato medio nazionale, tuttavia ciò è ascrivibile alle caratteristiche delle loro regole ordinamentali, tant'è che il processo di progressivo "invecchiamento" della popolazione lavorativa si registra con altrettanta evidenza anche in questo settore (alla fine del 2018 l'età media è infatti aumentata di nove anni e nove mesi: 44,1 anni nel 2018 contro 34,4 anni nel 2001).

La tavola seguente ripartisce i dipendenti secondo l'articolazione prevista dal CCNQ del 13 luglio 2016 nei nuovi quattro comparti (Funzioni centrali, Funzioni locali, Istruzioni e ricerca, Sanità), ai quali sono stati aggiunti due comparti convenzionali (Comparto autonomo o fuori comparto e Personale in regime di diritto pubblico)⁴⁶, così da avere una rappresentazione completa di tutto il pubblico impiego.

TAVOLA 7

IL PERSONALE PUBBLICO AL 31.12.2018

COMPARTO	Uomini	Donne	Totale
FUNZIONI CENTRALI	109.775	124.367	234.142
FUNZIONI LOCALI	234.671	277.443	512.114
ISTRUZIONE E RICERCA	274.103	932.392	1.206.495
SANITA'	213.875	434.632	648.507
COMPARTO AUTONOMO O FUORI COMPARTO	29.619	19.595	49.214
PERSONALE IN REGIME DI DIRITTO PUBBLICO	510.657	63.693	574.350
TOTALE	1.372.700	1.852.122	3.224.822

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS-IGOP

Il Conto Annuale per il 2018 contiene, in un'apposita sezione, una utile anticipazione sul presumibile andamento dell'occupazione nel settore pubblico nel 2019 i cui risultati sono evidenziati nella tavola 8.

L'analisi, effettuata attraverso una rilevazione del numero dei cedolini pagati e sui dati del monitoraggio trimestrale (per gli enti pubblici non economici, gli enti di ricerca, il SSN, le Province e Città metropolitane e i Comuni), conferma una leggera diminuzione del personale complessivamente inteso, sia pure con alcuni importanti settori in controtendenza quali la scuola, gli enti pubblici non economici ed alcuni dei settori non contrattualizzati.

TAVOLA 8

STIME SUL *TREND* OCCUPAZIONALE NEL 2019⁴⁷

Dicembre 2019 / Dicembre 2018

SCUOLA	1,55%
ISTIT.NI FORM.NE ART. E MUSIC. (AFAM)	-1,04%
MINISTERI	-4,67%
PRESIDENZA CONSIGLIO MINISTRI	-3,05%
AGENZIE FISCALI	-6,08%
VIGILI DEL FUOCO	1,42%
CORPI DI POLIZIA	-0,27%
FORZE ARMATE	-0,39%
MAGISTRATURA	1,46%
CARRIERA DIPLOMATICA	2,59%
CARRIERA PREFETTIZIA	2,25%
CARRIERA PENITENZIARIA	-1,39%

⁴⁶ Nel comparto autonomo si ricomprendono: la PCM, gli enti art. 60, gli enti art. 70, gli enti lista S13 e le Autorità indipendenti; nel personale in regime di diritto pubblico: Magistratura; professori e ricercatori delle Università, Carriera diplomatica, Carriera prefettizia, Carriera penitenziaria, Corpi di polizia, Forze armate e Vigili del fuoco.

⁴⁷ Nella Scuola e nella PCM non viene considerato il personale comandato che è particolarmente rilevante per entrambi i comparti.

L'ORGANIZZAZIONE E IL PERSONALE

Dicembre 2019 / Dicembre 2018

ENTI PUBBLICI NON ECONOMICI	3,41%
ENTI DI RICERCA	0,57%
SERVIZIO SANITARIO NAZIONALE	-0,05%
PROVINCE E CITTA' METROPOLITANE	-4,36%
COMUNI	-0,47%

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS-IGOP

In termini di spesa di personale, il conto annuale per il 2018 quantifica il costo del lavoro pubblico⁴⁸ in 165,9 miliardi, in aumento del 3,5 per cento rispetto al 2017. In presenza di un dato occupazionale tendenzialmente allineato a quello dello scorso anno gli effetti dell'incremento delle retribuzioni lorde sono essenzialmente riconducibili alla ripresa della contrattazione collettiva con un dato coerente con le previsioni di spesa stimate in ragione del 3,48 per cento sulla base degli stanziamenti delle risorse a regime (anno 2018) da destinare ai rinnovi contrattuali ed ai miglioramenti economici del restante personale non contrattualizzato per il triennio 2016-2018. La tavola 9 espone, in valore assoluto, l'andamento della spesa rispetto a quella dell'anno precedente evidenziando distintamente le quote della stessa riferite ai quattro "nuovi settori" di contrattazione, al personale in regime di diritto pubblico ed al cd. comparto autonomo.

TAVOLA 9

IL COSTO DEL LAVORO PUBBLICO - ANNI 2017-2018

(in milioni)

AGGREGATO O VOCE DI SPESA	2017				2018			
	4 Comparti (Centrale- Locale- Istruz/ric- Sanità)	Personale in regime di diritto pubblico	Comparto autonomo	TOTALE	4 Comparti (Centrale- Locale- Istruz/ric- Sanità)	Personale in regime di diritto pubblico	Comparto autonomo	TOTALE
1 Retribuzioni lorde lavoratori dipendenti	86.845,6	25.472,1	2.431,7	114.749,5	89.624,7	26.322,3	2.455,4	118.402,3
2 Oneri sociali a carico del datore di lavoro	26.212,7	6.678,1	825,7	33.716,5	27.294,6	7.044,8	823,7	35.163,2
3 Benessere del personale	115,9	39,2	33,6	188,8	113,2	41,1	36,0	190,4
4 Somme rimborsate alle amministrazioni per spese di personale	854,5	7,7	40,6	902,9	839,5	22,0	42,9	904,4
5 Rimborsi ricevuti dalle amministrazioni per spese di personale	-1.625,3	-73,8	-61,3	-1.760,5	-1.580,2	-91,0	-54,3	-1.725,5
6 Redditi da lavoro dipendente	112.403,6	32.123,4	3.270,3	147.797,2	116.291,8	33.339,3	3.303,8	152.934,9
7 Altri costi	7.619,0	2.357,0	119,4	10.095,4	7.878,6	2.678,8	119,9	10.677,3
8 Costo del lavoro dipendente	120.022,5	34.480,3	3.389,8	157.892,6	124.170,3	36.018,2	3.423,7	163.612,2
9 Oneri personale estraneo all'amministrazione e altre spese	1.959,5	24,3	272,5	2.256,3	1.974,4	43,2	249,1	2.267,7
Costo complessivo del personale dipendente ed estraneo all'amministrazione	121.982,0	34.504,7	3.662,2	160.148,9	126.144,7	36.061,4	3.672,9	165.879,0

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS-IGOP

La spesa per la sola voce retribuzioni lorde del personale con rapporto di lavoro stabile (tavola 10) è di poco superiore a 113 miliardi, al termine del 2018, in aumento del 3,1 per cento rispetto a quello registrato nel 2017. Interessante notare, poi, il diverso contributo alla dinamica complessiva offerto dai differenti settori in cui la tavola suddivide la spesa.

⁴⁸ Si tratta di una voce che nel conto annuale ricomprende le retribuzioni lorde, in denaro e in natura, gli oneri sociali a carico del datore di lavoro e del lavoratore e altre spese.

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

Con riferimento alle variazioni percentuali di spesa osservate nel comparto Funzioni centrali (+2,6 rispetto al 2017) il dato risulta in aumento nei Ministeri (+4,3), nell'Enac (+5,4) e negli Enti pubblici non economici (+1,9), in calo nel Cnel (-2,1) e nelle Agenzie fiscali (-1). Nel comparto Funzioni locali, la spesa è in aumento dell'1,4, abbastanza in linea con quanto accade nella Sanità (+1,7). Un consistente incremento percentuale della spesa si riscontra anche nel comparto Istruzione-ricerca (+5,4), particolarmente marcato nell'ASI (+14,8) e negli Enti di ricerca (+8,4); la crescita della spesa nella Scuola e negli Istituti di alta formazione artistico musicale si attesta al +5,4 per cento. Per il personale in regime di diritto pubblico, la spesa per retribuzioni lorde aumenta complessivamente del 2,9 per cento, nel comparto autonomo dell'1,2. Il disallineamento dei dati percentuali è ascrivibile alla combinazione delle differenti tempistiche dei rinnovi contrattuali, che solo tra la fine del 2019 e gli inizi del 2020 saranno tutti in pagamento, abbinata alle azioni specifiche sul reclutamento che hanno iniziato ad interessare nel 2018 solo alcuni settori. Le componenti accessorie - che comprendono, peraltro, voci fisse e continuative, come l'indennità di amministrazione o di ente - rappresentano circa il 23,2 per cento del trattamento complessivo. L'andamento di spesa per l'anno 2018 rispetto all'anno precedente di tale componente retributiva si presenta sostanzialmente stabile in considerazione del fatto che i rinnovi contrattuali recentemente sottoscritti hanno destinato la gran parte delle risorse disponibili alla rivalutazione delle componenti stipendiali giustificati, almeno in parte, dalle forti spinte rivendicative delle Organizzazioni sindacali dopo il lungo periodo di moratoria contrattuale iniziato a fine 2009 e durato complessivamente 6 anni.

TAVOLA 10

SPESA PER RETRIBUZIONI LORDE DEL PERSONALE

(in milioni)

Comparto	Amministrazione	Trattamento fisso		Trattamento accessorio		Retribuzione lorda	
		2017	2018	2017	2018	2017	2018
FUNZIONI CENTRALI	Ministeri	3.429,98	3.581,54	1.194,20	1.242,67	4.624,19	4.824,21
	Agenzie fiscali	1.195,87	1.228,83	686,18	634,67	1.882,05	1.863,50
	Enti pubblici non economici	1.090,20	1.145,84	739,70	718,89	1.829,89	1.864,73
	Enti art.70 - C.n.e.l.	1,67	1,66	1,16	1,11	2,83	2,77
	Enti art.70 - E.n.a.c.	28,55	29,34	15,80	17,40	44,35	46,75
	Totale	5.746,27	5.987,22	2.637,05	2.614,74	8.383,32	8.601,95
FUNZIONI LOCALI	Regioni ed autonomie locali	10.079,14	10.275,42	2.542,25	2.536,38	12.621,39	12.811,80
	Regioni a statuto speciale e province autonome	2.461,72	2.474,82	547,42	563,72	3.009,15	3.038,54
	Totale	12.540,87	12.750,24	3.089,67	3.100,10	15.630,54	15.850,34
ISTRUZIONE E RICERCA	Scuola	26.314,07	27.793,95	3.660,86	3.792,32	29.974,93	31.586,27
	Ist. form.ne art.co mus.le	276,81	293,20	33,39	33,64	310,20	326,84
	Università	1.170,53	1.206,75	260,85	265,39	1.431,38	1.472,14
	Enti di ricerca	752,32	818,87	148,60	157,56	900,92	976,43
	Enti art.70 - A.s.i.	7,63	9,08	5,09	5,52	12,72	14,60
Totale	28.521,37	30.121,86	4.108,79	4.254,42	32.630,15	34.376,28	
SANITA'	Servizio sanitario nazionale	18.819,81	19.271,84	6.965,70	6.949,99	25.785,52	26.221,83
	Totale	18.819,81	19.271,84	6.965,70	6.949,99	25.785,52	26.221,83
COMPARTO AUTONOMO O FUORI COMPARTO	Totale	1.806,61	1.836,09	451,27	449,17	2.257,89	2.285,25
PERSONALE IN REGIME DI DIRITTO PUBBLICO	Totale	16.058,13	16.837,21	9.046,86	8.995,89	25.104,99	25.833,10
TOTALE		83.493,06	86.804,46	26.299,34	26.364,29	109.792,40	113.168,75

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS-IGOP

L'ORGANIZZAZIONE E IL PERSONALE

5.3. La spesa per redditi da lavoro dipendente nel bilancio dello Stato

Nel Rendiconto generale dello Stato, la categoria I espone in termini di contabilità finanziaria⁴⁹ la spesa per redditi, riferibile al personale della Scuola e dei Ministeri, agli appartenenti al comparto Sicurezza-Difesa (Forze armate, forze di polizia e vigili del fuoco), e alle carriere prefettizia, diplomatica e penitenziaria, alla Magistratura⁵⁰. Tali categorie rappresentano circa il 56 per cento in termini numerici e il 53 in termini di spesa per retribuzioni, del personale pubblico nel suo complesso⁵¹.

I dati (tavola 11), disaggregati per sottocategorie economiche, evidenziano un aumento della spesa dell'amministrazione centrale (in termini di impegni lordi) dello 0,5 per cento, rispetto al 2018, confermando le previsioni del DEF. Tale dato generale, essendo riferito all'annualità 2019, sconta, in larga misura, gli effetti di *wage drift* collegati della contrattazione collettiva per il triennio 2016-2018.

TAVOLA 11

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

(in milioni)

Classificazione di II livello	Classificazione di III livello	Impegni lordi				
		2017	2018	2019	Var. % 2018/2017	Var. % 2019/2018
1 RETRIBUZIONI LORDE IN DENARO	1 Stipendi	51.901	53.789	53.512	3,64	-0,5
	2 Lavoro straordinario	1.309	1.316	1.438	0,50	9,3
	3 Fondo unico di amministrazione	1.571	1.677	1.701	6,78	1,4
	4 Incentivi per l'offerta formativa	18	16	16	-13,08	5,9
	5 Altri compensi al personale	3.085	2.391	2.562	-22,50	7,2
	6 Lavoro a tempo determinato	3.190	3.771	4.390	18,23	16,4
	Totale	61.074	62.960	63.621	3,1	1,0
2 RETRIBUZIONI IN NATURA	1 Buoni pasto	110	106	95	-3,49	-11,1
	2 Mense	326	325	341	-0,30	5,2
	3 Vestiario	71	59	39	-16,14	-33,3
	4 Altre	284	257	198	-9,38	-23,0
	Totale	791	748	674	-5,4	-9,9
3 CONTRIBUTI SOCIALI EFFETTIVI A CARICO DEL DATORE DI LAVORO	1 Contributi sociali effettivi a carico del datore di lavoro	28.519	29.614	29.526	3,84	-0,3
	Totale	28.519	29.614	29.526	3,8	-0,3
4 CONTRIBUTI SOCIALI FIGURATIVI A CARICO DEL DATORE DI LAVORO	1 Contributi sociali figurativi a carico del datore di lavoro	981	970	914	-1,15	-5,8
	Totale	981	970	914	-1,15	-5,8
TOTALE		91.365	94.291	94.734	3,2	0,5

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

⁴⁹ Proprio in quanto espressi in termini di contabilità finanziaria, i dati esposti nel bilancio dello Stato non coincidono con quelli rilevati in contabilità nazionale. L'ISTAT, inoltre, nelle rilevazioni relative al rendiconto di ciascun esercizio, utilizza dati provvisori contenuti in un preconsuntivo semplificato che vengono poi riclassificati per essere esposti secondo la metodologia prevista dal Sistema Europeo di contabilità. I dati riportati nel Rendiconto generale dello Stato differiscono anche da quelli rilevati nel Conto Annuale che prende in considerazione i pagamenti effettuati in ciascun esercizio quali risultanti dai cedolini mensili.

⁵⁰ In totale la cat. I nel 2019 è pari a 95,8 miliardi (impegni lordi).

⁵¹ Come evidenziato in precedenti relazioni, la progressiva estensione e messa a punto del sistema di pagamento delle retribuzioni tramite il cedolino unico ha portato ad una semplificazione nella struttura dei capitoli di bilancio nei diversi stati di previsione della spesa. Risulta, pertanto, omogenea in tutti gli stati di previsione la classificazione delle spese di personale, con una corrispondenza tra i capitoli, i piani gestionali e i diversi livelli in cui si articola la categoria I "Redditi da lavoro dipendente". A fronte di una semplificazione della gestione amministrativa e contabile, peraltro, la lettura del bilancio e del rendiconto non consentono di avere una immediata, chiara e dettagliata conoscenza della complessità della struttura retributiva e delle specificità che caratterizzano i trattamenti economici di singole categorie di dipendenti, informazioni indispensabili per attivare politiche di personale volte al riequilibrio e a un contenimento mirato della spesa. I dati di bilancio, ad esempio non sempre evidenziano in modo separato i compensi attribuiti alla dirigenza e l'incidenza sul totale della retribuzione di risultato.

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

L'analisi disaggregata della spesa di personale per i vari stati di previsione è riportata nella Tavola 12.

TAVOLA 12

REDDITI DA LAVORO DIPENDENTE NEI MINISTERI

(in milioni)

MINISTERI	Impegni lordi		
	2018	2019	% 2019/2018
Ministero dell'economia e delle finanze	16.409	16.787	2,3%
Ministero dello sviluppo economico	152	146	-3,9%
Ministero del lavoro e delle politiche sociali	44	44	-1,0%
Ministero della giustizia	5.567	5.591	0,4%
Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale	721	719	-0,3%
Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca	43.223	43.468	0,6%
Ministero dell'interno	8.687	8.708	0,2%
Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare	69	67	-2,2%
Ministero delle infrastrutture e dei trasporti	927	907	-2,1%
Ministero della difesa	17.552	17.413	-0,8%
Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali	85	82	-3,9%
Ministero per i beni e le attività culturali	680	645	-5,2%
Ministero della salute	174	156	-10,1%
Totale	94.291	94.734	0,5%

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Dalla tavola emerge una situazione sostanzialmente stabile in quasi tutti i Ministeri, salvo alcune eccezioni. In calo i redditi del Ministero della salute (-10,1 per cento), da ricondurre sia alle variazioni quantitative di personale con riguardo specifico al fenomeno delle cessazioni avvenute soprattutto negli uffici periferici. Per tale motivo, nel Piano della *performance* 2019-2021 il Ministero della salute ha evidenziato, mettendo a confronto il personale in servizio con la dotazione organica, di cui al dPCM del 22 gennaio 2013, “una netta carenza di personale che ha reso sempre più problematico l’assolvimento dei compiti istituzionali e che sarà parzialmente colmata con le assunzioni autorizzate dalla legge di bilancio 2019 per il prossimo triennio”.

In diminuzione anche la spesa per redditi del MIPAAF e del MIBACT (rispettivamente del 3,9 e del 5,2 per cento), legata ai processi di riordino cui sono stati sottoposti i due dicasteri nel corso del 2019. La stessa considerazione può essere fatta per il MISE, i cui redditi sono in calo del 3,9 per cento, anche per effetto del trasferimento al Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale delle funzioni in materia di definizione delle strategie della politica commerciale e promozionale con l’estero.

L’aumento dei redditi del MEF è, invece, legato all’incremento del trattamento accessorio, in particolare alla crescita del fondo unico di amministrazione nel 2019.

La Tavola 13 evidenzia, nel periodo 2015-2019, le variazioni del rapporto tra la spesa per redditi da lavoro dipendente (al lordo dell’IRAP) e il totale delle spese correnti (titolo I), in termini di impegni lordi.

Nel 2019 il predetto rapporto risulta pari al 18,1 per cento, in aumento rispetto al 2018, sebbene sia prevedibile che tale peggioramento avrà un effetto limitato nel tempo in vista degli impatti sulla spesa corrente connessi alle politiche di sostegno dovute all’emergenza sanitaria in atto.

I dati evidenziano, per alcuni degli anni esaminati, il contributo arrecato da politiche di personale restrittive al contenimento della spesa corrente, peraltro, in aumento in alcuni degli anni considerati, anche a causa delle politiche sociali attivate per fronteggiare i perduranti effetti della crisi economica.

L'ORGANIZZAZIONE E IL PERSONALE

TAVOLA 13

RAPPORTO TRA SPESA PER REDDITI DA LAVORO DIPENDENTE
+ IRAP E SPESA CORRENTE*(in miliardi)*

Esercizio	Spesa corrente (impegni lordi)	Variazioni annuali %	Spesa per redditi e IRAP (impegni lordi)	Variazioni annuali %	Rapporto spesa per redditi+IRAP e spesa corrente
2015	569,80	8,3	91,68	0,5	16,1
2016	549,65	-3,5	94,79	3,4	17,2
2017	548,89	-0,1	96,32	1,6	17,5
2018	561,99	2,4	99,48	3,3	17,7
2019	553,42	-1,5	99,92	0,4	18,1

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Significativo è anche il raffronto tra l'andamento della spesa per redditi da lavoro dipendente e quella per consumi intermedi (Tavola 14); tale ultima categoria di spesa è infatti indicativa dei costi sostenuti per l'acquisto dei mezzi strumentali all'esercizio delle funzioni amministrative che concorrono, insieme alla spesa di personale, al complessivo funzionamento della macchina statale.

Nel 2019 la riduzione della spesa per consumi intermedi fa registrare una proporzionale diminuzione del predetto rapporto rispetto al 2018 in ragione del valore sostanzialmente stabile dei redditi.

TAVOLA 14

RAPPORTO TRA SPESA PER CONSUMI INTERMEDI E SPESA PER REDDITI
DA LAVORO DIPENDENTE+IRAP*(in miliardi)*

Esercizio	Consumi intermedi (impegni lordi)	Spesa per redditi e IRAP (impegni lordi)	Rapporto consumi intermedi e spesa per redditi+IRAP
2015	12,87	91,68	14,0
2016	13,12	94,79	13,8
2017	13,37	96,32	13,9
2018	14,23	99,48	14,3
2019	12,53	99,92	12,5

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

5.4. Il riavvio della contrattazione collettiva

Nella relazione relativa al rendiconto 2016 la Corte auspicava che il riavvio della contrattazione collettiva, avrebbe dovuto rappresentare l'occasione per la ripresa di politiche mirate a recuperi di efficienza e produttività delle Pubbliche amministrazioni, sia pur tenendo conto del vincolo delle risorse complessive.

Il contenuto dei contratti relativi al personale dei comparti, sottoscritti nel corso del 2018, non appare del tutto in linea con le aspettative, come evidenziato nei rapporti di certificazione delle Sezioni riunite.

L'accordo relativo al comparto delle Funzioni centrali, che rappresenta il paradigma per il prosieguo della tornata negoziale, conferma il contenuto dell'Intesa sottoscritta in data 30

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

novembre 2016, tra il Governo e le parti sociali che prevedeva, previa implementazione delle risorse finanziarie⁵², incrementi economici medi non inferiori a 85 euro lordi mensili.

I predetti incrementi corrispondenti ad una percentuale del 3,48 per cento del monte salari sono stati attribuiti a decorrere dal mese di marzo a valere pressoché esclusivamente sullo stipendio tabellare.

Un modesto incremento del fondo per i trattamenti accessori è stato disposto esclusivamente in favore di quegli enti che, avendo una retribuzione complessiva più elevata, hanno beneficiato, per esigenze di allineamento dei trattamenti stipendiali tra i diversi settori, di una quota di risorse finalizzata alle componenti variabili della retribuzione.

Nel certificare positivamente la citata ipotesi di accordo⁵³, la Corte osservava che incrementi superiori all'andamento del tasso di inflazione e all'aumento del prodotto interno lordo avrebbero dovuto, quantomeno in parte essere rapportati all'introduzione di istituti retributivi incentivanti e premiali.

La stessa compatibilità economica dei costi della contrattazione collettiva rischiava altrimenti di divenire di non facile certificazione, in mancanza di predefiniti parametri di crescita retributiva.

Il successivo contratto collettivo per il comparto istruzione e ricerca conferma l'impianto sopradescritto prevedendo, inoltre, l'utilizzo di parte delle risorse messe a disposizione dall'articolo 1, commi 126-128 della legge n. 107 del 2015 (c.d. "Fondo per il merito") per garantire gli incrementi pattuiti.

Nel rapporto di certificazione⁵⁴ la Corte manifestava perplessità sulla decisione non in linea con i principi fissati dal d.lgs. n. 165 del 2001 di modificare l'originaria finalità di risorse, destinate espressamente per legge a finalità incentivanti e premiali, per il finanziamento di voci retributive a carattere fisso e continuativo, in favore indiscriminatamente di tutti gli interessati.

Analoghe considerazioni sono state svolte dalla Corte anche con riferimento alle ipotesi di accordo relative ai comparti delle funzioni locali e sanità⁵⁵, che presentano il medesimo impianto normativo.

Nell'anno 2019, è stato sottoscritto il contratto collettivo nazionale relativo all'Area Istruzione-ricerca⁵⁶ per il triennio 2016-2018 e quello relativo al personale della ricerca sanitaria⁵⁷, che rappresenta una sezione nell'ambito del contratto del comparto sanità.

Nel rapporto di certificazione dell'Area Istruzione-ricerca, la Corte auspicava uno specifico approfondimento sul sistema di valutazione della dirigenza scolastica, senza rimettere in discussione il sistema nazionale per la valutazione delle scuole - previsto dalla legge n. 107 del 2015 e delineato nel d.P.R. n. 80 del 2013 - nel cui ambito la legge di riforma affida la valutazione dell'attività dei dirigenti scolastici ad un nucleo istituito presso l'amministrazione scolastica regionale sulla base di un procedimento definito nelle direttive 36/2016 e 239/2017 e ai cui esiti ricollega l'attribuzione della indennità di risultato.

Riguardo il personale della ricerca sanitaria, il contratto ha previsto la definizione della disciplina giuridica ed economica di una specifica categoria di personale da inquadrare nella nuova sezione del comparto Sanità, attraverso la stabilizzazione dei precari o l'assunzione di nuovi ricercatori, nei limiti delle risorse stanziata dalla legge di bilancio per il 2018.

Nella delibera, la Corte sottolineava che le nuove assunzioni potranno avvenire solo nei limiti della programmazione della spesa degli IRCCS e degli IZS, della definizione del fabbisogno

⁵² L'art. 1, comma 679 della legge di bilancio per il 2018 ha ulteriormente integrato le risorse, in modo tale da assicurare incrementi retributivi pari, per il 2016, allo 0,36 per cento del "monte salari" 2015, all'1,09 per cento per il 2017 e al 3,48 per cento a regime. Le risorse complessivamente stanziata come esplicito nella relazione tecnica al disegno di legge di bilancio per il 2018, dovrebbero consentire un incremento a regime di 85 euro lordi mensili, calcolato prendendo a base la retribuzione media di tutto il personale pubblico interessato alla tornata contrattuale.

⁵³ Delib. n. 1 del 23 marzo 2018.

⁵⁴ Delib. n. 4 del 26 aprile 2018.

⁵⁵ Delib. n. 6 del 18 maggio 2018 e delib. n. 7 del 5 giugno 2018.

⁵⁶ Delib. n. 13 del 16 luglio 2019.

⁵⁷ Delib. n. 14 del 19 luglio 2019.

L'ORGANIZZAZIONE E IL PERSONALE

di professionalità e di quanto stabilito nel dPCM, previsto dall'art. 1, comma 425 della legge di bilancio 2018.

Con delibera n. 19 del 22 novembre 2019, la Corte dei conti ha certificato positivamente il contratto collettivo quadro di ripartizione dei distacchi e permessi tra le associazioni sindacali rappresentative nei comparti e nelle aree di contrattazione per il triennio 2019-2021. L'onere stimato complessivamente per tale accordo è risultato pari a 85,6 milioni (in leggera diminuzione rispetto al CCNQ del 4 dicembre 2017, in cui l'onere stimato era pari a 86,6 milioni), di cui 40,45 relativi ai distacchi, 40,27 ai permessi per l'espletamento del mandato e 4,94 ai permessi per la partecipazione alle riunioni di organismi direttivi statutari. Trattasi, naturalmente, di una stima teorica, in quanto le prerogative sindacali effettivamente fruite sono determinabili solo a consuntivo, sulla base delle scelte organizzative delle sigle sindacali. Nel rapporto di certificazione, la Corte ha espresso la volontà di esaminare la coerenza tra la stima dell'onere complessivo sopra richiamata e i dati concernenti l'effettiva fruizione delle prerogative sindacali, desumibili dalle relazioni governative.

Il contratto collettivo relativo alla dirigenza sanitaria per il triennio 2016-2018, certificato con delibera n. 1 del 3 gennaio 2020, predispone un nuovo sistema degli incarichi, volto a valorizzare la carriera dirigenziale, anche professionale, in considerazione della specialità di questa dirigenza, e un connesso sistema di verifica e valutazione. Il contratto realizza l'inserimento, nel trattamento fondamentale dei dirigenti medico-sanitari, dell'indennità di esclusività, il riconoscimento dell'anzianità di servizio maturata a tempo determinato, anche in presenza di interruzione del rapporto di lavoro e prevede, inoltre, una ridefinizione strutturale del sistema dei fondi riducendoli a tre e semplificandone le modalità di costituzione ed utilizzo.

Infine, la Corte ha certificato gli accordi collettivi nazionale per la disciplina dei rapporti con i medici convenzionati di medicina generale e con gli specialisti ambulatoriali⁵⁸, di competenza della SISAC (Struttura interregionale sanitari convenzionati)⁵⁹, rilevando che l'andamento in crescita delle ore prestate (specialmente dagli specialisti ambulatoriali) e del numero degli assistiti potrebbe ingenerare ulteriori oneri a carico delle regioni. Ciò rende necessario un attento monitoraggio dei costi effettivi derivanti dall'applicazione degli accordi.

Da ultimo, la Corte ha certificato positivamente il contratto collettivo nazionale relativo all'area dirigenziale delle Funzioni centrali. Nel rapporto di certificazione⁶⁰, la Corte rileva la necessità "di prestare adeguata attenzione, all'atto della definizione delle risorse dei fondi in sede di contrattazione integrativa, alla stima delle esigenze di attivare tali istituti⁶¹ da parte delle amministrazioni, al fine di predisporre le necessarie fonti di copertura. Gli organi di controllo delle amministrazioni, nelle rispettive attività, saranno chiamati a valutare la coerenza tra tali stime e le disponibilità finanziarie dei fondi".

La tornata contrattuale 2016-2018 deve essere ancora completata con la sottoscrizione dei contratti relativi all'Area delle Funzioni locali e alla Presidenza del Consiglio dei ministri (personale dirigente e non).

Risulta, infine, sottoscritta il 27 novembre 2019 l'Ipotesi di contratto collettivo nazionale di lavoro relativo al personale assunto con contratto indeterminato dal Ministero degli affari esteri nelle sedi diplomatiche e consolari e negli istituti di cultura all'estero, per il triennio 2016-2018⁶².

L'elencazione che precede pone in evidenza le maggiori criticità rilevate in fase di certificazione della quantificazione dei costi dei contratti collettivi nazionali i quali, tuttavia, si sono caratterizzati per una maggiore sistematicità e chiarezza degli istituti contrattuali rispetto al passato e hanno realizzato l'obiettivo di una maggiore convergenza tra le differenti discipline applicate in precedenza nei diversi settori dell'amministrazione pubblica. Resta aperta, sullo

⁵⁸ Rispettivamente, delib. n. 10 del 21 giugno 2018 e delib. n. 2 del 3 febbraio 2020.

⁵⁹ Istituita con la legge 27 dicembre 2002, n. 289 (art. 52, comma 27), è costituita da rappresentanti regionali nominati dalla Conferenza dei presidenti delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano.

⁶⁰ Delib. n. 4 del 26 marzo 2020.

⁶¹ Incentivi economici alla mobilità territoriale, pronta disponibilità, lavoro straordinario, turnazioni e attività prestate nel giorno di riposo settimanale o festivo.

⁶² Delib. 5 del 13 maggio 2020.

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

sfondo, la difficile tematica concernente la revisione degli ordinamenti professionali che non è stata affrontata nella tornata contrattuale 2016-2018 e che costituirà il banco di prova per valutare la capacità dell'autonomia collettiva di offrire strumenti efficaci per la migliore utilizzazione delle risorse umane, proiettata in una ottica di servizi celeri ed efficaci per il cittadino e per le imprese.

Da ultimo si rammenta che, come indicato al paragrafo 5.1, per il triennio 2019-2021, la legge di bilancio per il 2019 (art. 1 comma 436) aveva stanziato per la copertura dei contratti collettivi risorse per un incremento a regime pari all'1,95 per cento, sensibilmente inferiore a quello attuato con la precedente tornata contrattuale. L'art. 1, comma 127, della Legge di Bilancio per il 2020, ha stanziato ulteriori risorse, per un totale di 3,37 miliardi a regime, per consentire un incremento percentuale del 3,72 a regime (1,3 per il 2019 e 2,01 per il 2020).

5.5. Le persistenti criticità del pubblico impiego

I risultati di un raffronto effettuato dalla Ragioneria generale dello Stato all'interno del conto annuale per il 2018 fra i più importanti paesi europei (Francia, Gran Bretagna, Spagna e Germania), relativo all'andamento della spesa di personale, conferma che la spesa per redditi del personale della pubblica amministrazione in Italia si colloca su valori in linea con la media europea ed è generalmente più contenuta rispetto a quella evidenziata dai principali paesi dell'Unione. Ciò grazie all'attuazione di interventi prevalentemente strutturali quali il blocco della contrattazione e la limitazione al *turn over* di personale. Nel confronto europeo, solo la Spagna ha posto in essere misure altrettanto incisive sui redditi del personale pubblico.

È di tutta evidenza che a fronte dei positivi risultati ottenuti sul rallentamento della spesa complessiva emergono, sempre con maggiore intensità, le criticità che si collegano ai provvedimenti adottati ed in particolare modo quelle connesse al congelamento del ricambio generazionale. Il progressivo innalzamento dell'età media comporta molteplici effetti: *i)* il sensibile affievolimento delle spinte motivazionali del personale, sul piano generale; *ii)* la riduzione della propensione al cambiamento e della capacità di affrontare le sfide che il repentino avanzamento tecnologico degli ultimi anni impongono in tutti i campi dell'economia e della società, con un accento particolare nel settore dei servizi; *iii)* la divaricazione del *gap* conoscitivo e professionale tra le competenze teoriche acquisite nell'*iter* formativo dalle nuove generazioni, cui per troppo tempo è stato precluso l'accesso al pubblico impiego, e quelle più "statiche" possedute dal personale e che continuano a caratterizzare, oltreché condizionare, la gran parte delle attività poste in essere dalle Pubbliche amministrazioni.

Al riguardo, diviene ormai improcrastinabile la tempestiva conclusione delle procedure concorsuali per il ricambio del personale cessato dal servizio, anche in relazione all'allentamento dei vincoli temporali per il collocamento a riposo, in modo tale colmare alcune delle consistenti lacune che si sono determinate. In questa fase di riavvio delle assunzioni, nella quale occorre riconsiderare con attenzione gli effettivi fabbisogni di personale da parte di ciascuna delle Amministrazioni pubbliche, torna ancor più centrale il tema della valorizzazione delle elevate competenze professionali di cui si avverte un crescente bisogno. I prossimi programmi di reclutamento, uniti a politiche formative estremamente mirate, dovranno rappresentare l'appuntamento cui le Pubbliche amministrazioni non potranno assolutamente mancare per accrescere e consolidare quelle competenze tecniche, specialistiche e professionali imprescindibili per il supporto strategico e decisionale degli attuali sistemi di governance.

Un ulteriore profilo su cui appare necessario porre la dovuta attenzione riguarda i percorsi di formazione del personale. Le politiche di contenimento delle spese hanno inevitabilmente ridotto anche le risorse dedicate alla formazione e all'aggiornamento. La ripresa di attività formative, realizzate anche attraverso le più moderne ed arricchite piattaforme digitali, costituisce un investimento urgente che deve accompagnare una strategia organica di potenziamento delle risorse umane sotto il profilo della valorizzazione delle competenze e della professionalizzazione.

Alla prossima contrattazione collettiva, per il triennio 2019-2021, è affidato il delicato compito di mantenere salda la ripartizione dei compiti rispettivamente affidati alla legge ed al

L'ORGANIZZAZIONE E IL PERSONALE

contratto così come ridefinita dal recente intervento riformatore introdotto con il d.lgs. n. 75/2017 e da cui hanno preso le mosse i contratti nazionali stipulati per il triennio 2016-2018.

La Corte osserva con particolare attenzione il rispetto delle distinte fonti regolative degli spazi a ciascuna di esse assegnati, anche monitorando l'articolazione delle materie di confronto o di contrattazione integrativa nel sistema delle relazioni sindacali in sede di certificazione dei contratti collettivi nazionali di lavoro. La sovrapposizione di disposizioni contrattuali con disposizioni di legge ha rappresentato in passato e rischia di essere una delle cause delle incertezze e della farraginosità nei processi di gestione delle risorse umane all'interno delle Pubbliche amministrazioni. Analoga attenzione deve essere posta nell'analisi della contrattazione collettiva integrativa dove è ancora più importante evitare l'estensione degli spazi negoziali al di là di quanto sia consentito, poiché ad ogni "invasione di campo" ad opera della contrattazione integrativa corrisponde una compressione degli spazi che debbono essere preservati per consentire alla dirigenza di esercitare i poteri datoriali nella gestione e nell'organizzazione delle risorse umane su cui poggia il paradigma della privatizzazione e contrattualizzazione del rapporto di lavoro.

Una specifica attenzione deve essere dedicata al tema del lavoro a distanza⁶³, sperimentato in modo massivo "per necessità" negli ultimi mesi che, in prospettiva del suo consolidamento anche oltre la fase emergenziale, necessita di una regolamentazione più articolata sulle condizioni e sulle modalità di svolgimento della prestazione lavorativa "da remoto", anche tenendo conto quegli istituti contrattuali attualmente legati al tempo di lavoro ed alla sua articolazione cui sono correlati specifici compensi, indennità o altri benefici economici. Occorre inoltre valutare compiutamente l'adeguatezza dei sistemi informativi utilizzati dalle amministrazioni per supportare l'integrazione delle postazioni di lavoro da remoto con le applicazioni ed i procedimenti preordinati all'erogazione dei servizi all'utenza.

Sotto il profilo organizzativo, scaduti i termini per il completamento della riforma prevista dalla legge delega n. 124 del 2015, è stata emanata la legge n. 56 del 2019 "Interventi per la concretezza delle azioni delle pubbliche amministrazioni e la prevenzione dell'assenteismo", nonché due disegni di legge, uno (A.S. n. 1812), relativo al riordino degli organismi pubblici preposti all'attuazione delle misure di semplificazione, l'altro recante "Deleghe al Governo per il miglioramento della pubblica amministrazione" (A.S. n. 1122) che fissa, tra l'altro, i principi ed i criteri direttivi per la redazione di un testo unico della complessa normativa sull'impiego pubblico e nuove linee guida per la riforma della dirigenza. Per un esame approfondito di tali interventi, si rinvia al paragrafo 2.1.

⁶³ In proposito si richiama la delib. n. 7/2019 della Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato "Lo stato di attuazione del Piano per l'utilizzo del telelavoro nell'ambito delle amministrazioni statali".

PAGINA BIANCA

I CONTRATTI PUBBLICI DI LAVORI, SERVIZI E FORNITURE

I CONTRATTI PUBBLICI DI LAVORI, SERVIZI E FORNITURE

1. Considerazioni di sintesi
2. Il decreto legislativo n. 50 del 2016: problematiche e panoramica generale
3. Le più recenti modifiche normative
4. La Concessionaria Servizi Informativi Pubblici (CONSIP): l'andamento del mercato dei contratti pubblici nel 2019
5. L'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC): la vigilanza sui contratti pubblici e le ulteriori competenze secondo il d.lgs. 18 aprile 2016 n. 50

1. Considerazioni di sintesi

La materia dei contratti pubblici è attualmente disciplinata dal d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50, recante “Attuazione delle direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE sull’aggiudicazione dei contratti di concessione, sugli appalti pubblici e sulle procedure d’appalto degli enti erogatori nei settori dell’acqua, dell’energia, dei trasporti e dei servizi postali, nonché per il riordino della disciplina vigente in materia di contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture”, più comunemente denominato “Codice dei contratti pubblici”. Nel corso degli anni, il Codice è stato modificato più volte; peraltro, trattandosi di interventi effettuati con la tecnica della novellazione, può affermarsi che, nonostante le numerose modifiche, la materia sia tuttora regolata dal citato Codice dei contratti.

Il Codice del 2016, al momento della sua nascita, aveva rinviato, per la definizione della normativa sui contratti, alla successiva emanazione di altri atti di varia caratura normativa: linee guida (ministeriali e dell’ANAC) e svariati altri decreti ministeriali (tra gli altri, quattordici decreti del Ministro delle infrastrutture e trasporti, 15 atti dell’ANAC, sei dPCM e quindici decreti di altri Ministri), complessivamente destinati a sostituire il precedente regolamento (d.P.R. n. 207/2010).

Molti dei previsti strumenti attuativi del nuovo Codice non sono però stati emessi e due degli elementi di maggior novità - il sistema di qualificazione delle stazioni appaltanti, da un lato, e il sistema di *rating* di impresa, dall’altro - non sono risultati operativi. Tale mancata attuazione, peraltro, ha pesato sul perseguimento degli obiettivi più ambiziosi e condivisibili del Codice: migliorare la qualità del *public procurement* attraverso il potenziamento delle fasi di programmazione e progettazione, ampliare i margini di discrezionalità delle stazioni appaltanti, introdurre criteri di aggiudicazione articolati, anche tesi a promuovere valori ambientali, sociali e d’innovazione, favorendo l’implementazione di un processo di riorganizzazione delle stazioni appaltanti nella prospettiva della loro riduzione numerica e della contestuale loro maggior qualificazione, così da creare *buyer* pubblici professionalmente adeguati a utilizzare i nuovi e complessi strumenti del *public procurement*. Parimenti inattuato è il secondo elemento centrale del Codice, il c.d. sistema del *rating* di impresa, finalizzato, nell’ottica del legislatore, a migliorare

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

la fase dell'esecuzione dei contratti da parte degli operatori, attraverso incentivi di tipo reputazionale¹.

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

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

- a) giudice amministrativo per la fase di gara;
- b) giudice ordinario civile/arbitri per la fase di esecuzione;
- c) giudice contabile, competente sia nella fase di controllo sia con riferimento al giudizio di responsabilità dei soggetti pubblici che a vario titolo intervengono nella programmazione, progettazione, affidamento, esecuzione dei contratti;
- d) giudice ordinario penale, in ordine all'accertamento e alla repressione degli illeciti penali perpetrati in fase di affidamento e esecuzione (delitti contro la Pubblica amministrazione, infiltrazioni criminali nelle gare, turbative d'asta, frodi e reati ambientali nell'esecuzione contrattuale).

Ai suddetti problemi, devono aggiungersi quelli tipici del mercato: esistenza di oltre 39.784 stazioni appaltanti, limitata capacità tecnica di molte di esse, presenza di operatori economici poco rispettosi dell'etica professionale, complessità burocratica, possibilità di "cattura del controllore", con creazione di rapporti di forza non paritari tra i funzionari delle stazioni appaltanti e gli operatori economici, infiltrazioni criminali, pratiche corruttive.

La tavola che segue espone i dati delle stazioni appaltanti distinti in relazione agli osservatori regionali; il 49 per cento delle stazioni appaltanti non risulta classificato e la concentrazione più alta (15,9 per cento) di esse risiede nella sezione regionale centrale.

¹ Nella comunicazione "Migliorare il mercato unico: maggiori opportunità per i cittadini e per le imprese", COM(2015)550 del 28 ottobre 2015, la Commissione aveva affermato, soprattutto con riferimento agli appalti per l'affidamento dei grandi progetti per le infrastrutture, penalizzati da ritardi dovuti alla complessità e alla lunghezza delle procedure, che: "gli appalti sono spesso condotti senza le necessarie competenze o conoscenze tecniche o procedurali, in modo poco conforme alla normativa e con ripercussioni negative tanto per le imprese quanto per i contribuenti". Nella comunicazione "Appalti pubblici efficaci in Europa e per l'Europa", COM(2017)572 del 3 ottobre 2017, la Commissione sollecitava poi la professionalizzazione delle stazioni appaltanti e poneva l'attenzione sul fatto che: "le amministrazioni raramente acquistano insieme", "le possibilità di utilizzare appalti strategici sono ancora troppo poco utilizzate", "le procedure d'appalto sono ritenute troppo complesse e sono penalizzate da eccessivi oneri amministrativi", "la trasformazione digitale degli appalti pubblici è lenta". Gli obiettivi da raggiungere, secondo la Commissione, consistevano (e consistono ancora) nel garantire la più ampia diffusione degli appalti strategici; nella professionalizzazione degli acquisti pubblici a lungo termine; nel miglioramento dell'accesso ai mercati pubblici e dell'efficienza del contenzioso; nell'aumento della trasparenza, integrità e qualità dei dati, in modo da promuovere una trasformazione digitale degli appalti; nella cooperazione negli appalti mediante l'aggregazione degli acquisti e la creazione di piattaforme per la conoscenza e condivisione delle soluzioni e delle *best practices*. Nella raccomandazione sulla professionalizzazione degli appalti pubblici, C/2017/6654, oltre che sul favorire progetti e iniziative in partenariato con organizzazioni pubbliche e private, si insisteva ancora sull'elaborazione di programmi a lungo termine di professionalizzazione delle risorse umane (anche se, con riguardo a quest'ultimo profilo, potrebbero sorgere problemi di incompatibilità con la disciplina anticorruzione, che spinge, invece, verso una rotazione del personale, soprattutto di quello che si occupa di appalti pubblici).

I CONTRATTI PUBBLICI DI LAVORI, SERVIZI E FORNITURE

TAVOLA 1

Osservatorio Sezione regionale	Numero Stazioni appaltanti	% sul totale
Piemonte	1.367	3,4
Valle d'Aosta	125	0,3
Lombardia	2.310	5,8
Provincia autonoma di Trento	554	1,4
Veneto	987	2,5
Friuli Venezia-Giulia	378	1,0
Liguria	407	1,0
Emilia Romagna	780	2,0
Toscana	718	1,8
Umbria	177	0,4
Marche	384	1,0
Lazio	895	2,2
Abruzzo	442	1,1
Molise	211	0,5
Campania	1.034	2,6
Puglia	828	2,1
Basilicata	186	0,5
Sicilia	834	2,1
Calabria	551	1,4
Sardegna	481	1,2
Provincia autonoma di Bolzano	308	0,8
Centrale	6.331	15,9
Non classificato	19.496	49,0
Totale	39.784	100,0

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati ANAC

Il legislatore, consapevole del problema connesso all'estrema numerosità delle stazioni appaltanti, aveva introdotto, negli ultimi anni, una serie di importanti innovazioni normative che, se attuate in maniera efficace, avrebbero potuto comportare un nuovo assetto del sistema di *procurement* nella direzione di una maggiore efficienza e qualità della spesa, superando l'elevata frammentarietà delle iniziative di acquisto e le conseguenti criticità determinate dalle dimensioni limitate di molti acquirenti pubblici, aumentandone allo stesso tempo gli *skills*. Tra queste iniziative, l'istituzione dell'elenco dei soggetti aggregatori, previsto dall'art. 9, comma 1 del decreto-legge n. 66/2014 e confermato dall'attuale Codice, ricopre un ruolo cruciale per la razionalizzazione del sistema, essendo finalizzato a concentrare in un numero limitato di soggetti, in possesso di precisi requisiti organizzativi e di volumi di spesa, le funzioni di acquisto di determinate categorie di beni e servizi, ancora svolte da molteplici stazioni appaltanti, anche di piccolissime dimensioni. In generale, un sistema di qualificazione delle stazioni appaltanti dovrebbe condurre a migliorare l'efficienza, l'efficacia e la trasparenza del processo di acquisto. Peraltro, come precedentemente osservato, la mancata emanazione dei due degli elementi di maggior novità previsti dal Codice - il sistema di qualificazione delle stazioni appaltanti, con contestuale riduzione del loro numero, da un lato, e il sistema di *rating* di impresa, dall'altro - ha pesato sul perseguimento degli obiettivi più ambiziosi, nonché condivisibili, del Codice: migliorare sia la qualità del *public procurement* che la fase dell'esecuzione dei contratti da parte degli operatori, attraverso incentivi di tipo reputazionale.

2. Il decreto legislativo n. 50 del 2016: problematiche e panoramica generale

Il disegno codicistico originario prevedeva da un lato, gli istituti di derivazione comunitaria, dall'altro, quelli conseguenti all'attuazione della legge di delega.

Sotto il primo fronte, venivano in evidenza gli istituti previsti nelle Direttive cui è stata data attuazione: dettagliata disciplina delle centrali di committenza, anche ausiliarie e transfrontaliere; implementazione del dialogo competitivo e del partenariato per l'innovazione e delle

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

consultazioni preliminari di mercato; disciplina sistematica delle concessioni di servizi; ampio utilizzo dell'informatica, sia come forma di comunicazione e gestione di tutte le procedure (in prospettiva destinata a sostituire ogni altra forma di comunicazione), sia come veicolo della procedura (sistemi dinamici di acquisizione, aste elettroniche, cataloghi elettronici, procedure svolte attraverso piattaforme telematiche di negoziazione); disciplina del documento di gara unico europeo; disciplina dell'avvalimento nelle ampie potenzialità consentite dal diritto comunitario, salvo che per gli appalti relativi ai beni culturali; generalizzazione del criterio di aggiudicazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa (OEPV) e residualità del criterio del prezzo più basso; analitica e minuziosa disciplina dei contratti misti; valorizzazione dei criteri ambientali e sociali nell'aggiudicazione degli appalti; disciplina generale dei conflitti di interesse; recepimento delle disposizioni comunitarie sulla "risoluzione del contratto".

Sotto il secondo fronte, il Codice si caratterizzava per i seguenti elementi: la qualificazione delle stazioni appaltanti; l'obbligatorio ricorso alle centrali di committenza, in alternativa alla qualificazione, e in alcuni casi a prescindere dalla possibilità astratta di conseguire la qualificazione; l'istituzione presso l'ANAC dell'albo dei commissari di gara, cui attingere mediante sorteggio per i commissari di gara per gli appalti sopra soglia, laddove il criterio di aggiudicazione fosse quello dell'offerta economicamente più vantaggiosa (OEPV); la qualificazione degli operatori economici ancorata anche al *rating* di legalità, al *rating* di impresa, ai criteri reputazionali; la separazione tendenziale tra progettazione ed esecuzione; il dibattito pubblico; una disciplina generale del partenariato pubblico privato contrattuale; le regole per gli affidamenti *in house*; il divieto di affidare al contraente generale i compiti di responsabile unico del procedimento (R.U.P.) e direttore dei lavori; un regime di maggior rigore per le concessioni autostradali, e per gli obblighi di esternalizzazione in capo ai concessionari scelti senza gara; i controlli per gli appalti segreti; la disciplina per gli appalti della protezione civile; la disciplina dei contratti esclusi e sotto soglia improntata a principi di trasparenza; la disciplina degli strumenti precontenziosi e le regole processuali volte a ridurre il tasso di conflittualità nel settore.

Fin dall'emanazione del Codice, ampio dibattito è stato riservato alla definizione della natura giuridica e della collocazione nella gerarchia delle fonti del diritto dei provvedimenti (ministeriali e dell'ANAC) volti a dare attuazione alle disposizioni codicistiche. Anche in ragione della complessità delle questioni nascenti dall'inquadramento giuridico di tali atti, il Governo, con il successivo decreto-legge c.d. sblocca cantieri, ha operato una scelta diversa, riconducendo tutti i provvedimenti attuativi del Codice all'interno di un nuovo emanando regolamento di attuazione².

² Il decreto-legge 18 aprile 2019 n. 32 recante "Disposizioni urgenti per il rilancio del settore dei contratti pubblici, per l'accelerazione degli interventi infrastrutturali, di rigenerazione urbana e di ricostruzione a seguito di eventi sismici", cd. "sblocca-cantieri" ha previsto la sostituzione dei provvedimenti attuativi del Codice (linee guida e dei decreti ministeriali) con un unico Regolamento, ripristinando, così, il sistema delle fonti che si era ritenuto utile superare con il nuovo codice d.lgs. 18 aprile 2016 n. 50. L'ANAC ha evidenziato le criticità che potrebbero derivare da questo ennesimo intervento sul quadro normativo che regola il settore dei contratti pubblici in un documento pubblicato il 17 maggio 2019. Ad ogni modo, nel corso del 2019, l'ANAC non ha adottato nuove linee guida vincolanti, ferma restando, per espressa previsione dello stesso decreto sblocca-cantieri, l'operatività di quelle già emanate, nelle more dell'approvazione del Regolamento. Pertanto, proprio in ragione della vigenza delle linee guida vincolanti è stato approvato l'"Aggiornamento dei punti 1.5, 2.2, 2.3 e 5.2.6 lettera j) delle Linee guida n. 4", che si è reso necessario a seguito dell'entrata in vigore della legge 14 giugno n. 55 di conversione del decreto-legge n. 32/2019. Prima dell'entrata in vigore dello sblocca-cantieri, l'Autorità aveva portato a termine l'iter di approvazione di alcune nuove linee guida non vincolanti (Linee guida n. 13 recanti "La disciplina delle clausole sociali", approvate dal Consiglio dell'Autorità con delibera n. 114 del 13 febbraio 2019, le Linee Guida n. 14 recanti "Indicazioni sulle consultazioni preliminari di mercato", approvate dal Consiglio dell'Autorità con delibera n. 161 del 6 marzo 2019, nonché quello delle Linee Guida n. 15 recanti "Individuazione e gestione dei conflitti di interesse nelle procedure di affidamento di contratti pubblici", approvate con Delibera numero 114 del 13 febbraio 2019). Successiva all'entrata in vigore del decreto è, invece, l'approvazione dello schema di Linee guida recanti "Indicazioni in materia di affidamenti di servizi sociali", avvenuta con delibera dell'Autorità n. 494 del 5 giugno 2019. Lo schema di linee guida è stato predisposto ai sensi dell'articolo 213, comma 2, del codice dei contratti pubblici al fine di superare le criticità derivanti dal mancato coordinamento tra la disciplina del terzo settore e la normativa dei contratti pubblici. Il documento è stato inviato alla sezione consultiva per gli atti normativi del Consiglio di Stato, che si è pronunciato con parere 3235/2019 del 27 dicembre 2019, chiarendo l'attuale ambito di operatività della prerogativa ancora riconosciuta all'ANAC dall'articolo 213, comma 2, del d.lgs.

I CONTRATTI PUBBLICI DI LAVORI, SERVIZI E FORNITURE

3. Le più recenti modifiche normative

Nonostante la sua non lontana promulgazione, il d.lgs. 18 aprile 2016 n. 50 deve considerarsi un provvedimento in continuo mutamento: le critiche ricevute, soprattutto sotto il profilo della chiarezza espositiva, ne hanno accompagnato la nascita e causato numerosi e continui interventi di modifica, anche al fine di tentare di garantire la certezza dei rapporti giuridici e la chiarezza del tessuto normativo. Limitandoci agli interventi più recenti, occorre ricordare le modifiche introdotte nel 2018 con il decreto-legge c.d. “Semplificazioni” (d.l. 14 dicembre 2018, n. 135) e con la legge di bilancio (legge 30 dicembre 2018, n. 145) e nel 2019 con il decreto-legge 18 aprile 2019, n. 32, recante “Disposizioni urgenti per il rilancio del settore dei contratti pubblici, per l’accelerazione degli interventi infrastrutturali, di rigenerazione urbana e di ricostruzione a seguito di eventi sismici”, c.d. “sblocca-cantieri” e la successiva legge di conversione n. 55 del 14 luglio 2019 nonché talune disposizioni della legge di bilancio per il 2020 (legge 160 del 27 dicembre 2019) ed, infine, minimali innovazioni contenute nella decretazione d’urgenza connessa all’emergenza epidemiologica da Covid-19.

Con il primo provvedimento, si è proceduto ad una parziale modifica inerente i gravi illeciti professionali di cui all’art. 80, comma 5, lett. c) del d.lgs. 18 aprile 2016 n. 50 (chiarendo, cioè, il senso della norma relativa all’esclusione dell’operatore economico per gravi illeciti professionali – art. 80, comma 5, lettera c) del d.lgs. 18 aprile 2016 n. 50 - nel senso di richiedere che la stazione appaltante motivi specificamente l’eventuale esclusione dell’operatore per precedenti risoluzioni anticipate di contratti o condanne al risarcimento danni già subite dall’interessato con riferimento al tempo trascorso dalla violazione e in funzione della gravità della stessa, obbligandola, dunque, anche nel caso di appalti sotto la soglia comunitaria, a valutare nel dettaglio le caratteristiche e l’entità della violazione).

La legge di bilancio per il 2019, invece, ha previsto, tra l’altro:

18 aprile 2016 n. 50, per cui l’Autorità esercita funzioni di promozione dell’efficienza e della qualità dell’attività delle stazioni appaltanti “attraverso linee guida, bandi-tipo, capitolati-tipo, contratti-tipo ed altri strumenti di regolazione flessibile, comunque denominati”. Secondo il Consiglio di Stato, resta ferma la distinzione già effettuata dalla Commissione speciale per l’esame dello schema di decreto legislativo recante il nuovo codice dei contratti pubblici (parere n. 855 del 1° aprile 2016), che aveva individuato tre distinte specie di linee guida: 1) linee guida adottate con decreto del Ministro delle infrastrutture e trasporti, su proposta dell’ANAC, previo parere delle competenti Commissioni parlamentari; 2) linee guida adottate con delibera dell’ANAC a carattere vincolante erga omnes; 3) linee guida adottate dall’ANAC a carattere non vincolante, con valore di indirizzo e finalità di orientamento dei comportamenti di stazioni appaltanti ed operatori economici. Infatti, a seguito delle modifiche introdotte con lo sblocca-cantieri, la categoria delle linee guida vincolanti è stata significativamente ridimensionata, in vista dell’entrata in vigore del Regolamento a cui sarà, in particolare, affidata la disciplina delle seguenti materie: a) nomina, ruolo e compiti del responsabile del procedimento; b) progettazione di lavori, servizi e forniture, e verifica del progetto; c) sistema di qualificazione e requisiti degli esecutori di lavori e dei contraenti generali; d) procedure di affidamento e realizzazione dei contratti di lavori, servizi e forniture di importo inferiore alle soglie comunitarie; e) direzione dei lavori e dell’esecuzione; f) esecuzione dei contratti di lavori, servizi e forniture, contabilità, sospensioni e penali; g) collaudo e verifica di conformità; h) affidamento dei servizi attinenti all’architettura e all’ingegneria e relativi requisiti degli operatori economici; i) lavori riguardanti i beni culturali. Con l’entrata in vigore della fonte regolamentare, dunque, perderanno efficacia le linee guida riguardanti le predette materie o, comunque, incompatibili con le disposizioni del regolamento, ma quest’ultimo non disciplinerà la totalità delle norme del codice dei contratti pubblici che possono essere attuate o integrate dall’ANAC con linee guida vincolanti. Pertanto, secondo quanto chiarito dal Consiglio di Stato, non muta la formulazione dell’art. 80 comma 13 del d.lgs. 18 aprile 2016 n. 50 che rimette all’ANAC la precisazione dei mezzi di prova e delle specifiche carenze nell’esecuzione di un precedente contratto di appalto strumentali alla dimostrazione dei gravi illeciti professionali di cui al comma 5, lettera c), del medesimo articolo 80. Parimenti, inalterati restano i poteri dell’Autorità con riguardo sia alle procedure di affidamento in caso di fallimento dell’esecutore o di risoluzione del contratto di cui all’articolo 110, comma 6, del d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50 e quelli sul monitoraggio dell’Amministrazione aggiudicatrice sull’attività dell’operatore economico nei contratti di partenariato pubblico privato (articolo 181, comma 4, del d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50). In sintesi, il potere di adottare linee guida vincolanti resta fermo, sebbene limitato alle ipotesi in cui le norme del codice dei contratti pubblici espressamente facciano riferimento a tale intervento attuativo o integrativo dell’Autorità. Detti poteri si affiancano, alla facoltà dell’ANAC di indicare soluzioni interpretative o prassi applicative attraverso gli strumenti di regolazione delle linee guida non obbligatori ai sensi dell’articolo 213, comma 2, del d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50, nel settore degli appalti pubblici a cui deve aggiungersi quello delle concessioni.

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

- a) l'innalzamento, per gli acquisti di beni e servizi, della soglia da 1.000 a 5.000 euro per non incorrere nell'obbligo di ricorrere al MePA;
- b) l'innalzamento - per il solo anno 2019 - della soglia per l'affidamento diretto di lavori per importi pari o superiori a 40.000 euro ed inferiori a 150.000 euro, "previa consultazione di almeno 3 operatori economici", nonché l'innalzamento della soglia della procedura negoziata con almeno dieci operatori economici, per importi pari o superiori a 150.000 e inferiori a 350.000 euro.

A queste modifiche devono aggiungersi quelle recate da altri coevi interventi quali il "Decreto Sicurezza" (d.l. 4 ottobre 2018, n. 113, convertito, con modifiche, dalla legge 1° dicembre 2018, n. 132) che ha previsto una nuova fattispecie di procedura negoziata e il c.d. decreto Genova (d.l. 28 settembre 2018, n. 109) che ha introdotto - come modifica generale - un'ulteriore banca dati (l'archivio informatico nazionale delle opere pubbliche) per alcune tipologie di opere pubbliche.

Importanti modifiche al Codice sono intervenute con il decreto-legge n. 32 del 2019 e la relativa legge di conversione n. 55 del 14 giugno 2019.

Il testo del decreto-legge consta di 30 articoli, divisi in tre distinti Capi, di cui solo il Capo I detta disposizioni aventi rilievo nella materia dei contratti pubblici. La novità più rilevante, sotto il profilo sistematico, è la previsione dell'adozione di un regolamento unico di attuazione e di esecuzione, che ricomprenda anche tutti gli atti applicativi del Codice fino ad ora adottati. Come si è detto precedentemente, fin dalla sua nascita, il Codice del 2016 aveva rinviato, per la definizione della normativa sui contratti, alla successiva emanazione di altri atti di varia caratura normativa: linee guida e svariati altri decreti ministeriali. La mancata emanazione di numerosi di tali atti attuativi (alcuni relativi a punti qualificanti del complessivo disegno codicistico, quali il sistema di qualificazione delle stazioni appaltanti e il sistema di *rating* di impresa) nonché la questione della loro natura giuridica (con la conseguente incertezza circa la relativa collocazione nella gerarchia delle fonti del diritto), hanno militato a favore di un ritorno ad un più collaudato sistema di disciplina delle disposizioni attuative.

Negli anni, infatti, è emersa la difficoltà per l'operatore di confrontarsi con tale inedita forma di regolamentazione, inserita all'interno di un settore affollato da norme molteplici e disomogenee, che vede coinvolte fonti di rango costituzionale, comunitario, primario e secondario. Infatti, tra le maggiori criticità del settore dei contratti pubblici - da tempo denunciate dagli addetti ai lavori e dai responsabili dei procedimenti delle diverse Amministrazioni soggette al controllo della Corte dei conti - vi è la iperregolamentazione della materia. Del resto, il rischio di proliferazione delle fonti e di conseguente perdita di sistematicità ed organicità dell'ordinamento di settore era ben noto allo stesso Legislatore che, nell'indicare i principi della delega cui ha dato attuazione il d.lgs. 50 del 2016, vi includeva la "drastica riduzione" dello stock normativo (art. 1, comma 1, lett. d) della legge di delega). Infatti, la stratificazione e la frammentazione normativa, in una con il difetto di un congruo periodo di riflessione e decantazione normativa, comporta, in definitiva, il sovrapporsi di regimi transitori, il determinarsi di incertezza applicativa, l'aumento del contenzioso e dei costi amministrativi per le imprese, soprattutto piccole e medie.

In tal senso, deve valutarsi positivamente l'ipotesi del ritorno alla concentrazione in un unico testo regolamentare di tutte le disposizioni attuative del Codice, al fine di restituire chiarezza ed omogeneità di regole all'interprete ed all'operatore. Se, da un lato, infatti, i provvedimenti di *soft law* si caratterizzano per un maggior grado di flessibilità e di capacità di adattamento all'evoluzione delle fattispecie operative, dall'altro lato, rischiano di generare maggiore incertezza sia in termini di dettaglio delle regole, sia in merito alla relativa portata prescrittiva. È sempre più avvertita dalle Amministrazioni controllate dalla Corte l'esigenza di certezza e stabilità delle situazioni giuridiche in tale materia. Per tali motivi, ad un anno dalla conversione del decreto-legge, è da auspicare la tempestiva adozione del citato regolamento.

Con riferimento alle altre novità introdotte dal decreto-legge n. 32 del 2019 alla disciplina del Codice dei contratti, si segnalano:

I CONTRATTI PUBBLICI DI LAVORI, SERVIZI E FORNITURE

- a) per il subappalto, l'eliminazione dell'obbligo di indicare nell'offerta la terna di subappaltatori e l'innalzamento della soglia subappaltabile dal 30 per cento al 50 per cento;
- b) la possibilità di affidamento dei lavori di manutenzione sulla base del mero progetto definitivo;
- c) la possibilità dell'esame delle offerte prima della verifica dei requisiti di carattere generale e di quelli di idoneità e di capacità degli offerenti;
- d) l'eliminazione del rito c.d. super speciale (art. 104 del d.lgs. n. 50 del 2016 che integra l'art. 120 c.p.a. introducendo i commi 2-*bis* e 6-*bis*) per l'impugnazione delle ammissioni e delle esclusioni dalle gare;
- e) per i contratti sottosoglia (art. 36), l'affidamento diretto fino a quarantamila euro, da quarantamila a duecentomila euro l'affidamento di lavori previa consultazione, ove esistenti, di tre operatori economici, e da duecentomila a cinque milioni di euro l'affidamento mediante procedura aperta con il criterio del prezzo più basso, e solo previa motivazione con quello dell'offerta economicamente più vantaggiosa;
- f) l'abolizione del peso massimo del 30 per cento da attribuire al punteggio economico quando il criterio di selezione è quello dell'offerta economicamente più vantaggiosa;
- g) la modifica all'art. 97 ed in particolare al criterio di calcolo della c.d. "soglia di anomalia", che dovrebbe portare, così, all'esclusione delle offerte anomale;
- h) il reinserimento dell'incentivo del 2 per cento alla progettazione per i tecnici delle stazioni appaltanti;
- i) l'abolizione dell'albo dei direttori dei lavori e dei collaudatori per gli appalti pubblici di lavori aggiudicati con la formula del contraente generale;
- j) l'approvazione delle varianti al progetto definitivo approvato dal CIPE delle infrastrutture strategiche, che non superino il 50 per cento del valore del progetto approvato, da parte del solo soggetto esecutore;
- k) la possibilità da parte del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di nominare Commissari straordinari per gli interventi infrastrutturali ritenuti maggiormente rilevanti, che possono assumere la funzione di stazione appaltante e operare in deroga alle disposizioni vigenti in tema di contratti pubblici e potranno procedere ad effettuare occupazioni d'urgenza ed espropriazioni; l'approvazione di progetti da parte degli stessi, d'intesa con i Presidenti delle Regioni e delle Province autonome, sostituisce qualsiasi parere o autorizzazione, fatta eccezione per quelli relativi alla tutela di beni culturali e paesaggistici, per i quali il termine di conclusione del procedimento è fissato in misura comunque non superiore a sessanta giorni, decorso il quale vale il silenzio assenso.

Le nuove modalità di affidamento diretto per i contratti sottosoglia sembrano riconducibili all'esigenza di accelerare e semplificare l'affidamento delle commesse pubbliche di minor valore; tuttavia, in considerazione dell'elevato numero di affidamenti che rientrano nell'ambito di tale valore, occorre considerare il rischio di sottrarre al mercato una percentuale significativa, con conseguenti ripercussioni sulla tutela del principio della libera concorrenza.

Con riferimento alla modifica che concerne il subappalto (conseguente a una specifica lettera di messa in mora della Commissione europea per la mancata conformità alle direttive del 2014 in materia di contratti pubblici di diversi articoli del d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50, pervenuta al Governo italiano il 24 gennaio 2019³), ci si limita a rilevare che l'elevazione del tetto della

³ Una simile lettera risulta inviata anche ai Governi di altri 14 Stati membri (Bulgaria, Repubblica Ceca, Cipro, Croazia, Danimarca, Finlandia, Germania, Malta, Paesi Bassi, Polonia, Regno Unito, Romania, Svezia e Ungheria). Riguardo al codice degli appalti italiano, sono stati oggetto della costituzione in mora, in particolare:

1) l'articolo 35, comma 9, lettera a), e comma 10, lettera a), del Codice dei contratti pubblici, che prevedono che sia computato il valore complessivo stimato della totalità dei lotti qualora vi sia la possibilità di "appalti aggiudicati contemporaneamente per lotti separati", atteso che, per la Commissione: «aggiungendo la qualifica "contemporaneamente", la normativa italiana sembra aver ristretto l'applicabilità dell'obbligo di computare il valore complessivo stimato della totalità dei lotti», in violazione dell'art. 5, paragrafo 8, primo comma, e paragrafo 9, primo

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

comma, della direttiva 2014/24/UE, nonché dell'art. 16, paragrafo 8, primo comma, e paragrafo 9, primo comma, della direttiva 2014/25/UE;

2) l'articolo 80, comma 4, del Codice dei contratti pubblici, che prevede che un operatore economico è escluso dalla partecipazione ad una procedura d'appalto se ha commesso violazioni gravi, definitivamente accertate, degli obblighi relativi al pagamento di imposte, tasse o contributi previdenziali, secondo la legislazione italiana o quella dello Stato in cui è stabilito. Per la disposizione normativa, costituiscono violazioni definitivamente accertate quelle contenute in sentenze o atti amministrativi non più soggetti ad impugnazione. La Commissione europea ritiene che l'articolo 80, comma 4, del decreto legislativo 50/2016, in quanto "non consente di escludere un operatore economico che ha violato gli obblighi relativi al pagamento di imposte o contributi previdenziali qualora tale violazione - pur non essendo stata stabilita da una decisione giudiziaria o amministrativa avente effetto definitivo - possa essere comunque adeguatamente dimostrata dall'amministrazione aggiudicatrice o dall'ente aggiudicatore", violi l'art. 38, paragrafo 5, secondo comma, della direttiva 2014/23/UE, nonché l'art. 57, paragrafo 2, secondo comma, della direttiva 2014/24/UE;

3) l'articolo 80, comma 5, lettera c), del Codice dei contratti pubblici, nella versione vigente prima della suddetta modifica operata dal decreto-legge 14 dicembre 2018, n. 135: "giacché, nel caso di offerenti che abbiano contestato in giudizio la risoluzione anticipata di un precedente contratto di appalto o concessione, preclude alle stazioni appaltanti ogni valutazione circa l'affidabilità di tali offerenti sino a quando il giudizio non abbia confermato la risoluzione anticipata" in violazione dell'art. 57, paragrafo 4, lettera g), della direttiva 2014/24/UE, nonché dell'art. 38, paragrafo 7, lettera f), della direttiva 2014/23/UE;

4) l'articolo 105, commi 2 e 5, del d.lgs. 18 aprile 2016 n. 50, nella parte in cui fissa un limite obbligatorio all'importo del contratto di lavori, servizi e forniture che l'appaltatore può affidare a terzi, corrispondente al 30 per cento dell'importo complessivo del contratto, atteso che, per la Commissione, tale limitazione quantitativa, fissata in maniera del tutto astratta e prescindendo dal carattere essenziale o meno delle prestazioni e dalle reali capacità dei subappaltatori, non risulta compatibile con i principi fondamentali contenuti nelle direttive del 2014 e già in precedenza in quelle del 2004, nonché più volte messi in luce dalla giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea, che impongono di facilitare la partecipazione delle piccole e medie imprese agli appalti pubblici, anche mediante il subappalto. E ciò anche in considerazione dell'ampliamento dei poteri attribuiti alle amministrazioni aggiudicatrici nei confronti dei subappaltatori effettuato dalle direttive del 2014, che rende ancor più difficile ritenere ammissibile una restrizione quantitativa del subappalto fissata in maniera astratta. La norma si pone, dunque, in violazione dell'art. 63, paragrafi 1, secondo comma, e 2, e dell'art. 71, della direttiva 2014/24/UE, nonché dell'art. 79, paragrafi 1, secondo comma, e 3, e dell'art. 88, della direttiva 2014/25/UE, nonché dell'art. 38, paragrafo 2, e dell'art. 42, della direttiva 2014/23/UE;

5) l'articolo 105, comma 6, del d.lgs. 18 aprile 2016 n. 50, nella parte in cui impone l'obbligo di indicazione in sede di offerta della terna dei subappaltatori anche quando non intendono far ricorso ad alcun subappaltatore o anche quando ne occorrono meno, in violazione dell'art. 18, paragrafo 1, e 71, della direttiva 2014/24/UE;

6) l'articolo 105, comma 19, del d.lgs. 18 aprile 2016 n. 50, nella parte in cui impone il divieto generale per i subappaltatori di fare a loro volta ricorso ad altri subappaltatori (il cosiddetto subappalto a cascata), in violazione dell'art. 18, paragrafo 1, e 71, paragrafo 5, quinto comma, della direttiva 2014/24/UE, dell'art. 36, paragrafo 1, e 88, paragrafo 5, quinto comma, della direttiva 2014/25/UE, nonché dell'art. 3, paragrafo 1, e 42, paragrafo 3, quarto comma, della direttiva 2014/23/UE;

7) l'articolo 89, comma 6, del d.lgs. 18 aprile 2016 n. 50, nella parte in cui impone il divieto per il soggetto delle cui capacità l'operatore intende avvalersi di affidarsi a sua volta alle capacità di un altro soggetto (il cosiddetto avvalimento a cascata), in violazione dell'art. 38, paragrafo 2, della direttiva 2014/23/UE, dell'art. 63, paragrafo 1, della direttiva 2014/24/UE, nonché dell'art. 79, paragrafi 1 e 2, della direttiva 2014/25/UE;

8) l'articolo 89, comma 7, per il quale: "In relazione a ciascuna gara non è consentito, a pena di esclusione, che della stessa impresa ausiliaria si avvalga più di un concorrente, ovvero che partecipino sia l'impresa ausiliaria che quella che si avvale dei requisiti" e 105, comma 4, lettera a), del Codice degli appalti, che dispone: "I soggetti affidatari dei contratti di cui al presente codice possono affidare in subappalto le opere o i lavori, i servizi o le forniture compresi nel contratto, previa autorizzazione della stazione appaltante purché: a) l'affidatario del subappalto non abbia partecipato alla procedura per l'affidamento dell'appalto", in violazione dell'art. 3, paragrafo 1, della direttiva 2014/23/UE, dell'art. 18, paragrafo 1, della direttiva 2014/24/UE, nonché dell'art. 36, paragrafo 1, della direttiva 2014/25/UE, per le cui prescrizioni le amministrazioni aggiudicatrici devono agire in modo proporzionato;

9) l'articolo 89, comma 11, del d.lgs. 18 aprile 2016 n. 50 per il quale: "Non è ammesso l'avvalimento qualora nell'oggetto dell'appalto o della concessione di lavori rientrino opere per le quali sono necessari lavori o componenti di notevole contenuto tecnologico o di rilevante complessità tecnica, quali strutture, impianti e opere speciali. E' considerato rilevante, ai fini della sussistenza dei presupposti di cui al primo periodo, che il valore dell'opera superi il dieci per cento dell'importo totale dei lavori...", in violazione dell'art. 63, paragrafi 1 e 2, della direttiva 2014/24/UE, dell'art. 79, paragrafi 2 e 3, della direttiva 2014/25/UE, nonché dell'art. 3, paragrafo 1, della direttiva 2014/23/UE, dell'art. 18, paragrafo 1, della direttiva 2014/24/UE, nonché dell'art. 36, paragrafo 1, della direttiva 2014/25/UE, per la violazione del principio di proporzionalità;

10) l'articolo 97, comma 8, del d.lgs. 18 aprile 2016 n. 50, per il quale: "Per lavori, servizi e forniture, quando il criterio di aggiudicazione è quello del prezzo più basso e comunque per importi inferiori alle soglie di cui all'articolo 35, la stazione appaltante può prevedere nel bando l'esclusione automatica dalla gara delle offerte che presentano una percentuale di ribasso pari o superiore alla soglia di anomalia individuata ai sensi del comma 2. In tal caso non si

I CONTRATTI PUBBLICI DI LAVORI, SERVIZI E FORNITURE

soglia dal 30 al 50 per cento, potrebbe non essere sufficiente a superare le perplessità sollevate dalla Commissione, restando, comunque, la previsione stessa di un limite al subappalto questione oggetto dei relativi rilievi. Senza dubbio la problematica è delicata, perché concerne il difficile bilanciamento tra il mantenimento di una disciplina più restrittiva del subappalto, in difesa dai pericoli di influenza della criminalità organizzata, e il suo ampliamento per avvicinarla ai principi vigenti in Europa, a tutela della piena libera concorrenza nel settore, soprattutto per le piccole e medie imprese. Deve osservarsi, in ogni caso, che nel nostro ordinamento esiste una normativa antimafia e anticorruzione molto ben strutturata e capace, almeno potenzialmente, di porre un argine al dilagare di fenomeni patologici anche in situazioni di ampliamento dell'attuale disciplina del subappalto.

La facoltà dell'esame delle offerte prima della verifica dei requisiti di carattere generale e di quelli di idoneità e di capacità degli offerenti⁴ tende a semplificare la fase della gara che va fino all'aggiudicazione della commessa pubblica, ed evitare, dunque, i problemi connessi alla verifica dei requisiti di partecipazione per tutti i concorrenti. La verifica viene, infatti, limitata all'aggiudicatario e, a campione, anche agli altri partecipanti, secondo le modalità indicate nei documenti di gara.

Al fine di velocizzare le procedure, sono state introdotte modifiche al criterio di aggiudicazione per gli appalti sottosoglia: è stata, infatti, eliminata la propensione per quello dell'offerta economicamente più vantaggiosa e restituita maggiore rilevanza a quella del massimo ribasso, che non comporta valutazioni discrezionali legate alla tecnicità dell'offerta. Parimenti, è stato eliminato il limite del 30 per cento al valore del punteggio economico nelle ipotesi di aggiudicazione con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa. Tali modifiche, pur nel condivisibile intento di semplificazione, presentano possibili rischi connessi sia alla diminuzione di qualità del prodotto, che non viene più premiata adeguatamente (essendo sufficiente che lo stesso risponda alle minime specifiche tecniche previste dalla legge di gara), sia alla possibile strumentalizzazione della procedura concorsuale.

La semplificazione della fase progettuale per le ipotesi di manutenzioni viene incontro all'esigenza di reintrodurre l'appalto integrato per incrementare gli investimenti pubblici, consentendo alle Amministrazioni pubbliche di affidare la progettazione esecutiva e l'esecuzione dei lavori sulla base di un progetto definitivo in precedenza elaborato, che contenga gli elementi essenziali dell'opera e che risulti già fornito dei pareri ed autorizzazioni richiesti.

Con la modifica all'art. 216 del Codice, è stata introdotta la possibilità che il soggetto aggiudicatario realizzi autonomamente una o più varianti al progetto definitivo delle infrastrutture strategiche, già approvato dal CIPE, purché le stesse non superino il 50 per cento del valore del progetto approvato. In tal modo, la variante (spesso di rilevante valore economico) viene realizzata senza un'ulteriore valutazione da parte del CIPE (nonché senza il relativo controllo preventivo della Corte dei conti), nella totale autonomia del soggetto aggiudicatario; dalla lettura della norma, inoltre, non si evince se il limite di valore indicato (50 per cento del valore del progetto approvato) si riferisca alla singola variante ovvero alla somma delle stesse.

Ulteriori novità sono intervenute con la conversione del decreto-legge per opera della legge n. 55 del 14 giugno 2019.

applicano i commi 4, 5 e 6. Comunque la facoltà di esclusione automatica non è esercitabile quando il numero delle offerte ammesse è inferiore a dieci", in violazione dell'art. 69, paragrafi 1 e 3, della direttiva 2014/24/UE, dell'art. 84, paragrafi 1 e 3, della direttiva 2014/25/UE, sia perché la norma si applica a prescindere dal fatto che l'appalto presenti o meno un interesse transfrontaliero certo, sia perché la soglia di dieci offerte non sembra essere sufficientemente elevata, con riferimento, in particolare, alle grandi Amministrazioni aggiudicatrici, alle quali pure si applica.

⁴ L'introduzione di tale modifica è stata resa possibile in attuazione dell'art. 56, comma 2, della direttiva 2014/24/UE (che così dispone: "Nelle procedure aperte, le Amministrazioni aggiudicatrici possono decidere di esaminare le offerte prima di verificare l'assenza di motivi di esclusione e il rispetto dei criteri di selezione ai sensi degli articoli da 57 a 64. Se si avvalgono di tale possibilità, le Amministrazioni aggiudicatrici garantiscono che la verifica dell'assenza di motivi di esclusione e del rispetto dei criteri di selezione sia effettuata in maniera imparziale e trasparente, in modo che nessun appalto sia aggiudicato ad un offerente che avrebbe dovuto essere escluso a norma dell'articolo 57 o che non soddisfa i criteri di selezione stabiliti dall'Amministrazione aggiudicatrice").

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

La maggiore novità portata dalla legge di conversione è costituita dalla sospensione a titolo sperimentale e fino al 31 dicembre 2020 di diverse disposizioni codicistiche; in particolare, la sospensione riguarda:

- a) l'obbligo per i comuni non capoluogo di provincia di centralizzare le procedure secondo una delle procedure indicate (art. 37, comma 4, del Codice);
- b) il divieto dell'appalto integrato (art. 59, comma 1, quarto periodo, del Codice);
- c) l'obbligo di scegliere i commissari tra gli esperti iscritti all'albo istituito presso l'ANAC di cui all'art. 78, del Codice, fermo restando l'obbligo di individuare i commissari secondo regole di competenza e trasparenza, preventivamente individuate da ciascuna stazione appaltante (art. 77, comma 3, del Codice).

Accanto alla sospensione di talune misure, vi è l'introduzione, anch'essa temporanea e fino al 31 dicembre 2020, di alcune norme sperimentali, che prevedono:

- a) la possibilità offerta agli enti aggiudicatori nei settori ordinari di decidere di esaminare le offerte prima della verifica dell'idoneità degli offerenti (norma prevista dall'art. 133, comma 8 del Codice dei contratti per i settori speciali ed estesa ai settori ordinari);
- b) la possibilità di affidare i lavori di manutenzione ordinaria e straordinaria, ad esclusione degli interventi di manutenzione straordinaria che prevedono il rinnovo o la sostituzione di parti strutturali delle opere o di impianti, sulla base del progetto definitivo costituito almeno da una relazione generale, dall'elenco dei prezzi unitari delle lavorazioni previste, dal computo metrico-estimativo, dal piano di sicurezza e di coordinamento con l'individuazione analitica dei costi della sicurezza da non assoggettare a ribasso. Viene previsto che l'esecuzione dei predetti lavori possa prescindere dall'avvenuta redazione e approvazione del progetto esecutivo;
- c) l'aumento della soglia da 50 a 75 milioni di euro dei limiti di importo previsti per l'espressione del parere obbligatorio del Consiglio superiore dei lavori pubblici, anche ai fini dell'eventuale esercizio delle competenze alternative e dei casi di particolare rilevanza e complessità. Per importi inferiori a 75 milioni di euro il parere è espresso dai comitati tecnici amministrativi presso i provveditorati interregionali per le opere pubbliche;
- d) la riduzione a 45 giorni dalla trasmissione del progetto per l'espressione del parere del Consiglio superiore dei lavori pubblici;
- e) la possibilità che anche gli aspetti progettuali che sono stati oggetto di verifica ai sensi dell'art. 25 del Codice dei contratti possano essere oggetto di riserva, con conseguente estensione dell'ambito di applicazione dell'accordo bonario di cui all'art. 205 del Codice.

La legge di conversione ha, inoltre, confermato le modifiche alla disciplina prevista per il subappalto con l'aumento della soglia ad un massimo del 40 per cento dell'importo complessivo del contratto di lavori, servizi o forniture, e la sospensione dell'obbligo di indicare la terna di subappaltatori in sede di offerta.

Importanti modifiche sono state apportate all'art. 36 del Codice, in tema di affidamento dei contratti sottosoglia, prevedendo:

- a) per contratti di importo inferiore a 40 mila euro, l'affidamento diretto, anche senza previa consultazione di due o più operatori economici ovvero, in caso di contratti di lavori, la possibilità di eseguirli in amministrazione diretta;
- b) per i contratti di importo compreso tra 40 mila e 150 mila euro, l'affidamento diretto previa consultazione di tre preventivi, ove esistenti, per i lavori e di almeno cinque operatori economici individuati sulla base di indagini di mercato o tramite elenchi di operatori economici, nel rispetto di un criterio di rotazione degli inviti, per i contratti di servizi e forniture;
- c) per i contratti di importo compreso tra 150 mila e 350 mila euro, la procedura negoziata previa consultazione, ove esistenti, di almeno dieci operatori economici, nel rispetto di un criterio di rotazione degli inviti, individuati sulla base di indagini di mercato o tramite elenchi di operatori economici;
- d) per i contratti di importo compreso tra 350 mila e un milione di euro, la procedura negoziata previa consultazione, ove esistenti, di almeno quindici operatori economici, nel rispetto di un

I CONTRATTI PUBBLICI DI LAVORI, SERVIZI E FORNITURE

criterio di rotazione degli inviti, individuati sulla base di indagini di mercato o tramite elenchi di operatori economici;

- e) per i contratti di importo superiore a un milione di euro e fino alle soglie di cui all'art. 35, la procedura aperta.

La legge di conversione ha previsto, inoltre, che i requisiti minimi per lo svolgimento della progettazione oggetto del contratto siano indicati nei documenti di gara; detti requisiti devono essere posseduti dalle imprese attestatae per prestazioni di sola costruzione attraverso un progettista raggruppato o indicato in sede di offerta, in grado di dimostrarli; le imprese attestatae per prestazioni di progettazione e costruzione documentano i requisiti per lo svolgimento della progettazione esecutiva laddove i predetti requisiti non siano dimostrati dal proprio staff di progettazione. Nei casi in cui l'operatore economico si avvalga di uno o più soggetti qualificati alla realizzazione del progetto, la stazione appaltante indica nei documenti di gara le modalità per la corresponsione diretta al progettista della quota del compenso corrispondente agli oneri di progettazione indicati espressamente in sede di offerta, al netto del ribasso d'asta, previa approvazione del progetto e previa presentazione dei relativi documenti fiscali del progettista indicato o raggruppato.

Ulteriori innovazioni sono state introdotte con la legge di bilancio per il 2020.

L'art. 1, comma 78, prevede la disapplicazione delle norme del Codice negli appalti e concessioni di servizi concernenti lavori, servizi e forniture affidati entro le loro attività istituzionali dai Corpi dei Vigili del fuoco volontari e loro unioni nelle Province autonome di Trento e di Bolzano e nella Regione Valle d'Aosta. L'art. 1, comma 259 prevede che, al fine di accelerare gli interventi di progettazione, per il periodo 2020-2023, i relativi incarichi di progettazione e connessi di cui all'articolo 157 del Codice siano affidati secondo le procedure di affidamento diretto previste per i contratti di valore inferiore alle soglie comunitarie previste per le forniture e i servizi. I pareri, i visti, e i nulla osta relativi agli interventi di edilizia scolastica sono resi dalle Amministrazioni competenti entro trenta giorni dalla richiesta, anche tramite conferenza di servizi, e, decorso inutilmente tale termine, si intendono acquisiti con esito positivo (art. 1, comma 260).

I commi 581-587 dell'articolo 1 mirano ad estendere l'utilizzo da parte delle pubbliche amministrazioni di strumenti centralizzati di acquisto e di negoziazione. Il comma 581 inserisce alcune tipologie di autoveicoli tra le categorie merceologiche per il cui approvvigionamento le Amministrazioni pubbliche e le società pubbliche devono utilizzare le convenzioni o gli accordi quadro messi a disposizione da Consip S.p.A. e dalle centrali di committenza regionali di riferimento, oppure esperire proprie autonome procedure nel rispetto della normativa vigente, utilizzando i sistemi telematici di negoziazione messi a disposizione dai medesimi soggetti. Il comma 582 è volto a consentire l'utilizzo degli strumenti di acquisto e negoziazione centralizzati di Consip anche con riferimento ai lavori pubblici. Il comma 583 obbliga le Amministrazioni statali centrali e periferiche - ivi compresi gli istituti e le scuole di ogni ordine e grado, le istituzioni educative e le istituzioni universitarie nonché gli Enti nazionali di previdenza e assistenza sociale pubblici e le Agenzie fiscali - ad approvvigionarsi attraverso gli accordi quadro stipulati da Consip oppure mediante il sistema dinamico di acquisizione dalla stessa realizzato e gestito. Il comma 584 reca una novella di coordinamento alla disciplina inerente le tipologie di beni e servizi non oggetto di convenzioni Consip. Il comma 585 stabilisce che le convenzioni Consip per l'approvvigionamento di beni e servizi possono essere stipulate per specifiche categorie di Amministrazioni oppure per specifici ambiti territoriali. Ai sensi del comma 586, le convenzioni e gli accordi quadro possono essere stipulati in sede di aggiudicazione di appalti specifici basati sul sistema dinamico di acquisizione. Si applica, in tali casi, la vigente disciplina sui termini dilatori riferiti alla stipula del contratto. Con il comma 587 l'utilizzo degli strumenti di acquisto e di negoziazione di Consip viene esteso alle procedure di aggiudicazione di contratti di concessione di servizi.

Da ultimo, la legge 24 aprile 2020, n. 27 recante *“Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, recante misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza*

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

epidemiologica da Covid-19. Proroga dei termini per l'adozione di decreti legislativi" ha apportato diverse modifiche alla normativa in tema di contratti; in particolare, si segnalano le seguenti:

a) con l'articolo 91, comma 2, del d.l. 18 del 2020, l'articolo 35, comma 18, secondo periodo, del Codice dei contratti viene così modificato: "L'erogazione dell'anticipazione, consentita anche nel caso di consegna in via d'urgenza, ai sensi dell'articolo 32, comma 8, del presente codice, è subordinata alla costituzione di garanzia fidejussoria bancaria o assicurativa di importo pari all'anticipazione maggiorato del tasso di interesse legale applicato al periodo necessario al recupero dell'anticipazione stessa secondo il cronoprogramma della prestazione."; in tal modo, sarà possibile erogare l'anticipazione anche nel caso di lavori di somma urgenza;

b) l'articolo 72, comma 2, lettera a) del d.l. 18 del 2020, precisa che, sino al 31 dicembre 2020, "i contratti di forniture, lavori e servizi possono essere aggiudicati con la procedura di cui all'articolo 63, comma 6, del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50" e, conseguentemente per gli interventi di cui al comma 1 dell'articolo 72 può essere utilizzata la procedura negoziata senza previa pubblicizzazione di un bando di gara;

c) l'articolo 75, comma 1 del d.l. 18 del 2020, precisa che le Amministrazioni "sono autorizzate, sino al 31 dicembre 2020, ad acquistare beni e servizi informatici, preferibilmente basati sul modello *cloud SaaS (software as a service)*, nonché servizi di connettività, mediante procedura negoziata senza previa pubblicazione di un bando di gara ai sensi dell'articolo 63, comma 2, lett. c), del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, selezionando l'affidatario tra almeno quattro operatori economici, di cui almeno una «start-up innovativa» o una «piccola e media impresa innovativa»"; in tal modo, potrà essere utilizzata la procedura negoziata senza previa pubblicizzazione di un bando di gara;

d) l'articolo 86, comma 2 del d.l. 18 del 2020 precisa che "In considerazione della situazione emergenziale e al fine di consentire l'adeguata tempestività degli interventi di cui al comma precedente, fino al 31 dicembre 2020 è autorizzata l'esecuzione dei lavori di somma urgenza con le procedure di cui all'articolo 163 del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, anche in deroga ai limiti di spesa ivi previsti, fatto salvo il limite della soglia europea, e ai termini di presentazione della perizia giustificativa dei lavori". Conseguentemente, per ripristinare la piena funzionalità e garantire le condizioni di sicurezza degli istituti penitenziari danneggiati nel corso delle proteste dei detenuti anche in relazione alle notizie sulla diffusione epidemiologica a livello nazionale del Covid-19, la realizzazione di interventi urgenti di ristrutturazione e di rifunzionalizzazione delle strutture e degli impianti danneggiati, nonché l'attuazione delle misure di prevenzione previste dai relativi protocolli, potrà essere utilizzata, così come disposto dall'articolo 163, comma 1 del Codice dei contratti disponendo, contemporaneamente alla redazione del verbale, in cui sono indicati i motivi dello stato di urgenza, le cause che lo hanno provocato e i lavori necessari per rimuoverlo, la immediata esecuzione dei lavori, anche al di fuori del limite di 200 mila euro (come disposto al comma 8 dello stesso articolo 163) o di quanto indispensabile per rimuovere lo stato di pregiudizio alla pubblica e privata incolumità;

e) l'articolo 99, comma 3 del d.l. 18 del 2020 prevede che "Nella vigenza dello stato di emergenza deliberato dal Consiglio dei ministri in data 31 gennaio 2020 e, in ogni caso sino al 31 luglio 2020, l'acquisizione di forniture e servizi da parte delle aziende, agenzie e degli enti del Servizio sanitario nazionale da utilizzare nelle attività di contrasto dell'emergenza Covid-19, qualora sia finanziata in via esclusiva tramite donazioni di persone fisiche o giuridiche private, ai sensi dell'art. 793 c.c., avviene mediante affidamento diretto, senza previa consultazione di due o più operatori economici, per importi non superiori alle soglie di cui all'articolo 35 del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, a condizione che l'affidamento sia conforme al motivo delle liberalità.";

f) l'articolo 120, comma 3, comma 3 del d.l. 18 del 2020 prevede che "Le istituzioni scolastiche acquistano le piattaforme e i dispositivi di cui al comma 1, lettere a) e b), mediante ricorso agli strumenti di cui all'articolo 1, commi 449 e 450, della legge 27 dicembre 2006, n. 296. Qualora non sia possibile ricorrere ai predetti strumenti, le istituzioni scolastiche provvedono all'acquisto delle piattaforme e dei dispositivi di cui al comma 1, lettere a) e b), anche in deroga

I CONTRATTI PUBBLICI DI LAVORI, SERVIZI E FORNITURE

alle disposizioni del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50". In tal modo, ove non sia possibile fare ricorso al mercato elettronico della Pubblica amministrazione per l'acquisto di piattaforme e di strumenti digitali utili per l'apprendimento a distanza ovvero di dispositivi digitali individuali per la fruizione delle piattaforme, le istituzioni scolastiche provvedono all'acquisto anche in deroga alle disposizioni del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50.

4. La Concessionaria Servizi Informativi Pubblici (CONSIP): l'andamento del mercato dei contratti pubblici nel 2019

Di indubbio interesse sull'andamento del mercato dei contratti pubblici sono i dati provenienti da Consip, la centrale acquisti della Pubblica amministrazione italiana.

Di seguito, sono riportate due tavole contenenti, rispettivamente, dati sulle pubblicazioni di gare e sulle relative aggiudicazioni.

La prima tavola, in particolare, riepiloga le pubblicazioni di gare sopra-soglia per il triennio 2017-2019 distinguendole per modalità di aggiudicazione (Minor prezzo/OeV) e sotto-ambito merceologico: per ogni elemento della tavola è stato quindi inserito il valore bandito e il numero di offerte pervenute su quelle gare (dati aggregati).

TAVOLA 2

GARE SOPRA SOGLIA PUBBLICATE

INDICATORI PUBBLICAZIONI	2017			2018			2019		
	N° iniziative pubblicate	Importo Bandito	N° offerte ricevute	N° iniziative pubblicate	Importo Bandito	N° offerte ricevute	N° iniziative pubblicate	Importo Bandito	N° offerte ricevute
Gare sopra-soglia - Totale	69	€ 6.722.582.947	758	83	€ 8.738.905.696	1.788	83	€ 12.475.154.564	1.586
ripartizione per modalità di aggiudicazione									
OEV	40	€ 2.743.993.443	458	55	€ 5.657.306.706	1.573	49	€ 7.670.895.321	1.281
MINOR PREZZO	29	€ 3.978.589.504	300	28	€ 3.081.598.991	215	34	€ 4.804.259.243	305
ripartizione per ambito merceologico									
Energia elettrica e gas naturale	3	€ 2.309.803.000	78	2	€ 2.217.060.000	91	3	€ 2.975.050.000	77
Combustibili, carburanti e lubrificanti	3	€ 608.696.815	69	1	€ 183.750.000	2	3	€ 889.983.777	62
Alimenti, ristorazione, buoni pasto				1	€ 1.000.000.000	83	1	€ 1.250.000.000	84
Veicoli, mobilità e trasporto	3	€ 751.559.672	41	4	€ 373.022.038	26	2	€ 393.036.300	19
Dispositivi sanitari	2	€ 163.364.000	77	2	€ 73.400.000	117	4	€ 529.195.625	129
Apparecchiature sanitarie	3	€ 102.268.100	26	4	€ 182.833.540	68	3	€ 308.295.488	29
Farmaci	2	€ 572.500.000	31				1	€ 135.000.000	22
Arredi e Complementi d'arredo							1	€ 831.340	7
Accesso (dispositivi PC Desktop, Portatili e Tablet)	1	€ 42.094.000	14	1	€ 45.728.000	15	1	€ 43.140.500	11
Print & Copy (dispositivi e servizi di stampa e copia)	5	€ 319.183.780	57	3	€ 163.523.760	19	2	€ 135.581.897	24
Infrastrutture ICT	5	€ 144.642.381	11	8	€ 419.518.483	153	6	€ 96.647.467	34
Licenze SW	9	€ 80.781.868	23	12	€ 220.368.632	30	8	€ 174.714.144	38
Servizi per gli immobili	2	€ 112.869.517	81	5	€ 528.750.369	802	2	€ 2.441.800.000	656
Servizi al territorio				1	€ 2.134.500.000	125			
Servizi sanitari							1	€ 262.947.000	6
Servizi di comunicazione fissa, mobile e connettività	2	€ 46.230.209	3	1	€ 1.825.000	2	2	€ 135.300.000	5
Servizi di consulenza e di assistenza tecnica	2	€ 12.092.000	23	3	€ 13.455.925	43			
Servizi per le persone e altri servizi professionali	1	€ 1.095.000	9	3	€ 34.220.000	19	4	€ 11.559.798	39
Servizi Postali, Assicurativi e Finanziari	2	€ 10.497.890	13	3	€ 65.802.225	30	6	€ 137.054.886	41
Servizi professionali e di supporto ICT	19	€ 1.343.582.310	183	13	€ 842.642.006	89	26	€ 1.837.582.617	257
Soluzioni e servizi per la sicurezza ICT				2	€ 1.029.793	4	2	€ 54.969.393	10
Concessioni per servizi museali	5	€ 101.322.405	19	14	€ 237.475.926	70	5	€ 662.464.332	36

Fonte: dati Consip S.p.A.

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

Nella seconda tavola sono riportate le aggiudicazioni di gare sopra-soglia realizzate nel triennio 2017-2019 distinguendole per modalità di aggiudicazione (Minor prezzo/OeV) e sotto-ambito merceologico. Con riferimento a tale seconda tabella, occorre precisare che come “anno di aggiudicazione” dell’iniziativa è stato preso, a riferimento, l’anno di aggiudicazione del primo lotto aggiudicato per la specifica gara (trattandosi nella maggior parte dei casi di gare multi-lotto). L’importo aggiudicato invece, aggiornato al 25 febbraio 2020, è invece calcolato come somma dell’importo dei lotti finora aggiudicati per quelle specifiche iniziative (quindi in futuro potrà essere aggiornato quando verranno aggiudicati i restanti lotti di quello stesso set di iniziative).

Con riferimento alla tavola 2, si nota come nel corso del triennio gli importi delle gare pubblicate sia quasi raddoppiato e come l’importo di quelle da aggiudicarsi secondo il principio dell’offerta economicamente più vantaggiosa, inizialmente inferiore a quelle da aggiudicarsi al minor prezzo, sia aumentato fino a divenire pari al doppio delle altre.

Peraltro, tali elementi di valutazione non si riscontrano laddove si guardi agli importi delle aggiudicazioni (tavola 3). Questi, infatti, nel triennio sono addirittura diminuiti mentre gli importi delle gare aggiudicate secondo il criterio dell’offerta economicamente più vantaggiosa, inizialmente superiore a quelle da aggiudicarsi al minor prezzo, sia diminuito fino a divenire pari alla metà delle altre.

TAVOLA 3

IMPORTI GARE SOPRA SOGLIA AGGIUDICATE

INDICATORI AGGIUDICAZIONI	2017		2018		2019	
	N° Iniziative aggiudicate	Importo Aggiudicato (dati al 25/02/2020)	N° Iniziative aggiudicate	Importo Aggiudicato (dati al 25/02/2020)	N° Iniziative aggiudicate	Importo Aggiudicato (dati al 25/02/2020)
Gare sopra-soglia - Totale	58	€ 5.886.530.902	74	€ 6.235.493.735	79	€ 5.421.240.558
ripartizione per modalità di aggiudicazione						
OEV	38	€ 4.323.067.623	42	€ 2.941.734.264	46	€ 1.987.503.908
MINOR PREZZO	20	€ 1.563.463.279	32	€ 3.293.759.472	33	€ 3.433.736.650
ripartizione per ambito merceologico						
Energia elettrica e gas naturale	1	€ 1.230.333.730	3	€ 2.051.925.361	3	€ 2.491.428.144
Combustibili, carburanti e lubrificanti	2	€ 98.653.182	1	€ 469.163.923	1	€ 134.603.643
Alimenti, ristorazione, buoni pasto	2	€ 511.601.032	1	€ 1.000.000.000		
Veicoli, mobilità e trasporto	2	€ 214.678.868	6	€ 718.791.467	4	€ 274.486.775
Dispositivi sanitari	3	€ 198.291.920	3	€ 217.280.000	1	€ 19.473.700
Apparecchiature sanitarie			3	€ 38.743.374	3	€ 44.485.025
Farmaci			2	€ 485.850.000		
Accesso (dispositivi PC Desktop, Portatili e Tablet)	1	€ 60.097.300	2	€ 92.915.005	1	€ 31.837.571
Print & Copy (dispositivi e servizi di stampa e copia)	5	€ 131.488.538	4	€ 89.246.455	4	€ 159.253.871
Infrastrutture ICT	11	€ 77.808.200	3	€ 109.764.400	7	€ 121.164.863
Licenze SW	8	€ 296.215.516	13	€ 92.065.173	9	€ 360.478.520
Servizi per gli immobili	1	€ 1.818.000.000			2	€ 880.000.000
Servizi al territorio	1	€ 130.878.612			1	€ 170.000.000
Servizi sanitari			1	€ 66.693.230		
Servizi di comunicazione fissa, mobile e connettività			4	€ 401.548.849	2	€ 99.140.689
Servizi di consulenza e di assistenza tecnica	1	€ 261.600.000	2	€ 20.445.998	4	€ 11.649.023
Servizi per le persone e altri servizi professionali	3	€ 26.818.110	1	€ 817.749	4	€ 37.386.620
Servizi Postali, Assicurativi e Finanziari	3	€ 10.473.402	4	€ 37.137.230	4	€ 53.377.656
Servizi professionali e di supporto ICT	13	€ 799.413.310	17	€ 326.289.705	16	€ 295.296.590
Soluzioni e servizi per la sicurezza ICT	1	€ 20.179.182	2	€ 811.525		
Concessioni per servizi museali			2	€ 16.004.293	13	€ 237.177.868

Fonte: dati Consip S.p.A.

I CONTRATTI PUBBLICI DI LAVORI, SERVIZI E FORNITURE

5. L'Autorità Nazionale Anticorruzione - la vigilanza sui contratti pubblici e le ulteriori competenze secondo il d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50

Nell'esercizio della competenza attribuita dal d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50, l'Autorità Nazionale Anticorruzione espleta nel settore dei contratti pubblici attività di vigilanza che, anche nell'anno 2019, si è articolata attraverso tre principali forme di azione. Al contempo, sono state espletate le ulteriori funzioni di regolazione e di rilascio dei pareri di precontenzioso.

Mediante l'azione di vigilanza collaborativa l'Autorità ha espletato una vigilanza preventiva sugli atti e le procedure di affidamento delle stazioni appaltanti, mirata a garantire la conformità al quadro normativo di riferimento, il corretto svolgimento delle operazioni di gara e, successivamente dell'esecuzione, nonché a prevenire tentativi di infiltrazione criminale. Tale attività si è svolta, anche mediante l'ausilio della Guardia di Finanza, con la quale l'Autorità ha stipulato negli anni appositi accordi di collaborazione in forza dei quali la Guardia di Finanza offre supporto, in particolare, nella verifica delle dichiarazioni delle commissioni di gara circa l'assenza di conflitti di interesse, potendo anche presenziare, su richiesta dell'Autorità, alle operazioni di gara in contesti particolarmente critici nei quali si sono manifestati indici di pericolosità ambientale, con rischio di corruzione o di infiltrazione criminale.

La vigilanza collaborativa è stata attivata nelle forme e secondo i presupposti indicati in uno specifico Regolamento dell'Autorità, pubblicato in G.U. n. 178 del 1° agosto 2017 e sul sito istituzionale ANAC attraverso la stipula di specifici 'Protocolli di Azione' con le stazioni appaltanti richiedenti, nei quali vengono individuati gli affidamenti da sottoporre a tale specifica forma di vigilanza preventiva. Ciò in quanto un siffatto sistema di controllo, per essere esercitato efficacemente, non può rivolgersi alla totalità degli appalti indetti da una stazione appaltante, né alla totalità delle stazioni appaltanti presenti sul territorio nazionale, ma deve piuttosto incentrarsi su particolari specifici casi ad alto rischio di corruzione, secondo peraltro quanto espressamente richiesto dalla lettera h) dell'art. 213 d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50 (affidamenti di particolare interesse).

Ad oggi sono oltre 250 le procedure che sono state sottoposte alla vigilanza collaborativa dell'Autorità e nell'anno 2019 è proseguita l'attivazione di tale forma di vigilanza con la sottoscrizione, su richiesta delle stazioni appaltanti, di ulteriori 12 Protocolli di Azione.

La vigilanza collaborativa ha riguardato affidamenti di rilevante interesse sia nell'ambito dei lavori, sia in quello di servizi e forniture ed è stata offerta a stazioni appaltanti di rilevanza sia nazionale (Invitalia, Ministeri, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Protezione Civile, Commissari, Agenzia del Demanio, Agenzia delle Entrate, INPS) sia locale (Prefetture, Regioni, Comuni), adeguatamente ripartite sull'intero territorio nazionale. Tra gli ambiti di intervento, si segnalano: grandi eventi e progetti strategici di rilevanza nazionale; contesti emergenziali ed in particolare l'emergenza sisma del 2016, procedure innovative e complesse (dialogo competitivo e partenariato per l'innovazione), affidamenti per la raccolta e lo smaltimento di rifiuti, dove sono state rilevate grosse e specifiche criticità, sia nel nord sia nel sud Italia, la gestione del flusso migratorio, l'affidamento a terzi dell'attività di gestione e sviluppo del Sistema Informativo Agricolo Nazionale (SIAN).

Nell'anno 2019, specifici ambiti di attività sono stati gli affidamenti effettuati dalle Università, anche in *Project financing*, gli affidamenti effettuati dai Comuni, con particolare riguardo all'ambito dello smaltimento dei rifiuti, nonché gli affidamenti delle aziende sanitarie.

Per ciascuna delle procedure analizzate l'Autorità espleta con la stazione appaltante almeno 4 interlocuzioni, consistenti in osservazioni ANAC e controdeduzioni dell'Amministrazione, in ciascuna delle differenti fasi di gara, ed in specifici casi anche in fase di esecuzione. I tempi medi di riscontro alle stazioni appaltanti sono pari a 8,6 giorni. Tali tempi si mantengono anche per il riscontro alle richieste di parere su questioni tecniche o di interpretazione normativa che le stazioni appaltanti rivolgono all'Autorità nel contesto della vigilanza collaborativa. La tempestività di riscontro è, infatti, un carattere immanente ed essenziale di tale forma di vigilanza e ne determina la particolare e specifica efficacia.

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

L'efficacia della vigilanza collaborativa è stata verificata sia in relazione alla speditezza delle procedure vigilate, sia in relazione all'abbattimento del contenzioso o comunque alla sua favorevole conclusione per la stazione appaltante.

In relazione alla speditezza delle procedure vigilate, la assoluta maggioranza di quelle sottoposte a vigilanza collaborativa è riuscita a concludersi entro l'anno dall'attivazione⁵.

In relazione al contenzioso, in termini generali i dati trasmessi dall'Autorità attestano una percentuale di contenzioso inferiore al 10 per cento sul totale delle gare vigilate, con un tasso di soccombenza delle Amministrazioni allo stato pari a zero.

In analogia con quanto previsto in via generale dall'art. 213 comma 3, lett. f) del Codice dei contratti per la vigilanza collaborativa, in diverse occasioni, il Legislatore ha previsto, con disposizioni puntuali e per specifiche fattispecie, l'intervento dell'Autorità Nazionale Anticorruzione a supporto di stazioni appaltate chiamate a svolgere un serie di affidamenti, con modalità semplificate o di particolare difficoltà; l'intento di tali previsioni normative è chiaramente quello di accelerare e semplificare affidamenti correlati ad attività che si ritengono particolarmente urgenti, garantendo, al contempo, un presidio di legalità.

La prassi è invalsa già da prima dell'entrata in vigore del nuovo codice come dimostra, a mero titolo esemplificativo, l'articolo 9 del decreto-legge n. 133/2014, convertito dalla legge 164/2014, nel quale si stabilisce che, per i lavori di importo compreso fino alla soglia comunitaria, costituisce "estrema urgenza" - e, conseguentemente, possono essere assegnati mediante le procedure semplificate alle stesse riserve - la situazione, attestata dall'ente di interesse, di indifferibilità di interventi per la messa in sicurezza degli edifici scolastici, la mitigazione dei rischi idraulici e geomorfologici, l'adeguamento alla normativa antisismica e la tutela ambientale e del patrimonio culturale. Per questi affidamenti, come prescritto dal comma 2-bis dell'art. 9 citato, introdotto con la legge di conversione, l'Autorità Nazionale Anticorruzione svolge regolarmente dei controlli a campione.

Più di recente, il decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113 per dare maggiore impulso e assicurare la tempestiva esecuzione dei relativi lavori di realizzazione e di adeguamento dei centri di permanenza per il rimpatrio ha previsto la possibilità di ricorrere alla procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando di gara di cui all'art. 63 del d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50, nel caso in cui l'importo dei lavori sia inferiore alla soglia di rilevanza comunitaria; al contempo, la legge di conversione 1 dicembre 2018, n. 132 ha attribuito all'ANAC il compito di supervisionare sull'affidamento dei lavori in questione, in questo caso svolgendo la vigilanza collaborativa sugli affidamenti; a tal fine, infatti, è stato stipulato un Protocollo di Intesa che coinvolge oltre che il competente Dipartimento del Ministero dell'interno anche le singole Prefetture nella qualità di stazioni appaltanti.

Ancora diverso è il ruolo che il Legislatore ha definito per l'ANAC con l'art. 49, comma 7 del decreto-legge 24 aprile 2017, n. 50, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 giugno 2017, n. 96. Con la richiamata disposizione, al fine di superare l'ingente contenzioso pendente con le imprese appaltatrici, ANAS S.p.A. è stata autorizzata per gli anni 2017, 2018 e 2019, nei limiti delle risorse di 700 milioni di euro, a definire, mediante la sottoscrizione di accordi bonari o transazioni giudiziali e stragiudiziali, le controversie con le imprese appaltatrici derivanti

⁵ Possono essere menzionate quali esperienze indicative in questi termini le vigilanze collaborative espletate con riferimento alla realizzazione di un grande centro per le biotecnologie e la ricerca biomedica, nel sud Italia, ed alla realizzazione, nel centro-nord Italia, di un nuovo complesso di strutture ospedaliere con contestuale vendita di parte degli immobili relativi al sito precedente e necessità di mantenere in esercizio l'attività ospedaliera nelle more dell'esecuzione dei lavori. Si è trattato infatti, in entrambi i casi di procedimenti di importi assai notevoli (importo a base di gara pari ad oltre 113 milioni, nel primo caso e ad oltre 427 milioni, nel secondo caso) con struttura complessa e rilevante numerosità dei partecipanti. In entrambi i casi, la conferma della piena efficacia della vigilanza collaborativa è stata riscontrata sulla base di due indici ben precisi: la celerità delle procedure di gara che si sono concluse nell'arco di un anno; l'esito del contenzioso a valle delle aggiudicazioni che non solo, in entrambi i casi, è stato favorevole alla stazione appaltante, ma inoltre non ha mai riguardato vizi della documentazione di gara o della procedura, bensì esclusivamente aspetti discrezionali relativi alla valutazione delle offerte o dei requisiti dichiarati dai partecipanti.

I CONTRATTI PUBBLICI DI LAVORI, SERVIZI E FORNITURE

dall'iscrizione di riserve o da richieste di risarcimento, previa apposita preventiva informativa all'Autorità Nazionale Anticorruzione.

A seguito dell'assegnazione all'Autorità della competenza in esame, con Atto di Segnalazione n. 3 dell'8 novembre 2017, l'ANAC aveva formulato espresse riserve, in relazione alla natura giuridica del parere ed all'ambito di applicazione della norma, chiedendo al Legislatore di chiarire quali fossero i contenziosi ricadenti nel suo ambito di applicazione. Per effetto delle successive modifiche apportate alla richiamata norma dall'art. 1, comma 1179, lett. b), legge 27 dicembre 2017, n. 205, il Legislatore ha previsto che l'Autorità Nazionale Anticorruzione verifichi, in via preventiva, ai sensi dell'articolo 213, comma 1 del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, la correttezza della procedura adottata da ANAS per la definizione degli accordi bonari e/o delle transazioni, con le modalità di svolgimento definite in apposita convenzione stipulata tra ANAS e l'Autorità Nazionale Anticorruzione, nella quale è individuata anche la documentazione oggetto di verifica.

Sebbene lo schema procedurale richiamato dall'art. 49 sia quello della vigilanza collaborativa, in questo caso l'Autorità non svolge una verifica delle procedure di aggiudicazione, in quanto è chiamata ad accertare sempre attraverso un controllo documentale - prima della conclusione della transazione o dell'accordo - che le controversie derivino dall'iscrizione di riserve o da richieste di risarcimento aventi ad oggetto contratti già stipulati, che ricorrano effettivamente i presupposti e le condizioni di cui agli artt. 205 e 208 del d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50, che sia stata effettuata da parte di ANAS una valutazione della convenienza economica dell'operazione che si propone di concludere e che tale convenienza sia effettiva.

Nel triennio indicato, l'Autorità ha svolto le proprie verifiche anche sulla base di più puntuali prescrizioni procedurali definite nel Protocollo d'Intesa stipulato con ANAS; quest'ultima, nella maggior parte dei casi si è adeguata ai rilievi formulati dall'Autorità, pur non dovendosi considerare vincolante il parere espresso ai sensi dell'art. 49 in esame. Nel 2019 alla scadenza dell'iniziale triennio, il legislatore con l'art. 13 del decreto-legge n. 162 del 30 dicembre 2019 ha esteso gli effetti dell'art. 49 prevedendone l'operatività fino al 2022, includendo espressamente le transazioni stipulate con i contraenti generali e soprattutto mantenendo fermo l'intervento dell'Autorità.

Sebbene si tratti di un esame per lo più documentale che non riguarda la fondatezza delle riserve la cui analisi è già svolta in precedenza da altri soggetti indicati dalla legge (il RUP, il Direttore dei lavori, il Comitato valutatore interno all'uopo istituito da ANAS ed altri soggetti), il controllo dell'Autorità è, comunque, utile a garantire coerenza e ragionevolezza attraverso la verifica del rispetto delle procedure. Per queste ragioni, il Legislatore ne ha confermato la necessità, tenuto conto sia della numerosità e complessità delle controversie interessate che della rilevanza economiche delle stesse.

L'azione di vigilanza dell'Autorità Nazionale Anticorruzione, secondo le competenze in materia di contratti pubblici attribuite dall'art. 213 d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50, si è espletata anche attraverso procedimenti istruttori su procedure già in corso o anche su affidamenti effettuati ed in fase di esecuzione, ai sensi del Regolamento sull'esercizio dell'attività di vigilanza in materia di contratti pubblici (in G.U. n. 241 del 16 ottobre 2018). In questi casi l'attività è stata avviata d'ufficio, anche a seguito di ispezioni, o su segnalazione, ed è stata finalizzata ad accertare la sussistenza di criticità relative alla fase di affidamento o alla fase di esecuzione del contratto. All'esito le stazioni appaltanti interessate sono state richiamate, mediante specifica deliberazione dell'Autorità, al riallineamento al quadro normativo di riferimento, eventualmente anche mediante annullamento in autotutela degli atti viziati. Mediante tale azione di vigilanza, nei casi che hanno rivelato irregolarità o illegittimità particolarmente gravi, l'Autorità ha inoltre proceduto mediante segnalazione alla Procura generale della Corte dei conti ed alle Procure della Repubblica competenti.

Nell'anno di riferimento, la vigilanza dell'Autorità nel settore dei lavori ha posto particolare attenzione all'istituto dell'avvalimento, alle clausole anticoncorrenziali dei bandi in relazione alla definizione dei requisiti di partecipazione, ed al frequente ricorrere di varianti e contenzioso. Nel settore dei servizi e delle forniture, invece, l'azione è stata indirizzata sul

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

fenomeno della frequente reiterazione di proroghe e rinnovi che protraggono gli affidamenti per lunghi periodi oltre la data di scadenza naturale (in particolare in settori quali pulizia, lavanderia, ristorazione, *facility management*), spesso in correlazione con l'abuso dell'istituto dell'affidamento diretto ex art. 63, comma 2 lett. b), del d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50 (in particolare nel caso di forniture nel settore sanitario o di forniture e servizi informatici), nonché sulla verifica di conformità nell'esecuzione dell'appalto.

Attenzione specifica è stata dedicata agli affidamenti posti in essere da centrali di committenza, con particolare riguardo al controllo sulla correttezza della valutazione della domanda, ed alle concessioni di servizi. Per quanto riguarda le concessioni di lavori e i contratti di partenariato pubblico privato, l'azione dell'Autorità è stata indirizzata sul controllo della adeguata ripartizione del rischio, nonché sulla durata, con particolare attenzione a proroghe illegittime e rischi di concentrazione di mercato.

Con riferimento ai soggetti vigilati, l'azione di vigilanza ha riguardato numerosi Comuni ed Aziende Sanitarie locali, soprattutto in relazione a criticità in fase di esecuzione ed impropria reiterazione di affidamenti al medesimo esecutore mediante proroghe o rinnovi in difformità al quadro normativo di riferimento. Attenzione è stata dedicata anche agli affidamenti a cooperative sociali ed al conferimento da parte di Aziende sanitarie ed enti locali di incarichi di rappresentanza e patrocinio legale, in relazione ai quali è stato nella maggior parte dei casi contestato il reiterato affidamento agli stessi soggetti, rilevando come, pur alla luce della sentenza della Corte di giustizia UE del 6.6.2019, n. C-264/18 e della conseguente esclusione dal regime di affidamento mediante gara pubblica, non deve intendersi del tutto precluso lo svolgimento di un confronto concorrenziale, anche alla luce di vari pronunciamenti del Consiglio di Stato (*ex multis* sentenza n. 279 del 17 gennaio 2018), nonché del disposto dell'art. 1, comma 1, della legge 241/1990 che richiama espressamente i principi di pubblicità e trasparenza.

Con riferimento alle centrali di committenza, oggetto di vigilanza sono stati diversi affidamenti in relazione ai quali gli accertamenti dell'Autorità hanno fatto emergere ricorrenti criticità relative alla ripartizione in lotti e in alcuni casi anche violazione dei principi di pubblicità e trasparenza.

Nell'ambito delle attività di vigilanza condotte dall'Autorità compiuta nel corso dell'anno finanziario 2019, di particolare rilievo risulta quella condotta con riguardo alle concessioni autostradali. Al riguardo, infatti, è anzitutto il Codice degli appalti a riconoscere specifici compiti all'Autorità con riguardo alle concessioni autostradali.

In proposito, viene in rilievo l'art. 177, d.lgs. 18 aprile 2016 n. 50, che demanda ad ANAC il compito di verificare annualmente il rispetto delle percentuali di esecuzione di contratti di lavori, servizi e forniture relativi alle concessioni di importo pari o superiore a 150.000 euro mediante procedure ad evidenza pubblica, prescrivendo in particolare che detti lavori possono essere eseguiti da società in house o controllate per una quota del 40 per cento. Di conseguenza, la restante quota del 60 per cento dovrà essere eseguita da operatori economici individuati mediante procedura ad evidenza pubblica.

Al di là delle specifiche competenze riconosciute dalla legge, nell'esercizio delle proprie funzioni, l'Autorità ha presentato al Parlamento una segnalazione, la n. 6 del 17 luglio 2019, nella quale sono stati illustrati gli esiti di una indagine conoscitiva condotta in tema di concessioni autostradali, che ha portato ANAC a formulare alcune raccomandazioni in materia. Nello specifico, in tema di sicurezza, l'Autorità ha suggerito di introdurre un meccanismo di monitoraggio degli interventi effettivamente realizzati e ha evidenziato la necessità di fornire ai concessionari autostradali indicazioni univoche in ordine a talune specifiche fasi della gestione concessoria, come, per esempio, le modalità di computo delle quote di lavori da eseguire, nell'ambito delle concessioni autostradali, ai sensi del predetto art. 177, d.lgs. 18 aprile 2016 n. 50.

Le risultanze delle attività di vigilanza condotte, nel corso degli anni, in tema di concessioni autostradali sono state fornite in riscontro alla richiesta in questo senso avanzata dalla Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato della Corte di conti

I CONTRATTI PUBBLICI DI LAVORI, SERVIZI E FORNITURE

impegnata nella predisposizione di una relazione sul tema delle concessioni autostradali che è stata approvata con deliberazione 18.12.2019, n. 18/2019.

Quale ulteriore strumento di vigilanza assegnato recentemente dal Legislatore all'Autorità, deve segnalarsi la legittimazione all'impugnativa degli atti di gara, prevista dall'art. 211 comma 1-bis, 1-ter e 1-quater d.lgs. 18 aprile 2016 n. 50 (come introdotta dall'art. 52-ter legge 96 del 2017).

Si tratta di uno strumento che trova uno specifico antecedente nella legittimazione ad agire dell'Autorità garante della concorrenza nel mercato, ai sensi dell'art. 21-bis L. 287/90, avverso regolamenti, atti amministrativi generali e provvedimenti emanati da qualsiasi Amministrazione, laddove questi risultino contrari alle disposizioni della normativa antitrust. La previsione relativa all'ANAC è duplice.

Ai sensi dell'art. 211, comma 1-bis, l'ANAC è legittimata ad agire in giudizio per l'impugnazione dei bandi, degli altri atti generali e dei provvedimenti relativi a contratti di rilevante impatto, emessi da qualsiasi stazione appaltante, qualora ritenga che essi violino le norme in materia di contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture (cd. impugnativa diretta). In tali casi l'impugnativa è proponibile per ogni tipologia di vizio individuato, in ragione della rilevanza del contratto esaminato. Ai sensi dell'art. 211, comma 1-ter, invece, l'ANAC, se ritiene che una stazione appaltante abbia adottato un provvedimento viziato da gravi violazioni del codice, emette, entro sessanta giorni dalla notizia della violazione, un parere motivato (nel quale indica specificamente i vizi di legittimità riscontrati). Se la stazione appaltante non si conforma al parere entro il termine assegnato (comunque non superiore a sessanta giorni dalla trasmissione), l'ANAC può presentare ricorso, entro i successivi trenta giorni, innanzi al giudice amministrativo. In tali casi, il parere è proponibile nelle sole ipotesi tipizzate dal regolamento, in ragione della rilevanza oggettiva del vizio rilevato.

I poteri di impugnativa straordinaria, in entrambe le forme espresse, si caratterizzano per il carattere oggettivo, in virtù del quale l'Autorità eccede il vizio al fine di garantire il regolare svolgimento delle procedure di gara, al di là dell'incidenza sulle situazioni soggettive dei singoli.

Il parere motivato costituisce una forma di sollecitazione dei poteri di autotutela della stazione appaltante, al fine di conformare la documentazione di gara alla normativa di settore.

L'impugnativa processuale (che è eventuale, in caso di parere motivato, anche ove la stazione appaltante non si conformi) sancisce la effettività della tutela, in quanto consente all'Autorità di sollecitare l'accertamento giurisdizionale della illegittimità, provocandone l'effetto conformativo.

Il comma 1-quater, infine, demanda ad un regolamento ANAC l'individuazione dei "casi o le tipologie di provvedimenti in relazione ai quali esercita i poteri di cui ai commi 1-bis e 1-ter"; il regolamento è stato adottato con delibera 572 del 13.6.2018 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale Serie Generale n. 164 del 17.7.2018. Con tale atto sono state individuate le caratteristiche dei contratti di rilevante impatto che giustificano l'impugnativa diretta, nonché i gravi vizi che legittimano l'adozione del parere motivato (ed eventualmente l'impugnativa giurisdizionale). Sono, altresì, descritte le modalità procedurali di attivazione dei citati poteri, nonché i rapporti con gli altri procedimenti di competenza dell'Autorità.

Completato il quadro definitivo entro il quale possono esercitarsi i poteri previsti dall'art. 211 comma 1-bis e 1-ter d.lgs. 18 aprile 2016 n. 50, si evidenzia che già sul finire del 2018 l'Autorità ha condotto i primi interventi in tal senso, che si sono concentrati principalmente nell'adozione di pareri motivati (ai sensi del comma 1-ter) e che hanno trovato una tendenziale adesione da parte delle stazioni appaltanti. In sporadici casi è stato necessario attivare impugnative giurisdizionali.

È evidente la maggiore incisività di tali strumenti, rispetto agli ordinari poteri di vigilanza, tradizionalmente utilizzati dall'Autorità (nelle forme della raccomandazione o della segnalazione alla Corte dei conti o all'A.G.) e ai quali anzi tali nuovi strumenti si affiancano. Ovviamente, mentre sono sempre esperibili gli ordinari strumenti di vigilanza, i poteri di impugnativa straordinaria sono esercitabili in casi tassativamente individuati: i contratti di rilevante impatto (per l'impugnazione diretta di cui al comma 1-bis) oppure i gravi vizi (per i pareri motivati di cui

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

al comma 1-ter). Con ciò delineandosi un ulteriore carattere di questo particolare strumento di vigilanza: quello di concentrare un potere, indubbiamente incisivo, su situazioni significative (in sé o per la rilevanza del vizio), al fine anche di stimolare comportamenti conformativi anche in affidamenti di minore rilevanza.

Nel 2019, anno di effettivo avvio dello strumento l'Autorità ha emesso numerosi pareri motivati in relazione ai quali si è verificata una elevata percentuale di adeguamento (di molto superiore al 50 per cento). Negli altri casi sono in corso i giudizi di impugnazione degli atti di gara, promossi dall'Autorità, nella maggior parte dei quali la fase cautelare è stata favorevole all'ANAC.

L'art. 211, comma 1 del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 dispone che “Su iniziativa della stazione appaltante o di una o più delle altre parti, l'ANAC esprime parere, previo contraddittorio, relativamente a questioni insorte durante lo svolgimento delle procedure di gara, entro trenta giorni dalla ricezione della richiesta. Il parere obbliga le parti che vi abbiano preventivamente acconsentito ad attenersi a quanto in esso stabilito. Il parere vincolante è impugnabile innanzi ai competenti organi della giustizia amministrativa ai sensi dell'articolo 120 del codice del processo amministrativo. In caso di rigetto del ricorso contro il parere vincolante, il giudice valuta il comportamento della parte ricorrente ai sensi e per gli effetti dell'articolo 26 del codice del processo amministrativo”. Nel corso del 2019, l'Autorità ha inteso rendere ancora più tempestiva e conseguentemente efficace, l'attività di rilascio dei pareri di precontenzioso, all'uopo adeguando il Regolamento che ne disciplina nel dettaglio la procedura.

In ragione dell'impatto dello strumento in questione, con Comunicato del Presidente del 31 gennaio 2019 sono state illustrate le modifiche apportate. Tra queste, sono di particolare rilevanza:

a) l'introduzione dell'obbligo della comunicazione, da parte dell'istante, della presentazione dell'istanza a tutti i soggetti interessati alla soluzione della questione insorta e della relativa prova da fornire all'Autorità a pena di improcedibilità, stante l'esigenza di imprescindibile rispetto del principio del contraddittorio;

b) l'inammissibilità delle istanze dirette a far valere l'illegittimità di un atto della procedura di gara autonomamente impugnabile, rispetto al quale siano già decorsi i termini di impugnazione in sede giurisdizionale;

c) l'introduzione di una procedura semplificata e di una motivazione sintetica nei casi in cui la questione oggetto dell'istanza riguardi una gara il cui valore sia di importo inferiore alla soglia comunitaria per servizi e forniture e inferiore ad euro 1.000.000,00 per i lavori qualora appaia di pacifica risoluzione tenuto conto, in particolare, di precedenti pronunce sull'argomento;

d) la previsione di un parere rilasciato in forma semplificata, anche con mero rinvio a precedenti pareri già adottati, nel caso di pareri non vincolanti, in appalti sopra soglia, o in caso di pareri vincolanti, ove gli stessi siano di pacifica risoluzione.

L'ATTIVITÀ DI CONTROLLO DELLA CORTE DEI CONTI

L'ATTIVITÀ DI CONTROLLO DELLA CORTE DEI CONTI
SULL'AMMINISTRAZIONE STATALE**Premessa**

Parte I - I CONTROLLI DI LEGITTIMITÀ SUGLI ATTI DEL GOVERNO E DELLE AMMINISTRAZIONI DELLO STATO

1. Il controllo preventivo di legittimità

2. L'attività svolta nel 2019: 2.1. *Provvedimenti in tema di economia pubblica;* 2.2. *Personale e incarichi dirigenziali;* 2.3. *Questioni particolari*

3. Il controllo successivo di legittimità

Parte II - IL CONTROLLO SULLA GESTIONE DELLE AMMINISTRAZIONI CENTRALI

1. I compiti della Sezione di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato e l'ambito oggettivo del controllo sulla gestione

2. L'attività svolta nel 2019 nei diversi settori: 2.1. *Ordinamento, garanzie e cooperazione internazionale;* 2.2. *Servizi alla persona e beni culturali;* 2.3. *Sviluppo economico e politiche agroalimentari e turistiche;* 2.4. *Infrastrutture e tutela dell'ambiente;* 2.5. *Politiche fiscali, entrate e patrimonio delle Amministrazioni;* 2.6. *Indagini "orizzontali".*

3. Gli esiti del controllo**4. I rapporti semplificati****5. L'attività di monitoraggio**

Parte III - IL CONTROLLO SUGLI ENTI A CUI LO STATO CONTRIBUISCE IN VIA ORDINARIA

1. Le attribuzioni della Sezione del controllo sugli Enti: 1.1. *Il contesto normativo*

2. L'attività svolta nel 2019: 2.1. *Parchi nazionali;* 2.2. *Enti di ricerca e formazione;* 2.3. *Autorità portuali;* 2.4. *Enti assistenziali, culturali e ricreativi;* 2.5. *Enti previdenziali privati;* 2.6. *Istituto nazionale di Statistica - ISTAT;* 2.7. *Cassa depositi e prestiti S.p.A.;* 2.8. *ENAV;* 2.9. *CONI S.p.A.*

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE PUBBLICHE

Premessa

Il presente capitolo è redatto in attuazione degli indirizzi forniti dalle Sezioni riunite per l'attività di controllo per il 2020 (Deliberazione n. 21/SSRRCO/INPR/19), in particolare per ciò che riguarda la Relazione sul Rendiconto generale dello Stato, ed è dedicato alle attività di controllo della Corte dei conti nel quadro delle competenze affidate all'Istituto quale custode dell'equilibrio economico e finanziario dell'intero settore pubblico e della corretta gestione delle risorse collettive.

Al fine di fornire una visione complessiva delle questioni principali affrontate dalle diverse articolazioni centrali della Corte dei conti nell'esercizio della funzione di controllo, nel presente capitolo sono sinteticamente esposte le risultanze dei controlli di legittimità (Parte I), dei controlli sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato (Parte II) e di quelli sugli Enti contribuiti dallo Stato (Parte III) svolti nel 2019.

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

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

La necessaria coerenza tra la specifica attività di controllo svolta dalle diverse sezioni della Corte - di cui in questa sede si cerca di dare una sintetica panoramica - con il quadro di riferimento programmatico ed i criteri metodologici di massima indicati dalle Sezioni riunite giova sia a favorire azioni sinergiche sul piano delle metodologie di indagine, dello scambio di informazioni e dei risultati conseguiti, sia a ricomporre in un'unica e coordinata visione l'intera funzione di indagine, controllo e monitoraggio della finanza pubblica cui la Corte adempie per mandato costituzionale.

L'ATTIVITÀ DI CONTROLLO DELLA CORTE DEI CONTI

Parte I

I CONTROLLI DI LEGITTIMITÀ SUGLI ATTI DEL GOVERNO E DELLE AMMINISTRAZIONI DELLO STATO

1. Il controllo preventivo di legittimità

Il controllo preventivo di legittimità, svolto dalla Corte dei conti, ai sensi dell'art. 3 della legge 14 gennaio 1994, n. 20, e successive modificazioni e integrazioni, è volto ad accertare la conformità a legge dei provvedimenti sottoposti a controllo.

Detta attività di controllo è esercitata dagli Uffici della Sezione centrale di controllo di legittimità sugli atti della Presidenza del Consiglio dei ministri e dei Ministeri e, per gli atti adottati dalle articolazioni delle Amministrazioni centrali aventi sede nel territorio, dalle Sezioni regionali di controllo. Ai sensi dell'art. 3, comma 3, del Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo¹, il Presidente della Corte dei conti, qualora ne ravvisi i presupposti, può deferire la risoluzione di eventuali questioni di massima di particolare importanza all'Adunanza Generale della Sezione centrale del controllo di legittimità, integrata per l'occasione da tutti i Consiglieri delegati delle Sezioni regionali di controllo.

Le tipologie degli atti sottoponibili a controllo preventivo sono tassativamente indicate dall'art. 3 della legge 14 gennaio 1994, n. 20. Rientra, in ogni caso, nella discrezionalità del legislatore ampliare o restringere l'ambito del controllo preventivo di legittimità della Corte a categorie di atti, in relazione alle finalità e al rilievo finanziario che possono rivestire in un determinato periodo storico².

L'art. 3, comma 1, lett. 1), della legge n. 20 del 1994 prevede che il Presidente del Consiglio dei ministri possa richiedere o che la stessa Corte dei conti deliberi di assoggettare temporaneamente a controllo preventivo determinati atti in relazione a situazioni di diffusa e ripetuta irregolarità rilevate in sede di controllo successivo.

Accanto all'originario effetto interdittivo dell'efficacia dell'atto, tale funzione di controllo ha altresì acquisito, nel corso degli anni, una valenza conformativa per la successiva attività dell'Amministrazione. Il procedimento del controllo preventivo, infatti, si pone sempre più spesso per la Pubblica amministrazione come l'occasione per correggere le anomalie riscontrate, mediante ritiro o riforma dell'atto del quale sono stati contestati profili di illegittimità. In tal modo, il controllo preventivo viene a stimolare, nell'Ente o nell'Amministrazione controllata, processi di autocorrezione e a innescare, con sempre maggiore frequenza, doverose misure di autotutela, volte a rimuovere le irregolarità e a ripristinare una situazione di legalità, formale e sostanziale. Non è infrequente, infatti, la richiesta di ritiro in autotutela da parte delle Amministrazioni degli atti assoggettati al controllo di legittimità, anche a seguito del deferimento dell'atto all'esame collegiale; in taluni casi, invece, al ritiro segue la riproposizione dell'atto, emendato dei vizi, in modo da consentirne la registrazione.

¹ Sezioni riunite delibera n. 14 del 2000 e successive modificazioni e integrazioni.

² Un esempio di tale ampliamento dell'area di controllo è previsto dall'art. 33 del decreto-legge n. 189 del 2016, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 dicembre 2016, n. 229 (successivamente confermato dal decreto-legge 9 febbraio 2017, n. 8, recante "Nuovi interventi in favore delle popolazioni colpite dagli eventi sismici del 2016 e 2017", convertito, con modificazioni, dalla legge 7 aprile 2017, n. 45, e dal decreto-legge 16 ottobre 2017, n. 148, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 dicembre 2017, n. 172), in forza del quale è stato disposto l'assoggettamento a controllo preventivo di legittimità dei provvedimenti di natura regolatoria ed organizzativa, ad esclusione di quelli di natura gestionale, adottati dal Commissario straordinario del Governo per la ricostruzione del sisma 2016. Altro esempio di intervento legislativo, questa volta sui termini e sulla efficacia del controllo, è quello previsto dall'art. 2, comma 4, del decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19, recante "Misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da Covid-19", ai sensi del quale "Per gli atti adottati ai sensi del presente decreto i termini per il controllo preventivo della Corte dei conti, di cui all'articolo 27, comma 1, della legge 24 novembre 2000, n. 340, sono dimezzati. In ogni caso i provvedimenti adottati in attuazione del presente decreto, durante lo svolgimento della fase del controllo preventivo della Corte dei conti, sono provvisoriamente efficaci, esecutori ed esecutivi, a norma degli articoli 21-bis, 21-ter e 21-quater della legge 7 agosto 1990, n. 241".

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE PUBBLICHE

2. L'attività svolta nel 2019

Sotto il mero profilo quantitativo, nel 2019 sono complessivamente pervenuti al controllo preventivo di legittimità 16.154 provvedimenti³, ai quali va aggiunta la giacenza di 1.059, trasmessi negli ultimi mesi del 2018 per un totale di 17.213 atti pervenuti agli Uffici di controllo della Sezione. Gli atti definiti, nell'ambito del controllo preventivo di legittimità, sono stati 15.974. Sono stati formulati 847 rilievi istruttori. Gli atti di Governo pervenuti sono stati 50⁴.

Nell'ambito del controllo successivo di legittimità, sono pervenuti 16 provvedimenti, esaminati 8 e formulati 2 rilievi istruttori.

Nel 2019 il competente Ufficio di controllo sugli atti della Presidenza del Consiglio dei ministri ha esaminato, in sede di controllo preventivo di legittimità, nell'ambito delle specifiche competenze attribuite dall'art. 33, comma 1, del decreto-legge n. 189 del 2016, 16 ordinanze adottate dal Commissario straordinario del Governo per la ricostruzione nei territori interessati dal sisma del 24 agosto 2016.

All'Ufficio speciale di Controllo ex art. 162 del d.lgs. n. 50/2016 sono stati registrati 184 atti (contratti secretati, Dipartimento Amministrazione Penitenziaria, decreti di secretazione) di cui 162 pervenuti e 73 in giacenza.

Nel corso del 2019, la Sezione di controllo di legittimità sugli atti del Governo e delle Amministrazioni dello Stato ha adottato, in adunanza, 10 deliberazioni, nessuna delle quali è stata oggetto di richiesta, da parte del Governo, di registrazione con riserva.

In due fattispecie, la Sezione ha ritenuto non sussistenti i presupposti per l'esercizio del controllo, non essendo gli atti esaminati riconducibili alle tipologie previste dall'art. 3, comma 1, della legge n. 20/1994 (*deliberazioni nn. 1 e 3 del 2019*).

Nel corso del secondo semestre del 2019, le Amministrazioni hanno provveduto agli adempimenti conseguenti all'insediamento del nuovo Governo a seguito delle dimissioni del precedente, risolvendo anche una serie di problematiche concernenti gli ambiti di competenza del Governo dimissionario.

In considerazione di quanto sopra esposto, nell'esaminare l'attività svolta dalla Sezione controllo di legittimità sugli atti del Governo e delle Amministrazioni dello Stato nel corso del 2019, si ritiene opportuno dare conto delle più significative delibere adottate dalla Sezione senza sottacere la non meno importante attività istruttoria svolta dagli Uffici di controllo.

Sotto questo profilo, infatti, occorre evidenziare che l'attività istruttoria svolta dagli Uffici di controllo nella maggior parte dei casi non sfocia in deliberazioni della Sezione, dal momento che, come già accennato, il procedimento del controllo preventivo si pone sempre più spesso per la Pubblica amministrazione come l'occasione per correggere le anomalie riscontrate, mediante ritiro o riforma dell'atto del quale sono stati contestati profili di illegittimità. Il controllo preventivo viene così a stimolare, nell'Amministrazione controllata, processi di autocorrezione e a innescare, con sempre maggiore frequenza, doverose misure di autotutela, volte a rimuovere le irregolarità e a ripristinare una situazione di legalità, formale e sostanziale. Ciò significa che molti atti trovano il loro momento di chiusura in fase non collegiale, con l'ammissione a visto e conseguente registrazione, senza pervenire all'adozione di deliberazioni, essendo numerosi i provvedimenti oggetto di rilievo-avviso per i quali l'Amministrazione ritiene di adeguare il contenuto alle osservazioni dell'Ufficio o, addirittura, di procedere al ritiro dell'atto, in alcuni casi anche dopo il deferimento al Collegio.

³ Affari Esteri, Giustizia e Presidenza del Consiglio dei ministri (2.340 atti); Interno e Difesa (3.057 atti); Economico - Finanziari (1.759 atti); Attività Produttive (1.247 atti); Infrastrutture e assetto del territorio (3860 atti); Servizi alla Persona e Beni Culturali (3.801 atti).

⁴ Nella quasi totalità si tratta di Regolamenti approvati con d.P.R. (11), d.i. (9), dPCM (15) e d.m. (15).

L'ATTIVITÀ DI CONTROLLO DELLA CORTE DEI CONTI

2.1. Provvedimenti in tema di economia pubblica

In tema di definizione dei requisiti minimi e delle modalità relative alle attività ricomprese nell'ambito dell'agricoltura sociale, la Sezione, con la *deliberazione n. 2 del 2019*, ha affermato che l'art. 2, comma 2, della legge n. 141 del 2015 – che prevede il potere del Ministro delle politiche agricole e forestali e del turismo di definire i requisiti minimi e le modalità relative alle attività ricomprese nell'ambito dell'agricoltura sociale – non può essere interpretato come una norma che delegifichi la materia, né come una “norma in bianco” che consenta l'intervento di una fonte normativa di rango inferiore per l'integrazione della norma primaria. Pertanto, è stata dichiarata la non conformità a legge del decreto ministeriale nella parte in cui è stata ampliata la platea dei soggetti destinatari delle attività di agricoltura sociale, introducendo una ulteriore e non prevista categoria di soggetti in condizioni di disagio sociale e rimettendo a non meglio precisati “soggetti pubblici competenti” la certificazione di tale condizione. L'art. 2, comma 1, della legge n. 141/2015 prevede che costituiscono espressione di agricoltura sociale le attività esercitate dagli imprenditori agricoli di cui all'articolo 2135 del Codice civile, in forma singola o associata, e dalle cooperative sociali di cui alla legge 8 novembre 1991, n. 381. Non è conforme a legge il decreto ministeriale laddove, pur senza intervenire sulla individuazione dei soggetti interessati, prevede che il ricorso agli strumenti contrattuali di natura associativa possa essere anche non finalizzato alla creazione di un autonomo soggetto giuridico.

Questioni specifiche sono state affrontate in tema di partecipazione del C.I.P.E. ai processi decisionali relativi alle politiche pubbliche (*deliberazione n. 5 del 2019*), precisando che per tali finalità non risultano modalità diverse dalla formalizzazione di “delibere”. Al riguardo, è stato affermato che non è sufficiente una semplice “informativa” al C.I.P.E. da parte dei Ministeri proponenti, ma occorre l'adozione di una vera e propria “delibera”, preceduta dalla relativa istruttoria.

2.2. Personale e incarichi dirigenziali

In materia di personale, la Sezione (*deliberazione n. 8 del 2019*) ha affermato che, nella fattispecie di attribuzione di funzioni dirigenziali aventi ad oggetto esclusivo l'assolvimento di incarichi speciali per esigenze di dipartimenti del Ministero dell'interno o di singole Prefetture, non sono conformi a legge i decreti ministeriali con i quali sono conferiti a viceprefetti e viceprefetti aggiunti, ai sensi dell'art. 12, comma 2, del decreto legislativo n. 39 del 2000, incarichi speciali da svolgersi, esclusivamente, per l'assolvimento di compiti riferibili alla sola Amministrazione dell'interno, nelle sue articolazioni centrale e periferica, giacché, così operando, il personale interessato non sarebbe stato assegnato a posti di funzione e non sarebbe stato collocato in disponibilità ai sensi del comma 2-bis del citato articolo, nel rispetto del contingente ivi previsto.

Sempre in materia di personale, la Sezione (*deliberazione n. 9 del 2019*) ha affermato che non è conforme a legge, per intrinseca contraddittorietà, il provvedimento con il quale, affermata la necessità di ottemperare ad un obbligo di assegnazione di funzioni dirigenziali, a un dirigente rientrato in servizio dopo la cessazione degli effetti della sospensione cautelare e l'archiviazione del procedimento disciplinare, si disponga, per un posto di funzione non previsto nella pianta organica, l'attribuzione di un trattamento economico “di parte variabile” superiore al limite massimo.

La Sezione ha affrontato anche questioni concernenti i limiti e le condizioni per il conferimento di incarichi di esperto negli uffici di diretta collaborazione. È stato al riguardo ritenuto illegittimo (*deliberazione n. 6 del 2019*) l'atto di conferimento di incarico ad esperto nelle materie del lavoro e della previdenza sociale per il supporto alle funzioni di indirizzo politico, ai sensi dell'art. 8, comma 2, del dPCM n. 77/2015, in assenza di particolari requisiti. In particolare, è stato affermato che la tipologia dell'incarico affidato prevede un elevato e comprovato grado di professionalità e specializzazione, che costituisce presupposto indefettibile per il relativo conferimento.

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE PUBBLICHE

Sicché la sussistenza di un rapporto di fiduciarità non può che ritenersi aggiuntiva rispetto al possesso dei sopracitati requisiti, al fine di garantire l'acquisizione di prestazioni massimamente qualificate.

2.3. *Questioni particolari*

Questioni del tutto nuove sono state affrontate dalla Sezione sui poteri del Governo dimissionario. Sul punto, la Sezione (*deliberazione n. 10 del 2019*) ha avuto modo di affermare che è legittima l'adozione, da parte di ministri di un Governo dimissionario, di programmi di spesa di ammodernamento/rinnovamento nel settore della difesa volti al solo adeguamento e mantenimento in esercizio di mezzi già in uso alle Forze armate, prevedendo un loro ammodernamento in linea con gli standard internazionali o la sostituzione di mezzi giunti a fine vita o l'adeguamento dei sistemi di rete per esigenze di ordine pubblico o ancora il completamento di supporti addestrativi a seguito di accordi bilaterali internazionali; ciò in quanto a tali interventi non va riconosciuta natura politico-strategica, bensì la finalità di preservare il funzionamento della macchina della difesa.

3. Il controllo successivo di legittimità

L'art. 10, comma 1, del d.lgs. n. 123 del 2011 dispone che gli atti di spesa, a cui il dirigente, sotto la propria responsabilità, ritenga di dare ugualmente seguito, nonostante le osservazioni del competente ufficio di controllo (Ufficio centrale di bilancio - UCB), siano trasmessi, corredati dalle osservazioni e dalla relativa documentazione, al "competente ufficio di controllo della Corte dei conti". La competenza è della Sezione centrale del controllo di legittimità, e per essa degli uffici in cui è articolata, e delle Sezioni regionali di controllo nell'esercizio del controllo di legittimità. Una volta richiesto che l'atto abbia corso, l'Amministrazione non può più ritirare l'atto, che è ormai efficace, ma può al più annullarlo in autotutela, secondo i principi generali del diritto amministrativo.

Il procedimento di controllo successivo si può concludere con esito positivo, ovvero con una dichiarazione di non conformità a legge, a seguito della quale l'amministrazione è tenuta ad adottare le consequenziali misure di competenza anche in relazione agli eventuali profili di responsabilità del dirigente. Rispetto al controllo preventivo, quello successivo si caratterizza per il fatto di intervenire quando l'atto abbia già iniziato a produrre i suoi effetti giuridici e per il suo "carattere non assolutamente impeditivo".

In sede di controllo successivo di legittimità ai sensi dell'art. 10 del d.lgs. n. 123 del 2011, la Sezione, con la *deliberazione n. 7 del 2019*, in tema di ricostruzione di carriera del personale docente a tempo determinato, ha ritenuto conformi a legge i provvedimenti di riconoscimento del servizio pre-ruolo prestato da docenti a tempo determinato, pur se all'interno dei periodi riconosciuti sussistono giornate di astensione dal lavoro per sciopero e diversi rapporti contrattuali disposti unilateralmente dall'Amministrazione tra la fine delle lezioni ed il termine degli scrutini e degli esami. Analogamente, la Sezione (*deliberazione n. 4 del 2019*) ha ritenuto conformi a legge i provvedimenti che, nei casi di passaggio di ruolo del personale A.T.A. a seguito di concorso pubblico riservato definiscono, a domanda degli interessati, dispongono la ricostruzione della carriera ai fini giuridici ed economici con il riconoscimento integrale del servizio prestato fino all'immissione in ruolo, ai sensi dell'art. 4, comma 13, del d.P.R. n. 399/1988. Sicché agli interessati spetta la corresponsione delle conseguenti differenze retributive nei modi e nei limiti previsti dalla vigente disciplina normativa e dalla consolidata giurisprudenza in materia.

L'ATTIVITÀ DI CONTROLLO DELLA CORTE DEI CONTI

Parte II

IL CONTROLLO SULLA GESTIONE DELLE AMMINISTRAZIONI CENTRALI

1. I compiti della Sezione di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato e l'ambito oggettivo del controllo sulla gestione

La Sezione di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato ha il compito di verificare la legittimità e la regolarità delle gestioni effettuate dalle Amministrazioni statali e di accertare la rispondenza dei risultati dalle stesse conseguiti rispetto agli obiettivi programmatici, sia normativi che di indirizzo politico, al fine di stimolare, in conformità ai principi di cui all'art. 3, commi 4, 5 e 6, della legge 14 gennaio 1994, n. 20, i conseguenti processi di autocorrezione.

Le analisi della Sezione sono indirizzate alla conoscenza di elementi sintomatici delle criticità di gestione (ritardi nell'attuazione dei programmi, mancata utilizzazione di fondi, scostamenti tra risultati e obiettivi) e sono, in particolare, concentrate sul rispetto dei canoni di efficienza, efficacia ed economicità della gestione, nonché all'effettiva funzionalità dei controlli interni e delle misure di prevenzione della corruzione.

La programmazione per il 2019 (*deliberazione n. 4/2019/G*), formulata su base triennale e maggiormente ancorata alla programmazione generale, ha innovato sia nella struttura, calibrata sulle politiche pubbliche di settore, sia nelle procedure (prevedendo la redazione di appositi piani di indagine) e nelle risultanze del controllo (prevedendo anche l'approvazione di rapporti semplificati).

L'attività di controllo è, inoltre, ispirata al principio della concomitanza, nel senso di pervenire a pronunce tempestive circa irregolarità gestionali o deviazioni da obiettivi, procedure e tempi di attuazione degli interventi. In tal modo, le Amministrazioni interessate sono poste in grado di rimuovere con sollecitudine le patologie presenti e di addivenire ad una efficace utilizzazione delle risorse stanziare. Aspetto, questo, che assume un'importanza maggiore, se si tiene conto dell'obbligo espressamente previsto dal legislatore, di comunicare le misure consequenziali adottate entro sei mesi dalla ricezione dei rilievi o, in caso di dissenso, di adottare, entro 30 giorni dalla ricezione dei rilievi, un provvedimento motivato che deve essere trasmesso alle Presidenze delle Camere, alla Presidenza del Consiglio dei ministri e al Presidente della Corte.

La programmazione 2019 ha valorizzato anche l'attività di monitoraggio, la cui natura di reportistica sistematica e costante su particolari attività e/o gestioni incidenti sul bilancio dello Stato, ha consentito l'acquisizione di un flusso informativo sul processo di contenimento e riqualificazione della spesa pubblica e sui risultati di gettito prodotti dalle entrate. In via sperimentale, in riferimento ai dati relativi all'esercizio 2018, i monitoraggi conclusi sono stati unitariamente aggregati, per politiche pubbliche di settore.

2. L'attività svolta nel 2019 nei diversi settori

Nel corso del 2019 sono state approvate 24 deliberazioni di cui 19 relative ad indagini in settori rilevanti dell'attività amministrativa che hanno consentito una conoscenza approfondita degli andamenti operativi e del relativo stato di attuazione, prospettando le misure di autocorrezione necessarie a rimuovere le disfunzioni e le criticità rilevate.

2.1. Ordinamento, garanzie e cooperazione internazionale

La relazione sul "Fondo per l'accoglienza dei Minori stranieri non accompagnati (anni 2015 – 2017)", di cui alla *deliberazione 13 giugno 2019, n. 10/2019/G*, ha evidenziato il notevole onere finanziario del fenomeno: gli impegni in conto competenza che hanno riguardato il fondo in esame, nel triennio 2015-2017, sono stati pari, rispettivamente, a 90, 112 e 113 milioni di euro, cifra alla quale si aggiungono le erogazioni europee a carico del fondo Fami, pari a 8,4 milioni di euro per il 2016 e 1,9 milioni di euro per il 2017. I minori censiti dalle varie strutture nel triennio

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE PUBBLICHE

in esame sono stati rispettivamente 11.921, 17.373 e 18.303, in grande maggioranza allocati nelle regioni del sud ed in particolare in Sicilia. Nella relazione è stata rilevata l'urgenza di dare piena attuazione alla previsione della legge n. 47/2017 che riduce i tempi per la prima accoglienza da 60 a 30 giorni, così da accelerare il passaggio dei minori al sistema di seconda accoglienza (Sprar), nel quale i servizi sono destinati a favorire l'integrazione dei giovani migranti sulla base delle loro attitudini, inclinazioni ed esigenze individuali. Analogamente, è stato reputato indispensabile il disegno normativo che prevede la nomina, per ogni minore, di un tutore. L'analisi della concreta attività svolta ha evidenziato la necessità che tutte le istituzioni coinvolte esercitino, nell'ambito delle proprie competenze, una scrupolosa vigilanza sulla regolare esecuzione dei progetti e sulla corretta gestione delle risorse finanziarie, sia sotto il profilo contabile, sia sotto quello della verifica dell'effettiva erogazione delle prestazioni previste a favore dei minori.

Altra indagine ha riguardato "Il Programma straordinario di intervento per la riqualificazione urbana e la sicurezza delle periferie delle città metropolitane e dei comuni capoluogo di provincia ed il Piano nazionale per la riqualificazione sociale e culturale delle aree urbane degradate" (*deliberazione 23 luglio 2019, n. 13/2019/G*). L'analisi ha consentito di rilevare un diffuso ritardo nello sviluppo di ambedue le iniziative dovuto a diverse concause quali: la complessità degli adempimenti richiesti agli enti, la minore demoltiplicazione delle competenze dirigenziali dovuta anche al limitato ricorso a deleghe, la discontinuità dell'azione di impulso amministrativo. In particolare, è stato evidenziato che, dei 120 Comuni interessati, le relative attività sono state avviate solo per i primi 24 progetti, mentre, per il Piano, risultavano ancora in corso le approvazioni delle Convenzioni riguardanti i primi 46 Comuni e non erogate anticipazioni. È emersa l'opportunità che la Presidenza del Consiglio dei ministri, oltre a rendere più efficaci le modalità di monitoraggio attraverso sopralluoghi, attui ogni iniziativa, normativa, organizzativa e comunque semplificatoria, idonea a prevenire ulteriori ritardi nonché elabori ed applichi ogni misura atta a realizzare un sistema di parametri ed indicatori capace di misurare l'effettivo impatto degli interventi all'esame.

L'indagine su "Il Servizio sanitario militare", (*deliberazione 7 agosto 2019, n. 16/2019/G*), ha accertato il conseguimento dei processi di revisione riduttiva del settore, previsti dalla legge n. 244 del 2012 e da direttive ministeriali in materia, verificando il mantenimento dell'efficienza del servizio stesso. Il conseguimento degli obiettivi perseguiti, anche in termini di economicità, ha richiesto un necessario termine di confronto fra il servizio in questione ed il Servizio sanitario nazionale (SSN), confronto dal quale è stata desunta una sovrapposibilità solo parziale, con differenti scopi primari e obiettivi operativi solo in parte coincidenti, ma anche una proficua interazione e collaborazione fra le due realtà in alcuni settori. La relazione ha dato atto, positivamente, del raggiungimento in buona parte degli obiettivi di efficacia dell'organizzazione, dato il volume delle diversificate tipologie di prestazioni complessivamente assicurate dal servizio sanitario militare nel periodo 2015-2018 rilevando, tuttavia, che i processi di razionalizzazione e di riduzione dei costi della sanità militare, affrontati a partire dal 2012, sono risultati sostanzialmente incisivi nel solo triennio 2012-2015 che registra un considerevole calo degli addetti e degli oneri, anche di funzionamento; nel triennio successivo non si evidenziano ulteriori riduzioni. Per quanto attiene allo specifico profilo dell'efficienza, la Sezione ha auspicato ulteriori concreti miglioramenti su una serie di temi (maggiore sinergia con il SSN; riduzione delle convenzioni a titolo oneroso; ampliamento dei sistemi informativi; potenziamento dell'attività di ricerca; applicazione per la sanità di sostegno di parametri e di indicatori di efficienza il più possibile affini a quelli stabiliti per le strutture del SSN; semplificazione dei procedimenti di programmazione finanziaria riguardanti la sanità militare; implementazione, nel settore, del principio di interforzizzazione).

L'ATTIVITÀ DI CONTROLLO DELLA CORTE DEI CONTI

2.2. Servizi alla persona e beni culturali

La relazione su “La gestione delle risorse destinate al finanziamento dei contratti di solidarietà 2015-2016” (*deliberazione 28 gennaio 2019 n. 1/2019/G*) ha analizzato la gestione delle relative risorse in riferimento ai soli contratti di solidarietà di tipo B difensivi. Essi consistono in strumenti cui ricorrono le aziende in crisi, vedendosi costrette a riorganizzare la loro struttura e a ridimensionare il costo del lavoro; il loro scopo è quello di mantenere l’occupazione, evitando la contrazione di personale. La Sezione ha ritenuto che, per accertare il grado di efficacia, nonché di efficienza dell’azione svolta dall’Amministrazione, in generale appaia indispensabile che quest’ultima preveda criteri di misurazione dell’attività stessa, sia per migliorare i servizi che per valutarne i risultati rispetto a quanto il legislatore ha indicato. All’esito dell’analisi, la Sezione ha evidenziato l’esigenza di garantire maggior uniformità nell’espletamento delle procedure previste, sia per estinguere l’arretrato, sia per esplicitare i criteri in base ai quali le istanze riferibili ad aziende di specifiche aree geografiche sembrano essere state soddisfatte prioritariamente e quantitativamente in maniera maggiore rispetto ad altre. Rimane sullo sfondo l’esigenza di una valutazione dell’impatto complessivo delle misure specificamente esaminate, anche nella prospettiva di un riordino dell’intera materia in presenza delle progressive trasformazioni del mercato del lavoro.

La relazione su “La gestione delle risorse destinate al finanziamento dei contratti di apprendistato” (*deliberazione 11 giugno 2019 n. 8/2019/G*) ha esaminato tali risorse nel contesto dell’attuazione della disciplina normativa sulla formazione degli apprendisti. In tale ambito è stato chiesto all’Amministrazione di chiarire le modalità di gestione delle risorse, di controllo e monitoraggio al fine di verificare il corretto impiego dei contributi in esame e la loro aderenza agli obiettivi strategici specificamente perseguiti, anche attraverso l’uso di sistemi informativi e banche dati. L’indagine ha messo in luce la riduzione consistente delle risorse destinate nel corso degli anni per trasferimenti alle regioni per le attività di formazione nell’esercizio dell’apprendistato a valere sul Fondo sociale per l’occupazione e formazione e i tempi lunghi per l’impegno e l’erogazione dei trasferimenti. La Sezione ha invitato l’Amministrazione a procedere all’adozione delle necessarie determinazioni, al fine di assicurare il buon andamento, l’efficacia, l’efficienza e l’economicità dell’azione amministrativa, di intesa con la struttura di coordinamento delle Regioni e delle Province autonome operante presso la Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, in attuazione del principio di leale collaborazione.

La relazione su “La gestione del fondo per le politiche della famiglia (2012-2018)” (*deliberazione 28 giugno 2019 n. 12/2019/G*) ha preso in esame la gestione delle risorse del Fondo, istituito ai sensi dell’art. 19, decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223, nel periodo 2012-2016, esteso agli anni 2017 e 2018, partendo dagli approdi di una precedente indagine (*deliberazione n. 2/2012/G*). La tematica si inquadra nell’ambito delle politiche sociali ed in particolare di quelle per il sostegno alla famiglia nelle sue componenti generazionali e nelle sue problematiche relazionali la cui competenza è affidata al Dipartimento delle politiche per la famiglia, istituito ai sensi del dPCM 29 ottobre 2009 e la cui organizzazione interna è stata definita con dPCM 31 dicembre 2009. Le risultanze dell’istruttoria hanno evidenziato alcune criticità e carenze che richiedono un rinnovato impegno da parte del Dipartimento, chiamato a gestire una fase di riforma dell’intero settore delle politiche per la famiglia che coinvolge anche le finalità istituzionali del Fondo. Approfondimenti specifici sono stati condotti per verificare l’attività di monitoraggio svolta dall’Amministrazione, non solo con riferimento alle iniziative di dimensione nazionale quanto anche e soprattutto a quelle di ambito territoriale.

La relazione su “La lotta alla dispersione scolastica: risorse e azioni intraprese per contrastare il fenomeno” (*deliberazione 26 luglio 2019 n. 14/2019/G*), ha affrontato, da un punto di vista gestionale, la problematica del fenomeno della cosiddetta “evasione scolastica”. Senza una visione organica traducibile nella formulazione di un Piano strategico nazionale contro la dispersione scolastica, la scuola italiana rischia non solo di mancare l’obiettivo indicato a livello europeo di riduzione del 10 per cento degli abbandoni, ma anche di aumentare sul suo territorio le disparità sul diritto all’istruzione. La ricerca empirica sull’argomento ha, altresì, rilevato un ulteriore nodo: il legame che sussiste tra insuccesso scolastico nelle carriere educative intraprese

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE PUBBLICHE

e contesto familiare, mostrando la diversa capacità di risposta a seconda della provenienza sociale. In questa direzione andrebbe ampliato e reso efficace lo strumento di “orientamento” degli studenti, con una maggiore selezione e qualificazione del personale docente coinvolto.

Nella relazione “La gestione delle risorse del fondo unico per lo spettacolo destinate al settore cinematografico (anni 2010-2016)” (*deliberazione 31 luglio 2019 n. 15/2019/G*), si è presa in esame la gestione del Fondo unico per lo spettacolo (FUS) Cinema quale residuo periodo di vigenza delle disposizioni di cui al d.lgs. n. 28/2004, soppresse dalla legge di riforma n. 220/2016 in vigore dal 1° gennaio 2017, in quanto per il periodo successivo non sono ancora disponibili dati significativi sulla gestione del nuovo Fondo per lo sviluppo degli investimenti nel cinema e nell’audiovisivo.

Dal 2010 in poi, la normativa tecnica e di attuazione del d.lgs. n. 28/2004 ha subito una serie di modifiche e sospensioni dell’efficacia, disposte dal Ministero dei beni e delle attività culturali (MIBAC) per fronteggiare alcune criticità relative o alla carenza di risorse, o a inadeguatezze di alcune previsioni normative del medesimo d.lgs. n. 28/2004 nelle more dell’*iter* iniziato con la presentazione in Senato, da parte dello stesso Ministero, del disegno di legge dal quale si è poi sviluppata la legge di riforma n. 220/2016.

In carenza di una chiara ripartizione delle competenze interne in materia di controllo sugli enti sovvenzionati, e dell’individuazione delle relative modalità di esercizio, non risulta essere stato attuato un adeguato sistema di vigilanza e di monitoraggio sull’utilizzo delle risorse loro erogate.

Alla luce delle pregresse maturate esperienze, per le quali la stessa Amministrazione riferisce criticità nei rapporti con il vecchio gestore dell’ex Fondo di cui all’art. 12 del d.lgs. n. 28/2004, è emersa la necessità della realizzazione di un adeguato sistema normativo ed organizzativo di controllo, finalizzato sia alla verifica degli adempimenti del gestore, sia al monitoraggio dell’utilizzo delle risorse e alla valutazione dell’efficacia della sua gestione.

La relazione su “La gestione fuori bilancio del Fondo di garanzia per la prima casa” (*deliberazione 30 dicembre 2019 n. 21/2019/G*) ha esaminato le risultanze della gestione del fondo (alimentato dal cap. 7077 del MEF) finalizzato alla concessione di garanzie statali a prima richiesta per l’acquisto della prima casa. Il fondo prosegue la gestione del precedente fondo per le giovani coppie, con medesimo conto corrente e soggetto gestore (Consap), pur presentando aspetti di discontinuità, concentrandosi sulla garanzia per l’accesso al credito. La gestione delle risorse nel periodo considerato (2015-2019) è stata molto limitata nei primi due anni, a causa della scarsa conoscenza di tale strumento da parte degli stessi soggetti finanziatori, ed è decollata solo a partire dal 2017. Il numero di istanze di accesso è passato dalle 5.505 del 2015 alle 65.244 del 2018, e le garanzie perfezionate da poco più di 2.000 nel 2015 a 40.517 nel 2018.

Le istanze per l’accesso alla garanzia prima casa complessivamente pervenute al sistema sono ammontate a 174.367, delle quali 155.004 hanno dato luogo all’erogazione di mutui per un valore complessivo di circa 17,38 miliardi di euro a beneficiari, la cui età è ricompresa per circa il 60 per cento fra i 20 ed i 35 anni. I costi sostenuti per la gestione del Fondo da parte di Consap (comprensivi dei tre macro-aggregati: personale, informatica e spese generali) sono incrementati complessivamente del 173 per cento, passando, in valore assoluto, da 235.734 euro del 2015 a 645.126 euro del 2018. Al riguardo, è emersa la necessità, riconosciuta dalla stessa Amministrazione in sede di direttive impartite al soggetto Gestore per l’anno 2019, di una rappresentazione analitica dei costi sostenuti, soprattutto con riferimento alle spese di personale e per beni e servizi. In questa direzione paiono orientate le recenti modifiche introdotte, a partire dal 1° gennaio 2019, con l’atto integrativo al disciplinare MEF-Consap, sottoscritto in data 26 febbraio 2019, i cui effetti saranno successivamente verificabili.

L'ATTIVITÀ DI CONTROLLO DELLA CORTE DEI CONTI

2.3. Sviluppo economico e politiche agroalimentari e turistiche

La relazione ha esaminato “Il programma navale per la tutela della capacità marittima della difesa” (*deliberazione 23 dicembre 2019 n. 19/2019/G*), la cui durata è di 20 anni (2014-2034), con uno stanziamento complessivo di circa 5,4 miliardi. L'indagine ha verificato lo stato di attuazione del programma, con specifico riguardo all'utilizzazione e alla gestione delle risorse stanziare, allocate nello stato di previsione della spesa del Ministero dello sviluppo economico (capitolo 7419, pg. 01) mentre il Ministero della difesa procede alla concreta ed effettiva gestione del programma e delle risorse. La capacità di spesa è apparsa complessivamente adeguata in relazione agli stanziamenti annuali disponibili e la gestione delle risorse evidenzia la presenza di residui, registrati in progressivo aumento a partire dal 2017, con una mole di residui iniziali nel 2019 pari a 391,95 milioni. Peraltro, il Ministero della difesa ha segnalato la tendenza ad una graduale diminuzione dei residui già a partire dall'inizio del 2020. Per quanto concerne lo stato di attuazione degli interventi, la Sezione ha rilevato l'esigenza di un costante controllo e monitoraggio degli interventi in corso di realizzazione, da effettuare anche attraverso una più intensa valorizzazione delle modalità organizzative finalizzate alla cooperazione tra le Amministrazioni interessate, al fine di valutare tempestivamente l'esistenza di criticità e procedere all'adozione delle necessarie misure correttive.

Nella relazione, su “Smart & Start Italia” (*deliberazione 30 dicembre 2019 n. 22/2019/G*), è stato analizzato lo stato di attuazione del programma istituito ai sensi dell'art. 1, c. 845 della legge 27 dicembre 2006, n. 296 per sostenere, su tutto il territorio nazionale, le *startup* innovative ad alto contenuto tecnologico. Lo strumento agevolativo è rivolto ad imprese di piccole dimensioni, costituite da non più di 60 mesi, il cui valore della produzione non superi i 5 milioni, e con almeno una delle seguenti caratteristiche: essere tecnologica e innovativa; sviluppare prodotti, servizi o soluzioni nel campo dell'economia digitale; valorizzare i risultati della ricerca pubblica e privata dal punto di vista economico. Il progetto, favorito da una diffusa informazione, ha finanziato programmi di spesa di importo tra 100 mila e 1,5 milioni con utilizzo delle risorse, entro 24 mesi dalla stipula del contratto di finanziamento, per acquistare beni di investimento e sostenere costi di gestione. Trattasi di un finanziamento senza interessi, della durata massima di 8 anni e pari al 70 per cento delle spese ammissibili. Un'agevolazione speciale è riservata alle regioni del Sud, per le quali è previsto un contributo a fondo perduto pari al 20 per cento del mutuo. Al 30 giugno 2019 la dotazione complessiva della misura è stata pari a 274.886.667,10 euro. Il valore complessivo delle agevolazioni richieste è stato di 1.177.862.890,58 euro, comprensivo di tutoraggio (laddove previsto). Alla stessa data risultano presentati 2.048 progetti dei quali il 25,43 per cento (521) è stato autorizzato, il 73,04 per cento (1.469) risulta non ammesso e il 2,83 per cento (58) è in corso di valutazione.

Secondo la Sezione è auspicabile un processo di trasformazione in cui il ruolo del pubblico diventa fondamentale in termini di orientamento degli investimenti e di definizione delle politiche di sviluppo. La presenza di condizioni ottimali all'imprenditorialità è necessaria per determinare non solamente il successo delle *startup* ma, anche, per evitare la possibile delocalizzazione delle stesse.

Per quanto riguarda gli effetti occupazionali della misura, strumento pilota “sollecitatore di idee innovative”, l'obiettivo è quello di favorire le condizioni per la diffusione di nuova imprenditorialità, mentre diverse sono le tipologie di assunzione presso le imprese. Appare, infine, necessario potenziare i contributi offerti dalle università e dagli Enti nazionali di ricerca *team leader* per vincere la sfida dell'innovazione e dell'industria.

Il “decreto-legge Crescita” (d.l. 30 aprile 2019, n. 34, convertito, con modificazioni dalla legge 28 giugno 2019, n. 58), infine, ha previsto una semplificazione e un'implementazione delle procedure in grado di coinvolgere maggiormente gli Enti territoriali e i sistemi locali del credito, per garantire una concreta realizzazione degli obiettivi cui tende la misura, nonché una maggiore condivisione dei risultati con il territorio e con i suoi attori di riferimento.

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE PUBBLICHE

2.4. Infrastrutture e tutela dell'ambiente

Nell'indagine relativa a "I contributi per la costruzione, trasformazione e grande riparazione navale" (*deliberazione 13 giugno 2019, n. 9/2019/G*), è stato affrontato il tema degli interventi a favore dell'armamento e della ricerca applicata nel settore della costruzione e della propulsione navale a seguito del d.l. n. 564/1993 (convertito dalla legge n. 132/1994).

Gli stanziamenti del bilancio dello Stato hanno consentito di riconoscere, dall'entrata in vigore della normativa in materia, contributi per lavori di costruzione di 138 navi; per ulteriori 9 navi sono stati finanziati soltanto lavori di trasformazione.

L'indagine ha evidenziato che i contributi in esame non sono stati idonei a stimolare la crescita dell'intero settore dell'industria navalmeccanica italiana e che concessi conseguentemente alla stipula dei contratti di fornitura o riparazione navale hanno finito per supportare le imprese che, per dimensione ed attrattiva sul mercato, ben potevano autonomamente superare gli effetti della crisi, non avendo necessità alcuna di confidare su tali specifici aiuti. In particolare, sono state soprattutto le piccole e medie imprese a subirne gli effetti negativi, con inevitabili ripercussioni, in termini occupazionali, per l'intero settore.

L'indagine il "Fondo per la progettazione degli interventi contro il dissesto idrogeologico (2016-2018)" (*deliberazione 31 ottobre 2019 n. 17/2019/G*), ha esaminato il fondo gestito dal Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare (MATTM), focalizzando l'attenzione su un tema di particolare rilevanza anche alla luce dei dati rilevati dall'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale (ISPRA) che hanno evidenziato l'aumento del livello di vulnerabilità del territorio del Paese e l'aumento conseguente di rischio per la popolazione. L'indagine, facendo seguito anche a precedenti indagini della Sezione, ha inteso verificare lo stato di attuazione degli interventi posti in essere con i competenti Enti territoriali, per la messa in sicurezza di aree interessate da dissesto idrogeologico, in particolare analizzando le modalità di funzionamento e di gestione del Fondo, i ruoli e le responsabilità dei soggetti attuatori, l'efficacia delle misure emanate, rilevando criticità a livello nazionale e a livello locale. L'analisi dei dati ha evidenziato numerose criticità: le risorse effettivamente erogate alle Regioni, a partire dal 2017, rappresentano, negli anni oggetto dell'indagine solo il 19,9 per cento del totale complessivo (100 milioni di euro); l'inadeguatezza delle procedure e la debolezza delle strutture attuative; l'assenza di adeguati controlli e monitoraggi; la mancata interoperabilità informativa tra Stato e Regioni; il dilatarsi dei tempi di approvazione e la conseguente necessità di revisione dei progetti approvati e/o delle procedure di gara ancora non espletate; la frammentazione e disomogeneità delle fonti dei dati sul dissesto; la difficoltà delle Amministrazioni nazionali e locali di incardinare l'attività di tutela e prevenzione nelle funzioni ordinarie e il conseguente ricorso ripetuto alle gestioni commissariali. La relazione dà conto, inoltre, del nuovo quadro introdotto dal d.l. n. 86/2018, convertito dalla legge n. 97/2018 e ai dPCM del febbraio 2019 che riconducono al Ministero tutte le competenze in materia di dissesto, sopprimendo la Struttura di missione della Presidenza del Consiglio dei ministri "Italia Sicura" e disegnando una nuova architettura dei soggetti attuatori e degli strumenti di intervento.

Di particolare rilevanza, visti gli interessi economici pubblici e privati coinvolti, è stata la relazione su "Le concessioni autostradali" (*deliberazione 18 dicembre 2019, n. 18/2019/G*), con la quale la Sezione ha analizzato le modalità di realizzazione e i costi dell'assetto in vigore, per verificarne l'impatto sulla finanza pubblica e sulle scelte dell'utenza.

Solo recentemente si è iniziato a ripensare il sistema sia per la remunerazione che per l'allocatione dei rischi. Peraltro, a tal fine, è necessaria un'amministrazione con forti competenze e qualificazioni tecnico-professionali per negoziare con le controparti private e pervenire a una regolazione dei rapporti che tuteli efficacemente l'interesse pubblico. In tale direzione vanno le competenze attribuite all'Autorità di regolazione dei trasporti e il dovuto rafforzamento delle funzioni ministeriali volti: a) alla modifica della disciplina, garantendo trasparenza e stabilità normativa; b) alla revisione periodica della qualità e dei metodi di monitoraggio; c) al riequilibrio delle tariffe, anche al fine di superare la frammentazione delle competenze.

La Sezione ha formulato alcune raccomandazioni relative alla necessità di perseguire l'obiettivo di fissare le tariffe in modo da consentire un rendimento sul capitale investito

L'ATTIVITÀ DI CONTROLLO DELLA CORTE DEI CONTI

compatibile con quello di mercato per investimenti di rischio comparabile. Vanno inoltre accelerate le procedure per l'affidamento delle nuove concessioni, da svolgersi prima della scadenza delle vecchie convenzioni per la tutela dell'interesse generale e per scongiurare la stasi degli investimenti; ciò anche al fine di evitare ulteriori proroghe alle convenzioni vigenti. Infatti, effetti del tutto simili alla proroga formale sono dati dalla proroga di fatto a seguito di mancato tempestivo riaffidamento della concessione.

In definitiva, il lento processo di adeguamento ai principi di derivazione europea, anche per la tendenza del passato a privilegiare contingenti esigenze di politica economica, segna oggi un'occasione per ridefinire sia i profili di cooperazione interistituzionale che di positivo raccordo con i soggetti privati interessati. Infatti, il sistema autostradale assume, anche alla luce dei principi europei, un ruolo fondamentale che incide sul concreto esercizio del diritto di circolazione e di soggiorno nel territorio e che si riflette sullo sviluppo economico del Paese.

Con la relazione su “Lo stato di attuazione degli interventi per la protezione dell'ambiente marino volti a conseguire un buono stato ambientale entro il 2020 (ex d.lgs. n. 190/2010)” (*deliberazione 27 dicembre 2019 n. 20/2019/G*), la Sezione ha verificato gli adempimenti per l'attuazione, in Italia, della direttiva quadro sulla Strategia marina che si prefigge l'obiettivo di raggiungere un buono stato ecologico dei mari che circondano l'Europa entro il 2020. Le risorse destinate all'attuazione degli interventi, dal 2011 al 2019 sono state pari a 76,1 milioni, di cui risultano impegnate 72,1 e pagate 53,4 milioni. Il Ministero si è avvalso della collaborazione, oltre che della società *in house* SOGESID, di Enti con i quali ha stipulato accordi di collaborazione: ISPRA, CNR, Unioncamere, rispettivamente di 9 milioni. Anche il coinvolgimento delle regioni costiere, con cui sono stati stipulati appositi accordi nel 2012 e 2014, ha comportato lo stanziamento di risorse, in gran parte effettivamente trasferite ai livelli di governo locali.

Ai positivi risultati raggiunti dovrebbe seguire, nel secondo ciclo di sei anni della Strategia marina, un costante monitoraggio sull'effettiva applicazione e sull'efficacia delle misure. La progressiva diminuzione degli stanziamenti ordinari destinati al funzionamento delle aree marine protette (passati nell'ultimo decennio da 12 milioni a 4 circa annui) non appare, tuttavia, coerente con gli ampliamenti in corso del loro numero ed estensione, punto di forza della tutela del mare. Gli sforzi futuri vanno, ora, concentrati alla rimozione dei fattori ostativi, tuttora presenti, al raggiungimento dei risultati ambientali: l'inquinamento tellurico, dovuto a inquinanti e rifiuti provenienti dalle acque interne; la pesca illecita; i rifiuti marini (contro i quali di recente si intendono rafforzare le misure di contrasto con il d.d.l. S. 1571, c.d. legge “salva mare”).

2.5 Politiche fiscali, entrate e patrimonio delle Amministrazioni

Per quanto concerne i controlli in materia di fiscalità la relazione su “Lo scambio automatico di informazioni nel settore fiscale tra l'Italia e i Paesi dell'Unione europea 2019” (*deliberazione 1° aprile 2019 n. 6/2019/G*), ha messo in luce l'importanza di tale strumento di contrasto all'evasione ed elusione fiscali transfrontaliere, nonché alle strategie di pianificazione fiscale aggressiva con cui le imprese possono trasferire gli utili in Paesi a minore imposizione fiscale producendo effetti sulla base imponibile di altri Stati membri.

Lo scopo dell'indagine è stato quello di verificare l'attività posta in essere dall'Amministrazione italiana a seguito del recepimento delle direttive europee in materia; lo stato effettivo dello scambio automatico, nonché l'utilizzo delle informazioni così acquisite con finalità di deterrenza e di contrasto alle frodi ed alle evasioni ed elusioni fiscali transfrontaliere. Dall'indagine è emerso che lo scambio automatico di informazioni fiscali coinvolge una moltitudine di contribuenti nei cui confronti non viene svolta una analisi preventiva e conseguente selezione del rischio di evasione. Ciò determina in misura sempre crescente, un notevole aumento della quantità di dati provenienti dall'estero che non necessariamente assumono rilievo ai fini degli accertamenti fiscali.

Sempre in materia fiscale l'obiettivo della relazione su “Il fondo rapporti dormienti” (istituito ai sensi della legge 23 dicembre 2005, n. 266)” (*deliberazione 18 giugno 2019 n.*

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE PUBBLICHE

11/2019/G), è stato quello di verificare se sia stato raggiunto lo scopo voluto dal legislatore, ossia quello di indennizzare i risparmiatori che, investendo sul mercato finanziario, siano rimasti vittime di frodi finanziarie e che abbiano subito un danno ingiusto non altrimenti risarcito, nonché i risparmiatori che hanno sofferto danni economici in conseguenza della crisi finanziaria del 2001, derivante dal crollo dei titoli obbligazionari emessi dalla Repubblica Argentina. In particolare, il Fondo rapporti dormienti, di cui al d.P.R. n. 116/2007 – recante il regolamento di attuazione dell'art. 1, comma 345, della legge n. 266/2005 -, risulta alimentato dall'importo dei conti correnti e dei rapporti bancari definiti come "dormienti" all'interno del sistema bancario e del comparto assicurativo e finanziario. Dall'indagine è emerso che il MEF non aveva ancora provveduto a corrispondere somme a titolo di indennizzo nei confronti dei risparmiatori vittime di frodi finanziarie, in quanto le risorse del Fondo sono rimaste vincolate fino alla scadenza dei diversi termini prescrizionali delle richieste di rimborso da parte dei titolari dei conti dormienti. Tuttavia, anche a seguito degli obblighi di indennizzo previsti dalla manovra finanziaria per il 2019, si auspica una riflessione approfondita al fine di scongiurare la reiterazione delle criticità già rilevate ed assicurare una corretta applicazione delle normative dirette alla tutela dei risparmiatori che hanno subito un pregiudizio economico da parte delle banche finite in *default*.

Una relazione ha esaminato le misure consequenziali adottate dal Ministero delle politiche agricole alimentari, forestali e del turismo in relazione a "Le opere previste dal piano irriguo nazionale per il mezzogiorno" (*deliberazione 29 marzo 2019, n. 5/2019/G e deliberazione n. 6/2018/G*).

2.6. Indagini "orizzontali"

Rientrano in tale ambito le indagini che coinvolgono più Amministrazioni statali. Tra queste, significativa l'indagine su "Gli indicatori delle note integrative al bilancio dei ministeri della giustizia, dello sviluppo economico e dell'istruzione, dell'università e della ricerca" (*deliberazione 31 gennaio 2019, n. 2/2019/G*), che ha analizzato gli indicatori associati agli obiettivi inseriti nelle note integrative al bilancio dei ministeri su menzionati, verificandone la rispondenza alle caratteristiche individuate dall'art. 4 del dPCM 18 settembre 2012 (specificità, misurabilità, realizzabilità e pertinenza). Dall'analisi per tipologia e quantità degli indicatori utilizzati è emersa una rilevante discontinuità tra il 2018 (anno esaminato) e i precedenti esercizi, che evidenzia lo sforzo effettuato dalle Amministrazioni esaminate e dalla Ragioneria generale dello Stato per un miglioramento della qualità degli indicatori e del sistema di misurazione delle politiche di bilancio.

La relazione ha esaminato, altresì, il rapporto tra gli indicatori delle Note integrative con la nuova struttura dei documenti di bilancio, articolati in missioni, programmi e azioni, nonché con la programmazione strategica e con il ciclo della performance. È stato rilevato, in particolare, un collegamento solo indiretto tra azioni ed indicatori, attraverso il comune collegamento agli obiettivi e ai programmi, nonché una impropria assimilazione, in talune ipotesi, degli indicatori di bilancio con gli indicatori di misurazione della performance, attesa la diversa finalità dei due sistemi di valutazione.

Dalle verifiche svolte sono emersi taluni profili di criticità, in particolare, inerenti alla non sempre adeguata chiarezza nella descrizione, alla diffusa assenza di valori di riferimento degli strumenti di misurazione, nonché al rilevante utilizzo di indicatori relativi all'attività dell'ufficio, più che rivolti alla misurazione dell'impatto delle misure. È anche emerso che il sistema di valutazione delle politiche pubbliche risente significativamente della gestione della spesa da parte di articolazioni territoriali, Enti locali ed altri organismi autonomi, rispetto ai quali lo Stato ha prevalentemente una funzione di trasferimento di risorse, circostanza che limita la possibilità di rilevare in modo diretto la gestione attiva di tali politiche. Dal punto di vista dei sistemi di controllo e monitoraggio, è stato verificato l'utile ruolo di supporto svolto dalla Ragioneria generale dello Stato, che ha fornito tempestive ed appropriate indicazioni, invero non sempre recepite dalle Amministrazioni controllate.

L'ATTIVITÀ DI CONTROLLO DELLA CORTE DEI CONTI

Altra indagine di carattere orizzontale ha interessato “Lo stato di attuazione del “Piano dell'utilizzo del telelavoro” nell'ambito delle Amministrazioni statali”, approvata con *deliberazione 31 maggio 2019, n. 7/2019/G*. La relazione ha svolto, con riferimento agli anni dal 2012 al 2016, e in alcuni casi al 2018, una ricognizione dello stato di attuazione dei Piani per l'utilizzo del telelavoro, con particolare riguardo all'identificazione delle attività per le quali è dato ricorrere all'utilizzo di tale strumento, nonché la verifica di funzionalità delle forme di lavoro in questione rispetto al triplice obiettivo di razionalizzare l'organizzazione del lavoro, di realizzare economie di gestione e di conseguire un miglioramento quantitativo e qualitativo delle attività istituzionali. Le risultanze dell'indagine lasciano scorgere, in ordine all'utilizzo del telelavoro, una situazione disomogenea: sono poche le Amministrazioni che hanno dato impulso ad una concreta applicazione dell'istituto in questione, mentre una buona parte di esse o è rimasta alla fase degli studi di fattibilità o addirittura non ha attivato alcuna azione positiva. Salvo rare eccezioni, si è venuta a creare una sorta di “stasi applicativa”, riconducibile ad un ritardo organizzativo-culturale da parte delle Amministrazioni, rilevando, peraltro, l'orientamento all'introduzione di pratiche più evolute, come lo *smart working*.

3. Gli esiti del controllo

La relazione sugli esiti del controllo risponde all'esigenza di operare una ricognizione delle misure conseguenziali e delle risposte adottate dalle Amministrazioni per rimuovere le irregolarità e le disfunzioni fatte emergere nell'esercizio del controllo dalla Sezione ai sensi dell'art. 3, commi 4 e 6, della legge n. 20/1994.

Le Amministrazioni che ritengano di non ottemperare ai rilievi formulati devono adottare, entro trenta giorni dalla ricezione degli stessi, un provvedimento motivato da comunicare alle Presidenze delle Camere, alla Presidenza del Consiglio dei ministri ed alla Presidenza della Corte dei conti (art. 3, comma 64, della legge 24 dicembre 2007, n. 244).

Con la *deliberazione n. 3/2019/G* la Sezione ha riferito al Parlamento circa il modo con cui le Amministrazioni dello Stato si sono adeguate alle osservazioni formulate dalla Sezione nell'esercizio dell'attività di controllo svolta nel 2017, attraverso l'adozione di misure autocorrettive diverse, finalizzate a ricondurre l'azione amministrativa nell'alveo della legalità, dell'efficienza, dell'efficacia e dell'economicità della gestione. (In tale ambito, si è dato conto dei principali effetti conformativi e migliorativi dell'azione amministrativa conseguenti al controllo effettuato nel 2017 dalla Sezione, dove sono emerse, in linea generale, positivi riscontri alle raccomandazioni formulate, pur permanendo posizioni non sempre - ovvero non pienamente - in linea con le raccomandazioni espresse dalla Corte).

La Sezione, coinvolgendo in adunanza pubblica i rappresentanti del Dipartimento per il coordinamento amministrativo della Presidenza del Consiglio dei ministri, ha valorizzato il ruolo della stessa Presidenza quale soggetto idoneo a “*responsabilizzare le amministrazioni interessate dalle indagini attivate dalla Sezione centrale di controllo successivo sulla gestione sensibilizzandole, nelle modalità che riterrà più opportune, a ottemperare a quanto ivi prescritto*”.

4. I rapporti semplificati

La programmazione dell'attività della Sezione per il triennio 2019-2021 (*deliberazione n. 4/2019*) ha innovato in merito alle risultanze dell'attività di controllo della Sezione sia in relazione all'attività di monitoraggio, sia introducendo la possibilità di elaborare “rapporti semplificati” che, in forma sintetica ed efficace, rappresentano dei *focus* sull'andamento di pubbliche gestioni, favorendo l'integrazione tra le diverse modalità di controllo successivo e la diffusione delle risultanze nell'ambito del quadro programmatico definito.

È stato approvato (*deliberazione n. 1/2020*) un rapporto semplificato che, focalizzando l'attenzione sull'utilizzo di entrate con specifica destinazione, raccoglie contributi sulle “*Entrate*

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE PUBBLICHE

riassegnabili”, sulla “*Gestione dei finanziamenti per iniziative a vantaggio dei consumatori*” e su “*Il Fondo per la riduzione della pressione fiscale*”.

Il primo segmento di tale rapporto ha riguardato le c.d. entrate riassegnabili che identificano risorse provenienti dalla prestazione di beni e servizi da parte dell’Amministrazione le quali, prive di specifica appostazione in sede di bilancio di previsione, acquistano evidenza contabile in corso d’anno ed offrono dimensione compiuta solo a consuntivo. Si tratta di casi in cui le entrate non sono prevedibili con certezza, come quelle derivanti, ad esempio, dai proventi di servizi resi dall’Amministrazione a terzi, da sanzioni e da rimborsi. La procedura ne prevede la riassegnazione a taluni capitoli attraverso specifica variazione di bilancio. La Sezione, pur dando atto dei miglioramenti conseguiti, ha da tempo richiamato l’attenzione sul persistere di talune problematiche concernenti il fenomeno delle riassegnazioni di entrata, cui a seguito dell’avvenuto contraddittorio, l’Amministrazione ha fornito utili elementi chiarificatori. Anche in risposta alla più volte manifestata esigenza di individuare una più puntuale correlazione fra le entrate “riassegnabili” e quelle effettivamente “riassegnate”, la Ragioneria generale dello Stato ha previsto l’istituzione della procedura di stabilizzazione oggetto di approfondita analisi nel report.

Tra tali entrate riassegnabili sono ricondotte anche le entrate generate dai proventi dalle sanzioni amministrative irrogate dall’Autorità garante della concorrenza e del mercato e dall’Autorità per l’energia elettrica ed il gas che alimentano i fondi destinati al finanziamento delle iniziative a vantaggio dei consumatori, la cui gestione è stata oggetto della seconda parte del report.

Il terzo segmento ha esaminato la gestione del Fondo per la riduzione della pressione fiscale cui sono destinate le risorse derivanti dai risparmi di spesa generati dalla razionalizzazione della spesa pubblica e le risorse permanenti che, in sede di Nota di aggiornamento del DEF (Documento di economia e finanza), si stima di incassare dall’attività di contrasto dell’evasione fiscale.

Un altro rapporto semplificato (approvato con *deliberazione 31 dicembre 2019 n. 23/2019/G*) ha riguardato “L’evoluzione del piano per la dematerializzazione delle procedure amministrative nel MIUR e nelle scuole”, facendo seguito alla relazione approvata dalla Sezione con deliberazione n. 7/2015/G e alle misure consequenziali comunicate dal MIUR, ha riferito dell’operatività di un Piano nazionale scuola digitale (PNSD).

Il MIUR ha segnalato diversi elementi di novità: la possibilità di produrre automaticamente tutte le informazioni previste dalla normativa di settore al fine di renderle pubbliche tramite il sito istituzionale; la definizione del piano della performance 2019 e della relazione al piano 2018 in modalità dematerializzata, attraverso una specifica applicazione del Sistema informativo dell’Istruzione (SIDI).

La Sezione ha, altresì, ritenuto di particolare interesse verificare lo stato di attuazione dello specifico progetto del Portale unico dei dati della scuola (art. 1, comma 136 della legge n. 107/2015), avente come finalità la raccolta sistematica di tutti quei documenti e di quelle informazioni utili a stimare l’avanzamento didattico, tecnologico e di innovazione del sistema scolastico.

5. Le attività di monitoraggio

L’attività di monitoraggio, svolta dalla Sezione già da diversi anni, consiste in una rilevazione sistematica circa l’andamento di gestioni, materie o settori che formano oggetto di osservazione.

Alcuni monitoraggi rivestono un carattere strettamente contabile-finanziario, come il monitoraggio (trimestrale) delle *entrate erariali* (versamenti), sulle *partite di spesa che presentano elementi sintomatici di criticità*, con approfondimenti sulle missioni 17 “Ricerca e innovazione” e 34 “Debito pubblico”, sulle *gestioni fuori bilancio*; altri un carattere trasversale investendo aspetti non necessariamente di tipo finanziario, come il monitoraggio sulle *relazioni dei Ministeri al Parlamento su attività, interventi e politiche di settore e quello sulle spese per incarichi di consulenza*.

L'ATTIVITÀ DI CONTROLLO DELLA CORTE DEI CONTI

Una serie di monitoraggi svolti approfondiscono tematiche di settore; vi rientrano i monitoraggi sul: Fondo emergenze nazionali, Fondo per il pluralismo e l'innovazione dell'informazione e Fondo per lo sviluppo e la coesione, il monitoraggio sulla spesa per indennizzi e riparazioni da violazione di obblighi di giustizia, il monitoraggio sulla gestione dei magazzini del Ministero della difesa e dei corpi di polizia, sullo stato di realizzazione delle infrastrutture strategiche di interesse nazionale, sulla tutela e fruizione dei siti Unesco, sulle spese di giustizia per intercettazioni telefoniche, telematiche e ambientali. Altri monitoraggi rispondono a specifiche norme di legge, come il monitoraggio sulle segnalazioni inviate alla Corte dei conti dagli OIV delle Amministrazioni statali, sui contratti di alienazione degli immobili non più utili alle esigenze della Difesa o sui c.d. Contratti extra-Consip.

In via sperimentale, la Sezione, in riferimento ai dati e alle informazioni acquisite per l'esercizio 2018, ha provveduto ad aggregare 16 monitoraggi per politiche pubbliche di settore in una raccolta da pubblicare e trasmettere alle Sezioni riunite in sede di controllo, quale esito dell'attività di controllo utile anche ai fini della predisposizione della relazione allegata alla parifica del rendiconto generale dello Stato.

Le aggregazioni sono avvenute prevedendo un'articolazione basata su: i profili finanziari e contabili dell'entrata e delle spese, le politiche di riduzione della spesa e di razionalizzazione degli apparati amministrativi, le misure per la prevenzione e la gestione delle emergenze, gli interventi nel settore della Difesa, gli effetti finanziari delle controverse europee e spese in tema di giustizia, le politiche a sostegno della cultura e dell'informazione e gli investimenti nei settori produttivi e nelle infrastrutture.

Parte III

IL CONTROLLO SUGLI ENTI CUI LO STATO CONTRIBUISCE IN VIA ORDINARIA

1. Le attribuzioni della Sezione del controllo sugli enti

In attuazione dell'art. 100, secondo comma, della Costituzione, la legge 21 marzo 1958, n. 259, ha previsto l'istituzione di una speciale sezione della Corte dei conti per l'espletamento dei compiti di controllo sulla gestione finanziaria degli Enti cui lo Stato contribuisce in via ordinaria (art. 9), esclusi gli Enti "d'interesse esclusivamente locale", quelli per i quali la contribuzione dello Stato sia di "particolare tenuità", nonché gli Enti ai quali la contribuzione dello Stato sia stata concessa in applicazione di provvedimenti legislativi di carattere generale (art. 3). Sono previste due modalità di esercizio del controllo, in relazione alle caratteristiche del finanziamento. Nell'ipotesi di contribuzioni ordinarie dello Stato o delle Amministrazioni pubbliche (art. 2), consistenti in erogazioni periodiche o autorizzazioni all'imposizione o devoluzioni di imposte, tasse e contributi, il controllo si esercita mediante l'analisi dei documenti di bilancio che gli Enti sono tenuti a trasmettere annualmente, entro quindici giorni dalla loro approvazione (art. 4), con la possibilità di chiedere agli Enti controllati, ai Ministeri competenti, nonché ai rappresentanti delle Amministrazioni pubbliche che compongono i collegi sindacali o di revisione, informazioni, notizie, atti e documenti (artt. 5 e 6). Ove si tratti di apporto al patrimonio in capitale, servizi, beni, ovvero di concessione di garanzia finanziaria, è anche previsto che un magistrato della Corte dei conti assista alle sedute degli organi di amministrazione e di revisione (art. 12).

L'attività della Sezione, sotto il profilo oggettivo, si sostanzia nell'esame della gestione finanziaria ed economico-patrimoniale degli Enti controllati, con esito di referto al Parlamento (art. 7), che investe i principali profili gestionali, tra i quali presentano rilievo quelli inerenti all'organizzazione strutturale, alla consistenza ed ai costi del personale, alle partecipazioni societarie e all'attività negoziale.

Per quanto attiene all'ambito soggettivo delle attribuzioni, non costituisce un discrimine per l'assoggettamento al controllo la natura giuridica degli enti, secondo quanto chiarito dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 466 del 28 dicembre 1999, laddove è stato rilevato che la funzione del controllo previsto dall'art. 100, secondo comma, della Costituzione è collegata

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE PUBBLICHE

all'interesse preminente dello Stato a che siano soggette a controllo le gestioni suscettibili, in quanto beneficiarie di finanziamenti pubblici, "di incidere, sia pure indirettamente, sul bilancio statale". Tra gli Enti controllati, cui è affidata la cura di interessi collettivi, sono annoverati Enti pubblici, economici e non, società partecipate dallo Stato e da altre Amministrazioni pubbliche, fondazioni ed altri soggetti con personalità giuridica di diritto privato.

La Sezione del controllo sugli Enti svolge periodicamente un'attività di ricognizione degli Enti per i quali sussistano le condizioni per l'assoggettamento al controllo ad essa attribuito, demandando alla Presidenza del Consiglio dei ministri l'adozione del provvedimento dichiarativo previsto dalla citata legge n. 259 del 1958 (art. 3). Nello specifico, nel corso del 2019 la Sezione, al fine di segnalare le situazioni in cui possono configurarsi i requisiti per la sottoposizione al controllo, ha adottato la delibera n. 66 del 6 giugno 2019, relativa al Parco geominerario storico e ambientale della Sardegna e la delibera n. 27 del 19 marzo 2019 relativa alla società Equitalia Giustizia, Enti per i quali sono stati emessi i decreti di assoggettamento da parte della Presidenza del Consiglio dei ministri.

La Sezione ha altresì definito gli adempimenti istruttori che gli Enti devono porre in essere per l'esercizio del controllo nei riguardi dell'Ente parco Isola di Pantelleria (determina del 28 maggio 2019, n. 61), della Giunta storica nazionale e degli Istituti inseriti nel sistema strutturato a rete (determina del 10 ottobre 2019, n. 112) e del Parco geominerario storico e ambientale della Sardegna (determina del 19 dicembre 2019, n. 145).

1.1. Il contesto normativo

Come segnalato nelle precedenti relazioni, in attuazione della legge 7 agosto 2015, n. 124 ("Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle Pubbliche amministrazioni") sono intervenute nel 2016 rilevanti riforme di sistema, che hanno riguardato, tra l'altro, gli Enti pubblici di ricerca (decreto legislativo 25 novembre 2016, n. 218), le Autorità portuali (decreto legislativo 4 agosto 2016, n. 169) e le società partecipate da Pubbliche amministrazioni (decreto legislativo n. 175 del 2016), determinandone una profonda trasformazione.

Dette riforme hanno inciso sulle attività di controllo della Corte, in quanto le predette istituzioni costituiscono gran parte della platea dei soggetti sottoposti all'esame della Sezione del controllo sugli Enti ai sensi della legge 21 marzo 1958, n. 259, ricevendo in via ordinaria contributi dallo Stato, nella forma dei finanziamenti periodici o degli apporti al capitale.

Difatti, alcuni Enti di ricerca, in passato controllati a norma dell'art. 2 della citata legge n. 259 del 1958, mediante cioè il solo invio dei rendiconti e degli altri documenti richiesti in istruttoria, dal 1° gennaio 2017 sono sottoposti al controllo con le modalità di cui al successivo art. 12, che si svolge, oltre che con l'esame cartolare dei documenti, con la presenza di un magistrato alle riunioni degli organi di amministrazione e di revisione; modalità di controllo, questa, già prevista e sperimentata per gran parte degli Enti di ricerca.

Per ciò che concerne le Autorità portuali, invece, nulla è cambiato sotto il profilo del controllo. La Sezione ha preso atto, dunque, della istituzione, sul finire del 2016 e nel corso del 2017, delle nuove Autorità di sistema portuale al posto delle sopresse Autorità portuali, registrando le variazioni nei propri sistemi informatici e monitorando, tra l'altro, le procedure di prima attuazione della legge. Il controllo sulla gestione finanziaria per l'esercizio 2018, svoltosi nel 2019, ha dovuto accertare l'avvio a regime dei nuovi assetti ordinamentali e verificare la correttezza della transizione alle contabilità così come consolidate.

In tema, tra le innovazioni normative che nel 2019 hanno prodotto effetti di interesse per l'esercizio del controllo, si segnala la norma di cui all'art. 22-*bis* del decreto-legge 23 ottobre 2018, n. 119, convertito dalla legge 17 dicembre 2018, n. 136, che ha istituito la nuova AdSP dello Stretto di Messina, alla quale faranno capo i porti di Messina e Milazzo per la Regione Sicilia e di Reggio Calabria e Villa San Giovanni per la Regione Calabria, con scorporo dalla preesistente AdSP dei Mari Tirreno meridionale e Ionio e dello Stretto, ora denominata AdSP dei Mari Tirreno meridionale e Ionio.

L'ATTIVITÀ DI CONTROLLO DELLA CORTE DEI CONTI

Per ciò che concerne la riforma delle società partecipate da Pubbliche amministrazioni, in particolare per quelle sottoposte al proprio controllo, la Sezione è chiamata nell'esercizio delle proprie funzioni ad esaminare anche altri particolari aspetti della riforma attinenti alla gestione delle società partecipate che devono essere comunicati alla Corte, dandone conto nei referti⁵.

Su altro versante, è importante ricordare il decreto-legge 28 gennaio 2019, n. 4, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 marzo 2019, n. 26, recante disposizioni sul reddito di cittadinanza ed in materia di pensioni, con il quale sono state introdotte, con l'art. 25, rilevanti innovazioni in tema di ordinamento degli Enti previdenziali pubblici, prevedendosi la reintroduzione del Consiglio di amministrazione tra gli organi degli Enti, in aggiunta al Presidente, al consiglio di indirizzo e vigilanza, al collegio dei sindaci ed al direttore generale, a modifica dell'art. 7, comma 7, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, che lo aveva soppresso, e l'abrogazione del successivo comma 8 del medesimo art. 7, che aveva disposto la devoluzione al Presidente delle competenze spettanti, sulla base delle previgenti norme, al Consiglio di amministrazione⁶.

Infine, deve rammentarsi che con l'art. 63 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Codice dell'Ambiente), presso ciascuno dei sette distretti idrografici in cui, ai sensi del successivo art. 64, è stato ripartito l'intero territorio nazionale italiano sono state istituite le Autorità di bacino distrettuale, Enti pubblici non economici, per la realizzazione delle finalità di tutela del suolo e del sottosuolo, nonché di risanamento idrogeologico del territorio tramite la prevenzione dei fenomeni di dissesto, la messa in sicurezza delle situazioni a rischio e la lotta alla desertificazione. Con decreto in data 25 ottobre 2016 del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, emanato di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e con il Ministro per la semplificazione e la Pubblica amministrazione, è stata dettata la disciplina dell'attribuzione e del trasferimento alle stesse Autorità di bacino del personale e delle risorse strumentali e finanziarie delle precedenti Autorità di bacino, di cui alla legge 18 maggio 1989, n. 183, soppressa a far data dall'entrata in vigore del decreto stesso.

Ai sensi dell'art. 6, comma 1, del predetto decreto ministeriale del 2016, il controllo sulla gestione finanziaria delle Autorità di bacino distrettuali viene esercitato dalla Corte dei conti con le modalità previste dalla legge n. 258 del 1959, in coerenza con quanto disposto al precedente art. 3, comma 4, in cui è statuito che a dette autorità si applicano le norme della legge 20 marzo 1975, n. 70. Con determinazione del 18 dicembre 2018 n. 129 la Sezione ha segnalato alla Presidenza del Consiglio dei ministri l'adozione del decreto di assoggettamento al controllo, ai sensi dell'art. 2 della legge n. 259 del 1958. Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 17 dicembre 2019 le Autorità di bacino distrettuale sono state assoggettate al controllo.

⁵ Si tratta della trasmissione degli atti deliberativi della costituzione di nuove società e della partecipazione in società preesistenti (art. 5), che sono soggetti a puntuali oneri di motivazione, sotto il profilo delle ragioni, della finalità, della convenienza economica e della sostenibilità finanziaria; delle analisi annuali che le Amministrazioni pubbliche devono effettuare in via ordinaria, entro il 31 dicembre, a partire dall'esercizio 2018, delle società di cui detengono partecipazioni, adottando eventualmente piani di razionalizzazione per il riassetto, la fusione o la liquidazione di quelle non più strettamente necessarie per il perseguimento delle finalità istituzionali o che non rispondano a determinati requisiti (art. 20); dei piani straordinari di revisione delle società possedute alla data del 31 dicembre 2016, che dovevano essere deliberati entro il 30 settembre 2017 (art. 24, recentemente modificato dall'art. 1, comma 723, della legge 30 dicembre 2018, n. 145). Al riguardo, con la nota di coordinamento del 15 novembre 2017 i magistrati sono stati invitati a compiere una verifica per tutte le Amministrazioni pubbliche controllate sul rispetto delle prescrizioni contenute in detti articoli. Esauritasi la fase della revisione straordinaria delle società partecipate, di cui al citato art. 24, sarà compito della Sezione accertare nei prossimi referti l'adozione dei piani annuali ordinari, di cui all'art. 20, i cui contenuti dovranno essere coerenti ed in continuità con i precedenti riassetti.

⁶ In data 14 marzo 2019, con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, in attesa del perfezionamento della procedura di nomina del nuovo Presidente e del Consiglio di amministrazione, per consentire il corretto dispiegarsi dell'attività amministrativa dell'Inps, sono stati attribuiti (ad un solo soggetto, con nomina di un vice dello stesso), ai sensi dell'articolo 25, comma 2, del citato decreto-legge 28 gennaio 2019, n. 4, i poteri del Presidente e del Consiglio di amministrazione.

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE PUBBLICHE

2. L'attività svolta nel 2019

Gli Enti sottoposti al controllo della Corte ai sensi della legge n. 259 del 1958 sono, al 31 dicembre 2019, complessivamente 314, compresi gli Automobile club provinciali e locali, i 7 enti della rete della Giunta storica nazionale e le 5 Autorità di bacino. Di essi, 224 sono Enti pubblici, 36 società e 54 persone giuridiche private diverse dalle società.

In attuazione del programma di controllo varato con la determinazione n. 13 del 7 febbraio 2019, la Sezione nel 2019 ha deliberato 142 determinazioni di referto, che riguardano 285 Enti e società pubbliche, comprensivi dei 106 Automobile club locali e provinciali, sui quali si riferisce unitamente al referto su ACI.

La Sezione, con determinazione n. 7 del 30 gennaio 2020, ha approvato le modifiche alle proprie norme di organizzazione.

Si riportano di seguito le considerazioni di carattere generale, quali risultano dalle singole relazioni svolte della Sezione, su alcuni Enti aventi analoga struttura e chiamati alla medesima funzione istituzionale. Seguono le sintesi di alcuni dei referti deliberati dalla Sezione nel 2019 relativi a Enti la cui gestione ha specifico rilievo per il bilancio dello Stato, con esclusione di quelli costituiti in forma di società per azioni che operano sul mercato in regime di concorrenza, che comunque sono stati oggetto di indagine e referto (ad es. Poste S.p.A., Eni S.p.A., Enel S.p.A., Ferrovie dello Stato Italiane S.p.A. ecc.). I referti, pur riguardanti gli esercizi finanziari oggetto di analisi, contengono dati e informazioni aggiornati sino alla data della loro approvazione.

2.1. Parchi nazionali

Attualmente gli Enti parco nazionali, istituiti in attuazione della legge 6 dicembre 1991, n. 394 (“legge quadro sulle aree protette”) ed assoggettati al controllo della Sezione sono 23.

L’Ente parco nazionale dell’Isola di Pantelleria, istituito con il d.P.R. 28 luglio 2016, solo di recente, con dPCM in data 12 aprile 2019, è stato assoggettato al controllo; pertanto, con la determinazione n. 61 del 2019, sono stati disciplinati i relativi adempimenti.

Nell’anno 2019 è stato approvato il secondo referto unitario al Parlamento relativo alla gestione finanziaria dei predetti enti, relativo all’esercizio finanziario 2017 (*determinazione n. 106 del 21 ottobre 2019*) al fine di analizzare non solo i risultati dell’attività istituzionale e della gestione economico-finanziaria di ciascun ente, ma anche l’andamento complessivo del settore, mettendo a confronto le gestioni e valutando i saldi economico-finanziari complessivi, anche con apposite tabelle di comparazione.

L’esame dell’intero sistema degli Enti parco ha evidenziato, oltre a specifiche criticità gestionali, aspetti problematici generali, sia con riguardo all’attuazione della legge quadro 6 dicembre 1991, n. 394, sia di carattere gestionale ed economico finanziario.

In primo luogo, si è riscontrato che a distanza di quasi trenta anni dall’entrata in vigore della legge quadro solo un Ente parco si è dotato di tutti gli strumenti della programmazione, e questo nonostante il legislatore abbia contemplato una precisa disciplina dei tempi per la loro approvazione, nonché, per il Piano del parco ed il Piano pluriennale economico e sociale, anche meccanismi sostitutivi, da parte del Ministero vigilante, idonei ad assicurarne l’adozione, rimasti del tutto inattuati.

Per quanto riguarda la governance, il referto ha evidenziato il permanere di ritardi nella nomina di alcuni Presidenti scaduti dal mandato e anche, in taluni casi, dei Collegi di revisione ordinari; inoltre, si sono riscontrate alcune criticità in materia di quantificazione dei compensi degli organi, questione su cui è in corso un’interlocuzione con il MEF e con gli Enti parco interessati.

Particolare attenzione è stata posta, poi, all’adempimento delle prescrizioni contenute nel decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175 relative all’obbligo di adozione dei provvedimenti di razionalizzazione periodica (art. 20) delle partecipazioni societarie.

Di particolare interesse per gli enti in esame è la disposizione contenuta nell’art. 4, comma 6, del predetto decreto legislativo che prevede la possibilità di costituire società o enti in

L'ATTIVITÀ DI CONTROLLO DELLA CORTE DEI CONTI

attuazione dell'articolo 34 del regolamento (CE) n. 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013 e dell'articolo 61 del regolamento (CE) n. 508 del 2014 del Parlamento europeo e del Consiglio 15 maggio 2014, denominati "gruppi di azione locale" (gal). La legge di bilancio 2019 ha modificato, al comma 722, l'art. 4, comma 6 del testo unico sopra citato estendendone la portata ad un'altra tipologia di gruppi di azione locale (denominati "leader"). Inoltre, al successivo comma 724, ha inserito il comma 6-bis all'art. 26 il quale sancisce che "Le disposizioni dell'articolo 20 non si applicano alle società a partecipazione pubblica di cui all'articolo 4, comma 6", il che significa che è venuto meno, in riferimento a dette società, l'obbligo di deliberare il piano di razionalizzazione ordinaria. Quasi tutti gli enti parco hanno ottemperato ai predetti obblighi di revisione delle proprie partecipazioni societarie, seppure solo cinque di essi hanno rispettato il termine del 31 dicembre 2018 previsto dal comma 3 dell'art. 20 per la razionalizzazione annuale.

In relazione alle fonti di entrata l'art. 17-ter, comma 1 del decreto-legge 16 ottobre 2017, n. 148, convertito dalla legge 4 dicembre 2017, n. 172, ha previsto che a decorrere dall'anno 2018, per ciascun esercizio finanziario, con riferimento alle dichiarazioni dei redditi relative al periodo d'imposta precedente, una quota pari al 5 per mille dell'imposta sul reddito delle persone fisiche può essere destinata, a scelta del contribuente, a sostegno degli enti gestori delle aree protette, rimettendo ad un successivo decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, di concerto col MEF, la fissazione delle modalità di accesso al contributo, di formazione degli elenchi degli enti ammessi e di riparto ed erogazione delle somme; detto provvedimento è stato emanato in data 22 marzo 2019.

L'analisi dei dati contabili ha evidenziato, in particolare: l'assoluta prevalenza dei trasferimenti statali; la carenza di contributi finanziari degli enti territoriali, che pure, per gli interessi coinvolti, hanno un ruolo di rilievo nella regolazione e nella gestione degli enti che insistono sul loro territorio; la generale irrilevanza delle entrate proprie; profili problematici connessi all'esposizione debitoria e alla situazione di deficit economico strutturale di alcuni.

2.2. Enti di ricerca e formazione

La Sezione di controllo sugli enti esercita attualmente il controllo sulla gestione finanziaria dei venti enti pubblici di ricerca contemplati dall'art. 1 del decreto legislativo 25 novembre 2016, n. 218, che ha introdotto l'ultima riforma generale del settore. Ad essi si aggiungono tre associazioni e fondazioni di diritto privato operanti nel comparto della ricerca (Associazione per lo sviluppo dell'industria nel Mezzogiorno – Svimez, Fondazione Istituto Italiano di Tecnologia – IIT, *Fondazione Human Technopole*) nonché, sempre nel campo della ricerca medica, gli istituti di ricovero e cura a carattere scientifico (Istituti Fisioterapici Ospitalieri - IFO).

A norma dell'art. 14 del decreto legislativo n. 218 del 2016, tutti gli enti pubblici di ricerca, a decorrere dall'esercizio 2017, sono sottoposti al controllo con le modalità di cui all'art. 12 della legge n. 258 del 1959.

Va precisato che tra i venti enti di ricerca il legislatore ha annoverato anche l'Istituto nazionale di documentazione, innovazione e ricerca (Indire) e l'Istituto nazionale per la valutazione del sistema educativo di istruzione e formazione (Invalsi); detti enti sono stati quindi assoggettati al controllo della Corte dei conti soltanto a partire dall'esercizio finanziario 2017 (rispettivamente, determinazioni n. 148/2019 e n. 96/2019).

La Fondazione per la realizzazione del progetto scientifico e di ricerca "*Human Technopole*" è stata invece assoggettata al controllo di cui alla legge n. 259 del 1958, con le modalità di cui all'art. 12, con il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 27 febbraio 2018, approvativo del relativo regolamento; pertanto la Sezione, con determina n. 114 del 2018, ha fissato le modalità di esecuzione dei relativi adempimenti.

Nel settore della formazione, è assoggettato al controllo della Sezione, ai sensi dell'art. 12 della legge n. 258 del 1959, il Centro servizi, assistenza, studi e formazione per

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE PUBBLICHE

l'ammodernamento della Pubblica amministrazione - Formez PA – che ha la veste giuridica di associazione di diritto privato.

Il settore degli Enti pubblici di ricerca è molto eterogeneo, sotto il profilo dell'ordinamento giuridico, delle dimensioni, dei risultati contabili della gestione.

Dalle analisi condotte nel 2018 è risultato che quasi tutti gli enti hanno adeguato gli statuti ed i regolamenti di amministrazione, finanza e contabilità del personale e di organizzazione alle modifiche ordinamentali introdotte dalla riforma del 2016; in un caso il mancato adeguamento è dovuto a criticità esistenti nell'assetto della governance dell'Ente.

Va, tuttavia, evidenziato che per alcuni di essi, le innovative disposizioni statutarie concernenti la composizione del Consiglio di amministrazione e del consiglio scientifico sono state oggetto di contenziosi amministrativi instaurati per censurarne il contrasto con le disposizioni contenute nell'art. 2, comma 1 del citato decreto legislativo n. 218 del 2016.

Per quanto concerne l'ordinamento contabile, va osservato che l'art. 10, comma 1, del citato decreto legislativo n. 218 del 2016 ha previsto che gli enti pubblici di ricerca adottano con proprio regolamento, anche ai sensi della normativa generale vigente in materia di contabilità pubblica di cui al decreto legislativo 31 maggio 2011, n. 91, sistemi di contabilità economico-patrimoniale, anche per il controllo analitico della spesa per centri di costo.

Al momento nessun Ente ha dato ancora compiuta attuazione alla predetta innovazione del regime contabile, che consiste nel passaggio dalla contabilità finanziaria a quella civilistica, anche in attesa della definizione, da parte delle Amministrazioni vigilanti, delle relative modalità tecnico-operative, per la quale sono in alcuni casi stati anche costituiti appositi tavoli tecnici.

Altro aspetto gestionale rilevante della riforma monitorato dalla Sezione, tenuto conto che le spese per il personale (compreso quello non addetto all'attività di ricerca) incidono in misura notevole sui bilanci, è stato quello relativo ai provvedimenti adottati dagli enti di ricerca in materia di programmazione e di reclutamento del personale, essendo essi oggetto di autonoma determinazione da parte di ciascuno, nei limiti della sostenibilità della spesa e degli equilibri di bilancio.

Particolare attenzione è stata posta, poi, nei referti all'adempimento delle prescrizioni contenute nel decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175 relative all'obbligo di adozione dei provvedimenti di revisione straordinaria (art. 24), e di razionalizzazione periodica (art. 20) delle partecipazioni societarie. Per taluni enti, di notevoli dimensioni e rilevanza per la loro *mission* istituzionale, questo profilo ha richiesto una attenta analisi in ragione del numero elevato di società in cui essi detengono partecipazioni, dirette e/o indirette.

Un tratto comune riscontrato nelle analisi condotte sui risultati gestionali è quello dell'elevata incidenza, tra le entrate, che presentano ancora dei trasferimenti pubblici, in particolare dello Stato; solo pochi enti, infatti, riescono a raggiungere un grado significativo di autonomia finanziaria, principalmente attraverso contratti e convenzioni per l'attività di ricerca, di base ed applicata, con soggetti privati.

Infine, va segnalato che con dPCM 7 agosto 2019 è stato disposto l'assoggettamento al controllo della Sezione di un ente, avente natura di consorzio, per la gestione del Parco geominerario storico ed ambientale della Sardegna.

2.3. Autorità portuali

Con riferimento all'attività svolta dalla Sezione, è stata sottoposta a controllo la gestione finanziaria 2018 - ed in alcuni casi per l'esercizio precedente - di 12 Autorità di sistema portuale, prendendo in esame gli aspetti peculiari delle singole gestioni.

Nel caso delle AdSP interessate dalla riforma dell'ottobre/dicembre 2018, sono state esaminate le gestioni delle rispettive Autorità portuali, di Gioia Tauro e di Messina, non essendo ancora operativi gli organi di amministrazione e gestione dei nuovi enti.

Nei referti, al fine di aggiornare le informazioni concernenti gli aspetti ordinamentali e strutturali degli enti, la Sezione ha monitorato attentamente il percorso di attuazione della riforma

L'ATTIVITÀ DI CONTROLLO DELLA CORTE DEI CONTI

del 2016, con riferimento alla progressiva operatività, ormai pressoché completata, delle nuove strutture di governance.

Dall'esame dei risultati gestionali è emerso che la maggioranza delle Autorità portuali presenta anche nel 2018 un saldo economico e di amministrazione positivo, malgrado i perduranti effetti della crisi economica internazionale, che ha inciso sui traffici marittimi e di cui solo in alcune realtà si iniziano a vedere segni di superamento.

Le entrate correnti delle Autorità Portuali sono costituite in larghissima misura dai proventi dei traffici passeggeri e mercantili, nonché dagli introiti per canoni demaniali. Gli interventi di manutenzione e riqualificazione delle infrastrutture portuali sono finanziati, in larga misura, dal capitale pubblico.

Anche per le Autorità portuali è stato, infine, verificato il rispetto degli adempimenti in tema di società partecipate, attraverso l'esame dei Piani di revisione straordinaria ai sensi dell'art. 24 del d.lgs. n.175 del 2016, nonché dei successivi provvedimenti di revisione periodica e di razionalizzazione delle partecipazioni societarie, di cui all'art. 20 del medesimo TUSP.

2.4. Enti assistenziali, culturali e ricreativi

Gli enti controllati dalla Corte dei conti, riconducibili a detta categoria, sono complessivamente 50. Di questi, 17 svolgono attività lirico-sinfoniche concertistiche o assimilate, 21 erogano servizi culturali e 12 perseguono un interesse pubblico di "protezione sociale".

Con la *determina n. 67 del 6 giugno 2019* è stato approvato il referto unitario al Parlamento sulla gestione finanziaria nell'esercizio 2017 delle 14 Fondazioni lirico-sinfoniche.

Esse presentano caratteri comuni che consentono riflessioni generali: - hanno in generale una situazione patrimoniale decisamente insufficiente, in particolare le nove Fondazioni soggette a Piano di risanamento, alla quale i soggetti fondatori, in particolare gli enti territoriali, dovrebbero assolutamente porre rimedio; - evidenziano ancora una notevole esposizione debitoria, ormai soprattutto verso lo Stato, che appare peraltro in via di miglioramento; - pur essendo state privatizzate sono soggette a una disciplina di carattere pubblicistico e hanno una *governance* controllata dallo Stato che provvede alle assegnazioni di finanziamenti; - dipendono, con qualche importante eccezione, quasi totalmente dai contributi dello Stato, mentre gli apporti di Regioni ed enti locali sono spesso modesti ed erogati con ritardo, circostanza questa che è una delle cause principali della loro consistente esposizione debitoria. Si tratta di una situazione di contrasto stridente con il peso "politico", sia pure attenuato dalla riforma, di cui soprattutto il Comune dispone nelle Fondazioni; - dimostrano (con alcune importanti eccezioni) una insufficiente attenzione all'attività di *fund raising* e una partecipazione dei privati e degli *sponsor* troppo limitata, anche a causa della mancanza di una efficiente politica pubblica di incentivazione dei finanziamenti privati. L'introduzione dell'*Art bonus* – previsto dal decreto-legge n. 83 del 2014 – non sembra aver ancora prodotto, anche in ragione di una certa sua macchinosità, gli effetti auspicati; - conseguono ricavi da biglietteria e abbonamenti spesso altalenanti ma in genere modesti e non rapportabili all'importanza della tradizione musicale italiana e anche dei singoli territori, segno di una insufficiente attenzione alla necessità di promuovere azioni di efficiente promozione, soprattutto nei confronti delle generazioni più giovani; - hanno oneri strutturali eccessivi, soprattutto quelli per il personale. I costi delle nuove produzioni sono quasi sempre elevati ed appare necessaria una più attenta politica gestionale che non comprometta la qualità dell'offerta, in genere molto alta.

Dalle indagini effettuate si è rilevato peraltro come la lunga e complessa procedura di risanamento, introdotta dal decreto-legge n. 91 del 2013, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 112 del 2013 (c.d. decreto "Valore cultura") e successive modifiche e integrazioni riguardante le Fondazioni assoggettate ai Piani di rientro, stia producendo un miglioramento del loro quadro complessivo.

Non sono state ancora risolte le criticità strutturali e gestionali attinenti soprattutto alla grave insufficienza patrimoniale di molte Fondazioni, mentre apprezzabili passi in avanti sono stati compiuti per effetto degli apporti statali che hanno consentito la riconversione

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE PUBBLICHE

dell'esposizione debitoria e la netta contrazione dei debiti tributari. Si può dunque dire che, con alcune eccezioni e con le cautele suggerite dalla complessità della situazione economico-finanziaria del sistema delle Fondazioni, il percorso di risanamento degli Enti in crisi e di consolidamento delle realtà più sane appare ben avviato.

A questi esiti ha certamente contribuito la semplificazione della governance degli Enti, con l'aumento dei poteri dei sovrintendenti e l'accentuazione del loro profilo manageriale.

Secondo quanto previsto dalla riforma, allo scadere del triennio 2016-2018 e in base alla verifica prevista sui consuntivi del 2019, si potrà procedere alla selezione preconizzata tra le Fondazioni strutturalmente in buona salute, quelle che presentano margini apprezzabili per un recupero di efficienza e l'uscita dalla crisi, e quelle che non appaiono nelle condizioni di poter continuare ad operare in una prospettiva sostenibile da un punto di vista sia patrimoniale, sia economico.

2.5. Enti previdenziali privati

A detta categoria appartengono gli enti gestori di forme di previdenza e assistenza obbligatorie (cosiddette casse professionali) trasformati, a decorrere dal 1° gennaio 1995, in associazioni o in fondazioni con personalità giuridica di diritto privato, ai sensi del d.lgs. n. 509 del 30 giugno 1994 e quelli, aventi la medesima configurazione di diritto privato, costituiti per effetto del d.lgs. 10 febbraio 1996, n. 103.

La Corte dei conti esercita il controllo su detti Enti in ragione delle finalità di pubblico interesse perseguite e dell'obbligatorietà della contribuzione (nella misura stabilita dalle fonti regolamentari interne) a carico degli iscritti, elementi che danno fondamento alla funzione di vigilanza che lo Stato continua ad esercitare sui medesimi.

L'attenzione della Corte su detti Enti, componenti essenziali del complessivo sistema di previdenza e di *welfare* dei lavoratori professionali, è stata posta alla sostenibilità della spesa nell'arco temporale dell'esercizio di riferimento e nella prospettiva di medio e lungo periodo.

Come è stato riferito in occasione dell'ultima audizione resa al Parlamento, l'esame del rapporto tra le contribuzioni degli iscritti e le prestazioni erogate ha confermato, per la maggior parte delle casse, proiezioni attuariali (art. 24, comma 24, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 101, convertito dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214) in sostanziale equilibrio, pur con la necessità, spesso, nell'arco temporale preso in considerazione dall'attuario, di copertura delle prestazioni mediante l'apporto compensativo derivante dalla gestione del patrimonio. Si è registrata, peraltro, la tendenza al decremento del predetto rapporto, fenomeno sul quale incidono anche fattori demografici e biometrici, nonché il minore ingresso di nuove forze di lavoro rispetto ai pensionamenti.

Le analisi svolte relativamente ai singoli Enti hanno restituito un quadro variegato di posizioni, con riguardo, soprattutto, al livello di copertura delle prestazioni previdenziali mediante entrate contributive ed alla correlata gestione del patrimonio e degli investimenti delle risorse finanziarie, con particolare riguardo alla presenza di strumenti e procedure di controllo e valutazione interni all'ente, idonei a prevenire eventuali conseguenze negative degli andamenti dei mercati finanziari.

Sotto il primo profilo si è potuto riscontrare che talune casse, per ristabilire le condizioni volte a garantire l'equilibrio previdenziale, hanno disposto l'innalzamento delle aliquote di contribuzione ovvero criteri più restrittivi in tema di calcolo e di requisiti di accesso alle prestazioni.

Quanto al profilo della gestione del patrimonio e degli investimenti, si è rilevato che alcune di esse hanno emesso specifiche regolamentazioni, in risposta all'esigenza, prospettata nell'art. 3, comma 3, del d.lgs. 30 giugno 1994, n. 509, che siano predeterminati dagli enti previdenziali "i criteri di individuazione e di ripartizione del rischio nella scelta degli investimenti", anche con riferimento alla definizione dei processi decisionali e di controllo degli stessi.

Con riguardo alla gestione del risparmio previdenziale, in attesa dell'adozione del regolamento attuativo previsto dall'art. 14, comma 3, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98,

L'ATTIVITÀ DI CONTROLLO DELLA CORTE DEI CONTI

convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, la Sezione ha rinnovato l'invito alla prudenza nella scelta degli strumenti di investimento e al loro necessario collegamento ai fini istituzionali, di natura pubblicistica, che caratterizzano le casse professionali.

Sono state di recente introdotte, anche dall'art. 1, comma 182, della legge 27 dicembre 2017, n. 205 (legge di bilancio per il 2018), norme volte alla tutela delle somme di denaro e degli strumenti finanziari di pertinenza delle casse professionali che sanciscono, tra l'altro, che i valori e le disponibilità affidati ai gestori costituiscano in ogni caso patrimonio separato e autonomo e non possano essere distratti dal fine al quale sono stati destinati, né formare oggetto di esecuzione od essere coinvolti nelle procedure concorsuali che riguardano il gestore.

Molte casse privatizzate, avvalendosi della facoltà prevista dal decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66 (convertito dalla legge 23 giugno 2014, n. 89), in luogo dell'assolvimento della normativa vigente in materia di contenimento della spesa pubblica, hanno provveduto a riversare ad apposito capitolo del bilancio dello Stato il 15 per cento della spesa complessiva per consumi intermedi sostenuta nell'anno 2010.

A seguito di un recente intervento della Corte costituzionale (sentenza 11 gennaio 2017, n. 7), che ha dichiarato l'illegittimità dell'art. 8, comma 3, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 7 agosto 2012, n. 135, nella parte in cui prevede che le somme derivanti dalle riduzioni di spesa ivi previste siano versate annualmente ad apposito capitolo di entrata del bilancio dello Stato, sul tema è intervenuto il legislatore che, con l'art. 1, comma 183, della predetta legge di bilancio per il 2018, ha stabilito che agli enti di diritto privato di cui ai citati decreti legislativi nn. 509 del 1994 e 103 del 1996 non si applicano, a decorrere dall'anno 2020, le norme di contenimento delle spese previste a carico degli altri soggetti inclusi nell'elenco delle Amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato, ferme restando, in ogni caso, le disposizioni che recano vincoli in materia di personale.

Con l'art. 1, comma 601, della legge n. 160 del 27 dicembre 2019 è stata esplicitamente confermata la vigenza del predetto comma 183 e nel contempo è stata esclusa l'applicabilità agli Enti previdenziali privati dei commi da 590 a 600 dello stesso art. 1, recanti specifiche disposizioni di riduzione della spesa.

Si richiama, infine, il quadro delle disposizioni legislative volte a prevedere agevolazioni fiscali per gli Enti privati di previdenza obbligatoria che effettuino, fino a determinate percentuali dell'attivo, investimenti qualificati in economia reale⁷. I reiterati interventi normativi evidenziano la problematicità del contenimento tra le finalità di attrazione degli investimenti verso settori in crescita e l'obiettivo primario dei gestori del risparmio previdenziale di garantire la sostenibilità del sistema pensionistico.

È importante rammentare che il 28 maggio 2019 si è svolta, presso la Commissione parlamentare di controllo sull'attività degli enti gestori di forme obbligatorie di previdenza e assistenza sociale, l'audizione della Sezione sul tema delle politiche di investimento delle casse previdenziali di cui al d.lgs. 30 giugno 1994, n. 509 e al d.lgs. 10 febbraio 1996, n. 103. In tale sede sono stati evidenziati gli aspetti peculiari e le criticità inerenti alla gestione del risparmio effettuata dagli enti previdenziali privati, nella premessa che la normativa di settore, al fine di garantire l'equilibrio finanziario nel tempo, pone l'accento sulla necessità che detti enti assicurino tendenzialmente l'equilibrio con le entrate contributive e non, quindi, con quelle derivanti dalla gestione del patrimonio.

Oltre a diverse anomalie emerse in sede di esame delle singole gestioni, è apparso auspicabile che le gestioni di risparmio previdenziale, analogamente a quanto accade per banche, intermediari mobiliari, fondi comuni, assicurazioni, siano assistite da un sistema di regole che attengano ai limiti alla concentrazione del rischio, a standard minimi di patrimonio, a procedure

⁷ Art. 1, commi 88, 89, 90 e 91 della legge 11 dicembre 2016, n. 232, come modificati e integrati dall'art. 57, comma 2, lettere 0a) e a), del decreto-legge 24 aprile 2017, n. 50, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 giugno 2017, n. 96; dall'art. 1, comma 73, della legge n. 27 dicembre 2017, n. 205; dall'art. 1, comma 210, lettere a) e b), della legge 30 dicembre 2018, n. 145).

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE PUBBLICHE

da rispettare nella allocazione degli asset, se non a veri e propri divieti riguardo alla acquisizione di attività particolarmente rischiose, a criteri severi da rispettare nella valorizzazione in bilancio dei beni detenuti.

2.6. Istituto nazionale di statistica - ISTAT (esercizio finanziario 2018, determinazione dell'8 gennaio 2020 n. 146)

L'Istituto nazionale di statistica è un organismo di diritto pubblico, avente per finalità istituzionale il rilevamento e la diffusione dei dati statistici, qualificato come Ente pubblico di ricerca per effetto del d.lgs. 25 novembre 2016, n. 218.

L'esercizio 2018 costituisce per l'ISTAT un anno di transizione verso il consolidamento di una nuova posizione istituzionale, conseguente all'inserimento tra gli Enti di ricerca disciplinati dal d.lgs. n. 218 del 2016, inserimento che ha dato luogo ad una complessa attività per attuare l'autonomia statutaria e regolamentare.

La gestione finanziaria di competenza presenta nell'anno 2018 un disavanzo di 64,71 milioni rispetto ad un avanzo di 0,65 milioni dell'anno 2017. Il disavanzo deriva in massima parte dalla gestione censuaria (rispetto ad un saldo positivo di 227.000 euro nella gestione ordinaria), per effetto dell'articolazione su base annuale dei censimenti permanenti.

L'avanzo di amministrazione a fine esercizio 2018 è pari a 182,08 milioni (rispetto a 240,73 milioni del 2017), di cui l'importo di 69,05 milioni costituisce la quota vincolata, in massima parte (euro 66,27 milioni) destinata alla copertura dei fabbisogni censuari.

Il disavanzo economico si attesta infine in 50,60 milioni rispetto ad un avanzo economico di 20,86 del 2017, anch'esso conseguente dalla nuova cadenza delle operazioni censuarie.

Il patrimonio netto a fine esercizio 2018 ammonta a 132,05 milioni in diminuzione rispetto a 182,64 milioni del 2017, in quanto la gestione patrimoniale al 31 dicembre 2018 ha mostrato un risultato negativo netto di 50,59 milioni; il decremento del patrimonio netto è anch'esso dovuto al nuovo carattere permanente dei censimenti.

2.7. Cassa depositi e prestiti S.p.A. (esercizio finanziario 2018, determinazione del 26.11.2019 n. 126)

I risultati del 2018 confermano il ruolo svolto dal Gruppo Cdp a sostegno dell'economia italiana, ad ulteriore conferma della trasformazione della società in un vero e proprio strumento di politica industriale.

Sono state utilizzate risorse per 36 miliardi di euro (in aumento del 6,9 per cento rispetto ai 33,7 miliardi di euro dell'esercizio precedente), per il finanziamento del tessuto produttivo del Paese attraverso progetti ritenuti strategici, attirando risorse anche da altri investitori ed attivando complessivamente 63 miliardi di euro di investimenti; nello specifico, 30,2 miliardi di euro per il supporto alle Imprese, 5,5 miliardi di euro in favore del settore *Government*, Pubblica amministrazione e Infrastrutture e 0,3 miliardi di euro ad investimenti nell'immobiliare.

Nel 2018 l'utile netto consolidato si è attestato a 4,3 miliardi di euro rispetto ai 4,5 miliardi di euro nel 2017 (-2,9 per cento), mentre si registra un andamento positivo per il totale dell'attivo, 425,1 miliardi di euro, in crescita dell'1,3 per cento rispetto all'esercizio precedente.

La solidità patrimoniale si rafforza passando da 35,9 miliardi di euro nel 2017, a 36,7 miliardi di euro nel 2018 (+2,3 per cento).

Le partecipazioni, pari a 30 miliardi di euro, eccedono il patrimonio netto pari a 25 miliardi di euro.

Dal conto economico risulta l'incremento dei costi operativi (da 66 milioni di euro nel 2017 a circa 260 milioni di euro nel 2018) e le perdite delle partecipazioni (da 29 milioni di euro circa nel 2017 a -172 milioni di euro nel 2018).

Positivi i risultati anche della Capogruppo che nel 2018 ha conseguito un utile netto pari a 2,5 miliardi di euro registrando, rispetto all'anno precedente, un incremento del 15,3 per cento

L'ATTIVITÀ DI CONTROLLO DELLA CORTE DEI CONTI

(2,2 miliardi di euro nel 2017) principalmente grazie all'incremento del margine d'intermediazione che si è attestato a 3,8 miliardi di euro (+32,6 per cento).

È aumentato anche il patrimonio netto, che è passato da 24,4 miliardi di euro nel 2017 a 24,8 miliardi di euro (+ 1,5 per cento).

In conclusione, la Sezione ha invitato l'Ente a governare il notevole incremento dei costi operativi e del rapporto *cost/income* (da 5,30 per cento a 6,20 per cento) in coerenza con l'andamento dei risultati gestionali.

2.8. ENAV (esercizio finanziario 2018, determinazione n. 128 del 16 gennaio 2020)

ENAV, società quotata in borsa dal 2016, eroga i servizi di gestione e controllo del traffico aereo e gli altri servizi essenziali per la navigazione aerea nei cieli italiani e negli aeroporti di competenza. La Società è inoltre incaricata della conduzione tecnica e della manutenzione degli impianti e dei sistemi per il controllo del traffico aereo, anche per il tramite della sua controllata *Techno Sky*. ENAV eroga infine servizi di consulenza aeronautica unitamente ad altre attività nel mercato non regolato nel contesto dell'attività di sviluppo commerciale coordinata a livello di gruppo.

L'esercizio al 31 dicembre 2018 di ENAV S.p.a. si è chiuso con un utile netto di 102,9 milioni, in incremento rispetto all'esercizio precedente (94,5 milioni) di 8,4 milioni.

I ricavi da attività operativa si sono attestati a 917 milioni, registrando un incremento rispetto all'esercizio precedente del 7 per cento (859,2 milioni nel 2017). Tale risultato è legato all'incremento dei ricavi di rotta e dei ricavi di terminale per le maggiori unità di servizio sviluppate nell'esercizio, pari rispettivamente a +9,8 per cento e +1,4 per cento rispetto al 2017.

Gli altri ricavi operativi ammontano a 47 milioni (non considerando la quota dei contributi in conto impianti) e registrano un incremento di 10,6 milioni rispetto al 2017 principalmente per i maggiori importi riferiti ai finanziamenti europei rispetto all'esercizio precedente e la vendita di parte dell'immobile *Academy* sito in Forlì.

I costi operativi si sono attestati a complessivi 600,1 milioni (602,7 milioni nel 2017) e registrano un decremento netto di 2,6 milioni rispetto all'esercizio, in particolare i costi per servizi si riducono del 4 per cento.

A livello complessivo quindi, maggior impulso sul risultato della gestione arriva dalla componente degli altri ricavi, i quali vedono nel 2018 un sostanziale aumento correlato all'aumento dei ricavi da finanziamenti europei per progetti nonché alla plusvalenza per la vendita di una parte del complesso immobiliare *Academy* di Forlì.

Il patrimonio netto si è attestato a 1.139,9 milioni e ha registrato un decremento netto di 1,8 milioni, rispetto al 31 dicembre 2017, nonostante l'utile dell'esercizio 2018 pari a 102,9 milioni, in incremento di 8,4 milioni rispetto al 2017; tale effetto è derivato principalmente dal pagamento del dividendo di 100,9 milioni e dall'acquisto delle azioni proprie per 4,9 milioni.

Il bilancio d'esercizio di Gruppo, in linea con quello della capogruppo, ha chiuso con un utile netto di 114,4 milioni, in aumento di 12,9 milioni rispetto all'esercizio precedente (101,5 milioni).

Il patrimonio netto consolidato si è attestato a 1.137,6 milioni e ha registrato un incremento di 17,6 milioni, rispetto al 31 dicembre 2017, per l'utile dell'esercizio 2018 pari a 114,4 milioni, in incremento di 12,9 milioni rispetto al 2017.

2.9. CONI S.p.A. (esercizio finanziario 2018, determinazione n. 138 del 23 dicembre 2019)

Il Comitato olimpico nazionale italiano (Coni) è un ente pubblico non economico, posto sotto la vigilanza della Presidenza del Consiglio dei ministri, a cui sono affidati l'organizzazione e il potenziamento dello sport a livello nazionale.

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE PUBBLICHE

La disciplina dell'organizzazione e delle attività dell'Ente, come definita a suo tempo dal decreto legislativo 23 luglio 1999, n. 242, successivamente novellato dal decreto legislativo 8 gennaio 2004, n. 15, è stata di recente oggetto di profonde riforme, dapprima ad opera dell'articolo 1, commi da 629 a 653, della legge 31 dicembre 2018, n. 145 (legge di bilancio 2019) – che, oltre ad avere rivisto l'ordinamento della Coni Servizi S.p.A., che ha assunto la nuova denominazione di “Sport e Salute S.p.A.”, ha delineato un nuovo sistema di finanziamento del Coni – e poi della legge 8 agosto 2019, n. 86 (“Deleghe al Governo e altre disposizioni in materia di ordinamento sportivo, di professioni sportive nonché di semplificazione”). Quest'ultima normativa, con l'esplicita finalità di completare la precedente riforma di cui alla legge n. 145 del 2018, ha delegato il Governo ad adottare norme finalizzate a ridefinire gli ambiti dell'attività dell'Ente.

Con riferimento alla gestione economico-finanziaria, si evidenzia che l'esercizio al 31 dicembre 2018 si è chiuso con un avanzo economico pari a euro 586.291 e con un lieve incremento (di 1,4 per cento) del patrimonio netto, passato da euro 41.384.564 ad euro 41.970.855.

Il valore complessivo della produzione, pari a euro 446.823.656, ha registrato un lieve aumento (0,2 per cento) rispetto all'anno precedente (euro 445.711.748), da attribuire interamente alla crescita (di euro 1.147.947) dei ricavi e contributi dei Comitati regionali, poiché l'aumento dei ricavi commerciali è bilanciato dalla contrazione dei contributi pubblici (in diminuzione di euro 3.625.126).

Nel complesso, l'esercizio 2018 ha registrato un andamento positivo della gestione, con un risultato economico pari a euro 586.291, in aumento (di euro 378.772) rispetto all'esercizio precedente.

La Corte ha raccomandato di rafforzare le misure e gli strumenti di monitoraggio e di controllo sull'utilizzo dei contributi annualmente a disposizione ed ha invitato l'Ente ad adottare ogni iniziativa utile a rafforzare l'attività di controllo nei confronti degli enti finanziati, affinché le risorse pubbliche trasferite siano gestite nel rispetto di rigorosi criteri di economicità e puntualmente rendicontate.

REVISIONE PERIODICA DELLE PARTECIPAZIONI

LA REVISIONE PERIODICA 2019 DELLE PARTECIPAZIONI SOCIETARIE
DETENUTE DAI MINISTERI

- 1. Premessa**
- 2. La platea e tipologia delle partecipazioni societarie detenute dai Ministeri**
- 3. Il livello di inclusione: partecipazioni dirette ed indirette**
- 4. Le società quotate**
- 5. Le società di diritto singolare**
- 6. La competenza all'approvazione**
- 7. I parametri di riferimento**
- 8. Gli esiti della ricognizione**
- 9. La razionalizzazione dei costi di funzionamento e del personale**
- 10. La corretta articolazione e remunerazione degli organi di Amministrazione**

1. Premessa

L'art. 20, comma 1, d.lgs. 19 agosto 2016, n. 175, recante "*Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica*" (di seguito, anche TUSP), dispone che le Amministrazioni pubbliche elencate nell'art. 1, comma 2, del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165¹ effettuino annualmente un'analisi dell'assetto complessivo delle società in cui detengono partecipazioni, dirette o indirette, predisponendo, ove ricorrano i presupposti di cui al comma 2, un piano di riassetto per la loro razionalizzazione, fusione o soppressione, anche mediante messa in liquidazione o cessione².

Nello specifico, i piani di razionalizzazione, corredati di un'apposita relazione tecnica, con specifica indicazione di modalità e tempi di attuazione, vanno adottati ove, in occasione della ridetta analisi annuale, le Amministrazioni pubbliche rilevino uno o più dei seguenti indicatori:

- a) partecipazioni societarie non inerenti alla missione istituzionale o che non rientrino in alcuna delle categorie di cui all'articolo 4 del medesimo TUSP;
- b) società che risultino prive di dipendenti o abbiano un numero di amministratori superiore a quello dei dipendenti;
- c) partecipazioni in società che svolgono attività analoghe o simili a quelle svolte da altre società partecipate o da enti pubblici strumentali;
- d) partecipazioni in società che, nel triennio precedente, abbiano conseguito un fatturato medio non superiore a un milione di euro;
- e) partecipazioni in società diverse da quelle costituite per la gestione di un servizio d'interesse generale che abbiano prodotto un risultato negativo per quattro dei cinque esercizi precedenti;
- f) necessità di contenimento dei costi di funzionamento;

¹ Oltre ai loro consorzi ed associazioni, gli enti pubblici non economici e le autorità di sistema portuale.

² Si ricorda che l'art. 24 del medesimo d.lgs. n. 175 del 2016 aveva già imposto alle medesime Amministrazioni pubbliche l'obbligo di effettuare, entro il 30 settembre 2017, una revisione straordinaria delle partecipazioni societarie. L'operazione ha costituito, per espressa previsione normativa, la base della ricognizione periodica annuale in esame.

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

g) necessità di aggregazione di società aventi ad oggetto le attività consentite all'art. 4.

I provvedimenti in parola, in aderenza al comma 3, vanno adottati entro il 31 dicembre di ogni anno, con riferimento alla situazione esistente al 31 dicembre dell'anno precedente (cfr. art. 26, comma 11, TUSP) e vanno trasmessi alla banca dati istituita ai sensi dell'art. 17 del decreto-legge n. 90 del 2014, convertito dalla legge 11 agosto 2014, n. 114³ (di seguito, anche "*Portale partecipazioni*") e resi disponibili alla struttura di monitoraggio costituita in seno al Ministero dell'economia e delle finanze (MEF) (art. 15 TUSP) ed alla sezione di controllo della Corte dei conti competente, individuata, per le amministrazioni dello Stato e gli altri enti pubblici nazionali (eccetto quelli soggetti al controllo della Sezione enti, ai sensi della legge 21 marzo 1958, n. 259), nelle Sezioni riunite della Corte dei conti (cfr. 5, comma 4, TUSP)⁴.

La norma specifica che anche le amministrazioni che non detengono alcuna partecipazione lo comunichino alla competente sezione della Corte dei conti, nonché alla struttura ministeriale di monitoraggio costituita in seno al MEF.

Infine, in aderenza al comma 4, in caso di adozione del piano di razionalizzazione (che, come esposto, a differenza della revisione straordinaria iniziale, potrebbe non essere approvato nell'ipotesi in cui le amministrazioni interessate non rilevino, in occasione della ricognizione periodica annuale, nessuno degli indicatori elencati nel comma 2 dell'art. 20), le Pubbliche amministrazioni devono approvare una relazione sull'attuazione, evidenziando i risultati conseguiti, entro il 31 dicembre dell'anno successivo. Anche quest'ultima va trasmessa alla struttura ministeriale di monitoraggio costituita presso il MEF ed alla competente sezione di controllo della Corte dei conti⁵.

L'art. 24, comma 3, del d.lgs. n. 175 del 2016 puntualizza che il provvedimento di revisione straordinaria va inviato alla Corte dei conti "*perché verifichi il puntuale adempimento degli obblighi di cui al presente articolo*"⁶. L'inciso in parola non è stato espressamente riportato anche nell'art. 20, dettato per la revisione periodica. La magistratura contabile, tuttavia, ha avuto modo di precisare che le norme attribuiscono alla Corte dei conti un potere di verifica in ordine alla conformità fra il piano adottato dall'Amministrazione (ed i conseguenti atti attuativi) ed i parametri legislativi di riferimento, costituiti dall'art. 20, comma 2, del TUSP e dalle norme richiamate (in particolare, i precedenti artt. 4 e 5), riconducendolo all'archetipo del "*controllo successivo di legittimità*" ovvero di "*regolarità/legittimità*"⁷.

Per quanto concerne gli esiti del ridetto controllo, premesso che la norma non specifica quale sia l'effetto di un accertamento di non conformità da parte della Corte dei conti, non è prospettabile l'inefficacia del provvedimento di revisione⁸, né l'applicazione analogica delle sanzioni tipizzate dall'art. 20, comma 7, del medesimo TUSP, in caso di mancata adozione del

³ La norma in parola ha previsto che, a decorrere dal 1° gennaio 2015, il Ministero dell'economia e delle finanze acquisisca le informazioni relative alle partecipazioni in società ed enti di diritto pubblico e di diritto privato detenute direttamente o indirettamente dalle Amministrazioni pubbliche individuate dall'Istituto nazionale di statistica ai sensi dell'articolo 1 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, nonché da quelle di cui all'articolo 1, comma 2, del d.lgs. n. 165 del 2001, rendendole disponibili anche alla banca dati delle Amministrazioni pubbliche di cui all'art. 13 della citata legge n. 196 del 2009).

⁴ Si tratta di un'attività di verifica che si inserisce nel quadro dei vari poteri di controllo sulle società partecipate da enti pubblici, attribuiti alla Corte dei conti dal TUSP (per la costituzione o l'acquisto di partecipazioni, artt. 4, 5, 7 e 8; per la quotazione in mercati regolamentati art. 26, commi 4 e 5; per i piani di superamento di crisi d'impresa, art. 14, comma 5; per la congrua articolazione degli organi di amministrazione, art. 11, comma 3, etc.).

⁵ In caso di mancata effettuazione della ricognizione annuale o dell'approvazione della relazione attuativa, il legislatore prevede, per i soli enti locali, il pagamento di una sanzione amministrativa da un minimo di euro 5.000 a un massimo di euro 500.000, comminata dalla competente sezione giurisdizionale regionale della Corte dei conti (oltre al danno eventualmente rilevato in sede di giudizio amministrativo contabile).

⁶ Analogo invio era previsto dal comma 612 della legge n. 190 del 2014, nonché, in precedenza, dall'art. 3, comma 28, della legge n. 244 del 2007.

⁷ Cfr. Corte conti, Sezioni riunite in sede giurisdizionale in speciale composizione, sentenze n. 16/2019/EL, n. 17/2019/EL e n. 25/2019/EL.

⁸ Come accade, per esempio, per gli atti soggetti al controllo preventivo di legittimità (cfr. art. 1 legge n. 20 del 1994).

REVISIONE PERIODICA DELLE PARTECIPAZIONI

piano⁹. Invero, l'esito negativo del controllo della Corte dei conti sui provvedimenti di revisione può condurre, in primo luogo, come da esperienza maturata anche in sede di esame dei piani di razionalizzazione inviati ai sensi della legge n. 190 del 2014¹⁰, all'adozione di una pronuncia di accertamento, che evidenzia le illegittimità riscontrate, stimolando, anche in ragione della pubblicazione sul sito internet dell'Amministrazione¹¹ e dell'invio all'organo politico di vertice (o a quello di revisione economico-finanziaria, ove presente), l'adozione di misure correttive (che potrebbero consistere, nei casi più gravi, nell'annullamento in autotutela del provvedimento)¹².

Quelli in esame costituiscono la seconda tornata annuale dei piani di revisione periodica. Le Amministrazioni dello Stato, infatti, hanno dovuto approvare, entro il 30 settembre 2017 (con riferimento alla situazione esistente alla data del 23 settembre 2016, di entrata in vigore del Testo unico), il provvedimento di revisione straordinaria, nonché, entro il 31 dicembre 2018, il primo piano di revisione periodica (con riferimento alla situazione esistente al 31 dicembre 2017), già oggetto di verifica, da parte della scrivente Sezione, in occasione della relazione allegata al giudizio di parifica del rendiconto dello Stato dell'esercizio 2018 (deliberazione n. 12/SSRRCO/PARI 2019).

L'analisi contenuta nei presenti paragrafi ha ad oggetto, pertanto, i piani di revisione delle partecipazioni societarie che le Amministrazioni dello Stato hanno dovuto approvare entro il 31 dicembre 2019 (con riferimento alla data del 31 dicembre 2018), nonché la relazione sull'attuazione del precedente piano di revisione periodica.

2. La platea e tipologia delle partecipazioni societarie detenute dai ministeri

Al momento della redazione della presente relazione, sono pervenuti alla Sezione (nonché inseriti nel Portale partecipazioni, gestito dal MEF) i piani di revisione periodica (o le dichiarazioni negative di assenza di partecipazioni societarie) approvati da tutti i ministeri, eccezion fatta per il Ministero della difesa, il Ministero dell'istruzione, università e della ricerca¹³ ed il Ministero delle infrastrutture¹⁴. Per questi ultimi si è fatto riferimento ai dati desumibili sul sito internet istituzionale, sezione "Amministrazione trasparente", all'interno della quale vanno pubblicati una serie di dati concernenti le partecipazioni in società o in altri enti pubblici strumentali (cfr. art. 15-bis e 22 d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33).

Inoltre, non sono pervenute (né risultano inserite nella banca dati del MEF) le schede tecniche di dettaglio (esplicitanti la ricorrenza o meno dei parametri elencati nell'esposto art. 20, comma 2, del TUSP), relative alle società quotate (ad esclusione di Cassa Depositi e Prestiti e di Ferrovie dello Stato) e alla società STM holding (partecipata dal MEF, costituita secondo il diritto olandese). Invece, i dati relativi all'Istituto Poligrafico Zecca dello Stato (di seguito, IPZS) e rispettive partecipate indirette si desumono dal provvedimento adottato dal Ministero dell'economia e delle finanze.

Nella tavola che segue sono riportati i dati di carattere generale desunti dai provvedimenti di revisione periodica, nonché dalle schede analitiche di dettaglio, adottati dai Ministeri nel 2019,

⁹ Sanzioni espressamente limitate ai soli enti locali. Pertanto, in omaggio al principio di legalità che vige per le sanzioni amministrative (art. 1 legge n. 689 del 1981), nonché per le ipotesi di responsabilità amministrativo-contabile sanzionatoria (cfr. Corte dei conti, Sezioni riunite in sede giurisdizionale, sentenze n. 12-QM/2007, n. 12-QM/2011 e n. 26/2019/QM), non può essere estesa oltre i casi da essa considerati.

¹⁰ Cfr., per esempio, SRC Veneto, deliberazioni n. 26/2017/PRSE; SRC Lombardia, deliberazioni n. 17 e 79/2016/VSG; SRC Marche, deliberazioni n. 54/2017/VSG, n. 56/2017/VSG, n. 62/2017/VSG.

¹¹ Imposta dall'art. 31 del d.lgs. n. 33 del 2013.

¹² Le pronunce di accertamento adottate in materia dalle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti sono state ritenute, per il contenuto giuridicamente rilevante e non meramente collaborativo, autonomamente impugnabili da chi vi abbia interesse attuale e concreto (cfr. Corte conti, Sezioni riunite in speciale composizione, sentenze n. 16/2019/EL, n. 17/2019/EL e n. 25/2019/EL).

¹³ Il decreto-legge 9 gennaio 2020, n. 1, convertito dalla legge 5 marzo 2020, n. 12, ha sdoppiato il MIUR in due Ministeri: il Ministero dell'istruzione ed il Ministero dell'università e della ricerca.

¹⁴ Per il MIT risulta inserito, nel Portale partecipazioni, solo il provvedimento adottato dalla "Direzione marittima della Sicilia occidentale", che attesta l'assenza di partecipazioni.

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

che, come detto, fanno riferimento alla situazione esistente al 31 dicembre 2018 (in aderenza al combinato disposto degli artt. 20 e 26, comma 11, TUSP).

TAVOLA I
REVISIONE PERIODICA 2019 - DATI GENERALI – RILEVAZIONE AL 31/12/2018

Ministeri	Società	di cui con azioni o altri strumenti finanziari quotati in mercati regolamentati	Tipologia di partecipazione	
			di cui dirette	di cui indirette
MIBAC	1		1	
MIPAFI	3		3	
MIUR	2		2	
MEF	43	10	29	14
MISE	2		2	
DIFESA	1		1	
MIT	1		1	
totale	53	10	39	14

Fonte: elaborazione Corte dei conti su provvedimenti pervenuti e dati inseriti nel portale "Partecipazioni" MEF o pubblicati sui siti internet istituzionali

Il numero delle società partecipate dai 13 Ministeri esistenti al 31 dicembre 2019¹⁵ (Presidenza del Consiglio dei ministri non detiene partecipazioni societarie) risulta pari a 53¹⁶: Ministero dell'economia e delle finanze, n. 43¹⁷; Ministero per i beni e le attività culturali, n. 1; Ministero delle politiche agricole, alimentari forestali e del turismo, n. 3; Ministero dello sviluppo economico, n. 2; Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, n. 1; Ministero della difesa n. 1; Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, n. 2.

Hanno dichiarato di non detenere partecipazioni societarie il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, il Ministero della giustizia ed il Ministero dell'interno (rispettivamente, in data 13 maggio 2020, 7 gennaio 2020 e 9 marzo 2020, oltre la scadenza del 31 dicembre 2019, desumibile dal combinato disposto degli artt. 20, comma 3,¹⁸ e 26, comma 11¹⁹, del TUSP).

Invece, per quanto concerne il Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale, il Ministero della salute, il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio, non è pervenuta alcuna comunicazione (né è stata inserita nel Portale partecipazioni del MEF). L'assenza di detenzione di partecipazioni è desumibile dai rispettivi siti internet istituzionali.

Le sopra indicate partecipazioni sono ripartite fra società per azioni (40), a responsabilità limitata (8), cooperative (2) e consortile per azioni (2), tipologie tutte ammesse dall'art. 3 del TUSP, che ha prescritto che le Pubbliche amministrazioni "possono partecipare a società anche in forma consortile, costituite in forma di società per azioni o società a responsabilità limitata, anche in forma cooperativa". A queste va aggiunta la società STM holding (per un totale di 53), costituita, unitamente allo Stato francese, secondo le forme del diritto olandese.

¹⁵ Poiché la rilevazione fa riferimento ai piani di revisione periodica 2019, da approvare entro il 31 dicembre dell'anno in parola, è stato indicato, quale ministero socio, il Ministero dell'istruzione, università e ricerca, *pro tempore* esistente, in luogo dei Ministeri dell'istruzione e dell'università e ricerca scientifica, istituiti dal decreto-legge n. 1 del 2020, convertito dalla legge n. 12 del 2020.

¹⁶ All'entrata in vigore del TUSP (23 settembre 2016), momento temporale da considerare per l'adozione dei piani di revisione straordinaria prescritti dall'art. 24 del d.lgs. n. 175 del 2016, le partecipazioni societarie risultavano pari a 53, di cui 40 in capo al Ministero dell'economia e delle finanze. Analoga la situazione emergente alla data della prima revisione periodica (31 dicembre 2017), i cui provvedimenti sono stati adottati nel 2018, in cui le partecipazioni societarie dei ministeri erano pari a 52, di cui 42 possedute dal Ministero dell'economia e delle finanze.

¹⁷ Non risultano incluse, come già fatto in sede di revisione straordinaria e periodica 2018, le società Expo 2015 S.p.A. (in liquidazione in forza dell'art. 1, commi 126 e seguenti, della legge n. 232 del 2016) e Alitalia – linee aeree italiane S.p.A. (in amministrazione straordinaria dal 2008), entrambe rilevate e valorizzate, invece, nelle scritture patrimoniali (si rinvia al pertinente capitolo della presente deliberazione).

¹⁸ Art. 20, comma 3, TUSP: "I provvedimenti di cui ai commi 1 e 2 sono adottati entro il 31 dicembre di ogni anno".

¹⁹ Art. 26, comma 11, TUSP: "Salva l'immediata applicazione della disciplina sulla revisione straordinaria di cui all'articolo 24, alla razionalizzazione periodica di cui all'articolo 20 si procede a partire dal 2018, con riferimento alla situazione al 31 dicembre 2017".

REVISIONE PERIODICA DELLE PARTECIPAZIONI

Il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, in base a quanto riportato nella sezione “*Amministrazione trasparente*” del sito internet, risulta ancora titolare, altresì, della “*Gestione commissariale governativa Ferrovia Circumetnea*” (indicata, nella scheda allegata al provvedimento di revisione straordinaria, come “*società semplice*”), per la quale non è stata comunicata alcuna azione di razionalizzazione. Il Ministero, in occasione dell’istruttoria funzionale alla parifica del rendiconto dello Stato per l’esercizio 2018 (deliberazione delle scriventi Sezioni riunite n. 12/PARI/2019), ha riferito che la ex gestione commissariale della Ferrovia Circumetnea, istituita con decreto del 1947, successivamente proseguita ai sensi del d.P.R. n. 401 del 1953, è stata attribuita al MIT dall’art. 21, comma 5, del d.l. n. 98 del 2011, convertito dalla legge n. 111 del 2011²⁰.

Il MIUR, che non ha inviato (né inserito nel Portale del MEF) il piano di revisione periodica 2019, risulta detenere una partecipazione (unitamente alle università statali) nel consorzio CINECA, costituito ai sensi degli artt. 60 e 61 del regio decreto 31 agosto 1933, n. 1592²¹. Anche dal recente aggiornamento statutario²² si desume la natura di “*consorzio con attività esterna*” (art. 2615 cod. civ.) e non di “*società consortile*” (ex art. 2615-ter), tipologia societaria per le quali sussiste specifico obbligo di provvedere alla ricognizione e periodica (ex artt. 3 e 20 TUSP).

Le principali differenze, rispetto alla prima ricognizione “*straordinaria*”, derivano dal passaggio della partecipazione detenuta dal MEF in ANAS S.p.A. alla società Ferrovie dello Stato S.p.A.²³, nonché dall’acquisizione, da parte del medesimo Ministero, di parte del capitale in Arexpo S.p.A. e in STM holding (società di diritto olandese, detenuta unitamente, in misura paritaria, allo Stato francese). A queste va aggiunta la Asset Management Company S.p.A., AMCO S.p.A. (già Società per la gestione di attività, SGA S.p.A.), acquisita dal MEF (in precedenza, titolare di un diritto di pegno su azioni) in virtù dell’art. 7 del d.l. n. 59 del 2016, convertito dalla legge n. 119 del 2016. Anche il MIT riduce le partecipazioni alla sola società Ferrovie Appulo-Lucane S.r.l., mentre Ferrovie del sud est è stata trasferita a Ferrovie dello Stato²⁴.

Le schede tecniche allegate al piano di revisione del MISE riportano, come negli anni precedenti, n. 156 partecipazioni indirette, che, tuttavia, essendo detenute tramite società non controllate, non sono state inserite nel provvedimento di ricognizione²⁵ (che, ai sensi del combinato disposto degli artt. 20, comma 1, e 2, comma 1, lett. g), deve includere, necessariamente, le partecipazioni indirette detenute tramite una società controllata).

Nel provvedimento di revisione periodica adottato dal Dipartimento del Tesoro (Direzione VII) del MEF in data 23 dicembre 2019, la società IPZS (interamente detenuta dal Ministero), risulta possedere le società Valoricarta S.p.A. (controllata al 81,74 per cento), costituita il 6 novembre 2018, ed Innovazione e progetti S.C.p.A. in liquidazione (controllata al 70 per cento), non riportata nei due precedenti piani²⁶.

²⁰ I dati economici comunicati evidenziavano una progressiva diminuzione del risultato economico (che, nel 2017, si riduceva a soli 16.883, rispetto agli oltre 3 milioni di euro del 2011). La gestione è finanziata mediante un contributo annuo in conto esercizio pari, nel 2018 (ultimo disponibile), a 25,4 milioni di euro.

²¹ Art. 60. I rettori e direttori hanno il dovere di promuovere qualsiasi forma d’interessamento e di contribuzione finanziaria da parte di Enti o di privati a favore delle Università e Istituti cui sono rispettivamente preposti; in particolare, loro incombe l’obbligo di promuovere la formazione di consorzi allo scopo di coordinare le iniziative nel modo più utile ed efficace ai fini del mantenimento e funzionamento delle Università e Istituti.

Art.61. Ai Consorzi universitari è riconosciuta personalità giuridica.

Ciascun Consorzio è costituito con la convenzione che determina i rapporti fra gli Enti e i privati partecipanti al Consorzio stesso, ed ha uno statuto che ne regola l’ordinamento e il funzionamento.

La convenzione e lo statuto sono approvati con decreto Reale emanato su proposta del Ministro dell’educazione nazionale, udito il Consiglio di Stato, e sono pubblicati nella Gazzetta Ufficiale del Regno.

²² Pubblicato sulla GU n. 83 del 10 aprile 2018.

²³ Come meglio specificato più avanti, essendo divenuta ANAS S.p.A. una società controllata tramite una società (Ferrovie dello Stato S.p.A.) quotata in mercati regolamentati, il MEF la ha esclusa dalla ricognizione ex art. 20 TUSP.

²⁴ Dal 28 novembre 2016, in aderenza all’art. 1, comma 867, della legge di bilancio n. 208 del 2015.

²⁵ Si rinvia, per approfondimenti circa la natura delle due partecipazioni dirette detenute dal MISE, al seguito del presente capitolo.

²⁶ La società Innovazione e progetti S.C.p.A. (controllata al 70 per cento da IPSZ S.p.A. e partecipata per un ulteriore 15 per cento da Poste Italiane S.p.A.) risulta posta in liquidazione dall’assemblea straordinaria del 30 maggio 2007. A

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

La società IPSZ S.p.A. detiene, altresì, due partecipazioni in Enciclopedia italiana S.p.A. (9,25 per cento) e Meccano S.p.A. (0,10 per cento), operanti in settori dichiarati connessi all'oggetto sociale, che il piano di revisione non puntualizza. Tuttavia, il d.lgs. n. 175 del 2016 (art. 26, comma 2²⁷, e Allegato A) esclude, per le società del "Gruppo IPSZ", quale presupposto per il mantenimento, la necessaria motivata esplicitazione della stretta inerenza delle partecipazioni societarie, dirette o indirette (se possedute tramite società controllate, cfr. art. 2, comma 1, lett. g), TUSP), alla missione istituzionale dell'amministrazioni socie (cfr. artt. 4 e 5 TUSP).

Non compare più, infine, la società Verres S.p.A., già in liquidazione (cancellata dal registro delle imprese nel dicembre del 2018).

3. Il livello di inclusione: partecipazioni dirette ed indirette

Le 53 società rilevate dai piani di revisione periodica approvati nel 2019 (situazione al 31 dicembre 2018) sono detenute in prevalenza (n. 39) in via diretta, mentre 14 sono le indirette²⁸. Analoghi i dati rilevati in occasione della revisione straordinaria (53 partecipazioni, di cui 40 dirette) e della prima revisione periodica (52 partecipazioni, di cui 39 dirette).

Va precisato che i dati indicati non riportano le partecipazioni indirette detenute tramite società quotate in mercati regolamentati, che, come accennato, e meglio esposto nel successivo paragrafo, il Ministero dell'economia e delle finanze non ha inserito nel piano di revisione (né, di conseguenza, ha prodotto le schede analitiche di dettaglio, da cui poterne desumere la presenza).

Sotto il profilo dell'ambito di estensione oggettiva, le Pubbliche amministrazioni socie, nel definire il processo di revisione, devono considerare, infatti, anche le partecipazioni indirette (cfr. art. 20, comma 1, TUSP). Queste ultime, tuttavia, alla luce delle "definizioni" rilevanti ai fini dell'applicazione del decreto (art. 2, lettera g) sono (solo) quelle detenute "da un'Amministrazione pubblica per il tramite di società o altri organismi soggetti a controllo da parte della medesima Amministrazione pubblica", escludendo quelle detenute tramite società o altri enti meramente partecipati.

In proposito, le Sezioni riunite in sede di controllo (deliberazione n. 11/2019/QMIG²⁹), facendo seguito a precedenti pronunciamenti delle Sezioni regionali³⁰ e della Sezione delle autonomie³¹, hanno avuto modo di soffermarsi, per delimitare l'ambito di applicazione oggettivo di alcune norme del testo unico³², sulla definizione di "società in controllo pubblico", ritenendo che, in aderenza al combinato disposto delle lettere b) ed m) dell'art. 2 del TUSP³³, sia sufficiente

oltre 12 anni dall'avvio, tuttavia, le operazioni non risultano ancora concluse, come desumibile dal sito internet della società controllante IPSZ S.p.A. (in cui sono pubblicati, ai sensi del d.lgs. n. 33 del 2013, anche gli atti di pertinenza della società in parola).

²⁷ Art. 26, comma 2, TUSP: "L'articolo 4 del presente decreto non è applicabile alle società elencate nell'allegato A, nonché alle società aventi come oggetto sociale esclusivo la gestione di fondi europei per conto dello Stato o delle regioni, ovvero la realizzazione di progetti di ricerca finanziati dalle istituzioni dell'Unione europea".

²⁸ Si precisa che alcune società, come Poste S.p.A. ed ENI spa, risultano detenute sia in via diretta (e, come tali, sono state conteggiate) che indiretta.

²⁹ Assunta nell'esercizio dei poteri nomofilattici attribuiti dall'art. 17, comma 31, del d.l. n. 78 del 2009, convertito dalla legge n. 102 del 2009.

³⁰ Cfr., per esempio, SRC Liguria, deliberazione n. 3/2018/PAR; SRC Trentino-Alto Adige/Südtirol, n. 8/2018/PAR; SRC Piemonte, n. 42/2018/PAR.

³¹ Cfr. deliberazioni n. 27/2017/FRG e n. 23/2018/FRG.

³² Cfr., per esempio, gli artt. 6, 11, 19 e 25.

³³ La citata lettera m) precisa che sono considerate "società a controllo pubblico" quelle in cui "una o più amministrazioni" esercitano poteri di controllo ai sensi della precedente lettera b). Quest'ultima, a sua volta, riconduce il "controllo" alla situazione descritta nell'art. 2359 del codice civile, vale a dire quando, alternativamente: 1) si dispone della maggioranza dei voti esercitabili nell'assemblea ordinaria; 2) si dispone di voti sufficienti per esercitare un'influenza dominante nell'assemblea ordinaria; 3) una società è sotto influenza dominante di un'altra in virtù di particolari vincoli contrattuali. La lett. b) del comma 1 dell'art. 2 in esame precisa, inoltre, che "il controllo può sussistere anche quando, in applicazione di norme di legge o statutarie o di patti parasociali, per le decisioni finanziarie e gestionali strategiche relative all'attività sociale è richiesto il consenso unanime di tutte le parti che condividono il controllo", ipotesi che, come reso evidente dalla locuzione "anche quando", integra quelle precedenti.

REVISIONE PERIODICA DELLE PARTECIPAZIONI

che una o più Amministrazioni pubbliche dispongano, in assemblea ordinaria, dei voti previsti dall'art. 2359 del codice civile³⁴. Naturalmente, come anche sottolineato dalle sentenze delle Sezioni riunite in speciale composizione di questa Corte (sentenze n. 16/2019/EL, n. 17/2019/EL e n. 25/2019/EL), l'esposto criterio presuntivo di individuazione deve essere rivisto quando, in virtù di patti parasociali (art. 2314-*bis* cod. civ.), di specifiche clausole statutarie o contrattuali (anche aventi fonte, nello specifico caso delle società miste, nel contratto di servizio stipulato a seguito di una c.d. "gara a doppio oggetto"), risulti provato che, pur a fronte della detenzione della maggioranza delle quote societarie da parte di uno o più enti pubblici, sussista un'influenza dominante del socio privato o di più soci privati (nel caso, anche unitamente ad alcune delle Amministrazioni pubbliche socie).

La *ratio* normativa, inoltre, indurrebbe a ritenere che nei piani di revisione societaria debba essere contenuta la ricognizione (con adozione di eventuali conseguenti azioni di razionalizzazione) delle società indirettamente detenute finché la catena di controllo possa ritenersi non interrotta³⁵, fattispecie, tuttavia, non rilevata nell'esame dei piani di revisione 2019 adottati dai Ministeri (che, invero, come detto, non hanno monitorato le partecipazioni indirette tramite società quotate).

4. Le società quotate

Il Ministero dell'economia e delle finanze detiene dieci partecipazioni in società (Banca Monte Paschi di Siena S.p.A.; Cassa depositi e prestiti S.p.A.; Enav S.p.A.; Enel S.p.A.; Eni S.p.A.; Ferrovie dello Stato italiane S.p.A.; Invitalia S.p.A.; Leonardo Finmeccanica S.p.A.; Poste italiane S.p.A.; Rai S.p.A.) quotate in mercati regolamentati (o che hanno emesso strumenti finanziari, diversi dalle azioni, parimenti quotati), che, come nelle due precedenti occasioni, non risultano inserite nei provvedimenti di revisione (si rinvia, da ultimo, al decreto del Dipartimento del tesoro n. 112810 del 23 dicembre 2019).

Il Ministero socio (in sede di interlocuzione istruttoria preliminare alla parifica sul rendiconto dello Stato per il 2018) aveva riferito che, a suo parere, gli artt. 20 e 24 del TUSP non impongono l'attrazione delle società quotate alla disciplina in materia di razionalizzazione. I vincoli che il d.lgs. n. 175 del 2016 pone in capo alle Amministrazioni pubbliche trarrebbero origine dall'esigenza di acclarare, in relazione ai parametri indicati dagli articoli 4, 5, 20, 24, l'idoneità delle società ad essere serventi al perseguimento di un interesse pubblico, connesso alle finalità istituzionali perseguite dall'amministrazione socia, esigenze che non sarebbero coerenti con la natura di operatori economici di mercato propria delle società quotate³⁶. In occasione della prima revisione ordinaria, il MEF ha ribadito quanto esposto, richiamando l'art. 1, comma 5, TUSP, in base al quale le disposizioni del testo unico si applicano, solo se espressamente previsto, alle società quotate, come definite dall'art. 2, comma 1, lettera *p*), nonché a quelle da esse controllate.

La prospettazione emersa in sede istruttoria ha posto il dubbio sul se l'ente pubblico socio, nel definire il processo di revisione (straordinaria o periodica), debba considerare anche le partecipazioni in società quotate in mercati regolamentati, come, peraltro, già ritenuto da pronunce della magistratura contabile³⁷.

³⁴ Per approfondimenti, si rinvia alle motivazioni della citata deliberazione delle scriventi Sezioni riunite n. 11/SSRRCO/QMIG/2019.

³⁵ In termini, gli "Indirizzi per gli adempimenti relativi alla Revisione e al Censimento delle partecipazioni pubbliche" adottati dalla Struttura di monitoraggio del MEF, nonché il modello standard allegato alle linee di indirizzo che la Sezione delle Autonomie ha approvato al fine di fornire indicazioni, a regioni ed enti locali, nella predisposizione dei piani di revisione periodica (deliberazione n. 22/2018/INPR).

³⁶ Il MEF aveva segnalato, altresì, che, ove si dovesse dare impulso ad attività di cessione, totale o parziale, le procedure cui ricorrere trovano compiuta disciplina nel decreto-legge 31 maggio 1994, n. 332, convertito dalla legge 30 luglio 1994, n. 474, nonché, nel caso di partecipazioni gestite da Cassa depositi e prestiti spa, nell'articolo 5, comma 3, lettera *b*), del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269, convertito dalla legge 24 novembre 2003, n. 326.

³⁷ Cfr., Sezione delle Autonomie, deliberazioni n. 19/2017/INPR, n. 22/2018/INPR, n. 23/2018/FRG e, da ultimo, n. 29/2019/FRG), nonché, per esempio, per quanto concerne le sezioni regionali di controllo, SRC Lombardia,

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

L'art. 1, comma 5, del d.lgs. n. 175 del 2016, nell'affermare che le disposizioni del decreto si applicano, solo se espressamente previsto, alle società quotate, sembra riferirsi esclusivamente alle norme che hanno come dirette destinatarie le medesime società (come, per esempio, quelle dettate dagli artt. 11 e 19, in materia di amministratori e dipendenti), e non, invece, a quelle che hanno come destinatari gli enti pubblici soci (quali quelle che impongono l'approvazione dei piani di revisione). Opinando diversamente, il legislatore avrebbe legittimato, in ragione della quotazione in mercati regolamentati, la detenzione di società non inerenti alla missione istituzionale delle Amministrazioni (art. 4) o acquisite/costituite senza previo provvedimento di autorizzazione dell'organo competente debitamente motivato (artt. 5 e 7), etc.³⁸.

L'opzione interpretativa esposta comporta, quale conseguenza, la rilevanza, ai fini della revisione straordinaria e periodica, anche delle società detenute indirettamente per il tramite di una società, anche quotata, a controllo pubblico (mentre non rileva la detenzione indiretta tramite una società meramente partecipata). L'art. 2, comma 1, lett. g), del d.lgs. n. 175 del 2016 precisa, infatti, che, ai fini del testo unico, sono considerate "*partecipazione indirette*" (solo) quelle detenute da una PA "*per il tramite di società o altri organismi soggetti a controllo*".

5. Le società di diritto singolare

Nelle schede allegate ai piani di revisione alcune società sono state dichiarate di "*diritto singolare*". Si tratta di partecipazioni detenute dal MEF (AREXPO S.p.A., CONI SERVIZI S.p.A., CONSAP S.p.A.; CONSIP S.p.A.; EUR S.p.A.; GSE S.p.A.³⁹; INVIMIT S.p.A.; Istituto luce-Cinecittà S.r.l.; IPSZ S.p.A.⁴⁰, RAM S.p.A.; SOGEI S.p.A.; SOGESID S.p.A.; SOGIN S.p.A.; SPORT E SALUTE S.p.A.; SOSE S.p.A.) dal MISE ("CFI - Cooperazione Finanza Impresa" e "So.Fi.coop Società Finanza Cooperazione"), dal MIBAC (ALES S.p.A.), dal Ministero della difesa (DIFESA servizi S.p.A.)⁴¹ e dal MIPAAFT (BUONITALIA S.p.A. in liquidazione), già esposte come tali nella revisione straordinaria⁴². In occasione della prima revisione periodica si è aggiunta la società AMCO S.p.A. (già SGA S.p.A.), controllata dal MEF (integralmente esclusa dalle norme del TUSP in aderenza all'art 26, comma 12-*bis*⁴³). Non risulta più indicata come tale, invece, Equitalia Giustizia S.p.A., la cui governance risulta anch'essa

deliberazioni n. 198/2018/FRG e n. 3/2019/VSG. In particolare, la Sezione delle Autonomie (deliberazione n. 19/2017/INPR), oltre a chiarire che il testo unico "*contiene norme che, di volta in volta, vedono come soggetto attuatore/destinatario la pubblica amministrazione oppure la società*", ha precisato che "*sono rilevanti ai fini del Testo unico e, quindi, della ricognizione delle partecipazioni ai sensi dell'art. 24, d.lgs. n. 175/2016, le società indirette ("quotate" e non) che hanno per tramite una società/organismo a controllo pubblico*" (affermazione confermata in altro passaggio motivazionale, in cui viene ribadito che "*la legge usa l'avverbio "tutte" per indicare anche quelle di minima entità e finanche le partecipazioni in società quotate*").

³⁸ Argomento a conforto si rinviene nell'art. 26, comma 3, TUSP, che permette alle Amministrazioni di mantenere le (sole) partecipazioni in società quotate già detenute al 31 dicembre 2015. Anche l'art. 18 del d.lgs. n. 175 del 2016, nel consentire che le società controllate da PA possano quotare azioni (o altri strumenti finanziari) in mercati regolamentati, richiede la previa adozione, da parte del competente organo dell'ente socio (art. 7 TUSP), di una deliberazione conforme ai requisiti richiesti dall'art. 5, comma 1 (provvedimento analiticamente motivato). Il legislatore, pertanto, non legittima, *tout court*, la partecipazione di una PA in una società quotata, ma ne subordina la possibilità al rispetto di un predeterminato procedimento (che, per inciso, costituisce uno dei parametri dei piani di razionalizzazione).

³⁹ A cui vanno aggiunte le indirette, controllate da GSE spa, Acquirente unico S.p.A. e Gestore dei mercati energetici S.p.A.

⁴⁰ La società IPSZ S.p.A. è stata indicata come tale nella scheda allegata al piano di revisione 2018, mentre quella relativa al 2019 non risulta inserita nel Portale del MEF. Il provvedimento di revisione (MEF-Tesoro-Direzione VII, n. 112810 del 23 dicembre 2019) richiama, quale norma di diritto singolare, l'Allegato A del d.lgs. n. 175 del 2016 (che esclude la società dall'applicazione del solo art. 4 del TUSP).

⁴¹ Anche nel caso di Difesa servizi S.p.A., la scheda analitica per il 2019 non è stata inserita nel Portale del MEF. Tuttavia, la fonte normativa appare immutata (art. 535 d.lgs. 66/2010).

⁴² In occasione della revisione straordinaria erano state esposte come tali anche la società INVITALIA S.p.A. (poi quotata in borsa e, come tale, ritenuta dal MEF socio, come già esposto, esclusa dalle disposizioni del TUSP) e ANAS S.p.A. (in quanto ceduta a Ferrovie dello Stato S.p.A., anch'essa quotata in mercati regolamentati).

⁴³ Ai sensi del quale sono escluse dall'applicazione del testo unico le società costituite ai sensi del decreto-legge n. 59 del 2016, convertito dalla legge n. 119 del 2016.

REVISIONE PERIODICA DELLE PARTECIPAZIONI

regolata da norma derogatoria rispetto al codice civile⁴⁴. STM *holding* NV, invece, partecipata dal MEF, unitamente allo Stato francese, risulta regolata dal diritto olandese.

Sostanzialmente il medesimo quadro risulta dall'analisi del provvedimento di revisione periodica adottato a fine 2019 (per il MEF, come nei due anni precedenti, articolato in tre distinti atti, adottati, rispettivamente, dal Dipartimento del tesoro, Direzioni IV e VII, e dal Dipartimento delle finanze), salvo considerare, in sostituzione di CONI servizi S.p.A., la società Sport e salute S.p.A., costituita a fine 2018⁴⁵.

In proposito, l'art. 1, comma 4, del TUSP, prevede che *“restano ferme le specifiche disposizioni, contenute in leggi o regolamenti governativi o ministeriali, che disciplinano società a partecipazione pubblica di diritto singolare costituite per l'esercizio della gestione di servizi di interesse generale o di interesse economico generale o per il perseguimento di una specifica missione di pubblico interesse”*.

Nello specifico, per quanto concerne le società cooperative *“CFI - Cooperazione Finanza Impresa”* e *“So.Fi.coop Società Finanza Cooperazione”* (oggetto, peraltro, in seguito, di un processo di fusione, concluso in data 16 ottobre 2019), il socio MISE aveva ritenuto (decreto n. 22168 del 29 settembre 2017), conformemente all'art. 1, comma 4, lett. a), del TUSP, di non inserirle nella ricognizione, in quanto società finanziarie costituite ai sensi della legge n. 49 del 1985, c.d. *“legge Marcora”*, deputate a fungere da strumenti attuativi di scelte di politica economica adottate con legge⁴⁶. I successivi approfondimenti istruttori (oggetto, da ultimo, del decreto del 20 dicembre 2019, trasmesso con nota del 14 gennaio 2020) hanno consentito di chiarire che l'esclusione deriva dall'oggetto sociale, predeterminato dalla legge, delle società in argomento, costituente il presupposto, in quanto strettamente inerente alla missione istituzionale del Ministero, per il loro mantenimento (accompagnato, come accennato, da azioni di razionalizzazione, *sub specie* di fusione).

In generale, riprendendo quanto esposto in materia di società quotate, appare opportuno che l'ente pubblico socio, nel definire il processo di revisione, consideri anche le partecipazioni in società regolate da disposizioni di diritto singolare (oltre che dal codice civile o dalle altre norme di legge applicabili a tutte le società, anche a partecipazione pubblica, fra cui il TUSP). In modo analogo all'art. 1, comma 5, del d.lgs. n. 175 del 2016, anche il precedente comma 4, nell'affermare che restano ferme le specifiche disposizioni (contenute non solo in leggi

⁴⁴ L'art. 1, comma 371, della legge 27 dicembre 2007, n. 244, anche dopo il trasferimento delle azioni della società Equitalia Giustizia S.p.A. dal Ministero della giustizia al Ministero dell'economia e delle finanze (art. 1, comma 11, lett. b), del d.l. n. 193 del 2016, convertito dalla legge n. 225 del 2016 e dPCM 28 giugno 2017), attribuisce al primo *“un'adeguata rappresentanza nei propri organi di amministrazione e di controllo”*, in deroga alla norma civilistica che attribuisce il potere di nomina all'assemblea (ovvero ai soci).

⁴⁵ L'art. 1, comma 633, della legge 30 dicembre 2018, n. 145, nel modificare l'art. 8 del decreto-legge 8 luglio 2002, n. 138, convertito dalla legge 8 agosto 2002, n. 178 (riguardante la precedente società CONI servizi S.p.A.), pur avendo attribuito tutte le azioni al MEF, ha previsto che la società sia amministrata da un consiglio di amministrazione composto da tre membri, il cui presidente *“è nominato dall'autorità di Governo competente in materia di sport previo parere delle Commissioni parlamentari competenti”* e *“svolge le funzioni di amministratore delegato”*. Anche gli altri componenti non sono nominati dal socio, ma *“dal Ministro della salute e dal Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, previo parere delle Commissioni parlamentari competenti”*. Inoltre, mentre il presidente del collegio sindacale è designato dal MEF socio, gli altri componenti sono nominati *“dall'autorità di Governo competente in materia di sport”*. Infine, per l'amministrazione della gestione separata deputata al finanziamento delle federazioni sportive, degli enti di promozione sportiva, etc., *“il consiglio di amministrazione della Sport e salute S.p.A. è integrato da un membro designato dal CONI quale consigliere aggiunto”*.

⁴⁶ In proposito, l'art. 17, comma 2, della ridetta legge n. 49 del 1985, come modificata dalla legge 5 marzo 2001, n. 57, ha previsto la partecipazione del MISE al capitale sociale di società finanziarie funzionali a salvaguardare e incrementare l'occupazione, mediante lo sviluppo di piccole e medie imprese costituite nella forma di società cooperative. Con successivo DM 4 aprile 2001 sono state stabilite le specifiche modalità di partecipazione del Ministero e, conformemente a quest'ultimo, sono state sottoscritte *“azioni di sovvenzione”* emesse dalle società CFI S.C.p.A. e So.fi.coop s.c. Il Ministero partecipa, pertanto, al capitale nella qualità di *“socio sovventore”* (i voti attribuibili ai ridetti soci non possono superare un terzo di quelli spettanti a tutti gli altri, indipendentemente dalla percentuale di partecipazione al capitale). Inoltre, gli statuti delle società in argomento prevedono, conformemente alla legge, l'attribuzione ai soci sovventori di un numero di voti che non può superare le cinque unità (la partecipazione del MISE, non è, pertanto, configurabile come di controllo, secondo la definizione dell'art. 2 del d.lgs. 175 del 2016).

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

precedenti, ma anche in regolamenti, governativi o ministeriali) disciplinanti “*società a partecipazione pubblica di diritto singolare*”, non esclude la predetta categoria di società dall’ambito oggettivo dei piani di revisione, ma pone un limite alla discrezionalità delle PA socie, che, nell’effettuare l’annuale ricognizione e nel programmare eventuali azioni di razionalizzazione, devono tener conto di quanto disposto dalle eventuali norme, precedenti e speciali, riferite alle singole società (oltre a far salve le medesime norme in punto di articolazione organizzativa delle società⁴⁷).

L’interpretazione in parola trova conferma nell’atto di orientamento della Struttura di monitoraggio del MEF del 18 novembre 2019 (adottato ai sensi dell’art. 15, comma 2, del TUSP), in base al quale per “*società di diritto singolare*” devono intendersi quelle in cui esistono norme che individuano con precisione uno o più elementi derogatori rispetto alla disciplina comune (avente fonte, in generale, nel codice civile e, nello specifico delle società a partecipazioni pubblica, anche nel d.lgs. n. 175 del 2016). Le norme considerate si caratterizzano, pertanto, in primo luogo, per una “*minore astrattezza*”, essendo applicabili ad un numero finito di casi. Nell’ambito della categoria del diritto singolare, rientrano, in particolare, quelle disposizioni che sono dirette, espressamente o implicitamente, ad una società determinata o determinabile (quali quelle che prevedono uno specifico limite minimo al capitale sociale, una differente articolazione degli organi di amministrazione e controllo, il divieto di scioglimento se non per legge, etc.)⁴⁸.

6. La competenza all’approvazione

Come constatato anche nelle precedenti occasioni, i provvedimenti di revisione sono stati adottati, dai vari ministeri, in modo variegato, sia per quanto concerne la competenza all’approvazione che per la strutturazione dell’atto.

In particolare, sotto il primo profilo, è stata rilevata l’assenza di un comportamento omogeneo in punto di individuazione dell’organo competente (in alcuni casi, all’interno del medesimo ministero). Per esempio, nel caso del MEF, in occasione della revisione periodica 2019 (come nella precedente 2018), sono stati adottati tre atti distinti⁴⁹:

- n. 12060 del 20 dicembre 2019, assunto dal Direttore generale del Dipartimento delle finanze con riferimento alla sola partecipazione in SOSE S.p.A.;
- n. 111804 del 19 dicembre 2019, assunto dal Direttore generale del Dipartimento del tesoro, Direzione IV, con riferimento alla sola partecipazione in MEFOP S.p.A.;
- n. 112810 del 23 dicembre 2019, assunto dal Direttore generale del Dipartimento del tesoro, Direzione VII, per le altre 15 società partecipate (e rispettive controllate indirette).

Inoltre, mentre in alcuni casi, il provvedimento risulta assunto dal dirigente di una predeterminata direzione, in altre ipotesi si è optato per il decreto del capo di gabinetto o di un capo dipartimento e, in altri ancora, per il decreto del Ministro. Anche i ministeri che non

⁴⁷ Può farsi l’esempio di una progressiva norma di legge che preveda, per una predeterminata società, la composizione collegiale dell’organo di amministrazione, in luogo di quella monocratica prescritta, di norma, salvo motivazione, dall’art. 11, commi 2 e 3, del d.lgs. n. 175 del 2016.

⁴⁸ Il richiamo al “*diritto singolare*”, effettuato dall’art. 1, comma 4, lett. a), del TUSP, va, pertanto, limitato alle società disciplinate, in tutto o in parte da disposizioni normative *ad hoc*, con l’effetto di derogare alle norme del Testo unico con riferimento soltanto alla fattispecie regolata dalle norme in parola, mentre, per quanto non derogato devono trovare applicazione le norme del TUSP e, in via residuale, il diritto societario comune. Di conseguenza, la natura “*singolare*” di una società non esonera, di per sé, la Pubblica amministrazione socia dagli obblighi posti in materia di razionalizzazione (o dagli altri emergenti dal Testo unico) nella misura in cui la disciplina di diritto singolare risulti compatibile con l’applicazione di almeno una delle misure di razionalizzazione adottabili. Si tratta, si precisa, di qualificazione differente rispetto alle società c.d. “*in house*” (oggetto di considerazione agli art. 2, comma 2, lett. o), e 16 del TUSP), la cui individuazione, alla luce dei presupposti prescritti dal Testo unico sulle società pubbliche (oltre che dagli artt. 5 e 192 del d.lgs. 19 aprile 2016, n. 50), può derivare, anche, da eventuali disposizioni “*di diritto singolare*” (in particolare, funzionali all’integrazione, nei rapporti con il socio pubblico, del c.d. “*controllo analogo*”).

⁴⁹ In occasione della revisione straordinaria erano stati adottati 17 distinti provvedimenti, ripartiti fra il Dipartimento delle finanze (per la sola società SOSE S.p.A.); il Dipartimento del tesoro, Direzione IV (per la società MEFOP S.p.A.) ed il Dipartimento del Tesoro, Direzione VII (per tutte le altre società).

REVISIONE PERIODICA DELLE PARTECIPAZIONI

detengono partecipazioni, ma sono comunque tenuti a formalizzare una comunicazione negativa, hanno provveduto in modo altrettanto variegato.

Nello specifico, in sede di revisione periodica 2019, il MIPAAFT ha adottato il piano con una relazione del direttore generale del Dipartimento politiche competitive, della qualità agroalimentare ippiche e della pesca⁵⁰; il MIBAC con decreto del Ministro⁵¹; il MISE con decreto del Ministro⁵²; il MEF, come detto, con 3 provvedimenti, tutti a firma di dirigenti di prima fascia. Il Ministero della difesa, il MIT ed il MIUR, come esposto non risultano aver adottato il piano di revisione periodica per il 2019, ma, anch'essi, nelle precedenti occasioni avevano adottato il piano, rispettivamente, con decreto del Capo di gabinetto, con nota del Direttore generale del personale e degli affari generali e con decreto del Capo dipartimento per la formazione e la ricerca.

Gli art. 20 e 24 del d.lgs. n. 175 del 2016 non individuano, esplicitamente, l'organo interno alle "Amministrazioni pubbliche" che deve procedere all'approvazione dei piani di revisione. L'art. 7, comma 1, lett. a), dispone, invece, espressamente, che la deliberazione di partecipazione di un'Amministrazione pubblica alla costituzione di una società sia adottata, in caso di partecipazioni statali, "con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze di concerto con i ministri competenti per materia, previa deliberazione del Consiglio dei ministri". L'atto in parola, in forza del successivo comma 2, va redatto in conformità al contenuto motivazionale previsto all'articolo 5, comma 1⁵³ (costituente, per inciso, uno dei parametri del processo di razionalizzazione). Medesimo procedimento, anche in punto di competenza all'adozione e contenuto motivazionale, è richiesto, in virtù dell'art. 7, comma 7, per una serie di decisioni rilevanti della vita societaria (modifiche di clausole dell'oggetto sociale che consentano un cambiamento significativo dell'attività della società; trasformazione della società; trasferimento della sede sociale all'estero; revoca dello stato di liquidazione). In modo analogo, il successivo art. 8, comma 1, prescrive, per le operazioni che comportano, anche mediante sottoscrizione di un aumento di capitale o partecipazione a operazioni straordinarie, l'acquisto da parte di una pubblica amministrazione di partecipazioni in società già esistenti, la medesima procedura descritta all'esposto art. 7, commi 1 e 2. Infine, anche gli atti deliberativi aventi ad oggetto l'alienazione o la costituzione di vincoli su partecipazioni sociali vanno adottati secondo le, già esposte, modalità, in punto di procedimento e relativa competenza, sancite dall'articolo 7, comma 1⁵⁴.

Pertanto, essendo il piano di revisione l'espressione dell'indirizzo politico che un ministero intende adottare in materia di partecipazioni societarie (in termini di eventuali dismissioni, fusioni, scioglimento o, eventualmente, anche acquisizioni, non essendo queste ultime oggetto di divieto da parte del TUSP) la sua approvazione dovrebbe essere rimessa alla competenza dell'organo politico-amministrativo di vertice.

⁵⁰ Prot. n. 17611 del 4 novembre 2019.

⁵¹ N. 582 del 13 dicembre 2019.

⁵² Datato 20 dicembre 2019 e trasmesso con nota n. 7608 del 14 gennaio 2020.

⁵³ Art. 5, comma 1, TUSP: "A eccezione dei casi in cui la costituzione di una società o l'acquisto di una partecipazione, anche attraverso aumento di capitale, avvenga in conformità a espresse previsioni legislative, l'atto deliberativo di costituzione di una società a partecipazione pubblica, anche nei casi di cui all'articolo 17, o di acquisto di partecipazioni, anche indirette, da parte di Amministrazioni pubbliche in società già costituite deve essere analiticamente motivato con riferimento alla necessità della società per il perseguimento delle finalità istituzionali di cui all'articolo 4, evidenziando, altresì, le ragioni e le finalità che giustificano tale scelta, anche sul piano della convenienza economica e della sostenibilità finanziaria nonché di gestione diretta o esternalizzata del servizio affidato. La motivazione deve anche dare conto della compatibilità della scelta con i principi di efficienza, di efficacia e di economicità dell'azione amministrativa".

⁵⁴ Invece, per l'esercizio di diritti sociali, l'art. 9, comma 1, dispone che, per le partecipazioni pubbliche statali, i diritti del socio siano esercitati dal MEF, di concerto con gli altri ministeri competenti per materia (come individuati dalle relative disposizioni di legge o di regolamento).

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

7. I parametri di riferimento

I parametri in base ai quali occorre procedere all'approvazione dei piani di revisione periodica⁵⁵, in base all'art. 20, comma 2, del d.lgs. n. 175 del 2016, sono i seguenti:

- svolgimento di attività consentite dall'articolo 4 TUSP e inerenza dell'oggetto sociale alla missione istituzionale dell'amministrazione socia (art. 20, comma 2, lett. a)⁵⁶;
- assenza di dipendenti o numero di amministratori superiore al numero dei dipendenti (art. 20, comma 2, lettera b);
- svolgimento di attività analoghe o similari a quelle svolte da altre società partecipate o da altri enti pubblici strumentali (art. 20, comma 2, lettera c);
- fatturato medio inferiore a euro 1.000.000, ridotto, transitoriamente, a euro 500.000 (cfr. art. 20, comma 2, lett. d) e art. 26, comma 12-*quinquies*)⁵⁷;
- risultato d'esercizio negativo per quattro dei cinque esercizi precedenti (nei piani 2019, in esame, il quinquennio 2014-2018; cfr. articolo 20, comma 2, lettera e);
- necessità di contenimento dei costi di funzionamento (articolo 20, comma 2, lett. f);
- necessità di aggregazione di società aventi ad oggetto le attività consentite dall'articolo 4 (articolo 20, comma 2, lettera g).

In occasione dell'analisi dei provvedimenti di revisione straordinaria era risultato che, in 4 casi, le attività espletate erano state dichiarate non inerenti alla missione istituzionale dei ministeri soci, né rientranti in quelle elencate nel comma 2 dell'art. 4 del TUSP.

In particolare, in disparte le due società poi cancellate dal registro delle imprese⁵⁸, per Tecnoalimenti S.C.p.A. e Next Technology Tecnotessile S.c.r.l., il MIUR aveva programmato l'alienazione⁵⁹, che avrebbe dovuto essere effettuata entro il 31 dicembre 2019 (al momento, il Ministero non risulta aver adottato il piano di revisione 2019, in cui si sarebbe dovuto relazionare anche in ordine ai risultati ottenuti dal piano precedente, come da art. 20, comma 4, TUSP).

In occasione dell'istruttoria prodromica al giudizio di parifica del Rendiconto dello Stato per il 2018 erano state approfondite, altresì, le motivazioni del mantenimento della partecipazione (3,09 per cento) del MIPAAFT nella società Agenzia di Pollenzo S.p.A., per la quale il piano non esplicitava la ricorrenza del presupposto della stretta inerenza alla missione istituzionale né la riconducibilità dell'attività a quelle legittimate dal TUSP. In proposito, era stato precisato che si tratta di una società a capitale misto, pubblico e privato, di cui il MIPAAFT detiene una partecipazione di minoranza ai sensi della legge 23 dicembre 2005, n. 266. In merito, anche la struttura di monitoraggio del MEF⁶⁰ aveva segnalato che il mantenimento della partecipazione appariva in contrasto con vari parametri dell'art. 20 TUSP (fra cui il numero di amministratori superiore a quello dei dipendenti). Il Ministero ha riferito che la società ha ristrutturato e gestisce l'ex tenuta reale di Pollenzo, dove ha sede l'*Università di scienze gastronomiche*, che svolge un ruolo formativo finalizzato alla conoscenza del cibo e della biodiversità (struttura dichiarata unica a livello nazionale⁶¹). Inoltre, anche se il personale è limitato ad un'unità, a fronte di sette amministratori⁶², questi ultimi non percepiscono alcun compenso o gettone di presenza. Considerato, pertanto, che la *ratio* dell'intervento normativo sarebbe quello della

⁵⁵ Oltre che, a suo tempo, di revisione straordinaria, ex art. 24 TUSP.

⁵⁶ Ai sensi dell'art. 26, comma 2, del d.lgs. n. 175 del 2016, i presupposti richiesti dall'art. 4 TUSP non sono necessari per le società elencate nell'allegato A al medesimo testo unico, nonché per quelle aventi come oggetto sociale esclusivo la gestione di fondi o di progetti europei per conto dello Stato o delle regioni.

⁵⁷ Nello specifico, il limite di un milione di euro troverà applicazione a decorrere dal triennio 2017-2019, arco temporale di riferimento per i piani di revisione periodica da adottare entro il 31 dicembre 2020.

⁵⁸ Tecnobiotecnica S.p.A. e Tecnofarmaci S.p.A. (estinte nel 2017).

⁵⁹ L'Amministrazione aveva inserito nel portale MEF, in occasione della prima revisione periodica, il provvedimento già formalizzato in sede di revisione straordinaria. Tuttavia, dalle schede analitiche, presenti nel medesimo portale, si desumeva quale termine per l'alienazione delle due società il 31 dicembre 2019.

⁶⁰ Cfr. Dipartimento del tesoro, Direzione VII, nota n. 74151 del 10 settembre 2018.

⁶¹ Dal sito internet istituzionale risulta che si tratta di una università non statale, legalmente riconosciuta, di scienze gastronomiche, appartenente alla categoria degli istituti universitari previsti dall'art 1, n. 2, del testo unico delle leggi sull'istruzione superiore, approvato con regio decreto 31 agosto 1933, n. 1592.

⁶² Nella scheda allegata al piano di fine 2019 le unità di personale salgono a due e gli amministratori si riducono a sei.

REVISIONE PERIODICA DELLE PARTECIPAZIONI

razionalizzazione dei costi⁶³, il Ministero ha ritenuto, anche alla luce dell'esiguità della partecipazione, acquistata in forza di disposizione di legge, di non procedere ad alienazione. Nell'ultimo provvedimento di revisione periodica (adottato in data 4 novembre 2019), si riporta che il 25 maggio 2019 si è tenuta un'assemblea straordinaria, in cui è stata deliberata la riduzione del capitale sociale ai sensi dell'art. 2445 cod. civ.⁶⁴, senza fornire ulteriori elementi in ordine alla permanente inerenza alla missione istituzionale del Ministero.

Anche per quanto concerne la società Unirelab S.r.l., le cui quote sono state integralmente trasferite al MIPAAFT con decreto del MEF del 15 novembre 2012, adottato in ragione dell'art. 23-*quater*, comma 9-*bis*, del d.l. 16 luglio 2012, n. 95, convertito dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, il piano di revisione non specifica le ragioni del mantenimento, che, tuttavia, in base alla norma di legge citata, sono da rinvenire nell'esigenza di "assicurare il controllo pubblico dei concorsi e delle manifestazioni ippiche" (conseguente alla soppressione dell'Agenzia per lo sviluppo del settore ippico e attribuzione di parte delle precedenti competenze al MIPAAFT).

L'analisi delle schede inserite nel portale del MEF ha palesato n. 2 casi di società prive di dipendenti e n. 1 con numero di amministratori superiore a quello dei dipendenti⁶⁵.

Nello specifico, si tratta, per le prime, di due società controllate dal MEF: Aquadrome S.r.l., detenuta tramite EUR S.p.A., per la quale è prevista la fusione per incorporazione nella capogruppo entro il 2020⁶⁶ e Buonitalia S.p.A. in liquidazione (oltre a queste, nei piani precedenti, era indicata anche Innovazione e progetti S.C.p.A, partecipata dal MEF tramite IPSZ S.p.A., per la quale non è stata inserita la pertinente scheda tecnica, anch'essa già in liquidazione). Per le seconde, dell'Agenzia di Pollenzo (partecipata dal MIPAAFT), per la quale si rinvia a quanto già esposto (oltre alla Società finanza cooperazione, partecipata dal MISE, per la quale il Ministero, nella nota con cui è stato trasmesso il piano 2019, ha ricordato l'intervenuta fusione a ottobre 2019 con la società C.F.I. S.C.p.A.).

Il fatturato medio triennale rilevato in sede di revisione straordinaria (2013-2015) risultava sotto la soglia minima imposta dalla legge (euro 500.000) in quattro casi: Aquadrome S.r.l., partecipata indiretta del MEF, Verres S.p.A., partecipata indiretta del MEF (in liquidazione dal 2011), Buonitalia S.p.A., controllata dal MIPAAFT (in liquidazione dal 2012), So.Fi.Coop, partecipata dal MISE. In occasione delle successive revisioni periodiche, il parametro (prima, con riferimento al triennio 2015-2017 e, dopo, al 2016-2018) si è mantenuto negativo per la società Aquadrome S.r.l. (per la quale è prevista la fusione per incorporazione in altra società entro il 2020), mentre per Buonitalia S.p.A., in liquidazione, supera di poco la soglia di legge. Anche per la società So.Fi.Coop, partecipata dal MISE, il parametro è rimasto negativo (ma la società è stata fusa, nel 2019, in C.F.I. S.C.p.A.)⁶⁷. Verres S.p.A. è stata cancellata dal registro delle imprese a fine 2018.

Il risultato d'esercizio risulta negativo per quattro dei cinque esercizi 2014-2018 (confermando quanto già rilevato in occasione delle precedenti revisioni, straordinaria e prima periodica, aventi come riferimento, rispettivamente, il quinquennio 2011-2015 e 2013-2017) in tre casi. Si tratta delle società Aquadrome S.r.l. (controllata dal MEF, di cui è stata programmata la fusione per incorporazione), Buonitalia S.p.A. in liquidazione (controllata dal MIPAAFT) e So.Fi.Coop, partecipata dal MISE (recentemente fusa in C.F.I. S.p.A.).

Non sono state attestate ipotesi di svolgimento di attività analoghe o similari a quelle espletate da altre società partecipate o da enti pubblici strumentali. Nelle schede di supporto alla prima revisione periodica era stata dichiarata dal MIUR la ricorrenza del ridetto presupposto per

⁶³ Richiama, a supporto, Corte conti, Sez. reg. contr. Lombardia, deliberazione n. 424/2015/VSG.

⁶⁴ Da euro 24.319.920 a euro 23.079.107, mediante il rimborso ai soci di euro 0,25 per azione, riducendo il loro valore normale da 4,9 a 4,65 euro.

⁶⁵ Inoltre, nei piani precedenti non era stato indicato il numero dei dipendenti in servizio presso la società STM Holding (partecipata dal MEF). Nel piano 2019, la scheda non risulta inserita nel *Portale partecipazioni*.

⁶⁶ Nelle premesse dell'ultimo provvedimento adottato dal Dipartimento del tesoro (n. 112810 del 23 dicembre 2019), si richiama la decisione di fusione per incorporazione, già programmata nei due piani precedenti.

⁶⁷ Nel piano 2019 del MEF non risultano inseriti i dati per la società STM Holding, società di diritto olandese.

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

le società Tecnoalimenti S.C.p.A. e Next Technology Tecnotessile S.c.r.l., per le quali, come esposto, è stata programmata l'alienazione (il MIUR non risulta aver approvato il piano 2019).

Non sono dichiarate situazioni di società che presentano necessità di aggregazione⁶⁸, mentre in due casi è emersa l'esigenza di "contenimento dei costi di funzionamento". Si tratta delle società Buonitalia S.p.A. (controllata dal MIPPAFT, già in liquidazione) e MEFOP S.p.A.

In sede di revisione periodica 2018, il provvedimento del MEF⁶⁹ aveva palesato la necessità di contenimento dei costi anche per la società IPSZ S.p.A., senza, tuttavia, esplicitare le cause e le azioni programmate.

Rinviano, in merito, per ulteriori approfondimenti alle deliberazioni adottate dalla Sezione Enti, competente ai sensi della legge n. 259 del 1958, in base ai dati desumibili dalle schede tecniche allegate ai piani di revisione (per IPSZ, tratte dal precedente piano 2018, non essendo stata inserita nel Portale la scheda per il 2019), il costo medio del personale della società MEFOP risulta particolarmente elevato (euro 87.811,76). Inferiore, quello rilevato per la società IPSZ (euro 56.719,34)

Per la società SOSE S.p.A., infine, erano stati approfonditi, altresì, i presupposti per l'affidamento diretto di contratti di servizio, da parte del MEF, alla luce della disciplina contenuta nell'art. 5 del Codice dei contratti pubblici, d.lgs. n. 50 del 2016, nonché nell'art. 16 del TUSP⁷⁰, essendo la società partecipata al 11,11 per cento anche dalla Banca d'Italia. A parere del MEF l'influenza determinante sia sugli obiettivi strategici che sulle decisioni significative trova fonte nell'articolo 18 dello statuto, dettagliato in due note di indirizzo sul c.d. "controllo analogo" emanate dal Dipartimento delle finanze, rispettivamente nel 2011 e nel 2017. Lo statuto prevede, inoltre, all'art. 4, comma 2, che la società riceva affidamenti diretti per almeno l'80 per cento del suo fatturato, potendo realizzare, per la differenza, attività da commercializzare sul mercato, purché consentano di conseguire economie di scala o recuperi di efficienza. Peraltro, la Banca d'Italia (soggetto di diritto pubblico, tenuto anch'esso alla disciplina sugli affidamenti posta dal d.lgs. n. 50 del 2016) aveva manifestato la volontà di cedere le sue azioni (alienazione sinora non intervenuta).

Analoga la situazione di Equitalia Giustizia S.p.A., che, pur essendo interamente partecipata dal MEF (in forza del dPCM 28 giugno 2017, adottato in aderenza all'art. 1, comma 11, lett. b, del decreto-legge 22 ottobre 2016, n. 193), presta servizi a favore del Ministero della giustizia, che esercita nei suoi confronti il c.d. controllo analogo a quello sui propri uffici e servizi (cfr. art. 5 d.lgs. n. 50 del 2016) mediante i poteri attribuiti dall'art. 2 del citato dPCM ed il Comitato appositamente costituito con il decreto del Ministro della giustizia del 2 febbraio 2018. Anche in altri casi, anche se il rapporto sociale vede il MEF quale ente detentore della partecipazione, quello contrattuale è intrattenuto con altro Ministero⁷¹.

8. Gli esiti della ricognizione

Si riportano, nella tavola che segue, i dati di sintesi degli esiti della revisione periodica 2019, risultanti dai provvedimenti approvati dai Ministeri, nonché dalle schede allegate (unitamente a elementi tratti dalle interlocuzioni istruttorie riferite ai precedenti piani di revisione e dai siti internet istituzionali dei vari Ministeri).

⁶⁸ Il parametro normativo in esame, contenuto nella lett. g) del comma 2 dell'art. 20 TUSP, si sovrappone, invero, a quello di cui alla precedente lett. c).

⁶⁹ Adottato con decreto del Dipartimento del tesoro, Direzione VII, n. 108693 del 28 dicembre 2018.

⁷⁰ L'art. 16, comma 1, del TUSP prevede che le società *in house* ricevono (*rectius*, possono ricevere) affidamenti diretti di contratti pubblici dalle Amministrazioni che esercitano su di esse il c.d. controllo analogo, anche congiunto, solo se non vi sia partecipazione di capitali privati (ad eccezione di quella prescritta da norme di legge e che avvenga in forme che non comportino controllo o potere di veto, né l'esercizio di un'influenza determinante). A sua volta, l'art. 2, comma 1, lett. c) e d), nel fornire le definizioni funzionali all'applicazione delle norme del testo unico, fa proprio quanto disposto dall'art. 5, comma 5, del d.lgs. n. 50 del 2016.

⁷¹ Per esempio, Ministero dell'ambiente per SOGESID S.p.A.; Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, per Rete autostrade mediterranee S.p.A..

REVISIONE PERIODICA DELLE PARTECIPAZIONI

TAVOLA 2

REVISIONE PERIODICA 2019 - SINTESI DEGLI ESITI

Ministeri	Società	Esito rilevazione		Procedure di liquidazione in corso
		Mantenimento	Azioni di razionalizzazione	
MIBAC	1	1		
MIPAAFT	3	1	1	1
MIUR	2			2
MEF	43	40	2	1
MISE	2	1	1	
DIFESA	1	1		
MIT	1	1		
TOTALE	53	45	4	4

Fonte: elaborazione Corte dei conti su provvedimenti ricevuti, dati inseriti nel Portale Partecipazioni MEF e da siti internet istituzionali

In occasione della precedente revisione straordinaria le società per le quali era stato previsto il mantenimento senza interventi erano 46⁷², mentre in 5 casi erano state programmate azioni di razionalizzazione (fusione per incorporazione in altra società, scioglimento, recesso, alienazione)⁷³ e 2 risultavano già in liquidazione al 23 settembre 2016⁷⁴.

Nel caso del MEF risultava programmata, già in occasione della revisione straordinaria, la fusione per incorporazione nella capogruppo EUR S.p.A. della società di Aquadrome S.r.l.⁷⁵, partecipata dalla prima al 90 per cento, opzione successivamente confermata in sede di revisione periodica al 31 dicembre 2018 (con previsione di conclusione entro fine 2019) ed al 31 dicembre 2019 (in base al provvedimento da ultimo adottato, la fusione dovrebbe chiudersi nel 2020).

Nei provvedimenti di revisione periodica, fra le società indirettamente partecipate dal MEF, tramite EUR S.p.A., risulta oggetto di razionalizzazione anche EUR TEL S.p.A. (partecipata da EUR S.p.A. al 65,63 per cento). Nel provvedimento adottato a fine 2019 si evidenzia che, pur non ricorrendo i presupposti prescritti dal TUSP, in considerazione di valutazioni strategiche sul futuro delle società del gruppo, EUR S.p.A. ha deliberato di procedere, unitamente ad altri soci privati, alla cessione delle quote detenute. Tuttavia, finora, le procedure ad evidenza pubblica avviate per la cessione sono andate deserte, per cui EUR S.p.A. ha deliberato di effettuare una nuova procedura per la vendita delle sole quote di sua proprietà.

Il MIUR aveva previsto l'alienazione di due società (Tecnoalimenti S.C.p.A. e Next Technology Tecnotessile S.c.r.l.)⁷⁶, in quanto non espletanti attività rientranti nelle ipotesi elencate dall'art. 4 del TUSP⁷⁷. Si tratta di società che risultano detenute, in base a quanto desumibile dal sito internet istituzionale del Ministero, tramite l'Istituto di credito Intesa San Paolo, convenzionato per l'espletamento delle attività istruttorie di valutazione delle iniziative di sostegno alla ricerca, all'industria e allo sviluppo commerciale. Tali partecipazioni, sempre in base a quanto riportato sul sito internet, risultano ancora in fase di dismissione, in dichiarata aderenza alla normativa vigente in materia di partecipazioni pubbliche in società.

⁷² Comprese le società che i ministeri soci avevano ritenuto, in quanto quotate o di diritto singolare, escluse dall'obbligo di ricognizione nei piani annuali.

⁷³ Si trattava di AQUADROME S.r.l., partecipata indirettamente dal MEF tramite EUR S.p.A.; Ferrovie del sud est e servizi automobilistici S.r.l., partecipata dal MIT; Buonitalia S.p.A. in liquidazione, partecipata dal MIPAAFT; Tecnoalimenti S.C.p.A. e Next Technology Tecnotessile, partecipate dal MIUR.

⁷⁴ Due società indirettamente controllate dal MEF tramite IPZS S.p.A. (Verres S.p.A. e Innovazione e progetti S.C.p.A.).

⁷⁵ Palesante, oltre al parametro dell'assenza di personale dipendente, anche di un fatturato inferiore ai 500 mila euro, nonché protrate perdite d'esercizio (cfr. art. 20 TUSP).

⁷⁶ Anche a seguito dei pareri chiesti, in merito, al Consiglio di Stato ed al MEF (cfr. decreto del Capo Dipartimento per la formazione superiore e la ricerca n. 486 del 6 marzo 2018).

⁷⁷ Per le altre due, partecipate da detto Dicastero alla data di entrata in vigore del TUSP (Tecnobiomedica S.p.A. e Tecnofarmaci S.C.p.A.) nel provvedimento di prima revisione periodica è stata attestata la cancellazione dal registro delle imprese (avvenuta nel corso del 2017).

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

Nel caso delle partecipazioni detenute dal MIT, il programmato processo di alienazione delle Ferrovie Appulo-Lucane S.r.l. alle regioni Puglia e Basilicata (avviato dal 2001, in virtù di accordi di programma stipulati ai sensi dell'art. 8 del d.lgs. n. 422 del 1997) è ancora *in itinere*. (come desumibile dalla permanente detenzione della società in parola dal sito internet istituzionale del Ministero, che, come detto, non risulta aver adottato il piano di revisione 2019).

Infine, la società Buonitalia S.p.A., controllata dal MIPAAFT, risultava in liquidazione già alla data di entrata in vigore del TUSP (in attuazione del d.l. n. 95 del 2012, convertito dalla legge n. 135 del 2012), con previsione del trasferimento delle relative funzioni e risorse umane all'Agenzia per la promozione all'estero e l'internazionalizzazione delle imprese italiane. Il procedimento è ancora in corso, essendo pendente un contenzioso⁷⁸.

Il MISE, infine, non ha indicato nel provvedimento adottato a fine 2019 alcuna partecipazione detenuta al 31 dicembre 2018 da razionalizzare, in quanto, nel corso del 2019, come precisato nella lettera di trasmissione del piano, è già stato concluso l'*iter* finalizzato alla fusione per incorporazione della società Soficoop S.C.p.A. in CFI S.C.p.A. (avviato nel 2018).

9. La razionalizzazione dei costi di funzionamento e del personale

In base all'analisi condotta, anche sui precedenti piani di revisione, alcune società hanno palesato un apparentemente elevato costo medio del personale.

Nel caso del MISE, per esempio, in base a quanto rilevato nel piano di revisione 2018⁷⁹ la società cooperativa “CFI – Cooperazione Finanza Impresa” registrava un costo medio del personale pari a euro 69.730. In maniera similare, la società “So.Fi.coop Società Finanza Cooperazione”, oltre a registrare perdite economiche in tutto il quinquennio 2014-2018⁸⁰ e un fatturato inferiore a quello minimo, ha palesato un costo medio del personale pari a 96.509 euro⁸¹ (quest'ultima società, come detto, è stata fusa nella prima).

Anche per altre società, in particolare detenute direttamente o indirettamente dal MEF, era stato rilevato, già in sede di esame dei precedenti piani di revisione, un elevato costo medio del personale, situazione che è rimasta, salvo alcuni casi, sostanzialmente immutata in base ai dati desunti dai piani 2019 (che fanno riferimento ai dati di bilancio 2018, ultimi approvati).

In particolare, al netto delle società quotate (per le quali, come esposto, non sono stati inseriti i dati necessari nelle schede allegate al piano di revisione⁸²) può farsi riferimento alle seguenti società, che registrano un costo medio del personale superiore ad euro 60.000 annui: CONSAP S.p.A. (81.263 euro), CONSIP S.p.A. (74.877 euro), EUR S.p.A. (72.070 euro); GSE S.p.A. (76.605 euro⁸³) e controllate Acquirente unico S.p.A. (68.011 euro), GME S.p.A. (95.655 euro⁸⁴) e RSE S.p.A. (81.573 euro); MEFOP S.p.A. (87.811 euro); SOGEI (74.258 euro) e controllata Geoweb S.p.A. (75.732 euro); SOGIN (82.207 euro)⁸⁵; SOSE (77.846 euro)⁸⁶; Studiare e sviluppo (euro 92.500). In base ai dati della revisione straordinaria registrava un elevato

⁷⁸ Come desumibile anche dall'ultimo provvedimento di revisione periodica, adottato con relazione del Dipartimento delle politiche competitive, della qualità agroalimentare, ippiche e della pesca n. 17611 del 4 novembre 2019 (che non fornisce, tuttavia, ulteriori aggiornamenti in merito).

⁷⁹ Le schede inserite nel Portale partecipazioni del MEF per la revisione 2019 non riportano tale dato.

⁸⁰ In particolare, l'ultimo esercizio chiuso, il 2018, ha registrato una perdita di oltre 5 milioni.

⁸¹ Il Ministero aveva precisato, per entrambe le società, di non detenere il controllo, partecipando a queste ultime in qualità di socio sovventore di società cooperative ai sensi della legge n. 59 del 1992 e della disciplina speciale introdotta dalla legge n. 49 del 1985. In base alla prima, in particolare, i voti attribuibili ai soci sovventori non possono superare il terzo di quelli spettanti agli altri soci, indipendentemente dalla percentuale di partecipazione al capitale sociale.

⁸² Si tratta, per inciso, di società che, in aderenza alla clausola di salvaguardia contenuta nell'art. 1, comma 5, del TUSP, non sono destinatarie delle regole dettate, in tema di reclutamento e di congruità dei costi per il personale dettate dall'art. 19 del medesimo TUSP.

⁸³ In crescita rispetto ai 69.000 euro del piano di revisione 2018.

⁸⁴ In crescita rispetto agli 88.000 euro del piano di revisione 2018.

⁸⁵ La controllata NUCLECO che, dai dati esposti in sede di revisione straordinaria, palesava un costo medio annuo superiore ai 60.000 euro, riduce l'importo, nella scheda allegata al piano 2019, a 58.788 euro.

⁸⁶ In crescita rispetto ai 69.000 euro del piano di revisione 2018.

REVISIONE PERIODICA DELLE PARTECIPAZIONI

costo medio anche la società INVIMIT S.p.A. (144.676 euro), la cui scheda tecnica allegata al piano 2019 non riporta tale informazione (come, peraltro, anche il piano di revisione 2018).

Il Ministero socio aveva esposto le principali sottostanti motivazioni, fondate sia sulla necessità di osservare i contratti collettivi nazionali di lavoro applicabili al personale in servizio presso le predette società, sia sulle dinamiche salariali in atto. Queste ultime, oltre ad includere una componente di crescita inerziale, rifletterebbero l'assunzione di personale qualificato in grado di consolidare la propria posizione nei mercati di riferimento, caratterizzati dalla presenza di competitori non sempre assoggettati alla disciplina di carattere pubblicistico.

La Corte sottolinea come sia necessario che, nei piani di revisione periodica, siano esplicitate le motivazioni per le quali si ritiene che il costo del personale non necessiti di interventi di contenimento (come da parametro sulla base del quale il processo di revisione deve essere implementato, ex art. 20, comma 1, lett. f), TUSP).

Sul punto, va ricordato, altresì, che l'art. 19, comma 5, del d.lgs. n. 175 del 2016 impone alle amministrazioni socie di fissare, con propri provvedimenti, obiettivi specifici, annuali e pluriennali, sul complesso delle spese di funzionamento, ivi comprese quelle per il personale, per le "società a controllo pubblico" (da attuare anche attraverso il contenimento degli oneri contrattuali e delle assunzioni di personale), escluse quelle quotate in mercati regolamentati (in ragione della deroga presente nell'art. 1, comma 5, del TUSP). Il successivo comma 6 completa il precetto, prescrivendo che, a loro volta, le società garantiscano il perseguimento degli obiettivi posti dal socio tramite propri provvedimenti, da recepire, nel caso del contenimento degli oneri contrattuali, in sede di contrattazione di secondo livello⁸⁷.

Le schede allegate ai piani di revisione, inserite nel *Portale partecipazioni* del MEF richiedono anche di precisare se "l'amministrazione [abbia] fissato, con proprio provvedimento, obiettivi specifici sui costi di funzionamento della partecipata". Il riscontro risulta però positivo solo in alcuni casi: CONSAP, CONSIP, Equitalia Giustizia, EUR, GSE, INVIMIT, RAM, SOGEI, SOGESID, SOGIN, SPORT E SALUTE, SOSE, Studiare e Sviluppo, MEFOP⁸⁸.

Invece, in altri, i ministeri soci non risultano aver adottato, per società direttamente partecipate, non quotate, qualificabili "a controllo pubblico", alcuna direttiva in merito (Arexpo S.p.A.⁸⁹, IPSZ S.p.A. e SGA S.p.A.⁹⁰, per il MEF; ALES S.p.A., per il MIBAC; Difesa servizi S.p.A., per il Ministero della difesa; Unirelab S.r.l., per il MIPAAFT; Ferrovie Appulo-Lucane, per il MIT).

Sul punto, va precisato, altresì, che, in base al combinato disposto degli artt. 19, comma 5, e 2, comma 2, lett. g), i ministeri soci devono attribuire, periodicamente, specifici obiettivi di contenimento dei costi di funzionamento e per il personale anche per le società indirettamente controllate. Tale adempimento che, in base a quanto riportato nelle schede allegate al piano di

⁸⁷ L'art. 19, comma 7, TUSP dispone, altresì, che i provvedimenti ed i contratti indicati siano pubblicati sul sito internet istituzionale della società e dell'amministrazione socia, con specifica sanzione in caso di inadempimento.

⁸⁸ In base a quanto attestato nelle schede allegate ai precedenti piani d'adempimento (che non ha, in base all'art. 19 TUSP, una cadenza predeterminata anche se, fisiologicamente, dovrebbe costituire uno degli elementi in base ai quali il socio approva il budget preventivo annuale della società), il provvedimento risulta adottato anche per la società Istituto Luce Cinecittà S.r.l., oltre che per Buonitalia S.p.A. in liquidazione, partecipata dal MIPAAFT.

⁸⁹ La società è soggetta al controllo congiunto del MEF (che ne detiene il 39,8 per cento del capitale) unitamente alle altre Pubbliche amministrazioni socie (Regione Lombardia, Comune di Milano, Comune di Rho e Città metropolitana di Milano), che detengono un ulteriore 43,92 per cento (la Fiera di Milano S.p.A. detiene il restante 16,80 per cento). Per inciso, la società in parola risulta anche inclusa nell'elenco delle Amministrazioni pubbliche, ai sensi dell'art. 1, comma 3, della legge di contabilità e finanza pubblica n. 196 del 2009 (cfr. Corte conti, SSRR in speciale composizione, sentenza n. 30/2018/EL).

⁹⁰ La società AMCO S.p.A. (già SGA S.p.A.) risulta integralmente esclusa dalle disposizioni del Testo unico sulle società pubbliche (cfr. art. 26, comma 12-bis, TUSP), dovendosi, pertanto, ritenere che l'obiettivo di congruità dei costi per il personale e di aderenza di questi ultimi ai parametri dei contratti collettivi di riferimento sia rimesso alla discrezionalità del Ministero socio.

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

revisione 2019 ed alle informazioni contenute nei siti internet istituzionali, presso i quali, ai sensi dell'art. 19, comma 7, vanno pubblicati⁹¹, non risulta effettuato.

Sui siti internet istituzionali dei ministeri soci non risulta pubblicato alcuno di detti provvedimenti, eccezion fatta, nel caso del MEF, della fissazione di obiettivi di contenimento, annuali o pluriennali, delle spese di funzionamento, anche per il personale, delle società MEFOP e SOSE (di competenza, rispettivamente, del Dipartimento delle finanze e del Dipartimento del Tesoro-Direzione IV)⁹².

Nel caso del MIT risultano pubblicate direttive relative alle priorità politiche, con indicazione degli obiettivi strategici ed operativi, oltre agli atti di indirizzo, senza specifico riferimento ai costi per il funzionamento e per il personale. Anche nel caso del MIPAAFT, del MIUR e del MIBAC risultano pubblicate le direttive recante indirizzi generali per l'attività amministrativa o per l'esercizio del controllo analogo della società in house (per esempio, per Unirelab S.r.l.), ma nessun atto di quelli specifici richiesti dall'art. 19 del TUSP.

Nello specifico, il Dipartimento delle finanze del MEF ha adottato le indicazioni per il contenimento dei costi di funzionamento, anche del personale, per la società SOSE S.p.A., con provvedimento del Direttore generale n. 9854 del 13 dicembre 2018. Con quest'ultimo, nel confermare, per il 2018, l'obiettivo indicato nella precedente nota n. 10032 del 23 novembre 2017, sono stati individuati gli obiettivi gestionali minimi in termini di contenimento dei costi per il triennio 2019-2021. A tal fine, in apposito allegato documento sono state definite le modalità di determinazione del perimetro dei costi che devono essere oggetto delle iniziative di contenimento (spese ricorrenti di carattere ordinario⁹³), la loro misura (in termini di incidenza rispetto all'andamento del valore della produzione⁹⁴)⁹⁵ e gli adempimenti per illustrarne il conseguimento o le ragioni del mancato conseguimento (informativa da parte dell'organo di amministrazione in sede di Relazione sulla gestione e apposita verifica da parte del collegio sindacale, sia sul budget che sul bilancio d'esercizio).

Più di recente, il Dipartimento del tesoro ha adottato analogo provvedimento (nota n. 66753 del 28 giugno 2019) per il MEFOP, anche in ragione delle sollecitazioni in tal senso ricevute dalla Sezione controllo enti della Corte dei conti in sede di approvazione della relazione sulla gestione dell'esercizio 2017 (deliberazione n. 30 del 28 marzo 2019⁹⁶).

⁹¹ La norma prescrive che la pubblicazione sia fatta anche sul sito internet della società controllata, precisando, per entrambe le ipotesi che *“in caso di mancata o incompleta pubblicazione si applicano l'articolo 22, comma 4, 46 e 47, comma 2, del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33”*.

⁹² Mentre nulla risulta per tutte le altre società del Dicastero, di competenza del Dipartimento del tesoro-Direzione VII.

⁹³ La nota precisa che vanno presi in considerazione i costi della produzione di cui all'articolo 2425, lettera B) del codice civile, con esclusione di: ammortamenti e svalutazioni; accantonamenti per rischi; altri accantonamenti; costi sostenuti per interventi obbligatori concernenti la sicurezza sui luoghi di lavoro e la salubrità dei lavoratori; imposte indirette, tasse e contributi comprese tra gli oneri diversi di gestione; sopravvenienze e insussistenze attive e passive di natura ordinaria e straordinaria.

⁹⁴ In particolare, in ciascun esercizio:

- nel caso di una variazione in aumento del valore della produzione rispetto all'anno precedente, l'incidenza dei costi di funzionamento dovrà diminuire, in funzione dell'aumento del valore della produzione, nell'ordine dell'1% e con un minimo dello 0,5 per cento;

- nel caso di una variazione in diminuzione del valore della produzione rispetto all'anno precedente, i costi di funzionamento dovranno ridursi in misura tale da lasciare almeno invariata la loro incidenza sul valore della produzione.

- compensi variabili degli amministratori e dei dipendenti per i quali è prevista una componente variabile della retribuzione dovranno continuare ad essere collegati ad obiettivi riguardanti l'incidenza dei costi di funzionamento sul valore della produzione nei termini sopra descritti, in misura non inferiore al 30 per cento.

⁹⁵ L'esigenza di rispettare un congruo rapporto fra costi per il personale e relativi ricavi, quale presupposto per le politiche assunzionali delle società a controllo pubblico, è stata sottolineata da Corte dei conti, SRC Liguria, deliberazione n. 80/2017/PAR.

⁹⁶ Di recente, la Sezione controllo enti ha depositato, altresì, la relazione relativa al 2018 (determinazione n. 31 del 7 maggio 2020).

REVISIONE PERIODICA DELLE PARTECIPAZIONI

10. La corretta articolazione e remunerazione degli organi di amministrazione

L'art. 11, comma 2, del d.lgs. n. 175 del 2016 dispone che l'organo di amministrazione delle "società a controllo pubblico" sia costituito, di norma, da un amministratore unico. Il successivo comma 3 consente, tuttavia, all'assemblea della società, con delibera motivata con riguardo a specifiche ragioni di adeguatezza organizzativa, di essere governata da un consiglio di amministrazione composto da tre o cinque membri⁹⁷. La delibera assembleare va trasmessa alla sezione della Corte dei conti competente ai sensi dell'art. 5, comma 4 (nonché alla struttura di monitoraggio del MEF, di cui all'art. 15), nel caso delle società controllate dallo Stato individuata nelle Sezioni riunite in sede di controllo.

In base agli accertamenti condotti in sede di esame dei provvedimenti di revisione straordinaria (che facevano riferimento ad un momento temporale⁹⁸ in cui l'obbligo di adeguamento dell'articolazione dell'organo di amministrazione non era ancora attuale⁹⁹), alcune società controllate dal MEF (in disparte le quotate, verso cui l'art. 11 in esame non trova applicazione) non risultavano aver adottato la ridetta delibera assembleare, pur palesando un organo collegiale. Si trattava di ANAS S.p.A., Sport e Salute S.p.A. (già CONI Servizi S.p.A.), CONSAP S.p.A. ed Equitalia Giustizia S.p.A. Sono state adottate ed inviate, invece, le delibere delle società SOGESID S.p.A., SOGIN S.p.A. (e controllata NUCLECO S.p.A.), SOGEI S.p.A., EUR S.p.A.¹⁰⁰, GSE S.p.A. (e controllate GME S.p.A. ed RSE S.p.A.) ed IPSZ S.p.A.

In seguito, ANAS S.p.A. è passata sotto il controllo di Ferrovie dello Stato S.p.A.¹⁰¹ e in quanto controllata da società quotata, è esclusa dall'applicazione delle norme del Testo unico.

Le società CONSIP e SOGEI, invece, non sono assoggettate alle disposizioni dell'art. 11 del TUSP in ragione dell'art. 23-*quinquies*, comma 7, del d.l. 6 luglio 2012, n. 95, convertito dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, in forza del quale è prevista, espressamente, la composizione a tre membri dei rispettivi C.d.A.¹⁰².

Parimenti esclusa risulta la società Sport e Salute S.p.A. (già CONI Servizi S.p.A.), per la quale l'art. 8, comma 4, del d.l. 8 luglio 2002, n. 138, convertito dalla legge 8 agosto 2002, n. 178, richiamato dall'art. 1, comma 629, della legge n. 145 del 2018¹⁰³, prevede una veste collegiale per l'organo amministrativo.

Anche per Equitalia Giustizia, la cui articolazione collegiale a tre membri è stata mantenuta dall'assemblea del 28 luglio 2017, l'art. 1, comma 371, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, stabilisce che lo statuto riservi al Ministero della giustizia un'adeguata rappresentanza negli organi di amministrazione e controllo. Pertanto, l'individuazione legislativa implicita di un organo collegiale è stata ritenuta prevalente rispetto al principio generale dell'amministratore unico posto dal TUSP.

Per quanto concerne Difesa servizi S.p.A., il Ministero della difesa ha segnalato che l'art. 1, comma 4, lett. a), del d.lgs. n. 175 del 2016 fa salve le disposizioni dettate per le società a partecipazione pubblica di diritto singolare. Nel caso di specie, l'art. 535 del Codice dell'ordinamento militare (d.lgs. 15 marzo 2010, n. 66) prevede espressamente la gestione a mezzo di un consiglio di amministrazione, con conseguente prospettata non necessità di giustificazione formale di una scelta organizzativa riconducibile alla volontà del legislatore.

⁹⁷ Ovvero di adottare uno dei sistemi alternativi previsti dai paragrafi 5 e 6 della sezione VI-*bis* del capo V del titolo V del libro V del codice civile.

⁹⁸ Entrata in vigore del testo unico.

⁹⁹ Da individuare, in forza del combinato disposto fra art. 11, commi 2 e 3, e art. 26, comma 1, nel 31 luglio 2017 o in quello, eventualmente successivo, in cui scadeva il precedente mandato degli amministratori ex art. 2383 cod. civ.

¹⁰⁰ Per EUR TEL S.r.l. e Roma Convention group S.p.A., controllate dal MEF, tramite EUR S.p.A., il MEF aveva comunicato l'imminente inoltro, alla Sezione enti, della delibera di motivazione.

¹⁰¹ L'assemblea societaria antecedente all'entrata in vigore del TUSP aveva deliberato la nomina, per il triennio 2015-2017 di un C.d.A. a tre membri. Dopo la cessione a Ferrovie dello Stato, ANAS ha rinnovato, nel 2018, il proprio C.d.A. senza osservare le disposizioni del TUSP, in quanto controllata da società emittente strumenti finanziari diversi dalle azioni, ammessi alla quotazione in mercati regolamentati (cfr. artt. 1, comma 5, e 2, comma 1, lettera p).

¹⁰² Di cui due dipendenti dell'amministrazione finanziaria ed il terzo con funzioni di amministratore delegato.

¹⁰³ La norma dispone, fra l'altro, che "ogni richiamo alla Coni servizi S.p.A. contenuto in disposizioni normative vigenti deve intendersi riferito alla Sport e salute S.p.A."

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

Arte servizi e lavoro S.p.A. (in sintesi, ALES), società interamente detenuta dal MIBAC risulta, invece, aver optato, dopo l'entrata del Testo unico per un organo collegiale a tre membri, in luogo dell'amministratore unico¹⁰⁴ (lo statuto, aggiornato al Testo unico in data 4 settembre 2017, prevede che due membri, fra cui il Presidente, siano espressione del MIBAC ed uno del MEF). Le schede tecniche allegate ai piani espongono un compenso complessivo immutato.

Le società sopra elencate sono tutte soggette al controllo, ai sensi della legge n. 259 del 1958, della Sezione controllo enti della Corte dei conti, individuata quale plesso competente anche all'esame delle deliberazioni assembleari di opzione per il sistema di amministrazione collegiale ai sensi del combinato disposto dell'art. 11, comma 3, e 5, comma 4, del d.lgs. n. 175 del 2016.

Fra le società controllate, direttamente o indirettamente, dal MEF, soggette alla disciplina in parola (non quotate), solo la SOSE S.p.A. non risulta, al momento, sottoposta al controllo della Sezione controllo enti e, pertanto, in aderenza alla competenza residuale disposta dall'art. 5, comma 4, del TUSP, tenuta all'invio della deliberazione assembleare prescritta dall'art. 11, comma 3, TUSP alle Sezioni riunite della Corte dei conti. La Società ha adottato la delibera assembleare in data 3 dicembre 2018, motivando la conferma di un consiglio d'amministrazione a tre membri, sia sotto il profilo delle "ragioni di adeguatezza organizzativa" (esigenza di inserire un rappresentante dell'Agenzia delle entrate, oltre ad uno del Ministero socio e ad un terzo, con funzioni di amministratore delegato) che della considerazione delle "esigenze di contenimento dei costi" (mantenendo invariati i compensi attribuiti in precedenza).

Per le società controllate dagli altri ministeri, non risultano soggette al controllo di cui alla legge n. 259 del 1958 (di competenza della Sezione controllo enti) le società Unirelab S.r.l. e Ferrovie Appulo-Lucane S.r.l., interamente detenute, rispettivamente, dal MIPAAFT e dal MIT. La prima risulta aver optato per l'amministratore unico; la seconda ha proceduto al rinnovo dell'Organo di amministrazione nel corso del 2018 (delibere assemblea del 19 settembre e del 7 novembre), mantenendo il consiglio a tre membri, senza, tuttavia, fornire le motivazioni prescritte dall'art. 11, comma 3, TUSP.

Per quanto concerne gli emolumenti erogabili agli organi di amministrazione delle società a controllo pubblico, l'art. 11, comma 6, del TUSP ha rimesso ad un decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, da adottare previo parere delle Commissioni parlamentari competenti, la definizione di indicatori dimensionali, quantitativi e qualitativi, al fine di individuare fino a cinque fasce per la classificazione delle suddette società. Per ciascuna fascia è determinato, in proporzione, il limite dei compensi massimi al quale gli organi di dette società devono fare riferimento per la determinazione del trattamento economico annuo onnicomprensivo da corrispondere agli amministratori ed ai titolari di organi di controllo¹⁰⁵. Al decreto in parola sono rimessi, altresì, i criteri di determinazione della parte variabile della remunerazione, commisurata ai risultati di bilancio raggiunti dalla società nel corso dell'esercizio precedente, con la previsione di mancata erogazione "in caso di risultati negativi attribuibili alla responsabilità dell'amministratore".

Tuttavia, il decreto in parola, a distanza di quasi 4 anni dall'entrata in vigore del TUSP non è stato ancora emanato¹⁰⁶. In ragione del descritto ritardo, rimane ancora in vigore la norma transitoria dettata dal comma 7 dell'art. 11, in base alla quale, fino all'emanazione del decreto di cui al precedente comma 6, restano in vigore le disposizioni di cui all'art. 4, comma 4, secondo

¹⁰⁴ ALES S.p.A. dal 2016 ha incorporato per fusione la società ARCUS S.p.A. (Società per lo sviluppo dell'arte, della cultura e dello spettacolo), anch'essa interamente detenuta dal MIBAC, in aderenza a quanto disposto dall'art. 1, comma 322, della legge 28 dicembre 2015, n.208.

¹⁰⁵ Il compenso non può eccedere il limite massimo di euro 240.000 annui, al lordo dei contributi previdenziali e assistenziali e degli oneri fiscali a carico del beneficiario, tenuto conto anche dei compensi corrisposti da altre Pubbliche amministrazioni o da altre società a controllo pubblico. La norma fa salve altresì, le disposizioni legislative e regolamentari che prevedono limiti ai compensi inferiori a quelli previsti dall'emanando decreto.

¹⁰⁶ Il ritardo cresce ove si consideri che identica norma era contenuta nell'art. 1, comma 672, della legge 28 dicembre 2015, n. 208. In proposito, l'art. 26, comma 8, del d.lgs. n. 175 del 2016 aveva anche previsto che, ove alla data di entrata in vigore del Testo unico, non fosse stato ancora adottato il decreto previsto dal citato comma 672, quello di cui all'art. 11, comma 6, doveva essere adottato entro trenta giorni.

REVISIONE PERIODICA DELLE PARTECIPAZIONI

periodo, del decreto-legge n. 95 del 2012, convertito dalla legge n. 135 del 2012¹⁰⁷, disposizione in base alla quale il costo annuale sostenuto per i compensi degli amministratori delle società a controllo pubblico, ivi compresa la remunerazione di quelli investiti di particolari cariche, non può superare l'80 per cento del costo complessivamente sostenuto nell'anno 2013¹⁰⁸.

In base ai dati desumibili dalle schede analitiche allegate ai piani di revisione, straordinaria e periodica, nonché a quelli reperiti sui siti internet istituzionali, alcune società controllate dai ministeri risultano aver elevato, nel corso del triennio 2016-2018 (oggetto delle rilevazioni nei tre piani sinora approvati), il compenso complessivo precedentemente attribuito agli amministratori.

¹⁰⁷ Nonché quelle di cui al decreto del Ministro dell'economia e delle finanze 24 dicembre 2013, n. 166, recante "Regolamento relativo ai compensi per gli amministratori con deleghe delle società controllate dal Ministero dell'economia e delle finanze, ai sensi dell'ex articolo 23 bis del decreto legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214"

¹⁰⁸ La limitazione in esame è stata oggetto di varie conferme da parte delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti (SRC Basilicata, deliberazione n. 10/2018/PAR; SRC Liguria, deliberazioni n. 90/2016/PAR e n. 29/2020/PAR), nonché da parte dell'atto di orientamento della Struttura di monitoraggio del MEF ex art. 15 TUSP del 10 giugno 2019.

PAGINA BIANCA

ALLEGATI

PAGINA BIANCA

REVISIONE PERIODICA DELLE PARTECIPAZIONI

REVISIONE PERIODICA 2019 - SITUAZIONE AL 31/12/2018 - DATI GENERALI

Ministero socio	Denominazione società	Quote di partecipazione	Tipologia partecipazione diretta/indiretta	Società con azioni o altri strumenti finanziari quotati in mercati regolamentati (art. 1, comma 5, TUSP)	Presenza di norme di diritto singolare (art 1, comma 4, lettera a)	Esito della ricognizione	Osservazioni
MEF	Arexpo S.p.A.	39,28	diretta	NO	Art. 5, comma 1, d.l. 25 novembre 2015 n.185 e dPCM 9 marzo 2016	Mantenimento senza interventi	
MEF	Banca Monte dei Paschi di Siena S.p.A.	68,25	diretta	SI		Non esplicitato	
MEF	Cassa depositi e prestiti S.p.A.	82,77	diretta	SI		Non esplicitato	
MEF	Consap S.p.A.	100	diretta	NO	Art 15 d.l. 11 luglio 1992 n. 333	Mantenimento senza interventi	
MEF	Consip S.p.A.	100	diretta	NO	Art. 4, comma 3, comma quater d.l. 6 luglio 2012 n. 95	Mantenimento senza interventi	
MEF	Enav S.p.A.	53,28	diretta	SI		Non esplicitato	
MEF	Enel S.p.A.	23,59	diretta	SI		Non esplicitato	
MEF	Eni S.p.A.	4,34	diretta	SI		Non esplicitato	
MEF	Equitalia giustizia S.p.A.	100	diretta	NO	Art. 1, comma 371, legge 27 dicembre 2007, n. 244	Mantenimento senza interventi	
MEF	Eur S.p.A.	90	diretta	NO	D.lgs 17 agosto 1999 n.304	Mantenimento senza interventi	
MEF	Roma convention Group S.p.A.	100	indiretta	NO	NO	Mantenimento senza interventi	
MEF	Eur tel. S.r.l.	65,63	indiretta	NO	NO	Cessione quote societarie	
MEF	Aquadrome S.r.l.	100	indiretta	NO	NO	Fusione per incorporazione in EUR S.p.A.	Programmata già in sede revisione straordinaria (2017), ma non ancora attuata.
MEF	Ferrovie dello stato italiane S.p.A.	100	diretta	SI		Non esplicitato	
MEF	Gestore dei servizi energetici - GSE S.p.A.	100	diretta	NO	Art 3, comma 4, d.lgs16 marzo 1999 n. 79	Mantenimento senza interventi	

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

Ministero socio	Denominazione società	Quote di partecipazione	Tipologia partecipazione diretta/indiretta	Società con azioni o altri strumenti finanziari quotati in mercati regolamentati (art. 1, comma 5, TUSP)	Presenza di norme di diritto singolare (art 1, comma 4, lettera a)	Esito della ricognizione	Osservazioni
MEF	Acquirente Unico - AU S.p.A.	100	indiretta	NO	Art. 4, comma 1, d.lgs. 16 marzo 1999 n. 79	Mantenimento senza interventi	
MEF	Gestore dei mercati energetici GME S.p.A.	100	indiretta	NO	Art. 5, comma 1, d.lgs. 16 marzo 1999 n. 79	Mantenimento senza interventi	
MEF	Ricerca sul sistema energetico RSE S.p.A.	100	indiretta	NO	NO	Mantenimento senza interventi	
MEF	INVIMIT SGR- Investimenti immobiliari italiani S.p.A.	100	diretta	NO	Art. 33 d.l. 6 luglio 2011, n. 98	Mantenimento senza interventi	
MEF	Invitalia S.p.A.	100	diretta	NO		Non esplicitato	
MEF	Istituto luce - Cinecittà S.r.l.	100	diretta	NO	Art 14, comma 6, d.l. 6 luglio 2011, n. 98	Mantenimento senza interventi	
MEF	Istituto poligrafico e zecca dello stato S.p.A. - IPZS S.p.a	100	diretta	NO	NO	Mantenimento senza interventi	Valutata <i>ex lege</i> inerente a missione istituzionale ente socio (art. 26, comma 2, e Allegato A al TUSP)
MEF	Valoridicarta S.p.A.	81,74	indiretta	NO	NO	Mantenimento senza interventi	Valutata <i>ex lege</i> inerente a missione istituzionale ente socio (art. 26, comma 2, e Allegato A al TUSP)
MEF	Innovazione e progetti società consortile per azioni in liquidazione	70	indiretta	NO	NO	In liquidazione	In liquidazione dal 30 maggio 2007 (delibera assemblea straordinaria)
MEF	Enciclopedia italiana S.p.A.	9,25	indiretta	NO	NO	Mantenimento senza interventi	
MEF	Meccano S.p.A.	0,10	indiretta	NO	NO	Mantenimento senza interventi	
MEF	Leonardo S.p.A.	30,2	diretta	SI		Non esplicitato	
MEF	Poste italiane S.p.A.	29,26	diretta	SI		Non esplicitato	
MEF	Rai S.p.A.	99,56	diretta	SI		Non esplicitato	

REVISIONE PERIODICA DELLE PARTECIPAZIONI

Ministero socio	Denominazione società	Quote di partecipazione	Tipologia partecipazione diretta/indiretta	Società con azioni o altri strumenti finanziari quotati in mercati regolamentati (art. 1, comma 5, TUSP)	Presenza di norme di diritto singolare (art 1, comma 4, lettera a)	Esito della ricognizione	Osservazioni
MEF	Rete autostrade mediterranee - S.p.A. RAM S.p.A.	100	diretta	NO	Art 28, comma 1ter, d.l.31 dicembre 2007 n. 248	Mantenimento senza interventi	
MEF	Società generale d'informatica SOGEI S.p.A.	100	diretta	NO	Art 3 d.l. 30 gennaio 1976, n. 8	Mantenimento senza interventi	
MEF	Geoweb S.p.A.	40	indiretta	NO	NO	Mantenimento senza interventi	
MEF	Sogesid S.p.A.	100	diretta	NO	Art.10 d.lgs n. 96/1993 e art 1, comma 503, legge n. 296/2006	Mantenimento senza interventi	
MEF	Sogin - società gestione impianti nucleari per azioni	100	diretta	NO	Art 13, comma 2, lettera e, d.lgs. 16 marzo 1999, n.79	Mantenimento senza interventi	Valutata <i>ex lege</i> inerente a missione istituzionale ente socio (art. 26, comma 2, e Allegato A al TUSP)
MEF	Nucleco S.p.A.	60	indiretta	NO	NO	Mantenimento senza interventi	Valutata <i>ex lege</i> inerente a missione istituzionale ente socio (art. 26, comma 2, e Allegato A al TUSP)
MEF	Sport e salute S.p.A.	100	diretta	NO	Art. 1, comma 633, legge n. 145/2018	Mantenimento senza interventi	Valutata <i>ex lege</i> inerente a missione istituzionale ente socio (art. 26, comma 2, e Allegato A al TUSP)
MEF	Coninet S.p.A.	100	indiretta	NO	NO	Mantenimento senza interventi	
MEF	Parco sportivo foro italico Ssdarl	100	indiretta	NO	NO	Mantenimento senza interventi	
MEF	Studiare e sviluppo S.r.l.	100	diretta	NO	NO	Mantenimento senza interventi	
MEF	MEFOP - Società per lo sviluppo del mercato dei fondi pensione	57,7	diretta	NO	NO	Mantenimento senza interventi	
MEF	SOSE - Soluzioni per il sistema economico S.p.A.	88,89	diretta	NO	Art. 10, comma 12, legge 8 maggio 1998 n. 146	Mantenimento senza interventi	
MEF	AMCO S.p.A. (già SGA - Società per la gestione di attività S.p.A.)	100	diretta	NO	Art. 26, comma 12-bis, d.lgs. n. 175/2016		La società, ai sensi dell'art 26, comma 12-bis, è esclusa da applicazione TUSP

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

Ministero socio	Denominazione società	Quote di partecipazione	Tipologia partecipazione diretta/indiretta	Società con azioni o altri strumenti finanziari quotati in mercati regolamentati (art. 1, comma 5, TUSP)	Presenza di norme di diritto singolare (art 1, comma 4, lettera a)	Esito della ricognizione	Osservazioni
MEF	STM Holding nv	50	diretta	NO			
MBAC	ALES - arte lavoro e servizi S.p.A.	100	diretta	NO	NO	Mantenimento senza interventi	(Art. 26 legge n. 69/2009 e art. 1, commi da 322 a 324, legge n. 208/2015 non sembrano configurare diritto singolare)
MIPAAFT	Unirelab S.r.l.	100	diretta	NO	NO	Mantenimento con azioni di razionalizzazione	
MIPAAFT	Agenzia di Pollenzo S.p.A.	3,905	diretta	NO	NO	Mantenimento senza interventi	
MIPAAFT	Buonitalia S.p.A. in liquidazione	70	diretta	NO	Art 17 d.lgs. 29 marzo 2004, n. 99	In liquidazione	Delibera di scioglimento del 2011 e poi soppressa dal d.l. n. 95/2012, convertito da legge n. 135/2012
MISE	Cooperazione Finanza Impresa - CFI S.C.p.A.	98,32	diretta	NO	Art 17 legge n. 49/1985	Mantenimento (e fusione con Soficoop scpa)	Atto di fusione rogato in data 16/10/2019
MISE	Società finanza cooperazione - Soficoop società cooperativa	98,85	diretta	NO	si (legge n. 49/1985)	Fusione per incorporazione (nella società CFI scpa)	Atto di fusione rogato in data 16/10/2019
Difesa	Difesa servizi S.p.A.	100	diretta	NO	Art. 535 d.lgs. 66/2010		Provvedimento e schede analitiche non ancora pervenute
MIT	Ferrovie appulo lucane S.r.l.	100	diretta	NO			Provvedimento e schede analitiche non ancora pervenute
MIUR	Tecnoalimenti S.C.p.A.	20	diretta	NO			Provvedimento e schede analitiche non ancora pervenute
MIUR	Next Technology scarl società nazionale di ricerca	40	diretta	NO			Provvedimento e schede analitiche non ancora pervenute
Affari esteri	Nessuna partecipazione						
Lavoro e politiche sociali	Nessuna partecipazione						
Giustizia	Nessuna partecipazione						
Ambiente	Nessuna partecipazione						

REVISIONE PERIODICA DELLE PARTECIPAZIONI

Ministero socio	Denominazione società	Quote di partecipazione	Tipologia partecipazione diretta/indiretta	Società con azioni o altri strumenti finanziari quotati in mercati regolamentati (art. 1, comma 5, TUSP)	Presenza di norme di diritto singolare (art 1, comma 4, lettera a)	Esito della ricognizione	Osservazioni
Salute	Nessuna partecipazione						
Interno	Nessuna partecipazione						

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

REVISIONE PERIODICA 2019 - PARAMETRI DI ANALISI

Ministero socio	Denominazione società	Attività consentite da art. 4 TUSP ed inerente oggetto sociale a missione istituzionale (art. 20, co 2, lett. a) SI/NO	Risultato d' esercizio negativo per quattro dei cinque esercizi 2014-2018 (art. 20, co 2, lett. e) SI/NO	Fatturato medio inferiore a € 500.000 nel triennio 2016-2018 (art. 20, co 2, lett. d; art. 26, co 12-quinquies) SI/NO	Assenza di dipendenti e/o numero di amministratori superiore a dipendenti (art. 20, comma 2, lett. b) SI/NO	Svolgimento di attività analoghe a quelle svolte da altre società (art. 20 co 2 lett. C)	Necessità contenimento dei costi funzionamento (art. 20 c. 2 lett. f)	Necessità di aggregazione di società (art. 20 c. 2 lett. g)
MEF	Arexpo S.p.A.	Società inserita in Allegato A TUSP	NO	NO	NO	NO	NO	NO
MEF	Banca Monte dei Paschi di Siena S.p.A.							
MEF	Cassa depositi e prestiti S.p.A.							
MEF	Consap S.p.A.	SI	NO	NO	NO	NO	NO	NO
MEF	Consip S.p.A.	SI	NO	NO	NO	NO	NO	NO
MEF	Enav S.p.A.							
MEF	Enel S.p.A.							
MEF	Eni S.p.A.							
MEF	Equitalia giustizia S.p.A.	SI	NO	NO	NO	NO	NO	NO
MEF	Eur S.p.A.	Società inserita in Allegato A TUSP	NO	NO	NO	NO	NO	NO
MEF	Roma convention Group S.p.A.	Società inserita in Allegato A TUSP	NO	NO	NO	NO	NO	NO
MEF	Eur Tel S.r.l.	Società inserita in Allegato A TUSP	NO	NO	NO	NO	NO	NO
MEF	Aquadrome S.r.l.	Società inserita in Allegato A TUSP	SI	SI	SI	NO	NO	NO
MEF	Ferrovie dello stato italiane S.p.A.							
MEF	Gestione dei servizi energetici S.p.A. - GSE S.p.A.	Società inserita in Allegato A TUSP	NO	NO	NO	NO	NO	NO
MEF	Acquirente Unico S.p.A. - AU S.p.A.	Società inserita in Allegato A TUSP	NO	NO	NO	NO	NO	NO

REVISIONE PERIODICA DELLE PARTECIPAZIONI

Ministero socio	Denominazione società	Attività consentite da art. 4 TUSP ed inerenza oggetto sociale a missione istituzionale (art. 20, co. 2, lett. a) SI/NO	Risultato d' esercizio negativo per quattro dei cinque esercizi 2014-2018 (art. 20, co. 2, lett. e) SI/NO	Fatturato medio inferiore a € 500.000 nel triennio 2016-2018 (art. 20, co. 2, lett. d; art. 26, co. 12-quinquies) SI/NO	Assenza di dipendenti e/o numero di amministratori superiore a dipendenti (art. 20, comma 2, lett. b) SI/NO	Svolgimento di attività analoghe a quelle svolte da altre società (art. 20 co. 2 lett. C)	Necessità contenimento dei costi funzionamento (art. 20 c. 2 lett. f)	Necessità di aggregazione di società (art. 20 c. 2 lett. g)
MEF	Gestore dei mercati energetici S.p.A. GME S.p.A.	Società inserita in Allegato A TUSP	NO	NO	NO	NO	NO	NO
MEF	Ricerca sul sistema energetico S.p.A. RSE S.p.A.	Società inserita in Allegato A TUSP	NO	NO	NO	NO	NO	NO
MEF	INVIMIT SGR- Investimenti immobiliari italiani S.p.A.	Società inserita in Allegato A TUSP	NO	NO	NO	NO	NO	NO
MEF	Invitalia S.p.A.							
MEF	Istituto luce - Cinecittà S.r.l.	SI	NO	NO	NO	NO	NO	NO
MEF	Istituto poligrafico e zecca dello stato S.p.A. IPZS S.p.A.	Società inserita in Allegato A TUSP	Schede analitiche non ancora pervenute					
MEF	Valoricarta S.p.A.	Società inserita in Allegato A TUSP	Schede analitiche non ancora pervenute					
MEF	Innovazione e progetti S.C.p.A. in liquidazione	Società inserita in Allegato A TUSP	Schede analitiche non ancora pervenute					
MEF	Enciclopedia italiana S.p.A.	Società inserita in Allegato A TUSP	Schede analitiche non ancora pervenute					
MEF	Meccano S.p.A.	Società inserita in Allegato A TUSP	Schede analitiche non ancora pervenute					
MEF	Rai S.p.A.							
MEF	Rete autostrade mediterranee - S.p.A. RAM S.p.A.	SI	NO	NO	NO	NO	NO	NO
MEF	Società generale d'informatica SOGEI S.p.A.	SI	NO	NO	NO	NO	NO	NO
MEF	Geoweb S.p.A.	SI	NO	NO	NO	NO	NO	NO
MEF	Sogesid S.p.A.	SI	NO	NO	NO	NO	NO	NO

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

Ministero socio	Denominazione società	Attività consentite da art. 4 TUSP ed inerenza oggetto sociale a missione istituzionale (art. 20, co. 2, lett. a) SI/NO	Risultato d' esercizio negativo per quattro dei cinque esercizi 2014-2018 (art. 20, co. 2, lett. e) SI/NO	Fatturato medio inferiore a € 500.000 nel triennio 2016-2018 (art. 20, co. 2, lett. d; art. 26, co. 12-quinquies) SI/NO	Assenza di dipendenti e/o numero di amministratori superiore a dipendenti (art. 20, comma 2, lett. b) SI/NO	Svolgimento di attività analoghe a quelle svolte da altre società (art. 20 co 2 lett. C)	Necessità contenimento dei costi funzionamento (art. 20 c. 2 lett. f)	Necessità di aggregazione di società (art. 20 c. 2 lett. g)
MEF	Sogin - società gestione impianti nucleari per azioni	Società inserita in Allegato A TUSP	NO	NO	NO	NO	NO	NO
MEF	Nucleco S.p.A.	Società inserita in Allegato A TUSP	NO	NO	NO	NO	NO	NO
MEF	Sport e salute S.p.A.	Società inserita in Allegato A TUSP	NO	NO	NO	NO	NO	NO
MEF	Coninet S.p.A.	SI	NO	NO	NO	NO	NO	NO
MEF	Parco sportivo foro italico Ssdarl	SI	NO	NO	NO	NO	NO	NO
MEF	Studiare e sviluppo S.r.l.	SI	NO	NO	NO	NO	NO	NO
MEF	MEFOP - Società per lo sviluppo del mercato dei fondi pensione	SI	NO	NO	NO	NO	SI	NO
MEF	SOSE - Soluzioni per il sistema economico S.p.A.	SI	NO	NO	NO	NO	NO	NO
MEF	AMCO S.p.A. (già SGA - Società per la gestione di attività S.p.A.)	Società interamente esclusa da TUSP (art. 26, c. 12-bis, TUSP)						
MEF	STM Holding nv	Società di diritto olandese	Schede analitiche non ancora pervenute					
MBAC	ALES S.p.A.	SI	NO	NO	NO	NO	NO	NO
MIPAAFT	Unirelab S.r.l.	SI	NO	NO	NO	NO	NO	NO
MIPAAFT	Agenzia di Pollenzo S.p.A.	SI	NO	NO	SI	NO	NO	NO
MIPAAFT	Buonitalia S.p.A. in liquidazione	SI	SI	NO	SI	NO	SI	NO
MISE	Cooperazione Finanza Impresa - CFI S.C.p.A.	SI	NO	NO	NO	NO	NO	NO

REVISIONE PERIODICA DELLE PARTECIPAZIONI

Ministero socio	Denominazione società	Attività consentite da art. 4 TU SP ed inerenza oggetto sociale a missione istituzionale (art. 20, co 2, lett. a) SI/NO	Risultato d' esercizio negativo per quattro dei cinque esercizi 2014-2018 (art.20, co 2, lett. e) SI/NO	Fatturato medio inferiore a € 500.000 nel triennio 2016-2018 (art. 20, co 2, lett. d; art. 26, co 12-quinquies) SI/NO	Assenza di dipendenti e/o numero di amministratori superiore a dipendenti (art. 20, comma 2, lett. b) SI/NO	Svolgimento di attività analoghe a quelle svolte da altre società (art. 20 co 2 lett. C)	Necessità contenimento dei costi funzionamento (art. 20 c. 2 lett. f)	Necessità di aggregazione di società (art. 20 c. 2 lett. g)
MISE	Società finanza cooperazione - Soficoop società cooperativa	SI	SI	SI	SI	NO	NO	NO
Difesa	Difesa servizi S.p.A.	SI	Schede analitiche non ancora pervenute					
MIT	Ferrovie appulo lucane S.r.l.	SI	Schede analitiche non ancora pervenute					
MIUR	Tecnoalimenti S.C.P.A.	NO	Schede analitiche non ancora pervenute					
MIUR	Next Technology scarl società nazionale di ricerca	NO	Schede analitiche non ancora pervenute					



180140106700