

SENATO DELLA REPUBBLICA

———— XVIII LEGISLATURA ————

Doc. XIV
n. 4

RELAZIONE

DELLA CORTE DEI CONTI
SUL RENDICONTO GENERALE DELLO STATO

(Per l'esercizio finanziario 2020)

—————
Comunicata alla Presidenza il 23 giugno 2021
—————

VOLUME I - TOMO I

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO 2020



CORTE DEI CONTI

SEZIONI RIUNITE IN SEDE DI CONTROLLO

RELAZIONE SUL RENDICONTO GENERALE DELLO STATO 2020

Comunicata alle Presidenze della Camera dei Deputati e del Senato della
Repubblica italiana il 23 giugno 2021 (documento XIV, n. 4)

VOLUME I

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO 2020

Tomo I



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

RELAZIONE SUL RENDICONTO GENERALE DELLO STATO 2020

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 2020
- **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

Tomo II

Premessa

L'ORDINAMENTO CONTABILE

L'ORGANIZZAZIONE E IL PERSONALE

I CONTRATTI PUBBLICI DI LAVORO, SERVIZI E FORNITURE

L'ATTIVITÀ DI CONTROLLO DELLA CORTE DEI CONTI

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

- ***Volume II - LA GESTIONE DEL BILANCIO DELLO STATO 2020 PER AMMINISTRAZIONE***

Tomo I

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

Tomo II

- 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 e forestali
- Ministero per i beni e le attività culturali e per il turismo
- 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	11
<i>Le entrate dello Stato</i>	11
Considerazioni generali di sintesi	12
La gestione delle entrate dello Stato nel 2020	27
L'attività di accertamento e di controllo tributario	51
Analisi specifiche e principali criticità emerse	153
<i>Le spese dello Stato</i>	205
Considerazioni di sintesi	205
Le spese dello Stato nel 2020	214
Gli obiettivi economico finanziari della gestione: i risultati	284
<i>La gestione del patrimonio</i>	341
Premessa	342
Conto generale del patrimonio dello Stato	343
Attività e passività finanziarie	346
Analisi delle attività non finanziarie prodotte e non prodotte	403
<i>L'Agenda 2030 e il Rendiconto dello Stato</i>	441
L'Agenda 2030 nel contesto internazionale	441
L'Agenda 2030 e il Rendiconto 2020	447
La spesa dello Stato secondo l'Agenda 2030	449
<i>L'Ecorendiconto</i>	463
Premessa	463
Campo di osservazione, definizioni e classificazioni	463
La spesa primaria per l'ambiente	465

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 ed esprime valutazioni d'insieme sulle politiche in materia di entrata e di spesa. Proceede 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 2020 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), alla luce, altresì, 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, ma con una attenzione particolare agli interventi normativi adottati in corso di gestione per fronteggiare la grave crisi sanitaria e le sue conseguenze socioeconomiche. Le misure eccezionali hanno determinato un evidente impatto sulle dimensioni della spesa e sulla relativa allocazione in bilancio, incidendo in misura sostanziale sulle missioni e sui programmi, nonché sull'assetto dei principali obiettivi dell'azione di governo.

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 2020 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'analisi sul

contributo che, nell'esercizio, lo Stato ha dato ai conti pubblici. Un risultato importante per valutare la coerenza con gli obiettivi economici complessivi.

Il primo volume prosegue con l'analisi delle risultanze del Rendiconto dello Stato per il 2020 (Conto del bilancio e Conto del patrimonio), in relazione alla gestione di bilancio con riguardo ai diversi momenti contabili.

Vengono esaminati gli andamenti generali dell'Entrata, con una particolare attenzione all'assetto del prelievo, alle principali criticità riscontrate e all'attività di controllo tributario svolta nel 2020, fortemente caratterizzata dagli effetti prodotti dall'emergenza sanitaria e dai conseguenti interventi normativi di carattere straordinario.

Anche nel valutare gli andamenti relativi alla Spesa, distinta per voci di classificazione economica e per articolazioni funzionali ("missioni" e "programmi"), è stata tenuta in considerazione l'assoluta eccezionalità di una gestione di bilancio esposta agli effetti dell'improvvisa crisi sanitaria e, pertanto, via via adattata alle crescenti esigenze finanziarie che ne discendevano. Grazie ad una ricostruzione puntuale dei provvedimenti disposti con la legislazione emergenziale, l'analisi svolta ha guardato agli andamenti e ai risultati conseguiti non solo a livello complessivo, ma anche distinguendo la parte della spesa più legata alle misure emergenziali (come somma dei "capitoli interessati dalle misure Covid", siano essi costituiti ad hoc o preesistenti) e quella che invece non ne è stata interessata.

Ciò ha permesso nel confronto tra le previsioni definitive del 2019 e del 2020, come pure nell'esame degli andamenti gestionali, di tener conto dell'impatto delle misure emergenziali sulle dimensioni della spesa statale.

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

Considerato il crescente rilievo dei temi legati alla sostenibilità ambientale in gran parte dei settori economici e sociali in cui si articola l'azione pubblica, anche quest'anno la Relazione offre un quadro di riferimento per una rilettura delle spese delle amministrazioni centrali dello Stato alla luce degli obiettivi e target fissati dalle Nazioni Unite nell'Agenda 2030, nonché della spesa primaria ambientale rappresentata nell'Ecorendiconto.

Una particolare attenzione è stata posta alle movimentazioni intervenute nel Conto del patrimonio, sia nell'attivo che nel passivo; sulle stesse sono state svolte analisi inerenti ai fenomeni di maggiore rilievo.

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, oltre ad esaminare gli aspetti ordinamentali e di spesa attinenti all'esercizio finanziario 2020, è stato illustrato l'attuale assetto organizzativo delle diverse amministrazioni. Una particolare attenzione viene riservata alle tematiche legate allo smart working

emergenziale, alla semplificazione amministrativa, alla digitalizzazione dell'attività della PA e al processo di razionalizzazione delle società a partecipazione pubblica, con prime valutazioni sui provvedimenti di revisione periodica adottati dai ministeri nel 2020.

Nel capitolo concernente “I contratti pubblici di lavori, servizi e forniture” si fornisce una panoramica sulle criticità osservate nella normativa di riferimento, caratterizzata da un eccessivo grado di stratificazione (che già prima dell'emergenza pandemica aveva indotto il legislatore ad introdurre una serie di correttivi).

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.

Chiude il primo volume della Relazione annuale sul Rendiconto generale dello Stato, come da specifica previsione normativa, l'apposita sezione dedicata all'analisi finanziaria e gestionale dei Fondi di rotazione e delle gestioni fuori bilancio a sostegno delle politiche pubbliche. 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. Anche nella Relazione per il 2020 la modalità di esposizione delle valutazioni è volta a valorizzare gli elementi essenziali relativi alla realizzazione delle misure previste e al coerente impiego delle risorse, tenendo conto delle modalità di attuazione delle scelte definite negli atti di indirizzo politico, nella manovra finanziaria, in leggi di settore e, soprattutto, nei provvedimenti emergenziali che hanno fortemente inciso sugli andamenti di bilancio.

Per ogni Amministrazione, ad una prima rappresentazione complessiva delle risorse finanziarie assegnate ai diversi programmi di spesa e alla loro evoluzione nel corso dell'esercizio, anche in considerazione delle risorse aggiuntive legate alle misure di contrasto alla pandemia, 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 singole relazioni sui Ministeri si concludono con uno sguardo sulle risorse stanziare per il 2021 per una lettura comparata delle decisioni di bilancio riferite ai due esercizi, tenendo altresì conto che già nei primi mesi del 2021 sono stati adottati provvedimenti legislativi - connessi al perdurare delle condizioni negative determinate dalla pandemia - idonei a determinare rilevanti effetti sul fronte della spesa dello Stato.

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. Il giudizio di parificazione del Rendiconto dello Stato è specificamente diretto a verificare e validare la gestione del bilancio statale, alla luce delle risultanze di consuntivo e avendo a riferimento, per alcuni indicatori finanziari strategici (il saldo netto da finanziare, l'indebitamento netto, l'avanzo primario e il ricorso al mercato), i valori fissati in sede di programmazione di bilancio.

TAVOLA 1

IL CONTO DELLA AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE 2020

SPESE	<i>(In milioni)</i>		
	2018	2019	2020
Redditi da lavoro dipendente	172.633	172.912	173.356
Consumi intermedi	146.823	146.995	150.800
Prestazioni sociali in denaro	348.474	361.203	399.412
Pensioni	268.533	274.851	281.674
Altre prestazioni sociali	79.941	86.352	117.738
Altre spese correnti	66.019	67.530	75.068
Totale spese correnti netto interessi	733.949	748.640	798.636
Interessi passivi	64.595	60.351	57.309
Totale spese correnti	798.544	808.991	855.945
<i>di cui Spesa sanitaria</i>	<i>114.318</i>	<i>115.710</i>	<i>123.474</i>
Investimenti fissi lordi	37.830	41.422	44.194
Contributi agli investimenti	13.477	14.288	17.583
Altre spese in c/capitale	7.301	6.302	28.497
Totale spese in conto capitale	58.608	62.012	90.274
Totale spese primarie	792.557	810.652	888.910
Totale spese finali	857.152	871.003	946.219
ENTRATE			
Tributarie	504.617	517.110	482.412
Imposte dirette	248.638	258.088	252.565
Imposte indirette	254.406	257.771	228.890
Imposte in c/capitale	1.573	1.251	957
Contributi sociali	234.452	242.230	228.643
Contributi sociali effettivi	230.414	238.054	224.262
Contributi sociali figurativi	4.038	4.176	4.381
Altre entrate correnti	76.724	80.692	75.243
Totale entrate correnti (*)	814.220	838.781	785.341
Entrate in conto capitale non tributarie	2.731	3.070	3.061
Totale finali (*) entrate	818.524	843.102	789.359
Pressione fiscale (% del Pil)	41,7	42,4	43,1
Saldo primario	25.967	32.450	-99.551
Saldo di parte corrente	15.676	29.790	-70.604
Indebitamento netto	-38.628	-27.901	-156.860
<i>Pil nominale</i>	<i>1.771.566</i>	<i>1.790.942</i>	<i>1.651.595</i>

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Istat – consuntivo Aprile 2021

Le risultanze del Rendiconto dello Stato costituiscono la base informativa principale per la costruzione del più generale quadro di finanza pubblica (nel quale confluiscono anche i bilanci delle altre amministrazioni pubbliche, centrali e territoriali) che viene elaborato presso i diversi paesi europei secondo regole e metodologie concordate e standardizzate (il Sistema Europeo dei

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

conti), consentendo, in tal modo, di confrontare e di verificare il rispetto degli impegni assunti in materia di bilanci pubblici. Tale quadro generale – il Conto delle Amministrazioni pubbliche – mette in evidenza che nel 2020 l'indebitamento netto è aumentato di 7,9 punti percentuali del Pil rispetto al 2019, collocandosi al 9,5 per cento, mentre il saldo primario passa da un avanzo dell'1,8 per cento nel 2019 ad un disavanzo del 6 per cento del Pil¹.

Il rapporto fra il debito pubblico e il prodotto è aumentato nel 2020 al 155,8 per cento (era del 134,6 a fine 2019), un incremento di 21,2 punti percentuali al di sotto, tuttavia, di quanto atteso dal Governo nella legge di bilancio per il 2021 (158 per cento).

2. Con riguardo ai principali indicatori del Rendiconto, il saldo netto da finanziare è pari alla differenza tra le entrate finali e le spese finali iscritte nel bilancio dello Stato, cioè tra il totale delle entrate e delle spese al netto delle operazioni di accensione e rimborso prestiti.

Ai fini, poi, 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.

L'avanzo primario, che è rappresentato dalla differenza tra entrate finali e spese finali, ma al netto delle spese per interessi, è un indicatore particolarmente rilevante nella valutazione delle prospettive di contenimento dei livelli del debito pubblico.

Il ricorso al mercato rappresenta, infine, la differenza tra le entrate finali e il totale delle spese, in tal modo indicando l'ammontare massimo in cui occorre fare ricorso al debito per far fronte a spese non coperte dalle entrate finali.

Con riguardo al momento delle previsioni, la legge di bilancio quantifica, per tali indicatori (ad eccezione dell'avanzo primario, essendo previsto dalla legge di contabilità il risparmio pubblico), i *target* che si intende conseguire nell'anno di riferimento e che, in ogni caso, con riguardo a due di essi – il saldo netto da finanziare e il ricorso al mercato - devono non superare i *livelli massimi* che la legge di contabilità n.196/2009 ha introdotto come parametri di riferimento della legge di bilancio.

TAVOLA 2

LIMITI RISULTATI DIFFERENZIALI

Descrizione risultato differenziale	in milioni					
	LB	DL 18	DL 34	Pass	DL 104	DL 137
	COMPETENZA					
Livello massimo del saldo netto da finanziare, tenuto conto degli effetti derivanti dalla presente legge	-79.500	-104.500	-259.830	-302.658	-336.000	-341.000
Livello massimo del ricorso al mercato finanziario, tenuto conto degli effetti derivanti dalla presente legge(**)	314.340	339.340	494.670	-563.749	594.840	599.840
	CASSA					
Livello massimo del saldo netto da finanziare, tenuto conto degli effetti derivanti dalla presente legge	-129.000	-154.000	-309.330	-350.830	-384.000	-389.000
Livello massimo del ricorso al mercato finanziario, tenuto conto degli effetti derivanti dalla presente legge(**)	363.840	388.840	544.170	-611.921	642.840	647.840

(**) al netto delle operazioni effettuate al fine di rimborsare prima della scadenza o di ristrutturare passività preesistenti con ammortamento a carico dello Stato.

Fonte: Legge 160/2019, d.l. 18/2020, d.l. 34/2020, d.l. 104/2020, d.l. 137/2020 e LEGGE di assestamento per il 2020

Nel valutare gli andamenti relativi al 2020, va tuttavia considerata l'assoluta eccezionalità di una gestione di bilancio esposta agli effetti dell'improvvisa crisi sanitaria e, pertanto, via via adattata alle crescenti esigenze finanziarie che ne discendevano.

¹ Cfr. su questo punto Corte dei conti, "Rapporto 2021 sul coordinamento della finanza pubblica", Roma 2021, p.36.

IL RENDICONTO DELLO STATO NEL QUADRO DI FINANZA PUBBLICA

Confrontare le risultanze di consuntivo con i valori previsionali e programmatici è, dunque, per il 2020 un'operazione meno puntuale ed immediata che negli anni precedenti, poiché sia i livelli massimi del saldo netto e del ricorso al mercato che i *target* previsionali hanno subito, in corso d'anno, continui aggiornamenti, a seguito dei provvedimenti di sostegno assunti dopo l'approvazione della legge di bilancio (d.l. n. 18/2020, d.l. n. 34/2020, d.l. n. 104/2020, d.l. n. 137/2020).

Come emerge dalla tavola 2, infatti, il livello massimo del saldo netto da finanziare, che al momento della legge di bilancio era fissato a 79,5 miliardi in termini di competenza e a 129 miliardi nella cassa, è stato via via aggiornato, fino al valore finale di 341 e 389 miliardi, rispettivamente per la competenza e per la cassa.

Quanto al ricorso al mercato, i valori iniziali di 314 miliardi (competenza) e 363,8 miliardi (cassa) sono stati alla fine definiti in 599,8 e 647,8 miliardi, rispettivamente.

La tavola 3 pone a confronto gli indicatori principali, così come fissati originariamente nella legge di bilancio, con i valori risultanti nel Rendiconto. Naturalmente, in tal modo si evidenzia, in tutta la sua ampiezza, lo scostamento che le impreviste vicende sanitarie hanno determinato: il maggiore disavanzo, misurato in poco meno di 200 miliardi per il saldo netto da finanziare e in circa 100 miliardi per l'indebitamento netto nella gestione di competenza.

Nella cassa la differenza è di circa 100 miliardi per il saldo netto, mentre scende a poco più di 60 miliardi per l'indebitamento netto.

L'avanzo primario, già negativo nelle previsioni di base, peggiora di oltre 200 miliardi nella competenza e di più di 100 nella cassa. Differenze che non si discostano troppo da quelle riscontrabili per il ricorso al mercato.

TAVOLA 3

I PRINCIPALI INDICATORI FINANZIARI NEL 2020

(in milioni)

Indicatore finanziario	Previsioni LB 2020		Risultati 2020	
	CP	CS	CP	CS
saldo netto da finanziare	-78.595	-127.757	-270.867	-225.712
Indebitamento netto	-76.702	-125.819	-177.386	-188.859
avanzo primario	-1.863	-51.025	-204.223	-159.085
ricorso al mercato	-313.435	-362.597	-506.878	-461.762

Fonte: legge di bilancio 2020-2022 e Rendiconto dello Stato 2020

3. Come è stato più volte ricordato nelle precedenti Relazioni, il SEC impone una rappresentazione del quadro di finanza pubblica in termini di contabilità nazionale e non di contabilità finanziaria; la prima essendo fondata sui criteri di registrazione della competenza economica, mentre la seconda sulla registrazione per competenza giuridica e per cassa (accertamenti, incassi, impegni e pagamenti).

Le operazioni necessarie per tradurre la contabilità finanziaria in competenza economica sono tanto complesse quanto indispensabili, poiché una specifica norma (in Italia la legge n. 196/2009, art. 21) ha disposto che tale raccordo sia effettuato già in sede di presentazione del bilancio di previsione dello Stato, in modo di offrire al Parlamento informazioni adeguate sulla "coerenza del valore programmatico del saldo netto da finanziare con gli obiettivi programmatici di finanza pubblica".

In particolare, a partire dal 2012, un analitico quadro di raccordo tra il bilancio dello Stato e il Conto dello Stato nella versione SEC è presentato nella Nota tecnico-illustrativa alla legge di bilancio. Nella fase, invece, dei consuntivi la Corte dei conti, d'intesa con la Ragioneria Generale dello Stato e con l'Istat, anticipa nella presente relazione, ormai da molti anni, i prospetti di raccordo tra il Rendiconto oggetto di parificazione e il Conto SEC dello Stato.

Per le principali categorie economiche delle entrate e delle spese – e per i saldi – tali prospetti evidenziano i passaggi attraverso i quali le risultanze finanziarie del rendiconto vengono tradotte in voci di contabilità nazionale, attraverso l'adozione sia di differenti criteri di mera

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

classificazione che di più sostanziali correzioni finalizzate ad approssimare, *ex post*, la registrazione per competenza economica.

La tavola 4 pone a confronto i principali aggregati relativi alle entrate e alle spese secondo le due diverse definizioni, mentre nelle tavole 5 e 6 “Il raccordo tra Rendiconto e Conto dello Stato” sono illustrati in dettaglio gli elementi più significativi di tale passaggio.

TAVOLA 4
RENDICONTO E CONTO DELLO STATO NEL 2020

(in milioni)

voci	Rendiconto finanziario dello Stato		Conto dello Stato (***)
	competenza	cassa	
Entrate finali (*)	569.208	518.823	454.072
Entrate correnti	565.447	515.074	452.256
<i>di cui tributarie</i>	480.774	454.197	412.258
Entrate in conto capitale	493	492	1.816
Spese finali (**)	743.326	704.425	605.214
Spesa corrente	670.870	646.529	545.273
Interessi passivi	66.644	66.627	56.543
Spesa corrente primaria	604.226	579.902	488.730
Spesa in conto capitale	169.204	98.006	59.941
Spesa finale primaria	773.430	677.908	548.671
<i>Indebitamento netto</i>	<i>-177.386</i>	<i>-188.859</i>	<i>-151.142</i>

(*) 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

A seguito dei diversi criteri di costruzione dei conti, le differenze nei valori assoluti di entrate e spese sono di dimensioni rilevanti, mentre meno accentuato è lo scostamento a livello dell'indebitamento netto. In particolare, nella definizione di contabilità nazionale, l'indebitamento netto dello Stato risulta nel 2020 inferiore all'analogo saldo finanziario per circa 26 miliardi in termini di competenza e per circa 37 miliardi in termini di cassa. Nel conto SEC le entrate finali sono invece inferiori, rispettivamente per la competenza e per la cassa, di circa 115 miliardi e di oltre 60 miliardi rispetto a quelle del rendiconto. Le spese finali, infine, sono inferiori per più di 135 miliardi e quasi 100 miliardi, sempre con riferimento alla competenza e alla cassa del rendiconto.

Queste divergenze tra i due sistemi di registrazione dei consuntivi confermano l'importanza della già richiamata operazione di traduzione delle risultanze finanziarie del Rendiconto nelle grandezze proprie della contabilità nazionale.

Il raccordo, che riguarda tutte le principali voci di entrata e di spesa, è esposto nelle tavole 5 e 6 elaborate dall'Istat e dalla Ragioneria Generale dello Stato 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). Si tratta di una riclassificazione che lascia immutato il livello dei saldi;
- 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 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;

IL RENDICONTO DELLO STATO NEL QUADRO DI FINANZA PUBBLICA

- 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).

TAVOLA 5

TRANSCODIFICA DELLE CATEGORIE ECONOMICHE DI BILANCIO NELLE CLASSIFICAZIONI SEC 2010
ANNO 2020

Categorìa economica del Bilancio dello Stato		Rendiconto- (Competenza)	Rendiconto - (Cassa)	Classificazione SEC2010 del Bilancio dello Stato	Competenza	Cassa	
ENTRATE				TITOLO I : TRIBUTARIE			
TITOLO I : TRIBUTARIE				TITOLO I : TRIBUTARIE			
CAT I	Imposte sul patrimonio e sul reddito	266.197	256.500	D5	Imposte dirette	232.939	223.537
CAT. II +III+IV+V	Imposte indirette totale	214.577	197.697	D2	Imposte indirette	196.890	180.672
TITOLO II : EXTRATRIBUTARIE				TITOLO II : EXTRATRIBUTARIE			
CAT VI	Proventi speciali	709	704	F1	Vendita beni e servizi	5.321	3.642
CAT VII	Proventi di servizi pubblici minori	34.074	27.161				
CAT VIII	Proventi dei beni dello Stato	345	329	D4	Redditi da capitale	15.484	13.832
CAT IX	Prodotti netti di aziende autonome ed utili di gestione	3.266	3.266				
CAT X	Interessi su anticipazioni e crediti vari del Tesoro	3.999	2.363				
CAT XI	Recuperi rimborsi e contributi	39.663	24.510	D73	Trasferimenti correnti da AA.PP.	17.010	17.004
				D75	Trasferimenti correnti diversi	28.878	7.483
CAT XII	Partite che si compensano nella spesa	2.616	2.543		Poste correttive	0	0
Totale entrate correnti		565.447	515.074	Totale entrate correnti riclassificate Sec 2010		496.521	446.168
TITOLO III : ALIENAZIONE ED AMM. BENI PATRIMONIALI E RISCOSSIONE DI CREDITI				TITOLO III : ALIENAZIONE ED AMM. BENI PATRIMONIALI E RISCOSSIONE DI CREDITI			
CAT XIII	Vendita di beni ed affrancazione di canoni	49	48	D92+D99	Altri trasferimenti in conto capitale	5.424	5.424
CAT XIV	Ammortamento di beni patrimoniali	444	444	P51c	Ammortamento	444	444
			D91	Imposte in conto capitale	882	834	
Totale entrate in conto capitale		493	492	Totale entrate in conto capitale riclassificate Sec 2010		6.750	6.702
TOTALE ENTRATE netto rimborsi di anticipazioni e crediti e accensione prestiti		565.940	515.567	TOTALE ENTRATE riclassificate Sec 2010 netto rimborsi di anticipazioni e crediti e accensione prestiti		503.271	452.870
CAT XV	Rimborsi anticipazioni e crediti vari del Tesoro	3.268	3.256		Rimborsi anticipazioni e crediti vari del Tesoro	3.268	3.256
CAT XX	ACCENSIONE PRESTITI	374.284	374.284		ACCENSIONE PRESTITI	374.284	374.284
TOTALE ENTRATE		943.492	893.107	TOTALE ENTRATE riclassificate Sec 2010		880.824	830.411
USCITE				TITOLO I : SPESE CORRENTI			
TITOLO I : SPESE CORRENTI				TITOLO I : SPESE CORRENTI			
CAT 1	Redditi da lavoro dipendente	97.236	95.521	D1	Redditi da lavoro dipendente	97.870	96.155
CAT 2	Consumi intermedi	13.715	13.527	P2	Consumi intermedi	16.771	14.381
CAT 3	Imposte pagate sulla produzione	5.282	5.285	D2	Imposte Indirette	5.282	5.285
CAT 4	Trasferimenti correnti a AA.PP.	338.527	325.950	D73	Trasferimenti correnti a AA.PP.	349.997	337.702
CAT 5	Trasferimenti correnti a famiglie ed istituzioni sociali private	22.596	21.057				
5.1	Prestazioni sociali in denaro	14.520	13.318	D62	Prestazioni sociali	18.173	16.884
5.2	Trasferimenti sociali in natura	2.799	2.586	D632	Acquisti di beni e servizi da produttori market assiml. prestazioni sociali in natura	2.719	2.687
5.3	Altri trasferimenti correnti a famiglie	5.277	5.152	D75	Trasferimenti diversi a famiglie, imprese e ISP	2.920	2.496
CAT 6	Trasferimenti correnti ad imprese	28.129	21.906	D3	Contributi alla produzione	6.573	5.341
CAT 7	Trasferimenti correnti ad estero	1.607	1.622	D74	Aiuti internazionali	1.708	1.749
CAT 8	Risorse proprie Unione Europea	18.295	18.295	D76	Trasferimenti correnti a UE per risorse proprie	16.324	16.324
CAT 9	Interessi passivi e redditi da capitale	66.644	66.627	D41	Interessi	66.644	66.627
CAT 10	Poste correttive e compensative	74.921	74.949		Poste correttive e compensative	0	0
CAT 11	Ammortamenti	444	444	P51c	Ammortamento	444	444
CAT 12	Altre uscite correnti	3.473	1.346	D75	Altre uscite correnti	26	29
Totale uscite correnti		670.870	646.529	Totale uscite correnti riclassificate Sec 2010		585.452	566.104
TITOLO II SPESE IN CONTO CAPITALE				TITOLO II SPESE IN CONTO CAPITALE			
CAT 21	Investimenti fissi lordi e acquisti di terreni	7.668	6.323	P51g	Investimenti fissi lordi	11.078	9.309
CAT 22	Contributi agli investimenti a AA. PP.	26.083	16.398	D92	Contributi agli investimenti a AA. PP.	38.539	29.833
CAT 23, 24 e 25	Contributi agli investimenti ad imprese, famiglie ed estero	28.824	26.850	D92	Contributi a imprese, famiglie ed estero	15.352	11.831
CAT 26	Altri trasferimenti in conto capitale	9.880	8.325	D99	Altri trasferimenti in conto capitale	29.766	24.182
Totale uscite in conto capitale netto acquisizione attività finanziarie		72.456	57.896	Totale uscite in conto capitale riclassificate Sec 2010 netto acquisizione attività finanziarie		94.735	75.155
TOTALE USCITE netto rimborso passività e partite finanziarie		743.325	704.425	TOTALE USCITE riclassificate Sec 2010 netto rimborso passività e partite finanziarie		680.187	641.259
Indebitamento netto		-177.386	-188.859	Indebitamento netto		-176.916	-188.389
CAT 31	Acquisizione attività finanziarie	96.749	40.110		Acquisizione attività finanziarie	97.219	40.580
Saldo netto da finanziarie		-270.866	-225.712	Saldo netto da finanziarie		-270.866	-225.712
CAT 61	Rimborso passività finanziarie	236.011	236.050		Rimborso passività finanziarie	236.011	236.050
TOTALE USCITE		1.076.086	980.585	TOTALE USCITE riclassificate Sec 2010		1.013.417	917.888
Saldo complessivo di bilancio		-132.593	-87.478	Saldo complessivo di bilancio		-132.593	-87.478

Fonte: elaborazioni RGS su dati del Rendiconto dello Stato 2020

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

TAVOLA 6

RACCORDO TRA RENDICONTO DELLO STATO E COMPARTO STATO DI CONTABILITÀ NAZIONALE
ANNO 2020

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	429.829	404.208	-	8.050	412.258
D5 Imposte dirette	232.939	223.537	-	6.381	229.918
D2 Imposte indirette	196.890	180.672	-	1.668	182.340
D612 Contributi sociali figurativi	0	0	-	2.255	2.255
D73 Trasferimenti correnti da AA.PP.	17.010	17.004	-	-7.197	9.807
Trasferimenti da altri soggetti	28.878	7.483	-	1.577	9.060
D75 Trasferimenti correnti diversi	28.878	7.483	-	1.577	9.060
Altre entrate correnti	20.804	17.473	-	1.403	18.876
D74 Aiuti internazionali	0	0	-	359	359
D4 Redditi da capitale	15.484	13.832	-	216	14.048
P1 Vendita beni e servizi	5.321	3.642	-	827	4.469
Totale entrate correnti riclassificate Sec 2010	496.521	446.168	-	6.088	452.256
D91 Imposte in conto capitale	882	834	-	54	888
D92+D99 Trasferimenti in conto capitale	5.424	5.424	-	-4.496	928
Totale entrate in conto capitale riclassificate Sec 2010	6.306	6.258	-	-4.442	1.816
TOTALE ENTRATE riclassificate Sec 2010	502.827	452.426	-	1.646	454.072
USCITE					
D1 Redditi da lavoro dipendente	97.870	96.155	2.667	-2.382	96.440
Consumi intermedi totale	19.491	17.068	2.004	-101	18.972
P2 Consumi intermedi	16.771	14.381	2.004	153	16.538
D632 Acquisti di beni e servizi da produttori market assimil. prestazioni sociali in natura	2.719	2.687	-	-253	2.434
D73 Trasferimenti correnti a AA.PP.	349.997	337.702	-7.473	-10.860	319.369
Trasferimenti correnti a altri soggetti	45.698	42.793	511	4.730	48.034
D62 Prestazioni sociali	18.173	16.884	327	1.260	18.471
D75 Trasferimenti diversi a famiglie, imprese e ISP	2.920	2.496	0	1.283	3.779
D3 Contributi alla produzione	6.573	5.341	184	1.757	7.283
D74 Aiuti internazionali	1.708	1.749	-	121	1.870
D76 Trasferimenti correnti a UE per risorse proprie	16.324	16.324	-	307	16.631
D41 Interessi	66.644	66.627	-	-10.081	56.546
Altre uscite correnti	5.308	5.314	169	430	5.912
D2 Imposte Indirette	5.282	5.285	169	428	5.882
D71 Premi di assicurazione	26	29	0	1	30
Totale uscite correnti riclassificate Sec 2010	585.008	565.660	-2.122	-18.265	545.273
P51 Investimenti fissi lordi	11.078	9.309	573	-907	8.974
D92 Contributi agli investimenti a AA.PP.	38.539	29.833	1.529	-16.242	13.591
D92 Trasferimenti ad altri soggetti	15.352	11.831	20	-966	10.885
D99 Altri trasferimenti in conto capitale	29.766	24.182	0	2.309	26.491
Totale uscite in conto capitale riclassificate Sec 2010	94.735	75.155	2.122	-15.806	59.941
TOTALE USCITE riclassificate Sec 2010	679.743	640.815	0	-34.072	605.214
INDEBITAMENTO NETTO	-176.915	-188.389	0	35.718	-151.142

Fonte: elaborazioni RGS su dati del Rendiconto dello Stato 2020 e Conto dello Stato per il 2020

4. Sulla base del raccordo appena illustrato l'Istat costruisce non solo il Conto economico dello Stato ma, 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 RENDICONTO DELLO STATO NEL QUADRO DI FINANZA PUBBLICA

Il Conto dello Stato per il 2020 (tavola 7) costituisce una versione provvisoria ed una anticipazione dei conti per sottosectori istituzionali che l'Istat rende noti, normalmente, dopo l'estate.

TAVOLA 7

IL CONTO DELLO STATO 2019-2020

Voci	in milioni		variazioni %	% Pil	
	2019	2020		2019	2020
ENTRATE					
Imposte dirette	234.804	229.918	-2,1	13,1	13,9
Imposte indirette	205.243	182.340	-11,2	11,5	11,0
Trasferimenti da amministrazioni pubbliche	10.802	9.807	-9,2	0,6	0,6
Altre entrate correnti	30.821	30.191	-2,0	1,7	1,8
Totale entrate correnti	481.670	452.256	-6,1	26,9	27,4
Imposte in conto capitale	1.161	888	-23,5	0,1	0,1
Altre entrate in conto capitale	1.171	928	-20,8	0,1	0,1
Totale entrate in conto capitale	2.332	1.816	-22,1	0,1	0,1
TOTALE ENTRATE	484.002	454.072	-6,2	27,0	27,5
USCITE					
Redditi da lavoro dipendente	96.086	96.440	0,4	5,4	5,8
Consumi intermedi totali	20.048	18.972	-5,4	1,1	1,1
Trasferimenti correnti ad enti pubblici	262.060	319.369	21,9	14,6	19,3
Trasferimenti correnti diversi	2.895	3.779	30,5	0,2	0,2
Risorse proprie dell'UE	14.990	16.631	10,9	0,8	1,0
Prestazioni sociali in denaro	14.759	18.471	25,2	0,8	1,1
Altre spese correnti	11.787	15.068	27,8	0,7	0,9
Totale spese correnti al netto degli interessi	422.625	488.730	15,6	23,6	29,6
Interessi	59.448	56.543	-4,9	3,3	3,4
Totale uscite correnti	482.073	545.273	13,1	26,9	33,0
Investimenti fissi lordi	7.997	8.956	12,0	0,4	0,5
Contributi agli investimenti a AAPP	9.826	13.591	38,3	0,5	0,8
Trasferimenti ad altri soggetti	9.896	10.885	10,0	0,6	0,7
Altri trasferimenti in conto capitale	5.326	26.491	397,4	0,3	1,6
Acquisizioni nette di attività non finanziarie non prodotte	25	18	-28,0	0,0	0,0
Totale uscite in conto capitale	33.070	59.941	81,3	1,8	3,6
TOTALE USCITE	515.143	605.214	17,5	28,8	36,6
INDEBITAMENTO NETTO	-31.141,0	-151.142,0	385,3	-1,7	-9,2
<i>Avanzo primario</i>	28.307	-94.599	-434,2	1,6	-5,7
<i>Pil</i>	<i>1.790.945</i>	<i>1.651.595</i>	-7,8		

Fonte: Istat, Conto dello Stato per il 2020

Osservando i risultati del 2020, nel confronto con il 2019, si evidenzia con immediatezza l'effetto dirompente che la pandemia ha avuto nel rovesciare le tendenze che fino al 2019 caratterizzavano il percorso di graduale riequilibrio del bilancio. Pochi dati sono, al riguardo, più che sufficienti.

In primo luogo, i saldi: l'indebitamento netto, che nel 2019 era stato ricondotto al di sotto del 2 per cento in percentuale del Pil (1,7 per cento) ed era di circa 31 miliardi, supera nel 2020 i 151 miliardi e il 9 per cento del Pil. Il saldo primario passa da un avanzo di circa 28 miliardi a un disavanzo di quasi 95 miliardi.

Tali risultati si riconnettono all'inevitabile flessione delle entrate, che pure resta al di sotto del tasso di caduta del Pil nominale (- 6,2 per cento contro - 7,8 per cento) e a un andamento della

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

spesa che, pur molto contenuta nei consumi pubblici (retribuzioni lorde e consumi intermedi), ha dovuto fronteggiare le cospicue esigenze di sostegno finanziario degli operatori economici e, più in generale, dei cittadini, fortemente colpiti dalla crisi.

Il calo delle entrate correnti è da riferire soprattutto alle entrate tributarie e, in particolare, alle imposte indirette (- 11,2 per cento), a causa di una flessione rilevante dell'Iva, delle accise sugli olii minerali, dell'Irap e delle imposte su lotto e lotterie. Meno pronunciata è la riduzione delle imposte dirette (- 2,1 per cento) concentrata sul gettito dell'Irpef.

Sul fronte della spesa, mentre i redditi da lavoro dipendente sono rimasti sostanzialmente stazionari e i consumi intermedi totali si sono ridotti di più del 5 per cento, variazioni molto significative hanno riguardato altre spese correnti, come i trasferimenti ad altri enti pubblici (+21,9 per cento), e le prestazioni sociali in denaro (+25,2 per cento). Nella parte corrente sono ancora su un *trend* discendente le spese per interessi (- 4,9 per cento).

Un'attenzione particolare merita il conto capitale, con le uscite totali cresciute di oltre l'80 per cento, per effetto di una buona conferma della tendenza al recupero degli investimenti fissi lordi (+ 12 per cento), ma soprattutto per il balzo assai notevole di contributi e trasferimenti, voci di spesa che registrano molti interventi a favore del sistema produttivo.

In particolare, sulla crescita degli "altri trasferimenti in conto capitale" (il cui livello è aumentato di circa cinque volte rispetto al 2019) ha inciso la registrazione delle spese previste a copertura delle garanzie statali a favore delle piccole e medie imprese (oltre 12 miliardi) e dei contributi a fondo perduto a supporto dell'attività d'impresa (oltre 9 miliardi); spese previste nei decreti-legge emanati in corso d'anno.

Di rilievo è anche l'aumento dei contributi agli investimenti (+24,1 per cento), anche in questo caso per le misure di sostegno alle imprese varate con i decreti Covid.

5. Se si esamina, infine, l'andamento del Conto dello Stato nel confronto con il quadro generale di finanza pubblica – il Conto consolidato delle amministrazioni pubbliche – si evidenzia con chiarezza come le particolari condizioni di emergenza che hanno caratterizzato il 2020 abbiano prodotto una inversione di tendenza molto netta (tavola 8). Negli anni più recenti, infatti, tale raffronto mostrava che, nel generale rispetto di politiche della spesa impostate in modo da assicurare il conseguimento degli obiettivi di riequilibrio dei bilanci, il contenimento della spesa corrente risultava maggiore nel Conto dello Stato, che invece appariva trainante nel recupero degli investimenti fissi (in caduta fino a tutto il 2018).

Nel 2020 la spesa dello Stato presenta una crescita molto elevata in ragione della diretta responsabilità di governare le conseguenze della crisi sanitaria ed economica attraverso massicci interventi di sostegno. Nel confronto con le altre Amministrazioni pubbliche si osservano tassi di incremento molto più elevati per lo Stato, sia per la spesa corrente primaria (+15,6 per cento contro +6,7 per cento) che per la spesa complessiva (+17,5 per cento contro +8,6 per cento).

L'espansione del ruolo di intermediazione dello Stato centrale è ben evidenziata dall'andamento dei flussi di spesa al netto dei trasferimenti statali verso gli altri enti dell'amministrazione pubblica: la spesa corrente primaria, così ridefinita, cresce infatti nel 2020 del 5,5 per cento a fronte del 15,6 per cento al lordo dei trasferimenti. Si tratta di un aumento pari a poco più della metà di quello registrato nel sottosectore degli enti di previdenza (a cui è stata affidata la responsabilità di importanti misure di sostegno ai redditi), mentre resta molto inferiore la crescita segnata dal comparto degli enti locali (intorno al 3 per cento).

Con riguardo al conto capitale, nel quale come ricordato, si concentrano i maggiori interventi di sostegno dell'economia, la variazione della spesa è molto elevata (+ 99 per cento) anche al netto dei trasferimenti agli altri enti pubblici.

IL RENDICONTO DELLO STATO NEL QUADRO DI FINANZA PUBBLICA

TAVOLA 8

LA SPESA DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE

	valori in milioni			
	2017	2018	2019	2020
	PA			
Spesa corrente primaria	714.550	733.949	748.640	798.636
trasferimenti correnti PA	0	0	0	0
Spesa corrente primaria diretta*	714.550	733.949	748.640	798.636
Spesa in c/capitale	66.800	58.608	62.012	90.274
trasferimenti capitale PA	0	0	0	0
Spesa in c/capitale diretta*	66.800	58.608	62.012	90.274
Spesa totale primaria	781.350	792.557	810.652	888.910
	valori percentuali			
	2018/2017	2019/2018	2020/2019	
	PA			
Spesa corrente primaria	2,7	2,0	6,7	
trasferimenti correnti PA				
Spesa corrente primaria diretta*	2,7	2,0	6,7	
Spesa in c/capitale	-12,3	5,8	45,6	
trasferimenti capitale PA				
Spesa in c/capitale diretta*	-12,3	5,8	45,6	
Spesa totale primaria	1,4	2,3	9,7	

* al netto della spesa per interessi e dei trasferimenti PA

Fonte: Istat, Conto dello stato e conto consolidato delle Pubbliche amministrazioni

LA SPESA PER SOTTOSETTORI ISTITUZIONALI E PER LO STATO

	valori in milioni															
	2017	2018	2019	2020	2017	2018	2019	2020	2017	2018	2019	2020	2017	2018	2019	2020
	Centrali				Stato				Locali				enti di previdenza			
Spesa corrente primaria	418.113	425.865	428.593	497.153	412.416	418.561	422.625	488.730	212.781	217.733	218.898	222.848	334.540	340.669	353.555	389.563
trasferimenti correnti PA	237.704	236.668	240.896	300.421	258.813	256.505	262.060	319.369	8.274	9.168	7.642	5.474	4.906	4.482	3.868	5.033
Spesa corrente primaria diretta*	180.409	189.197	187.697	196.732	153.603	162.056	160.565	169.361	204.507	208.565	211.256	217.374	329.634	336.187	349.687	384.530
Spesa in c/capitale	46.710	38.051	39.010	65.740	40.763	32.413	33.070	59.941	25.113	25.911	28.662	31.725	515	426	325	284
trasferimenti capitale PA	4.974	5.245	5.349	6.832	9.118	9.911	9.826	13.591	564	535	636	643	0	0	0	0
Spesa in c/capitale diretta*	41.736	32.806	33.661	58.908	31.645	22.502	23.244	46.350	24.549	25.376	28.026	31.082	515	426	325	284
Spesa totale primaria diretta*	222.145	222.003	221.358	255.640	185.248	184.558	183.809	215.711	229.056	233.941	239.282	248.456	330.149	336.613	350.012	384.814
	2018/2017				2018/2017				2018/2017				2018/2017			
	Centrali				Stato				Locali				enti di previdenza			
Spesa corrente primaria	1,9	0,6	16,0	1,5	1,0	15,6	2,3	0,5	1,8	1,8	3,8	10,2	1,8	3,8	10,2	
trasferimenti correnti PA	-0,4	1,8	24,7	-0,9	2,2	21,9	10,8	-16,6	-28,4	-8,6	-13,7	30,1				
Spesa corrente primaria diretta*	4,9	-0,8	4,8	5,5	-0,9	5,5	2,0	1,3	2,9	2,0	4,0	10,0				
Spesa in c/capitale	-18,5	2,5	68,5	-20,5	2,0	81,3	3,2	10,6	10,7	-17,3	-23,7	-12,6				
trasferimenti capitale PA	5,4	2,0	27,7	8,7	-0,9	38,3	-5,1	18,9	1,1							
Spesa in c/capitale diretta*	-21,4	2,6	75,0	-28,9	3,3	99,4	3,4	10,4	10,9	-17,3	-23,7	-12,6				
Spesa totale primaria diretta *	-0,1	-0,3	15,5	-0,4	-0,4	17,4	2,1	2,3	3,8	2,0	4,0	9,9				

* al netto della spesa per interessi e dei trasferimenti PA

Fonte: Istat, Conto dello stato e conto consolidato delle Pubbliche amministrazioni

I RISULTATI DELL'ESERCIZIO

LE ENTRATE DELLO STATO

Considerazioni generali e di sintesi

1. La gestione delle entrate dello Stato nel 2020: *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. 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. *Criticità in materia di contenzioso tributario. Spunti per possibili interventi riformatori*; 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*.

Considerazioni generali e di sintesi

Lo *shock* economico e sociale provocato dall'emergenza sanitaria da Covid-19 ha inciso, in maniera consistente, sull'andamento dell'aggregato delle entrate dello Stato nell'esercizio 2020, sia come effetto riflesso della forte contrazione dell'attività economica che in ragione delle misure adottate dal Governo in corso d'anno per farvi fronte.

Dal confronto dei dati previsionali 2020 rispetto ai dati a consuntivo emerge uno scostamento negativo (pari all'8 per cento) tra previsioni iniziali (583,9 miliardi) e previsioni definitive (537,3 miliardi). Per quanto riguarda il rapporto tra previsioni definitive ed accertamenti si registra, invece, uno scostamento positivo del 5,9 per cento.

Il dato di sintesi evidenzia esiti differenti per i tre titoli di bilancio. Da un lato, per le entrate tributarie, viene in rilievo un'evidente sovrastima delle previsioni iniziali ed una sottostima di quelle definitive, con accertamenti inferiori alle previsioni iniziali del 6,4 per cento e superiori del 3,9 rispetto alle previsioni definitive. Le entrate extratributarie, invece, continuano a far emergere un'elevata sottostima delle previsioni iniziali (pari al 24,4 per cento) e delle previsioni definitive (pari al 20,6 per cento). Le patrimoniali, al contrario, mostrano un grado di sottostima delle previsioni iniziali (62,4 per cento) e di sovrastima delle previsioni definitive (10,1 per cento).

Le entrate finali accertate nel 2020 sono pari a 569,2 miliardi, con una riduzione del 6 per cento rispetto al 2019, in inversione netta del *trend* positivo che ha connotato il periodo dal 2015 al 2019.

Risultano in flessione anche i versamenti totali pari a 518,8 miliardi (rispetto ai 544,1 miliardi del 2019). Tale circostanza dipende, in gran parte, dalla consistente diminuzione dei versamenti in conto competenza, passati da 514,5 miliardi del 2019 a 486,1 miliardi del 2020. Risultano, invece, aumentati – seppure lievemente – i versamenti in conto residui, passando da 29,6 miliardi del 2019 a 32,7 miliardi del 2020.

Sul dato delle entrate finali ha influito anche il rapporto tra riaccertamenti e insussistenze, che nel 2020 si attesta a meno 55,3 miliardi, in peggioramento rispetto al corrispondente dato del 2019 (pari a 49,2 miliardi). Il fenomeno risulta dovuto, quest'anno, ai minori riaccertamenti effettuati nel 2020 (pari a circa 858 milioni) rispetto a quelli del 2019 (pari a circa 35,3 miliardi); nel 2020, infatti, le insussistenze, seppure consistenti (56,2 miliardi), risultano in diminuzione rispetto al 2019 (84,6 miliardi).

Sul fronte della riscossione, il risultato del 2020 (pari a circa 565 miliardi) segnala un sensibile calo rispetto al 2019 (-4,31 per cento), invertendo un *trend* che dal 2013 al 2019 ha visto crescere il gettito del 13 per cento. Il decremento riguarda le riscossioni in conto competenza che passano da 544 miliardi nel 2019 a 516 miliardi nel 2020 (-5,2 per cento), mentre le riscossioni in conto residui mostrano un incremento, passando da 46,2 miliardi nel 2019 a 49,1 miliardi nel 2020 (+6,1 per cento), invertendo un *trend* che negli ultimi tre anni ha visto diminuire il gettito sulla riscossione in conto residui del 7,7 per cento.

Con riferimento al riscosso residui (lordo da versare) permangono criticità, con riferimento al Titolo II (-3,83 per cento) e al Titolo III (-10,10 per cento).

Per il riscosso residui netti, si registra un netto calo passando da 6,9 miliardi nel 2019 a 2,8 miliardi nel 2020 (-59,8 per cento). Anche in questo caso, il dato negativo emerge in misura

LE ENTRATE DELLO STATO

prevalente sul Titolo II delle entrate (-63,20 per cento), rispetto al Titolo I (-57,64 per cento) ed al Titolo III (-41,67 per cento).

L'analisi della cassa (pari a 518,8 miliardi) evidenzia un decremento dei versamenti totali pari al 4,7 per cento rispetto al 2019 (pari a 544 miliardi). Inoltre, se si depura dell'importo dei rimborsi IVA e degli introiti connessi al "Fondo ammortamento titoli di Stato", il versato totale passa da 518,8 miliardi a 487,8 miliardi, con un decremento del 5 per cento rispetto al 2019.

Dall'analisi per titoli viene confermato il ruolo determinante delle entrate tributarie (pari all'84,5 per cento delle entrate finali), in lieve diminuzione rispetto all'esercizio 2019 (pari all'84,9).

Le imposte dirette ammontano, in termini di accertato, a circa 266 miliardi, registrando un calo rispetto al 2019 (-1,2 per cento). Risulta, invece, in aumento per circa lo 0,4 per cento il dato dei versamenti, passando da 255,4 miliardi del 2019 a 256,3 miliardi del 2020, e ciò in ragione dell'aumento dei versamenti delle imposte sostitutive che evidenziano un netto aumento degli accertamenti e dei versamenti rispetto al 2019, rispettivamente, del 26 per cento e del 25,6 per cento.

Anche le imposte indirette rilevano una diminuzione sia in termini di accertamento (-17,3 per cento) che in termini di versamenti (-17,2 per cento).

I versamenti totali delle entrate tributarie (pari a circa 454,2 miliardi) evidenziano un calo pari al 5,3 per cento rispetto al 2019 (479,6 miliardi). Tale diminuzione è da imputarsi essenzialmente ai versamenti in conto competenza, che passano da 454,5 miliardi nel 2019 a 425,7 miliardi nel 2020, con un decremento pari a 28,8 miliardi (-6,3 per cento). In aumento i versamenti in conto residui (+3,3 miliardi, pari al +13,5 per cento), il cui gettito, tuttavia, non riesce ad incidere sul gettito totale del Titolo.

Le entrate extratributarie mettono in luce un decremento dei versamenti totali (-2,4 per cento) sia rispetto all'anno precedente, sia confrontato con il quinquennio (-1,2 per cento). I versamenti in conto competenza passano da 57,8 miliardi nel 2019 a 56,6 miliardi nel 2020, mentre registrano un modesto calo i versamenti in conto residui che passano da 4,5 miliardi a 4,2 miliardi (-6,6 per cento).

Le entrate del Titolo III, nel 2020, si pongono in controtendenza, evidenziando un miglioramento nei versamenti totali. Si passa da circa 2,1 miliardi del 2019 a circa 3,75 miliardi del 2020. L'aumento è dovuto esclusivamente ai versamenti di competenza che passano da circa 2,1 miliardi del 2019 a circa 3,74 miliardi del 2020.

Nell'ambito dell'entrate del Titolo I, 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.

Per questa tipologia di entrata, nel 2020, gli accertamenti, pari a 51,5 miliardi, sono in calo del 18,8 per cento rispetto al corrispondente dato del 2019 (pari a 63,3 miliardi). Le riscossioni di competenza, che si attestano sui 7,9 miliardi e i versamenti di competenza, pari a oltre 7,7 miliardi, risultano in sensibile calo rispetto all'esercizio 2019 (rispettivamente -35,8 e -34,8 per cento).

La riscossione in conto residui prosegue la *trend* in diminuzione passando da 5,6 miliardi nel 2019 a 4,6 nel 2020 (-17,6 per cento), un risultato che tuttavia riflette un calo nella formazione dei residui, considerato il processo di smaltimento effettuato con i sostenuti abbattimenti operati dall'Amministrazione. Si rileva, infatti, un "da riscuotere totale" che passa da 101,7 miliardi nel 2019 a 97,5 miliardi nel 2020 (-4,2 per cento).

La riscossione totale riprende la tendenza al ribasso manifestatasi nel 2018 dopo l'interruzione dello scorso anno, collocandosi a 12,5 miliardi, con un calo del 30,1 per cento rispetto al 2019 e del 30,2 per cento rispetto all'inizio del quinquennio.

Nel 2020 le entrate di natura ricorrente rappresentano il 97,51 per cento delle entrate finali totali, in flessione rispetto al 2019 (pari al 99 per cento).

La quasi totalità delle entrate ricorrenti è da imputare alle entrate tributarie (per il 99 per cento, al pari del 2019) ed alle entrate extra tributarie (per il 90 per cento, in leggera flessione rispetto al 2019 attestata al 93 per cento; di cui circa il 91,5 per cento in termini di previsioni definitive di competenza e circa il 90 per cento in relazione al totale riscosso).

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

Le entrate non ricorrenti rappresentano il 2,49 per cento del totale entrate finali (in aumento rispetto all'esercizio 2019). In questo ambito le entrate tributarie non ricorrenti - che, nell'insieme, registrano un calo rispetto al 2019 (-12,7 per cento) - rappresentano appena l'1 per cento delle entrate tributarie complessive. Emerge, invece, un aumento della componente "non ricorrente" nelle entrate extra tributarie, che passano dal 7 per cento del 2019 al 10 per cento del 2020.

Nell'ambito delle entrate extra tributarie, i proventi da beni dello Stato e nello specifico da redditi da capitale (tipologia 2.1.3.2) rappresentano – in termini di riscossioni totali – appena lo 0,4 per cento delle entrate extra tributarie.

Sul complessivo aggregato, si evidenzia il miglioramento – rispetto al 2018 ed al 2019 - delle riscossioni totali, nonché il leggero miglioramento dei versamenti totali. In lieve diminuzione l'importo del "da riscuotere totale".

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 2019-2020, si è registrato un sostanziale peggioramento, 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).

Viene in rilievo, inoltre, un netto peggioramento in termini di accertamento, riscossione e versamento sui proventi derivanti dalla "gestione dei compensi 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)" (capitolo 2615) che passano in termini di accertamento, di riscossione e di versamento da 1,3 miliardi del 2019 a 29 mila euro del 2020.

Per quanto riguarda la dinamica dei residui attivi, l'esercizio 2020 evidenzia una diminuzione dei residui attivi rispetto all'anno precedente, che passano da 216,2 miliardi nel 2019 a 211,2 miliardi nel 2020 (pari al -2,3 per cento).

L'ammontare dei "residui totali" comprende sia i residui da riscossione (residui attivi non ancora riscossi) per un importo pari a 165 miliardi, sia i residui da versamento (residui riscossi ma non versati, provenienti dagli esercizi precedenti) con importo pari a 46,1 miliardi.

Avendo riguardo ai "residui da riscossione", i menzionati 165 miliardi sono distinti in circa 53,4 miliardi in conto competenza e circa 111,8 miliardi in conto residui.

Analizzando la tendenza, si evidenzia la progressiva riduzione dei residui da riscuotere in conto competenza e, al contrario, la costante crescita dei residui da riscuotere in conto residui.

Le somme rimaste da versare, pari a complessivi 46,1 miliardi, ineriscono per 42,2 miliardi alle entrate tributarie (di cui 14,9 miliardi da esercizi precedenti e 27,4 miliardi di competenza dell'esercizio 2020) e per 3,9 miliardi alle entrate extratributarie (di cui, 1,5 miliardi derivanti da esercizi precedenti e 2,4 miliardi di competenza dell'esercizio 2020). I "residui di versamento" relativi alle entrate tributarie registrano una crescita rispetto al 2019 pari a 688 milioni (+1,7 per cento); diversamente i "residui di versamento" relativi alle entrate extratributarie sono in diminuzione, facendo registrare -819 milioni pari al -17,4 per cento rispetto al 2019.

L'attività di controllo tributario svolta nel 2020 dalle diverse strutture che compongono l'Amministrazione finanziaria è stata fortemente caratterizzata dagli effetti prodotti dall'emergenza sanitaria e dai conseguenti interventi normativi di carattere straordinario.

Gli effetti dell'emergenza sono stati particolarmente marcati sull'attività di accertamento e controllo demandata all'Agenzia delle entrate, cui compete la gestione della quota più rilevante dei tributi erariali, che a decorrere dal mese di marzo ha dovuto modificare le proprie consuete, principali, direttrici costituite dai controlli sostanziali, dai controlli formali, dalle verifiche esterne e dalla liquidazione delle imposte risultanti dalle dichiarazioni e dagli atti, con la prolungata sospensione di molte attività ordinarie e lo svolgimento di nuovi compiti.

I risultati dell'attività di controllo svolta nel 2020, sulla base dei dati comunicati dall'Agenzia delle entrate, si caratterizzano per un sostanziale dimezzamento rispetto a quelli conseguiti nel 2019. In proposito va, comunque, tenuto presente che, per effetto della sopravvenuta normativa emergenziale, gli atti di accertamento perfezionati dall'Agenzia delle

LE ENTRATE DELLO STATO

entrate nel corso del 2020 solo in parte sono stati notificati ai contribuenti nel 2020 e che, conformemente alla previsione di legge, al fine di evitare il decorso del termine di decadenza una buona parte degli atti è stata rilevata attraverso il sistema di gestione documentale ed è stata o sarà notificata dal 1° marzo 2021 fino al 28 febbraio 2022.

Va, pure, segnalata la presumibile esistenza di altre attività di controllo svolte nel corso del 2020 e che saranno consuntivate soltanto nel 2021 per effetto delle disposizioni sul contraddittorio preventivo di recente introduzione.

Al di là della straordinarietà della situazione del 2020, 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 (tra i quali, in primo luogo quelli relativi alle fatture emesse e ricevute e ai corrispettivi conseguiti e quelli desumibili dall'archivio dei rapporti finanziari), solo in parte normativamente consentito.

Anche osservando i dati degli anni antecedenti al 2020, i risultati finanziari derivanti dall'ordinaria attività di accertamento e controllo sostanziale conseguiti dall'Agenzia delle entrate continuano ad essere del tutto incoerenti con la dimensione dei fenomeni evasivi registrati in Italia.

Il numero di accertamenti ordinari realizzati nel 2020 (quasi 129 mila, dei quali 76 mila circa solo protocollati e non ancora notificati) presenta una flessione del 51,8 per cento rispetto agli oltre 267 mila accertamenti ordinari realizzati nell'anno precedente, numero quest'ultimo a sua volta ben 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 sono pressoché scomparsi (0,1 per cento), confermando la marginalità da tempo assunta dagli studi ai fini della diretta rettifica delle basi imponibili dichiarate. Resta significativo, invece - nonostante la complessiva drastica riduzione di tutti i controlli ordinari - il numero dei controlli sui crediti di imposta indebitamente compensati mediante mod. F24, che, passano da 7.039 nel 2019 a 3.921 nel 2020 (-44,3 per cento).

In forte flessione (-35,3 per cento) anche il numero degli accertamenti parziali automatizzati, passato da 239.996 nel 2019 a 155.393. Va ricordato che tali accertamenti automatizzati, basati direttamente su incroci dei dati presenti nell'Anagrafe tributaria, sono in genere di agevole esecuzione anche se di minore rilevanza e significatività.

Va rinnovato l'auspicio che, grazie all'evoluzione degli strumenti di acquisizione e di incrocio delle informazioni aventi rilievo fiscale, nell'ambito delle misure finalizzate a favorire l'adempimento spontaneo, si giunga effettivamente alla predisposizione dei registri, delle comunicazioni delle liquidazioni periodiche e della dichiarazione annuale IVA, sottoponendo i dati ai contribuenti prima dell'adempimento. Recentemente, con l'articolo 1, comma 10, del d.l. n. 41 del 2021, la predisposizione delle bozze dei registri IVA e delle comunicazioni delle liquidazioni periodiche è stata rinviata alle operazioni effettuate dal 1° luglio 2021, mentre la bozza della dichiarazione annuale IVA sarà proposta ai contribuenti soltanto a partire dalle operazioni poste in essere dal 1° gennaio 2022. La precompilazione, dunque, riguarderà la dichiarazione la cui presentazione è prevista nell'aprile del 2023. Si tratta di un ritardo che

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

certamente non giova all'evoluzione del sistema verso le forme di assistenza e di dialogo con i contribuenti da tempo auspicato.

Anche il settore del Registro ha fatto registrare una drastica riduzione del numero di accertamenti eseguiti, passati da 16.254 nel 2019 a 8.003 nel 2020 (-50,8 per cento), con un radicale ridimensionamento dell'attività rispetto ai livelli degli anni precedenti (33.203 accertamenti realizzati nel 2015).

Il complesso degli introiti da accertamento conseguiti nel 2020 presenta, inevitabilmente, data la forte riduzione del numero dei controlli notificati, una drastica riduzione rispetto a quelli del 2019. La flessione è sostanzialmente comune a tutte le tipologie di definizione, ferma restando l'assoluta prevalenza che ha avuto, in valore assoluto, la riduzione degli introiti da adesione all'accertamento.

I limitati risultati del 2020 evidenziano una forte concentrazione dei risultati monetari nella fascia di recupero compresa tra 1 e 10 milioni di euro.

L'elevato numero di controlli dall'esito del tutto marginale (il 61,8 per cento dà luogo a un recupero a 1.550 euro) renderebbe necessaria un'approfondita analisi per individuare le cause del fenomeno e le misure idonee a rendere maggiormente proficua l'azione di accertamento.

Drastica la flessione della maggiore imposta accertata relativa agli accertamenti parziali ai fini delle imposte dirette (-36,0 per cento rispetto all'anno precedente) e di quella del settore registro (-52,1 per cento rispetto all'esercizio precedente).

Con riferimento agli aspetti quantitativi dell'attività di controllo sostanziale, va segnalato il quasi completo azzeramento di tutte le tipologie di attività istruttoria esterna che passano complessivamente da 28.212 nel 2019 a 2.210 nel 2020 con una diminuzione del 92,2 per cento.

Prescindendo dalla relatività dei dati concernenti l'anno 2020, si accresce l'esigenza di una diversa frequenza dei controlli fiscali che dovrebbe costituire il naturale complemento delle misure volte a favorire l'adempimento spontaneo. Già nel 2019 i controlli eseguiti costituivano, infatti, l'1,8 per cento del totale dei soggetti potenzialmente meritevoli di controllo.

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, 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 alle diverse modalità di definizione degli accertamenti, sembra perdurare anche nel 2020, pur nella relatività del dato dell'anno, l'anomala frequenza degli accertamenti che si definiscono per inerzia del contribuente, già pari al 47 per cento dei controlli eseguiti nel 2019 e al 50 per cento dei controlli eseguiti nel 2018. In termini di entità finanziaria l'incidenza degli accertamenti definiti per inerzia del contribuente è stata del 41 per cento (nel 2019 è stata del 40 per cento e nel 2018 del 52 per cento).

Anche dai risultati del 2020 si conferma, dunque, come 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 la previsione di un esito negativo delle relative procedure di riscossione e dovrebbe suggerire 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 per l'emersione spontanea delle basi imponibili e l'acquisizione preventiva delle relative imposte.

I dati rilevati, pur nella esiguità complessiva dei risultati del 2020, fanno emergere, come per il passato, l'assoluta prevalenza degli introiti correlati all'attività svolta nei confronti delle

LE ENTRATE DELLO STATO

persone giuridiche, che costituisce il 70,9 per cento dell'introito complessivo. Quanto alla concentrazione dei risultati finanziari, si osserva che il 78,34 per cento dell'introito deriva da controlli che hanno comportato introiti unitari superiori a 100 mila euro (300,7 milioni di euro) e che, di tale importo, il 76,9 per cento deriva da controlli superiori a 100 mila euro su società ed enti.

Nel 2020 sono stati eseguiti 475 accertamenti sintetici, con un decremento del 74,3 per cento rispetto al già modesto risultato del 2019. Si conferma, dunque, la scarsa valorizzazione di tale metodo di accertamento nella complessiva strategia dei controlli fiscali; in particolare nelle non infrequenti situazioni di ingiustificato incremento patrimoniale.

Va ribadita, 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, e le altre manifestazioni di agiatezza non coerente con le posizioni reddituali dichiarate ne possono consentire motivatamente l'impiego.

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 triennio 2017-2019, il 2020 ha fatto registrare un nuovo forte arretramento connesso alla stasi dei controlli determinata dallo stato di emergenza sanitaria.

Va, dunque, ancora una volta segnalata 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 realizzate.

Sempre con riferimento alla disciplina dell'Anagrafe dei rapporti va ricordato 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, dell'archivio dei rapporti finanziari. Le nuove disposizioni, infatti, consentirebbero 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. È, pertanto, necessario che 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. Purtroppo, ad oggi, l'Agenzia delle entrate non è stata ancora in grado di applicare la recente previsione legislativa stante le implicazioni connesse al trattamento dei dati.

Quanto all'impiego degli indici sintetici di affidabilità fiscale, il numero di soggetti che hanno dichiarato maggiori componenti positivi per migliorare il profilo di affidabilità, rispetto all'anno precedente è passato dai 293.475 del 2018 ai 210.449 del 2019, con un aumento dell'importo medio di maggior base imponibile per contribuente che è passato da 8.584 euro a 10.224 euro.

Complessivamente gli ulteriori componenti positivi non annotati nelle scritture contabili e dichiarati nel 2019 dai contribuenti soggetti agli indici sono risultati pari a 2,15 miliardi di euro con versamenti spontanei, (Imposte dirette, IVA e IRAP) per circa 900 milioni di euro (al netto dei conseguenti contributi previdenziali).

La situazione conseguente all'epidemia da Covid-19 ha determinato nel 2020 una ulteriore drastica flessione del numero di accertamenti (o, almeno, di quelli formalizzati nell'anno) realizzati con il contributo dei Comuni: -58,9 per cento rispetto al risultato del 2019, a sua volta più che più che dimezzato rispetto al 2018 (-58,6 per cento).

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, se sul piano generale rivelano la sua relativa efficacia, dall'altro dimostrano l'esistenza di capacità e pratiche

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

in singoli enti, anche di contenute dimensioni, che andrebbero meglio valorizzate e condivise. Sarebbe, comunque, opportuno – a giudizio della Corte - ricercare nuove 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.

A decorrere dal 2015 il sistema versamento/dichiarazione/controllo sul quale è strutturato l'adempimento fiscale, in particolare per l'IRPEF e l'IVA, risulta sensibilmente 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").

In proposito va, tuttavia, tenuto presente che in base alle disposizioni contenute nell'art. 157 del d.l. n. 34 del 2020, e successive modificazioni, l'invio delle lettere di invito alla *compliance* è stato sospeso dall'8 marzo 2020 al 28 febbraio 2021. Nel corso dell'anno 2020, prima di tale sospensione, sono state inviate n. 372.533 lettere riferite al terzo trimestre del periodo d'imposta 2019, delle quali 73.632 con ravvedimento. A tali lettere corrispondono somme incassate per euro 596,4 milioni. Sempre nel 2020 sono stati conseguiti introiti per 3,4 miliardi euro relativi all'anno di imposta 2017 e 17,7 milioni euro relativi all'anno d'imposta 2018.

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.

Anche in questo caso va ricordato che in base alle disposizioni contenute nell'art. 157 del d.l. n. 34 del 2020, e successive modificazioni, è stata disposta la sospensione dell'invio delle comunicazioni di irregolarità dall'8 marzo 2020 al 28 febbraio 2021. Pertanto, i 4,4 milioni di comunicazioni di irregolarità predisposte nell'anno 2020, meno di 1,9 milioni sono state inviate ai contribuenti nell'anno. La differenza sarà inviata in modo scaglionato nel corso del 2021 e fino al febbraio 2022.

L'introito complessivo conseguito nell'anno 2020 per effetto dell'attività di liquidazione automatizzata delle imposte risultanti dalle dichiarazioni e dagli atti, sulla base dei dati di preconsuntivo forniti dall'Agenzia, ammonta a 8.207 milioni, con un decremento di 2.701 milioni rispetto al 2019 (-24,8 per cento). Concorrono a tale contrazione tutte le tipologie di imposte liquidate.

Come già rilevato in passato, 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.

Quanto al settore territorio, nel 2020 il numero dei classamenti delle unità immobiliari urbane verificati nel merito è aumentato a 556 mila a fronte dei 539 mila dell'anno precedente (+3,2 per cento). Per le comprensibili ragioni legate all'emergenza sanitaria i controlli svolti in sopralluogo sulle unità immobiliari urbane presentate con DOCFA hanno avuto una drastica riduzione, passando da 62.215 a 12.752 (-79,5 per cento).

Gli esiti finanziari dei suddetti controlli, in termini di variazioni di rendita, sono passati da 122,4 milioni nel 2019 a 124,3 milioni nel 2020 (+1,6 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 15,2 mila nel 2019 a 21,4 mila nel 2019, con un incremento del 40,5 per cento.

In sintesi, le attività caratterizzate da risvolti operativi hanno beneficiato della diminuzione dei flussi ordinari, avviando un recupero dei ritardi precedentemente accumulati.

LE ENTRATE DELLO STATO

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

Quanto ai ricorsi tributari che coinvolgono l'Agenzia delle entrate il numero di quelli pervenuti nel 2020 conferma e accentua le tendenze al ribasso evidenziate negli ultimi anni. Al contrario, risultano in aumento quelli in carico a fine anno.

Nel 2020 sono pervenuti poco più di 45 mila ricorsi in primo grado, con un decremento del 23 per cento. Alla data del 31 dicembre 2020, il carico dei ricorsi pendenti ammontava a circa 103 mila unità, con un incremento del 2 per cento rispetto all'anno precedente; aumento che risente del numero significativamente minore di sentenze emesse nell'anno, diminuite del 38 per cento rispetto al 2019.

Quanto alle cause della contrazione dei nuovi ricorsi, esse dipendono, oltretutto dai volumi di produzione realizzati a monte, sui quali ha notevolmente impattato la normativa predisposta per fronteggiare l'epidemia da Covid-19, data la naturale correlazione tra atti emessi e ricorsi proposti, anche dagli effetti deflativi derivanti dall'introduzione dell'istituto del reclamo-mediazione.

Nel 2020 l'Agenzia delle entrate è risultata vittoriosa nella metà dei ricorsi, confermando la tendenza all'aumento degli esiti positivi; le ragioni dei ricorrenti hanno invece prevalso per poco meno di un quarto dei casi.

Nel secondo grado di giudizio si registra una riduzione del 7 per cento dei nuovi ricorsi. Nonostante il calo delle sentenze emesse, scese di circa 11 mila, diminuisce anche il carico alla fine dell'anno (circa 2 mila procedimenti in meno).

In questo grado di giudizio le percentuali di vittoria e di soccombenza si attestano rispettivamente intorno al 44 per cento (in aumento di quasi tre punti rispetto agli ultimi anni) e al 29 per cento (due punti in meno rispetto al 2019 e sei in meno rispetto al 2017).

Si incrementa il numero di giudizi pervenuti presso la Corte di cassazione (intorno alle 7 mila unità), mentre si riducono le sentenze emesse (poco più di 5 mila). Di conseguenza si incrementa (+1,4 per cento) il numero di ricorsi pendenti a fine anno.

Il terzo grado di giudizio vede l'Agenzia delle entrate prevalere nel 30,9 per cento dei casi, in leggero calo rispetto agli ultimi esercizi.

Nel complesso, nel 2020 gli importi correlati alle sentenze completamente favorevoli alla parte pubblica subiscono una significativa riduzione, stante l'elevata riduzione del numero di sentenze emesse. Nel dettaglio ammontano a circa 4,5 miliardi per il primo grado di giudizio (riducendosi di poco meno della metà rispetto all'importo del 2019), a 5,1 miliardi nel secondo grado (con una riduzione di quasi un quinto rispetto all'anno precedente) mentre rimane sostanzialmente stabile il valore di quelle giunte all'ultimo grado di giudizio. Sulla base del numero di sentenze favorevoli all'Agenzia emesse nell'anno, si rileva un importo medio per sentenza di 190 mila euro nel giudizio di primo grado, di 440 mila nel giudizio di secondo grado e di circa 1,1 milioni di euro per quelle emesse in Cassazione. Si tratta di importi in leggero aumento per il primo, in lieve diminuzione per il secondo grado e sostanzialmente costante per quelle giunte in Cassazione.

Quanto al reclamo-mediazione (art. 39, comma 9, del d.l. n. 98 del 2011), di cui nelle precedenti relazioni sul Rendiconto generale dello Stato è stata evidenziata la probabile capacità deflativa sul numero totale di nuovo ricorsi, si conferma la diversa applicazione territoriale dell'istituto, con quattro regioni che da sole rappresentano circa il 57 per cento del totale.

Anche l'attività di controllo svolta dall'Agenzia delle dogane e dei monopoli nel 2020 ha subito rilevanti ripercussioni per effetto dell'emergenza socio-sanitaria ed economica venutasi a determinare a seguito del Covid-19.

Dopo un triennio nel quale il numero complessivo dei controlli è rimasto pressoché costante in 1,2 milioni, nel 2020 i controlli sono stati 1,02 milioni con una flessione del 13,7 per cento rispetto all'anno precedente. La flessione ha interessato, in modo più o meno marcato, tutti i settori ad eccezione dei controlli sulle importazioni, ove si è registrato un incremento dell'1,4 per cento.

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

I risultati finanziari complessivi conseguiti segnano un decremento, passando da poco meno di 2 miliardi nel 2019 a 1,6 miliardi nel 2020 (- 16,9 per cento). Alla diminuzione hanno concorso i controlli doganali su scambi intra-comunitari che passano da 1.125,3 milioni a 849,6 milioni (-24,5 per cento), le attività di verifica nel settore delle accise che passano da 348,0 milioni del 2019 a 148,6 milioni del 2020 (-46,9 per cento), e i controlli doganali su scambi extra-comunitari a posteriori che passano da 20,3 milioni a 9,7 milioni nel 2020 (-51,9 per cento). In diminuzione anche i controlli doganali su scambi intra-comunitari (-24,5 per cento) e le altre categorie di attività (-16,9 per cento). In controtendenza rispetto allo scorso anno e agli altri controlli, aumentano i controlli sul *plafond* scambi extra-comunitari (+94,4 per cento).

Quanto ai dazi liquidati e versati spontaneamente dai contribuenti sulla base delle dichiarazioni presentate in dogana, si registra un forte aumento nel 2020 del numero delle dichiarazioni liquidate, che passano da 6 milioni nel 2019 a 11,2 milioni (+85,9 per cento), rispetto all'andamento sostanzialmente costante degli ultimi 5 anni. Rileva, invece, a fronte del numero delle dichiarazioni, un dimezzamento dell'ammontare dei tributi riscossi sulla base delle stesse dichiarazioni (1.946,8 milioni nel 2020 e 2.293 milioni nel 2019).

Le azioni di revisione dell'accertamento effettuate con accesso in azienda sono state 1.711 (-90,4 per cento rispetto al 2019), con un corrispondente calo dei maggiori diritti accertati (-56,3 per cento rispetto all'anno precedente).

Relativamente alle revisioni effettuate su base documentale, con istruttoria condotta autonomamente dall'Agenzia, risulta un calo nell'ammontare dei diritti accertati (-47,1 per cento rispetto all'anno precedente) ma un incremento del numero degli accertamenti (+7,6 rispetto al 2019).

A fronte di 11,2 milioni di dichiarazioni doganali presentate e liquidate nel 2020, l'Agenzia ha riscosso 10,0 miliardi a Titolo di IVA. L'ammontare dell'imposta introitata è in sensibile diminuzione rispetto al 2019 (-28,0 per cento), nonostante il numero delle dichiarazioni sia cresciuto di circa l'86 per cento.

I controlli sostanziali dell'Agenzia in materia di IVA intracomunitaria nel 2020, in costante riduzione numerica nel corso degli anni a fronte di diritti constatati relativamente stabili, sono stati effettuati per il 77 per cento tramite analisi dei rischi ed hanno evidenziato complessivamente maggiori diritti per un importo pari a 817,3 milioni.

Nel 2020, le entrate da giochi, dopo la crescita dell'anno precedente, hanno fatto registrare una pesante riduzione, essendo stato il settore uno di quelli maggiormente colpiti dalle limitazioni imposte dalla normativa per fronteggiare il diffondersi della pandemia Covid-19.

Con il dPCM dell'8 marzo 2020 e i successivi provvedimenti è stata, infatti, decretata la sospensione delle attività di tutti gli esercizi non necessari, fra i quali sale giochi, sale scommesse e sale bingo.

La raccolta totale lorda ammonta a 88,4 miliardi, con una riduzione di oltre 22 miliardi (-20,0 per cento) rispetto al 2019; le vincite ammontano a 75,4 miliardi (-17,2 per cento rispetto al 2019) e corrispondono a circa l'85 per cento della raccolta complessiva.

Alla diminuzione della raccolta lorda (-20,0 per cento) corrisponde una minore diminuzione delle vincite (-17,2 per cento), ma una riduzione più che proporzionale delle entrate (-36,1 per cento).

Per quanto riguarda le tendenze in atto nell'orientamento dei giocatori, anche con riferimento ai mutamenti indotti dalla pandemia, i provvedimenti adottati dal Governo per fare fronte all'emergenza epidemiologica hanno fatto sì che gli scommettitori, impossibilitati a recarsi nelle agenzie, si orientassero verso la raccolta *on-line* che, pertanto, ha avuto un incremento dei volumi di gioco, limitando la flessione complessiva.

Le entrate erariali di competenza del settore dei tabacchi e dei prodotti liquidi di inalazione nel 2020 risultano sostanzialmente stabili rispetto ai due esercizi precedenti, assestandosi a circa 10,61 miliardi di euro, con un decremento di 70 milioni rispetto al 2019 (-0,7 per cento).

I dati relativi alle immissioni in consumo dei prodotti nel quinquennio 2016 - 2020 mettono in luce un andamento sostanzialmente costante delle correlate imposte (accisa + IVA monofase),

LE ENTRATE DELLO STATO

con valori intorno ai 14 miliardi di euro. Nell'ultimo esercizio, a fronte di un valore dell'accisa più elevato di circa 64 milioni rispetto all'esercizio precedente, si è avuto un incremento dell'IVA di circa 53 milioni, per un aumento totale di 117 milioni.

Quanto all'imposizione che grava sull'immissione in consumo dei prodotti liquidi da inalazione (PLI), l'imposta versata è stata di poco superiore ai 13 milioni, in linea con il valore riscontrato nel 2019.

Anche relativamente all'attività della Guardia di finanza, l'emergenza sanitaria indotta dall'epidemia da Covid-19 ha determinato nel 2020 una drastica riduzione delle attività di controllo fiscale rispetto a quella svolta nell'anno precedente. Il numero delle "verifiche e controlli" è passato, infatti, da 107.426 a 42.692 (-60,3 per cento), mentre il numero dei "controlli strumentali" ha subito anch'esso un notevole decremento, passando da 527.727 a 322.112 (-39,0 per cento).

Nel 2020 pertanto, per le ragioni anzidette, si è interrotto l'incremento, sia pure non sempre costante dei volumi di attività destinati al contrasto dell'evasione che si era registrato dopo il 2015 e fino al 2019.

Naturalmente, la ridotta attività che il Corpo ha potuto esprimere sul versante dei controlli fiscali si è riflessa anche sul numero delle indagini finanziarie completate, che nel 2020 si è ridotto del -40,3 per cento rispetto all'anno precedente. In notevole calo anche l'ammontare dei maggiori imponibili determinati a seguito di tali indagini (-41,3 per cento).

Come ripetutamente segnalato in passato, il numero complessivo di indagini finanziarie attivate dalla Guardia di finanza e dall'Agenzia delle entrate ha continuato ad essere modesto rispetto alla gravità dei fenomeni evasivi esistenti nel Paese, anche se nell'ultimo anno non condizionato dall'emergenza sanitaria del 2020, il numero complessivo di contribuenti nei confronti dei quali era stata attivata l'indagine finanziaria da parte delle due amministrazioni aveva positivamente superato i dodicimila.

In ordine alla proficuità delle indagini svolte nell'anno nel settore delle imposte dirette e dell'IVA, dai dati emerge nel 2020, coerentemente con la riduzione numerica dei controlli, un sostanziale calo complessivo dei risultati rispetto all'anno precedente, con una flessione nel settore dell'imposizione diretta (da 62.768,9 nel 2019 a 37.821,7 milioni di euro nel 2020, corrispondente a -39,7 per cento) e in materia di IVA (da 5.301,0 milioni nel 2019 a 3.483,1 milioni nel 2020, corrispondente a -34,3 per cento).

Relativamente al contrabbando di tabacchi, emerge una significativa crescita del quantitativo dei sequestri, passati da 201.669 kg nel 2019 a 345.880 kg nel 2020.

In merito al contrasto delle attività di contraffazione, i risultati operativi del 2020 mettono in evidenza un sensibile decremento del numero degli interventi (-61,6 per cento), del numero delle persone denunciate all'A.G. (-63,8 per cento) e dei prodotti contraffatti sequestrati (-46,3 per cento). Tali variazioni sembrano doversi ricollegare alla contrazione delle attività economiche più direttamente coinvolte nella crisi indotta dall'epidemia.

L'attività di Agenzia delle entrate-Riscossione nel 2020 è stata fortemente condizionata dall'emergenza indotta dall'epidemia da Covid-19. A decorrere dall'8 marzo 2020 e fino al 30 giugno 2021 le attività di riscossione sono state sospese con conseguente drastica riduzione degli introiti riscossi nel corso dell'anno 2020 (6,11 miliardi di euro, con una riduzione del -38 per cento rispetto al 2019). Anche i nuovi carichi affidati sono drasticamente diminuiti per effetto del rallentamento di molte attività amministrative da parte degli enti impositori (complessivamente 58,19 miliardi di euro -28,9 per cento). In particolare, rispetto al 2019 diminuiscono del 18,8 per cento i ruoli formati dall'Agenzia delle entrate, che costituiscono l'80,1 per cento dell'intero ammontare affidato. Superiore ai 2 miliardi resta il carico dei ruoli dei comuni.

Prescindendo dal forte calo registrato nel 2020, l'ammontare dei carichi sembrerebbe ormai essersi stabilizzato intorno a valori ricompresi tra i 75 e gli 80 miliardi annui.

Anche nel 2020, come già nel 2019, grande rilievo ha avuto la gestione delle diverse misure di definizione agevolata che hanno continuato a condizionare l'ordinaria attività preordinata alla riscossione dei carichi affidati. Buona parte degli incassi è stata realizzata infatti grazie a versamenti spontanei eseguiti in applicazione di tali misure. Conseguentemente, anche le risorse

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

operative dell’Agenzia 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.

Sempre superiore a 1 miliardo il carico affidato dalle Regioni, in gran parte relativo a mancati pagamenti delle tasse automobilistiche.

La tendenza degli enti locali a non avvalersi dei servizi dell’Agente nazionale di riscossione per il recupero dei loro crediti sembra derivare da una accresciuta sensibilità in materia e dai poco soddisfacenti risultati conseguiti con le procedure cui è attualmente tenuto l’Agente nazionale, nonché 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 tempestivamente lo stato delle procedure e gli esiti dei ruoli affidati, anche ai fini delle conseguenti valutazioni di bilancio.

Alla luce del recente provvedimento di annullamento d’ufficio dei “singoli carichi” di importo residuo fino a 5.000 euro affidati agli agenti della riscossione nel periodo 2000-2010, limitatamente alle persone fisiche e agli altri soggetti con reddito imponibile nel 2019 fino a 30 mila euro, previsto dall’art. 4, comma 4, del d.l. 22 marzo 2021, n. 41, che costituisce il terzo intervento in materia negli ultimi vent’anni, sono evidenti le gravi difficoltà in cui si trova da tempo il sistema di riscossione coattiva dei crediti pubblici.

L’Agenzia della riscossione ha gestito oltre 9,7 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 oltre 171 miliardi.

Con riguardo ai 3,8 milioni circa di istanze di rateazione concesse, con piano di rateazione in corso al 1° gennaio 2021, più di 2,2 milioni di istanze, per un carico di 8,9 miliardi di euro, si sono estinte nel corso del 2020 a seguito del pagamento di tutte le rate del piano. Per le restanti 1,6 milioni di istanze in essere, per un carico di circa 23,6 miliardi, al 31 dicembre 2020 il piano di ammortamento non è concluso o non è completamente onorato.

Nel corso del 2020, 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 470 mila istanze di rateazione per un totale di circa 7,6 miliardi di euro di cui, tra quelle già lavorate, 459.531 sono state accolte, mentre 36.796 (pari al 7,4 per cento delle lavorate), sono state respinte per mancanza dei requisiti richiesti.

Con riferimento agli incassi derivanti dall’istituto della rateazione, si evidenzia che circa la metà dei contribuenti ha continuato ad onorare il versamento di quanto dovuto, nonostante la sospensione dei termini di versamento, nonché la maggiore flessibilità concessa dalla disposizione contenuta nel cd. “Decreto Agosto” (d.l. 14 agosto 2020, n. 104, convertito con modificazioni dalla legge 13 ottobre 2020, n. 126), che ha portato da 5 a 10 il numero di rate il cui mancato pagamento determina la decadenza dalla dilazione (successivamente estesa dall’art. 7 del 30 novembre 2020, n. 157 a tutti i provvedimenti di accoglimento delle richieste di rateizzazione che verranno presentate fino al 31 dicembre 2021, poi abrogato e confluito nell’art. 13-*decies* del d.l. 28 ottobre 2020 n. 137).

Il volume degli incassi da rateazione, pari a 2.331 milioni di euro, seppure in flessione dell’8,1 per cento rispetto all’anno precedente, ha rappresentato il 51,6 per cento del totale della riscossione ordinaria dell’intero 2020.

Sul piano generale va rilevato come la progressiva espansione del fenomeno delle rateazioni concesse dall’Ente preposto alla riscossione è prevalentemente collegata al fenomeno degli omessi versamenti di imposte dichiarate.

Il volume complessivo delle riscossioni a mezzo ruoli fra il 2000 e il 2019 è stato di 139,5 miliardi, a fronte di un carico netto di 1.068,8 miliardi, con un indice di riscossione del 13,1 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

LE ENTRATE DELLO STATO

successivi. A distanza di un decennio dall'affidamento l'indice di riscossione sul carico netto supera di poco il 12 per cento.

Quanto alla ripartizione delle riscossioni per ambiti di attività, si rileva come il 26 per cento circa degli incassi proviene da versamenti spontanei eseguiti dai contribuenti in applicazione dei diversi istituti di definizione agevolata, il 4,3 per cento da versamenti spontanei eseguiti dai contribuenti nei 60 giorni successivi alla notifica della cartella e il 41,5 per cento da versamenti rateizzati, ovvero da fonti di riscossione non stimolate, se non indirettamente, da azioni di riscossione coattiva. Di contro, il 28,1 per cento si riferisce a riscossioni realizzate nell'ambito della ordinaria attività istituzionale dell'Agenzia delle entrate-Riscossione.

Risulta, peraltro, evidente come 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 direttamente rivolte alla riscossione coattiva si siano sensibilmente ridotte.

In merito alla ripartizione delle riscossioni per classi di volume, si rileva 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, del 61,4 nel 2019 e - ma il dato è poco significativo data la straordinarietà della situazione - addirittura, del 92,9 per cento nel 2020).

Nel periodo dal 2013 al 2019 i carichi complessivamente affidati di importo superiore a 100.000 euro costituiscono il 74,2 per cento del totale, mentre la quota di riscossioni nella fascia di ruoli superiori a 100 mila euro costituisce il 22,1 per cento.

L'analisi effettuata mostra l'assoluta inadeguatezza del tasso di riscossione conseguito sulle classi più elevate di volume dei ruoli e, in mancanza di indagini più approfondite sulle cause, si può solo ipotizzare l'esistenza di diffuse forme d'insolvenza preordinata non contrastabili con gli attuali strumenti giuridici previsti dall'ordinamento.

Con riguardo al magazzino dei carichi affidati a decorrere dal 2000 ed ancora pendenti al 31.12.2020, pari complessivamente a 1.424,0 miliardi, l'attenzione della Corte si è concentrata sulla quota di 445,0 miliardi di euro, relativa a soggetti debitori nei cui confronti è stata svolta almeno una azione cautelare o esecutiva, senza riscossione.

In proposito è stato rilevato come non tutte le misure cautelari ed esecutive siano tra loro equivalenti sotto il profilo dell'efficacia.

Per quanto riguarda il contenzioso tributario, nel corso del 2020 sono stati presentati n. 21.380 ricorsi presso le Commissioni tributarie provinciali e n. 5.514 appelli presso le Commissioni tributarie regionali.

Relativamente al contenzioso avanti il giudice ordinario, riguardante prevalentemente i ruoli conseguenti a provvedimenti di irrogazione delle sanzioni per violazioni del codice della strada, nel 2020 sono stati presentati 87.723 ricorsi.

Rispetto al 2019, i ricorsi presentati in primo grado alle Commissioni provinciali diminuiscono del 55,4 per cento e quelli avanti alle Commissioni regionali del 12,4 per cento. Le nuove controversie avanti i Giudici di pace, rispetto al 2018 diminuiscono del 40,1 per cento. In aumento dell'11,5 per cento, viceversa, le nuove controversie innanzi alla Corte di cassazione.

In base alle ricognizioni dell'Agenzia, al 31 dicembre 2020 erano pendenti complessivamente 112.302 controversie, delle quali ben 77.583 davanti ai Giudici di pace.

L'omessa costituzione in giudizio, che ha interessato il 29,1 per cento circa delle controversie, sembra rilevare come fenomeno strutturale all'organizzazione delle difese in giudizio, in quanto si manifesta anche in contenziosi risalenti negli anni.

Le decisioni emesse nel corso del 2020 dalle Commissioni tributarie provinciali, non gravate di appello, sono state nel 60 per cento dei casi totalmente favorevoli all'Agente della riscossione, con un aumento di sei punti percentuali rispetto al 2019.

Superiore di sei punti rispetto al 2019 è l'indice registrato sulle decisioni definitive emesse dalle Commissioni tributarie regionali, che si attesta al 64 per cento.

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

In Cassazione l’Agenzia si aggiudica il 63 per cento delle sentenze emesse nel 2020. Molto inferiore, al contrario, resta l’indice riportato dall’Agenzia sulle decisioni definitive totalmente favorevoli emesse dai Giudici di pace, pari al 19 per cento.

L’indice di vittoria per valore sulle sentenze definitive emesse dalle Commissioni tributarie provinciali nel 2020 è stato dell’80 per cento circa; scende al 79 per cento in secondo grado e raggiunge l’88 per cento in Cassazione. Sulle sentenze dei Giudici di pace si posiziona al 25 per cento.

Modesta l’applicazione del reclamo-mediazione di cui all’art. 37-*bis* del d.lgs. 546 del 1992, che nei primi 5 anni di utilizzo dell’istituto, considerando i soli ricorsi ricevuti da Agenzia entrate-Riscossione con almeno una cartella emessa, ha comportato la definizione del 6,8 per cento dei ricorsi notificati.

Quanto alle spese di lite, è emerso che nel periodo compreso tra il 2015 e il 2020 l’Agenzia ha pagato spese di lite per complessivi 329,5 milioni di euro, mentre dai contribuenti ha riscosso, allo stesso Titolo, l’esigua somma di 5,2 milioni di euro (1,6 per cento di quanto corrisposto).

Ulteriori rilevazioni hanno riguardato i costi della difesa esterna (oltre 30,1 milioni di euro nel 2020) e l’irrisolto problema della gestione delle comunicazioni di inesigibilità, a proposito del quale è stata rilevata l’evidente l’esigenza di pervenire ad un diverso modello relazione tra ente impositore e agente della riscossione che tenga conto della veste pubblica da quest’ultimo ormai da tempo assunta.

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 hanno messo in evidenza nel 2020 un decremento del 9,7 per cento, con un gettito di 123,6 miliardi (-13,2 miliardi rispetto al 2019).

La riduzione conseguita al mercato peggioramento congiunturale derivante dall’emergenza sanitaria iniziata nel mese di marzo e dai provvedimenti che hanno disposto il rinvio dei versamenti IVA per determinate categorie di soggetti.

Nel periodo gennaio-dicembre 2020 l’imponibile IVA rilevato tramite la fatturazione elettronica è diminuito complessivamente dell’11,1 per cento rispetto allo stesso periodo del 2019. Il calo è stato più importante per le persone non fisiche (-11,5 per cento, tavola 3.1) che per le persone fisiche (-4,6 per cento).

Dei 113,6 miliardi relativi alla domanda interna, 12,7 miliardi derivano dai versamenti delle PA a Titolo di *split payment*¹ (art. 17-ter del d.P.R. n. 633 del 192, introdotto dall’art. 1, comma 629, della legge n. 190/2014), con un incremento di circa 200 milioni rispetto al 2019. La quota del tributo derivante da questo istituto è passata dai 7,3 miliardi del 2015 (primo anno di applicazione) ai 12,7 miliardi del 2020.

Il confronto in ambito europeo evidenzia per l’Italia un peggioramento meno marcato di altri. Rispetto al 2019 l’imposta è diminuita di poco meno del dieci per cento in Italia, analogamente a quanto avvenuto in Germania, mentre hanno fatto registrare riduzioni tra l’11 e il 12 per cento la Spagna e la Francia.

Nell’anno 2020 i crediti portati in compensazione (dei debiti tributari e contributivi) hanno raggiunto i 60,0 miliardi complessivi, con una crescita pressoché costante nel corso degli anni. Il fenomeno dal 2011 è aumentato di 2,56 volte e interessa non solo l’IVA, che è alla base della sua introduzione, ma anche le imposte sul reddito – che costituiscono la quota maggiore - e il recupero del Bonus 80 euro, nonché, in misura sempre crescente, le compensazioni originate dalle agevolazioni.

¹ 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 prorogata fino al 30 giugno 2023 dal Consiglio UE con decisione 2020/1105 del 24 luglio 2020.

LE ENTRATE DELLO STATO

La dinamica dei rimborsi erogati dall'Amministrazione fa registrare nel 2020 un aumento rispetto all'anno precedente (1,1 miliardi, pari a +5,9 per cento). L'incremento concerne tutti i settori ad eccezione di quello 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 2020. 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 in questi anni dall'Agenzia delle entrate.

Lo strumento della "dichiarazione dei redditi "precompilata" si è ampiamente diffuso tra contribuenti anche se il numero delle dichiarazioni presentate dagli intermediari continua ad essere del tutto prevalente soprattutto a causa della complessità dell'ordinamento.

Va positivamente segnalato l'aumento delle dichiarazioni accettate e presentate nella versione proposta dall'Agenzia senza ulteriori modifiche.

Grande rilievo assume, tra le iniziative volte alla semplificazione degli adempimenti e all'innalzamento della tax compliance, anche l'adozione della fatturazione elettronica avviata nel gennaio 2019.

Vanno, tuttavia, segnalate le limitazioni che si frappongono a un più efficace funzionamento del sistema basato sulla fatturazione elettronica. Ci si riferisce, in particolare, all'esclusione dall'obbligo prevista per i soggetti che fruiscono 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.

Pure va segnalato che il previsto servizio di predisposizione dei registri IVA e delle comunicazioni delle liquidazioni periodiche opererà soltanto a partire dalle operazioni effettuate successivamente al 1° luglio 2021 e che la bozza della dichiarazione annuale IVA verrà predisposta soltanto con riferimento alle operazioni poste in essere dal 1° gennaio 2022.

La relazione, in considerazione della rilevanza assunta dalle problematiche di carattere internazionale ai fini del funzionamento del sistema tributario, illustra i dati relativi all'applicazione di alcuni istituti di preminente interesse quali gli accordi preventivi (*ruling*), il *patent box*, l'adempimento collaborativo e il regime opzionale di imposizione sostitutiva sui redditi prodotti all'estero.

In materia permane l'esigenza che l'Amministrazione 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 materia.

È ancora diffusa la tendenza a considerare il contenzioso come una fase a sé stante, 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.

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 - su questioni afferenti agli atti presupposti, allo stato rendono indispensabile un preventivo coordinamento sistematico con l'ente impositore. L'omessa o irrituale notificazione dell'atto presupposto (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

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

misura, a funzionari dell'Agenzia delle entrate, non è stata sempre assicurata sistematicamente e con la necessaria tempestività.

Prescindendo dal forte decremento delle nuove controversie nel primo grado di giudizio determinatosi nel 2020 a seguito dell'emergenza sanitaria, la relativa riduzione del nuovo flusso che si è registrata negli anni più recenti, fino al 2019 sembra derivare più da una riduzione dei volumi di produzione degli atti potenzialmente impugnabili emessi dall'Amministrazione fiscale, che da un effettivo miglioramento della qualità dei rapporti tributari.

Un primo aspetto da considerare concerne l'applicazione dell'autotutela per la correzione degli errori dell'Amministrazione fiscale e anche degli errori del contribuente agevolmente riconoscibili.

Relativamente al reclamo-mediazione, che ha certamente contribuito al contenimento delle controversie, ne andrebbe rafforzato il carattere di reclamo avverso un atto ritenuto errato o illegittimo, eliminando l'improprio riferimento alla mediazione. Peraltro, tenuto conto che la presentazione del reclamo implica la compiuta esposizione delle ragioni da porre a base dell'eventuale successivo ricorso, occorrerebbe differenziare il reclamo, inteso come procedura di revisione approfondita dell'atto da parte della stessa Amministrazione, da una forma semplificata di richiesta di autotutela per gli errori immediatamente riconoscibili, onde evitare in questi casi di gravare i contribuenti di un adempimento comunque oneroso.

Di particolare rilievo è il problema delle notifiche, per la soluzione del quale andrebbero ricercate soluzioni procedurali innovative e affidabili per entrambe le parti del rapporto tributario, che tengano conto dell'evoluzione tecnologica e della mobilità degli individui sul territorio.

Pure grande rilevanza ha il tema degli atti impugnabili, in particolare nel settore della riscossione, le cui criticità e complessità sono in gran parte legate alla notificazione di numerosi atti (oltre alla cartella, l'avviso di intimazione, la comunicazione preventiva di fermo amministrativo, la comunicazione preventiva di ipoteca, ecc.).

Quanto agli aspetti tecnico processuali, va segnalata la limitata applicazione delle norme sulla riunione dei ricorsi che hanno lo stesso oggetto o sono fra loro connessi (art. 29 d.lgs. n. 546).

Altre questioni sulle quali occorrerebbe attentamente soffermarsi riguardano le forti differenziazioni dei carichi tra le diverse Commissioni, l'esigenza di una tempestiva analisi delle fattispecie che danno luogo a contenziosi seriali o ripetitivi, l'abnorme numero di ricorsi per cassazione e la eccessiva volubilità dell'ordinamento che impedisce la formazione di orientamenti giurisprudenziali consolidati.

I fenomeni di frode affrontati dalle strutture investigative delle diverse articolazioni dell'Amministrazione fiscale interessano pressoché tutti gli aspetti della fiscalità e in particolare quelli dell'IVA, con 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 e le false dichiarazioni di intenti. Grande pericolosità rivestono pure le frodi realizzate attraverso la compensazione di fittizi crediti d'imposta e, in particolare, di quelli per spese di ricerca e sviluppo. Di rilievo 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 delle imposte, nonché per effetto di pratiche illegali che consentono l'immissione al consumo dei prodotti, senza transitare per i depositi.

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.

Sia dai dati forniti dalla Guardia di finanza che da quelli delle Agenzie delle entrate e delle dogane e dei monopoli, emerge nel 2020 una battuta d'arresto dopo l'incremento del numero dei soggetti denunciati registrato nel triennio 2017-2019 dopo la drastica flessione del 2016 conseguente agli interventi legislativi del 2015.

LE ENTRATE DELLO STATO

1. La gestione delle entrate dello Stato nel 2020**1.1. Gli andamenti generali**

Lo shock economico e sociale provocato dall'emergenza sanitaria da Covid-19 ha inciso, in maniera consistente, sull'andamento dell'aggregato delle entrate dello Stato nell'esercizio 2020, sia come effetto riflesso della forte contrazione dell'attività economica che in ragione delle misure adottate dal Governo in corso d'anno per farvi fronte².

Lo stato di previsione delle entrate finali³ per l'anno 2020, approvato con legge del 27 dicembre 2019, n. 160, presenta previsioni iniziali pari a 583,9 miliardi in termini di competenza e di 544,9 miliardi in termini di cassa.

A seguito delle variazioni intervenute in corso di esercizio, le previsioni definitive di competenza si attestano a 537,3 miliardi, evidenziando uno scostamento negativo dell'8 per cento rispetto alle previsioni iniziali, in peggioramento rispetto al 2019 (pari a +1 per cento).

Il medesimo fenomeno si registra analizzando la cassa. A fronte di previsioni iniziali pari a 544,8 miliardi, le previsioni definitive sono pari a 499 miliardi.

Le entrate finali accertate nel 2020 sono pari a 569,2 miliardi, con una riduzione del 6 per cento rispetto al 2019, evidenziando inversione netta del trend positivo registrato dal 2015 al 2019.

Risultano in flessione anche i versamenti totali pari a 518,8 miliardi (rispetto ai 544,1 miliardi del 2019). Tale circostanza dipende, in gran parte, dalla consistente diminuzione dei versamenti in conto competenza, passati da 514,5 miliardi del 2019 a 486,1 miliardi del 2020. Risultano, invece, aumentati – seppure lievemente – i versamenti in conto residui, passando da 29,6 miliardi del 2019 a 32,7 miliardi del 2020.

TAVOLA 1.1

LE ENTRATE FINALI

	<i>(in milioni)</i>				
	2016	2017	2018	2019	2020
Previsioni Iniziali Competenza	567.417	567.953	579.462	578.638	583.989
Previsioni Definitive Competenza	571.605	578.033	584.434	584.714	537.333
Previsioni Iniziali Cassa	519.114	523.170	537.944	536.168	544.806
Previsioni Definitive Cassa	523.362	533.197	542.665	542.266	499.722
Accertato	581.315	582.974	591.612	605.584	569.208
Riscosso Competenza	518.750	523.057	531.859	544.175	515.899
Da Riscuotere Competenza	62.565	59.917	59.753	61.409	53.309
Versamenti Competenza	490.681	494.711	503.512	514.518	486.118
Da Versare Competenza	28.069	28.345	28.347	29.657	29.781
Riscosso Residui (lordo da versare)	44.152	50.686	53.145	46.235	49.070
Da Riscuotere Residui	108.945	99.344	104.894	108.476	111.727
Versamenti Residui	31.493	34.216	42.199	29.616	32.705
Da Versare Residui	12.659	16.469	10.946	16.619	16.365
Riscosso Totale	562.902	573.742	585.003	590.411	564.969
Da Riscuotere Totale	171.510	159.261	164.647	169.884	165.036
Versamenti Totali	522.174	528.928	545.711	544.134	518.823
Da Versare Totale	40.728	44.815	39.293	46.277	46.146
Riscosso Residui (netto)	6.863	9.957	8.330	6.943	2.793
Riscossioni dell'anno	525.613	533.014	540.189	551.118	518.692
□ Accertamenti (in %)		0,29%	1,48%	2,36%	-6,01%
□ Riscossioni competenza (in %)		0,83%	1,68%	2,32%	-5,20%
□ Versamenti competenza (in %)		0,82%	1,78%	2,19%	-5,52%

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

² Detti provvedimenti hanno inciso, in particolare, sul fronte delle entrate tributarie, avendo innestato nel sistema provvedimenti di sospensione, di rateizzazione, di differimento dei termini di pagamento ovvero esenzioni per certe categorie di contribuenti a valere su determinate tipologie di imposte. Tra questi provvedimenti si ricordano il d.l. 18/2020 (c.d. Decreto Cura Italia), il d.l. n. 23/2020 (c.d. Decreto Liquidità), il d.l. n. 34/2020 (cd. Decreto Rilancio), il d.l. n. 104/2020 (c.d. Decreto Agosto), il d.l. n. 137/2020 (c.d. Decreto Ristori), il d.l. n. 183/2020, nonché il d.l. n. 41/2021 (c.d. Decreto Sostegni) che ha codificato, tra l'altro, l'annullamento dei debiti di importo residuo entro i cinque mila euro. I termini di sospensione previsti dal Decreto sostegni sono stati ulteriormente modificati dal "Decreto Sostegni-bis" (d.l. n. 73/2021), che ha differito al 30 giugno 2021 il termine di sospensione dei pagamenti e delle attività di riscossione.

³ Al netto, quindi, delle entrate da accensioni di prestiti.

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

Dall'analisi per titoli viene confermato il ruolo determinante delle entrate tributarie (pari all'84,5 per cento delle entrate finali), in lieve diminuzione rispetto all'esercizio 2019 (pari all'84,9).

Le imposte dirette ammontano, in termini di accertato, a circa 266 miliardi, registrando un calo rispetto al 2019 (-1,2 per cento). Risulta, invece, in aumento per circa lo 0,4 per cento il dato dei versamenti, passando da 255,4 miliardi del 2019 a 256,3 miliardi del 2020, e ciò in ragione dell'aumento dei versamenti delle imposte sostitutive.

Tra le imposte principali, l'IRPEF registra un accertamento pari a 195,6 miliardi, con una variazione in diminuzione del 3,1 per cento rispetto al 2019 (pari a 201,8 miliardi), ricoprendo il 73,5 per cento del totale delle imposte dirette (il 75 per cento nel 2019); risulta in flessione anche l'ammontare totale dei versamenti, pari a 190,6 miliardi (-1,1 per cento rispetto all'anno precedente). Anche l'IRES mostra un andamento in diminuzione sia in termini di accertato che di versamenti, passando per gli accertamenti da 39,6 miliardi a 38,2 miliardi (-3,4 per cento) e per i versamenti da 35,6 miliardi del 2019 a 34,4 miliardi nel 2020 (-3,5 per cento). Evidenziano, invece, un aumento -sia in termini di accertamenti che di versamenti- le imposte sostitutive che per gli accertamenti passano da 17,3 miliardi del 2019 a 21,8 miliardi del 2020 (+26,1 per cento) e per i versamenti da 16,9 miliardi del 2019 a 21,2 miliardi del 2020 (+25,7 per cento). Le altre imposte dirette si attestano sostanzialmente sugli stessi livelli di accertato e versato del 2019, con una leggera flessione sia in termini di accertato (-0,2 per cento) che di versato (-0,7 per cento).

Anche le imposte indirette registrano una diminuzione sia in termini di accertamento (-17,3 per cento) che in termini di versamenti (-17,2 per cento). Nel 2020 sono state accertate per un ammontare complessivo pari a 214,6 miliardi (nel 2019 l'importo era pari a 259,5 miliardi), e hanno generato incassi pari a 197,7 miliardi (nel 2019 pari a 238,9 miliardi), dei quali il 64,1 per cento relativo al gettito IVA (126,6 miliardi) con una flessione del 10,3 per cento rispetto al 2019 (pari a 141,1 miliardi). Circa il 91,8 per cento⁴ degli incassi IVA derivano dalla componente sugli scambi interni: di cui 12,8 miliardi da versamenti delle Pubbliche amministrazioni a Titolo di *split payment* e 10,3 miliardi affluiscono dal prelievo sulle importazioni. L'imposta di registro, bollo e l'imposta sostitutiva rappresentano il 5,6 per cento delle imposte indirette e ammontano a 11.042 milioni (-5,1 per cento rispetto al 2019), mentre l'accisa sui prodotti energetici, l'imposta di consumo sui gas e sugli oli minerali, che rappresentano l'11,1 per cento del totale delle imposte indirette, si attestano sui 21.887 milioni, facendo registrare un decremento pari al 15,9 per cento. Le entrate del gioco del lotto, evidenziano un netto peggioramento sia in termini di accertamenti pari a circa 5,947 miliardi (-22 per cento rispetto al 2019, pari a circa 7,624 miliardi), sia in termini di versamenti totali pari a circa 5,949 miliardi (-22,04 per cento rispetto al 2019, pari a 7,631 miliardi). Infine, contribuiscono ad alimentare le entrate le "altre imposte indirette" che complessivamente rappresentano il 5,2 per cento e fanno registrare un calo complessivo del 60,8 sugli accertamenti e del 61,4 per cento sui versamenti.

TAVOLA 1.2

LE PRINCIPALI IMPOSTE DIRETTE E INDIRETTE

(in milioni)

	Accertato			Versato			
	2019	2020	Variazione %	2019	2020	Variazione %	
Imposte dirette	IRPEF	201.839,51	195.600,51	-3,09	192.772,28	190.653,97	-1,10
	IRES	39.569,26	38.214,53	-3,42	35.645,94	34.410,29	-3,47
	SOSTITUTIVE	17.258,47	21.756,41	26,06	16.880,85	21.211,51	25,65
	ALTRE DIRETTE	10.415,78	10.392,97	-0,22	10.133,15	10.066,39	-0,66
	Totale	269.083,01	265.964,42	-1,16	255.432,21	256.342,16	0,36

⁴ Nell'esercizio 2019 era pari al 90,1 per cento.

LE ENTRATE DELLO STATO

(in milioni)

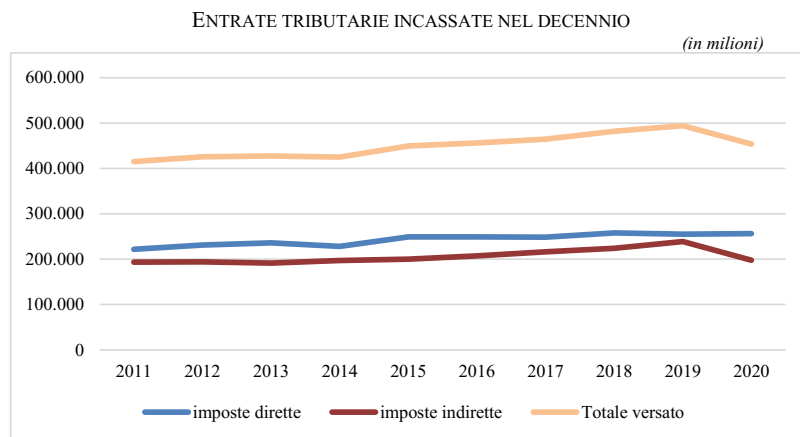
	Accertato			Versato			
	2019	2020	Variazione %	2019	2020	Variazione %	
Imposte indirette	IVA	160.666,92	143.114,12	-10,92	141.165,59	126.696,11	-10,25
	REGISTRO, SOSTITUTIVE, BOLLO	12.139,37	11.233,26	-7,46	11.632,11	11.042,38	-5,07
	ACCISA SU OLI MINERALI	26.237,55	21.933,44	-16,40	26.027,70	21.886,75	-15,91
	ACCISA SU ALTRI PRODOTTI	8.336,46	7.468,68	-10,41	8.082,98	7.384,48	-8,64
	GENERI DI MONOPOLIO	10.691,13	10.626,09	-0,61	10.561,47	10.659,29	0,93
	LOTTO	7.624,39	5.947,66	-21,99	7.631,17	5.949,54	-22,04
	IMPOSTE SUI GIOCHI	6.933,60	3.582,21	-48,34	6.912,05	3.572,81	-48,31
	LOTTERIE ED ALTRI GIOCHI	365,01	268,84	-26,35	357,37	258,54	-27,65
	ALTRE INDIRETTE	26.554,28	10.392,42	-60,86	26.525,07	10.237,49	-61,40
	<i>Totale</i>	<i>259.548,70</i>	<i>214.566,72</i>	<i>-17,33</i>	<i>238.895,52</i>	<i>197.687,39</i>	<i>-17,25</i>
Totale complessivo	528.631,71	480.531,14	-9,10	494.327,73	454.029,55	-8,15	

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Emerge, quindi, una contrazione delle entrate tributarie accertate. Alla diminuzione dell'IRPEF, dell'IRES e dell'IVA e di altre imposte dirette e indirette (imposta di registro, di bollo e dell'imposta sostitutiva, accise e oli minerali, genere monopoli e altre indirette), si contrappongono l'aumento delle sole sostitutive. Il dato dei versamenti presenta un lieve incremento (dello 0,36 per cento) delle imposte dirette mentre presenta una flessione (del -17,25 per cento) il dato relativo alle imposte indirette, rispetto al 2019⁵.

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

GRAFICO 1.1

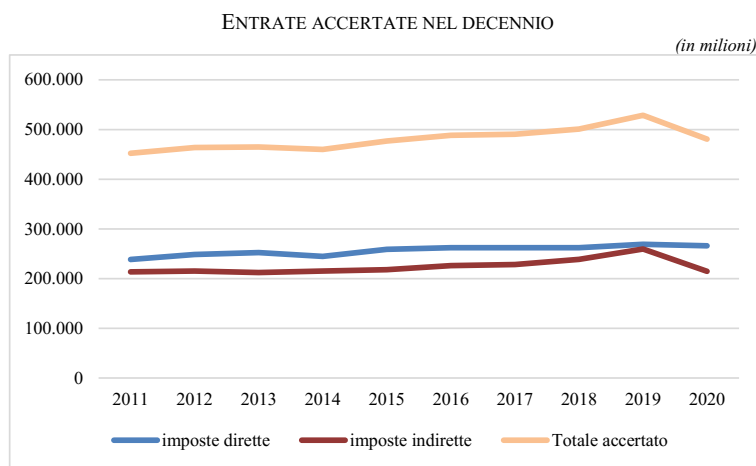


Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

⁵ Soltanto le sostitutive presentano una variazione in aumento nei versamenti, rispetto al 2019.

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

GRAFICO 1.2



Il Titolo II “Entrate extratributarie” evidenzia un decremento sia a livello di somme accertate, passando da 89,4 miliardi del 2019 a 84,6 miliardi del 2020 (-4,7 miliardi rispetto al 2019), sia in termini di versamenti (-1,5 miliardi rispetto al 2019), passando da 62,3 miliardi del 2019 a 60,8 miliardi del 2020⁶.

Infine, per il Titolo III “Alienazione ed ammortamento di beni patrimoniali e riscossione di crediti” si registra un aumento, sia in termini di accertamenti che di versamenti, che interrompe la tendenza in diminuzione riscontrato dal 2016 al 2019, registrando accertamenti per 3,76 miliardi e versamenti totali per 3,74 miliardi, con un incremento, rispettivamente, del 76,4 per cento e del 77,8 rispetto all’esercizio 2019.

Sul dato delle entrate finali ha influito anche il rapporto tra riaccertamenti e insussistenze, che nel 2020 si attesta a meno 55,3 miliardi, in peggioramento rispetto al 2019 (pari a -49,2 miliardi). Il fenomeno risulta dovuto ai minori riaccertamenti effettuati nel 2020 (pari a circa 858 milioni) rispetto a quelli del 2019 (pari a circa 35,3 miliardi), pur registrandosi minori insussistenze nel 2020 (56,2 miliardi) rispetto al 2019 (84,6 miliardi)⁷.

Nel dettaglio del fenomeno, si evidenzia che sulle imposte dirette, nel 2020 l’Irpef ha evidenziato minori riaccertamenti e maggiori insussistenze, per un importo, rispettivamente, di 151,2 milioni rispetto a 475 milioni del 2019 e di 7,2 miliardi rispetto a 4,6 miliardi del 2019. Così come l’IRES, evidenzia circa 0,52 milioni di riaccertamenti rispetto ai 23,1 milioni del 2019 e 4,1 miliardi di insussistenze rispetto ai 3,7 miliardi del 2019.

Stesso fenomeno si riscontra con riferimento alle imposte indirette e, in particolare, all’IVA con 4,54 milioni di riaccertamenti rispetto ai 141 milioni del 2019 e 18,4 miliardi di insussistenze rispetto ai 16,2 miliardi del 2019.

⁶ L’analisi nel dettaglio è riportata al successivo paragrafo 1.5.

⁷ Secondo quanto riportato nella Relazione sull’attendibilità dell’entrata (Volume III, tomo I, cit.) “Disaggregando i dati su esposti, come già rilevato per i precedenti esercizi finanziari, si evidenzia una notevole concentrazione di entrambi i fenomeni, riaccertamenti ed insussistenze, su un numero esiguo di capitoli/articoli. In particolare, per i riaccertamenti: il 65 per cento delle Entrate tributarie, per circa 535 milioni su 813 si riferisce a capitoli/articoli relativi ad attività di accertamento e controllo; per il Titolo II oltre l’87 per cento dell’importo complessivo, per 40.021 milioni su un totale di 44.715, è concentrato su soli tre capitoli. Riguardo alle insussistenze: per le entrate tributarie, oltre l’88 per cento dei saldi differenziali negativi si rileva per la riscossione a mezzo ruolo (-27.881 milioni su -31.520); oltre il 91 per cento delle insussistenze relative alle entrate di Titolo II si riscontra nei capitoli/articoli appartenenti alle Tipologie 2.1.5.1 e 2.1.5.3 (-18.169 e -4.408 milioni) che riguardano entrate ricorrenti derivanti dall’attività di controllo e repressione delle irregolarità e degli illeciti (multe, ammende e sanzioni)”.

LE ENTRATE DELLO STATO

TAVOLA 1.3

ANDAMENTO DEI RIACCERTAMENTI E DELLE INSUSSISTENZE TOTALI 2019-2020

(in milioni)

	2019		2020	
	n. dei cap/art	Importo (in milioni)	n. dei cap/art	Importo (in milioni)
Riaccertamenti	194	35.392,97	164	858,40
Insussistenze	400	-84.621,42	479	-56.222,40
Differenza		-49.228,45		-55.364,00

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

TAVOLA 1.4

INSUSSISTENZE TRIBUTI PRINCIPALI 2019-2020

(in milioni)

	IRPEF			
	2019		2020	
	n. articoli	Importo (in milioni)	n. articoli	Importo (in milioni)
Riaccertamenti	7	475,03	7	151,21
Insussistenze	15	-4.637,83	11	-7.201,68

	IRES			
	2019		2020	
	n. articoli	Importo (in milioni)	n. articoli	Importo (in milioni)
Riaccertamenti	3	23,18	1	0,52
Insussistenze	4	-3.766,50	6	-4.199,04

	IVA			
	2019		2020	
	n. articoli	Importo (in milioni)	n. articoli	Importo (in milioni)
Riaccertamenti	5	141,34	3	4,54
Insussistenze	3	-16.222,83	5	-18.450,06

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Andando ad analizzare nel dettaglio l'andamento delle previsioni iniziali delle entrate rispetto a quelle definitive ed agli accertamenti, come già rilevato, emerge uno scostamento negativo (pari a - 8 per cento) tra previsioni iniziali (583,9 miliardi) e previsioni definitive (537,3 miliardi)⁸. Per quanto riguarda il rapporto tra previsioni definitive ed accertamenti si registra uno scostamento positivo del 5,9 per cento⁹.

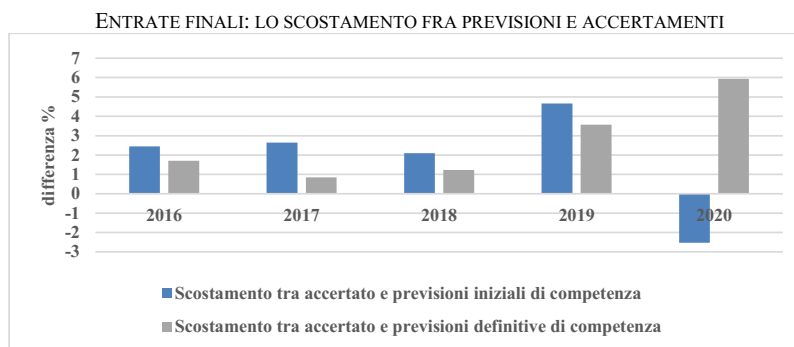
Il dato di sintesi evidenzia esiti differenti per i tre titoli di bilancio. Da un lato, per le entrate tributarie, si registrano una evidente sovrastima delle previsioni iniziali ed una sottostima di quelle definitive; infatti, si registrano accertamenti inferiori alle previsioni iniziali del 6,4 per cento e superiori rispetto alle previsioni definitive del 3,9 per cento. Le extratributarie, invece, continuano a far registrare un'elevata sottostima delle previsioni iniziali pari al 24,4 per cento e delle previsioni definitive pari al 20,6 per cento. Le patrimoniali, al contrario, mostrano un grado di sottostima delle previsioni iniziali (62,4 per cento) e di sovrastima delle previsioni definitive (10,1 per cento).

⁸ Nell'esercizio 2019, invece, lo scostamento era positivo per l'1 per cento di maggiori previsioni definitive.

⁹ Nell'esercizio 2019 lo scostamento positivo era del 3,6 per cento.

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

GRAFICO 1.3



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Sul fronte della riscossione, il risultato del 2020 (pari a circa 565 miliardi) segnala un sensibile calo rispetto al 2019 (-4,31 per cento), invertendo una tendenza che dal 2013 al 2019 aveva visto crescere il gettito del 13 per cento. Il decremento riguarda le sole riscossioni in conto competenza che passano da 544 miliardi nel 2019 a 516 miliardi nel 2020 (-5,2 per cento).

Le riscossioni sui residui (lordo da versare) mostrano un incremento, passando da 46,2 miliardi nel 2019 a 49,1 miliardi nel 2020 (+6,1 per cento), anche se permangono criticità, con riferimento al Titolo II (-3,83 per cento) e al Titolo III (-10,10 per cento).

Per quanto riguarda il riscosso residui (netto), invece, si registra un netto calo passando da 6,9 miliardi nel 2019 a 2,8 miliardi nel 2020 (-59,8 per cento). Anche in questo caso, il dato negativo emerge in misura prevalente sul Titolo II delle entrate (-63,20 per cento), rispetto al Titolo I (-57,64 per cento) ed al Titolo III (-41,67 per cento).

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

TAVOLA 1.5

LA RISCOSSIONE TOTALE

(in milioni)

Entrate finali	2016	2017	2018	2019	2020	2020/2019	NI (2016:100)
Riscosso Competenza	518.750	523.057	531.859	544.175	515.899	-5,20%	99
Tit I	456.532	462.736	471.008	480.895	453.084	-5,78%	99
Tit II	58.462	57.897	58.735	61.180	59.072	-3,44%	101
Tit III	3.757	2.424	2.115	2.100	3.742	78,17%	100
Riscosso Residui (lordo da versare)	44.152	50.686	53.145	46.235	49.070	6,13%	111
Tit I	38.091	44.661	47.320	40.300	43.363	7,60%	114
Tit II	6.054	6.021	5.821	5.923	5.696	-3,83%	94
Tit III	8	4	4	12	11	-10,10%	142
Riscosso Residui (netto)	6.863	9.957	8.330	6.943	2.793	-59,76%	41
Tit I	3.743	6.855	5.502	4.252	1.801	-57,65%	48
Tit II	3.113	3.100	2.824	2.679	986	-63,20%	32
Tit III	7	3	3	12	7	-40,81%	100
Riscosso Totale	562.902	573.742	585.003	590.411	564.969	-4,31%	100
Tit I	494.623	507.396	518.328	521.196	496.448	-4,75%	100
Tit II	64.515	63.919	64.556	67.103	64.768	-3,48%	100
Tit III	3.764	2.427	2.119	2.112	3.753	77,67%	100
Riscossioni dell'anno	525.613	533.014	540.189	551.118	518.692	-5,88%	99
Tit I	460.275	469.591	476.511	485.148	454.885	-6,24%	99
Tit II	61.574	60.997	61.559	63.859	60.058	-5,95%	98
Tit III	3.764	2.427	2.119	2.112	3.749	77,50%	100

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

LE ENTRATE DELLO STATO

Con riferimento alla cassa che, come già rilevato, evidenzia un decremento dei versamenti totali pari al 4,7 per cento rispetto al 2019 (da 544 miliardi a 518,8 miliardi)¹⁰, se si depura il dato dell'importo dei rimborsi IVA e degli introiti connessi al "Fondo ammortamento titoli di Stato", il versato totale passa da 518,8 miliardi a 487,8 miliardi con un decremento del 5 per cento rispetto al 2019.

I versamenti totali delle entrate tributarie (pari a 454,1 miliardi) fanno registrare un calo pari al 5,3 per cento rispetto al 2019 (479,6 miliardi). Tale diminuzione è da imputarsi essenzialmente ai versamenti in conto competenza, che passano da 454,5 miliardi nel 2019 a 425,7 miliardi nel 2020, con un decremento pari a 28,8 miliardi (-6,3 per cento). In aumento i versamenti in conto residui (+3,3 miliardi, pari al +13,5 per cento), il cui gettito, tuttavia, non riesce ad incidere sul gettito totale del Titolo.

Le entrate extratributarie mettono in luce un decremento dei versamenti totali (-2,4 per cento) sia rispetto all'anno precedente, sia confrontato con il quinquennio (-1,2 per cento). In questo caso, tali somme sono imputabili soprattutto ai versamenti in conto competenza che passano da 57,8 miliardi nel 2019 a 56,6 miliardi nel 2020, mentre registrano un modesto calo i versamenti in conto residui che passano da 4,5 miliardi del 2019 a 4,2 miliardi del 2020 (-6,6 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 1.6) offrono le seguenti indicazioni: gli accertamenti, pari a 51,5 miliardi, registrano un calo, rispetto all'aumento rilevato nel 2019 (-18,8 per cento).

Su tale tipologia di entrata hanno inciso provvedimenti normativi adottati nel 2020 che hanno innestato nel sistema una serie di sospensioni, dilazioni e/o differimenti.

Le riscossioni di competenza, pari a 7,9 miliardi e i versamenti di competenza, pari a oltre 7,7 miliardi, risultano in sensibile calo rispetto all'esercizio 2019 (rispettivamente -35,8 e -34,8 per cento). In entrambi i casi, si segnala il *trend* in diminuzione (rispettivamente del 40,3 e del 38,8 per cento) rispetto all'ultimo quinquennio.

L'indice di riscuotibilità di competenza (rapporto fra il riscosso di competenza e l'accertato) è pari al +15,3 per cento, in peggioramento rispetto al 2019 (pari al +19,4 per cento) di 4,1 punti percentuali e registrando un andamento negativo rispetto al primo anno del quinquennio (-25,1 per cento).

La riscossione in conto residui prosegue il *trend* in diminuzione passando da 5,6 miliardi nel 2019 a 4,6 nel 2020 (-17,6 per cento), un risultato che tuttavia riflette un calo nella formazione dei residui, considerato il processo di smaltimento effettuato con i sostenuti abbattimenti operati dall'Amministrazione. Si rileva, infatti, un "da riscuotere totale" che passa da 101,7 nel 2019 a 97,5 miliardi nel 2020 (-4,2 per cento).

La riscossione totale riprende la tendenza al ribasso manifestatasi nel 2018 dopo l'interruzione dello scorso anno, collocandosi a 12,5 miliardi, con un calo del 30,1 per cento rispetto al 2019 e del 30,2 per cento rispetto all'inizio del quinquennio.

¹⁰ Avendo riguardo al quinquennio, si registra un decremento dello 0,6 per cento.

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

TAVOLA 1.6

LE ENTRATE DA ACCERTAMENTO E CONTROLLO

	<i>(in milioni)</i>				
	2016	2017	2018	2019	2020
Residui al 31/12	104.171	93.424	95.797	103.579	98.962
Residui iniziali	105.859	104.171	93.424	92.448	103.579
Previsioni Iniziali Competenza	52.002	53.757	51.450	48.753	47.016
Previsioni Definitive Competenza	53.284	52.942	51.324	49.849	38.176
Previsioni Iniziali Cassa	11.845	16.598	15.122	11.740	12.212
Previsioni Definitive Cassa	13.188	15.783	14.764	12.860	5.340
Accertato	64.549	57.528	59.500	63.377	51.487
Riscosso Competenza	13.215	10.962	10.935	12.296	7.890
Da Riscuotere Competenza	51.334	46.566	48.565	51.081	43.596
Versamenti Competenza	12.586	10.292	10.315	11.814	7.705
Da Versare Competenza	629	669	620	482	186
Riscosso Residui (lordo da versare)	4.687	7.324	6.033	5.596	4.608
Da Riscuotere Residui	51.414	45.026	45.574	50.650	53.902
Versamenti Residui	3.892	6.162	4.995	4.229	3.331
Da Versare Residui	795	1.163	1.038	1.367	1.278
Riscosso Totale	17.902	18.286	16.969	17.892	12.498
Da Riscuotere Totale	102.748	91.592	94.139	101.731	97.498
Versamenti Totali	16.478	16.454	15.310	16.043	11.036
Da Versare Totale	1.424	1.832	1.658	1.849	1.464

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

1.3. Le entrate ricorrenti e non ricorrenti

Ai sensi dell'art. 25, comma 1, lett. b) della legge n. 196/2019 (legge di contabilità pubblica), le entrate dello Stato si distinguono in "ricorrenti e non ricorrenti, a seconda che si riferiscano a proventi la cui acquisizione sia prevista a regime ovvero limitata ad uno o più esercizi".

Nel 2020 le entrate di natura ricorrente rappresentano il 97,51 per cento delle entrate finali totali, in flessione rispetto al 2019 (pari al 99 per cento).

La quasi totalità delle entrate ricorrenti è da imputare alle entrate tributarie (per il 99 per cento, al pari del 2019) ed alle entrate extra tributarie (per il 90 per cento, in leggera flessione rispetto al 2019 attestata al 93 per cento) (tavola 1.7).

Le entrate non ricorrenti rappresentano il 2,49 per cento del totale entrate finali (in aumento rispetto all'esercizio 2019). In questo ambito le entrate tributarie non ricorrenti - che, nell'insieme, registrano un calo rispetto al 2019 (-12,7 per cento) rappresentano appena l'1 per cento delle entrate tributarie complessive. Si registra, invece, un aumento della componente "non ricorrente" nelle entrate extra tributarie, che passano dal 7 per cento del 2019 al 10 per cento del 2020.

Nelle entrate extratributarie si rileva un'alta concentrazione di quelle di natura ricorrente, pari al 91,5 per cento della previsione definitiva di competenza 2020 e al 90 per cento circa del totale riscosso.

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*.

LE ENTRATE DELLO STATO

TAVOLA 1.7

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	
	2019	2020	2019	2020	2019	2020	2019	2020	2019	2020
I	517.321	493.063	3.875	3.384	521.196	496.448	99%	99%	1%	1%
II	62.686	58.259	4.416	6.509	67.103	64.768	93%	90%	7%	10%
III			2.112	3.753	2.112	3.753	0%	0%	100%	100%
Entrate Finali	580.008	551.322	10.403	13.647	585.003	564.969	99%	98%	2%	2%
IV	260.409	374.284			260.409	374.284	100%	100%	0%	0%
Totale	840.416	925.607	10.403	13.647	834.069	939.253	101%	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). Il punto è affrontato *funditus* nel paragrafo seguente.

1.4. Le entrate riassegnabili ed entrate eventuali e diverse

Le entrate riassegnabili configurano una deroga prevista dal legislatore al principio dell'universalità ed unicità del bilancio, come profilo attuativo dell'articolo 81 della Costituzione¹¹.

Nella configurazione del bilancio, le entrate riassegnabili¹², al pari di quelle "eventuali e diverse", sono accomunate da connotati di imprevedibilità.

Le entrate riassegnabili identificano – nella maggior parte dei casi – risorse provenienti dalla prestazione di beni e servizi da parte dell'Amministrazione¹³ 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 2020, la Ragioneria ha rilevato riassegnazioni di entrata per un importo pari a poco meno di 9,7 miliardi, in aumento del 7,8 per cento rispetto all'esercizio 2019, di cui 4,9 miliardi sono stati riassegnati alla spesa corrente, 0,5 miliardi alla spesa in conto capitale e 4,3 miliardi sono stati destinati al rimborso prestiti (tavola 1.8). L'aumento registrato riguarda la categoria del

¹¹ Ai sensi del comma 4, dell'art. 24 della legge 196/2009 "E' vietata altresì l'assegnazione di qualsiasi provento per spese o erogazioni speciali, salvo i proventi e le quote di proventi riscossi per conto di enti, le oblazioni e simili, fatte a scopo determinato".

Ai sensi del successivo comma 5 viene, però, previsto che "Restano valide le disposizioni legislative che prevedono la riassegnazione di particolari entrate alle unità elementari di bilancio, ai fini della gestione e della rendicontazione". A tale fine ai sensi del successivo comma 5-bis. "Il Ministro dell'economia e delle finanze è autorizzato ad apportare, con propri decreti, su proposta del Ministro competente, le 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."

¹² Trattasi di casi in cui, di norma, 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.

¹³ 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'economie e delle finanze n. 1/2020).

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

rimborso dei prestiti, infatti le riassegnazioni alle spese di parte corrente e di parte capitale diminuiscono, rispettivamente, del 20,8 per cento e del 41,8 per cento.

TAVOLA 1.8

ENTRATE RIASSEGNATE NEL 2020 PER MINISTERI E DESTINAZIONI DI SPESA

(in milioni)

Amministrazione	Spese correnti			Spese in c/capitale			Rimborso spese passività finanziarie			Totale		
	2018	2019	2020	2018	2019	2020	2018	2019	2020	2018	2019	2020
Ministero dell'economia e delle finanze	714	1.795	711	309	379	276	1.875	1.891	4.261	2.898	4.066	5.248
Ministero dello sviluppo economico	49	47	51	481	314	76				530	361	127
Ministero del lavoro e delle politiche sociali	34	44	22							34	44	22
Ministero della giustizia	135	224	260		27					135	251	260
Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale	12	18	16	0	0	0				12	18	16
Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca	708	772	664		12	10				708	784	673
Ministero dell'interno	2.021	2.348	2.194	23	90	54				2.044	2.438	2.248
Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare	6	7	4	209	34	66				215	41	70
Ministero delle infrastrutture e dei trasporti	75	54	55	24	7	15				100	61	70
Ministero della difesa	731	743	810	2	5	12				733	748	821
Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali	9	10	9	25	14	13				34	23	23
Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo	87	78	50	141	20	4				228	98	53
Ministero della salute	62	57	60	20						82	57	60
Totale generale	4.644	6.195	4.907	1.234	902	525	1.875	1.891	4.261	7.753	8.989	9.693

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

In ordine all'utilizzo delle risorse riassegnate nell'esercizio 2020, dai riscontri forniti dalla Ragioneria generale dello Stato è emerso che:

- la quota maggiore è stata riassegnata al Ministero dell'economia e delle finanze (di seguito MEF) (5.247 milioni), seguito dal Ministero dell'interno (2.248 milioni), dal Ministero della difesa (821 milioni) e dal Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca (673 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 (pari all'81 per cento del totale riassegnato al MEF e al 44 per cento del totale delle riassegnazioni) e registrano un aumento rispetto allo scorso anno del 29,1 per cento, passando da 4.066 nel 2019, a 5.248 nel 2020, e ciò nonostante l'effetto delle attribuzioni dirette previste dalla legge di bilancio per il triennio 2020-2022 in attuazione dell'articolo 23, comma 1-bis, della legge 31 dicembre 2009, n. 196¹⁴;
- fra le spese correnti, prevalgono le riassegnazioni per "Redditi da lavoro dipendente" (2.338 milioni, pari al 48 per cento del totale spese correnti evidenziando una diminuzione pari al 1,5 per cento rispetto all'anno precedente), per "Trasferimenti correnti ad Amministrazioni pubbliche" (1.617 milioni, 33 per cento, evidenziando un calo del 33 per cento rispetto al 2019) e per "Consumi intermedi" (240 milioni, 5 per cento, in diminuzione rispetto al 2019 del 48 per cento). Fra le spese in conto capitale, invece, rileva la categoria "Contributi agli

¹⁴ Ai sensi dell'articolo 23, comma 1-bis della legge 31 dicembre 2009, n. 196 "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 iscriverne 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".

LE ENTRATE DELLO STATO

investimenti ad imprese” (escludendo i rimborsi delle passività finanziarie), che interessano il 34 per cento del totale riassegnato in conto capitale, con importi riassegnati pari a 177 milioni (in aumento del 41 per cento rispetto al 2019). Seguono le categorie “Acquisizioni di attività finanziarie”, “Contributi agli investimenti ad amministrazioni pubbliche” e “Contributi agli investimenti ad imprese” con importi riassegnati pari, rispettivamente a 118 milioni, 177 milioni e 113 milioni. Le altre categorie di spesa sono interessate da riassegnazioni di importo inferiore ai 100 milioni¹⁵.

Nella tavola 1.9 si riportano le entrate provenienti dalla prestazione dei servizi pubblici delle Amministrazioni, nel 2020, con le relative riassegnazioni alla spesa comunicate dalle stesse Amministrazioni.

TAVOLA 1.9

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 2020	Versato 2020 riassegnabile nell'anno	Versato 2019, riassegnabile nel 2020, ai sensi dell'art. 2, co. 2, d.P.R. 469/1999	Variazione a seguito di riassegnazione	di cui art. 2, co. 2, d.P.R. 469/1999
Economia e finanze (Guardia di finanza)	9.109,00	2.588,00	4.101,00	7.542,00	3.469,00
Sviluppo economico	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Lavoro e politiche sociali	230.816,96	152.207,80	76.193,95	-	-
Giustizia	19.211,79	15.526,70	4.866,82	15.877,02	4.705,70
Affari esteri e della cooperazione Internazionale	1.967,80	1.681,80	276,00	1.229,40	276,00
Istruzione - Università e ricerca	14.236,07	14.236,07	86,00	491.180,35	442.917,80
Interno	257.655,00	203.089,00	89.103,00	153.469,00	67.385,00
Ambiente e della tutela del territorio e del mare	1.322.232,00	333.074,00	6.774,00	143.794,00	4.541,00
Infrastrutture e trasporti	7.582,00	1.290,52	1.798,84	2.032,36	962,84
Difesa	74.784,00	75.243,00	15.996,00	819.708,65	1.307,98
Politiche agricole alimentari e forestali	7.362,90	7.173,00	1.709,80	3.550,50	
Beni e delle attività culturali e del turismo	47.169,23	41.484,92	9.946,63	50.651,97	9.946,65
Salute	103.031,00	74.944,00	13.818,00	17.573,00	-
Totale	2.095.157,75	922.538,81	224.670,04	1.706.608,25	535.511,97

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

L'utilizzo di tale tipologia di entrate deve essere oggetto di particolare monitoraggio¹⁶, e ciò anche nell'ambito e per effetto della procedura cosiddetta di “stabilizzazione”¹⁷, 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 tempo¹⁸.

¹⁵ Fonte: nota istruttoria MEF 2021 (data warehouse RGS - data mart IGB).

¹⁶ Si rinvia, per l'approfondimento della dinamica e delle correlate criticità, alla Relazione sulla “Gestione delle entrate riassegnabili anche derivanti da sanzioni e le dinamiche del fondo per la riduzione della pressione fiscale” approvata dalla Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato con deliberazione n.1/2020/G.

¹⁷ L'articolo 23, comma 1-bis, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, consente di iscrivere negli stati di previsione della spesa - e corrispondentemente in quello di entrata - gli importi relativi a quote di proventi che si prevede di incassare nel medesimo esercizio quali entrate finalizzate per legge al finanziamento di specifici interventi o attività.

¹⁸ Con l'apposita circolare di inizio esercizio (per l'anno finanziario 2020 è la n. 1 del 17 gennaio 2020) il Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato ha presentato una situazione aggiornata dell'importo stabilizzato sia in entrata

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

Come rilevato nella stessa circolare del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, infatti, occorre prestare particolare attenzione alla gestione in concreto di tali tipologie di entrate stabilizzate, avendo riguardo alla specifica finalizzazione dell'entrata ed al periodo di riferimento della procedura di stabilizzazione approvata¹⁹.

Le "entrate eventuali e diverse" identificano un'ulteriore peculiarità dell'articolazione del bilancio.

L'art. 40, comma 2, lettera d), della legge di contabilità e finanza pubblica (legge 31 dicembre 2009, n. 196) individua, tra i criteri direttivi per la riforma della struttura del bilancio, la "revisione, per l'entrata, delle unità elementari del bilancio per assicurare che la denominazione richiami esplicitamente l'oggetto e ripartizione delle unità promiscue in articoli in modo da assicurare che la fonte di gettito sia chiaramente e univocamente individuabile".

I capitoli di entrate con denominazione "eventuali e diverse" configurano un'eccezione a tale criterio direttivo.

Nel 2020 i capitoli (n. 44) con denominazione "Eventuali e diverse" presentano un accertato complessivo pari a 6,4 miliardi, in aumento del 29,5 per cento rispetto al 2019. Per il Titolo I gli accertamenti sono stati pari a 1,09 miliardo (-12,3 per cento rispetto al 2019) e si sono registrate riscossioni per 773 milioni (-11,9 per cento rispetto all'anno precedente). Per il Titolo II gli accertamenti sono stati pari a 5,3 miliardi (+43,7 per cento rispetto al 2019) e si sono registrate riscossioni di competenza per 5,1 miliardi (+42,2 per cento rispetto al 2019).

Si evidenzia una tendenza alla concentrazione di tale tipologia di entrate nel Ministero dell'economia e delle finanze (pari a 5,7 miliardi accertati, ovvero l'89,2 per cento del totale delle entrate "eventuali e diverse"), in aumento dell'92,8 per cento rispetto all'anno precedente. Minori sono, invece le quote, per tali tipologie di entrate, accertate dal Ministero dell'interno (pari a 141,8 milioni, 2,2 per cento del totale delle stesse), dal Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale (pari a 132,7 milioni, 2,1 per cento), dal Ministero dell'infrastrutture e dei trasporti (pari a 129,3 milioni, 2,0 per cento) e dal Ministero della difesa (pari a 96,1 milioni, 1,5 per cento). I restanti Ministeri presentano incidenze inferiori all'1 per cento.

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

che in spesa rispetto a quella definita in sede di presentazione del disegno di legge di bilancio per effetto di varie cause, tra le quali si evidenziano le più rilevanti quali la normativa di riferimento che impone limiti alla riassegnabilità e le riduzioni degli stanziamenti di spesa, introdotti con successive specifiche disposizioni. Secondo quanto riferito dal Dipartimento, eventuali differenze sono segnalate in apposite note riportate negli allegati alla citata circolare. Le tipologie di entrate riassegnabili "stabilizzate" sono, nella maggior parte dei casi, legate al versamento di contributi dovuti per servizi resi dall'amministrazione, a diritti e tributi e a contributi comunitari in somma stabilita per legge. A questi casi si aggiungono le riassegnazioni relative ai buoni fruttiferi postali che, a seguito della trasformazione della Cassa Depositi e Prestiti in società per azioni, sono rimborsati dal Ministero dell'economia e delle finanze

¹⁹ In relazione al crescente utilizzo da parte delle amministrazioni delle somme oggetto di stabilizzazione in spesa, nell'ambito della circolare n. 1/2020 MEF-Ragioneria generale dello Stato, viene chiarito che "resta preclusa la possibilità di utilizzare, tramite ordinari strumenti di flessibilità gestionale, le risorse provenienti da entrate stabilizzate per fini diversi rispetto a quelli della destinazione indicata nella normativa di riferimento". Viene inoltre precisato che "Le stabilizzazioni riportate negli allegati 1 e 2 alla presente circolare si riferiscono al triennio 2020-2022. Gli importi indicati nella colonna relativa al 2022 non sono da intendersi come un'autorizzazione di spesa a decorrere. Pertanto, eventuali impegni di spesa pluriennali ad esigibilità (IPE), connessi al nuovo concetto di impegno di cui all'articolo 34 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, a valere su stanziamenti oggetto di stabilizzazione nel bilancio per il 2020-2022 dovranno necessariamente essere limitati al triennio di riferimento".

LE ENTRATE DELLO STATO

concretamente una natura non ricorrente, in quanto le stesse assumono la caratteristica di *una tantum*²⁰.

1.5. Le entrate non tributarie

Le entrate non tributarie (Titolo II) riscosse complessivamente nell'esercizio 2020 ammontano a 64,8 miliardi²¹, in flessione rispetto al 2019 (pari a 67,1 miliardi) e rappresentano l'11,5 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 14,8 miliardi, dalla "partecipazione dello Stato agli utili di gestione dell'istituto di emissione" (capitolo 2354), per un riscosso totale pari a 7,9 miliardi, dalle entrate eventuali e diverse del Ministero dell'economia e delle finanze già di pertinenza del Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica (capitolo 2368), con riscossioni totali per 4,5 miliardi, e dal rimborso dovuto dagli enti territoriali (capitolo 3465), per un riscosso pari a 4,4 miliardi.

TAVOLA 1.10

ENTRATE EXTRATRIBUTARIE: CAPITOLI CON RISCOSSIONI TOTALI SUPERIORI A 100 MILIONI

Capitolo di Entrata	Descrizione capitolo di entrata	Risc. Tot.	%
2531	Proventi derivanti dalla vendita dei biglietti delle lotterie nazionali ad estrazione istantanea	9.558.287.038	14,8
2354	Partecipazione dello stato agli utili di gestione dell'istituto di emissione	7.866.849.596	12,1
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	4.542.061.284	7,0
3465	Rimborsi e concorsi diversi dovuti dagli enti territoriali	4.401.196.294	6,8
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	3.041.491.921	4,7
3697	Versamento dell'imposta municipale propria di spettanza dei comuni da destinare al fondo di solidarietà comunale	2.767.741.970	4,3
3342	Somme da introitare per il finanziamento dell'assistenza sanitaria	2.156.718.669	3,3
2532	Proventi derivanti dal gioco del bingo	1.997.774.879	3,1
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	1.949.952.815	3,0
3970	Dazi della tariffa doganale comune (TDC) ed altri diritti fissati dalle istituzioni della unione europea (esclusi i dazi CECA, i dazi compensatori ed antidumping, i dazi ed altri diritti fissati nel quadro della politica agricola comune).	1.917.013.226	3,0
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	1.611.286.258	2,5
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	1.381.738.224	2,1

²⁰ In particolare, dei complessivi n. 44 capitoli con denominazione "entrate eventuali e diverse", n. 30 capitoli riportano entrate classificate di natura non ricorrente e n. 14 capitoli con n. 57 articoli con entrate di natura ricorrente e n. 28 articoli con entrate di natura non ricorrente.

²¹ Di cui riscossioni in conto competenza, pari a circa 59 miliardi (91,2 per cento del totale) e riscossioni in conto residui pari a circa 5,7 miliardi per (8,8 per cento del totale).

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

Capitolo di Entrata	Descrizione capitolo di entrata	Risc. Tot.	%
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	1.287.847.039	2,0
3313	Sanzioni e interessi relativi alla riscossione delle imposte dirette	1.214.694.801	1,9
3691	Versamenti da parte degli enti nazionali di previdenza e assistenza sociale pubblici, nell'ambito della propria autonomia organizzativa, dalle somme derivanti da ulteriori interventi di razionalizzazione per la riduzione delle proprie spese	1.160.475.308	1,8
3312	Sanzioni relative alla riscossione delle imposte dirette	1.071.195.756	1,7
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	1.007.482.233	1,6
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	954.384.540	1,5
3639	Versamenti di somme da erogare al personale del ministero dell'interno, 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	663.262.619	1,0
3210	Interessi relativi alla riscossione delle imposte dirette	566.822.770	0,9
2328	Ritenuta sulle vincite del gioco del lotto, prevista dall'art. 1, comma 488, della legge 30 dicembre 2004, n. 311	543.745.782	0,8
TOTALE CAPITOLI > 100 MILIONI		51.662.023.021	79,8
<i>Riscosso Totale Titolo II</i>		<i>64.768.381.892</i>	<i>100,0</i>
<i>di cui:</i>			
<i>Riscosso competenza</i>		<i>59.072.490.372</i>	<i>91,2</i>
<i>Riscosso residui</i>		<i>5.695.891.519</i>	<i>8,8</i>
Entrate finali		564.969.008.566	11,5

Fonte: dati RGS su elaborazione Corte dei conti

TAVOLA I.11

ENTRATE EXTRATRIBUTARIE: RISCOSSIONI TOTALI PER TIPOLOGIA

Tipologie	Descrizione tipologie	Risc. Tot.	%
2.1.7.2	Restituzione, rimborsi, recuperi e concorsi vari. Altre entrate	12.100.030.110,47	18,7
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	11.963.407.981,75	18,5
2.1.3.4	Redditi da capitale. Avanzi di gestione	8.091.772.058,01	12,5
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	7.038.459.151,65	10,9
2.2.1.3	Entrate di carattere straordinario. Entrate di carattere straordinario collegate o da riassegnare ai competenti stati di previsione	3.688.076.284,89	5,7
2.1.3.5	Redditi da capitale. Dividendi	3.041.491.920,67	4,7
2.1.2.3	Entrate derivanti da servizi resi dalle Amministrazioni statali. Contributi vari ed altre entrate eventuali e diverse	2.996.821.890,17	4,6
2.1.5.1	Entrate derivanti dal controllo e repressione delle irregolarità e degli illeciti. Multe, ammende, sanzioni	2.956.985.000,71	4,6
2.2.1.2	Entrate di carattere straordinario. Altre entrate in conto capitale	2.820.881.239,55	4,4
2.1.4.1	Risorse proprie dell'Unione Europea. Dazi	1.973.616.634,58	3,0
2.1.1.1	Proventi speciali. Diritti e tributi speciali	1.712.198.696,67	2,6
2.1.3.3	Redditi da capitale. Interessi	1.552.690.201,75	2,4
2.1.2.1	Entrate derivanti da servizi resi dalle Amministrazioni statali. Vendita beni e servizi resi da Amministrazioni statali	1.324.294.179,05	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	1.021.111.169,93	1,6
2.1.3.1	Redditi da capitale. Retrocessione interessi	954.384.539,55	1,5

LE ENTRATE DELLO STATO

Tipologie	Descrizione tipologie	Risc. Tot.	%
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	761.026.136,56	1,2
2.1.3.2	Redditi da capitale. Proventi del demanio	361.421.437,24	0,6
2.1.6.1	Entrate derivanti da movimenti di tesoreria. Prelevamenti da conti di tesoreria	204.626.091,52	0,3
2.1.3.7	Redditi da capitale. Altri redditi da capitale collegati o da riassegnare ai competenti stati di previsione	115.844.188,07	0,2
2.1.8.2	Entrate derivanti dalla gestione delle attività già svolte dall'Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato. Entrate residuali	85.642.948,20	0,1
2.1.7.1	Restituzione, rimborsi, recuperi e concorsi vari. Restituzione di finanziamenti	2.900.704,62	0,0
2.2.1.1	Entrate di carattere straordinario. Entrate provenienti dal settore statale	389.252,94	0,0
2.1.3.6	Redditi da capitale. Altri proventi	214.499,39	0,0
2.1.5.2	Entrate derivanti dal controllo e repressione delle irregolarità e degli illeciti. Altre entrate correlate ad illeciti	95.461,94	0,0
2.1.4.2	Risorse proprie dell'Unione Europea. Prelievi agricoli	111,82	0,0
2.1.4.3	Risorse proprie dell'Unione Europea. Contributi zucchero	0,00	0,0
TOTALE TIPOLOGIE		64.768.381.892	100,0
<i>Riscosso Totale Titolo II</i>		<i>64.768.381.892</i>	<i>100,0</i>
<i>di cui:</i>			
<i>Riscosso competenza</i>		<i>59.072.490.372</i>	<i>91,2</i>
<i>Riscosso residui</i>		<i>5.695.891.519</i>	<i>8,8</i>
Entrate finali		564.969.008.566	11,5

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.

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 2020 evidenziano, al netto dei capitoli 3312 e 3313, un accertato pari a 8,7 miliardi, inferiore al corrispondente dato del 2019 (pari a circa 9,5 miliardi), ma superiore alle previsioni iniziali e definitive di competenza (rispettivamente 1,9 miliardi e 2,4 miliardi), con uno scostamento rispettivamente del 29 per cento e del 39 per cento. Le riscossioni rappresentano una percentuale minima dell'accertato (poco più del 10 per cento), limitate a 885 milioni, registrando un deciso calo rispetto al 2019 (- 40 per cento). I versamenti di competenza (pari a 857 milioni) raffigurano la quasi totalità delle riscossioni di competenza (circa il 97 per cento). Lo *stock* dei residui, nel complesso pari a 43,6 miliardi, fa registrare una crescita del 2,5 per cento rispetto al 2019.

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

TAVOLA 1.12

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

Capitolo di Entrata	Descrizione capitolo di entrata	Risc. Tot.	%
3313	Sanzioni relative alla riscossione delle imposte indirette	1.214.694.801,13	35,4
3312	Sanzioni relative alla riscossione delle imposte dirette	1.071.195.756,46	31,2
2301	Multe, ammende e sanzioni amministrative inflitte dalle autorità giudiziarie ed amministrative con esclusione di quelle aventi natura tributaria	373.409.839,15	10,9
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	210.130.519,65	6,1
2302	Oblazioni e condanne alle pene pecuniarie per contravvenzioni alle norme per la tutela delle strade e per la circolazione	186.595.260,30	5,4
3592	Entrate di pertinenza del ministero dello sviluppo economico	163.950.263,96	4,8
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	114.126.771,55	3,3
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	101.752.269,37	3,0
TOTALE CAPITOLI SANZIONI NON TRIBUTARIE > 100 MILIONI		3.435.855.482	92,4
TOTALE SANZIONI NON TRIBUTARIE		3.718.106.599	100,0
TOTALE CAPITOLI 3312 + 3313		2.285.890.558	61,5
TOTALE CAPITOLI SANZIONI NON TRIBUTARIE > 100 MILIONI AL NETTO CAPITOLI 3312-3313		1.149.964.924	33,5
TOTALE SANZIONI NON TRIBUTARIE AL NETTO CAPITOLI 3312-3313		1.432.216.042	38,5

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 rispetto a quanto accertato: l'8,7 per cento del totale riscosso al lordo delle somme rimaste da versare del 2019, ed il 7,4 per cento del totale riscosso al netto del totale da versare dello scorso anno.

Il monitoraggio della Ragioneria generale, pur non esaustivo, consente con l'attività svolta annualmente di individuare, con riferimento ad alcuni dei capitoli del 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 – appena lo 0,4 per cento delle entrate extra tributarie.

Rientrando in tale tipologia – tra gli altri - i redditi da beni immobili patrimoniali²², i redditi da beni mobili (e da beni considerati immobili per l'oggetto cui si riferiscono), ivi inclusi

²² 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.

LE ENTRATE DELLO STATO

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 corrisponderci 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).

Sul complessivo aggregato, si evidenzia il miglioramento – rispetto al 2018 ed al 2019 – delle riscossioni totali, nonché il leggero miglioramento dei versamenti totali. In lieve diminuzione l’importo del “da riscuotere totale”.

TAVOLA 1.13

PROVENTI DEL DEMANIO 2018-2020

2.1.3.2: Redditi da capitale. Proventi del Demanio			
	2018	2019	2020
Previsioni Iniziali Competenza	198.500.000,00	194.265.000,00	250.819.370,00
Previsioni Definitive Competenza	198.500.000,00	195.265.000,00	247.666.920,00
Accertato	207.803.674,96	234.466.429,79	238.366.824,18
Riscosso totale	265.924.762,89	338.789.111,46	361.421.437,24
Da Riscuotere totale	440.252.693,06	474.514.422,19	470.398.641,51
Versamenti totali	190.155.726,68	202.128.262,68	221.375.453,03
Da Versare totale	146.744.655,77	136.660.848,78	140.045.984,21

Fonte: dati RGS su elaborazione Corte dei conti

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 2019-2020, si è registrato un netto peggioramento, in termini di accertamento, riscossione e versamento, in relazione ai proventi da “redditi da beni immobili patrimoniali” (capitolo 2601), ai proventi “da concessioni dei beni del demanio pubblico artistico e storico” (capitolo 2612/1) e ad agli proventi demaniali (capitolo 2612/8).

TAVOLA 1.14

PROVENTI DI DIRETTA GESTIONE DEL DEMANIO 2018-2020

cod.	Tributo	Cap/art	Diretta gestione Demanio							
			2601	2018	2019	2020	Diff. 2019-2018	Diff. % 2019-2018	Diff. 2020-2019	Diff. % 2020-2019
811T	REDDITI DI BENI IMMOBILI PATRIMONIALI	Prev. Iniz. Comp.		22.100.000,00	22.100.000,00	24.320.000,00	-	0,0	2.220.000,00	10,0
		Prev. Def. Comp.		22.100.000,00	22.100.000,00	24.320.000,00	-	0,0	2.220.000,00	10,0
		Accertato		39.567.226,19	52.170.059,36	32.872.461,49	12.602.833,17	31,9	-19.297.597,87	-37,0
		Riscosso totale		47.504.622,85	49.755.512,74	41.991.354,02	2.250.889,89	4,7	-7.764.158,72	-15,6
		Riscosso comp.		27.496.771,96	30.217.970,10	22.993.036,45	2.721.198,14	9,9	-7.224.933,65	-23,9
		Versamenti totali		28.780.259,50	32.667.101,98	24.064.058,61	3.886.842,48	13,5	-8.603.043,37	-26,3

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

Diretta gestione Demanio										
cod.	Tributo	Cap/art	Dati							
			2612/1	2018	2019	2020	Diff. 2019-2018	Diff. % 2019-2018	Diff. 2020-2019	Diff. % 2020-2019
834T	CONC. BENI DEMANIO PUBBL. ARTISTICO STORICO									
		Prev. Iniz. Comp.	10.000.000,00	10.000.000,00	12.000.560,00	-	0,0	2.000.560,00	20,0	
		Prev. Def. Comp.	10.000.000,00	10.000.000,00	12.000.000,00	-	0,0	2.000.000,00	20,0	
		Accertato	12.429.956,93	17.463.160,28	11.477.781,71	5.033.203,35	40,5	5.985.378,57	-34,3	
		Riscosso totale	14.551.981,88	17.187.714,26	13.475.195,97	2.635.732,38	18,1	3.712.518,29	-21,6	
		Riscosso comp.	10.265.238,13	13.423.020,56	9.438.509,68	3.157.782,43	30,8	3.984.510,88	-29,7	
		Versamenti totali	10.686.510,28	13.846.820,86	9.486.475,34	3.160.310,58	29,6	4.360.345,52	-31,5	
847T	ALTRI PROVENTI DEMANIALI									
		Prev. Iniz. Comp.	1.700.000,00	2.500.000,00	2.800.000,00	800.000,00	47,1	300.000,00	12,0	
		Prev. Def. Comp.	1.700.000,00	2.500.000,00	2.800.000,00	800.000,00	47,1	300.000,00	12,0	
		Accertato	3.432.231,84	11.357.611,04	9.938.386,40	7.925.379,20	230,9	1.419.224,64	-12,5	
		Riscosso totale	5.692.183,53	10.707.251,18	9.815.128,35	5.015.067,65	88,1	892.122,83	-8,3	
		Riscosso comp.	3.298.947,17	8.357.576,66	7.391.394,75	5.058.629,49	153,3	966.181,91	-11,6	
		Versamenti totali	3.355.712,93	8.340.732,50	7.530.152,88	4.985.019,57	148,6	810.579,62	-9,7	
		Diretta gestione Demanio	2018	2019	2020	Diff. 2019-2018	Diff. % 2019-2018	Diff. 2020-2019	Diff. % 2020-2019	
		Prev. Iniz. Comp.	33.800.000,00	34.600.000,00	39.120.560,00	800.000,00	2,4	4.520.560,00	13,1	
		Prev. Def. Comp.	33.800.000,00	34.600.000,00	39.120.000,00	800.000,00	2,4	4.520.000,00	13,1	
		Accertato	55.429.414,96	80.990.830,68	54.288.629,60	25.561.415,72	46,1	26.702.201,08	-33,0	
		Riscosso totale	67.748.788,26	77.650.478,18	65.281.678,34	9.901.689,92	14,6	12.368.799,84	-15,9	
		Riscosso comp.	41.060.957,26	51.998.567,32	39.822.940,88	10.937.610,06	26,6	12.175.626,44	-23,4	
		Versamenti totali	42.822.482,71	54.854.655,34	41.080.686,83	12.032.172,63	28,1	13.773.968,51	-25,1	

Fonte: dati RGS su elaborazione Corte dei conti

Si registra, altresì, un consistente peggioramento, in termini di accertamento, riscossione e versamento, sui proventi derivanti dalla “*gestione dei compensi 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)*” (capitolo 2615), che passano da 1,3 miliardi del 2019 a 29 mila del 2020.

TAVOLA 1.15

CAPITOLO 2615 - 2018-2020

CAPITOLO 2615: Proventi derivanti dalla gestione dei compensi 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)

	2018	2019	2020	Diff. 2019-2018	Diff. % 2019-2018	Diff. 2020-2019	Diff. % 2020-2019
Prev. Iniz. Comp.	-	-	-	-	-	-	-
Prev. Def. Comp.	-	-	-	-	-	-	-
Accertato	1.387.839,16	1.310.799,55	29.052,29	- 77.039,61	-5,6	- 1.281.747,26	-97,8
Riscosso totale	1.387.839,16	1.310.799,55	29.052,29	- 77.039,61	-5,6	- 1.281.747,26	-97,8
Versamenti totali	1.387.839,16	1.310.799,55	29.052,29	- 77.039,61	-5,6	- 1.281.747,26	-97,8

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

LE ENTRATE DELLO STATO

Inverte l'andamento, il miglioramento dei 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), sia in termini di accertamenti (passano da 19,1 miliardi del 2019 a 41,4 miliardi del 2020), che di riscossioni (da 47,7 miliardi del 2019 a 69,1 miliardi del 2020) che di versamenti totali (da 19 miliardi del 2019 a 41,4 miliardi del 2020).

TAVOLA 1.16

CAPITOLO 2604 - 2018-2020

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

	2018	2019	2020	Diff. 2019-2018	Diff. % 2019-2018	Diff. 2020-2019	Diff. % 2020-2019
Prev. Iniz. Comp.	40.000.000,00	40.000.000,00	92.000.000,00	-	0,0	52.000.000,00	130,0
Prev. Def. Comp.	40.000.000,00	41.000.000,00	89.000.000,00	1.000.000,00	2,5	48.000.000,00	117,1
Accertato	29.723.638,14	19.120.230,26	41.433.431,43	-10.603.407,88	-35,7	22.313.201,17	116,7
Riscosso totale	57.413.346,18	46.763.868,50	69.122.833,21	-10.649.477,68	-18,5	22.358.964,71	47,8
Versamenti totali	29.751.757,19	19.088.699,51	41.426.474,40	-10.663.057,68	-35,8	22.337.774,89	117,0

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Con riferimento ai "proventi non di diretta gestione del Demanio", gli accertamenti - pari a 10,6 miliardi - evidenziano un miglioramento rispetto al 2019 (pari a 8 miliardi) ma un netto peggioramento rispetto al 2018 (pari a 29,6 miliardi). Così come risulta migliorato il dato del riscosso totale (pari a 35,4 miliardi) rispetto al 2019 (pari a 14,6 miliardi), ma non rispetto al 2018 (pari a 36,4 miliardi). Si registra, inoltre, un netto peggioramento nei versamenti totali, che passano da 31 miliardi del 2018, a 29,5 miliardi del 2019 e a 10,2 miliardi del 2020 (-65,4 per cento rispetto al 2019).

TAVOLA 1.17

TOTALE PROVENTI DI NON DIRETTA GESTIONE DEL DEMANIO 2018-2020

Non diretta gestione Demanio	2018	2019	2020	Diff. 2019-2018	Diff. % 2019-2018	Diff. 2020-2019	Diff. % 2020-2019
Prev. Iniz. Comp.	8.650.000,00	8.665.000,00	8.697.710,00	15.000,00	0,2	32.710,00	0,4
Prev. Def. Comp.	8.650.000,00	8.665.000,00	8.690.000,00	15.000,00	0,2	25.000,00	0,3
Accertato	29.659.092,53	8.064.157,10	10.664.544,92	-21.594.935,43	-72,8	2.600.387,82	32,2
Riscosso totale	36.454.751,47	14.666.175,17	35.442.075,19	-21.788.576,30	-59,8	20.775.900,02	141,7
Riscosso comp.	9.686.205,03	8.891.287,46	10.067.806,32	-794.917,57	-8,2	1.176.518,86	13,2
Versamenti totali	31.199.637,72	29.751.757,19	10.298.111,23	-1.447.880,53	-4,6	-19.453.645,96	-65,4

Fonte: dati RGS su elaborazione Corte dei conti

Le entrate da "concessione dei beni del demanio pubblico aeronautico" (capitolo 2612/2), sono aumentate sia in termini di accertamenti, che di riscossioni e di versamenti totali e i "proventi da utilizzo di acque pubbliche", ma solo con riferimento agli accertamenti e al riscosso totale, che passa dai 4,9 milioni del 2019 ai 23,6 del 2020, mentre i versamenti si riducono, passando da 4,9 miliardi del 2019 a 3,4 miliardi del 2020.

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

TAVOLA 1.18

DETTAGLIO CAPITOLI/ARTICOLI DEI PROVENTI DI NON DIRETTA GESTIONE DEL DEMANIO 2018-2020

Non diretta gestione Demanio										
cod.	Tributo	Cap/art								
		2603/1	2018	2019	2020	Diff. 2019-2018	Diff. % 2019-2018	Diff. 2020-2019	Diff. % 2020-2019	
814T	PROVENTI MINIERE PERTINENTI ALLO STATO	Prev. Iniz. Comp.	1.000.000,00	1.000.000,00	1.000.000,00	-	0,0	-	0,0	
		Prev. Def. Comp.	1.000.000,00	1.000.000,00	1.000.000,00	-	0,0	-	0,0	
		Accertato	652.682,97	525.490,38	666.110,36	127.192,59	-19,5	140.619,98	26,8	
		Riscosso totale	738.018,67	623.327,50	775.802,28	114.691,17	-15,5	152.474,78	24,5	
		Riscosso comp.	649.801,95	506.789,59	659.222,87	143.012,36	-22,0	152.433,28	30,1	
		Versamenti totali	655.456,65	509.978,71	653.893,63	145.477,94	-22,2	143.914,92	28,2	
815T	PROVENTI SORGENTI TERMALI E MINERALI STATO	2603/2	2018	2019	2020	Diff. 2019-2018	Diff. % 2019-2018	Diff. 2020-2019	Diff. % 2020-2019	
		Prev. Iniz. Comp.	-	-	-	-	-	-	-	-
		Prev. Def. Comp.	-	-	-	-	-	-	-	-
		Accertato	1.066,33	826,47	-	239,86	-22,5	826,47	100,0	
		Riscosso totale	17.788,43	12.175,76	10.745,14	5.612,67	-31,6	1.430,62	-11,7	
		Riscosso comp.	1.066,33	826,47	-	239,86	-22,5	826,47	100,0	
Versamenti totali	1.060,13	1.430,62	0,53	370,49	34,9	1.430,09	100,0			
816T	CANONE ANNUO RIC. E COLT. RIS. GEOTERMICHE	2611	2018	2019	2020	Diff. 2019-2018	Diff. % 2019-2018	Diff. 2020-2019	Diff. % 2020-2019	
		Prev. Iniz. Comp.	150.000,00	150.000,00	150.000,00	-	0,0	-	0,0	
		Prev. Def. Comp.	150.000,00	150.000,00	150.000,00	-	0,0	-	0,0	
		Accertato	370.873,37	319.269,66	126.720,94	51.603,71	-13,9	192.548,72	-60,3	
		Riscosso totale	374.778,39	324.505,85	144.389,43	50.272,54	-13,4	180.116,42	-55,5	
		Riscosso comp.	366.036,87	310.161,58	126.720,94	55.875,29	-15,3	183.440,64	-59,1	
Versamenti totali	359.450,05	310.923,72	138.781,80	48.526,33	-13,5	172.141,92	-55,4			
825T	PROVENTI DELLE UTIL. ACQUE PUBBLICHE	2608	2018	2019	2020	Diff. 2019-2018	Diff. % 2019-2018	Diff. 2020-2019	Diff. % 2020-2019	
		Prev. Iniz. Comp.	1.500.000,00	1.500.000,00	1.504.090,00	-	0,0	4.090,00	0,3	
		Prev. Def. Comp.	1.500.000,00	1.500.000,00	1.503.000,00	-	0,0	3.000,00	0,2	
		Accertato	24.061.747,74	2.563.613,24	3.371.433,09	21.498.134,50	-89,3	807.819,85	31,5	
		Riscosso totale	26.510.960,13	4.919.620,96	23.557.843,37	21.591.339,17	-81,4	18.638.222,41	378,9	
		Riscosso comp.	5.030.077,00	4.051.593,06	3.104.905,83	978.483,94	-19,5	946.687,23	-23,4	
Versamenti totali	25.196.188,85	4.905.446,96	3.417.040,06	20.290.741,89	-80,5	1.488.406,90	-30,3			
832T	CONCESSIONI DI SPIAGGE LACUALI	2616	2018	2019	2020	Diff. 2019-2018	Diff. % 2019-2018	Diff. 2020-2019	Diff. % 2020-2019	
		Prev. Iniz. Comp.	-	15.000,00	42.300,00	15.000,00	-	27.300,00	182,0	
		Prev. Def. Comp.	-	15.000,00	36.000,00	15.000,00	-	21.000,00	140,0	
		Accertato	9.283,67	7.846,36	19.639,47	1.437,31	-15,5	11.793,11	150,3	
		Riscosso totale	947.986,31	666.759,73	535.883,17	281.226,58	-29,7	130.876,56	-19,6	
		Riscosso comp.	9.283,67	7.846,36	19.639,47	1.437,31	-15,5	11.793,11	150,3	
Versamenti totali	11.810,96	157.799,76	19.640,43	145.988,80	1236,0	138.159,33	-87,6			

LE ENTRATE DELLO STATO

Non diretta gestione Demanio									
cod.	Tributo	Cap/art							
		2614	2018	2019	2020	Diff. 2019-2018	Diff. % 2019-2018	Diff. 2020-2019	Diff. % 2020-2019
835T	OPERE PUBBL. BONIFICA E PERTINENZE RELATIVE	Prev. Iniz. Comp.	-	-	-	-	-	-	-
		Prev. Def. Comp.	-	-	-	-	-	-	-
		Accertato	9.799,00	8.964,48	8.261,36	834,52	-8,5	703,12	-7,8
		Riscosso totale	1.250.598,16	1.170.034,22	1.157.522,35	80.563,94	-6,4	12.511,87	-1,1
		Riscosso comp.	9.200,56	8.765,00	7.862,40	435,56	-4,7	902,60	-10,3
		Versamenti totali	15.601,57	20.606,71	6.754,29	5.005,14	32,1	13.852,42	-67,2
836T	CONC. DEI BENI DI DEMANIO PUBBL. AERONAUTICO	2612/2	2018	2019	2020	Diff. 2019-2018	Diff. % 2019-2018	Diff. 2020-2019	Diff. % 2020-2019
		Prev. Iniz. Comp.	4.000.000,00	4.000.000,00	4.000.050,00	-	0,0	50,00	0,0
		Prev. Def. Comp.	4.000.000,00	4.000.000,00	4.000.000,00	-	0,0	-	0,0
		Accertato	2.614.424,83	3.258.189,62	5.031.765,86	643.764,79	24,6	1.773.576,24	54,4
		Riscosso totale	3.752.126,00	4.851.876,32	7.015.746,66	1.099.750,32	29,3	2.163.870,34	44,6
		Riscosso comp.	1.867.244,68	2.843.957,16	4.965.161,68	976.712,48	52,3	2.121.204,52	74,6
840T	CONC. DEI BENI DI DEMANIO PUBBL. MILITARE	2612/3	2018	2019	2020	Diff. 2019-2018	Diff. % 2019-2018	Diff. 2020-2019	Diff. % 2020-2019
		Prev. Iniz. Comp.	2.000.000,00	2.000.000,00	2.001.270,00	-	0,0	1.270,00	0,1
		Prev. Def. Comp.	2.000.000,00	2.000.000,00	2.001.000,00	-	0,0	1.000,00	0,1
		Accertato	1.939.214,62	1.379.956,89	1.440.613,84	559.257,73	-28,8	60.656,95	4,4
		Riscosso totale	2.862.495,38	2.097.874,83	2.244.142,79	764.620,55	-26,7	146.267,96	7,0
		Riscosso comp.	1.753.493,97	1.161.348,24	1.184.293,13	592.145,73	-33,8	22.944,89	2,0
Versamenti totali	1.761.027,48	1.202.303,02	1.189.091,93	558.724,46	-31,7	13.211,09	-1,1		

Fonte: dati RGS su elaborazione Corte dei conti

Nonostante specifica e reiterata richiesta, neppure quest'anno, risultano pervenuti idonei riscontri con riferimento alla gestione della dinamica della riscossione e del versamento dei proventi di non diretta gestione del Demanio.

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

L'esercizio 2020 evidenzia una diminuzione dei residui attivi rispetto all'anno precedente, che passano da 216,2 miliardi nel 2019 a 211,2 miliardi nel 2020 (pari al -2,3 per cento). L'ammontare dei "residui totali" comprende sia i residui da riscossione (residui attivi non ancora riscossi) per un importo pari a 165 miliardi, sia i residui da versamento (residui riscossi ma non versati, provenienti dagli esercizi precedenti) con importo pari a 46,1 miliardi.

Avendo riguardo ai soli "residui da riscossione", i menzionati 165 miliardi sono distinti in circa 53,4 miliardi in conto competenza e circa 111,8 miliardi in conto residui. La seguente tabella riassume l'andamento dell'aggregato dal 2016 al 2020.

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

TAVOLA 1.19

RESTI DA RISCOUTERE RIPORTATI NEL CONSUNTIVO, DISTINTI PER CC E CR – SERIE STORICA 2016-2020²³

	2016	2017	2018	2019	2020
SOMME DA RISCOUTERE IN CONTO COMPETENZA	62.565	59.917	59.753	61.409	53.309
SOMME DA RISCOUTERE IN CONTO RESIDUI	108.945	99.344	104.894	108.476	111.727
TOTALE SOMME DA RISCOUTERE	171.510	159.261	164.647	169.885	165.036

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati tratti da allegati 24 al conto consuntivo delle entrate – esercizi 2016-2020.

Analizzando il *trend*, si evidenzia la progressiva riduzione dei residui da riscuotere in conto competenza e, al contrario, la costante crescita dei residui da riscuotere in conto residui.

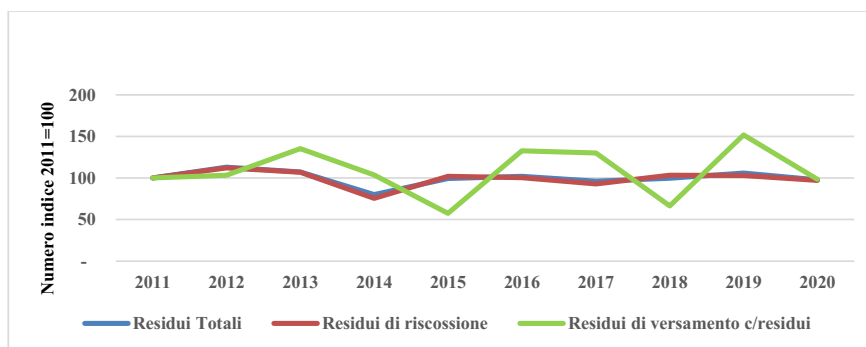
L'aggregato complessivo dei residui di riscossione si concentra per il 62 per cento nelle entrate extra-tributarie (pari a 102,2 miliardi) e per il 37,6 per cento (pari a 62,1 miliardi) nelle entrate tributarie. Con riguardo alle entrate extra tributarie, i residui derivanti dagli esercizi precedenti raggiungono il consistente importo di 76,6 miliardi, pari al 68,6 per cento del totale. Per le entrate tributarie, invece, l'incidenza tra i residui formatisi nell'anno e quelli derivanti da anni passati è pressoché uguale.

Le somme rimaste da versare, pari a complessivi 46,1 miliardi, ineriscono per 42,2 miliardi alle entrate tributarie (di cui 14,9 miliardi da esercizi precedenti e 27,4 miliardi di competenza dell'esercizio 2020) e per 3,9 miliardi alle entrate extratributarie (di cui, 1,5 miliardi derivanti da esercizi precedenti e 2,4 miliardi di competenza dell'esercizio 2020). I "residui di versamento" relativi alle entrate tributarie registrano una crescita rispetto al 2019 pari a 688 milioni (+1,7 per cento), diversamente i "residui di versamento" relativi alle entrate extratributarie sono in diminuzione, facendo registrare -819 milioni, pari al -17,4 per cento rispetto al 2019.

L'andamento complessivo, negli ultimi dieci anni, dei residui attivi, in termini di "residui di riscossione totali" e di "residui da versamento in conto residui" è ravvisabile nell'andamento del fenomeno dei residui attivi negli ultimi anni (grafico 1.4).

GRAFICO 1.4

LA DINAMICA DEI RESIDUI



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

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.

²³ Cfr. dati ripresi da Relazione su Attendibilità entrate, Volume III

LE ENTRATE DELLO STATO

Determinante rilievo assume la valutazione del grado di esigibilità dei residui da riscossione. 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 esigibilità²⁴.

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 2020 dalle contabilità finali delle Amministrazioni (circa mille miliardi), si perviene a determinare l'importo da iscrivere nel Rendiconto pari a 165 miliardi. Il procedimento seguito, illustrato dettagliatamente nel volume sull'attendibilità delle scritture contabili²⁵, nel 2020 si è sviluppato, sostanzialmente, nei seguenti passaggi:

- rettifica in aumento, per 27 milioni, a seguito dell'applicazione della procedura di compensazione che automaticamente azzerava gli importi negativi;
- variazioni generate dal caricamento "Allegati 23 e 24" per -2,9 milioni;
- ulteriori correttivi che includono l'aumento IPO2 (informazioni contabili ritardatarie), la cancellazione, dai resti da riscuotere, dell'importo di 56,1 miliardi (come per gli anni precedenti), relativo ai vecchi condoni e ad accertamenti infondati e/o inesigibili dell'ex Ufficio IVA Napoli;
- abbattimenti, crescenti negli anni²⁶, richiesti dall'Agenzia delle entrate a titolo di riclassificazione dei resti da riscuotere per grado di esigibilità (riduzioni Allegato 24 al Rendiconto), che nel 2020 sono risultati pari a 762,8 miliardi.

Ciascuna di tali circostanze contribuisce a non rendere perfettamente intelleggibili -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".

In particolare, per quanto riguarda le modalità di elaborazione dell'Allegato 24 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:

- 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 96,1 per cento;
- soggetti deceduti o ditte cessate, per le quali il valore di presunto realizzo del credito è stato stimato in circa 3,2 miliardi, ossia il 2,9 per cento del carico netto, con una percentuale di abbattimento del credito residuo dell'ordine del 97,1 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 (77 miliardi di carico netto), per i quali il valore di presunto realizzo del credito relativo ai ruoli emessi a carico risulta essere pari a 10.245 milioni, con una percentuale di abbattimento pari all'80,4 per cento.

²⁴ Alla luce dei riscontri effettuati in sede di verifica dell'attendibilità delle entrate, i cui esiti sono illustrati nell'ambito della Relazione su Attendibilità entrate, Volume III, è emerso "che dal 2016 al 2020, la riduzione delle somme rimaste da riscuotere (ergo, il riconoscimento di inesigibilità e la conseguente sostanziale rinuncia alle somme medesime) è risultata addirittura superiore all'incremento annuale dei resti da riscuotere. In altri termini, tutte le maggiori somme da riscuotere trasferite all'esercizio seguente risultano in pratica assorbite, cioè "annullate", dalla predetta riduzione. Ulteriore profilo negativo è costituito dal costante aumento dell'incidenza percentuale della riduzione dei residui sul totale degli stessi: invero, la percentuale del 77% del 2016 è regolarmente aumentata, fino ad arrivare ad oltre l'82% nel 2020".

²⁵ Cfr. Volume III, Attendibilità delle scritture contabili, Tomo I.

²⁶ Gli abbattimenti di resti da riscuotere, pari a -212.070 milioni nel 2010, erano cresciuti fino a -534.196 nel 2015, collocandosi nel 2016 a -583.030 milioni, nel 2017 a -635.221, nel 2018 a -677.574 e nel 2019 a -719.424.

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

Nel complesso, dunque, il valore di presunto realizzo del credito relativo al carico affidato al 31 dicembre 2020 dall’Agenzia delle entrate si commisurerebbe a 27 miliardi, pari al 3,7 per cento dello stesso carico, con una corrispondente quota di abbattimento pari al 96,3 per cento²⁷, pressoché identica alla quota di abbattimento dell’esercizio 2019.

TAVOLA 1.20

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/c autelare e Solo cautelare	Anagrafe tributaria negativa	Posizioni solvibili	
Totale complessivo carico ruoli affidato	1.060.464	162.362	142.688	495.279	123.785	136.351	
(-) Sgravi per indebitato	208.179	20.420	22.984	85.445	20.041	59.289	
Carico netto	852.285	141.942	119.704	409.834	103.744	77.062	
(-) Riscosso	57.007	5.567	3.447	30.149	2.724	15.120	
(-) Quote annullate	7.382	667	804	3.469	1.062	1.380	
Residuo lordo	787.896	135.708	115.453	376.216	99.958	60.562	
(-) Sospensioni	34.084	5.970	1.517	18.855	2.296	5.447	
(-) Rateazioni	9.104	65	115	5.653	375	2.897	
RESIDUO NETTO	744.708	129.673	113.821	351.708	97.287	52.218	9,104
Incassi futuri stimati	27.713	5.086	3.277			10.245	9,104
in %	3,7	3,9	2,9			19,6	100
Riduzioni	716.995	124.587	110.544	351.708	97.287	41.973	
in %	96,3	96,1	97,1	100	100	80,4	

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

Alla luce di quanto sopra, si evidenziano – anche quest’anno – alcune criticità sottese alla dinamica di gestione dei residui, *in primis* in termini di attendibilità dell’ammontare complessivo registrato nel bilancio.

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 extra tributarie.

In primo luogo, si evidenzia che la procedura di abbattimento riguarda n. 20 capitoli/articoli delle entrate del Titolo I e II²⁸.

In secondo luogo, la riscossione in conto residui richiama una criticità già segnalata dalle Sezioni riunite della 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 esercizio²⁹.

²⁷ Nota dell’Agenzia delle entrate, prot. Mef - Rgs n.130676 del 19/05/2021.

²⁸ Nell’ambito della “Relazione sugli esiti delle verifiche sui dati del Rendiconto dell’entrata” viene rilevato che “(..) non v’è alcuna spiegazione del fatto che, per il Dipartimento del tesoro e la voce “altri capitoli” i residui siano classificati di “riscossione certa, quantunque ritardata” nella loro totalità” (cfr. Volume III “Attendibilità delle scritture contabili”, Tomo I).

²⁹ Problematica più diffusamente analizzata e descritta nella “Relazione sugli esiti delle verifiche sui dati del Rendiconto dell’entrata”, Volume III, Tomo I, della presente relazione.

LE ENTRATE DELLO STATO

Anche quest'anno, quindi, all'esito delle verifiche effettuate e riportate nell'ambito della "Relazione sugli esiti delle verifiche sui dati del Rendiconto dell'entrata"³⁰, è emerso che il procedimento seguito per la conservazione dei residui produce un incremento delle entrate non rispondente ai vigenti principi contabili e, segnatamente, ai principi di veridicità, attendibilità e correttezza dei dati contabili di bilancio³¹.

Inoltre, con riferimento al dato delle riscossioni, sempre ai fini di una maggiore chiarezza, attendibilità e comprensibilità del bilancio, 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

L'attività di accertamento e controllo svolta dall'Agenzia delle entrate nell'anno 2020 è stata fortemente condizionata dalla situazione venutasi a determinare per effetto dell'epidemia da Covid-19 che, a decorrere dal mese di marzo, ha comportato uno stravolgimento delle attività operative, la prolungata sospensione di molte attività e lo svolgimento di nuovi compiti.

Il confronto con i risultati degli anni precedenti appare pertanto non agevole e, in molti casi, poco significativo. In proposito va tenuto presente che, per effetto di quanto previsto dall'art. 157 del d.l. 19 maggio 2020, n. 34 (da ultimo sostituito dall'art. 22-bis, comma 1, lett. a), del d.l. 31 dicembre 2020, n. 183, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 febbraio 2021, n. 21) "gli atti di accertamento, di contestazione, di irrogazione delle sanzioni, di recupero dei crediti d'imposta, di liquidazione e di rettifica e liquidazione, per i quali i termini di decadenza, calcolati senza tener conto del periodo di sospensione di cui all'articolo 67, comma 1, del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 aprile 2020, n. 27, scadono tra l'8 marzo 2020 e il 31 dicembre 2020, sono emessi entro il 31 dicembre 2020 e sono notificati nel periodo compreso tra il 1° marzo 2021 e il 28 febbraio 2022, salvi casi di indifferibilità e urgenza, o al fine del perfezionamento degli adempimenti fiscali che richiedono il contestuale versamento di tributi."

Secondo quanto previsto dal comma 5 del citato art. 157, "Al fine del differimento dei termini di cui al presente articolo, l'elaborazione o l'emissione degli atti o delle comunicazioni è provata anche dalla data di elaborazione risultante dai sistemi informativi dell'Agenzia delle entrate, compresi i sistemi di gestione documentale dell'Agenzia medesima."

Alla luce della citata sopravvenuta normativa, gli atti di accertamento perfezionati dall'Agenzia delle entrate nel corso del 2020 solo in parte sono stati notificati ai contribuenti nel 2020. Onde evitare il decorso del termine di decadenza una buona parte degli atti è stata rilevata

³⁰ Cfr. Volume III, Attendibilità delle scritture contabili, Tomo I "Relazione sugli esiti delle verifiche sui dati del Rendiconto dell'entrata".

³¹ Nell'ambito del par. 3.6.2. "Inattendibilità dell'entità dei residui considerati di riscossione certa" della suddetta Relazione, viene rilevato che sull'ammontare complessivo dei residui attivi contabilizzato nel consuntivo 2019 per l'importo di 170 miliardi "(...) dal consuntivo 2020 risultano, in contabilità residui, riscosse e versate solo 32,7 miliardi di euro, e somme riscosse e rimaste da versare pari a 16,3 miliardi di euro, per un totale di 49 miliardi di euro. Come si può agevolmente notare, si tratta di importi di gran lunga inferiori ai 170 miliardi di euro che, nelle previsioni dell'Amministrazione, sarebbero state certamente riscosse. A ciò occorre aggiungere che da tali entrate effettive debbono essere sottratti i residui di versamento, posto che trattasi di somme che già erano state riscosse nel precedente esercizio e dovevano solo essere versate all'erario. È ovvio, quindi, che tali importi non possono essere computati nel riscosso dell'anno, proprio in quanto già riscosse l'anno precedente. Il conto consuntivo evidenzia, infatti, tale profilo, riportando nella voce "RISC" le somme effettivamente riscosse nell'esercizio (valore depurato, quindi, dalle somme riscosse nel precedente esercizio e rimaste solo da versare, proprio per evitare che vengano considerate riscosse due volte), pari, per il 2020, a circa 4,5 miliardi di euro. Se questo è vero, il valore dei resti considerati di riscossione certa e quindi contemplati in consuntivo tra le entrate complessive doveva essere non di 170 miliardi di euro, ma di soli 4,5 miliardi di euro (addirittura il valore risultante a SICR si attesta su quasi 3 miliardi di euro)".

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

attraverso il sistema di gestione documentale e notificata dal 1° marzo 2021 fino al 28 febbraio 2022.

Come si vedrà tra breve, i risultati dell'attività di controllo svolta nel 2020, sulla base dei dati comunicati dall'Agenzia delle entrate, si caratterizzano per un sostanziale dimezzamento rispetto a quelli conseguiti nel 2019. Ciò suscita non poche perplessità sull'avvenuta effettiva piena utilizzazione delle risorse umane territoriali preposte all'attività.

Va, tuttavia, ricordato che, per effetto di quanto previsto dall'art. 4-*octies* del decreto-legge 30 aprile 2019, n. 34, convertito con modificazioni dalla legge 28 giugno 2019, n. 58, gli atti di accertamento ordinari emessi dal 1° luglio 2020 sono soggetti all'obbligo del contraddittorio preventivo salvo particolari eccezioni. Per effetto delle disposizioni recate dal citato art. 4-*octies*, qualora tra la data di comparizione indicata nell'invito notificato al contribuente dall'ufficio e quella di decadenza dell'attività di controllo prevista 43 del d.P.R. n. 600/1973 e 57 del d.P.R. n. 633/1972 intercorrano meno di 90 giorni, il termine di decadenza per la notificazione dell'atto di accertamento è automaticamente prorogato di 120 giorni³².

Pertanto, gli inviti al contraddittorio in una data successiva al 3 ottobre 2020 relativi ad annualità in scadenza il 31 dicembre 2020 hanno comportato, in caso di mancata adesione, l'automatico slittamento del termine per notifica l'atto di accertamento al 29 aprile 2021.

Di tale eventualità, che presumibilmente ha interessato alcune decine di migliaia di atti di accertamento sostanzialmente riferibili all'attività del 2020, sebbene né protocollati entro il 31 dicembre 2020 né notificati entro la stessa data, l'Agenzia - in verità poco comprensibilmente - non ha dato alcuna informazione.

A ciò si aggiunga dell'esistenza di un'ulteriore parte di attività istruita nel corso del 2020 che, non essendo interessata dalla decadenza entro il 31 dicembre 2020 e neppure dalla particolare situazione di cui all'art. 5, comma 3-bis, del d.l.gs. n. 218/1997, non ha formato oggetto di specifica rilevazione³³. È da ritenere, pertanto, che tale attività emergerà in termini di consuntivazione soltanto negli anni successivi.

Purtuttavia, si ritiene opportuno mantenere l'impostazione dell'analisi adottata per le precedenti Relazioni, anche allo scopo di consentire una sia pur incompleta valutazione degli effetti prodotti dall'emergenza sulle ordinarie attività di controllo.

Come per il passato, la corretta valutazione dell'attività di controllo svolta dall'Agenzia delle entrate rende comunque necessario distinguere anche nel 2020 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 dell'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.

³² Si veda l'art. 5, comma 3-bis, del d.l.gs. n. 218 del 1977, aggiunto dall'art. 4-*octies*, comma 1, lett. a, del d.l. n. 34/2019.

³³ Né sono di ausilio a meglio comprendere le attività di accertamento effettivamente svolte nel corso del 2020 le Convenzioni stipulate tra il Ministro dell'economia e delle finanze e il Direttore dell'Agenzia delle entrate. Con la convenzione per il triennio 2019-2021 del 6 dicembre 2019, infatti, nell'ambito dell'area del contrasto dell'evasione, veniva indicato quale target di produzione per il 2020 l'esecuzione di 130.000 accertamenti nei confronti di imprese di piccole dimensioni e professionisti (sono stati 135.448 quelli consuntivati dall'Agenzia per l'anno 2019), mentre con la convenzione per il triennio 2020-2022 dell'11 gennaio 2021 è stato indicato un target per il 2020 di soli 100.000 accertamenti ordinari II.DD., IVA e IRAP emessi/eseguiti (gli accertamenti ordinari consuntivati per il 2019 erano stati 268.137).

LE ENTRATE DELLO STATO

2.1.1. I risultati dell'attività di controllo sostanziale

I risultati finanziari dell'ordinaria attività di accertamento e controllo sostanziale del 2020 (3.119 milioni) si caratterizzano per un sostanziale dimezzamento rispetto al risultato dell'anno precedente, che si era presentato in lieve ripresa (+16,1 per cento) rispetto al risultato molto negativo del 2018³⁴.

Più che dimezzati nel 2020 rispetto all'anno precedente (-55,6 per cento) anche gli introiti da controlli documentali *ex art. 36-ter* del d.P.R. n. 600 del 1973. Prescindendo dalla straordinarietà del risultato negativo del 2020 va, comunque, segnalato come la graduale riduzione degli introiti derivanti da tale tipologia di controlli risulta 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 recuperi.

TAVOLA 2.1

ATTIVITÀ DI ACCERTAMENTO E DI CONTROLLO SOSTANZIALE
(INTROITI)

	<i>(in milioni)</i>				
	2016	2017	2018	2019	2020
Entrate da "controlli documentali" (art. 36-ter)	342	318	319	315	140
Entrate da "controlli sostanziali" (da versamenti diretti e da ruolo)	6.134	7.324	5.581	6.480	3.119
Entrate da controlli <i>voluntary disclosure</i>	4.112	400	275	26	2
<i>Totale</i>	10.588	8.042	6.175	6.821	3.260

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Agenzia delle entrate

Nella tavola seguente le entrate realizzate fino al 31 dicembre 2020 a seguito dell'attività di accertamento sostanziale (escluso il settore Registro) svolta negli anni dal 2012 al 2020 sono disaggregate per anno di esecuzione e per classi di recupero. Relativamente ai pur limitatissimi risultati derivanti dall'attività di controllo scolta nel 2020 si registra la concentrazione dei risultati monetari nella fascia di recupero ricompresa tra 1 e 10 milioni di euro. Per quanto concerne l'attività svolta nel 2019, va ricordato che la più forte concentrazione degli introiti conseguiti fino al 2020 nella fascia di importo superiore a 10 milioni (37,7 per cento) deriva dalla definizione di un singolo accertamento scaturito dalla cooperazione tra l'autorità giudiziaria, la Guardia di finanza e l'Agenzia delle entrate, che ha comportato l'acquisizione di un versamento di imposta per oltre un miliardo di euro.

³⁴ Nel 2020 si sono praticamente esauriti gli effetti della inclusione tra i risultati dell'attività di controllo e di accertamento sostanziale svolta dall'Agenzia delle entrate della gestione delle istanze presentate negli anni precedenti per la regolarizzazione delle attività detenute illecitamente all'estero (c.d. *voluntary disclosure*) in ragione di un criterio di consuntivazione che nelle relazioni precedenti è stato ritenuto non convincente. Nel triennio 2016-2018, in particolare, 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 istanze.

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

TAVOLA.2.2

ENTRATE FINO AL 31/12/2020 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	451,8	656,0	1.439,7	2.957,8	3.189,7	2.268,5	20,7%	10.963,5
2013	457,4	628,0	1.298,2	2.629,8	2.347,5	1.551,2	17,4%	8.912,0
2014	435,1	585,6	1.205,9	2.461,1	2.939,1	2.307,5	23,2%	9.934,3
2015	450,5	564,7	1.064,3	1.880,2	1.833,8	1.634,4	22,0%	7.427,9
2016	619,6	992,2	1.523,0	2.232,8	1.670,8	868,5	11,0%	7.906,9
2017	333,9	415,5	789,2	1.399,4	1.357,4	927,3	17,8%	5.222,8
2018	320,0	413,0	705,9	1.244,6	1.277,3	610,0	13,3%	4.570,9
2019	235,4	244,3	303,9	627,4	780,0	1.324,6	37,7%	3.515,7
2020	23,4	23,3	36,3	132,2	143,1	25,4	6,6%	383,8

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

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Agenzia delle entrate

Quanto all'attività realizzata nel 2020, va ricordato che per effetto delle disposizioni recate dall'art. 157 del d.l. 19 maggio 2020, n. 34, la notifica degli atti di accertamento in scadenza fino al 31 dicembre 2020 è stata prorogata fino al 28 febbraio 2022 ferma restando la necessità della loro emissione (cioè protocollazione informatica) entro il 31 dicembre 2020³⁵.

Il numero di accertamenti ordinari realizzati nel 2020 (pari a quasi 129 mila, dei quali 76 mila circa solo protocollati) presenta una flessione del 51,8 per cento rispetto agli oltre 267 mila accertamenti ordinari realizzati nell'anno precedente, numero quest'ultimo a sua volta ben 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 sono pressoché scomparsi (0,1 per cento), confermando la marginalità da tempo assunta dagli studi ai fini della diretta rettifica delle basi imponibili dichiarate. Significativo, invece - nonostante la complessiva drastica riduzione di tutti i controlli ordinari - il numero dei controlli sui crediti di imposta indebitamente compensati mediante mod. F24, che, passano da 7.039 nel 2019 a 3.921 nel 2020 (-44,3 per cento).

In forte flessione (-35,3 per cento) anche il numero degli accertamenti parziali automatizzati, passato da 239.996 nel 2019 a 155.393. Va ricordato che tali accertamenti automatizzati, basati direttamente su incroci dei dati presenti nell'Anagrafe tributaria, sono in genere di agevole esecuzione anche se di minore rilevanza e significatività. Prescindendo dal dato, del tutto anomalo, del 2020, in passato si era ipotizzato che il loro numero fosse destinato a ridursi sensibilmente per effetto delle comunicazioni che l'Agenzia delle entrate invia ai contribuenti dopo la presentazione della dichiarazione per segnalare omissioni riscontrate in via automatizzata. Ciò è stato confermato solo in parte, tenuto conto che tali comunicazioni (si veda la tavola 2.28) in molti casi non danno luogo a ravvedimento operoso. Pure va ricordato che alcune delle

³⁵ L'art. 157, comma 1, del d.l. 19 maggio 2020, n. 34, come sostituito dall'art. 22-bis, comma 1, lett. a), del d.l. 31 dicembre 2020, n. 183, stabilisce che "In deroga a quanto previsto dall'articolo 3 della legge 27 luglio 2000, n. 212, gli atti di accertamento, di contestazione, di irrogazione delle sanzioni, di recupero dei crediti d'imposta, di liquidazione e di rettifica e liquidazione, per i quali i termini di decadenza, calcolati senza tener conto del periodo di sospensione di cui all'articolo 67, comma 1, del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 aprile 2020, n. 27, scadono tra l'8 marzo 2020 e il 31 dicembre 2020, sono emessi entro il 31 dicembre 2020 e sono notificati nel periodo compreso tra il 1° marzo 2021 e il 28 febbraio 2022, salvi casi di indifferibilità e urgenza, o al fine del perfezionamento degli adempimenti fiscali che richiedono il contestuale versamento di tributi."

LE ENTRATE DELLO STATO

situazioni che in passato davano luogo ad accertamento parziale oggi vengono segnalate preventivamente ai contribuenti attraverso la precompilazione della dichiarazione.

Ancora una volta in questa sede deve rinnovarsi l'auspicio che, grazie all'evoluzione degli strumenti di acquisizione e di incrocio delle informazioni aventi rilievo fiscale, nell'ambito delle misure finalizzate a favorire l'adempimento spontaneo, si giunga effettivamente alla predisposizione dei registri, delle comunicazioni delle liquidazioni periodiche e della dichiarazione annuale IVA, sottoponendo i dati ai contribuenti prima dell'adempimento, allo scopo di accrescere l'attendibilità dei comportamenti fiscali, 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)³⁶ ³⁷. L'iniziale previsione legislativa (articolo 4, comma 1, del d.lgs. n. 127 del 2015) che comportava a beneficio dei soggetti IVA di minori dimensioni un'attività di assistenza on line per la predisposizione delle liquidazioni periodiche e della dichiarazione annuale, con conseguente eliminazione dei registri delle fatture emesse e degli acquisti, è stata oggetto di ripetute modifiche e rinvii. Da ultimo, con l'articolo 1, comma 10, del d.l. n. 41 del 2021, la predisposizione delle bozze dei registri IVA e delle comunicazioni delle liquidazioni periodiche è stata rinviata alle operazioni effettuate dal 1° luglio 2021, mentre la bozza della dichiarazione annuale IVA sarà proposta ai contribuenti soltanto a partire dalle operazioni poste in essere dal 1° gennaio 2022. La precompilazione, dunque, riguarderà la dichiarazione la cui presentazione è prevista nell'aprile del 2023. Si tratta di un ritardo che certamente non giova all'evoluzione del sistema verso le forme di assistenza e di dialogo con i contribuenti da tempo auspiccate.

Anche il settore del Registro ha fatto registrare una drastica riduzione del numero di accertamenti eseguiti, passati da 16.254 nel 2019 a 8.003 nel 2020 (-50,8 per cento), con un radicale ridimensionamento dell'attività rispetto ai livelli degli anni precedenti (33.203 accertamenti realizzati nel 2015).

³⁶ 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).

³⁷ 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 continua a determinare una vasta zona d'ombra nel sistema, data la numerosità dei contribuenti interessati, che costituiscono la parte maggioritaria di coloro che svolgono attività indipendenti in forma individuale.

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

TAVOLA 2.3

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

ATTIVITA'	2016	2017	2018	2019	2020			
					totale	di cui: notificati	di cui: protocollati	di cui: eseguiti in assenza di notifica o di protocollo
Accertamenti imposte dirette- IRAP- IVA-	781.240	591.805	585.065	531.711	296.208	210.853	57.526	27.833
<i>di cui:</i>								
Adesioni voluntary disclosure	323.861	7.582	43.960	899				
Imposte dirette, IRAP e IVA ordinari	199.990	295.267	262.933	267.238	128.724	75.778	36.191	16.755
<i>di cui:</i>								
<i>accertamenti da studi di settore</i>	<i>3.765</i>	<i>2.531</i>	<i>1.814</i>	<i>1.040</i>	<i>149</i>	<i>38</i>	<i>10</i>	<i>101</i>
<i>accertamenti sintetici</i>	<i>2.812</i>	<i>2.024</i>	<i>2.784</i>	<i>1.850</i>	<i>475</i>	<i>247</i>	<i>50</i>	<i>178</i>
Controlli crediti di imposta	8.117	8.039	7.205	7.324	4.088	1.538	2.550	
<i>di cui:</i>								
<i>controlli dei crediti d'imposta indebitamente utilizzati in compensazione nel mod. F24</i>	<i>7.606</i>	<i>7.857</i>	<i>7.032</i>	<i>7.039</i>	<i>3.921</i>	<i>1.506</i>	<i>2.415</i>	
<i>controlli sui crediti d'imposta (incremento occupazionale - investimenti)</i>	<i>511</i>	<i>182</i>	<i>173</i>	<i>285</i>	<i>167</i>	<i>32</i>	<i>135</i>	
Accertamenti Registro	27.055	22.056	19.060	16.254	8.003	5.111	2.632	260
Accertamenti parziali automatizzati (41 bis/600)	222.217	266.443	251.907	239.996	155.393	128.426	16.153	10.814

Fonte: Agenzia delle entrate

Richiamando quanto osservato nella Relazione concernente il Rendiconto 2019 e prescindendo dalla particolare situazione determinatasi nel 2020, si osserva come i risultati realizzati nell'ordinaria attività di accertamento continuino ad essere incoerenti con la gravità del fenomeno evasivo che si registra nel nostro Paese³⁸. Permangono tuttora, infatti, nell'apparato di controllo le gravi insufficienze numeriche e professionali più volte segnalate, né hanno trovato compiuta attuazione strategie finalizzate alla naturale emersione delle basi imponibili e all'acquisizione delle relative imposte³⁹.

2.1.2. I controlli documentali

Sempre relativamente agli aspetti quantitativi dei risultati, inevitabilmente in flessione si presentano anche le attività di controllo documentale ex art. 36-ter del d.P.R. n. 600 del 1973 svolte nel 2020. L'attività relativa al periodo d'imposta 2017 ha comportato l'emanazione di 291.192 comunicazioni a fronte di 405.628 comunicazioni per il periodo d'imposta precedente. Quanto al modestissimo numero di comunicazioni incassate, va tenuto presente che in base alle disposizioni contenute nell'art. 157 del d.l. n. 34 del 2020, e successive modificazioni, l'invio delle comunicazioni degli esiti relative all'anno d'imposta 2017 è stato sospeso dall'8 marzo 2020. Prescindendo da tale sospensione, va tenuto presente che, 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, 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.

³⁸ Sul tema si veda, da ultimo, la Relazione sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale e contributiva 2020 (art. 10-bis, comma 3, legge 31 dicembre 2009, n. 196), allegata alla Nota di aggiornamento del documento di economia e finanza del 2020:

http://www.dt.mef.gov.it/modules/documenti_it/analisi_progammazione/documenti_programmatici/nadef_2020/Relazione_evasione_fiscale_e_contributiva_Allegato_NADEF_2020.pdf

³⁹ Cfr da ultimo delib. n. 5/SSRRCO/AUD/21, Memoria della Corte dei conti sul Documento di economia e finanza 2021, pag. 20 e segg.

LE ENTRATE DELLO STATO

TAVOLA 2.4

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

Attività relativa ai “controlli documentali” (art. 36-ter)	Periodo d'imposta				
	2013	2014	2015	2016	2017*
Numero comunicazioni emesse a seguito dei controlli nel quinquennio 2013-2017	461.208	422.291	408.472	405.628	291.192
di cui incassate	313.455	304.364	328.921	319.948	8.840

*In base alle disposizioni contenute nell'art. 157 del decreto-legge n. 34 del 2020, e successive modificazioni, l'invio delle comunicazioni degli esiti relative all'anno d'imposta 2017 è stato sospeso dall'8 marzo 2020 al 28 febbraio 2021. Le comunicazioni esitate sono solo una parte di quelle inviate ai CAF/professionisti ai sensi dell'art. 26, comma 3-ter, del dm n. 164 del 1999.

Fonte: Agenzia delle entrate

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 2020 sono distinti per tipologia di contribuente, per metodologia di controllo adottata e per fasce di maggiore imposta accertata (MIA).

Pur con il relativo significato che presentano i dati dell'attività svolta nel 2020, in tale anno si accentua la già elevata concentrazione numerica dei controlli effettuati nelle fasce di minore importo: su un totale complessivo di 284.117 controlli ben 157.068, pari al 61,8 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”.

Da tempo si è rilevato come l'elevato numero di controlli dall'esito marginale renderebbe necessaria un'approfondita analisi da parte dell'Agenzia delle entrate e dal Ministero dell'economia e delle finanze, allo scopo di individuare in modo puntuale le cause del fenomeno e assumere 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 (122.080 su 155.393, pari al 78,5 per cento). Notevole rilievo hanno pure in questa fascia gli accertamenti riguardanti gli altri contribuenti (25.194 accertamenti su un totale di 59.893, pari al 42,1 per cento). Aumenta lievemente, rispetto al passato, l'incidenza di questa fascia di minore valore anche nel caso dei controlli nei confronti delle piccole imprese e dei professionisti (13,7 per cento).

TAVOLA 2.5

DISTRIBUZIONE DEL NUMERO DI ACCERTAMENTI, IMPOSTE DIRETTE E IVA ESEGUITI NEL 2020 PER FASCIA DI MIA

FASCIA DI MIA	GRANDI CONTRIBUENTI	IMPRESE DI MEDIE DIMENSIONI	IMPRESE MINORI	LAVORATORI AUTONOMI	ENTI NON COMMERCIALI	DETERMINAZIONE SINTETICA DEL REDDITO	ALTRI	TOTALE ACCERTAMENTI ORDINARI	ACCERTAMENTI PARZIALI AUTOMATIZZATI	Totale accertamenti ILLDD, IVA e IRAP
0*	94	259	2.220	1.048	59	80	2.816	6.576	15.342	21.918
0,01 - 516	24	49	858	485	125	1	6.583	8.125	37.387	45.512
516,01 - 1.549	26	128	2.042	2.059	222	15	15.795	20.287	69.351	89.638
1.549,01 - 2.582	31	107	1.868	1.735	192	16	9.116	13.065	18.102	31.167
2.582,01 - 5.164	32	191	3.875	2.971	348	61	9.911	17.389	11.451	28.840
5.164,01 - 10.329	57	318	5.788	2.889	515	113	6.094	15.774	3.063	18.837
10.329,01 - 15.494	51	219	4.083	1.381	310	53	2.595	8.692	410	9.102
15.494,01 - 25.823	61	320	5.250	1.256	391	44	2.395	9.717	208	9.925
25.823,01 - 36.152	49	264	3.219	554	204	24	1.157	5.471	47	5.518

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

FASCIA DI MIA	GRANDI CONTRIBUENTI	IMPRESE DI MEDIE DIMENSIONI	IMPRESE MINORI	LAVORATORI AUTONOMI	ENTI NON COMMERCIALI	DETERMINAZIONE SINTETICA DEL REDDITO	ALTRI	TOTALE ACCERTAMENTI ORDINARI	ACCERTAMENTI PARZIALI AUTOMATIZZATI	Totale accertamenti ILDD, IVA e IRAP
36.152,01 - 51.646	64	257	3.068	372	167	28	964	4.920	16	4.936
51.646,01 - 103.291	149	526	4.545	365	215	26	1.200	7.026	14	7.040
103.291,01 - 154.937	108	286	1.933	92	57	7	416	2.899	2	2.901
154.937,01 - 185.925	42	111	761	25	20	1	156	1.116	-	1.116
185.925,01 - 309.874	127	304	1.651	46	26	3	277	2.434	-	2.434
309.874,01 - 413.165	58	152	724	18	8	2	108	1.070	-	1.070
413.165,01 - 516.457	48	111	490	5	4	-	68	726	-	726
516.457,01 - 1.549.371	251	470	1.380	21	3	1	175	2.301	-	2.301
1.549.371,01 - 2.582.284	74	170	235	2	3	-	31	515	-	515
2.582.284,01 - 5.164.569	49	151	147	3	3	-	22	375	-	375
5.164.569,01 - 15.493.707	40	85	52	1	-	-	14	192	-	192
15.493.707,01 - 25.822.845	12	8	7	-	-	-	-	27	-	27
OLTRE 25.822.845,01	12	7	8	-	-	-	-	27	-	27
Totale	1.459	4.493	44.204	15.328	2.872	475	59.893	128.724	155.393	284.117

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

Fonte: Agenzia delle entrate

Drastica la flessione della MIA relativa agli accertamenti parziali ai fini delle imposte dirette (-36,0 per cento rispetto all'anno precedente) e la MIA del settore registro (-52,1 per cento rispetto all'esercizio precedente).

TAVOLA 2.6

MAGGIORE IMPOSTA ACCERTATA

(in milioni)

	2016	2017	2018	2019	2020*
MIA accertamenti ai fini imposte dirette, IVA e IRAP	18.525	18.023	16.919	17.535	11.866
MIA accertamenti parziali imposte dirette	325	314	319	289	185
MIA accertamenti in materia di imposte di registro e altre imposte correlate	347	256	196	165	79
Totale MIA	19.197	18.593	17.434	17.989	12.130

*MIA riferita agli atti complessivamente consuntivati (ordinariamente e protocollati).

Fonte: Agenzia delle entrate

Ritornando agli aspetti quantitativi dell'attività di controllo sostanziale, la tavola che segue mette in luce il quasi completo azzeramento 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 28.212 nel 2019 a 2.210 nel 2020 con una diminuzione del 92,2 per cento.

TAVOLA 2.7

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

ATTIVITÀ	Numero controlli eseguiti				
	2016	2017	2018	2019	2020
Attività istruttoria esterna	32.940	34.479	31.907	28.212	2.210
Verifiche e controlli mirati nei confronti di soggetti di grandi dimensioni	314	281	304	292	52
Verifiche e controlli mirati nei confronti di altri soggetti	6.956	8.418	8.339	7.947	946
Accessi brevi ¹	25.670	25.780	23.264	19.973	1.212
<i>di cui:</i>					
Accessi brevi per il controllo dei dati per gli studi di settore	19.107	17.481	14.264	9.135	495

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

Fonte: Agenzia delle entrate

LE ENTRATE DELLO STATO

Tenuto conto della maggiore efficacia che presenta l'attività di verifica esterna rispetto alle indagini meramente interne, appare necessario un significativo potenziamento dell'attività rispetto ai volumi sviluppati negli ultimi anni antecedenti al 2020.

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	2020
Totale	5.440,3	13.052,1	1.345,9
di cui:			
<i>Minori ricavi da operazioni inesistenti/non dichiarati constatati/non dichiarati</i>	63,6	177,7	46,9
<i>Maggiori costi da operazioni non esistenti/non constatati/non inerenti/non documentati</i>	382,2	2.840,0	342,3
<i>altro</i>	4.994,4	10.034,5	956,6
IVA*			
Descrizione rilievo	Imposta		
	2018	2019	2020
Totale	1.187,4	1.767,4	496,2
di cui:			
<i>Omessa/infedele dichiarazione di operazioni attive constatate</i>	331,0	374,0	40,0
<i>IVA da fatture emesse per operazioni inesistenti</i>	57,0	81,6	65,0
<i>Indebita detrazione d'imposta</i>	654,7	1.179,7	344,9
<i>altro</i>	144,8	132,2	46,3

* Attività istruttoria esterna svolte nel 2020 mediante la modalità istruttoria della verifica o del controllo mirato.

Fonte: Agenzia delle entrate

Nella tavola 2.9 sono riportati, distintamente per Amministrazione verbalizzante, gli introiti cumulati conseguiti alla fine del 2020 a fronte dei controlli basati anche su indagini esterne eseguiti nell'ultimo quinquennio. La sostanziale stasi dell'attività verificatasi nel 2020 non consente di formulare valutazioni sull'evoluzione dei risultati conseguiti.

TAVOLA 2.9

INTROITI CUMULATI AL 31/12/2020 CONSEGUITI A SEGUITO DI CONTROLLI DELL'AGENZIA DELLE
ENTRATE CHE INCLUDONO INDAGINI ESTERNE*

(in milioni)

Controlli esterni	2016	%	2017	%	2018	%	2019	%	2020	%
PVC GdF	1.492,4	56,6	1.143,4	52,3	751,7	44,5	1438,8	71,7	51,4	38,9
PVC Agenzia entrate	1.121,0	42,5	1.025,0	46,9	920,5	54,5	556,2	27,7	80,3	60,7
PVC Dogane	16,5	0,6	9,9	0,5	9,2	0,5	7,7	0,4	0,2	0,2
PVC SIAE	5,0	0,2	8,9	0,4	6,9	0,4	3,9	0,2	0,4	0,3
Totale	2.634,9	100,0	2.187,2	100,0	1.688,3	100,0	2.006,6	100,0	132,3	100,0

*Gli importi comprendono imposte, sanzioni e interessi

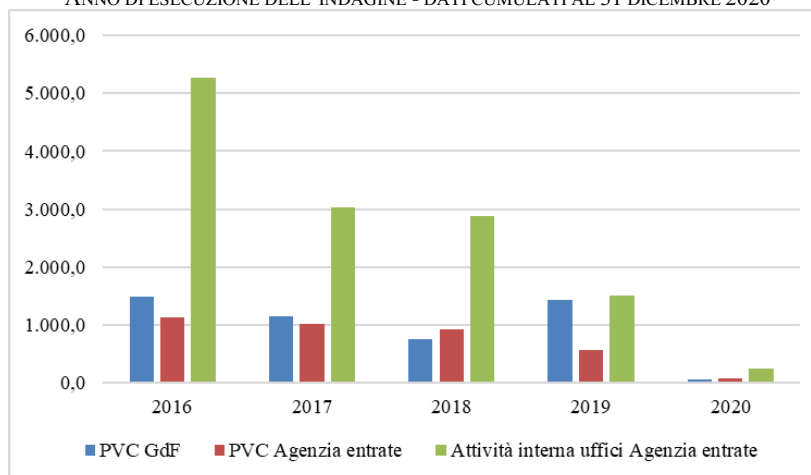
Fonte: Agenzia delle entrate

Nel grafico che segue sono posti a confronto gli introiti da accertamento alla data del 31 dicembre 2020 basati su indagini esterne (distintamente per verbali GdF e verbali Agenzia entrate) con quelli derivanti da attività esclusivamente interna dell'Agenzia delle entrate.

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

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 2020



Fonte: Agenzia delle entrate

Nella tavola seguente sono riportati gli introiti al 31 dicembre 2020 conseguenti ad atti di accertamento supportati da controlli interni o esterni svolti negli anni dal 2016 al 2020. Gli introiti, in quanto cumulati, sono di regola fisiologicamente decrescenti, in quanto in parte influenzati dai tempi del contenzioso e della riscossione. Il dato relativo ai controlli esterni effettuati nel 2019 risulta influenzato da un singolo risultato di rilevante importo.

TAVOLA 2.10

DISTRIBUZIONE DELLE ENTRATE CUMULATE AL 31 DICEMBRE 2020 DISTINTE PER MEZZO
ISTRUTTORIO UTILIZZATO PER L'ACCERTAMENTO*

Anno di esecuzione	2016		2017		2018		2019		2020	
	Entrate	%	Entrate	%	Entrate	%	Entrate	%	Entrate	%
Totale controlli esterni	2.634,9	33,3	2.187,2	41,9	1.688,3	36,9	2.006,6	57,1	132,3	34,5
Attività interna uffici Agenzia entrate**	5.272,0	66,7	3.035,7	58,1	2.882,8	63,1	1.508,9	42,9	251,6	65,5
Totale	7.906,9	100	5.222,9	100	4.571,1	100,0	3.515,5	100,0	383,9	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

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 la drastica riduzione del numero di controlli eseguiti per tutte le tipologie di controlli e, in particolare, per le imprese di piccole dimensioni. In crescita il valore mediano della MIA per effetto della riduzione numerica degli accertamenti.

LE ENTRATE DELLO STATO

TAVOLA 2.11

DISTRIBUZIONE ACCERTAMENTI ORDINARI PER TIPOLOGIA
ANNO 2019-2020

	Numero accertamenti 2019	Numero accertamenti 2020	MIA 2019 (milioni)	MIA 2020 (milioni)	Valore mediano MIA 2019 (migliaia)	Valore mediano MIA 2020 (migliaia)
Grandi contribuenti	2.125	1.459	2.982	2.235	151	147
Imprese di medie dimensioni	10.043	4.493	4.373	2.685	48	62
Imprese di piccole dimensioni	113.677	44.204	8.264	5.664	14	18
Lavoratori autonomi	21.771	15.328	334	213	5	4
Determinazione sintetica del reddito	1.850	475	30	9	6	10
Enti non commerciali	5.272	2.872	157	86	8	2
Altri acc. diversi da quelli su redditi di impresa e lavoro autonomo	112.500	59.893	1.366	973	2	7
Totale	268.137	128.724	17.535	11.866	6	5

* Dati riferiti agli atti complessivamente consuntivati (ordinariamente e protocollati).

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.

In considerazione della situazione che si è determinata nel 2020 per effetto dell'epidemia da Covid-19 il confronto assume un significato relativo.

A tal fine si è confrontato il dato numerico dei contribuenti inclusi nei diversi studi di settore⁴⁰, con il numero di accertamenti, di tutte le tipologie, eseguiti nel quinquennio 2016-2020 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 lieve miglioramento nel 2020 del rapporto registrato nell'anno precedente. Risulta del tutto evidente come le probabilità siano comunque molto limitate: a livello complessivo, per le categorie economiche indicate, i controlli eseguiti nel 2020 costituiscono il 2,1 per cento del totale dei soggetti considerati.

L'inidoneità a modificare i comportamenti fiscali dell'azione di controllo dell'Amministrazione, per intensità e per modalità attuative, è indirettamente confermata dalla misura dell'evasione fornita annualmente dai rapporti emanati dall'apposita Commissione ministeriale⁴¹.

⁴⁰ 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.

⁴¹ Si vedano le relazioni annuali sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale e contributiva allegate alle Note di aggiornamento al Documento di economia e finanza previste dall'art. 10-bis, comma 3, legge 31 dicembre 2009, n. 196.

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

TAVOLA 2.12

FREQUENZA DEI CONTROLLI SOSTANZIALI IN RAPPORTO ALLA NUMEROSITÀ DEI CONTRIBUENTI

Descrizione studio	N. contribuenti a cui si applicano i controlli*	Anno di esecuzione dei controlli					Incidenza % su platea				
		2016	2017	2018	2019	2020**	2016	2017	2018	2019	2020**
Locazione, valorizzazione, compravendita di beni immobili propri	175.146	2.175	2.805	2.190	1.448	1.328	1,2%	1,6%	1,3%	0,8%	0,8%
Intermediari del commercio	149.707	3.120	3.996	3.178	2.374	2.511	2,1%	2,7%	2,1%	1,6%	1,7%
Costruzioni	132.304	5.462	6.851	5.592	3.879	3.483	4,1%	5,2%	4,2%	2,9%	2,6%
Studi medici	121.207	837	1.280	1.261	1.178	1.448	0,7%	1,1%	1,0%	1,0%	1,2%
Installazione di impianti elettrici e idraulici-sanitari	119.963	2.229	2.834	2.775	1.699	1.609	1,9%	2,4%	2,3%	1,4%	1,3%
Attività degli studi legali	119.146	1.308	1.634	1.350	1.083	2.769	1,1%	1,4%	1,1%	0,9%	2,3%
Intonacatura, rivestimento e tinteggiatura	107.459	2.438	4.394	3.857	2.554	1.985	2,3%	4,1%	3,6%	2,4%	1,8%
Bar, gelaterie e pasticcerie	102.865	3.208	4.617	4.681	3.666	2.403	3,1%	4,5%	4,6%	3,6%	2,3%
Servizi di ristorazione	94.839	2.700	3.637	2.778	1.851	1.661	2,8%	3,8%	2,9%	2,0%	1,8%
Servizi contabili e consulenze del lavoro	89.069	1.251	1.601	1.776	1.474	1.554	1,4%	1,8%	2,0%	1,7%	1,7%
Totale	3.189.124	65.492	91.064	78.322	55.962	67.817	2,1%	2,9%	2,5%	1,8%	2,1%

* Contribuenti a cui si applicano gli studi di settore riferiti al periodo d'imposta 2018.

** Dato riferito al numero complessivo di atti consuntivati (ordinariamente o protocollati).

Fonte: Agenzia delle entrate

Pur nella relatività dei dati concernenti l'anno 2020, si deve ribadire l'esigenza di una diversa frequenza dei controlli fiscali 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 buona 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 2020 presenta, inevitabilmente data la forte riduzione del numero dei controlli notificati, una drastica riduzione rispetto a quelli del 2019. La flessione è sostanzialmente comune a tutte le tipologie di definizione, ferma restando l'assoluta prevalenza che ha avuto, in valore assoluto, la riduzione degli introiti da adesione all'accertamento.

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 rinvio 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.

LE ENTRATE DELLO STATO

TAVOLA 2.13

ENTRATE DA ATTIVITÀ DI ACCERTAMENTO SOSTANZIALE PER TIPO DI DEFINIZIONE

<i>(in milioni)</i>					
Entrate da Attività di Controllo Sostanziale (Accertamento)	2016	2017	2018*	2019	2020**
Ravvedimento operoso a seguito di attività istruttoria interna o esterna ***	132	133	156	234	168
Adesione ai verbali	275	100	30	6	0,4
Adesione all'accertamento	1.755	2.076	1.992	2.751	1.036
% adesione su totale.	20%	28%	34%	41%	31%
Acquiescenza	974	840	692	629	363
Conciliazione giudiziale	619	424	399	219	0,6
Registro	368	257	254	168	92
% registro su totale	4%	3%	4%	2%	3%
Ruoli	1.589	2.206	1.597	1.210	700
Voluntary disclosure - Atti di adesione	3.077	324	275	26	2
Voluntary disclosure - Atti di contestazione	1.035	76			
Definizioni art. 1, 2, 6 e 7 d.l. 119/2018			53	907	375
Altre modalità di definizione e altre tipologie di controllo	552	1.421	617	590	552
Totale	10.376	7.857	6.065	6.740	3.289
Totale al netto della voluntary disclosure	6.264	7.457	5.790	6.714	3.287

*Dato "adesione all'accertamento" del 2018 è stato modificato per evidenziare nella riga "Definizione artt. 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 2020 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.

Sembra perdurare anche nel 2020, pur nella relatività del dato dell'anno, l'anomala frequenza degli accertamenti che si definiscono per inerzia del contribuente, già pari al 47 per cento dei controlli eseguiti nel 2019 e al 50 per cento dei controlli eseguiti nel 2018. In termini di entità finanziaria l'incidenza degli accertamenti definiti per inerzia del contribuente è stata del 41 per cento (nel 2019 è stata del 40 per cento e nel 2018 del 52 per cento).

Anche dai risultati del 2020 si conferma, dunque, come 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 la previsione di un esito negativo delle relative procedure di riscossione e dovrebbe suggerire 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 suggerite dalle Sezioni riunite della Corte - strumenti per l'emersione spontanea delle basi imponibili e l'acquisizione preventiva delle relative imposte.

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

TAVOLA 2.14

ACCERTAMENTI ESEGUITI PER MODALITÀ DI DEFINIZIONE*

Accertamenti eseguiti	2016		2017		2018		2019		2020	
Totale numero controlli	523.851		295.267		306.893		267.238		52.946	
di cui:							0		0	
definiti mediante istituti deflativi	396.439	134%	111.170	36%	93.111	35%	87.064	32%	15.611	6%
impugnati	17.493	6%	31.500	10%	30.087	11%	28.927	11%	2.956	1%
definiti per inerzia del contribuente	68.043	23%	130.375	42%	120.626	45%	123.664	46%	15.829	6%
non ancora imputati			2.047		1.469		1.624		11.373	
altro	41.876	14%	20.175	7%	61.600	23%	25.959	10%	7.177	3%
MIA complessiva	18.549.102.703		17.718.518.621		16.453.428.255		16.034.793.061		8.031.239.477	
di cui:					0		0		0	
definiti mediante istituti deflativi	5.444.923.036	30%	3.697.052.667	22%	2.833.205.132	16%	3.857.425.529	22%	644.442.863	4%
impugnati	3.903.472.736	22%	5.041.429.947	30%	4.324.633.402	25%	3.636.150.685	21%	1.425.436.299	8%
definiti per inerzia del contribuente	6.206.756.088	34%	8.941.537.148	53%	8.633.121.539	50%	8.176.419.616	47%	2.623.253.662	15%
non ancora imputati			38.440.321		98.034.100		0		0	
altro	2.993.950.843	17%	58.538	0%	564.434.082	3%	269.179.563	2%	39.134.174	0%

* Dati 2018, 2019 e 2020 aggiornati al 2 febbraio 2021.

** Dato 2020 relativo agli accertamenti consuntivati ordinariamente.

*** Importi MIA espressi in milioni

Fonte: Agenzia delle entrate

TAVOLA 2.15

TIPOLOGIA DEFINIZIONE "ALTRO"

	Anno	
	2019	2020
Annullati per autotutela	35,30%	7,40%
Con esito negativo	34,30%	68,90%
Definizione art. 1 d.l. 119/2018	26,20%	3,60%
Ravvedimento totale	2,90%	20,10%
<i>Voluntary disclosure</i> autoliquidazione <i>congrua</i>	1,30%	0,10%
TOTALE	100,00%	100,00%

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.).

LE ENTRATE DELLO STATO

TAVOLA 2,16

NUMERO DEGLI ACCERTAMENTI ORDINARI PER TIPOLOGIA PRODUTTIVA,
NATURA GIURIDICA E MODALITÀ DI DEFINIZIONE DEL CONTROLLO- ANNO 2019-2020*

Soggetti accertati	Numero	SOCIETA' DI CAPITALI		SOCIETA' DI PERSONE		PERSONA FISICA		ALTRO		TOTALE	
		2019	2020	2019	2020	2019	2020	2019	2020	2019	2020
GRANDI CONTRIBUENTI*	n. soggetti accertati (notificati)	917	338	2	3	3		39	18	961	359
	numero accertamenti	2.037	782	2	5	3		83	27	2.125	814
	<i>di cui:</i>									-	-
	definiti mediante istituti deflativi	1.164	536	1		3		39	19	1.207	555
	impugnati	700	46	1	3			13	2	714	51
	definiti per inerzia del contribuente	52	9					5		57	9
	non ancora imputati		145						4		-
altro	121	46		2			26	2	147	50	
IMPRESE DI MEDIE DIMENSIONI*	n. soggetti accertati (notificati)	5.809	1.960	175	55	61	24	325	129	6.370	2.168
	numero accertamenti	9.286	2.874	236	66	75	30	446	183	10.043	3.153
	<i>di cui:</i>									-	-
	definiti mediante istituti deflativi	4.144	1.174	88	24	25	5	141	43	4.398	1.246
	impugnati	2.477	417	54	8	27	7	159	51	2.717	483
	definiti per inerzia del contribuente	1.108	365	31	4	13	5	97	34	1.249	408
	non ancora imputati	53	596	2	23		11	5	47	60	677
altro	1.504	322	61	7	10	2	44	8	1.619	339	
IMPRESE DI MINORI DIMENSIONI*	n. soggetti accertati (notificati)	28.747	8.244	12.222	2.523	40.788	7.419	3.119	1.014	84.876	19.200
	numero accertamenti	40.093	11.079	15.075	2.928	54.153	9.124	4.356	1.424	113.677	24.555
	<i>di cui:</i>									-	-
	definiti mediante istituti deflativi	9.145	2.067	5.854	1.172	11.172	2.182	753	168	26.924	5.589
	impugnati	6.197	717	1.821	121	4.094	302	538	108	12.650	1.248
	definiti per inerzia del contribuente	20.915	3.652	5.816	616	36.191	3.753	2.763	474	65.685	8.495
	non ancora imputati	326	3.604	105	618	334	2.155	34	607	799	6.984
altro	3.510	1.039	1.479	401	2.362	732	268	67	7.619	2.239	
LAVORATORI AUTONOMI*	n. soggetti accertati (notificati)	4		35	10	17.448	3.917	752	210	18.239	4.137
	numero accertamenti	6		42	14	20.804	4.255	919	229	21.771	4.498
	<i>di cui:</i>									-	-
	definiti mediante istituti deflativi	4		18	5	7.683	1.654	517	118	8.222	1.777
	impugnati			7		1.786	135	138	9	1.931	144
	definiti per inerzia del contribuente			8		8.656	843	139	18	8.803	861
	non ancora imputati	0		1	6	238	358	7	17	246	381
altro	2		8	3	2.441	1.265	118	67	2.569	1.335	
ENTI NON COMMERCIALI	n. soggetti accertati (notificati)	65	18	12	5	4		3.932	822	4.013	845
	numero accertamenti	88	24	14	6	5		5.165	1.003	5.272	1.033
	<i>di cui:</i>									-	-
	definiti mediante istituti deflativi	29	16	8	1	1		1.871	364	1.909	381
	impugnati	14	3	1	1	2		899	111	916	115
	definiti per inerzia del contribuente	42	4	5	3	2		1.905	257	1.954	264
	non ancora imputati				1			54	207	54	208
altro	3	1					436	64	439	65	
CON DETERMINAZIONE SINTETICA DEL REDDITO	n. soggetti accertati (notificati)					1.810	226			1.810	226
	numero accertamenti					1.850	228			1.850	228
	<i>di cui:</i>									-	-

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

Soggetti accertati	Numero	SOCIETA' DI CAPITALI		SOCIETA' DI PERSONE		PERSONA FISICA		ALTRO		TOTALE	
		2019	2020	2019	2020	2019	2020	2019	2020	2019	2020
	definiti mediante istituti deflativi					703	102			703	102
	impugnati					190	13			190	13
	definiti per inerzia del contribuente					636	25			636	25
	non ancora imputati					8	6			8	6
	altro					313	82			313	82
	n. soggetti accertati (notificati)	2.012	557	373	87	94.157	15.832	509	98	97.051	16.574
	numero accertamenti	2.524	690	423	98	108.965	17.756	588	121	112.500	18.665
	<i>di cui:</i>									-	-
	definiti mediante istituti deflativi	521	110	84	18	42.968	5.806	128	27	43.701	5.961
	impugnati	382	30	33	8	9.316	856	78	8	9.809	902
	definiti per inerzia del contribuente	1433	300	175	24	43.365	5.391	307	52	45.280	5.767
	non ancora imputati	20	213	5	16	420	2.714	12	25	457	2.968
	altro	168	37	126	32	12.896	2.989	63	9	13.253	3.067
	n. soggetti accertati (notificati)	37.554	11.117	12.819	2.683	154.271	27.418	8.676	2.291	213.320	43.509
	numero accertamenti	54.034	15.449	15.792	3.117	185.855	31.393	11.557	2.987	267.238	52.946
	<i>di cui:</i>	0	0	0	0	0	0	0	0	-	-
	definiti mediante istituti deflativi	15.007	3.903	6.053	1.220	62.555	9.749	3.449	739	87.064	15.611
	impugnati	9.770	1.213	1.917	141	15.415	1.313	1.825	289	28.927	2.956
	definiti per inerzia del contribuente	23.550	4.330	6.035	647	88.863	10.017	5.216	835	123.664	15.829
	non ancora imputati	399	4.558	113	664	1.000	5.244	112	907	1.624	11.373
	altro	5.308	1.445	1.674	445	18.022	5.070	955	217	25.959	7.177

* Dati 2018, 2019 e 2020 aggiornati al 2 febbraio 2021

*Esclusi i controlli da *voluntary disclosure*

Fonte: Agenzia delle entrate

XVIII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI - DOC. XIV, N. 4 VOL. I TOMO I

TAVOLA 2.17

IMPORTI DEI CONTROLLI PER TIPOLOGIA PRODUTTIVA, NATURA GIURIDICA E MODALITÀ DI DEFINIZIONE - ANNO 2019-2020*

Soggetti accertati	Valore	SOCIETÀ DI CAPITALI		SOCIETÀ DI PERSONE		PERSONA FISICA		ALTRO		TOTALE	
		2019	2020	2019	2020	2019	2020	2019	2020	2019	2020
<i>di cui:</i>		2.956.905,823	1.118.099,251	460,836	2.099,810	322,083	20.169,311	19.933,038	2.977.443,255	1.140.152,119	-
definiti mediante istituti deflativi		1.715.942,794	15.894			32,206	9.500,144	9.209,236	1.725.780,907	241.944,829	
definiti per inerzia del contribuente		1.006.603,209	228.693,817	30,142	2.098,827	32,206	6.856,900	6.856,900	1.013.490,371	238.153,646	
non ancora imputati		197,975,403	71.948,290				1.057,610		199.033,013	71.948,590	
altro		58,154,065	58,154,065				1.165,999		584,320,064	3.784,900	
<i>di cui:</i>		4.068,610,927	2.045,189,852	31.217,346	9.633,849	27.254,081	235.391,853	179.290,390	4.362.479,337	2.271.635,193	
definiti mediante istituti deflativi		1.313.645,136	197.198,009	2.942,833	1.886,839	4.986,325	30.153,918	8.871,145	1.351.697,016	208.207,385	
imputati		1.206,712,127	300.290,604	12.079,569	1.486,691	11.424,016	66.700,649	64.743,744	1.296.939,160	389.902,056	
definiti per inerzia del contribuente		1.373.996,291	775.257,017	12.004,286	54,971	10.522,963	17.110,553	59.942,085	1.523.636,063	849,224,886	
non ancora imputati		36.532,779	744.733,418	8,971	61.523,776	380,088	8.622,269	45.438,009	45.438,009	814.237,486	
altro		5.127,665,400	2.986.209,588	287.596,683	112,574,983	2.228.659,258	540.535,105	716.908,524	8.178,775,726	4.482.235,926	
<i>di cui:</i>		394.243,299	100.589,839	48.513,403	10.223,623	188,674,627	22.944,827	5.756,728	654,376,156	159.557,262	
definiti mediante istituti deflativi		783.466,673	2.908,934	93.131,511	27,900,108	231.066,874	85.451,709	461.392,261	1.193.116,767	776.694,503	
imputati		3.867.023,628	1.284,625,881	138,959,989	28,970,953	1.788.884,293	281.065,273	426,628,774	6.221,530,684	1.676,534,854	
definiti per inerzia del contribuente		29.998,753	1.337,892,908	1.529,050	44,451,431	9,071,107	3.281,998	167,005,103	43,868,908	1.858,202,304	
non ancora imputati		47.445,047	7,262,533	5,428,730	1,028,868	10,963,037	2,046,397	681,035	65,883,211	11,246,405	
altro		10,224	673,897	262,231	256,239	321,964,771	8,286,228	1,661,957	330,533,454	91,028,364	
<i>di cui:</i>		10,224	147,492	33,935	83,293,972	25,800,524	3,552,975	869,686	87,004,663	26,744,145	
definiti mediante istituti deflativi		79,539	66,900,579	19,304,301	181,682	68,856,680	19,402,374	68,856,680	157,540,553	20,950,401	
imputati		1,491	1,491	42,007	32,815	42,007	42,007	42,007	41,411,913	20,964,844	
definiti per inerzia del contribuente		673,897	957,661	236,549	739,646	54,104	149,971,086	40,711,933	157,000,686	42,409,240	
non ancora imputati		143,848	362,442	55,024	11,609	13,338	30,826,845	5,943,759	32,333,815	6,317,510	
altro		451,996	451,996	71,356	45,638	12,023	54,553,872	8,514,642	57,274,312	9,478,753	
<i>di cui:</i>		140,885	140,885	17,482	17,482		2,114,750	20,864,806	2,114,750	21,039,628	
definiti per inerzia del contribuente		10,089					61,777,763	421,261	61,879,026	421,261	
non ancora imputati											
altro											
<i>di cui:</i>		28,570,603	3,778,633						28,570,603	3,778,633	
definiti mediante istituti deflativi		6,379,783	1,671,132						6,379,783	1,671,132	
imputati		6,473,495	804,967						6,473,495	804,967	
definiti per inerzia del contribuente		15,599,246	1,042,843						15,599,246	1,042,843	
non ancora imputati		128,078	208,153						128,078	208,153	
altro		147,002	51,538						147,002	51,538	
<i>di cui:</i>		3,050,846	779,528						3,050,846	779,528	
definiti mediante istituti deflativi		272,342,649	62,679,070						272,342,649	62,679,070	
imputati		420,326,130	94,802,864						420,326,130	94,802,864	
definiti per inerzia del contribuente		552,472,216	146,828,497						552,472,216	146,828,497	
non ancora imputati		7,890,926	210,914,862						7,890,926	210,914,862	
altro		14,191	19,426,721						14,191	19,426,721	
<i>di cui:</i>		6,144,456,622	319,358,845	125,306,527	2,606,825,582	802,950,166	954,172,183	958,526,102	16,034,793,061	8,031,239,477	
definiti mediante istituti deflativi		530,884,933	51,674,646						530,884,933	51,674,646	
imputati		2.997,639,703	786,277,722						2.997,639,703	786,277,722	
definiti per inerzia del contribuente		2.132,002,473	151,102,287						2.132,002,473	151,102,287	
non ancora imputati		66,519,532	2,665,770,391	1,539,512	50,998,361	13,306,792	14,251,832	234,916,074	95,617,668	3,298,972,679	
altro		221,548,173	29,521,103						221,548,173	29,521,103	

* Dati 2018, 2019 e 2020 aggiornati al 2 febbraio 2021.

*esclusi i controlli da voluntary disclosure

Fonte: Agenzia delle entrate

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

I dati riportati nella tavola 2.18, pur nella modestia complessiva dei risultati del 2020, fanno emergere, come per il passato, l'assoluta prevalenza degli introiti correlati all'attività svolta nei confronti delle persone giuridiche, che costituisce il 70,9 per cento dell'introito complessivo. Quanto alla concentrazione dei risultati finanziari, si osserva che il 78,34 per cento dell'introito deriva da controlli che hanno comportato incassi unitari superiori a 100 mila euro (300,7 milioni di euro) e che di tale importo il 76,9 per cento 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, continuando ad essere evidente il maggiore scempenso esistente per tale categoria di contribuenti tra la proficuità teorica dell'azione di accertamento (importi accertati) e la proficuità reale (introiti effettivamente conseguiti).

TAVOLA 2.18

DISTRIBUZIONE DEGLI INTROITI DA CONTROLLI PER CLASSI DI RECUPERO
ANNO 2020*(in milioni)*

Introiti dell'anno 2020 da controlli sostanziali eseguiti nello stesso anno e negli anni precedenti							
Tipologia Soggetto*	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€	Totale
Persone Fisiche e Società di persone	18,7	10,7	7,8	6,6	15,3	11,3	70,3
<i>di cui:</i>							
IMPOSTE DIRETTE	14,9	8,2	5,7	5,4	14,1	10,1	58,5
IVA	2,0	1,7	1,3	0,7			5,8
IRAP	0,9	0,6	0,4	0,0			1,9
Altri tributi	0,8	0,1	0,3	0,4	1,2	1,2	4,1
Persone Giuridiche	4,2	11,4	25,3	106,6	110,6	14,0	272,1
<i>di cui:</i>							
IMPOSTE DIRETTE	2,5	7,2	15,5	75,3	99,5	14,0	214,1
IVA	1,1	2,6	5,3	12,6	2,6		24,2
IRAP	0,5	1,6	4,1	18,3	8,5		33,0
Altri tributi	0,0	0,0	0,4	0,4	0,0		0,8
Altro**	0,6	1,2	3,2	19,0	17,3		41,3
Totale	23,4	23,3	36,3	132,2	143,1	25,4	383,8

*elaborazione effettuata in base al modello dichiarativo.

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

Fonte: Agenzia delle entrate

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

Come già rilevato nelle relazioni degli anni precedenti, le sanzioni accessorie previste dagli articoli 12⁴² del d.lgs. n. 471 e 21⁴³ del d.lgs. n. 472 del 1997 dovrebbero costituire una

⁴² 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".

⁴³ 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

LE ENTRATE DELLO STATO

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 2014-2020.

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	2020	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020		
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	94	0	0	0	0	0	0	93	
	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	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	0	1	0	
	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	3	17	19	29	15	20	2	3	
Totale articolo 21	46	23	52	24	30	70	97	17	19	29	15	20	3	96		
Sanzioni accessorie di cui all' art. 12 del d.lgs. 471 del 1997	Provvvedimenti 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	348	3.351	2.925	2.499	2.319	2.064	1.817	301	
Totale (articolo 21+ articolo 12)	3.663	3.152	2.696	2.534	2.232	2.063	445	3.368	2.944	2.528	2.334	2.084	1.820	397		

Fonte: Agenzia delle entrate

Nella tavola che segue si fornisce un dettaglio per codici di attività dei provvedimenti di sospensione della licenza applicati.

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

TAVOLA 2.20

PROVVEDIMENTI DI SOSPENSIONE DELL'ATTIVITÀ NOTIFICATI - CODICI ATECO
(ART. 12, COMMA 2 DEL D.LGS N.471/1997)

	2016	2017	2018	2019	2020
Totale provvedimenti di sospensione notificati	2.644	2.510	2.202	1.993	348
di cui codici ATECO*:					
471140 Minimercati e altri esercizi non specializzati di alimentari				75	8
471990 Empori e negozi non specializzati di prodotti non alimentari	116	94	89	70	9
477110 Commercio al dettaglio di confezioni per adulti	194	169	159	122	9
478101 Commercio al dettaglio ambulante di prodotti ortofrutticoli	112	112	106	98	10
478109 Commercio al dettaglio ambulante altri prodotti alimentari	93		70		11
478201 Commercio al dettaglio ambulante di tessuti e art. Tessili	129	138	113	107	9
478909 Commercio al dettaglio ambulante di altri prodotti nca	144	106	95	100	16
561011 Ristorazione con somministrazione	128	128	98	86	14
561020 Ristorazione senza somministrazione (con cibi da asporto)	115	104	108	93	
563000 Bar e altri esercizi simili senza cucina	166	141	136	106	15
960201 Servizi dei saloni di barbiere e parrucchiere	134	142	136	95	10

Fonte: Agenzia delle entrate

Da quanto emerge il numero di sanzioni di cui all'art. 21 del d.lgs. n. 472/1997 si è incrementato pur rimanendo esiguo mentre il numero delle violazioni di cui all'art. 12, comma 2, del d.lgs. n. 471/1997 è stato condizionato nel 2020 dalla situazione epidemica.

Complessivamente il numero delle suddette violazioni resta estremamente esiguo se confrontato alla vastità dei fenomeni evasivi alla repressione dei quali le sanzioni sono finalizzate, risulta in costante e sensibile diminuzione negli anni considerati.

Emerge, comunque, 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.⁴⁴.

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 cioè, 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 2016-2020, ai sensi dell'art. 38, commi dal quarto al settimo, del d.P.R. n. 600, e i correlati introiti conseguiti.

Nel 2020 sono stati eseguiti 475 accertamenti sintetici, con un decremento del 74,3 per cento rispetto al già modesto risultato del 2019.

Secondo quanto emerge dalla precedente tavola 2.5, anche nel 2020 il 20 per cento degli accertamenti (96 controlli) ha comportato una maggiore imposta accertata ricompresa tra 0 e 1.549 euro, fatto questo che desta perplessità essendo 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.

⁴⁴ 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.

LE ENTRATE DELLO STATO

A ciò si aggiunga che un elevato numero di accertamenti di tale natura si sono definiti per mera inerzia del contribuente, con prevedibili conseguenze negative in termini di introito delle somme accertate (si vedano le tavole 2.16 e 2.17).

Alla luce dei dati riportati si rileva la scarsa valorizzazione degli accertamenti sintetici nella complessiva strategia dei controlli fiscali, e in particolare di quelli che potrebbero essere fondati su fenomeni di ingiustificato incremento patrimoniale⁴⁵.

Va ribadita, 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, e le altre manifestazioni di agiatezza non coerente con le posizioni reddituali dichiarate ne possono consentire motivatamente l'impiego.

TAVOLA 2.21

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

Numero Accertamenti Sintetici Irpef	2016	2017	2018	2019*	2020
n. accertamenti eseguiti	2.812	2.024	2.784	1.850	475
di cui					
protocollato**					247
notificato**					50
di cui (per periodo di imposta):					
Relativi a periodi d'imposta fino al 2008					
Relativi a periodi d'imposta dal 2009					
di cui (per tipologia contribuente):					
Numero Accertamenti sintetici su soggetti titolari di Reddito professionale o d'impresa	707	696	867	633	126
Evasori totali o para-totali	762	800	1.115	574	145
Altre tipologie di reddito	1.343	528	802	643	204
Risultati finanziari conseguiti al 31/12/2020 (in milioni)*	8,65	5,57	5,38	2,99	0,18

* dati aggiornati al 17 febbraio 2021.

** solo per il 2020

Fonte: Agenzia delle entrate

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 triennio 2017-2019, il 2020 ha fatto registrare un nuovo forte arretramento connesso alla stasi dei controlli determinata dallo stato di emergenza sanitaria.

Va, comunque, ancora una volta segnalata 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 realizzate⁴⁶.

Come più volte messo in rilievo dalle Sezioni riunite della 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

⁴⁵ A conferma dell'assenza di una coerente strategia dei controlli fiscali, va ricordato che un decennio fa lo stesso accertamento sintetico è stato utilizzato per arrischiare aspettative di gettito. 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.

⁴⁶ 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.

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

del dPCM 5 dicembre 2013, n. 159, ai fini della determinazione dell'indicatore ISEE per l'accesso alle prestazioni sociali agevolate⁴⁷.

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, 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, consentirebbero 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 l'Amministrazione fiscale. È, pertanto, necessario che 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.

Purtroppo, ad oggi, l'Agenzia delle entrate non ha potuto fare alcuna applicazione della previsione contenuta nell'art. 1, comma 682, della legge n. 160 del 2019, per le problematiche insorte in materia di riservatezza dei dati.

⁴⁷ 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.

LE ENTRATE DELLO STATO

TAVOLA 2.22

AGENZIA DELLE ENTRATE - INDAGINI FINANZIARIE AUTORIZZATE E MAGGIORE IMPOSTA ACCERTATA

(in milioni)

Anno	N. Totale indagini finanziarie AUTORIZZATE (totale soggetti coinvolti)	N. Accertamenti II.DD, IRAP, IVA assistiti da Indagini finanziarie	Maggiore Imposta Accertata* (II.DD, 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
Totale**	3.049	1.712	115
2020	<i>protocollati</i>	591	28
	<i>notificati</i>	490	78
	<i>non notificati e non protocollati**</i>	631	9

*Importi espressi in milioni di euro.

** Nel totale degli accertamenti sono compresi anche 631 atti consuntivati ordinariamente in assenza di notifica e protocollo (adesione perfezionata in assenza di precedente notifica dell'accertamento, con esito negativo, ravvedimento totale) che hanno una MIA pari a 9 milioni di euro.

Fonte: Agenzia delle entrate

2.1.10. L'applicazione degli indici sintetici di affidabilità fiscale

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 settore⁴⁸.

Nella tavola che segue vengono riportati i dati relativi ai soggetti che nel 2020 hanno presentato la dichiarazione, relativa al periodo d'imposta 2019, applicando gli indici sintetici di affidabilità. Al riguardo, si rileva che il numero di soggetti che hanno dichiarato maggiori componenti positivi per migliorare il profilo di affidabilità, rispetto all'anno precedente è passato dai 293.475 del 2018 ai 210.449 del 2019, con un aumento dell'importo medio di maggior base imponibile per contribuente che è passato da 8.584 euro a 10.224 euro.

Complessivamente gli ulteriori componenti positivi non annotati nelle scritture contabili e dichiarati per il 2019 dai contribuenti soggetti agli ISA è risultato pari a circa 2,15 miliardi di euro che hanno prodotto versamenti spontanei, relativi a imposte dirette, IVA e IRAP, per un importo stimato di circa 900 milioni di euro⁴⁹.

Le maggiori imposte stimate in circa 900 milioni di euro non tengono conto dei maggiori versamenti di contributi previdenziali, correlati ai maggiori redditi in precedenza individuati.”

⁴⁸ Con il d.m. 23 marzo 2018 sono stati approvati i primi 69 indici.

⁴⁹ Tale stima è stata effettuata tenendo conto per l'IVA, dei dati dei modelli F24 relativi all'adeguamento agli ISA per l'annualità 2019 e per le imposte dirette e l'IRAP, delle aliquote medie determinate, per la specifica tipologia di soggetti interessati dagli ISA, sulla base dei dati statistici pubblicati sul sito del Dipartimento delle Finanze.

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

Quanto all'impiego degli indici sintetici di affidabilità fiscale, il numero di soggetti che hanno dichiarato maggiori componenti positivi per migliorare il profilo di affidabilità, rispetto all'anno precedente è passato dai 293.475 del 2018 ai 210.449 del 2019, con un aumento dell'importo medio di maggior base imponibile per contribuente che è passato da 8.584 euro a 10.224 euro.

TAVOLA 2.23

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

Periodo d'imposta	Nr. contribuenti che hanno applicato gli studi di settore	Nr. 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				
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
2019*	2.794.780	1.921.422	70,10%	210.449	7,5	2.151.707	10.224

¹ Per contribuente con adeguamento in dichiarazione

* Dati aggiornati al 31/03/2021

Fonte: Agenzia delle entrate

TAVOLA 2.23

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

	2016	2017	2018	2019	2020
Accertamenti eseguiti	3.765	2.529	1.814	1.040	149
MIA*	42	26	18	13	1,7

*importi espressi in milioni di euro

Fonte: Agenzia delle entrate

TAVOLA 2.24

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

Accertamenti eseguiti	2016	2017	2018	2019*	2020*	
					Protocollati	Consuntivati ordinariamente**
Totale accertamenti	3.765	2.529	1.814	1.040	38	111
<i>di cui</i>						
definiti mediante istituti deflativi	52,46%	45,63%	52,73%	51,44%		60,40%
impugnati	13,66%	14,78%	13,02%	14,12%		2,70%
definiti per inerzia del contribuente	21,49%	26,23%	23,33%	22,23%		3,6%
altro	12,39%	13,35%	10,92%	12,21%	100,00%	33,30%

* Dati aggiornati al 2 febbraio 2021.

** Accertamenti notificati o definiti con adesione in assenza di precedente notifica dell'accertamento o definiti con ravvedimento totale o con esito negativo. Fonte: Agenzia delle entrate

LE ENTRATE DELLO STATO

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. La situazione conseguente all'epidemia da Covid-19 ha determinato nel 2020 una ulteriore drastica flessione del numero di accertamenti (o, almeno, di quelli formalizzati nell'anno) realizzati con il contributo dei Comuni: -58,9 per cento rispetto al risultato del 2019, a sua volta più che più che dimezzato rispetto al 2018 (-58,6 per cento).

TAVOLA 2.25

NUMERO ACCERTAMENTI REALIZZATI CON CONTRIBUTO DEI COMUNI*

Direzioni Regionali	2016	2017	2018	2019	2020*
Abruzzo	4	2	0	0	0
Basilicata	0	1	0	0	0
Calabria	230	142	111	82	43
Campania	12	9	9	11	0
Emilia-Romagna	160	284	192	220	88
Friuli-Venezia-Giulia	26	17	9	22	8
Lazio	11	7	4	13	3
Liguria	153	206	108	123	43
Lombardia	161	206	130	163	58
Marche	26	8	20	25	8
Molise	5	2	0	0	1
Piemonte	42	60	63	35	10
Puglia	19	8	3	5	7
Sardegna	39	18	5	4	1
Sicilia	91	60	72	27	16
Toscana	108	84	48	41	18
Trentino-Alto Adige	6	1	1	0	1
Umbria	9	15	12	11	1
Valle D'Aosta	1	0	0	0	0
Veneto	53	42	49	34	29
Totale	1.156	1.172	836	816	335

* Totale controlli emessi/eseguiti (ovvero protocollati o notificati o definiti in assenza di notifica o protocollo).

Fonte: Agenzia delle entrate

Nel 2020 i Comuni che hanno dato luogo al maggior numero di accertamenti sono quelli dell'Emilia-Romagna (88 controlli) seguiti da quelli della Lombardia (58 controlli), della Liguria e Calabria (43 controlli) e il Veneto (29 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, Valle d'Aosta, Umbria, Trentino-Alto Adige, Sardegna, Molise e Lazio.

Sempre relativamente agli accertamenti effettuati su segnalazione dei Comuni, nella tavola che segue sono riportati i dati degli incassi generati negli anni 2016 - 2019⁵⁰. Gli importi indicati rappresentano una quota delle somme complessivamente introitate dall'Erario⁵¹.

⁵⁰ 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).

⁵¹ 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".

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

Rispetto all'anno precedente, nel 2019 l'ammontare complessivamente riconosciuto ai Comuni è diminuito (-1,4 per cento, passando da 11,4 a 7,8 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 63 per cento del totale erogato.

TAVOLA 2.26

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**			
	2016	2017	2018	2019	2016	2017	2018	2019
Abruzzo	19	12	3	7	82,5	122,2	54,4	24,9
Basilicata								
Calabria	359	296	251	207	397,2	402,6	299,2	233,1
Campania	16	8	8	6	66,4	25,2	34,1	16,4
Emilia-Romagna	601	454	444	472	3.080,7	3.226,3	3.386,3	2.939,6
Friuli-Venezia-Giulia	36	31	23	23	322,5	62,3	39,8	27,8
Lazio	7	6	3	5	119,4	146,4	102,5	69,7
Liguria	261	263	247	209	1.033,2	1.097,3	856,0	644,1
Lombardia	588	469	383	352	5.180,1	4.935,7	3.276,0	1.999,3
Marche	84	67	49	38	356,8	310,6	224,6	182,3
Molise	1				1,5		1,2	
Piemonte	105	76	86	79	847,7	621,8	960,9	676,2
Puglia		1	1	1		5,0	20,8	20,1
Sardegna	16	38	37	30	24,7	59,0	48,1	76,8
Sicilia		126	93	85		119,3	49,4	78,2
Toscana	231	200	193	173	877,9	1.310,5	937,6	606,3
Trentino-Alto Adige								
Umbria	1	10	7	7	1,0	41,2	19,1	18,6
Valle d'Aosta				2				4,4
Veneto	140	114	108	71	645,7	662,9	1.096,3	208,2
Totale	2.465	2.171	1.936	1.767	13.037,2	13.148,7	11.406,2	7.826,2

*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

Nella tavola che segue si riportano le maggiori somme riconosciute nel periodo 2008-2019 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 2.27

MAGGIORI SOMME RICONOSCIUTE AI COMUNI

Comune	2008-2015	2016	2017	2018	2019	Totale
Arezzo (AR)	549.205,8					549.205,8
Baranzate (MI)	-		271.438,91			271.438,9
Bergamo (BG)	3.647.067,4	377.941,59	505.165,62	309.652,26	190.459,56	5.030.286,4
Bologna	1.429.351,8				260.211,23	1.689.563,1
Campegine	87.451,7					87.451,7
Castelfranco Emilia	69.263,9					69.263,9
Castel San Pietro Terme (BO)	935.021,2	496.462,00				1.431.483,2

LE ENTRATE DELLO STATO

Comune	2008-2015	2016	2017	2018	2019	Totale
Cernusco Sul Naviglio (MI)	-	319.462,23			158.121,90	477.584,1
Cesena	363.309,9					363.309,9
Cinisello Balsamo	459.258,7					459.258,7
Flero (BS)	-	368.784,79				368.784,8
Formigine (MO)	1.385.114,0					1.385.114,0
Gambettola	35.149,7					35.149,7
Genova (GE)	4.168.314,1	989.499,79	964.366,98	760.112,63	572.932,91	7.455.226,4
Lovere (BG)	-		456.856,86			456.856,9
Maranello	394.884,2					394.884,2
Milano (MI)	7.040.244,2	1.746.765,92	1.307.252,13	745.811,37	353.612,62	11.193.686,2
Mirandola	141.140,8					141.140,8
Modena (MO)	1.772.057,1			245.679,61		2.017.736,7
Palau (OT)	325.293,3					325.293,3
Prato (PO)	1.692.789,4	524.140,27	751.619,89	416.836,99	250.240,99	3.635.627,5
Ravenna (RA)	364.550,0					364.550,0
Reggio Di Calabria (RC)	397.723,1		250.565,71			648.288,8
Reggio Nell'Emilia (RE)	1.799.724,6	594.680,19	447.166,55			2.841.571,4
Rimini (RN)	1.907.040,6			235.576,18	164.131,50	2.306.748,3
Roma (RM)	467.809,0					467.809,0
San Giovanni In Persiceto	77.512,6		635.455,93	1.519.052,26	1.207.344,82	3.439.365,6
Sasso Marconi	127.682,9					127.682,9
Soliera	119.859,7					119.859,7
Torino (TO)	3.884.118,6	681.634,38	504.080,67	820.977,94	517.182,39	6.407.994,0
Trieste (TS)	-	316.845,18				316.845,2
Asiago	-			649.968,25		649.968,3
Cassina De' Pecchi	-			299.167,64		299.167,6
Brescia	-				205.443,54	
Totale	33.640.938,1	6.416.216,3	6.093.969,3	6.002.835,1	3.879.681,5	55.828.196,7
Totale nazionale	71.378.735,4	13.037.223,1	13.148.688,7	11.406.176,2	7.826.158,1	116.796.981,6

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, se sul piano generale rivelano la loro relativa efficacia, dall'altro dimostrano l'esistenza di capacità e pratiche in singoli enti, anche di contenute dimensioni, che andrebbero meglio valorizzate e condivise. Sarebbe, comunque, opportuno – in attesa di un riassetto dell'intero Sistema fiscale - ricercare nuove forme di cooperazione 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.

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

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

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").

Va tenuto presente che in base alle disposizioni contenute nell'art. 157 del d.l. n. 34 del 2020, e successive modificazioni, l'invio delle lettere di invito alla *compliance* è stato sospeso dall'8 marzo 2020 al 28 febbraio 2021. Nel corso dell'anno 2020, prima di tale sospensione, sono state inviate n. 372.533 lettere riferite al terzo trimestre del periodo d'imposta 2019, delle quali 73.632 con ravvedimento. A tali lettere corrispondono somme incassate per euro 596.390.583,94. Sempre nel 2020 sono stati conseguiti introiti per 3.415.961,68 euro relativi all'anno di imposta 2017 e 17.742.499,51 euro relativi all'anno d'imposta 2018.

Sul piano generale si osserva come, in prospettiva, il fenomeno del ravvedimento dovrebbe progressivamente ridursi al crescere della capacità dell'Amministrazione fiscale di gestire tempestivamente la posizione dei contribuenti in modo proattivo 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.

TAVOLA 2.28

IL RAVVEDIMENTO OPEROSO NEGLI ANNI DI IMPOSTA 2017-2020
ATTIVITÀ 2020

Tipologia di ravvedimento	A.I. 2017			A.I. 2018			A.I. 2019			Totale 2017/2020					
	N. comunicazioni inviate dall'AE	Ravvedimenti ricevuti		Accertamenti eseguiti su comunicazioni	N. comunicazioni inviate dall'AE	Ravvedimenti ricevuti		Accertamenti eseguiti su comunicazioni	N. comunicazioni inviate dall'AE	Ravvedimenti ricevuti		N. comunicazioni inviate dall'AE	Ravvedimenti ricevuti		Accertamenti eseguiti su comunicazioni
		Numero	Importo*			Numero	Importo			Numero	Importo		Numero	Importo	
Totale versamenti da ravvedimento operoso (riscosso 2016-2017-2018-2019-2020)			754.596	301			644.872	-			8.020	-		1.407.488	301
di cui:															
spontaneo (assenza di qualsiasi sollecitazione da parte dell'Amministrazione)			159.235											159.235	
indotto da comunicazione cambia verso	677.080	190.255	595.361	301	738.268	153.057	644.872	-	124.170	11.429	8.020	-	1.539.518	354.741	1.248.253
da attività istruttoria**															
di cui relativi a:															
Più criteri reddituali															
Rilevi di carattere 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	18.449	2.435	4.496										18.449	2.435	4.496
Omessa presentazione della dichiarazione IVA	35.031	19.777	10.059	166	34.762	21.394	13.643						69.793	41.171	23.702
Presentazione della dichiarazione IVA con compilazione solo quadro VA	1.167	391	288	6	1.267	522	219						2.434	913	507

LE ENTRATE DELLO STATO

Tipologia di ravvedimento	A.I. 2017			A.I. 2018			A.I. 2019			Totale 2017/2020						
	N. comunicazioni inviate dall'AE	Ravvedimenti ricevuti		N. comunicazioni inviate dall'AE	Ravvedimenti ricevuti		N. comunicazioni inviate dall'AE	Ravvedimenti ricevuti		N. comunicazioni inviate dall'AE	Ravvedimenti ricevuti		Accertamenti eseguiti su comunicazioni			
		Numero	Importo*		Numero	Importo		Numero	Importo		Numero	Importo				
Compensi percepiti per avere concorso alla raccolta effettuata per il tramite degli apparecchi di cui all'art. 110, comma 6, del TULPS																
Mancato invio dichiarazione	146.536	64.068	25.413							146.536	64.068	25.413				
Omessa presentazione della comunicazione dei dati delle liquidazioni periodiche IVA relativamente al primo trimestre dell'anno di riferimento, pur in presenza di dati di fatture emesse dal contribuente	44.992	21.629	5.105	129	46.972	19.756	11.010	-	124.170	11.429	8.020	-	216.134	52.814	24.135	129
Omessa presentazione della comunicazione dei dati delle liquidazioni periodiche IVA relativamente al secondo trimestre dell'anno di riferimento, pur in presenza di dati di fatture emesse dal contribuente																
Comunicazioni periodiche IVA - Invio lettere di invito alla compliance***			3.415.962				17.742.500		372.533	73.632	575.232.123		372.533	73.632	596.390.585	

*Importi espressi in migliaia di euro

Fonte: dati Agenzia delle entrate

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.

Va ricordato che in base alle disposizioni contenute nell'art. 157 del d.l. n. 34 del 2020, e successive modificazioni, è stata disposta la sospensione dell'invio delle comunicazioni di irregolarità dall'8 marzo 2020 al 28 febbraio 2021. Pertanto, dei 4,4 milioni di comunicazioni di irregolarità predisposte nell'anno 2020, meno di 1,9 milioni sono state inviate ai contribuenti nell'anno. La differenza sarà inviata in modo scaglionato nel corso del 2021 e fino al febbraio 2022.

Osservando l'ultimo anno di attività, si rileva una diminuzione del numero di comunicazioni di irregolarità predisposte 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 quasi 6 milioni nel 2019 a 4,4 milioni nel 2020. Resta sempre elevato il numero di comunicazioni annullate in autotutela, tenuto conto che per quanto riguarda il 2020 esso si riferisce alle sole 1,9 milioni di comunicazioni notificate.

Al riguardo si ribadisce l'esigenza che l'Agenzia delle entrate analizzi accuratamente le ragioni dell'elevato numero di comunicazioni annullate a distanza di diversi anni dall'introduzione della dichiarazione IRPEF precompilata⁵². E', comunque, evidente come

⁵² Va tenuto, comunque, presente che parte delle comunicazioni di irregolarità riguarda i modelli riportanti le liquidazioni periodiche IVA.

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

l'elevato numero di autotutele cui è costretta l'Amministrazione fiscale sia da mettere in relazione con la elevata complessità della normativa di riferimento.

Pur non essendo possibile conoscere al momento il numero di comunicazioni di irregolarità del 2020, si ribadisce l'esigenza di un approfondimento delle 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 2.29

ATTIVITÀ DI LIQUIDAZIONE AUTOMATIZZATA – NUMERO COMUNICAZIONI DI IRREGOLARITÀ

Attività di "liquidazione automatizzata" (art. 36-bis e 54-bis)	2016	2017	2018	2019	2020**
Comunicazioni di irregolarità emesse*	5.968.026	4.772.586	5.752.735	5.986.900	4.425.004
<i>di cui:</i>					
<i>Incassate</i>	1.713.161	1.234.432	1.246.238	1.191.950	n.d.
<i>Annullate in autotutela</i>	609.377	352.488	509.142	460.089	81.358
<i>Iscritte a ruolo</i>	2.428.150	2.426.799	2.533.181	2.341.035	n.d.
<i>non ancora esitate al 31/12</i>	1.217.338	758.867	1.464.174	1.993.826	n.d.

*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 scaturite dal controllo automatizzato del modello Comunicazione liquidazioni periodiche IVA, effettuato ai sensi dell'art. 54-bis del d.P.R. 633 del 1972.

**In base alle disposizioni contenute nell'art. 157 del d.l. n. 34 del 2020, e successive modificazioni, l'invio delle comunicazioni di irregolarità è stato sospeso dall'8 marzo 2020 al 28 febbraio 2021. Il dato riportato si riferisce al totale delle comunicazioni prodotte nel corso dell'anno 2020. Di queste soltanto n. 1.869.152 sono state inviate ai contribuenti. Per effetto della citata sospensione, che ha comportato anche il differimento dei termini di notifica delle cartelle di pagamento, al momento non sono disponibili i dati relativi agli incassi e alle iscrizioni a ruolo.

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 2016-2020.

L'introito complessivo conseguito nell'anno 2020 per effetto della suddetta attività di liquidazione ammonta, sulla base dei dati di preconsuntivo forniti dall'Agenzia, a 8.207 milioni, con un decremento di 2.701 milioni rispetto al 2019 (-24,8 per cento). Concorrono a tale contrazione tutte le tipologie di imposte liquidate.

TAVOLA 2.30

ATTIVITÀ DI LIQUIDAZIONE – INTROITI DA COMUNICAZIONI DI IRREGOLARITÀ

(in milioni)

	2016	2017	2018	2019	2020**	
Entrate da "liquidazione automatizzata" (art. 36-bis e 54-bis) e da "liquidazione atti sottoposti a registrazione" (versamenti diretti e ruoli)	8.013	10.797	11.177	10.908	8.207	
<i>di cui:</i>						
Entrate da "liquidazione automatizzata" (art. 36-bis e 54-bis)	<i>da versamenti diretti F24*</i>	4.651	5.459	6.941	6.940	5.602
	<i>da ruolo</i>	3.163	5.094	3.997	3.791	2.543
Entrate da "liquidazione atti sottoposti a registrazione"						
	<i>da versamenti diretti F23</i>	199	244	239	177	62

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

** Dati 200 di preconsuntivo

LE ENTRATE DELLO STATO

2.1.14. Imposte dichiarate e non versate

I dati esposti nella tavola che segue, aggiornati fino al periodo d'imposta 2017, confermano la persistente anomala dimensione, stabilmente superiore ai 10 miliardi di euro nel quadriennio 2014-2017, che ha 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. Resta da valutare se la riduzione degli omessi versamenti IVA del 2017 corrisponda ad una effettiva riduzione del fenomeno (anche per effetto dell'adozione dello *split payment* e dell'estensione del *reverse charge*) o possa derivare dall'incompletezza dei dati relativi.

Complessivamente il fenomeno interessa una platea di circa 2,5 milioni di posizioni fiscali e sembrerebbe accentuarsi nel tempo sia relativamente alle imposte proprie che relativamente alle ritenute.

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

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

TA VOLA 2.31

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

Classi 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	
		contribu- ti	importo	contribu- ti	importo	contribu- ti	importo	contribu- ti	importo	contribu- ti	importo	contribu- ti	importo
2010	IVA	430.852	690	152.647	1.491	51.467	1.891	3.167	731	169	370	638.302	5.172
	imposte proprie	1.160.836	1.219	135.921	1.262	27.192	997	2.006	412	54	117	1.326.009	4.006
	ritenute	392.269	318	56.855	566	22.077	856	2.825	618	83	174	474.109	2.532
	totale	1.983.957	2.227	345.423	3.319	100.736	3.744	7.998	1.760	306	660	2.438.420	11.711
2011	IVA	472.742	772	177.126	1.735	60.032	2.190	3.527	817	161	326	713.588	5.839
	imposte proprie	1.377.141	1.466	166.774	1.547	33.005	1.203	2.366	471	45	83	1.579.331	4.771
	ritenute	422.644	354	65.019	649	25.759	991	3.061	663	73	130	516.556	2.787
	totale	2.272.527	2.591	408.919	3.931	118.796	4.384	8.954	1.950	279	540	2.809.475	13.397
2012	IVA	573.161	932	204.955	2.006	68.974	2.493	3.478	796	154	299	850.722	6.526
	imposte proprie	1.403.613	1.533	168.612	1.560	32.474	1.179	2.311	480	48	89	1.607.058	4.841
	ritenute	442.323	389	71.321	710	29.299	1.132	3.251	706	105	241	546.299	3.178
	totale	2.419.097	2.854	444.888	4.276	130.747	4.804	9.040	1.982	307	629	3.004.079	14.545
2013	IVA	589.672	966	210.987	2.059	69.779	2.540	3.437	754	108	231	873.983	6.550
	imposte proprie	1.404.515	1.540	170.399	1.578	32.969	1.196	2.145	419	49	86	1.610.077	4.819
	ritenute	481.798	419	73.582	730	29.359	1.128	3.128	667	108	202	587.975	3.146
	totale	2.475.985	2.925	454.968	4.367	132.107	4.864	8.710	1.840	265	519	3.072.035	14.515
2014	IVA	588.223	782	218.417	1.630	72.011	1.987	3.930	569	107	158	882.688	5.126
	imposte proprie	1.408.991	1.251	171.016	1.211	32.472	853	1.889	235	45	61	1.614.413	3.611
	ritenute	480.471	342	66.324	534	25.967	753	3.033	401	76	148	575.871	2.178
	totale	2.477.685	2.375	455.757	3.375	130.450	3.592	8.852	1.205	228	366	3.072.972	10.913
2015	IVA	539.391	693	211.972	1.475	68.536	1.754	4.489	534	96	230	824.484	4.686
	imposte proprie	1.346.601	1.147	166.532	1.120	31.301	780	1.611	200	32	43	1.546.077	3.290
	ritenute	479.383	329	64.143	484	25.093	678	3.577	460	85	148	572.281	2.099
	totale	2.365.375	2.169	442.647	3.080	124.930	3.212	9.677	1.195	213	421	2.942.842	10.077
2016	IVA	481.558	587	211.023	1.347	73.072	1.691	6.566	683	100	114	772.319	4.422
	imposte proprie	1.220.962	1.914	167.089	1.071	33.341	828	2.089	308	26	153	1.423.507	4.274
	ritenute	496.825	344	66.404	500	25.491	679	3.804	366	98	56	572.281	1.945
	totale	2.199.345	2.845	444.516	2.918	131.904	3.198	12.459	1.357	224	322	2.788.448	10.640
2017	IVA	328.451	373	40.293	368	8.201	313	1.139	244	53	334	378.137	1.632
	imposte proprie	1.189.544	1.390	182.019	1.610	35.720	1.298	1.978	377	55	110	1.409.316	4.785
	ritenute	602.451	467	76.922	761	30.601	1.247	4.721	905	176	922	714.871	4.302
	totale	2.119.446	2.230	279.214	2.739	0,1	2.858	0,0	1.526	284	1.365	2.502.324	10.718

*I dati relativi ai diversi anni d'imposta, con particolare riguardo a quelli più prossimi, non sono da considerare consolidati poiché il processo di controllo automatizzato delle dichiarazioni non è ancora 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.

Del tutto marginali e poco significativi per le ragioni già note i dati del 2020.

TAVOLA 2.32

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	723,3	682,5	242,4	2.767,7
2013	87,2	350,9	602,7	689,1	558,2	0	2.288,1
2014	86,6	328	547,7	659,4	769,5	82,6	2.473,9
2015	84,7	280,9	499,4	576	456,3	0	1.897,3
2016	61,2	209,0	396,5	494,3	412,2	0,0	1.573,1
2017	67,4	216,2	403,3	473,3	409,2	0,0	1.569,3
2018	51,5	174,3	320,4	401,4	317,2	0,0	1.264,8
2019	57,2	186,3	360,2	460,5	681,8	888,0	2.634,0
2020	9,3	39,0	86,9	135,7	132,6	0,0	403,4

* 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 2.33

ATTI DI ACCERTAMENTO OGGETTO DI RATEAZIONE

Anno di consuntivazione	2016	2017	2018	2019	2020
Numero atti oggetto di rateazione	57.527	62.647	48.520	53.101	9.904
Importi totali rateizzati*	1.573,1	1.569,3	1.264,8	2.634,0	403,4
Importi riscossi ratealmente*	1.607,9	1.443,8	893,9	1.819,0	66,9
Percentuale di riscosso su rateizzato	102,2%	92,0%	70,7%	69,1%	16,6%

* Importi in milioni

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 73,3 per cento degli importi

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

rateizzati a seguito dell'azione di accertamento svolta nel 2016 ha dato luogo al mancato pagamento delle rate.

Da segnalare i tempi lunghi con i quali sembrerebbero essere avviate le azioni esecutive per il recupero delle somme rateizzate non versate.

TAVOLA 2.34

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

(in milioni)

Anno di consuntivazione	2016	2017	2018	2019	2020
Numero atti con mancato pagamento delle rate	10.372	12.737	6.510	1.196	17
<i>di cui solo iscritti a ruolo</i>	7.287	10.318	6.049	1.173	17
<i>di cui con attivazione procedure esecutive</i>	3085	2419	461	23	
Importo atti con mancato pagamento delle rate	1.106,7	824,9	381,1	59,4	0,2
<i>di cui solo iscritti a ruolo</i>	707,9	660,8	343,3	57,9	0,2
<i>di cui con attivazione procedure esecutive</i>	398,8	164,1	37,9	1,6	
Somme riscosse su partite relative ad atti oggetto di rateazione	295,5	240,9	34,6	2,4	0,0
<i>di cui solo iscritti a ruolo</i>	240,5	223,5	31,2	2,4	0,0
<i>di cui con attivazione procedure esecutive</i>	55,0	17,4	3,4	0,1	
Importo posizioni mancato pagamento (Residuo)	811,2	584,0	346,5	57,0	0,2
<i>di cui solo iscritti a ruolo</i>	467,3	437,3	312,0	55,5	0,2
<i>di cui con attivazione procedure esecutive</i>	343,8	146,7	34,5	1,5	

Fonte: Agenzia delle entrate

Nella tavola che segue si riportano i dati relativi alle rateazioni indotte da comunicazioni di irregolarità accordate negli anni dal 2016 al 2020, nonché il numero e l'ammontare dei mancati pagamenti degli importi rateizzati. Secondo quanto emerge, prendendo a riferimento le rateazioni del 2016, oltre il 31 per cento risulta non pagato. È desumibile, pertanto, che una quota significativa di richieste di rateazione è indotta da intenti dilatori dell'azione esecutiva.

TAVOLA 2.35

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

Anno	2016	2017	2018	2019	2020*
Numero posizioni oggetto di rateazione	590.132	650.119	523.226	319.676	126.411
Importi totali rateizzati*					
<i>di cui:</i>					
da controlli automatizzati (36 bis e 54 bis)	5.663,9	6.500,8	5.149,4	1.844,1	649,6
<i>di cui:</i>					
Imposta					
Interessi					
Sanzioni					
Importi riscossi ratealmente al 31/12/2020*	4.534,2	4.332,5	3.231,7	2.983,3	1.531,3
<i>di cui:</i>					
credito originario	4.257,2	4.092,2	3.089,3	2.875,7	1.460,9
interessi da rateazione	277,0	240,3	142,4	107,6	70,4
Numero posizioni con mancato pagamento delle rate	183.690	170.935	52.912	0	0
Importo richiesto per mancato pagamento delle rate*	1.660,9	1.548,8	549,2	0	0
<i>di cui solo iscritto a ruolo</i>	1.660,9	1.548,8	549,2	0	0
<i>di cui con attivazione procedure esecutive</i>	-	-	-	-	-

*Importi in milioni

Fonte: Agenzia delle entrate

LE ENTRATE DELLO STATO

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

L'attività di controllo posta in essere nel 2020 dall'Agenzia delle entrate relativamente al settore territoriale è riepilogata nella tavola 2.36.

TAVOLA 2.36

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 conseguiti al 31/12/2018 (in milioni)	Numero controlli eseguiti	Risorse umane impiegate (anni/uomo)	Esiti finanziari conseguiti al 31/12/2019 (in milioni)
Numero classamenti delle U.L.U. verificati nel merito	420.234	397	134	451.407	427	122	459.013	434	145	505.318	478	114,4	539.036	510	122,4
Controlli in sopralluogo sulle U.L.U. presentate con DOCEA	63.620			63.966			63.872			63.084			62.215		
Numero di partite 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	8	12,1	15.204	11	27,5
Numero di partite 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, LP 2005															
Revisione puntuale del classamento (Art. 1, comma 336, LP 2005)	5.546	11	6,7	5.424	11	3,5	4.086	9	3,2	3.344	3	4,1	2.614	2	2,6
Verifica dell'annualità dell'appartenenza alle categorie G/II															

*I dati del 2019 devono intendersi come provvisori in quanto sono in corso gli affollamenti a seguito della pubblicazione del censimento 2019.
**A seguito del decreto legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Articolo 13, comma 14-ter) i fabbricati non iscritti nel Catasto dei terreni devono essere dichiarati ai catasti edilizi urban. Pertanto è venuta meno l' esigenza di accertare che i soggetti in istanza di un fabbricato male 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 merito⁵³ è aumentato a 556 mila a fronte dei 539 mila dell'anno precedente (+3,2 per cento). Per le comprensibili ragioni legate all'emergenza sanitaria i controlli svolti in sopralluogo sulle unità immobiliari urbane presentate con DOCFA hanno avuto una drastica riduzione, passando da 62.215 a 12.752 (-79,5 per cento).

Gli esiti finanziari dei suddetti controlli, in termini di variazioni di rendita, sono passati da 122,4 milioni nel 2019 a 124,3 milioni nel 2020 (+1,6 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 15,2 mila nel 2019 a 21,4 mila nel 2019, con un incremento del 40,5 per cento.

Continua la costante flessione del numero di revisioni puntuali del classamento (*ex art. 1, comma 336, legge finanziaria 2005*), che passa da 2.614 nel 2019 a poco più di 1.061 nel 2020 (-59,4 per cento). Tali revisioni nel 2013 erano state 11.011.

In sintesi, le attività caratterizzate da risvolti operativi hanno beneficiato della diminuzione dei flussi ordinari, avviando un recupero dei ritardi precedentemente accumulati.

Al contrario, come riferito dall'Agenzia, le iniziative volte alla migliore conoscenza e localizzazione degli immobili presenti sul territorio nazionale, attraverso la migrazione dagli applicativi da territorio WEB (TW) al Sistema Integrato del Territorio (SIT) hanno incontrato maggiori difficoltà connesse alle necessarie sperimentazioni. A partire dal febbraio 2021 sono state avviate le attività che consentiranno la graduale estensione del SIT su tutto il territorio nazionale prevedibilmente entro l'anno.

Il SIT integrando le informazioni grafiche (elementi geometrici, posizionali e rappresentazioni del territorio) con le informazioni alfanumeriche (attributi censuari), costituisce un elemento fondamentale per la realizzazione dell'Anagrafe Immobiliare Integrata.

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 unitario⁵⁴.

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 continua ad essere 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.

In continuità con gli esercizi precedenti, va ricordato l'incremento delle volture automatiche, derivanti dalla successione telematica, con conseguente riduzione di quelle

⁵³ 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.

⁵⁴ Nel SIT sono agevolmente fruibili le ortofoto ad alta definizione e sono state recentemente sviluppate nuove funzionalità per la consultazione integrata di dati geografici esterni al dominio dell'Agenzia resi disponibili da altri enti tramite servizi di rete. Nel SIT è infatti possibile, senza dover archiviare e gestire alcun dato negli archivi dell'Agenzia, consultare qualsiasi informazione geografica venga fornita da un ente esterno (cartografia regionale o comunale, piani regolatori, informazioni sulla toponomastica, punti di interesse, areali di pericolosità, ecc.) tramite un servizio di rete che segua lo standard internazionale denominato *Web Map Service* (WMS), sempre più frequentemente utilizzato dalle Pubbliche Amministrazioni, spesso in attuazione della direttiva europea *Inspire* (Direttiva 2007/2/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 14 marzo 2007 che ha istituito Inspire (acronimo di *IN*frastructure for *S*patial *I*nfoRmation in Europe), recepita nell'ordinamento italiano con il decreto legislativo 27 gennaio 2010, n. 32). Gli strumenti disponibili nel SIT consentono di richiamare, in maniera estremamente semplice, qualsiasi dato reso disponibile tramite un servizio WMS, che può essere quindi consultato e sovrapposto alla banca dati cartografica catastale e agli altri dati presenti nel SIT, fruendo di un importante supporto per molteplici processi di analisi, gestione e monitoraggio del territorio.

LE ENTRATE DELLO STATO

presentate tramite modalità tradizionale. Si incrementa, inoltre, il numero di accessi eseguiti dalle Pubbliche Amministrazioni, dai professionisti e dai cittadini ai servizi di consultazione delle mappe catastali attraverso il Servizio WMS (*Web Map Service*) e attraverso il Geoportale Cartografico Catastale.

Il nuovo applicativo Pregeo ha incrementato della percentuale di registrazione automatica degli atti di aggiornamento geometrico, con contestuale immediato aggiornamento della cartografia e dell'archivio censuario del Catasto Terreni.

La migrazione al SIT permetterà, in un prossimo futuro, di rilasciare le procedure che consentiranno una più agevole presentazione delle istanze oggettive e soggettive mirate a segnalare, e quindi a correggere, gli "attributi", se erronei o incompleti, utilizzati per la descrizione delle caratteristiche associate agli immobili censiti, da un lato, e alle titolarità (individuazione di soggetti, diritti reali e quote), dall'altro.

Le evoluzioni dell'applicativo Docfa, utilizzato per la dichiarazione in catasto delle nuove costruzioni e delle variazioni delle unità immobiliari già censite, che saranno avviate sul finire del 2021, semplificheranno il lavoro dei professionisti e renderanno più efficaci le attività di aggiornamento del Catasto Fabbricati; oltre all'implementazione di specifiche semplificazioni mirate ad incrementare i controlli automatici in fase di registrazione degli atti di aggiornamento.

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 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.

Resta del tutto irrisolto il problema della riforma strutturale della disciplina relativa al sistema estimativo del Catasto fabbricati, dopo la mancata attuazione della delega prevista dall'art. 2 della legge 11 marzo 2014, n. 23.

2.1.17. Il contenzioso di Agenzia entrate

L'andamento del contenzioso tributario gestito dall'Agenzia delle entrate va analizzato considerando la peculiarità dell'anno appena trascorso, in cui l'impatto dell'emergenza pandemica e gli strumenti normativi adottati per fronteggiarla hanno avuto grande rilievo nella gestione dei procedimenti.

Con il d.l. 8 marzo 2020, n. 11, infatti, l'attività giurisdizionale è stata "sospesa" con limitate eccezioni connesse o allo stato di restrizione della libertà personale per il processo penale o alla vulnerabilità del destinatario della tutela per il processo civile⁵⁵.

Ciò premesso, sebbene non sia opportuno effettuare confronti e comparazioni con gli anni precedenti, risulta in ogni modo utile analizzare i dati relativi al contenzioso tributario dell'esercizio 2020, per dare un'evidenza, anche quantitativa, degli impatti subiti dal sistema giudiziario a causa dell'emergenza epidemiologica e dei conseguenti rallentamenti.

L'andamento del contenzioso tributario dell'Agenzia delle entrate, quindi, per quanto riguarda il numero di ricorsi pervenuti, ma non anche quello relativo al carico pendente a fine anno, conferma e accentua le tendenze al ribasso evidenziate negli ultimi anni (tendenze che vedono sommarsi al *trend* discendente le ripercussioni dell'emergenza sul sistema accennate poc'anzi). I dati analizzati, fino al terzo grado di giudizio, si riferiscono al triennio 2018-20 e si basano sulle informazioni fornite dall'Agenzia stessa⁵⁶.

La tavola che segue evidenzia i dati relativi ai giudizi di primo grado. Nel 2020 sono pervenuti poco più di 45 mila ricorsi, con un decremento del 23 per cento. Alla data del 31 dicembre 2020, il carico dei ricorsi pendenti ammontava a circa 103 mila unità, con un incremento

⁵⁵ Al d.l. n. 11, con il quale sono stati adottati i primi provvedimenti organizzativi del sistema giudiziario, ne sono seguiti altri; si ricordano, in particolare, il d.l. 17 marzo 2020, n. 18, e il d.l. 30 aprile 2020, n. 28.

⁵⁶ Fino al Rendiconto generale dello Stato 2018 l'analisi del carico tributario si è basata sulle informazioni fornite dalla Direzione della giustizia tributaria del Dipartimento finanze del MEF. Dallo scorso anno si è proceduto ad analizzare i dati forniti dall'Agenzia delle entrate.

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

del 2 per cento rispetto all'anno precedente; aumento che risente del numero significativamente minore di sentenze emesse nell'anno, diminuite del 38 per cento rispetto al 2019.

TAVOLA 2.37

RICORSI DI I GRADO

	2018	2019	2020
Nr. ricorsi di ricorsi pervenuti	69.306	58.868	45.416
Nr. ricorsi in carico al 31/12	117.048	101.826	103.405
Totale sentenze	92.071	74.902	46.709
<i>Completamente favorevoli all'Amm.ne</i>	42.969	35.547	23.386
<i>completamente sfavorevoli all'Amm.ne</i>	24.302	18.631	10.952

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Agenzia delle entrate

Quanto alle cause della contrazione dei nuovi ricorsi, esse dipendono, oltreché dai volumi di produzione realizzati a monte, sui quali ha notevolmente impattato la normativa predisposta per fronteggiare l'epidemia da Covid-19, data la naturale correlazione tra atti emessi e ricorsi proposti, anche dagli effetti deflativi derivanti dall'introduzione dell'istituto del reclamo-mediazione.

Guardando agli esiti del contenzioso nel primo grado di giudizio, si rileva che nel 2020 l'Agenzia delle entrate è risultata vittoriosa nella metà dei ricorsi, confermando la tendenza all'aumento degli esiti positivi, laddove le ragioni dei ricorrenti hanno invece prevalso per poco meno di un quarto dei casi⁵⁷.

TAVOLA 2.38

ESITI DEI GIUDIZI DI I GRADO

	2018	2019	2020
Incidenza sentenze completamente favorevoli all'Amm.ne	46,7	47,5	50,1
Incidenza sentenze completamente sfavorevoli all'Amm.ne	26,4	24,9	23,4

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 riduzione dei nuovi ricorsi, seppure più modesta di quanto avvenuto negli ultimi periodi: il 7 per cento in meno rispetto all'esercizio precedente, di fronte a una diminuzione intorno al 15-20 per cento negli anni precedenti. Questa forte diminuzione precedente, nonostante il calo delle sentenze emesse, scese di circa 11 mila, fa sì che diminuisca anche il carico alla fine dell'anno (circa 2 mila unità in meno).

TAVOLA 2.39

RICORSI DI II GRADO

	2018	2019	2020
Nr. ricorsi di ricorsi pervenuti	35.016	26.600	24.751
Nr. ricorsi in carico al 31/12	106.434	95.785	93.888
Totale sentenze	44.392	37.166	26.044
<i>Completamente favorevoli all'Amm.ne</i>	18.562	15.362	11.478
<i>completamente sfavorevoli all'Amm.ne</i>	15.634	11.553	7.586

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Agenzia delle entrate

⁵⁷ Il complemento a cento (una quota di circa il 27 per cento) riguarda la frazione di sentenze parzialmente favorevoli all'Amministrazione.

LE ENTRATE DELLO STATO

In questo grado di giudizio le percentuali di vittoria e di soccombenza si attestano rispettivamente intorno al 44 per cento (in aumento di quasi tre punti rispetto agli ultimi anni) e al 29 per cento (due punti in meno rispetto al 2019 e sei in meno rispetto al 2017).

TAVOLA 2.40

ESITI DEI GIUDIZI DI II GRADO

	2018	2019	2020
Incidenza sentenze completamente favorevoli all'Amm.ne	41,8	41,3	44,1
Incidenza sentenze completamente sfavorevoli all'Amm.ne	35,2	31,1	29,1

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Agenzia delle entrate

Si incrementa relativamente il numero di giudizi prevenuti presso la Corte di cassazione (intorno alle 7 mila unità), mentre si riducono le sentenze emesse (poco più di 5 mila). Di conseguenza si incrementa (+1,4 per cento) il numero di ricorsi pendenti a fine anno.

TAVOLA 2.41

RICORSI IN CASSAZIONE

	2018	2019	2020
Nr. ricorsi di ricorsi pervenuti	9.873	7.019	7.117
Nr. ricorsi in carico al 31/12	53.861	55.180	55.949
Totale sentenze	8.078	5.640	5.095
Completamente favorevoli all'Amm.ne	2.509	1.775	1.573
completamente sfavorevoli all'Amm.ne	1.872	1.334	1.030

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Agenzia delle entrate

Il terzo grado di giudizio vede l'Amministrazione prevalere nel 30,9 per cento dei casi, in leggero calo rispetto agli ultimi esercizi, confermando l'evidenza che la percentuale di vittorie dell'amministrazione sembra diminuire all'aumentare del grado di giudizio.

TAVOLA 2.42

ESITI DEI GIUDIZI PRESSO LA CASSAZIONE

	2018	2019	2020
Incidenza sentenze completamente favorevoli all'Amm.ne	31,1	31,5	30,9
Incidenza sentenze completamente sfavorevoli all'Amm.ne	23,2	23,7	20,2

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.

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

TAVOLA 2.43

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

(in milioni)

		2018			2019			2020		
		I grado	II grado	Cassazione	I grado	II grado	Cassazione	I grado	II grado	Cassazione
Esiti finanziari sentenze pronunciate	tot.	22.279.989.040,24	15.816.548.692,88	5.421.158.904,81	16.504.535.101,93	14.170.978.636,32	4.172.806.134,66	8.650.652.560,00	10.644.547.168,00	4.286.310.458,00
di cui:	vittorie	10.021.298.741,68	6.345.992.658,56	1.436.988.188,26	8.354.394.233,78	6.150.839.273,57	1.888.173.761,25	4.482.234.006,32	5.087.803.259,06	1.769.915.607,10
	vittorie parziali	2.474.931.954,03	2.749.364.514,92	316.678.732,18	1.795.011.726,48	2.260.569.589,49	160.929.561,70	1.021.959.791,79	1.762.740.036,82	62.116.146,85
	soccombente	5.363.311.064,44	4.645.654.008,22	642.938.297,18	3.925.801.872,13	4.034.021.522,55	407.612.898,00	1.560.079.865,52	2.619.208.025,32	292.507.522,21
Valore sentenze sfavorevoli a cui si è fatta		717.073.314,89	1.815.670.205,17		572.207.762,07	1.468.333.435,61		469.845.344,85	1.615.029.985,94	

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Agenzia delle entrate

Nel complesso, nel 2020, gli importi correlati alle sentenze completamente favorevoli alla parte pubblica subiscono una significativa riduzione, stante la flessione del numero di sentenze emesse. Nel dettaglio ammontano a circa 4,5 miliardi per il primo grado di giudizio (riducendosi di poco meno della metà rispetto all'importo del 2019), a 5,1 miliardi nel secondo grado (con una riduzione di quasi un quinto rispetto all'anno precedente) mentre rimane sostanzialmente stabile il valore di quelle giunte all'ultimo grado di giudizio. A titolo indicativo, sulla base del numero di sentenze favorevoli all'Agenzia emesse nell'anno, si rileva un importo medio per sentenza di 190 mila euro nel giudizio di primo grado, di 440 mila nel giudizio di secondo grado e di circa 1,1 milioni di euro per quelle emesse in Cassazione. Si tratta di importi in leggero aumento per il primo, in lieve diminuzione per il secondo grado e sostanzialmente costante per quelle giunte in Cassazione.

Un'ulteriore analisi concerne i dati relativi all'istituto del reclamo e della mediazione, disciplinati dall'art.39, comma 9, del d.l. n. 98 del 2011, di cui nelle precedenti relazioni sul Rendiconto generale dello Stato si è evidenziata la probabile capacità deflattiva sul numero totale di nuovo ricorsi.

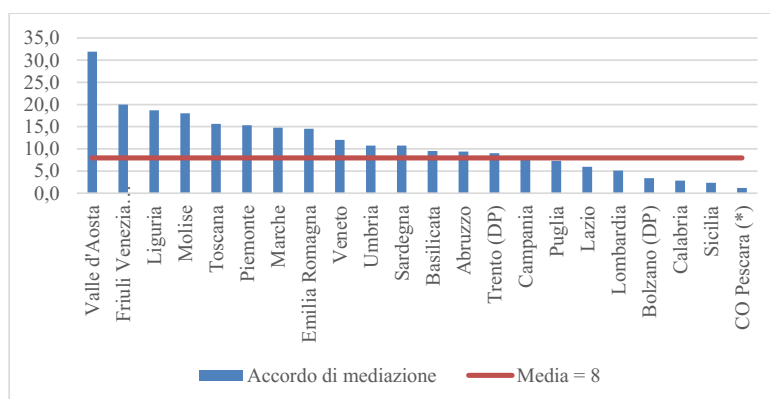
Si conferma l'eterogeneità territoriale dell'istituto, anche se permangono aree di particolare concentrazione in quattro regioni che da sole rappresentano circa il 57 per cento del totale: Lazio (17 per cento), Sicilia e Campania (14 per cento), Lombardia (12 per cento)⁵⁸. Si tratta di una prevalenza che se da una parte può rispondere ad oggettive specificità territoriali (distribuzione della platea dei contribuenti, rilevanza dei volumi d'affari e dei redditi), dall'altra può trovare spiegazione in una maggiore "litigiosità" e nell'utilizzo dell'istituto della mediazione in sostituzione di soluzioni deflative più appropriate, come l'annullamento totale o parziale in autotutela degli atti errati o illegittimi e, per quanto riguarda le rettifiche sostanziali, l'accertamento con adesione.

⁵⁸ Un'analisi più approfondita e significativa richiederebbe il calcolo del numero dei reclami pro-capite o per numero di contribuenti.

LE ENTRATE DELLO STATO

GRAFICO 2.2

LA MEDIAZIONE TRIBUTARIA NEL 2020
(PERCENTUALE DEGLI ACCORDI DI MEDIAZIONE SUL TOTALE DELLE ISTANZE PRESENTATE)



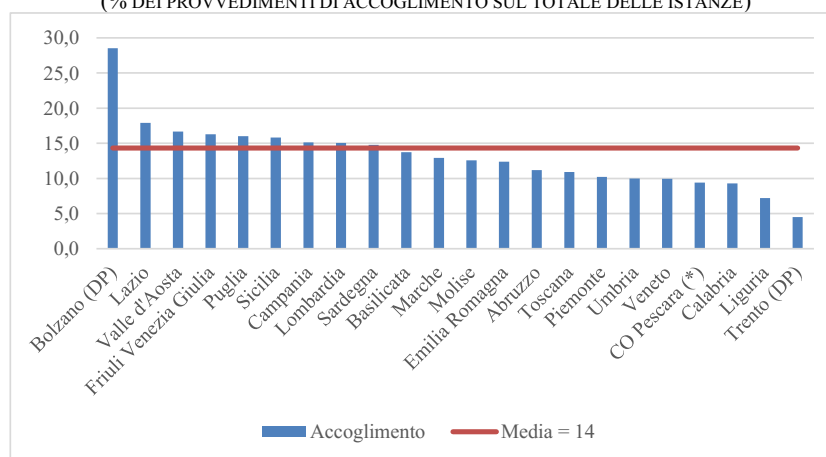
Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Agenzia delle entrate e (*) Centro operativo di Pescara

Nel complesso, sulle circa 70 mila istanze presentate (circa il 28 per cento in meno dell'anno precedente), quelle concluse con un accordo di mediazione sono state 5.500 (l'8 per cento, in diminuzione di un punto percentuale rispetto al 2019), con una distribuzione territoriale che vede i due terzi delle regioni collocarsi su un valore superiore alla media nazionale, ma 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 possono invece concludersi attraverso strumenti di autotutela, ossia con accoglimento (parziale o totale) del reclamo oppure con il diniego dell'Amministrazione.

GRAFICO 2.3

LA MEDIAZIONE TRIBUTARIA NEL 2020
(% DEI PROVVEDIMENTI DI ACCOGLIMENTO SUL TOTALE DELLE ISTANZE)

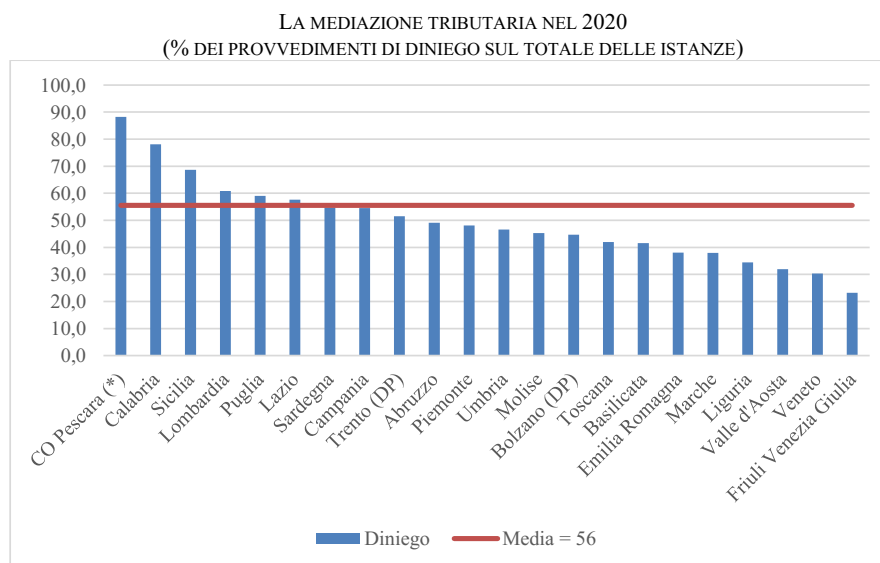


Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Agenzia delle entrate e (*) Centro operativo di Pescara

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

Le prime, corrispondenti a circa il 14 per cento del totale, presentano una distribuzione per struttura territoriale che evidenzia valori superiori alla media nazionale in nove ambiti, fra i quali anche Lazio, Sicilia, Campania e Lombardia, ossia le quattro regioni in cui risulta più elevato (sopra al 10 per cento) il numero delle istanze presentate.

GRAFICO 2.4



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

Infine, per quanto riguarda la conclusione dell'istanza con il diniego del provvedimento, l'ipotesi, a livello nazionale, ricorre nel 56 per cento dei casi (39 mila istanze), valore questo sostanzialmente in linea con l'anno precedente, con sei regioni che presentano un tasso superiore alla media nazionale e fra queste la Sicilia, il Lazio e la Lombardia, mentre la Campania si colloca esattamente sul valore medio.⁵⁹

L'Agenzia calcola un ulteriore indicatore, la percentuale di istanze esaminate nei termini, pari al 98 per cento.⁶⁰

Un'analisi della dinamica del fenomeno attraverso l'andamento dei tassi di mediazione, di accoglimento e di diniego nel quinquennio 2016-2020, conferma il *trend* in diminuzione (anche se sul risultato del 2020 incide notevolmente l'emergenza sanitaria e la "sospensione" dell'attività giurisdizionale). Si è passati, infatti, dalle 120 mila istanze del 2016 alle 95 mila del 2019 e alle 69 mila dell'ultimo anno. Il tasso di mediazione, nello stesso periodo, ha manifestato un andamento decrescente, perdendo nel 2020 tre punti percentuali rispetto al 2017. Si assiste alla costante diminuzione delle istanze che si concludono con un accoglimento tempestivo, che perdono quasi sei punti dall'inizio del periodo mentre continua a crescere il tasso di diniego tempestivo; inizialmente intorno al 47 per cento, nel 2020 questa tipologia si conferma nel 56 per cento dei reclami presentati.

⁵⁹ La quota restante fa riferimento alle istanze concluse con proposta tempestivamente comunicata al contribuente (17 per cento), a quelle improponibili (4 per cento) e a quelle non esaminate tempestivamente (2 per cento).

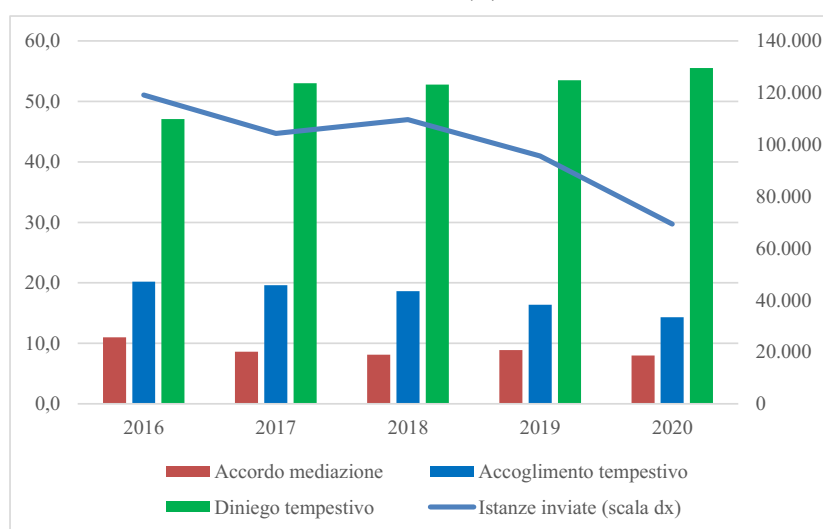
⁶⁰ Si tratta del rapporto tra le istanze concluse con accordo di mediazione, con provvedimento di accoglimento tempestivo, con provvedimento di diniego tempestivo e con proposta tempestivamente comunicata al Contribuente e il numero totale delle istanze al quale si sottraggono quelle improponibili.

LE ENTRATE DELLO STATO

In sintesi, come evidenziato nelle precedenti analisi effettuate dalla Corte, dopo i primi anni, sembrerebbe che l'azione deflattiva della mediazione si stia ridimensionando, sia in termini assoluti (numero di istanze inviate, pur con i necessari *caveat*, stante la straordinaria situazione del 2020), quanto in termini di risultati (minori quote di mediazioni raggiunte e istanze con accoglimento tempestivo, il cui aggregato passa dal 35 per cento⁶¹ al 22 per cento).

GRAFICO 2.5

LA MEDIAZIONE TRIBUTARIA NEL PERIODO 2016-2020
NUMERO ISTANZE (VALORE ASSOLUTO) E ACCORDI DI MEDIAZIONE, ACCOGLIMENTO TEMPESTIVO E DINIEGO TEMPESTIVO (%)



Fonte: elaborazione Corte dei

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

Premessa

Anche l'attività di controllo svolta dall'Agenzia delle entrate e de monopoli (ADM) nel 2020, come già quella dell'Agenzia delle entrate, ha subito rilevanti ripercussioni per effetto dell'emergenza sociosanitaria ed economica venutasi a determinare a seguito del Covid-19.

Pertanto, l'articolata attività istituzionale dell'Agenzia coinvolge svariati aspetti, anche extratributari della legalità commerciale, e comporta la gestione di una pluralità di tributi che fa capo a strutture organizzative diverse. È evidente, pertanto, la necessità di poter disporre di un articolato sistema di programmazione e rendicontazione delle attività, allo scopo di poter enucleare separatamente i diversi profili della gestione e farne oggetto di autonome, separate e omogenee analisi.

Il tradizionale sistema di programmazione delle attività e di ricognizione dei relativi risultati di servizio, fondato sulla 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 annualmente aggiornata, trova riscontro nei relativi piani di attività⁶².

⁶¹ Il dato si riferisce al 2016, annualità esclusa da questa analisi, che avvalorava comunque quanto sopra evidenziato dai dati trattati.

⁶² I commi 2, 3 e 4 dell'art. 59 del d.lgs. n. 300/1999 stabiliscono che:

“2. Il ministro e ciascuna agenzia, sulla base del documento di indirizzo, stipulano una convenzione triennale, con adeguamento annuale per ciascun esercizio finanziario, con la quale vengono fissati: a) i servizi dovuti e gli obiettivi da raggiungere; b) le direttive generali sui criteri della gestione ed i vincoli da rispettare; c) le strategie per il

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

La convenzione 2020-2022

La Convenzione 2020-2022, sottoscritta nel dicembre 2020, ha innovato il quadro precedentemente delineato, dovendo necessariamente tenere conto della situazione emergenziale derivante dalla diffusione del virus da Covid-19. Conseguentemente, si legge nel piano operativo facente parte della Convenzione, “le attività del 2020 sono da considerarsi perlopiù ‘straordinarie’ in ordine alle conseguenti misure urgenti adottate dall’Agenzia in coerenza ed attuazione delle disposizioni emanate dal Governo nel corso del primo semestre.”

Nei paragrafi che seguono si riportano i dati 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 e dei reati si rinvia a quanto esposto, rispettivamente, nei paragrafi 3.6.3 e 3.7.

2.2.1. Il settore doganale e delle accise

Nella tavola che segue è riportata una sintesi dell’attività di controllo complessivamente svolta nel 2020.

miglioramento; d) le risorse disponibili; e) gli indicatori ed i parametri in base ai quali misurare l'andamento della gestione [comma 2].

3. La convenzione prevede, inoltre: a) le modalità di verifica dei risultati di gestione; b) le disposizioni necessarie per assicurare al ministero la conoscenza dei fattori gestionali interni all'agenzia, quali l'organizzazione, i processi e l'uso delle risorse. Le informazioni devono essere assunte in forma organizzata e sistematica ed esser tali da consentire una appropriata valutazione dell'attività svolta dall'agenzia; c) le modalità di vigilanza sull'operato dell'agenzia sotto il profilo della trasparenza, dell'imparzialità e della correttezza nell'applicazione delle norme, con particolare riguardo ai rapporti con i contribuenti [comma 3].

4. Nella convenzione sono stabiliti, nei limiti delle risorse stanziare su tre capitoli che vanno a comporre una unità previsionale di base per ciascuna agenzia, gli importi che vengono trasferiti, distinti per: a) gli oneri di gestione calcolati, per le diverse attività svolte dall'agenzia, sulla base di una efficiente conduzione aziendale e dei vincoli di servizio imposti per esigenze di carattere generale; b) le spese di investimento necessarie per realizzare i miglioramenti programmati; c) la quota incentivante connessa al raggiungimento degli obiettivi della gestione e graduata in modo da tenere conto del miglioramento dei risultati complessivi e del recupero di gettito nella lotta all'evasione effettivamente conseguiti [comma 4].

LE ENTRATE DELLO STATO

TAVOLA 2.44

ATTIVITÀ	2017						2018						2019						2020					
	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)	Numero controlli eseguiti	di cui: protocolli *	di cui: notificati *	Risorse umane impiegate (ore/persona)	Maggiore imposta accertata (in milioni)	Esiti finanziari conseguiti al 31/12/2020 (in milioni)						
Controlli su importazioni	286.829	440.401			304.706	429.476			317.185	461.976					417.511									
di cui: visita delle merci	160.159	(di cui per visita merce 344.425)	dato non disponibile a questo livello di dettaglio		172.428	(di cui per visita merce 333.844)	dato non disponibile a questo livello di dettaglio		171.771	(di cui per visita merce 359.569)	dato non disponibile a questo livello di dettaglio				(di cui per visita merce 304.980)	dato non disponibile a questo livello di dettaglio								
Controlli su esportazioni	197.944	344.425			191.275	333.844			189.225	359.569														
di cui: visita delle merci	43.373				43.359				46.139															
di cui: visita delle merci	41.009	35.144			41.700	33.183			49.644	44.292					41.751									
Controlli doganali su scambi extra-comunitari a posteriori	1.30.209	188.232	49,1		116.279	161.250	31,5		112,514	155,352	20,3				156,077	9,7								
Controlli sui palcoscenici extra-comunitari	365	15.467	185,9		306	12.714	266		275	11.631	195,3				4.441	379,7								
Controlli doganali su scambi intra-comunitari	2.691	94.785	1.020,0		2.238	81.146	1.215		1.772	61.879	1.125,3				72.237	849,6								
Attività di verifica nel settore tessile	48.592	582.249	373,1		47.132	544.067	381		50.462	518.867	348,0				400.140	249,1								
Altri controlli doganali	506.718				511.387				461.129						329.636									
di cui:																								
Controlli passeggeri	101.321		Queste tipologie di controllo non portano alla rilevazione di maggiori diritti		163.353		Queste tipologie di controllo non portano alla rilevazione di maggiori diritti		82.606		Queste tipologie di controllo non portano alla rilevazione di maggiori diritti													
Controlli doganali di sicurezza	307.414				262.590				243.269															
di cui: Per-detection audits (PCA)	131				420				430															
Controlli AEO	577				564				644															
Controlli anticaratterizzazione di mercato	15.851				12.283				13.931															
Peripliche ordinarie, mutua assistenza, altro	81.824				70.177				120.139															
COMPLESSIVO	1.214.357		1.850		1.215.523		2.095		1.182.204		1.960,0				1.020.164		1.656,8							

Fonte: Agenzia delle dogane e dei monopoli

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

La tavola riassume le attività di gestione dei tributi, pur nella genericità delle diverse attività considerate, come nel caso dei “controlli su importazioni”, che non ricomprende alcune specifiche tipologie di controlli rendicontati separatamente, come i controlli “attraverso gli scanner” e quelli “su scambi extracomunitari a posteriori”.

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

Anche la stessa ripartizione delle risorse umane, evidenziata nella tavola che segue, appare incompleta in quanto priva di informazioni relative al personale impegnato nelle attività extratributarie.

TAVOLA 2.45

RISORSE UMANE IMPIEGATE
(ORE/PERSONA)

ATTIVITA'	Risorse umane impiegate (ore/persona)			
	2017	2018	2019	2020
Controlli su importazioni e su esportazioni	440.401	429.476	461.976	417.511
<i>di cui: visita delle merci</i>	345.425	333.844	359.369	304.980
Controlli attraverso gli scanner	35.144	33.183	44.282	41.751
Controlli doganali su scambi extra-comunitari a posteriori	185.232	161.250	155.352	156.077
Controlli sul plafond scambi extra-comunitari	15.467	12.714	11.631	4.441
Controlli doganali su scambi intra-comunitari	94.785	81.146	61.879	27.237
Attività di verifica nel settore accise	582.249	544.067	518.867	400.140
Altri controlli				

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

La tavola seguente riporta sinteticamente i dati quantitativi dell’azione di controllo, sulla base dei dati forniti dall’Agenzia.

TAVOLA 2.46

ATTIVITÀ COMPLESSIVA – NUMERO DEI CONTROLLI

	Numero controlli eseguiti			
	2017	2018	2019	2020
Controlli su importazioni	286.829	304.706	317.183	321.466
<i>di cui: visita delle merci</i>	169.159	172.428	171.711	158.531
Controlli su esportazioni	197.944	191.775	189.225	166.913
<i>di cui: visita delle merci</i>	43.573	43.359	46.139	32.371
Controlli attraverso gli scanner	41.009	41.700	49.644	45.337
Controlli doganali su scambi extra-comunitari a posteriori	130.209	116.279	112.514	110.433
Controlli sul plafond scambi extra-comunitari	365	306	275	125
Controlli doganali su scambi intra-comunitari	2.691	2.238	1.772	715
Attività di verifica nel settore accise	48.592	47.132	50.462	45.538
Altri controlli extratributari	506.718	511.387	461.129	329.636
<i>di cui:</i>				
<i>Controlli passeggeri</i>	101.321	165.353	82.696	47.934
<i>Controlli doganali di sicurezza</i>	307.414	262.590	243.269	198.676
<i>Post-clearance audits (PCA)</i>	131	420	430	98
<i>Controlli AEO</i>	577	564	644	325
<i>Controlli anticontraffazione di iniziativa</i>	15.451	12.283	13.951	11.992
<i>Verifiche ordinarie, mutua assistenza, altro</i>	81.824	70.177	120.139	70.611
Totale	1.214.357	1.215.523	1.182.204	1.020.164

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

LE ENTRATE DELLO STATO

Dopo un triennio nel quale il numero complessivo dei controlli è rimasto pressoché costante in 1,2 milioni, nel 2020 i controlli sono stati 1,02 milioni con una flessione del 13,7 per cento rispetto all'anno precedente. La flessione ha interessato, in modo più o meno marcato, tutti i settori ad eccezione dei controlli sulle importazioni, ove si è registrato un incremento dell'1,4 per cento.

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 tre tipologie, in luogo delle cinque presenti nella tavola 2.49).

TAVOLA 2.47

ATTIVITÀ COMPLESSIVA – ESITI FINANZIARI DEI CONTROLLI

ATTIVITA'	Esiti finanziari <i>(in milioni)</i>			
	2017	2018	2019	2020
Controlli doganali su scambi extra-comunitari a posteriori	49,1	31,5	20,3	9,7
Controlli sul <i>plafond</i> scambi extra-comunitari	185,9	266,0	195,3	379,7
Controlli doganali su scambi intra-comunitari	1.012,0	1.215,0	1.125,3	849,6
Attività di verifica nel settore accise	373,1	381,0	348,0	249,1
Altro (*)	230,0	201,5	280,1	148,6
Totale	1.850,1	2.095,0	1.969,0	1.636,8

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 complessivi conseguiti segnano un decremento, passando da poco meno di 2 miliardi nel 2019 a 1,6 miliardi nel 2020 (-16,9 per cento). Alla diminuzione hanno concorso i controlli doganali su scambi extra-comunitari a posteriori che passano da 20,3 milioni a 9,7 milioni nel 2020 (-51,9 per cento), le attività di verifica nel settore delle accise che passano da 348,0 milioni del 2019 a 148,6 milioni del 2020 (-46,9 per cento) e i controlli doganali su scambi intra-comunitari che passano da 1.125,3 milioni a 849,6 milioni (-24,5 per cento). In diminuzione anche i controlli doganali su scambi intra-comunitari (-24,5 per cento) e le altre categorie di attività (-16,9 per cento). In controtendenza rispetto allo scorso anno e agli altri controlli, aumentano i controlli sul *plafond* scambi extra-comunitari (+94,4 per cento).

Si precisa 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.

Si ribadisce l'opportunità di procedere a 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 rispettiva competenza.

Pure si rinnova l'auspicio che i dati trasmessi valorizzino adeguatamente gli esiti definitivi dei controlli effettuati e non soltanto i dati relativi alle contestazioni avanzate, 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.

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

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).

I controlli del settore doganale

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 dell'Unione europea, l'Agenzia effettua controlli sulle merci in importazione (oltre che in esportazione e transito) avvalendosi di una 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.

a) 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 forte aumento nel 2020 del numero delle dichiarazioni liquidate che passano da 6 milioni nel 2019 a 11,2 milioni (+85,9 per cento), rispetto all'andamento sostanzialmente costante degli ultimi 5 anni. Rileva, invece, a fronte del numero delle dichiarazioni, un dimezzamento dell'ammontare dei tributi riscossi sulla base delle stesse dichiarazioni (1.946,8 milioni nel 2020 e 2.293 milioni nel 2019).

TAVOLA 2.48

DAZI DOGANALI - CONTROLLO DELLE DICHIARAZIONI DOGANALI

	2016	2017	2018	2019	2020
Numero dichiarazioni (o analoghi atti presentati dai contribuenti) liquidate	5.526.381	5.714.309	6.021.621	6.006.543	11.164.263
Tributi riscossi* (riscossione spontanea)	2.236,1	2.286,4	2.283,9	2.292,6	1.946,8

*Importi espressi in milioni.

Fonte: Agenzia delle dogane e dei monopoli

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.

LE ENTRATE DELLO STATO

TAVOLA 2.49

DAZI DOGANALI - RISULTATI ATTIVITÀ DI REVISIONE DEGLI ACCERTAMENTI

Accertamenti per fonti di innesco:	2016		2017			2018			2019			2020		
	Numero	Maggiori diritti	Numero	Maggiori diritti	Maggiori diritti	Numero	Maggiori diritti	Maggiori diritti	Numero	Maggiori diritti	Maggiori diritti	Numero	Maggiori diritti	Maggiori diritti
Revisioni accertamento con accesso	18.706	10,4	13.205	16,5		16.384	6,3		17.891	16,0		1.711	7,0	
Revisioni di accertamento su base documentale/merce in dogana	191.918	14,6	117.484	32,4		100.081	25,2		94.720	5,3		101.877	2,8	
su istanza di parte			n.d.	160,8		n.d.	131,1		n.d.	147,1		n.d.	115,3	
Totale revisioni accertamenti	210.624	25,1	130.689	209,7	162,4	116.465	162,6	132,3	112.611	168,3	148,6	103.588,20	125,1	116,3

Fonte: Agenzia delle dogane e dei monopoli

Sulla base delle informazioni fornite dall’Agenzia, le azioni di revisione dell’accertamento effettuate con accesso in azienda sono pari a 1.711 (-90,4 per cento rispetto al 2019), con un corrispondente calo dei maggiori diritti accertati (-56,3 per cento rispetto all’anno precedente).

Relativamente alle revisioni effettuate su base documentale, con istruttoria condotta autonomamente dall’Agenzia, risulta un calo nell’ammontare dei diritti accertati (-47,1 per cento rispetto all’anno precedente) ma un incremento del numero degli accertamenti (+7,6 rispetto al 2019).

A conferma della possibile difficoltà riscontrata nell’espore i dati sulla base di criteri diversi da quelli usualmente utilizzati, si rileva che il numero delle “Revisioni accertamento con accesso” del 2019, nella tavola 2.53 pari a 17.891, non corrisponde al numero dei controlli che, allo stesso modo denominati, nel *Rapporto di verifica dei risultati della gestione* per l’anno 2019⁶³, compilato in relazione ai *target* definiti nella Convenzione 2018-2020 con il Ministro dell’economia e delle finanze, sono indicati in 3.569.

I dati trasmessi non forniscono informazioni sugli esiti definitivi delle revisioni effettuate, quali importi effettivamente riscossi a fronte dei maggiori tributi evidenziati negli atti di revisione, incidenza sulle stesse revisioni degli istituti deflativi del contenzioso (autotutela, accertamento con adesione, reclamo-mediazione, conciliazione giudiziale) e controversie instaurate dai contribuenti.

b) IVA all’importazione

A fronte di 11.164.263 dichiarazioni doganali presentate e liquidate nel 2020, l’Agenzia ha riscosso 10,0 miliardi a Titolo di IVA. L’ammontare dell’imposta introitata è in sensibile diminuzione rispetto al 2019 (-28,0 per cento), nonostante il numero delle dichiarazioni sia cresciuto di circa l’86 per cento. Tale

⁶³ Si veda il Rapporto di verifica dei risultati della gestione per l’anno 2019, tabella n. 6, pagina 44, non disponendosi ancora dell’edizione 2020 del rapporto.

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

TAVOLA 2.50

IVA ALL'IMPORTAZIONE
ESITI DELLA REVISIONE DELLE DICHIARAZIONI

	2016	2017	2018	2019	2020
Numero delle dichiarazioni (o analoghi atti presentati dal contribuente) liquidate	5.527.963	5.715.524	6.023.022	6.009.530	11.164.263
Tributi riscossi* (riscossione spontanea)	11.383,6	13.325,0	14.306,6	13.950,9	10.039,0

*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.

c) IVA intracomunitaria

Una 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 riepilogati 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 in materia di IVA intracomunitaria nel 2020 sono stati effettuati per il 77 per cento tramite analisi dei rischi ed hanno evidenziato complessivamente maggiori diritti per un importo pari a 817,3 milioni.

TAVOLA 2.51

CONTROLLI IVA INTRACOMUNITARIA: RISULTATI PER FONTI DI INNESCO

Fonti di innesco:	2016		2017		2018		2019		2020	
	Numero	Maggiori diritti constatati*	Numero	Maggiori diritti constatati*	Numero	Maggiori diritti constatati*	Numero	Maggiori diritti constatati*	Numero	Maggiori diritti constatati*
Analisi dei rischi	1.762	629,2	1.934	692,4	1.749	914,9	1.325	825,9	505	627,6
Da richiesta CLO/383	137	29,1	92	25,7	75	14,4	245	37,1		-
CLO/SCAC	393	31,7	264	39,7	176	21,3	1	0,0	135	42,3
Segnalazione altre amministrazioni	37	13,8	25	25,3	37	50,0	21	7,6		-
Delega AG	44	125,3	40	127,0	29	131,2	49	195,9	22	101,9
Mutua assistenza amministrativa accise	2	0,0	2	0,1	2	0,0	1	0,0		-
Lista selettiva	912	30,4	255	13,8	64	8,3	30	9,4	4	0,0
Altro	118	114,2	84	57,8	101	33,9	103	10,8	49	45,4
Totale	3.405	973,8	2.696	981,8	2.233	1.173,9	1.775	1.086,6	715	817,3

*importi in milioni di euro.

Fonte: Agenzia delle dogane e dei monopoli

LE ENTRATE DELLO STATO

Dalla tavola emerge una costante riduzione nel corso degli anni del numero dei controlli effettuati a fronte di diritti constatati relativamente stabili.

d) Il plafond IVA all'esportazione

Nel corso del 2020 sono stati effettuati n.125 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* stesso) acquisti nazionali senza applicazione dell'IVA.

Si tratta di un istituto non applicato negli altri Stati membri dell'UE, che trova spiegazione nella difficoltà di erogare i rimborsi dell'IVA in tempi ragionevolmente contenuti. 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 125 controlli sul *plafond* all'esportazione effettuati nel 2020, sono state recuperate a tassazione maggiori imposte per 379,7 milioni di euro. La maggior parte di tali controlli è stata effettuata con l'utilizzo di strumenti selettivi interni di analisi dei rischi, che hanno fatto emergere un'evasione dell'IVA per 224,4 milioni, pari al 59,1 per cento del totale dei maggiori diritti oggetto di accertamento.

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.

Nel corso dell'ultimo quinquennio si registra una costante riduzione del numero di controlli e, al contrario, una relativa stabilità dell'imposta constatata, con una crescita significativa nel 2020.

Va ribadito come il numero dei controlli eseguiti appaia sottodimensionato rispetto alla gravità e frequenza delle frodi che notoriamente si verificano nel settore. Indipendentemente da ciò occorrerebbe dotarsi di procedure automatizzate in grado di riscontrare sistematicamente e in via preventiva i presupposti necessari per effettuare acquisti in franchigia d'imposta.

TAVOLA 2.52

CONTROLLO PLAFOND IVA ALL'ESPORTAZIONE - ESITI PER FONTI DI INNESCO

Fonte di innesco	2016		2017		2018		2019		2020	
	Numero	Maggiori diritti constatati*	Numero	Maggiori diritti constatati*	Numero	Maggiori diritti constatati*	Numero	Maggiori diritti constatati*	Numero	Maggiori diritti constatati*
Analisi dei rischi	415	166,6	314	130,4	262	204,6	235	163,6	99	224,4
Delega AG	8	23,2	5	35,4	6	36,9	7	15,5	5	1,0
Segnalazione altre amministrazioni	9	0,7	6	0,5	7	1,7	12	13,5	-	-
Da lista selettiva	43	0,4	13	1,1	13	0,5	9	0,8	2	56,4
Altro	45	35,4	27	18,6	18	22,7	12	1,7	19	97,9
Totale	520	226,3	365	185,9	306	266,4	275	195,2	125	379,7

*importi in milioni di euro.

Fonte: Agenzia delle dogane e dei monopoli

I controlli del settore accise

a) Considerazioni generali

Relativamente all'attività di controllo in materia di accise (diverse da quelle sui tabacchi) la tavola 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

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

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.

Gli elementi conoscitivi acquisiti non tengono conto, peraltro, delle variegiate tipologie di controlli effettuati in relazione ai diversi beni assoggettati al tributo (petroli, benzine, CPL, energia elettrica, gas metano, alcool).

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.

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 legittimità e l’efficacia dell’azione di contrasto dell’evasione, infatti, occorre andare oltre le risultanze degli atti di contestazione e valutare gli esiti finali degli stessi.

TAVOLA 2.53

ACCISE – NUMERO DICHIARAZIONI CONTROLLATE E IMPORTI RISCOSSI
(diverse da quelle sui tabacchi)

	2016	2017	2018	2019	2020
Numero delle dichiarazioni (o analoghi atti presentati dal contribuente) accertate	185.882	193.430	200.020	106.165	113.111
Tributi riscossi (riscossione spontanea) (in milioni)*	33.898,3	34.064,8	33.911,4	34.050,3	29.131,1

* 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.

Fonte: Agenzia delle dogane e dei monopoli

I dati esposti nella tavola riportata, sebbene di relativa significatività, rivelano un lieve incremento delle dichiarazioni accertate, passate da 106 mila a 113 mila circa (+ 6,5 per cento) dopo il forte calo registrato nel 2019; al contrario si riducono i tributi complessivamente riscossi passando da 34.050,3 milioni nel 2019 a 29.131,1 nel 2020 (-14,4 per cento).

b) I controlli sui prodotti petroliferi

Con riferimento all’attività di prevenzione e repressione delle violazioni accise/IVA nel settore della commercializzazione e distribuzione dei carburanti svolta nel 2020, l’Agenzia ha comunicato i dati relativi alle violazioni rilevate, comprese quelle amministrative, con sanzioni di ammontare superiore a euro 1.000, relativamente ai singoli prodotti energetici.

Come è noto, nella gestione della fiscalità petrolifera, gli uffici dell’ADM sono impegnati nel contrasto dell’evasione sia in materia di accise che di 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.

Nella tavola che segue sono riportati i dati relativi alla complessiva attività di contrasto all’evasione delle accise. I dati forniti, peraltro, non riportano anche i risultati conseguiti ai fini

LE ENTRATE DELLO STATO

dell'IVA, né consentono di seguire l'evoluzione nel tempo dell'attività svolta perché mancanti dei corrispondenti dati relativi all'ammontare delle accise recuperate negli anni precedenti.

TAVOLA 2.54

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	618	115.037.045	113.740.525
4.1 gasolio	547	89.585.539	88.292.800
4.2 benzina	26	22.953.201	22.953.201
4.3 G.P.L.	7	854.011	854.011
4.4 petrolio lampante	4	58.075	54.294
4.5 prodotti sensibili	0	0	0
4.6 oli combustibili	17	801.554	801.554
4.7 altri oli minerali	17	784.665	784.665
8 Gas metano	445	45.185.082	45.185.082
8.1 gas metano	445	45.185.082	45.185.082
9 Oli lubrificanti	26	4.303.225	4.298.256
9.1 oli lubrificanti	22	3.953.302	3.952.498
9.2 preparazioni lubrificanti	1	213.851	211.235
9.3 additivi	0	0	0
9.4 bitumi	1	1.549	0
9.5 altri lubrificanti	2	134.523	134.523
Totale complessivo	1.089	164.525.352	163.223.863

*Importi in euro

Fonte: Agenzia delle dogane e dei monopoli – Banca dati antifrode

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 presidio dello Stato nel settore del gioco legale è garantito dall'adozione di un modello amministrativo che prevede la concessione di un servizio. In questo quadro l'Agenzia delle dogane e dei monopoli affida a un soggetto privato, scelto sulla base di selezioni a evidenza pubblica nel rispetto della normativa comunitaria, l'esercizio del gioco.

Le ragioni della scelta del modello concessorio risiedono, da una parte, nella fondamentale esigenza di ordine pubblico di rendere possibile un agevole e trasparente controllo dell'Amministrazione sulla gestione del gioco, con l'obiettivo di evitare ogni abuso o infiltrazione criminale nella gestione della raccolta del gioco stesso; dall'altra di puntare sulla riduzione e sul contenimento dei costi trasferendo sul concessionario il c.d. "rischio operativo" (rischio economico) connesso alla organizzazione e gestione della raccolta del gioco affidato in concessione.

Le entrate da giochi

Nel 2020, le entrate da giochi, dopo la crescita dell'anno precedente, hanno fatto registrare una pesante riduzione, essendo stato il settore uno di quelli maggiormente colpiti dalle limitazioni imposte dalla normativa per fronteggiare il diffondersi della pandemia Covid- 19.

Il dPCM dell'8 marzo 2020 e poi i successivi hanno difatti decretato la sospensione delle attività di tutti gli esercizi non necessari fra i quali sono sempre stati ricompresi, per ovvi motivi,

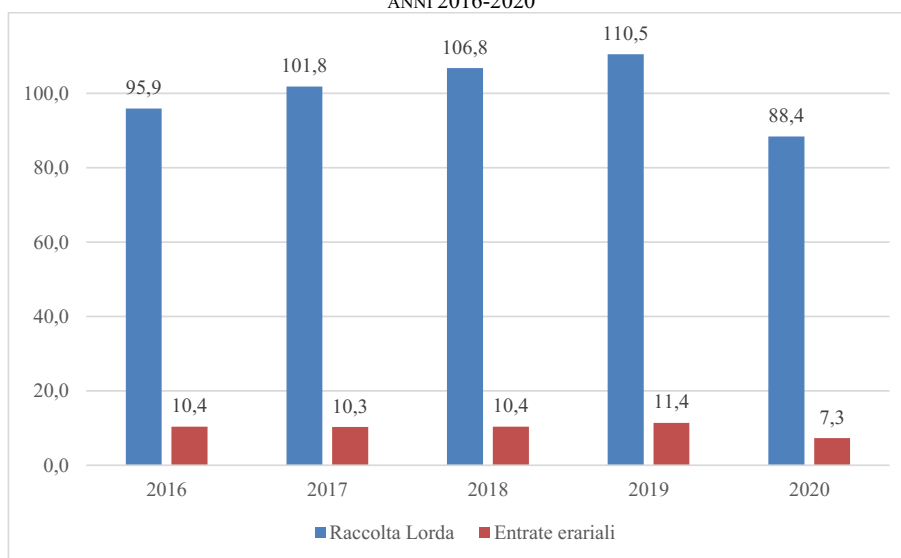
I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

tutti i luoghi di intrattenimento, ricomprendendo in tale categoria “cinema, teatri, pub, scuole di ballo, sale giochi, sale scommesse e sale bingo, discoteche e locali assimilati...” cioè luoghi di grande socialità ove è prevista la presenza di un numero elevato di persone che ivi si trattengono per lungo tempo. Ciò ha comportato un notevole calo dei ricavi per l’intero comparto del gioco pubblico.

La raccolta totale lorda è risultata pari a 88,4 miliardi, con una riduzione di oltre 22 miliardi (-20,0 per cento); le vincite ammontano a 75,4 miliardi (-17,2 per cento rispetto al 2019) e corrispondono a circa l’85 per cento della raccolta complessiva.

GRAFICO 2.6

PROVENTI DA GIOCHI: L’ANDAMENTO DELLA RACCOLTA LORDA E DELLE ENTRATE ERARIALI ANNI 2016-2020



Fonte: dati Agenzia delle dogane e dei monopoli

La “spesa” netta totale per il gioco, che si ottiene sottraendo alla raccolta lorda l’importo delle vincite, nel 2020 è risultata pari a 13,0 miliardi, inferiore di 6,5 miliardi all’importo dell’esercizio precedente.

Alla diminuzione della raccolta lorda (-20,0 per cento) corrisponde una minore diminuzione delle vincite (-17,2 per cento) ma una riduzione più che proporzionale delle entrate (-36,1 per cento).

Le entrate raccolte dalla gestione dei giochi (7,2 miliardi) corrispondono (fonte DEF 2020) allo 0,4 per cento circa del Pil (1.651,6 miliardi), all’1,8 per cento delle entrate tributarie (413,7 miliardi) e al 4,0 per cento delle imposte indirette (182,9 miliardi).

Nella tavola che segue sono illustrate, per il quinquennio 2016-2020, la raccolta lorda, le vincite, la raccolta netta (spesa dei giocatori) e le entrate erariali.

Il rendimento erariale del settore (ossia le entrate) misurato in relazione alla raccolta lorda del 2020 ammonta all’8,2 per cento. Rapportato invece – secondo una misurazione dell’Agenzia – alla raccolta netta, lo stesso rendimento sale al 55,7 per cento.

LE ENTRATE DELLO STATO

TAVOLA 2.55

RACCOLTA LORDA, VINCITE, RACCOLTA NETTA E ENTRATE ERARIALI NEL PERIODO 2016-2020

	2016	2017	2018	2019	2020
Raccolta lorda (A)	95.971	101.835	106.846	110.536	88.380
Vincite (B)	76.804	82.697	87.877	91.075	75.370
Raccolta netta (C = A - B)	19.167	19.138	18.969	19.461	13.010
Entrate erariali (D)	10.472	10.294	10.374	11.357	7.253
Rendimento erariale netto (E = D/C)	54,6	53,8	54,7	58,4	55,7
Rendimento erariale lordo (F = D/A)	10,9	10,1	9,7	10,3	8,2
Vincite (G = B/A)	80,0	81,2	82,2	82,4	85,3

Fonte: dati Agenzia delle dogane e dei monopoli

Come evidenziato nel Rendiconto generale dello Stato per l'esercizio 2019, 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 che segue 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) i "Giochi di abilità a distanza" (42,4 per cento), (ii) gli "Apparecchi" (21,5 per cento), (iii) i "Giochi a base sportiva" (12,4 per cento) e (iv) le "Lotterie" (9,2 per cento), che insieme coprono l'85,5 per cento circa delle entrate complessive.

I "Giochi di abilità a distanza" restituiscono sotto forma di vincita il 48 per cento della raccolta totale, mentre gli "Apparecchi" il 19 per cento.

TAVOLA 2.56

RACCOLTA LORDA, VINCITE, RACCOLTA NETTA E RENDIMENTO PER MACRO CATEGORIE DEI GIOCHI

(in milioni)

MACRO CATEGORIE di GIOCHI	RACCOLTA LORDA	VINCITE	ENTRATE ERARIALI	RACCOLTA NETTA (SPESA DEI GIOCATORI)	Rendimento erariale lordo (%)	Rendimento erariale netto (%)
Lotto	6.407	4.502	923	1.905	14,4	48,5
Giochi numerici a totalizzatore naz.	1.261	732	358	529	28,4	67,7
Lotterie	8.169	6.067	1.131	2.114	13,8	53,5
Giochi a base sportiva	10.956	9.375	356	1.590	3,2	22,4
Giochi a base ippica	386	306	12	81	3,1	14,8
Bingo	916	675	98	241	10,7	40,7
Apparecchi	18.968	14.077	3.255	4.892	17,2	66,5
Giochi di abilità a distanza (skill games)	37.502	36.077	356	1.425	0,9	25,0
Betting exchange	2.194	2.183	2	11	0,1	18,2
Scommesse virtuali	1.621	1.376	54	247	3,3	21,9
Totale	88.380	75.370	6.545	13.035	7,4	50,2

Fonte: dati Agenzia delle dogane e dei monopoli

Per quanto riguarda le tendenze in atto nell'orientamento dei giocatori fra i vari giochi e i fattori che determinano il fenomeno, anche con riferimento ai mutamenti indotti dalla pandemia, i provvedimenti adottati dal Governo per fare fronte all'emergenza epidemiologica hanno fatto sì che gli scommettitori, impossibilitati a recarsi nelle agenzie, si orientassero verso la raccolta *on-line* che, pertanto, ha avuto un incremento dei volumi di gioco, limitando, il complessivo, inevitabile calo.

Si può quindi affermare che nel 2020, a causa dell'emergenza epidemiologica, al consistente calo del gioco in rete fisica si è contrapposto un incremento del gioco *on-line*.

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

L'Agenzia segnala, inoltre, alcune conseguenze e criticità legate alla crisi derivante dall'emergenza epidemiologica, in particolare quelle relative al pagamento del canone di concessione: al 31 dicembre 2020, 186 concessioni su 193 attive, presentavano una situazione debitoria per mancato pagamento di canoni mensili di proroga delle concessioni, per un ammontare totale del debito accumulato pari a 4,97 milioni euro di euro.

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 2.57

PRELIEVI IN VIGORE DAL 2018 AL 2021 SU APPARECCHI AWP⁶⁴ E VLT⁶⁵

<i>Apparecchi AWP (art. 110, comma 6, lett. a) TULPS)</i>						
	1.9.2018	1.1.2019	29.1.2019	1.5.2019	1.1.2020	1.1.2021
Preu	19,25	20,60	21,25	21,60	23,85	24,00

<i>Apparecchi VTL (art. 110, comma 6, lett. b) TULPS)</i>					
	1.9.2018	1.1.2019	1.5.2019	1.1.2020	1.1.2021
Preu	6,25	7,50	7,90	8,50	8,60

Fonte: dati Agenzia delle dogane e dei monopoli

La legge di bilancio 2019 (Legge 145/2018, art. 1, comma 1051) ha incrementato, a partire dal 1° gennaio 2019, rispettivamente dell'1,35 e dell'1,25 l'aliquota sul prelievo degli AWP (*Amusement With Prizes*) e delle VLT (*Video Lottery Terminal*) 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, c.2, del d.l. n. 4/2019⁶⁶ e portate, dapprima al 21,6 e, a decorrere dal 1° maggio 2019, al 7,9 per cento.

La legge di bilancio 2020 (Legge 160/2019, art.1, comma 731) ha incrementato ulteriormente le aliquote sugli apparecchi AWP e VLT portandole rispettivamente 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).

Per quanto concerne il settore delle scommesse, in ordine ai concorsi pronostici sportivi e alle scommesse a totalizzatore su eventi sportivi, la legge 30 dicembre 2018, n. 145, ha previsto che, al fine di incentivare forme di gioco che non comportano rischi connessi al disturbo da gioco d'azzardo, con provvedimento del direttore dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli si proceda alla riforma dei concorsi pronostici sportivi, di cui al decreto legislativo 14 aprile 1948, n. 496, ratificato dalla legge 22 aprile 1953, n. 342. A tal proposito l'Agenzia rende noto che sta ultimando la scrittura del regolamento del nuovo concorso pronostici che dovrà sostituire il Totocalcio.

L'importo delle giocate, una volta sottratto l'ammontare delle vincite (sia quelle erogate ai giocatori che quelle riversate all'erario, qualora non ritirate) e del prelievo erariale (riversato all'erario), determina il margine lordo della gestione. Quest'ultimo va a remunerare, in via

⁶⁴ 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.

⁶⁵ 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

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, distributori, ricevitori, esercenti, tabaccaia, gestori, ecc.). L'importo corrispondente a tale differenza (equivalente al margine operativo netto) nel 2020 ammonta a 5.757 milioni di euro (pari al 6,5 per cento della raccolta lorda), con una riduzione del 29 per cento circa rispetto a quello del 2019, dovuta non solo alla contrazione della raccolta ma anche all'aumento della quota destinata alle vincite (passata dall'82 all'85 per cento) che ha eroso il margine operativo lordo.

TAVOLA 2.58

RACCOLTA, VINCITE E MARGINI NEL SETTORE DEI GIOCHI NEL 2019 E 2020

	2019		2020	
	Val. ass.	Val. %	Val. ass.	Val. %
Raccolta	110.536	100,0	88.380	100,0
Vincite	91.075	82,4	75.370	85,3
Margine lordo	19.461	17,6	13.010	14,7
Erario	11.357	10,3	7.253	8,2
Margine netto	8.104	7,3	5.757	6,5

Fonte: dati Agenzia delle dogane e dei monopoli

Così come accade dal lato delle entrate, anche sul risultato finale di settore le categorie di gioco incidono in maniera differente, come è mostrato nella tavola seguente in cui si evidenziano i risultati delle più importanti. Alcuni giochi (il Lotto e il Bingo) riportano un risultato utile di gestione molto basso (circa 120 milioni) mentre gli apparecchi e le scommesse contribuiscono con 2,4 miliardi al 41 per cento (era pari all'87 per cento nell'esercizio precedente).

TAVOLA 2.59

PRELIEVI IN VIGORE NEL 2020 SUGLI AWP E SULLE VLT

	Apparecchi		Lotto e GNTN*		Scommesse		Bingo	
	Val. ass.	Val. %	Val. ass.	Val. %	Val. ass.	Val. %	Val. ass.	Val. %
Raccolta	18.968	100,0	15.837	100,0	12.963	100,0	916	100,0
Vincite	14.077	74,2	11.301	71,4	11.057	85,3	675	3,6
Erario	3.255	17,2	2.412	15,2	422	3,3	98	0,5
Vincite non riscosse								
Margine lordo	1.636	8,6	2.124	13,4	1.484	11,4	143	15,6
Aggio ricevitorie			1.268	8,0	16	0,1		
Aggio concessionari	94	0,5	835	5,3	578	4,5	42	42,9
Compensi servizi esterni	57	0,3	2	0,0				
Margine netto	1.485	7,8	19	0,1	890	6,9	101	11,0

Fonte: dati Agenzia delle dogane e dei monopoli

(*) GNTN: Giochi numerici a totalizzatore

I controlli

Con la chiusura, *ex lege*, di tutti gli esercizi di gioco pubblico, l'attenzione dell'Agenzia si è spostata sul controllo di potenziali attività di gioco irregolare o illegale.

Relativamente al settore delle scommesse, l'attività è proseguita con il monitoraggio e l'analisi dei flussi di gioco, al fine di far emergere i flussi anomali e, conseguentemente, fornire le opportune segnalazioni all'Unità Informativa Scommesse Sportive per rendere più efficace l'azione di contrasto al gioco illegale.

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

Gli Uffici dei Monopoli (ora inseriti gerarchicamente 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.

I controlli, svolti prevalentemente sul territorio dal personale degli Uffici dei Monopoli, anche congiuntamente con le Forze di Polizia, sono risultati in forte diminuzione: nel 2020 l'attività di verifica ha toccato poco meno di 10 mila esercizi.

La Tavola che segue riporta la situazione riassuntiva dei controlli sugli esercizi.

TAVOLA 2.60

NUMERO DI ESERCIZI CONTROLLATI NEL PERIODO 2015 – 2019

	2016	2017	2018	2019	2020 (Prov)
Esercizi controllati	33.578	35.166	38.745	34.920	9.627
Imposta accertata	22.064.194	31.649.307	97.796.389	48.485.784	34.838.745
Importo sanzioni tributarie	30.313.740	44.689.474	73.821.874	74.592.663	27.526.113
Importo sanzioni amministrative	26.659.154	20.650.324	18.613.680	21.073.888	9.730.422

Fonte: dati Agenzia delle dogane e dei monopoli

Quanto all'efficacia delle attività di controllo messe in atto dall'Agenzia, nel 2020 sono state accertate violazioni tributarie e amministrative, che hanno consentito di recuperare tributi per un ammontare pari a 34,8 milioni di euro (il dato è in diminuzione rispetto al 2019); sono state altresì irrogate sanzioni amministrative extratributarie per circa 9,7 milioni di euro (rispetto ai 21,1 del 2019 e ai 18,6 del 2018) e sanzioni tributarie per 27,5 milioni di euro (a fronte dei 74,6 milioni dell'anno precedente e ai 73,8 del 2018.).

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.

In stretta collaborazione con gli Organi di polizia, si è svolta un'attività di approfondimento sulle segnalazioni, pervenute anche per il tramite degli uffici regionali, di sospetta intermediazione e di raccolta abusiva di gioco realizzate presso i Punti Vendita Ricariche (P.V.R.) dei concessionari del gioco a distanza.

Detti P.V.R. rappresentano una vera e propria criticità nel sistema del gioco pubblico; dai controlli svolti nel corso degli anni è emerso che presso una rilevante percentuale di essi, oltre all'attività di commercializzazione propria di tali esercizi, si svolge anche l'attività non consentita di raccolta del gioco e di pagamento delle vincite.

Infine, in relazione al particolare contesto legato all'emergenza pandemica, soprattutto durante i mesi che hanno registrato la peculiare situazione conseguente alle misure di chiusura del gioco fisico, è stato svolto un attento e costante monitoraggio con analisi dell'andamento dei valori economici e quantitativi del gioco on line, le cui risultanze sono state anche comparate sia attraverso incontri bilaterali con rappresentanti di omologhe Autorità nazionali, sia attraverso il tavolo di lavoro attivo tra i regolatori dei principali Paesi europei.

Il contenzioso

La rendicontazione del contenzioso tributario riguardante il settore dei giochi sconta sostanzialmente gli stessi limiti evidenziati nel paragrafo con riguardo alla generalità delle controversie che interessano l'Agenzia delle dogane e dei monopoli.

Ai fini dell'attendibilità dei relativi dati, anche in questa circostanza 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 purtroppo poco utile, considerata la disomogeneità dei criteri di raccolta e rappresentazione.

LE ENTRATE DELLO STATO

Ciò premesso, dalla tavola seguente si desume che le controversie complessivamente pendenti al 31.12.2020 sono 3.641, con un incremento del 15 per cento rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente, mentre le decisioni emesse nel 2020 sono 681 (circa il 30 per cento in meno del 2019), di cui 549 (81 per cento) con esito favorevole o parzialmente favorevole.

Il settore dei giochi continuando a beneficiare, nel 2020, della positiva 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, è uno di quelli che maggiormente contribuisce al basso tasso di soccombenza dell'Agenzia.

TAVOLA 2.61

DATI SINTETICI SUL CONTENZIOSO DEL SETTORE GIOCHI

	Numero	%
Ricorsi in carico	3.641	
Sentenze emesse	681	100
di cui favorevoli o parzialmente favorevoli	549	81
sfavorevoli	83	12
altro	49	7

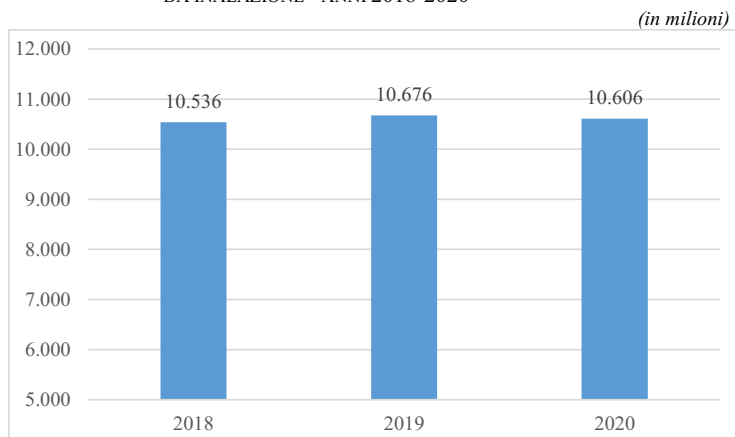
Fonte: dati Agenzia delle dogane e dei monopoli

2.2.3. Il settore dei tabacchi

Le entrate erariali di competenza del settore dei tabacchi e dei prodotti liquidi di inalazione nel 2020 risultano sostanzialmente stabili rispetto ai due esercizi precedenti, assestandosi a circa 10,61 miliardi di euro, con un decremento di 70 milioni rispetto al 2019 (-0,7 per cento).

GRAFICO 2.7

ENTRATE ERARIALI (ACCERTAMENTI) DA TABACCHI E PRODOTTI LIQUIDI DA INALAZIONE - ANNI 2018-2020



Fonte: Bollettino delle entrate, Dicembre 2020 – Dipartimento delle finanze

Il dato evidenziato nel grafico di cui sopra, riportato nel Bollettino delle entrate di competenza del Dipartimento delle finanze, risulta leggermente diverso dalle entrate di

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

competenza 2020 comunicate dall'Agenzia: come si evince dalle Tavole 1 e 2, l'ammontare di tali entrate è pari a 10.618 milioni, di cui 12,3 milioni per imposta di consumo su prodotti liquidi da inalazione.

La filiera del settore: prodotti, distribuzione, imposizione tributaria e il sistema dei controlli

I tabacchi lavorati, in base alla normativa nazionale e dell'Unione europea sono sottoposti ad accisa; ai fini impositivi i prodotti in commercio vengono distinti nelle seguenti categorie:

- 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 con aliquota del 22 per cento, applicata 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.

Il prezzo di vendita al pubblico dei tabacchi lavorati è fissato dall'Agenzia delle dogane e dei monopoli in conformità a quello stabilito dai produttori o importatori; sempre con provvedimento dell'Agenzia i prezzi di vendita al pubblico dei tabacchi lavorati sono inseriti nelle tabelle di ripartizione, divise per tipologia di prodotti, che evidenziano le singole voci di cui si compone il prezzo, ossia: IVA, aggio, accisa e quota al fornitore.

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. Le aliquote di base per il calcolo dell'accisa sono come segue:

- sigarette 59,8 per cento
- sigari 23,5 per cento
- sigaretti 24 per cento
- trinciato a taglio fino per arrotolare le sigarette 59 per cento
- altri tabacchi da fumo 56,5 per cento
- tabacco da fiuto e da mastico 25,28 per cento
- tabacchi da inalazione senza combustione 30 per cento

Per le sigarette è previsto un onere fiscale minimo (Accisa + IVA) pari a euro 193,21 per chilogrammo convenzionale, pari a 1.000 sigarette.

L'aggio spettante al rivenditore al dettaglio (tabaccaio), è pari al 10 per cento del prezzo di vendita al pubblico.

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 35 per 200 pezzi, euro 37 per 400 pezzi ed euro 130 per Kg.

Il livello di tassazione, stabilito dallo Stato, per le sigarette supera il 77 per cento del prezzo finale.

Il compenso del produttore, su cui gravano anche le spese di distribuzione, è dato dalla differenza fra il prezzo di vendita al pubblico e gli importi risultanti da accisa, IVA e aggio.

Inoltre, gli importatori di tabacchi lavorati da paesi extra UE sono tenuti anche a pagare il dazio relativo. Lo Stato, quindi, interviene nel settore in modo deciso fissando un livello di tassazione che, per le sigarette, raggiunge il 78 per cento del prezzo finale.

La distribuzione dei tabacchi lavorati sul territorio nazionale è curata da depositari 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

LE ENTRATE DELLO STATO

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, nelle quali rientrano le normali tabaccherie, accessibili al pubblico, le quali espongono il numero della concessione sull'apposita insegna "T";
- le rivendite speciali, ubicate presso particolari strutture purché abbiano esclusivo accesso dalla struttura ospitante e non siano dotate di ingressi autonomi e diretti sulla pubblica via 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 nella verifica dell'aderenza dell'etichettatura alla normativa comunitaria e nazionale, nell'analisi della qualità del prodotto nonché negli accertamenti in materia di accise eseguiti presso i titolari dei depositi.

Entrate correlate alle immissioni in consumo

I dati relativi alle immissioni in consumo dei prodotti nel quinquennio 2016 - 2020 mettono in luce un andamento sostanzialmente 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 elevato di circa 64 milioni rispetto all'esercizio precedente, si è avuto un incremento dell'IVA di circa 53 milioni, per un aumento totale di 117 milioni.

TAVOLA 2.62

ACCISA E IVA SULLE IMMISSIONI IN CONSUMO DEI TABACCHI LAVORATI NEL PERIODO 2015-2019

ANNO	<i>(euro)</i>		
	Accisa	IVA	Accisa + IVA
2016	10.688.350.282	3.307.694.405	13.996.044.687
2017	10.551.382.944	3.251.095.971	13.802.478.915
2018	10.968.198.327	3.301.081.936	14.269.280.263
2019	10.540.174.236	3.348.089.718	13.888.263.954
2020	10.604.659.237	3.400.663.589	14.005.322.826

Fonte: Agenzia delle dogane e dei monopoli

Le entrate per cassa

Le entrate erariali del settore effettivamente introitate sono costituite, come esposto nella tavola che segue, quasi per la totalità da versamenti spontanei delle accise sui tabacchi lavorati, mentre poco più di mezzo milione deriva dal versamento di maggiori diritti su ammanchi di prodotti accertati presso i depositi di distribuzione.

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

TAVOLA 2.63

ENTRATE ERARIALI DI CASSA – ANNO 2020

(in euro)

Adempimenti spontanei	Versamenti quindicine per accise sui tabacchi lavorati	10.604.659.237
	definizione agevolata	1.003.630
	Versamenti quindicine per imposta di consumo sui prodotti liquidi da inalazione	12.264.151
Controlli	Maggiori diritti accertati	538.558
Totale generale		10.618.465.576

Fonte: Agenzia delle dogane e dei monopoli

Controlli su distributori e rivenditori

Nei confronti dei titolari di depositi di distribuzione l'Agenzia predispone verifiche ispettive di varia natura: tecnica (per accertare i requisiti dei locali), ordinaria (per verifiche di regolarità contabile), straordinaria (per riscontri fisici dei prodotti, solitamente in seguito a denunce di furti, mancanze all'origine, avarie, chiusura del deposito, ecc.), per prelievi di campionature.

La tavola 2.64 riassume l'attività di controllo effettuata e i relativi esiti.

TAVOLA 2.64

ATTIVITÀ DI GESTIONE DEI RIVENDITORI, CONTROLLI EFFETTUATI NEL TRIENNIO 2017-2020

		2018	2019	2020
Controlli nei confronti dei distributori	Numero	534	508	224
	Maggiori diritti accertati	229.833	2.914.694	538.558
	Numero complessivo dei controlli	17.453	15.499	8.866
	<i>di cui:</i>			
	Numero controlli sui distributori automatici	6.759	6.786	5.483
Controlli nei confronti dei rivenditori	Numero decadenze	193	215	315
	Numero revoche	241	232	361
	Numero delle sanzioni disciplinari	2.143	2.232	837
	Importo delle sanzioni disciplinari	250.896	294.411	121.032

(*) 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.

Fonte: Agenzia delle dogane e dei monopoli

Nel 2020 sono stati effettuati 224 controlli nei confronti dei distributori (quasi trecento in meno), con maggiori diritti accertati per circa mezzo milione di euro (importo notevolmente inferiore a quello del 2019). I maggiori diritti si riferiscono generalmente a recuperi di accisa nei confronti del responsabile di imposta a seguito di furti nei depositi fiscali, durante il trasporto dei prodotti in regime sospensivo (tra depositi fiscali), di mancanze inventariali.

Nei confronti dei rivenditori sono stati eseguiti circa 8.900 controlli (poco più della metà dell'anno precedente), dei quali il 60 per cento sui distributori automatici, e sono state applicate circa 800 sanzioni disciplinari per un importo di poco superiore ai 120 mila euro.

Prodotti liquidi da inalazione

Una rapida analisi dell'imposizione che grava sull'immissione in consumo dei prodotti liquidi da inalazione (PLI) mostra un valore dell'imposta versata di poco superiore ai 13 milioni, in linea con il valore riscontrato nel 2019.

LE ENTRATE DELLO STATO

TAVOLA 2.65

IMPOSTA DOVUTA SULLE IMMISSIONI IN CONSUMO DEI PRODOTTI
LIQUIDI DA INALAZIONE NEL PERIODO 2016-2020
(euro)

Immissioni in consumo	
Anno	Imposta di consumo versata
2017	4.144.519
2018	6.521.468
2019	13.643.493
2020	13.267.781

Fonte: Agenzia delle dogane e dei monopoli

Nella tavola che segue è riportato il numero e la tipologia dei soggetti che operano nelle diverse fasi della filiera dei prodotti liquidi da inalazione, nella quale ovviamente i tabaccai coprono la quasi totalità (94 per cento) dell'universo. Nei confronti dei depositari sono stati effettuati circa 160 controlli (valore sostanzialmente in linea con il biennio precedente) ma recuperati appena 5 mila euro, in netto calo rispetto al risultato dell'anno precedente di 360 mila euro. I controlli su questa tipologia di prodotto hanno comportato la revoca di più di 60 autorizzazioni, di cui 56 per rinuncia.

TAVOLA 2.66

ATTIVITÀ DI GESTIONE DEI RIVENDITORI PER I PRODOTTI LIQUIDI DA INALAZIONE,
CONTROLLI EFFETTUATI NEL TRIENNIO 2018-2020

	2018	2019	2020
Numero depositari	260	426	403
Numero soggetti autorizzati alla rivendita	56773	56.402	56.091
di cui:			
<i>Esercizi di vicinato</i>	2136	2.319	2.593
<i>Farmacie</i>	671	648	674
<i>Parafarmacie</i>	84	88	99
<i>Tabaccai</i>	53.882	53.347	52.725
Imposta di consumo versata dai depositari	6.521.468	13.643.493	13.267.781
Numero di controlli eseguiti sui depositari e relativi esiti	150	147	164
di cui:			
<i>Maggiori diritti accertati</i>	1.315.299	363.470	5.350
<i>Revoche</i>	37	60	67

Fonte: Agenzia delle dogane e dei monopoli

Contenzioso

Modesti i numeri sul fronte del contenzioso: al 31 dicembre 2020, l'Agenzia comunica di avere in carico solo 24 ricorsi. Risultano emesse nell'anno 7 sentenze, di cui 6 con esito favorevole o parzialmente favorevole all'Agenzia.

2.2.4. Il contenzioso di Agenzia delle dogane e dei monopoli

Premessa

Le procedure 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 sia dalla capacità di difendersi in giudizio mediante condotte processuali accorte e puntuali, sia dalla intrinseca idoneità degli atti a superare il vaglio giudiziale di legittimità. Le informazioni

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

che emergono dalle vicende del contenzioso, sulle quali i contribuenti sono soliti uniformare i propri comportamenti, allo stesso modo dovrebbero essere conosciute dall'Amministrazione finanziaria per indirizzare in senso conforme l'azione di controllo. È necessario, di conseguenza, 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 dalle strutture addette alla difesa in giudizio, ma anche dagli addetti alla produzione degli atti. Con questo obiettivo, quindi, sono state chieste, per settore operativo e per tributo, informazioni sull'andamento del contenzioso nell'arco temporale di più anni, con indicazione, 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).

L'organizzazione dei servizi del contenzioso.

L'Agenzia delle dogane e dei monopoli 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 all'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 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 mentre la difesa in Cassazione è demandata all'Avvocatura generale dello Stato. 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. Non può non rimarcarsi, pur dando atto del notevole sforzo profuso dall'Agenzia nel reperire, assemblare, verificare e ripulire i dati pervenuti dagli uffici, come la loro numerosità e la disomogeneità dei criteri di estrazione ed elaborazione utilizzati dai diversi settori operativi, rendano la ricognizione finale relativamente attendibile. Il rimedio è dato dalla informatizzazione e standardizzazione del servizio, in assenza dei quali i tentativi di gestire il contenzioso in base alle indicazioni riportate in premessa sono destinati ad avere scarso successo.

L'analisi dei dati

Di seguito si espongono i dati trasmessi dall'ADM in seguito alle richieste della Corte. In generale, l'andamento del contenzioso tributario nelle tre aree di competenza dell'Agenzia (dogane, accise, monopoli) evidenzia una tendenza all'aumento dei ricorsi pendenti in primo e secondo grado, mentre si riduce il numero di quelli in carico nel terzo grado di giudizio poiché la corte di Cassazione ha provveduto a emettere un numero notevole di sentenze rispetto agli anni precedenti, interrompendo la tendenza al rialzo dei carichi pendenti. Ciò ha avuto riflessi anche nel 2020⁶⁷.

⁶⁷ Nel comunicare i dati, l'Agenzia fa presente che la rappresentazione dei fenomeni qui illustrati diverge da quella utilizzata negli anni precedenti in quanto la stessa è stata affinata a seguito di un'attività di revisione e verifica.

LE ENTRATE DELLO STATO

TAVOLA 2.67

LO STATO DEL CONTENZIOSO NEL PERIODO 2018 – 2020

	I grado	II grado	Cassazione	Totale
2018	4.053	4.199	2.611	10.863
2019	4.389	4.440	2.338	11.167
2020	4.710	4.556	2.136	11.402

Fonte: Agenzia delle dogane e dei monopoli

In generale, per quanto riguarda il numero e il valore delle sentenze depositate, va ulteriormente evidenziato che l'anno 2020 costituisce un periodo particolare, nell'ottica della rilevazione delle tendenze del contenzioso, a causa della sospensione straordinaria dei termini processuali e dell'introduzione della udienza c.d. "a trattazione scritta", la quale, almeno per tutto il 2020, si è risolta sostanzialmente in ripetuti rinvii a nuovo ruolo delle cause, tenuto conto che i contribuenti hanno nella stragrande maggioranza dei casi richiesto la discussione orale.

La tavola che segue rappresenta l'evoluzione del volume finanziario delle pronunce emesse nei tre gradi di giudizio nel triennio 2018-2020. Per le sentenze depositate in primo grado nel 2020 si conferma un *trend* in diminuzione, mentre per le pronunce in secondo grado e in Cassazione si ha un andamento altalenante, con un significativo incremento degli importi nell'anno centrale⁶⁸.

A causa della mancata evidenziazione separata delle sentenze favorevoli all'Agenzia nei diversi gradi di giudizio, non è dato effettuare più articolate e significative analisi dell'indice di vittoria. Il volume finanziario delle sentenze favorevoli e parzialmente favorevoli all'Amministrazione è passato da un peso del 77 per cento nel 2018 e dell'81 per cento nel 2019 al 76 per cento dell'ultimo esercizio.

TAVOLA 2.68

LO STATO DEL CONTENZIOSO NEL PERIODO 2018-2020, VOLUME FINANZIARIO DELLE SENTENZE EMESSE

(in milioni)

	2018				2019				2020			
	I grado	II grado	Cassazione	Totale	I grado	II grado	Cassazione	Totale	I grado	II grado	Cassazione	Totale
Valore in euro delle sentenze pronunciate	412,4	334,5	57,3	804,1	357,9	486,5	558,4	1.402,8	290,8	207,8	177,3	675,9
favorevoli e parzialmente favorevoli				620,1				1.134,1				510,9
sfavorevoli				184,0				268,7				165,0

Fonte: Agenzia delle dogane e dei monopoli

Un'ulteriore analisi riguarda le informazioni fornite dall'Agenzia in merito alla ripartizione "per settori" (tavola 2.69) e per "tipologia di tributo" (tavola 2.70) dei ricorsi in carico a fine periodo 2020.

Come in precedenza osservato i dati si rivelano di non facile interpretazione e incompleti poiché basati su classificazioni approssimative e di portata non univoca; in più, non risultano indicati i corrispondenti dati degli anni precedenti al 2019, necessari per comprendere l'evoluzione nel tempo del contenzioso. Ad ogni modo il numero dei ricorsi del 2020 appare in

⁶⁸ Con riferimento a quanto espresso in precedenza, l'Agenzia fa sapere che il valore finanziario delle sentenze emesse in primo e secondo grado di giudizio è stato oggetto di rettifiche rispetto ai dati riportati nella medesima tabella della relazione 2019.

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

linea con quello dell'anno precedente, così come sostanzialmente le quote dei settori rispetto al totale.

L'utilità della ripartizione presentata risente della mancata indicazione sia dei ricorsi presentati e decisi negli ultimi 5 anni sia della classificazione nei diversi gradi di giudizio, nonché dalla indeterminatezza di alcune delle tipologie di controversie prospettate, non riconducibili in modo univoco al tipo di atto impugnato e alla sottostante attività di controllo. Si pensi, ad esempio, alla difficoltà di comprendere la specificità del dato afferente ai ricorsi relativi a “sanzioni tributarie” o inserire nella generica categoria “altro dogane” o “altro accise”.

TAVOLA 2.69

RICORSI IN CARICO A FINE PERIODO PER SETTORI, ANNI 2019 E 2020

	2020	%	2019	%
Risorse proprie	2.521	22,1	2614	23,2
IVA all'importazione	454	4,0	535	4,8
Altro dogane	204	1,8	193	1,7
Sanzioni tributarie dogane	1.014	8,9	1096	9,7
Prodotti energetici	1.288	11,3	1297	11,5
Prodotti alcolici	168	1,5	181	1,6
Energia elettrica	798	7,0	897	8,0
Gas naturale	285	2,5	286	2,5
Altro accise	229	2,0	234	2,1
Sanzioni tributarie accise	712	6,2	676	6,0
Giochi	3.641	31,9	3169	28,2
Tabacchi	24	0,2	21	0,2
Altro monopoli	23	0,2	21	0,2
Sanzioni tributarie monopoli	41	0,4	29	0,3
Totale	11.402	100,0	11.249	100,0

Fonte: Agenzia delle dogane e dei monopoli

Gli stessi dati numerici appena evidenziati sono riclassificati dall'Agenzia, nella tavola seguente, per “tipologia di tributo”.

TAVOLA 2.70

RIPARTIZIONE DEI RICORSI IN CARICO A FINE 2019 E 2020 PER TIPOLOGIA DI TRIBUTO

	2020	2019
Dogane (risorse proprie e iva all'importazione)	37%	35%
Accise (energia elettrica, prodotti energetici, prodotti alcolici, gas naturale)	30%	27%
Monopoli (giochi e tabacchi)	33%	38%

Fonte: Agenzia delle dogane e dei monopoli

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 nella tavola che segue, che risente comunque degli stessi limiti evidenziati in precedenza. L'indice di vittoria è calcolato rapportando il numero delle pronunce favorevoli in tutto o in parte all'Agenzia, depositate nel 2020, con il totale delle pronunce depositate nel medesimo anno.

LE ENTRATE DELLO STATO

TAVOLA 2.71

ESITO DELLE SENTENZE DEPOSITATE NEL 2020 PER SETTORI

	Favorevoli e parzialmente favorevoli (A)	Sfavorevoli (B)	Altro (C)	Totale (D)	Indice di vittoria (E=A/D)
Risorse proprie	375	178	58	611	61,4
IVA all'importazione	59	30	13	102	57,8
Altro dogane	47	8	7	62	75,8
Sanzioni tributarie dogane	119	67	33	219	54,3
Prodotti energetici	292	56	22	370	78,9
Prodotti alcolici	28	9	3	40	70,0
Energia elettrica	166	40	15	221	75,1
Gas naturale	59	26	5	90	65,6
Altro accise	63	15	8	86	73,3
Sanzioni tributarie accise	127	40	7	174	73,0
Giochi	549	83	49	681	80,6
Tabacchi	6	1	0	7	85,7
Altro monopoli	1	1	0	2	50,0
Sanzioni tributarie monopoli	3	0	1	4	75,0
Totale	1.894	554	221	2.669	71,0

Fonte: Agenzia delle dogane e dei monopoli

La percentuale di sentenze favorevoli o parzialmente favorevoli all'Amministrazione si mantiene in linea con il valore dell'anno precedente in cui l'indice era risultato pari a 70,3 per cento; il settore con il miglior risultato per l'Amministrazione risulta quello dei tabacchi (85,7 per cento).

Un maggior grado di informazione può desumersi dalle successive due tavole che illustrano i risultati del contenzioso, sia in termini numerici che di valore, per il settore dei dazi e dell'IVA all'importazione e per quello delle accise e dell'IVA sui prodotti petroliferi.

TAVOLA 2.72

LO STATO DEL CONTENZIOSO NEL SETTORE DEI DAZI E DELL'IVA ALL'IMPORTAZIONE
PERIODO 2018- 020

(in migliaia)

DAZI E IVA ALL'IMPORTAZIONE	2018			2019			2020			
	I grado	II grado	Cassazione	I grado	II grado	Cassazione	I grado	II grado	Cassazione	
Numero di ricorsi notificati	412			292			361			
Numero di ricorsi depositati in giudizio*	411	320	222	291	348	202	361	376	168	
Numero di ricorsi in carico al 31/12	1.388	2.052	1.610	1.184	1.923	1.175	1.283	1.959	951	
Numero sentenze pronunciate	tot.**	363	335	61	495	477	637	262	340	392
	<i>favorevoli</i>	209	148	50	317	231	391	139	178	245
<i>di cui:</i>	<i>parzialmente favorevoli</i>	16	13	4	27	27	26	18	11	9
	<i>sfavorevoli</i>	138	174	7	127	208	151	73	101	109
Valore in euro delle sentenze pronunciate		90.553,0	163.020,3	55.351,8	143.602,4	81.381,2	484.509,4	148.393,7	69.048,0	123.374,6
	<i>favorevoli</i>	61.364,8	53.647,4	54.263,6	83.295,9	22.174,5	355.999,4	126.071,2	37.146,3	53.330,8
<i>di cui:</i>	<i>parzialmente favorevoli</i>	6.306,7	11.995,3	369,3	24.966,4	7.757,5	37.461,8	6.540,5	11.076,1	4.497,9
	<i>sfavorevoli</i>	22.881,5	97.377,5	718,9	35.340,0	51.449,2	91.048,3	15.782,0	20.825,6	65.545,9

Fonte: Agenzia delle dogane e dei monopoli

L'indice di vittoria "numerico" per il "settore dei dazi doganali e dell'IVA all'importazione" è pari al 60 per cento in I grado (era del 69 per cento nel 2019), del 56 per cento

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

nel II grado (nel 2019 era uguale al 54 per cento⁶⁹) mentre in Cassazione si conferma pari al 65 per cento. In termini monetari la quota di sentenze favorevoli all'Amministrazione è dell'89 per cento nel I grado di giudizio, del 70 per cento nel II grado e del 47 per cento in Cassazione.

Decisamente migliori i risultati del contenzioso nel “settore delle accise e dell’IVA sui prodotti petroliferi”, in cui la percentuale di sentenze favorevoli all'Amministrazione si assesta in tutti e tre i gradi di giudizio sopra il 70 per cento, in leggero miglioramento rispetto all'esercizio precedente.

Avendo riguardo al valore delle pronunce passate in giudicato in questo settore, l'indice di vittoria si attesta tra l'80 e il 90 per cento.

TAVOLA 2.73

LO STATO DEL CONTENZIOSO NEL SETTORE DELLE ACCISE E DELL'IVA SUI PRODOTTI PETROLIFERI
PERIODO 2028 – 2020

(in migliaia)

ACCISE E IVA SUI PRODOTTI PETROLIFERI	2018			2019			2020		
	I grado	II grado	Cassazione	I grado	II grado	Cassazione	I grado	II grado	Cassazione
Numero di ricorsi notificati	1.003			789			576		
Numero di ricorsi depositati in giudizio*	999	410	158	786	500	166	573	314	101
Numero di ricorsi in carico al 31/12	1.641	1.149	668	1.544	1.276	653	1.637	1.277	566
Numero sentenze pronunciate									
tot.**	792	341	15	883	373	181	480	313	188
di cui:									
favorevoli	590	208	14	631	233	98	332	228	129
parzialmente favorevoli	34	23	0	59	36	9	22	15	9
sfavorevoli	168	110	1	146	94	59	84	57	45
Valore in euro delle sentenze pronunciate									
favorevoli	264.039,8	81.169,6	1.686,3	156.567,2	261.980,7	73.549,9	107.783,3	121.730,7	52.518,6
parzialmente favorevoli	239.564,2	62.100,7	657,7	101.626,9	88.178,2	48.371,1	92.200,9	91.645,8	45.736,2
sfavorevoli	4.318,4	2.080,4	0,0	22.771,9	138.979,6	7.674,8	4.466,7	7.375,3	1.722,9
	20.157,2	16.988,5	1.028,5	32.168,4	34.822,9	17.504,0	11.115,7	22.709,6	5.059,5

* pari ai ricorsi notificati al netto dei definiti per effetto della mediazione

** Nel totale sono conteggiate anche le pronunce di cessata materia del contendere e altri esiti non favorevoli ad alcuna delle parti.

Fonte: Agenzia delle dogane e dei monopoli

Si rinnovano, in questa sede, alcune considerazioni sviluppate sul tema del contenzioso tributario nella relazione sul Rendiconto generale dello Stato 2019. La significatività e l'efficacia delle rappresentazioni proposte dall'ADM potrebbero, infatti, essere accresciute dalla condivisione e valorizzazione dei numerosi aspetti della gestione del contenzioso, monitorati anch'essi dal MEF e riportati nella Relazione annuale sul monitoraggio del contenzioso. Aspetti che potrebbero rappresentare utili strumenti per indagare e migliorare la gestione delle controversie e, di riflesso, la complessiva attività amministrativa di controllo.

Nello specifico si fa riferimento all'esigenza 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;
- 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;
- 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;

⁶⁹ 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, tra l'altro, 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.

LE ENTRATE DELLO STATO

Al fine di approdare a un sistema strutturato di informazione dettagliate, univoche ed esaustive sarebbe altresì auspicabile effettuare il rilevamento delle vicende inerenti alle 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 delle caratteristiche dei diversi tributi e delle varie attività oggetto di contenzioso.

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 2016-2020 relativamente ai settori delle Imposte sui redditi e dell'IVA.

TAVOLA 2.74

ATTIVITÀ DI CONTROLLO DELLA GUARDIA DI FINANZA NUMERO DI INTERVENTI ESEGUITI

	2016	2017	2018	2019	2020
Verifiche e controlli	94.016	108.655	106.798	107.426	42.692
Controlli strumentali	525.567	522.522	520.879	527.727	322.112

Fonte: Guardia di finanza

L'emergenza sanitaria determinata dall'epidemia da Covid-19 ha determinato nel 2020 una drastica riduzione delle attività di controllo fiscale rispetto a quella svolta nell'anno precedente. Il numero delle "verifiche e controlli" è passato, infatti, da 107.426 a 42.692 (-60,3 per cento), mentre il numero dei "controlli strumentali" ha subito anch'esso un notevole decremento, passando da 527.727 a 322.112 (-39,0 per cento).

Nel 2020 pertanto, per le ragioni anzidette, si è interrotto l'incremento, sia pure non sempre costante incremento dei volumi di attività destinati al contrasto dell'evasione che si era registrato dopo il 2015 e fino al 2019. Come già osservato nella relazione concernente l'attività svolta nell'anno precedente, permane comunque l'esigenza di approfondire l'analisi dei risultati onde tenere conto della diversa complessità delle verifiche e controlli eseguiti e, conseguentemente, delle risorse assorbite in termini di giorni/ore consuntivati.

Naturalmente, la ridotta attività che il Corpo ha potuto esprimere sul versante dei controlli fiscali si è riflessa anche sul numero delle indagini finanziarie completate, che nel 2020 si è ridotto del -40,3 per cento rispetto all'anno precedente. In notevole calo anche l'ammontare dei maggiori imponibili determinati a seguito di tali indagini (-41,3 per cento).

Come ripetutamente segnalato in passato, il numero complessivo di indagini finanziarie attivate dalla Guardia di finanza e dall'Agenzia delle entrate ha continuato ad essere modesto rispetto alla gravità dei fenomeni evasivi esistenti nel Paese, anche se nell'ultimo anno non condizionato dall'emergenza sanitaria il numero complessivo di contribuenti nei confronti dei quali era stata attivata l'indagine finanziaria da parte delle due amministrazioni aveva positivamente superato i dodicimila.

TAVOLA 2.75

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
2020	3.538	4.624

Fonte: Guardia di finanza

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

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 misurabili⁷⁰ dell'attività svolta dal Corpo. Dai dati emerge nel 2020, coerentemente con la riduzione numerica dei controlli, un sostanziale calo complessivo dei risultati rispetto all'anno precedente, con una flessione nel settore dell'imposizione diretta (da 62.768,9 nel 2019 a 37.821,7 milioni di euro nel 2020, corrispondente a -39,7 per cento) e in materia di IVA (da 5.301,0 milioni nel 2019 a 3.483,1 milioni nel 2020, corrispondente a -34,3 per cento).

TAVOLA 2.76

ATTIVITÀ DI CONTROLLO DELLA GUARDIA DI FINANZA – VERIFICHE E CONTROLLI
ESITI FINANZIARI

Anno	<i>(in milioni)</i>		
	Imposte dirette*	Ritenute	IVA **
2015	61.118,8	649,9	4.939,7
2016	55.707,5	1.328,3	5.471,0
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
2020	37.821,7	192,7	3.483,1

* Maggiori componenti reddituali

** Maggiore imposta

Fonte: Guardia di finanza

Relativamente al contrabbando di tabacchi, dal confronto tra i risultati del 2020 e quelli dell'anno precedente emerge una significativa crescita del quantitativo dei sequestri di tabacchi lavorati esteri (TLE), passati da 201.669 kg nel 2019 a 345.880 kg nel 2020.

TAVOLA 2.77

ATTIVITÀ DI CONTROLLO DELLA GUARDIA DI FINANZA – SEQUESTRO TABACCHI LAVORATI

	2016	2017	2018	2019	2020
TLE sequestrati Kg	243.249	271.918	267.600	201.669	345.880
di cui contraffatti	5.445	8.538	21.581	25.766	n.d.
di cui Cheap white	158.194	190.715	118.876	97.710	95.290

Fonte: Guardia di finanza

In merito al contrasto delle attività di contraffazione, i risultati operativi del 2020 mettono in evidenza un sensibile decremento del numero degli interventi, passati da 13.325 nel 2019 a 5.119 del 2020 (-61,6 per cento), nonché una diminuzione del numero delle persone denunciate all'A.G., passate da 6.271 nel 2019 a 2.268 nel 2020 (-63,8 per cento). In diminuzione anche il numero di prodotti contraffatti sequestrati, passato da 290,7 milioni nel 2019 a 155,9 milioni circa nel 2020 (-46,3 per cento). Tali variazioni sembrano doversi ricollegare alla contrazione delle attività economiche più direttamente coinvolte nella crisi indotta dall'epidemia.

⁷⁰ 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.

LE ENTRATE DELLO STATO

TAVOLA 2.78

ATTIVITÀ DI CONTROLLO DELLA GUARDIA DI FINANZA
PREVENZIONE E REPRESSIONE NEL SETTORE DELLA CONTRAFFAZIONE

	2016	2017	2018	2019	2020
Interventi	13.220	12.055	11.227	13.325	5.119
Persone denunciate all'A.G.	9.765	7.919	7.291	6.271	2.268
Prodotti sequestrati	180.354.328	171.478.833	311.195.359	290.730.526	155.978.692

Fonte: Guardia di finanza

Per una più approfondita disamina dell'attività antifrode della Guardia di finanza, si rinvia al paragrafo 3.6.1, mentre per l'attività di rilevazione dei reati tributari svolta dal Corpo si veda il paragrafo 3.7.

2.4. L'attività dell'Agenzia delle entrate-Riscossione

Premessa

L'attività di Agenzia delle entrate-Riscossione nel 2020 è stata fortemente condizionata dall'emergenza indotta dall'epidemia da Covid-19. A decorrere dall'8 marzo 2020 e fino al 30 giugno 2021 le attività di riscossione sono state sospese⁷¹. La sospensione delle attività ha determinato una drastica riduzione degli introiti riscossi nel corso dell'anno 2020 (6,11 miliardi di euro, con una riduzione del -38 per cento rispetto al 2019), nonché, per effetto del rallentamento di molte attività amministrative da parte degli enti impositori, anche dei carichi affidati (complessivamente 59,19 miliardi di euro -28,9 per cento).

La situazione determinatasi nel 2020 rende pertanto particolarmente incerta l'analisi dei risultati conseguiti.

Anche nel 2020, come già nel 2019, grande rilievo ha avuto la gestione delle diverse misure di definizione agevolata che hanno continuato a condizionare 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'Agenzia entrate-Riscossione, 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.

2.4.1. I carichi affidati

L'importo complessivo dei carichi affidati all'Agenzia entrate-Riscossione nel 2020 dagli enti creditori (committenti) registra un decremento rispetto alla media del precedente triennio (-25,9 per cento). In particolare, rispetto al 2019 diminuiscono del 18,8 per cento i ruoli formati dall'Agenzia delle entrate, che costituiscono l'80,1 per cento dell'intero ammontare affidato.

La flessione ha interessato quasi tutte le tipologie di ruoli e, in particolare, quelli relativi a crediti previdenziali formati dall'INPS, passati da 12.691 milioni di euro nel 2019 a 1.226 milioni nel 2020, con una riduzione del -90,3 per cento. In controtendenza i ruoli degli altri enti statali e i ruoli per crediti INAIL.

⁷¹ La sequenza dei provvedimenti di sospensione della riscossione è iniziata con il d.l. 17 marzo 2020, n. 18, (c.d. "Decreto cura Italia"), cui hanno fatto seguito il d.l. 19 maggio 2020, n. 34 ("Decreto rilancio"), il d.l. 14 agosto 2020, n. 104 ("Decreto agosto"), il d.l. 7 ottobre 2020, n. 125, il d.l. 28 ottobre 2020 n. 137 ("Decreto ristori"), il d.l. 31 dicembre 2020, n. 183, il d.l. 22 marzo 2021, n. 41 ("Decreto sostegni") e il d.l. 25 maggio 2021, n. 73 ("Decreto sostegni-bis").

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

Prescindendo dal forte calo registrato nel 2020, l'ammontare dei carichi sembrerebbe ormai essersi stabilizzato intorno a valori ricompresi tra i 75 e gli 80 miliardi annui.

Superiore ai 2 miliardi resta il carico dei ruoli dei comuni. 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. 46⁷², delle società da esse partecipate (art. 10, comma 2-ter del d.l. 8 aprile 2013, n. 35; d.l. n. 193/2016, convertito dalla legge 6 giugno 2013, n. 64)⁷³.

Sempre superiore a 1 miliardo il carico affidato dalle regioni, in gran parte relativo a mancati pagamenti delle tasse automobilistiche.

È da ritenere che parte della tendenza degli enti locali a non avvalersi dei servizi dell'Agente nazionale di riscossione per il recupero dei loro crediti derivi da una accresciuta sensibilità in materia e dai poco soddisfacenti risultati conseguiti con le procedure cui è attualmente tenuto l'Agente nazionale. La tendenza si ricollega, presumibilmente, 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 lo stato delle procedure e gli esiti della gestione dei ruoli affidati, in base ai quali gli enti locali possano effettuare più rigorose valutazioni di bilancio in applicazione dei principi previsti dal d.lgs. n. 118 del 2011.

TAVOLA 2.79

RIPARTIZIONE DEI CARICHI AFFIDATI PER ENTE CREDITORE*

(in milioni)

Anno	2016	2017	2018	2019	2020	2020/2019 (%)	2020 per creditore (%)
Ruoli erariali - Ag. entrate	54.688	54.449	54.784	57.592	46.562	-19,2	80,0
Ruoli erariali - Ag. Dogane e monopoli	737	435	527	986	489	-50,4	0,8
Ruoli altri enti statali	3.423	6.037	3.882	5.038	5.141	2,0	8,8
Ruoli previdenziali (Inps)	11.530	10.977	13.333	12.691	1.226	-90,3	2,1
Ruoli previdenziali (Inail)	324	1.309	869	408	671	64,6	1,2
Comuni	1.684	1.487	1.886	2.606	2.126	-18,4	3,7
Regioni	1.540	1.056	1.223	1.107	1.096	-0,9	1,9
Casse di Previdenza	299	205	336	464	211	-54,5	0,4
Ordini Professionali	10	10	9	10	7	-29,7	0,0
Consorzi	97	82	90	76	64	-15,5	0,1
Ruoli altri enti non statali	770	621	717	854	599	-29,9	1,0
Totale	75.102	76.668	77.654	81.831	58.191	-28,9	100,0

*Il dato rappresentato rileva l'importo affidato in riscossione, senza ricomprendere gli eventuali oneri accessori (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 31/12/2020 e distinti per data consegna ruolo così come definita dal d.m. 321/1999.

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Agenzia entrate-Riscossione

⁷² 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."

⁷³ 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 sé 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."

LE ENTRATE DELLO STATO

La reiterata cancellazione automatica dei crediti

Nel corso dell'ultimo ventennio ben tre provvedimenti legislativi hanno determinato la cancellazione d'ufficio delle partite iscritte a ruolo.

Con un primo provvedimento (art. 1 della legge n. 228 del 2012) è stato stabilito, per la generalità dei ruoli resi esecutivi nei ruoli resi esecutivi fino al 31 dicembre 1999, l'abbandono delle attività di competenza dell'Agente della riscossione con disapplicazione delle disposizioni concernenti il discarico per inesigibilità previste dagli artt. 19 e 20 del d.lgs. n. 112 del 1999 (comma 528), nonché l'annullamento automatico dei crediti fino a duemila euro iscritti nei ruoli resi esecutivi fino alla stessa data (comma 527).

Più recentemente, con l'art. 4 del d.l. 23 ottobre 2018, n. 119, 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 2010.

Da ultimo, con l'art. 4, comma 4, del d.l. 22 marzo 2021, n. 41, è stato previsto, l'annullamento d'ufficio dei "singoli carichi" di importo residuo fino a 5.000 euro affidati agli agenti della riscossione nel periodo 2000-2010, limitatamente alle persone fisiche e agli altri soggetti con reddito imponibile nel 2019 fino a 30 mila euro.

Con riguardo alla formulazione, di contenuto sostanzialmente identico, dei provvedimenti del 2018 e del 2021 la Corte ha avuto modo di manifestare le proprie perplessità, stante il riferimento alle singole partite, che ha comportato la cancellazione di molte partite dovute dal medesimo debitore di importo complessivo ben superiore alle soglie individuate, nonché di partite inferiori alle soglie coesistenti con partite di importo unitario ben superiore per le quali l'azione di riscossione resta dovuta e, nel caso del provvedimento del 2021, perfino la rinuncia alla riscossione di posizioni "vive" in quanto interessate a procedure di rateazione in essere per "rottamazione" e "saldo e stralcio", finendo per accordare un beneficio a un vastissimo numero di soggetti, molti dei quali non colpiti sul piano economico dalla crisi⁷⁴.

Prescindendo da tali considerazioni, si rileva come la cancellazione delle partite fino a mille euro ha interessato circa 12,5 milioni di contribuenti 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).

A sua volta, una prima sommaria valutazione degli effetti del provvedimento del 2021, che non tiene conto dei requisiti soggettivi previsti dalla disposizione, porta a stimare in quasi 25 miliardi di euro il valore nominale delle partite cancellate, dei quali oltre 12 miliardi relativi a ruoli INPS. È, pertanto, presumibile che l'effettivo importo delle partite fino a 5.000 euro che formeranno oggetto di cancellazione si aggiri intorno ai 20 miliardi di euro.

È evidente come il susseguirsi dei provvedimenti di cancellazione unilaterale dei crediti iscritti a ruolo costituisca il segnale evidente delle gravi difficoltà in cui si trova da tempo il sistema di riscossione coattiva dei crediti pubblici.⁷⁵ Si impone, dunque, un'ampia e organica revisione dell'intero sistema della riscossione per individuare soluzioni idonee a potenziare l'efficienza della struttura amministrativa e tutelare adeguatamente l'interesse dello Stato.

2.4.2. I carichi riscossi

I carichi riscossi nel 2020 ammontano complessivamente a 6.113,3 milioni di euro. Nella tavola seguente sono riportate le riscossioni del periodo 2016-2020 distintamente per ente impositore.

⁷⁴ Cfr. SS.RR. in sede di controllo, *Relazione sul Rendiconto generale dello Stato 2019*, vol. I, tomo I, pag. 124, e deliberazione n. 4/AUD/21, *Memoria sul decreto-legge n. 41/2021*, n. 7, pag. 14 e seg.

⁷⁵ Per un'analisi della situazione e per l'indicazione di possibili interventi riformatori si veda il Rapporto per il coordinamento della finanza pubblica 2021, *Riflessioni per una riforma della riscossione coattiva*, pag. 139 e segg.

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

Il 50,9 per cento delle entrate realizzate nel 2020 riguarda ruoli formati dall’Agenzia delle entrate, il 34,1 per cento ruoli degli enti previdenziali e l’8,2 per cento afferisce a ruoli di regioni e comuni.

I dati confermano che l’Agenzia delle entrate-Riscossione opera in via prevalente per i crediti dell’Agenzia delle entrate e dell’INPS. Peso rilevante hanno anche i crediti degli altri enti statali, mentre rilievo meno significativo hanno i crediti dei comuni e delle regioni.

In particolare, i volumi di recupero dei crediti comunali, fatta eccezione per le riscossioni del 2017 (+52,6 per cento sul 2016), sono in costante contrazione, anche prima della drastica contrazione verificatasi nel 2020 (-42,9 per cento).

Nella tavola seguente sono riportate le riscossioni del periodo 2016-2020 distintamente per tipologia di ente impositore.

TAVOLA 2.80

RISCOSSIONI PER ENTE CREDITORE - ANNI 2016-2020

(in milioni)

	LA RISCOSSIONE A MEZZO RUOLI PER ENTI CREDITORI									
	Anno di riscossione					Variazione vs anno precedente				Quota per creditore
	2016	2017	2018	2019	2020	2017/2016	2018/2017	2019/2018	2020/2019	
Totale	8.752,4	12.700,8	10.008,7	9.862,9	6.113,3	45,1%	-21,2%	-1,5%	-38,0%	100,0%
Ruoli erariali - Ag. Entrate	4.668,4	6.953,7	5.200,6	4.786,6	3.111,8	49,0%	-25,2%	-8,0%	-35,0%	50,9%
Ruoli erariali - Ag. Dogane	71,0	79,5	71,9	66,3	27,9	12,0%	-9,5%	-7,9%	-57,8%	0,5%
Ruoli altri enti statali	297,8	354,1	330,8	320,8	201,7	18,9%	-6,6%	-3,0%	-37,1%	3,3%
Ruoli previdenziali (Inps)	2.498,3	3.612,1	3.059,9	3.381,3	2.015,9	44,6%	-15,3%	10,5%	-40,4%	33,0%
Ruoli previdenziali (Inail)	116,8	135,2	119,2	117,1	66,4	15,7%	-11,8%	-1,7%	-43,4%	1,1%
Comuni	530,1	809,0	548,0	512,8	292,7	52,6%	-32,3%	-6,4%	-42,9%	4,8%
Regioni	312,9	400,8	388,1	375,5	211,3	28,1%	-3,2%	-3,2%	-43,7%	3,5%
Casse di Previdenza	112,1	177,1	134,6	130,2	84,5	58,0%	-24,0%	-3,3%	-35,1%	1,4%
Ordini Professionali	7,3	7,2	7,0	6,6	3,7	-1,5%	-2,7%	-5,5%	-43,6%	0,1%
Consorzi	50,5	66,4	56,5	50,5	23,7	31,6%	-14,9%	-10,6%	-53,2%	0,4%
Ruoli altri enti non statali	87,2	105,8	92,2	115,2	73,6	21,3%	-12,9%	24,9%	-36,1%	1,2%

Fonte: Agenzia entrate-Riscossione

Le definizioni agevolate

L’attività di riscossione dei carichi affidati all’Agenzia entrate-Riscossione è stata fortemente caratterizzata negli ultimi anni dalle ripetute possibilità offerte dal legislatore di definire in termini agevolati i debiti iscritti a ruolo (cc.dd. *rottamazioni delle cartelle e saldo e stralcio*).

Le disposizioni disciplinanti le molteplici forme di definizione, le cui scadenze sono state ripetutamente prorogate nel corso degli anni, ovviamente anche dopo l’insorgere dell’emergenza indotta dall’epidemia da Covid-19, costituiscono un quadro normativo di grande complessità, che si è riflesso negativamente sulla consapevolezza dei benefici offerti ai contribuenti e sulla possibilità di gestire in modo agevole le definizioni.

A ciò si aggiunga l’effetto negativo prodotto dalle definizioni premiali, che inevitabilmente indeboliscono l’azione di controllo e scoraggiano la *tax compliance*.

Può essere utile in questa sede riassumere la lunga serie di interventi normativi adottati in materia.

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 misura con la c.d. “Rottamazione-bis”, ha previsto:

LE ENTRATE DELLO STATO

- 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.

Successivamente, con il d.l. n. 119/2018, convertito dalla legge n. 136/2018 è intervenuta la c.d. "Rottamazione-ter"- che ha previsto la riapertura della possibilità di definire in via agevolata i debiti già ricompresi nell'ambito applicativo delle precedenti misure (cioè i carichi affidati all'Agente della riscossione dal 1° gennaio 2000 al 30 settembre 2017), secondo scadenze di pagamento più dilazionate nel tempo ed estendendo la possibilità anche ai carichi affidati 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).

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".

Allo scopo di agevolare le persone fisiche debentrici che versano in gravi e comprovate situazioni di difficoltà economica, con la legge n. 145/2018 è stato introdotto il c.d. "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 in misura ridotta del capitale e degli interessi di ritardata iscrizione a ruolo.

A sua volta il d.l. n. 34/2019 (c.d. 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 dal d.l. n. 124/2019 e al 10 dicembre 2020 dal d.l. n. 34/2020.

Dopo l'insorgere della situazione di emergenza economico-sanitaria, sono intervenuti vari provvedimenti di differimento. In particolare, l'art. 4, comma 1, lett. b, del d.l. n. 41 del 2021 (c.d. "Decreto Sostegni") ha fissato nuovi termini entro i quali poter effettuare il pagamento delle rate 2020 non ancora versate e di quelle dovute per il 2021 per mantenere i benefici della misura agevolativa.

Va, inoltre, tenuto presente che i soggetti decaduti dalla "Rottamazione-ter" per mancato, insufficiente o tardivo versamento delle somme scadute nel 2019, i quali non possono beneficiare del nuovo termine previsto per il pagamento delle rate in scadenza nel 2020, per effetto delle nuove previsioni introdotte dal d.l. n. 34/2020 ("Decreto Rilancio") possono richiedere la rateizzazione delle somme ancora dovute ai sensi dell'art. 19 d.P.R. 602/1973.

Analoga possibilità è stata estesa con il d.l. n. 137/2020 "Decreto Ristori" per i debiti oggetto delle precedenti rottamazioni ("Rottamazione e Rottamazione-bis") esclusi dall'agevolazione per mancato pagamento delle rate.

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

I contribuenti che hanno presentato istanza sono stati, rispettivamente, 1.477.767 per la prima "Rottamazione", 813.557 per la "Rottamazione-bis", 1.434.991 per la "Rottamazione-ter" e 385.177 per il "Saldo e stralcio".

Complessivamente, nel corso del 2020 gli incassi derivanti dagli interventi normativi di definizione agevolata (rottamazioni e "saldo e stralcio") sono risultati complessivamente pari a 1.597 milioni di euro.

Rinvio alle ulteriori considerazioni svolte sull'argomento in sede di Relazione sul Rendiconto generale dello Stato 2019, nelle tavole che seguono si riportano i dati finanziari aggiornati delle tre "Rottamazioni" e del "Saldo e stralcio".

Per il "saldo e stralcio" va precisato che 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 2.81

ROTTAMAZIONE CARTELLE 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 ⁽⁷⁾
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⁾ 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

LE ENTRATE DELLO STATO

TAVOLA 2.82

ROTTAMAZIONE CARTELLE 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 ⁽⁹⁾	Riscosso nell'anno 2020	Rate da Riscuotere	Omessi versamenti ⁽¹⁰⁾
fino al 2000	154	31	63	6	55	25	13	1	0	0	1	39
2001	77	14	32	3	28	13	8	1	0	0	1	18
2002	103	18	45	4	36	16	10	0	1	0	2	23
2003	67	12	27	2	26	12	8	1	0	0	1	16
2004	107	18	42	4	43	19	11	1	1	0	2	29
2005	138	23	50	5	60	27	17	1	1	1	3	38
2006	358	58	93	13	194	64	39	2	2	1	5	145
2007	301	39	96	14	152	65	25	2	2	1	4	119
2008	313	50	79	20	164	68	38	2	2	1	6	114
2009	496	111	121	42	222	92	45	4	2	1	6	164
2010	513	106	110	43	254	110	56	5	4	2	10	179
2011	624	127	105	52	340	147	73	7	7	3	20	230
2012	667	128	83	55	401	172	93	9	9	4	25	261
2013	996	219	102	75	600	256	134	12	15	7	42	390
2014	1.515	302	136	110	968	409	199	19	22	9	63	656
2015	1.775	383	124	128	1.140	483	225	20	26	10	74	784
2016	2.035	443	112	111	1.370	581	264	25	27	11	78	964
2017	3.858	1.111	114	197	2.438	1.501	792	64	39	16	107	1.420
2018	0	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	67	450	5.590

⁽¹⁾ Il numero dei contribuenti che hanno presentato istanza è 813.557⁽²⁾ Importo dei debiti (carico, mora, aggio, diritti e spese esecutive) per i quali il contribuente ha presentato entro il 15 maggio 2018 richiesta di adesione al netto dell'importo dei debiti (carico, mora, aggio, diritti e spese esecutive) esclusi dal perimetro applicativo della Definizione agevolata (es. risorse proprie europee, sanzioni per violazioni di natura non tributaria/previdenziale, ecc.).⁽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 delle rate scadenti nei mesi di luglio, settembre ed ottobre, per le quali il d.l. n. 119/2018 ha previsto il differimento del termine di pagamento al 7 dicembre 2018. Per coloro che entro tale termine hanno corrisposto gli importi dovuti per le predette rate, il medesimo decreto ha previsto lo slittamento delle scadenze di pagamento del restante dovuto secondo le nuove 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 di novembre 2018 e al 28 febbraio 2019.⁽⁷⁾ Importo del carico iscritto a ruolo riscosso (comprensivo degli interessi di dilazione previsti per l'opzione di pagamento rateale) a titolo di Definizione agevolata, d.l. n. 148/2017 (c.d. Rottamazione-bis) al 31/12/2018. La situazione rappresentata non tiene conto della verifica puntuale delle condizioni del pagamento per l'effettivo perfezionamento della misura agevolativa (es. tardività del pagamento rispetto alle scadenze previste e/o insufficienza del pagamento rispetto all'importo della rata) e considera, viceversa, anche i pagamenti in unica soluzione ovvero i pagamenti effettuati in anticipo rispetto alle nuove scadenze previste dal d.l. n. 119/2018 (art. 3, comma 21).⁽⁸⁾ Importo del carico iscritto a ruolo riscosso a titolo di definizione agevolata d.l. n. 148/2017 (c.d. Rottamazione-bis) per i contribuenti che hanno continuato a pagare le rate del piano originario prima della predisposizione e dell'invio dei piani di differimento previsti dal d.l. n. 119/2018 (c.d. Rottamazione-ter).⁽⁹⁾ Importo del carico iscritto a ruolo riscosso (comprensivo degli interessi di dilazione previsti per l'opzione di pagamento rateale) per le rate, differite ai sensi del d.l. n. 119/2018, e scadenti nel 2020-2023, calcolato sulla base delle rate effettivamente riscalte. Non è stato al momento applicato un correttivo di svalutazione prudenziale per apprezzare l'eventuale ulteriore mancato adempimento.⁽¹⁰⁾ Importo calcolato come "introito previsto a seguito di rottamazione" - "Riscosso nell'anno 2018" - "Riscosso nell'anno 2019 prima dell'invio dei piani di differimento" - "Rate da riscuotere". Il d.l. n. 135/2018 ha previsto la possibilità per i contribuenti decaduti dall'istituto della Rottamazione-bis (ovvero coloro che hanno presentato domanda ma non hanno poi pagato le rate di luglio settembre e ottobre 2018 e che, conseguentemente, non sono stati automaticamente ammessi al pagamento del debito residuo secondo un piano rateale conforme a quanto previsto dall'art. 3, comma 21 del d.l. n. 119/2019) di ripresentare la domanda di Rottamazione-ter.

Fonte: Agenzia entrate-Riscossione

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

TAVOLA 2.83

ROTTAMAZIONE CARTELLE D.L. 119/2018⁽¹⁾

(in milioni)

	lordo ⁽²⁾	di cui sanzioni	di cui interessi ⁽³⁾	di cui compensi ⁽⁴⁾	Introito previsto a seguito rottamazione ⁽⁵⁾	Riscosso nel 2019 ⁽⁶⁾	Riscosso nel 2020 ⁽⁶⁾	Rate da riscuotere ⁽⁷⁾	Omesso versamento ⁽⁸⁾
fino al 2000	429	81	188	12	148	17	7	36	88
2001	373	48	192	9	124	17	6	30	71
2002	434	71	210	12	141	11	4	35	91
2003	249	46	102	7	94	17	7	22	49
2004	367	59	144	12	153	16	7	37	93
2005	398	71	145	13	170	15	7	40	107
2006	855	152	309	27	367	35	16	92	225
2007	799	162	258	39	340	31	13	81	214
2008	844	153	248	51	393	37	17	95	243
2009	1.105	231	292	93	489	45	20	114	310
2010	1.737	384	390	145	818	69	31	198	521
2011	2.383	485	443	202	1.253	129	65	304	756
2012	3.105	629	415	263	1.798	161	77	435	1.125
2013	3.617	786	407	279	2.145	223	108	507	1.308
2014	5.118	955	527	383	3.253	349	172	789	1.943
2015	5.986	1.209	492	443	3.841	436	201	920	2.283
2016	6.483	1.262	443	362	4.416	505	241	1.057	2.614
2017	8.888	1.841	455	486	6.106	759	380	1.449	3.518
2018	377	87	13	21	257	38	20	65	134
Totale	43.549	8.711	5.673	2.859	26.306	2.909	1.400	6.306	15.691

⁽¹⁾ Il numero dei contribuenti che hanno presentato istanza è 1.434.991.⁽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.). Sono ricompresi anche 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.⁽⁶⁾ importo del carico iscritto a ruolo riscosso (comprensivo degli interessi di dilazione previsti per l'opzione di pagamento rateale) a titolo di Rottamazione-ter 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 rispetto alle nuove scadenze previste dall'art.3 del d.l. n. 119/2018.⁽⁷⁾ Importo del carico iscritto a ruolo (comprensivo degli interessi di dilazione previsti per l'opzione di pagamento rateale) per le rate scadenti nel 2020-2023 calcolato sulla base delle rate effettivamente riscalate. 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

LE ENTRATE DELLO STATO

TAVOLA 2.84

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⁾	Riscosso nel 2020 ⁽⁷⁾	Rate da riscuotere ⁽⁷⁾	Omesso versamento ⁽⁸⁾
2000	106	53	40	4	9	2	1	3	3
2001	84	39	35	3	7	2	1	2	3
2002	135	57	62	4	11	3	1	3	5
2003	13	7	4	1	1	0	0	1	0
2004	102	47	41	3	9	2	1	3	3
2005	89	43	34	3	8	2	1	4	2
2006	446	220	169	15	43	9	4	9	20
2007	208	107	69	11	21	5	2	8	6
2008	299	158	91	18	31	7	3	9	13
2009	207	109	58	18	22	5	2	8	7
2010	424	238	103	36	47	10	4	13	20
2011	698	420	135	59	83	19	8	21	35
2012	765	462	139	64	101	23	10	25	42
2013	842	541	120	65	116	27	12	30	47
2014	1.370	895	173	103	199	48	21	45	85
2015	1.022	704	89	77	152	37	15	37	63
2016	1.086	772	82	61	172	42	18	40	71
2017	1.274	935	60	70	208	52	23	44	89
2018	142	106	4	8	24	6	2	4	12
Totale	9.312	5.916	1.509	621	1.266	301	130	311	524

⁽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 legge 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 riscalate. 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

Le rateazioni concesse da Agenzia delle entrate-Riscossione a fine 2020 ammontano a 32,5 miliardi di euro con un decremento di 4,9 miliardi rispetto alla situazione a fine 2019 (-13,1 per cento), mentre le rateazioni revocate alla stessa data ammontano a 115,9 miliardi, con un incremento di 11,5 miliardi (+11,1 per cento) rispetto all'anno precedente (Tavola 2.86).

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

TAVOLA 2.85

RATEAZIONI OPERATE DA AGENZIA ENTRATE-RISCOSSIONE - SITUAZIONE A FINE ESERCIZIO*

(carico in milioni)

STATO LAVORAZIONE	Situazione al 1/1/2017		Situazione al 01/01/2018		Situazione al 01/01/2019		Situazione al 01/01/2020		Situazione al 01/01/2021	
	N. Istanze	carico protocollato*	Istanze	carico protocollato *	Istanze	carico protocollato *	Istanze	carico protocollato *	Istanze	carico protocollato *
Concesse	3.483.199	42.275	3.433.611	36.382	3.592.690	34.916	4.022.174	37.447	3.837.236	32.555
Non concesse	239.538	15.017	275.759	16.690	328.013	18.675	383.675	20.873	420.471	22.692
Revocate	2.825.164	69.376	3.459.690	83.076	4.036.510	93.906	4.830.978	104.385	5.475.447	115.944
Totale		126.668		136.148		147.497		162.705		171.191

*Carico richiesto in rateazione al netto di interessi di rateazione

Fonte: Agenzia entrate-Riscossione

Riferisce l'Agenzia entrate-Riscossione di aver gestito oltre 9,7 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 oltre 171 miliardi.

Con riguardo ai 3,8 milioni circa di istanze di rateazione concesse, con piano di rateazione in corso al 1° gennaio 2021, più di 2,2 milioni di istanze, per un carico di 8,9 miliardi di euro, si sono estinte nel corso del 2020 a seguito del pagamento di tutte le rate del piano, anche beneficiando di eventuali sgravi delle quote. Per le restanti 1,6 milioni di istanze in essere, per un carico di circa 23,6 miliardi, al 31.12.2020 il piano di ammortamento non è concluso o non completamente onorato.

Nel corso del 2020, 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 470 mila istanze di rateazione per un totale di circa 7,6 miliardi di euro di cui, tra quelle già lavorate, 459.531 sono state accolte, mentre 36.796 (pari al 7,4 per cento delle lavorate), sono state respinte per mancanza dei requisiti richiesti.

L'anno 2019 aveva segnato una decisa ripresa del numero di istanze presentate rispetto alle annualità 2017 e 2018. Il volume di richieste di rateizzazione presentate nel 2018, così come anche nel 2017, era stato fortemente impattato dalla possibilità di adesione agli istituti di definizione agevolata introdotti dal d.l. n. 193/2016 (c.d. prima edizione rottamazione) e dal successivo d.l. n. 148/2017 (c.d. Rottamazione-bis). Tali istituti avevano previsto la possibilità di adesione anche per i carichi affidati nello stesso anno di quello dell'introduzione dell'istituto agevolativo (la prima rottamazione aveva previsto la possibilità di adesione per i carichi affidati a tutto il 2016, mentre la rottamazione bis per i carichi affidati fino al 30 settembre 2017). La Rottamazione-ter, invece, avendo escluso dal perimetro applicativo i carichi affidati dal 1° gennaio 2018, aveva consentito una forte ripresa dell'utilizzo dell'istituto della rateizzazione da parte dei contribuenti nel corso degli ultimi mesi del 2019.

Il trend dell'andamento delle richieste di rateazione, che aveva trovato conferma anche nel corso del primo trimestre 2020, nel quale sono state presentate 334.845 nuove richieste di rateazione (oltre 111 mila al mese a fronte di una media mensile pari a 15 mila al mese nel periodo aprile-dicembre), è stato bruscamente interrotto dal mutamento del contesto in conseguenza dell'emergenza epidemiologica e dei provvedimenti adottati in materia di riscossione che hanno disposto la sospensione dell'attività dell'Agente della riscossione.

Secondo quanto riferisce Agenzia entrate-Riscossione, solo con la ripresa dell'attività di notifica dei carichi affidati nel corso del periodo di sospensione, nonché con la graduale ripresa dell'attività di recupero, il volume delle richieste potrà tornare sui livelli consuntivati nel 2019.

Con riferimento agli incassi derivanti dall'istituto della rateazione, si evidenzia che circa la metà dei contribuenti ha continuato ad onorare il versamento di quanto dovuto, nonostante la sospensione dei termini di versamento, nonché la maggiore flessibilità concessa dalla disposizione contenuta nel cd. "Decreto Agosto" (d.l. 14 agosto 2020, n. 104, convertito con modificazioni dalla legge 13 ottobre 2020, n. 126), che ha portato da 5 a 10 il numero di rate il

LE ENTRATE DELLO STATO

cui mancato pagamento determina la decadenza dalla dilazione (successivamente estesa dall'art. 7 del 30 novembre 2020, n. 157 a tutti i provvedimenti di accoglimento delle richieste di rateizzazione che verranno presentate fino al 31 dicembre 2021, poi abrogato e confluito nell'art. 13-*decies* del d.l. 28 ottobre 2020 n. 137).

Il volume degli incassi da rateazione, pari a 2.331 milioni di euro, seppure in flessione dell'8,1 per cento rispetto all'anno precedente, ha, infatti, rappresentato il 51,6 per cento del totale della riscossione ordinaria dell'intero 2020.

Nella tavola che segue è illustrato il flusso annuale delle rateazioni.

TAVOLA 2.86

FLUSSO ANNUALE DELLE RATEAZIONI PRESENTATE, LAVORATE E CONCESSE

	2016		2017		2018		2019		2020		Variazione 2020-2019	
	N. prot.	Carico	N. prot.	Carico	N. prot.	Carico	N. prot.	Carico	N. prot.	Carico	N. prot.	Carico
Dilazioni concesse al 31/12 anno precedente	3.133.794	38.445	3.483.199	42.275	3.433.611	36.382	3.592.690	34.916	4.022.174	37.447	429.484	2.531
Dilazioni Effettivamente presentate	1.110.874	20.640	618.984	9.258	787.097	11.293	1.301.875	16.053	470.001	7.589	-831.874	-8.464
Dilazioni lavorate (Comprensivo delle pratiche da lavorare alla data di rilevazione)	1.120.073	21.520	621.159	9.481	788.153	11.349	1.279.614	15.209	496.327	8.485	-783.287	-6.723
Concesse	1.076.482	18.865	584.938	7.808	735.899	9.364	1.223.952	13.010	459.531	6.667	-764.421	-6.343
Non Concesse	43.591	2.655	36.221	1.673	52.254	1.985	55.662	2.198	36.796	1.818	-18.866	-380
Revocate	727.077	15.035	634.526	13.702	576.820	10.830	794.468	10.479	644.469	11.559	-149.999	1.080
Dilazioni in essere al 31/12	3.483.199	42.275	3.433.611	36.382	3.592.690	34.916	4.022.174	37.447	3.837.236	32.555	-184.938	-4.892

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 2019, pur in presenza di maggior numero di istanze presentate.

Gli incassi costituiscono nel 2020 circa il 38 per cento degli incassi totali conseguiti, ma con una variazione in meno dell'8,1 per cento rispetto all'anno precedente.

TAVOLA 2.87

INCASSI DA RATEAZIONE CONSEGUITI DA AGENZIA ENTRATE-RISCOSSIONE

	2016	2017	2018	2019	2020
Incassi Totali Da Ruoli	8.752	12.701	10.009	9.863	6.113
Variazione Vs Anno Precedente	6,17%	45,12%	-21,20%	-1,46%	-38,02%
Incassi Da Rateazione	4.697	3.275	2.812	2.535	2.331
variazione vs anno precedente	14,81%	-30,27%	-14,14%	-9,85%	-8,05%
incidenza su incassi totali	53,67%	25,79%	28,09%	25,70%	38,12%
Incidenza su incassi "ordinari"	53,67%	52,93%	46,07%	40,12%	51,61%

Fonte: Agenzia entrate-Riscossione

Le somme rateizzate da Agenzia entrate-Riscossione per il 71,1 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 2012 al 2020. Insieme all'evidente rilievo che caratterizza la fascia oltre 100.000 euro, che costituisce, nel 2020, il 41,0 per cento del complessivo importo rateizzato, va rilevato il significativo addensamento nella fascia da 20.000 a 100.000 euro, che comprende poco più del 30 per cento del totale rateizzato.

Sul piano generale va rilevato come la progressiva espansione del fenomeno delle rateazioni concesse dall'Ente preposto alla riscossione è prevalentemente collegata al fenomeno degli omessi versamenti di imposte dichiarate. Al riguardo, si confermano le perplessità sull'attuale assetto del sistema normativo della riscossione dei tributi erariali, che ha finito per attribuire già alla disciolta Equitalia e attualmente all'Agenzia delle entrate-Riscossione un improprio ruolo di ente di concessione di credito, su una massa di debitori caratterizzati da un

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

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 2.88

IMPORTI TOTALI RATEIZZATI DA AGENZIA ENTRARE RISCOSSIONE SUDDIVISI PER CLASSI

Importi rateizzati al 31/12	fino a 5.000	da 5.001 a 20.000	da 20.001 a 60.000	da 60.000 a 100.000	da 100.001 a 1.000.000	da 1.000.001 a 50.000.000
2012	6,40%	12,80%	13,49%	8,10%	32,70%	24,10%
2013	7,10%	15,10%	17,63%	7,83%	31,00%	19,80%
2014	8,10%	15,50%	18,72%	6,84%	31,60%	18,20%
2015	7,30%	15,80%	20,31%	7,20%	32,70%	16,30%
2016	7,10%	15,40%	20,04%	8,17%	32,80%	16,40%
2017	10,50%	18,70%	18,52%	6,56%	30,40%	15,10%
2018	10,63%	19,06%	20,85%	6,43%	28,69%	14,16%
2019	11,48%	21,93%	23,83%	6,14%	24,84%	11,08%
2020	9,35%	19,53%	22,74%	7,36%	28,47%	12,54%

Fonte: Agenzia entrate-Riscossione

La remunerazione dei servizi di riscossione

La tavola seguente riflette la remunerazione, nei suoi diversi componenti, dei servizi resi dall'Agenzia entrate-Riscossione 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'Agenzia entrate-Riscossione tramite compensazione con le somme riscosse dai contribuenti.

Nel 2020 gli importi imputati a bilancio a titolo di remunerazioni maturate, pari a 395,5 milioni, segnano un calo rispetto al 2019 del -38,8 per cento. La riduzione deriva essenzialmente dal drastico abbattimento dei volumi di produzione realizzati nel 2020 che ha determinato una riduzione del 42,1 per cento della quota a carico dei contribuenti morosi.

TAVOLA 2.89

REMUNERAZIONI ADER

	2015	2016	2017	2018	2019 *	2020
	<i>(in euro)</i>					
Totale quota a carico del debitore	479.935.374	508.604.259	779.674.854	563.074.186	518.718.256	300.261.458
<i>Entrate</i>	255.812.214	278.205.888	442.425.901	300.612.665	270.336.419	156.791.475
<i>Dogane</i>	4.136.555	4.648.974	5.040.645	4.444.924	2.885.965	1.211.824
<i>Inps</i>	131.775.322	138.654.731	208.667.054	163.195.633	154.633.708	91.413.895
<i>Inail</i>	6.372.915	6.852.474	8.370.112	6.756.709	6.789.350	3.659.385
<i>Altri enti non statali</i>	17.331.723	15.005.244	18.781.930	16.437.627	16.847.723	20.207.094
<i>Comuni</i>	33.741.092	33.959.785	52.646.227	34.436.946	30.744.721	16.947.708
<i>Altri enti</i>	30.765.553	31.277.163	43.742.985	37.189.682	36.480.371	10.030.076
Totale quota trattenuta da ADER in sede di riversamento	104.246.397	83.396.951	116.664.867	87.151.904	81.368.633	53.961.157
<i>Entrate</i>	51.354.025	42.607.231	58.768.256	41.385.552	32.937.297	25.958.317
<i>Dogane</i>	1.146.201	595.676	518.421	425.773	1.002.563	256.603
<i>Inps</i>	31.283.369	25.850.254	38.452.531	32.179.295	35.429.010	20.444.113
<i>Inail</i>	1.124.122	1.004.570	1.138.807	1.026.258	817.841	436.194
<i>Altri enti non statali</i>	5.272.302	2.164.804	3.108.282	3.006.119	2.367.880	2.631.179
<i>Comuni</i>	6.495.138	4.882.210	9.186.039	4.300.013	4.438.490	2.453.506
<i>Altri enti</i>	7.571.240	6.292.207	5.492.532	4.828.893	4.375.551	1.781.245
Totale rettifiche nette aggi da definizione agevolata (risconti)	-	-	-114.859.609	-28.421.193	46.447.879	41.269.179
Totale aggi netti a bilancio	584.181.771	592.001.210	781.480.112	621.804.897	646.534.768	395.491.794

* dati gestionali in attesa di approvazione bilancio d'esercizio
Fonte: Agenzia delle entrate-Riscossione

LE ENTRATE DELLO STATO

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 2020 sono riportati nella tavola 2.96, che mostra il tasso annuale di riscossione rispetto al carico affidato, al netto di sgravi e sospensioni, distintamente per anno di consegna.

TAVOLA 2.96

CARICO AFFIDATO E CARICO RISCOSSO

Anno affidamento del carico	Carico netto (affidato al netto di sgravi e sospensioni)	Riscossione totale per anni										% Riscosso su carico netto per anni									
		2000-2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Totale 2013-2020	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Totale 2010-2020	
2000	32.340,1	8.273,3	127,4	116,6	90,9	103,3	132,0	97,6	63,9	37,0	770,6	0,39%	0,36%	0,28%	0,32%	0,41%	0,30%	0,20%	0,11%	0,00%	
2001	18.927,6	4.548,1	70,4	113,4	50,5	43,4	104,9	46,7	31,2	16,4	476,9	0,37%	0,06%	0,06%	0,23%	0,35%	0,25%	0,16%	0,09%	0,00%	
2002	17.720,0	3.656,6	67,2	70,4	47,4	38,5	83,3	36,0	26,3	16,6	385,7	0,38%	0,39%	0,27%	0,22%	0,47%	0,20%	0,15%	0,09%	0,00%	
2003	19.187,0	4.297,6	117,4	85,1	67,4	59,4	87,7	53,6	36,4	24,7	531,8	0,61%	0,44%	0,35%	0,31%	0,46%	0,28%	0,19%	0,13%	0,00%	
2004	24.500,4	4.539,4	117,2	106,7	80,2	78,8	107,2	75,1	37,2	27,2	629,6	0,48%	0,43%	0,33%	0,32%	0,44%	0,31%	0,15%	0,11%	0,00%	
2005	34.927,9	5.136,8	142,2	131,7	96,1	87,8	123,6	75,6	38,2	32,5	727,7	0,41%	0,38%	0,27%	0,25%	0,35%	0,23%	0,11%	0,09%	0,00%	
2006	47.513,7	8.360,8	315,3	260,8	204,6	193,5	260,0	153,4	95,3	73,5	1.562,4	0,66%	0,55%	0,43%	0,41%	0,56%	0,32%	0,20%	0,15%	0,00%	
2007	45.790,5	6.577,9	290,2	231,3	180,9	195,0	253,8	132,2	69,7	51,8	1.404,8	0,63%	0,50%	0,39%	0,43%	0,55%	0,29%	0,15%	0,11%	0,00%	
2008	44.349,2	6.689,9	423,9	356,0	240,2	219,5	314,9	191,6	91,8	57,6	1.865,5	0,96%	0,74%	0,58%	0,50%	0,71%	0,43%	0,21%	0,13%	0,00%	
2009	54.517,6	6.113,0	508,5	436,2	323,8	263,5	356,9	202,8	123,9	73,0	2.288,6	0,94%	0,80%	0,60%	0,49%	0,66%	0,37%	0,23%	0,13%	0,00%	
2010	61.540,9	5.826,5	800,2	640,9	491,0	428,9	530,7	289,6	157,9	100,0	3.433,1	1,29%	1,04%	0,79%	0,69%	0,86%	0,47%	0,26%	0,16%	0,00%	
2011	68.342,5	3.799,1	1.052,1	786,3	638,1	544,0	661,6	396,3	278,2	161,7	4.518,4	1,53%	1,14%	0,93%	0,79%	0,96%	0,58%	0,41%	0,24%	0,00%	
2012	71.350,1	1.491,2	1.914,5	1.071,6	829,4	691,7	868,0	475,1	342,4	182,5	6.375,1	2,68%	2,01%	1,67%	1,33%	1,68%	0,97%	0,66%	0,48%	0,26%	
2013	69.467,2	-	1.187,1	1.818,1	1.163,8	927,3	1.168,1	675,4	486,4	262,1	7.688,3	1,71%	2,01%	1,67%	1,33%	1,68%	0,97%	0,70%	0,38%	0,00%	
2014	72.718,2	-	1.216,1	2.215,1	1.500,2	1.751,0	1.025,2	797,6	424,4	8.929,6	1,71%	1,60%	3,03%	2,05%	2,39%	1,40%	1,00%	0,58%	0,00%		
2015	70.584,8	-	-	-	1.524,5	2.160,0	2.949,0	1.178,7	883,5	453,1	8.248,7	2,13%	2,13%	3,02%	2,87%	1,65%	1,25%	0,64%	0,00%		
2016	63.236,6	-	-	-	-	1.217,7	2.685,8	1.468,2	1.003,8	495,5	6.871,0	1,91%	1,91%	3,02%	2,87%	1,65%	1,25%	0,78%	0,00%		
2017	63.960,2	-	-	-	-	1.156,4	-	2.272,3	1.571,4	715,0	5.715,1	1,76%	1,76%	3,02%	2,87%	1,65%	1,25%	0,78%	0,00%		
2018	69.925,6	-	-	-	-	-	-	2.272,3	1.571,4	715,0	5.715,1	1,76%	1,76%	3,02%	2,87%	1,65%	1,25%	0,78%	0,00%		
2019	68.888,9	-	-	-	-	1.163,3	-	2.272,3	1.571,4	715,0	5.715,1	1,63%	1,63%	3,02%	2,87%	1,65%	1,25%	0,78%	0,00%		
2020	49.023,8	-	-	-	-	-	-	1.163,3	1.406,1	1.576,9	2.983,0	1,63%	1,63%	3,02%	2,87%	1,65%	1,25%	0,78%	0,00%		
Totale	1.068.862,8	69.310,2	7.133,6	7.411,2	8.243,9	8.752,5	12.700,8	10.008,7	9.862,9	6.113,3	70.226,8	0,67%	0,69%	0,77%	0,82%	1,19%	0,94%	0,57%	0,00%		

Fonte: Agenzia entrate riscossione

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

Il volume complessivo delle riscossioni a mezzo ruoli fra il 2000 e il 2019 è stato di 139,5 miliardi, a fronte di un carico netto di 1.068,8 miliardi, con un indice di riscossione del 13,1 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. A distanza di un decennio dall'affidamento l'indice di riscossione sul carico netto supera di poco il 12 per cento.

Il grafico 2.8 mette in evidenza i limiti dell'attuale sistema di riscossione non spontanea dei crediti pubblici. Va, peraltro, rilevato che l'ampia facoltà riconosciuta ai contribuenti di assolvere ratealmente i debiti iscritti a ruolo non ha contribuito ad incrementare il tasso di riscossione.

La tavola che segue mostra il rapporto che intercorre tra gli importi riscossi e quelli risultanti dai ruoli affidati (indice di riscossione). È evidente come le sensibili differenze esistenti nei diversi indici, che oscillano dal 6,4 per cento dei ruoli degli altri enti statali al 69 per cento dei ruoli degli ordini professionali, siano in stretto rapporto con la diversa natura dei crediti sottostanti.

TAVOLA 2.91

INDICE DI RISCOSSIONI PER ENTE IMPOSITORE NEL QUINQUENNIO 2016-2020*

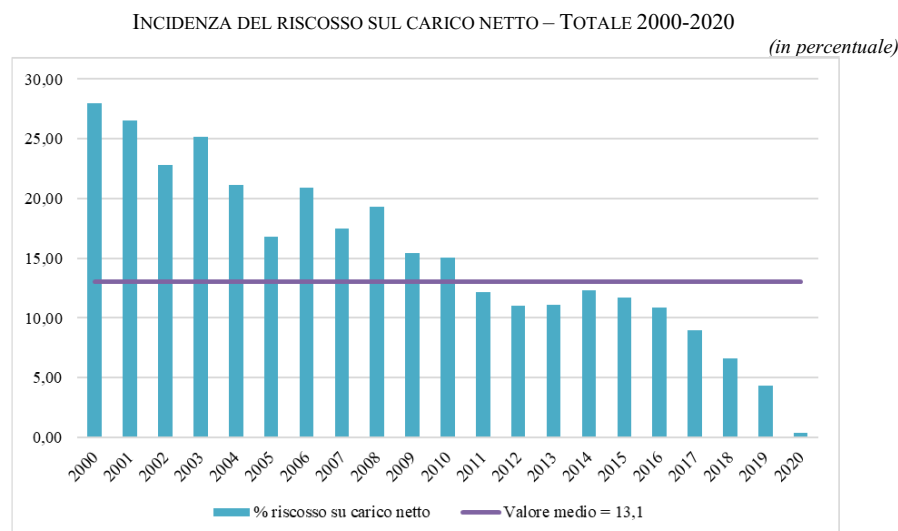
	<i>(in milioni)</i>			
	Carichi	Riscossioni	Δ	%
Totale	369.003	47.438	321.565	12,9
Ruoli erariali - Ag. entrate e Ag. dogane	270.973	25.038	245.935	9,2
Ruoli altri enti statali	23.515	1505,2	22.010	6,4
Ruoli previdenziali (INPS)	49.626	14.567,5	35.058	29,4
Ruoli previdenziali (INAIL)	3.578	554,6	3.023	15,5
Comuni e Regioni	15.801	4381,1	11.420	27,7
Casse di Previdenza	1.495	638,5	857	42,7
Ordini Professionali	46	32,0	14	69,8
Consorzi	409	247,5	162	60,5
Ruoli altri enti non statali	3.559	474,0	3.085	13,3

* 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 31/12/2020 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 2020.

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Agenzia entrate-Riscossione

LE ENTRATE DELLO STATO

GRAFICO 2.8



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 2020 si ricollega a definizioni agevolate, a piani di rateazione ovvero consegua a versamenti spontanei eseguiti entro 60 giorni dalla notifica della cartella.

Il 26 per cento circa degli incassi proviene da versamenti spontanei eseguiti dai contribuenti in applicazione dei diversi istituti di definizione agevolata, il 4,3 per cento da versamenti spontanei eseguiti dai contribuenti nei 60 giorni successivi alla notifica della cartella e il 41,5 per cento da versamenti rateizzati, ovvero da fonti di riscossione non stimolate, se non indirettamente, da azioni di riscossione coattiva. Di contro, il 28,1 per cento si riferisce a riscossioni realizzate nell'ambito della ordinaria attività istituzionale dell'Agenzia entrate-Riscossione.

TAVOLA 2.92

RISCOSSIONI 2020 PER AMBITI DI ATTIVITÀ

Riscosso complessivo		Riscossione a 60 gg. notifica cartella		Definizioni agevolate		Rateazioni		Attività ordinarie	
Importo	%	Importo	%	Importo	%	Importo	%	Importo	%
6.113,3	100,0	265,2	4,3	1.597,3	26,1	2.535,0	41,5	1.715,8	28,1

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 (265,2 milioni), a definizioni agevolate (1.597,3 milioni) ed a pagamenti rateizzati (2.535,0 milioni), le residue somme riscosse che possono essere ricondotte all'attività di riscossione coattiva, cioè alle tipiche competenze istituzionali dell'Agenzia entrate-Riscossione, ammontano a 1.715,8 milioni di euro, pari al 28,1 per cento del totale.

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

Risulta, peraltro, evidente come 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 direttamente rivolte alla riscossione coattiva si siano sensibilmente ridotte.

Nella tavola 2.99 la medesima 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 77,6 per cento, seguita dall'Agenzia delle entrate, pari al 71,5 per cento del totale riscosso dei propri ruoli.

I ruoli dell'Agenzia delle entrate sono definiti con modalità agevolata per il 27,8 per cento e rappresentano il 54,2 per cento del totale dei ruoli definiti con tali modalità. Seguono i ruoli dell'Inps che sono definiti con modalità agevolata per il 24,3 per cento e costituiscono il 30,6 per cento del totale dei ruoli definiti con modalità agevolata.

TAVOLA 2.93

INCIDENZA SUL TOTALE DELLE RISCOSSIONI DELLE ATTIVITÀ DIVERSE
DA QUELLA DI RISCOSSIONE COATTIVA

(in milioni)

Enti creditori	Riscosso complessivo		Riscossione a 60 gg. notifica cartella		Definizione agevolata		Rateazioni		Attività ordinarie	
	Importo	%	Importo	%	Importo	%	Importo	%	Importo	%
Ruoli erariali - Ag. Entrate	3.111,8	100,0	83,6	2,7	865,6	27,8	1.276,7	41,0	885,9	28,5
Ruoli erariali - Ag. Dogane	27,9	100,0	1,4	4,9	2,6	9,3	17,7	63,4	6,3	22,4
Ruoli altri enti statali		100,0							0,0	
Ruoli previdenziali (Inps)	2.015,9	100,0	113,5	5,6	489,1	24,3	874,7	43,4	538,6	26,7
Ruoli previdenziali (Inail)	66,4	100,0	1,0	1,5	24,5	36,9	18,9	28,5	22,0	33,1
Comuni										
Regioni										
Casse di Previdenza	84,5	100,0	2,7	3,2	25,1	29,7	37,7	44,6	19,0	22,4
Ordini Professionali	3,7	100,0	0,7	19,7	0,3	8,0	0,1	2,1	2,6	70,2
Consorzi	23,7	100,0	4,2	17,8	3,5	14,8	4,2	17,7	11,8	49,7
Ruoli altri enti non statali	779,4	100,0	58,0	7,4	186,6	23,9	305,0	39,1	229,8	29,5
Totale	6.113,3	100,0	265,2	4,3	1.597,3	26,1	2.535,0	41,5	1.715,8	28,1

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Agenzia entrate-Riscossione

Riprendendo le considerazioni già formulate in sede di Relazione sul Rendiconto 2019, si osserva come il peso del tutto preponderante delle riscossioni realizzate in ambiti diversi dalla tradizionale attività di riscossione coattiva si rifletta inevitabilmente sui piani operativi e quindi sugli obiettivi istituzionali perseguiti dall'Agente della riscossione, sempre più impegnato a gestire piani di rateizzazione, quasi come fosse un operatore finanziario, ovvero istanze di definizione agevolata, ormai ammesse in via pressoché permanente. Resta da comprendere come, in tale contesto operativo, possa essere adeguatamente realizzata – una volta superata l'emergenza epidemiologica - l'azione di riscossione coattiva che dovrebbe costituire la finalità istituzionale dell'Ente, in un disegno strategico nel quale l'adempimento degli obblighi tributari fa leva, in primo luogo e in via del tutto prevalente, sull'adempimento spontaneo e dovrebbe riservare all'azione coattiva la funzione di chiusura del sistema, in una prospettiva di contrasto dell'evasione e di tenuta complessiva del sistema.

2.4.5. Ripartizione delle riscossioni per classi di volume

Nella tavola 2.94 che segue sono riportati i carichi netti complessivamente affidati dal 2013, 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

LE ENTRATE DELLO STATO

2017, del 61,8 per cento nel 2018, del 61,4 nel 2019 e - ma il dato è poco significativo data la straordinarietà della situazione - addirittura, del 92,9 per cento nel 2020) rende opportuno approfondire le vicende gestionali dei relativi carichi, i cui esiti costituiscono un test utile per valutare i risultati conseguiti.

Dalla tavola emerge che nel periodo dal 2013 al 2019 i carichi complessivamente affidati di importo superiore a 100.000 euro costituiscono il 74,2 per cento del totale.

Quanto alle riscossioni realizzate nello stesso periodo riportate nella tavola 2.95, pari complessivamente a 45.250,7 milioni di euro, la quota di riscossioni nella fascia di ruoli superiori a 100 mila euro costituisce il 22,1 per cento.

La tavola 2.96 mostra come il tasso di riscossione nella fascia di ruoli superiori a 100.000 euro si attesta al 2,8 per cento del relativo carico netto affidato. Qualora si faccia riferimento agli anni meno recenti considerati, la percentuale sale al 3,6 per cento per il 2013 e al 4,0 per cento per il 2014.

A ciò si aggiunga che il numero dei soggetti interessati alla fascia di importo più elevato è relativamente esiguo e dovrebbe consentire ricognizioni mirate in ordine alle iniziative assunte e ai motivi specifici che ostano alla riscossione dei carichi. Ancora più ristretta risulta naturalmente la fascia di debitori con importi superiori al milione di euro, relativamente alla quale dovrebbe essere agevole indagare sulle cause del mancato soddisfacimento della pretesa erariale.

Allo stato non può che prendersi atto dell'assoluta inadeguatezza del tasso di riscossione conseguito sulle classi più elevate di volume dei ruoli e, in mancanza di indagini più approfondite sulle cause, si può solo ipotizzare che tra le cause dell'insuccesso possano vi siano diffuse forme d'insolvenza preordinata non contrastabili con gli attuali strumenti giuridici previsti dall'ordinamento.

TAVOLA 2.94

CARICHI AFFIDATI
(NETTO SGRAVI E SOSPENSIONI)

(in milioni)

Anno	Totale		Fino a 100.000		Oltre 100.000	
	Importo A	% B	Importo C	% (C/A) D	Importo E	% (E/A) F
2013	69.467,2	100	22.160,0	31,9	47.376,6	68,2
2014	72.718,2	100	25.524,1	35,1	47.121,4	64,8
2015	70.584,8	100	22.940,1	32,5	47.715,3	67,6
2016	63.236,6	100	22.132,8	35,0	41.103,8	65,0
2017	63.960,2	100	23.044,0	36,0	40.916,2	64,0
2018	69.925,6	100	26.744,1	38,2	43.181,5	61,8
2019	68.888,9	100	26.612,0	38,6	42.276,8	61,4
2020	49.023,8	100	23.333,0	47,6	45.555,8	92,9
Totale	478.781,6	100	192.490,2	40,2	355.247,6	74,2

Fonte: Agenzia entrate-Riscossione

TAVOLA 2.95

CARICHI RISCOSSI

(in milioni)

Anno	Totale		Fino a 100.000		Oltre 100.000	
	Importo A	% B	Importo C	% (C/A) D	Importo E	% (E/A) F
2013	7.688,3	100	5.993,3	78,0	1.695,0	22,0
2014	8.929,6	100	7.040,7	78,8	1.888,8	21,2
2015	8.248,7	100	6.396,6	77,5	1.852,2	22,5
2016	6.871,0	100	5.772,7	84,0	1.098,3	16,0
2017	5.715,1	100	4.697,1	82,2	1.018,0	17,8
2018	4.637,5	100	3.242,0	69,9	1.395,4	30,1
2019	2.983,0	100	2.006,2	67,3	976,8	32,7
2020	177,4	100	122,9	69,3	54,5	30,7
Totale	45.250,7	100	35.271,6	77,9	9.979,1	22,1

Fonte: Agenzia entrate-Riscossione

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

TAVOLA 2.96

RAPPORTO TRA CARICO AFFIDATO E RISCOSSO

(in milioni)

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	69.467,2	7.688,3	11,1	22.160,0	5.993,3	27,0	47.376,6	1.695,0	3,6
2014	72.718,2	8.929,6	12,3	25.524,1	7.040,7	27,6	47.121,4	1.888,8	4,0
2015	70.584,8	8.248,7	11,7	22.940,1	6.396,6	27,9	47.715,3	1.852,2	3,9
2016	63.236,6	6.871,0	10,9	22.132,8	5.772,7	26,1	41.103,8	1.098,3	2,7
2017	63.960,2	5.715,1	8,9	23.044,0	4.697,1	20,4	40.916,2	1.018,0	2,5
2018	69.925,6	4.637,5	6,6	26.744,1	3.242,0	12,1	43.181,5	1.395,4	3,2
2019	68.888,9	2.983,0	4,3	26.612,0	2.006,2	7,5	42.276,8	976,8	2,3
2020	49.023,8	177,4	0,4	23.333,0	122,9	0,5	45.555,8	54,5	0,1
Totale	527.805,4	45.250,7	8,6	192.490,2	35.271,6	18,3	355.247,6	9.979,1	2,8

Fonte: Agenzia entrate-Riscossione

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 modo particolarmente significativo l'effettivo di efficienza nell'espletamento della funzione istituzionale di Agenzia entrate-Riscossione.

Non si dispone di elementi conoscitivi in merito agli esiti delle diverse misure adottate al fine di poterne valutare anche i profili di efficacia.

TAVOLA 2.97

LE AZIONI DI RECUPERO DEL CREDITO

	2016	2017	2018	2019	2020
Avvisi di intimazione	2.398.288	5.846.806	5.191.790	5.749.605	977.447
Solleciti	2.577.298	1.225.552	1.814.749	1.770.063	445.247
Preavvisi di fermo amministrativo	847.849	66.676	349.828	929.997	29.242
Comunicazione preventiva di ipoteca	104.581	42.805	126.660	187.798	24.865
Trascrizioni di fermo amministrativo	179.634	360.515	99.090	270.310	176.960
Iscrizioni ipotecarie	44.347	26.691	28.077	37.725	5.654
Pignoramenti mobiliari	17.155	8.731	4.968	3.735	811
Pignoramenti mobiliari di beni mobili registrati	14.291	10.582	15.989	17.612	5.441
Pignoramenti presso terzi	411.704	170.888	255.814	369.871	68.033
Pignoramenti immobiliari	246	168	217	227	63
Procedure concorsuali	63.845	54.171	52.298	53.402	45.380
Interventi in procedure immobiliari promosse da terzi	48.723	40.519	38.969	32.158	28.613
Accessi e ispezioni documentali (art. 35 d.l. n. 223/2006)	5.234	1.826	2.385	1.909	306

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 sede di

LE ENTRATE DELLO STATO

pianificazione annuale, finalizzate oltre che all'incremento della riscossione, anche al presidio dei rischi correlati al decorso dei termini prescrizionali.

Diversamente, per i debitori con "morosità rilevanti", interessati da carichi di ammontare superiore a 250.000 euro, anche tali procedure di tipo "automatico" sono oggetto di specifica lavorazione.

Le azioni di recupero sono attivate ordinariamente 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 dagli atti aggiuntivi 2019 e 2020 alla convenzione tra il Ministro dell'economia e delle finanze e il Direttore dell'Agenzia delle entrate e Presidente di Agenzia entrate-Riscossione per la definizione dei servizi dovuti, è presente un indicatore denominato "Tempestività delle procedure di riscossione"⁷⁶.

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. Dal calcolo viene escluso il valore del carico sul quale non è stata svolta alcuna azione e che nel frattempo risulti sgravato o riscosso o che non risulti lavorabile perché sospeso o rateizzato: ciò al fine di neutralizzare l'indicatore dall'impatto dell'andamento della riscossione volontaria o di altri eventi conseguenti alla sola notifica della cartella, che potrebbe alterare la significatività dell'indicatore.

Già in sede di Relazione sul Rendiconto 2019 si è rilevato come l'indicatore abbia un relativo valore segnaletico facendo riferimento agli adempimenti e non ai risultati e assimilando impropriamente alle azioni di recupero anche i solleciti, gli avvisi di intimazione, i preavvisi di fermo e le comunicazioni preventive di ipoteca.

Per quanto concerne i dati relativi all'attività svolta nel 2020, va tenuta presente la sospensione dell'attività di notifica e di riscossione disposta su tutto il territorio nazionale a partire dall'8 marzo 2020. Inoltre, con specifico riferimento agli avvisi di intimazione, va tenuto presente che il processo di notifica è stato interrotto a seguito della sospensione dell'attività di riscossione. Pertanto, solo con la ripresa delle attività potrà essere perfezionata la notifica di tali atti.

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 ed è calcolato come il rapporto tra il valore del carico sul quale è stata attivata una azione di recupero ed il valore del carico complessivamente affidato e notificato. Dal calcolo viene escluso il valore del carico sul quale non è stata svolta alcuna azione e che nel frattempo risulti sgravato o riscosso o che non risulti lavorabile perché sospeso o rateizzato: ciò al fine di neutralizzare l'indicatore dall'impatto dell'andamento della riscossione volontaria o di altri eventi conseguenti alla sola notifica della cartella, che potrebbe alterare la significatività dell'indicatore.

In sede istruttoria Agenzia entrate-Riscossione ha sottolineato come, per quanto la sospensione dell'attività di recupero per circa 10 mesi dell'anno 2020 non consenta all'indicatore di evidenziare aspetti che possano risultare significativi determinando una rappresentazione limitata e fortemente impattata dalla predetta sospensione, con dati aggiornati al 31 dicembre 2020 l'indicatore evidenzia che il 43 per cento del carico delle cartelle, avvisi di accertamento esecutivi e avvisi di addebito (INPS) notificati nel 2019, è stato oggetto di una prima azione di recupero e, più precisamente, il 30 per cento del carico è stato oggetto di almeno una procedura esecutiva o cautelare, il 7 per cento è stato oggetto di un avviso di intimazione, il 5 per cento è stato oggetto di almeno un preavviso di fermo mentre l'1 per cento del carico è stato raggiunto solamente da un sollecito di pagamento.

⁷⁶ Atto aggiuntivo alla convenzione di cui all'art. 59 del d.lgs. n. 300 del 1999 per l'anno 2020 registrato alla Corte dei conti l'11 gennaio 2021.

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

2.4.7. Fattori ostativi alla riscuotibilità dei carichi

Più volte 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 sua competenza.

Nella tavola che segue è rappresentato il magazzino dei carichi pendenti, affidati all'Agenzia entrate-Riscossione nel periodo compreso dal 1° gennaio 2000 al 31 dicembre 2020, secondo una prospettiva, utilizzata anche in altre sedi istituzionali, che offre un quadro di sintesi della situazione. Si tratta di carichi affidati all'Agenzia entrate-Riscossione dagli enti creditori e tuttora pendenti, comprensivi quindi dei carichi per i quali sono state tentate azioni cautelari o esecutive senza riscossione.

TAVOLA 2.98

IL MAGAZZINO DEI CARICHI PENDENTI AL 31.12.2020

	<i>(in milioni)</i>
	dati al 31/12/2020
Carico ruolo affidato	1.424,0
Sgravi per indebiti e annullamenti per provvedimenti normativi	301,5
Riscosso	123,4
Carico Residuo contabile	999,1
Scarico sospeso	52,6
Soggetti falliti	152,2
Soggetti deceduti e ditte cessate	133,1
Anagrafe tributaria negativa (nullatenenti)	115,8
Azioni cautelari/esecutive tentate senza riscossione	445,0
Rate a scadere su dilazioni non revocate	15,7
Magazzino residuo lordo	84,6

Fonte: Agenzia entrate-Riscossione

L'analisi è orientata a fornire elementi conoscitivi sui complessivi risultati conseguiti e, conseguentemente, 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.

Particolare attenzione merita la voce "azioni cautelari/esecutive tentate senza riscossione" che comprende 445,0 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.

LE ENTRATE DELLO STATO

TAVOLA 2.99

GESTIONE CARICHI COMPLESSIVAMENTE AFFIDATI

(in miliardi)

	dati al 31/12/2017	dati al 31/12/2018	dati al 31/12/2019	dati al 31/12/2020
Carico ruolo affidato*	1.209,6	1.284,7	1.367,0	1.424,0
Sgravi per indebitto e annullamenti per provvedimenti normativi	238,1	265,6	293,8	301,5
Riscosso**	100,5	109,6	118,5	123,4
Carico Residuo contabile	870,9	909,5	954,7	999,1
Scarico sospeso	47,8	60,0	68,8	52,6
Soggetti falliti	152,7	150,2	153,1	152,2
Soggetti deceduti e ditte cessate	103,9	109,8	118,9	133,1
Anagrafe tributaria negativa (nullatenenti)	103,9	107,8	109,5	115,8
Azioni cautelari/esecutive tentate senza riscossione***	364,7	389,2	410,1	445,0
Rate a scadere su dilazioni non revocate	13,7	11,7	14,7	15,7
Magazzino residuo lordo****	84,2	80,8	79,6	84,6

* 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 (ad 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. Fonte: Agenzia entrate-Riscossione

Relativamente ai volumi numerici dei crediti che compongono il valore del magazzino residuo, Agenzia entrate-Riscossione rappresenta che si tratta di oltre 227 milioni di singoli crediti, contenuti in oltre 137 milioni di cartelle, avvisi di addebito e avvisi di accertamento esecutivo e intestati a oltre 18,5 milioni di contribuenti, di cui 3,1 milioni sono persone giuridiche (società, fondazioni, enti, associazioni, ecc.), mentre i restanti 15,4 milioni sono persone fisiche, di cui quasi 2,5 milioni svolgono un'attività economica (artigiani, liberi professionisti, ecc.).

Nella tavola 2.100 sono riportati i carichi pendenti per i quali è stata tentata almeno una azione cautelare o esecutiva, pari a 445,0 miliardi. Va precisato che nell'importo complessivo riportato nella tavola sono ricompresi anche 213,8 miliardi qualificati "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 (99,2 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 esecutivi. Sarebbe utile conoscere, ad esempio, l'incidenza del debito sopravvenuto su quello assoggettato in precedenza a misura cautelari o esecutive.

Come già rilevato in sede di Relazione sul Rendiconto 2019, dando per scontato che, nonostante l'infruttuosità di quelle finora attivate, non si sia inteso abbandonare altre azioni a

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

carico dei soggetti debitori della complessiva somma di 445,0 miliardi di euro, si rileva l'esigenza di approfondire l'adeguatezza delle iniziative finora assunte, tenendo presente che le misure cautelari ed esecutive non sono tra loro equivalenti sotto il profilo dell'efficacia:

- le misure cautelari 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 "riportato" 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 diretta 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 vantano 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 2.100

CARICHI PENDENTI AL 31/12/2020 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	2021**	
Carichi senza azione cautelare o esecutiva	99,2	13,6	14,4	13,9	14,3	16,4	20,6	20,9	0,4	213,8
<i>di cui: presenza di una istanza di insinuazione in procedura concorsuale per contribuenti persone fisiche ritornate "in bonis"</i>	48,3	2,9	2,9	2,0	1,5	0,9	0,5	0,1	0,0	59,1
Carichi oggetto di misure cautelari	14,1	1,5	1,2	1,0	0,8	0,9	0,1	0,0	0,0	19,6
<i>solo fermo amministrativo</i>	6,6	0,6	0,5	0,4	0,4	0,6	0,1	0,0	0,0	9,2
<i>almeno una iscrizione ipotecaria</i>	7,5	0,8	0,7	0,6	0,4	0,3	0,0	0,0	0,0	10,3
Carichi oggetto di almeno un atto di pignoramento	138,1	14,5	13,9	11,4	12,8	13,1	7,8	0,0	0,0	211,6
<i>solo pignoramento mobiliare</i>	15,6	1,1	1,4	0,9	0,6	0,5	0,2	0,0	0,0	20,3
<i>solo pignoramento presso terzi</i>	54,6	7,4	8,0	7,5	9,7	10,2	6,1	0,0	0,0	103,4
<i>almeno una procedura esecutiva immobiliare (intervento o pignoramento)</i>	7,0	1,0	1,0	0,7	0,6	0,6	1,0	0,0	0,0	12,0
<i>almeno un pignoramento presso terzi ed una misura cautelare</i>	10,9	1,1	0,8	0,5	0,5	0,4	0,1	0,0	0,0	14,2
<i>almeno un pignoramento presso terzi e un pignoramento mobiliare</i>	31,7	2,1	1,5	0,9	0,9	0,9	0,3	0,0	0,0	38,3
<i>altre combinazioni di azioni con almeno una procedura esecutiva</i>	18,3	1,8	1,3	0,9	0,6	0,5	0,2	0,0	0,0	23,5
Totale	251,4	29,6	29,4	26,3	28,0	30,4	28,5	21,0	0,4	445,0

Fonte: Agenzia entrate-Riscossione

Secondo quanto emerge dalla tavola 2.101, nei 213,8 miliardi di carichi senza azione cautelare o esecutiva "diretta" sono ricompresi 97,8 miliardi relativi a soggetti considerati

LE ENTRATE DELLO STATO

dall'Agenzia "grandi debitori" in quanto interessati da carichi di importo superiore a 500.000. In considerazione del numero limitato di soggetti, dovrebbe essere ancora più agevole risalire alle vicende che hanno interessato direttamente le posizioni cui si riferisce il carico.

TAVOLA 2.101

CARICHI PENDENTI AL 31/12/2020 PER I QUALI SONO STATE TENTATE AZIONI
CAUTELARI O ESECUTIVE SENZA RISCOSSIONE*
GRANDI DEBITORI IN GESTIONE A UFFICI "MOROSITÀ RILEVANTI" (DEBITO > 500.000 EURO)

	ANNO AFFIDAMENTO CARICO										Totale
	2013 e anni precedenti	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021**		
Carichi senza azione cautelare o esecutiva	32,5	6,2	7,4	7,5	8,0	9,6	13,0	13,3	0,2	97,8	
<i>di cui: presenza di una istanza di insinuazione in procedura concorsuale per contribuenti persone fisiche ritornate "in bonis"</i>	3,6	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0	4,3	
Carichi oggetto di misure cautelari	6,5	0,6	0,5	0,4	0,3	0,2	0,0	0,0	0,0	8,5	
<i>solo fermo amministrativo</i>	2,7	0,2	0,1	0,1	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0	3,2	
<i>almeno una iscrizione ipotecaria</i>	3,8	0,4	0,4	0,3	0,2	0,2	0,0	0,0	0,0	5,3	
Carichi oggetto di almeno un atto di pignoramento	117,4	12,1	11,8	10,1	11,5	11,1	6,8	0,0	0,0	180,8	
<i>solo pignoramento mobiliare</i>	12,9	1,0	1,2	0,8	0,5	0,4	0,2	0,0	0,0	17,1	
<i>solo pignoramento presso terzi</i>	47,0	6,1	6,7	6,6	8,7	8,6	5,2	0,0	0,0	88,9	
<i>almeno una procedura esecutiva immobiliare (intervento o pignoramento)</i>	4,1	0,6	0,7	0,5	0,4	0,5	0,9	0,0	0,0	7,7	
<i>almeno un pignoramento presso terzi ed una misura cautelare</i>	9,2	0,9	0,7	0,4	0,4	0,3	0,0	0,0	0,0	12,0	
<i>almeno un pignoramento presso terzi e un pignoramento mobiliare</i>	28,0	2,0	1,4	0,9	0,9	0,8	0,3	0,0	0,0	34,2	
<i>altre combinazioni di azioni con almeno una procedura esecutiva</i>	16,1	1,6	1,2	0,9	0,6	0,4	0,2	0,0	0,0	20,9	
Totale	156,4	18,9	19,8	18,0	19,8	20,9	19,8	13,3	0,2	287,1	

* 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 31.12.2020 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 2021 ma già trasmessi dagli enti creditori al 31/12/2020.

Fonte: Agenzia entrate-Riscossione

2.4.8. La gestione del contenzioso di Agenzia entrate-Riscossione

Considerazioni preliminari

È utile formulare alcune considerazioni di carattere preliminare, prima di esaminare i dati trasmessi da Agenzia entrate-Riscossione.

In primo luogo, va tenuto presente che gli esiti del contenzioso, nel misurare direttamente la legalità e l'efficacia dei singoli atti impugnati, producono effetti generali sull'azione dell'amministrazione e sui comportamenti dei contribuenti.

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

Il valore segnaletico del contenzioso e dell'indice di vittoria in giudizio implicherebbero una preventiva valutazione del grado di sostenibilità delle controversie, allo scopo di depurarlo da esiti, conseguenti ad errori o al permanere di posizioni contrastanti con la giurisprudenza consolidata, che l'amministrazione ha il dovere di rilevare tempestivamente e di superare già nella fase di produzione degli atti e, comunque, prima della sentenza.

Le gestioni poco attente del contenzioso producono spesso effetti diffusi sui comportamenti dei contribuenti, con massicci rinvii alla fase contenziosa che rischiano di indebolire l'efficacia dell'azione di controllo.

Gli atti della riscossione costituiscono il momento terminale del procedimento di controllo e, a differenza degli atti presupposti, si caratterizzano per semplicità di contenuto che non dovrebbe comportare impugnazioni massive e 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. In sostanza, la ripetitività delle questioni sollevate in giudizio e la prevedibilità degli esiti giudiziari nelle controversie relative agli atti di riscossione dovrebbe comportare un indice di vittoria sensibilmente più elevato.

La valutazione della proficuità della gestione del contenzioso da riscossione implica la separazione delle questioni ad essa attinenti da quelle 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 in giudizio 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 giudiziari e, quindi, dalla attivazione degli opportuni strumenti deflativi del contenzioso, dovrebbe comportare un migliore esito delle controversie.

La strumentale tendenza dei debitori 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, rende indispensabile un attento e tempestivo coordinamento con l'ente impositore.

In prospettiva le difficoltà di gestione del contenzioso da riscossione dovrebbero in parte attenuarsi a seguito della razionalizzazione del procedimento di notificazione degli atti 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 (sia esso atto di controllo o cartella di pagamento) viene spesso eccepita pretestuosamente dai contribuenti, facendo affidamento sulla scarsa capacità di coordinamento delle parti pubbliche.

Ricorsi presentati

Come riportato nella tavola che segue, secondo quanto comunicato dall'Agenzia entrate-Riscossione nel corso del 2020 sono stati presentati n. 21.380 ricorsi presso le Commissioni tributarie provinciali e n. 5.514 appelli presso le Commissioni tributarie regionali.

TAVOLA 2.102

RICORSI NOTIFICATI AI GIUDICI TRIBUTARI

Anno	CTP	%	CTR	%	Corte Cassazione	%
2019	47.950	-16,3	5.924	-12,4	670	-16,7
2020	21.380	-55,4	5.514	-6,9	762	13,7

Fonte: Agenzia entrate-Riscossione

LE ENTRATE DELLO STATO

Per quanto riguarda il contenzioso avanti il giudice ordinario, riguardante prevalentemente i ruoli conseguenti a provvedimenti di irrogazione delle sanzioni per violazioni del codice della strada, sono stati presentati i seguenti ricorsi:

TAVOLA 2.103

RICORSI NOTIFICATI AI GIUDICI ORDINARI

Anno	G. di PACE	%	Tribunale	%	Corte d'Appello	%	Corte Cassazione
2018	213.789		12.373		702		309
2019	146.295	-31,6	14.342	15,9	985	40,3	442
2020	87.703	-40,1	9.109	-36,5	915	-7,1	493

Fonte: Agenzia entrate-Riscossione

Rispetto al 2019, i ricorsi presentati in primo grado alle Commissioni provinciali diminuiscono del 55,4 per cento e quelli avanti alle Commissioni regionali del 12,4 per cento.

Le nuove controversie avanti i Giudici di pace, rispetto al 2018 diminuiscono del 40,1 per cento.

In aumento dell'11,5 per cento, viceversa, le nuove controversie innanzi alla Corte di cassazione.

Nelle tavole da 2.110 a 2.113 sono evidenziati i ricorsi notificati solo all'Agenzia entrate-Riscossione ovvero notificati anche all'ente creditore, in conformità all'indirizzo della Cassazione che ha riconosciuto a entrambi la legittimazione passiva, stante il comune interesse a difendere gli interessi erariali (Cass., SS.UU., n. 16412/2007).

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

TAVOLA 2.104

RICORSI AVANTI IL GIUDICE TRIBUTARIO NOTIFICATI SOLO ALL'ADER

Anno di esercizio	CTP			CTR			CORTE DI CASSAZIONE - TRIB.			n. gravami pendenti	omesse	n. gravami pendenti
	n. notificazioni	n. gravami notificati	n. gravami pendenti	Nr. Costituzioni in giudizio mediante avvisi di funz.trib. dell'AdE	personale interno	Avvocatura dello Stato	Nr. Costituzioni in giudizio mediante avvisi di funz.trib. dell'AdE	personale interno	Avvocatura dello Stato			
2016	24.487	16.915	12	3.076	2.867	144	3.076	2.867	147	1	121	226
2017	20.134	10.291	3	4.770	4.466	306	4.770	4.466	306	72	66	253
2018	24.895	7.403	2	12.651	12.744	77	12.651	12.744	449	33	171	338
2019	18.469	1.704	1	11.375	11.375	44	11.375	11.375	313	1	186	312
2020	9.928	994	10	6.909	6.909	24	6.909	6.909	367	1	260	366

Fonte: Agenzia entrate e circoscrizioni

TAVOLA 2.105

RICORSI AVANTI IL GIUDICE ORDINARIO NOTIFICATI SOLO ALL'ADER

Anno di esercizio	GIUDICE DI PACE			TRIBUNALE			CORTE DI APPELLO			CORTE DI CASSAZIONE			n. gravami pendenti	omesse	n. gravami pendenti		
	n. notificazioni	n. gravami notificati	n. gravami pendenti	Nr. Costituzioni in giudizio mediante avvisi di funz.trib. dell'AdE	personale interno	Avvocatura dello Stato	Nr. Costituzioni in giudizio mediante avvisi di funz.trib. dell'AdE	personale interno	Avvocatura dello Stato	Nr. Costituzioni in giudizio mediante avvisi di funz.trib. dell'AdE	personale interno	Avvocatura dello Stato					
2016	7.308	5.446	957	6.345	5.443	60	6.345	5.443	207	201	61	83	156	61	95	110	
2017	14.064	5.176	1.246	6.234	4.623	65	6.234	4.623	308	205	1	91	164	138	45	23	60
2018	16.588	3.344	1.682	11.334	10.091	107	11.334	10.091	313	213	2	8	214	120	26	41	53
2019	10.322	5.720	899	4.736	4.641	77	4.736	4.641	397	315	1	14	167	364	137	42	95
2020	8.605	5.774	286	2.578	2.578	24	2.578	2.578	339	166	1	11	165	314	173	51	122

Fonte: Agenzia entrate e circoscrizioni

TAVOLA 2.106

RICORSI AVANTI IL GIUDICE TRIBUTARIO NOTIFICATI SIA ALL'ADER SIA ALL'ENTE CREDITORE

Anno di esercizio	CTP			CTR			CORTE DI CASSAZIONE - TRIB.			n. gravami pendenti	omesse	n. gravami pendenti	
	n. notificazioni	n. gravami notificati	n. gravami pendenti	Nr. Costituzioni in giudizio mediante avvisi di funz.trib. dell'AdE	personale interno	Avvocatura dello Stato	Nr. Costituzioni in giudizio mediante avvisi di funz.trib. dell'AdE	personale interno	Avvocatura dello Stato				
2016	39.017	15.210	12.239	3.725	2.439	429	3.725	2.439	401	203	1	197	337
2017	33.651	10.996	7.879	4.481	2.577	184	4.481	2.577	382	83	2	76	221
2018	32.372	6.936	8.514	3.321	1.233	1.024	3.321	1.233	455	39	19	181	216
2019	29.491	963	8.642	2.959	681	654	2.959	681	357	27	1	150	180
2020	11.432	438	3.843	2.729	823	823	2.729	823	395	51	1	187	157

Fonte: Agenzia entrate e circoscrizioni

TAVOLA 2.107

RICORSI AVANTI IL GIUDICE ORDINARIO NOTIFICATI SIA ALL'ADER SIA ALL'ENTE CREDITORE

Anno di esercizio	GIUDICE DI PACE			TRIBUNALE			CORTE DI APPELLO			CORTE DI CASSAZIONE			n. gravami pendenti	omesse	n. gravami pendenti	
	n. notificazioni	n. gravami notificati	n. gravami pendenti	Nr. Costituzioni in giudizio mediante avvisi di funz.trib. dell'AdE	personale interno	Avvocatura dello Stato	Nr. Costituzioni in giudizio mediante avvisi di funz.trib. dell'AdE	personale interno	Avvocatura dello Stato	Nr. Costituzioni in giudizio mediante avvisi di funz.trib. dell'AdE	personale interno	Avvocatura dello Stato				
2016	98.196	76.698	7.950	25.785	4.918	3.444	25.785	4.918	242	159	1	83	132	78	158	192
2017	149.487	98.333	8.552	42.596	72.068	76	42.596	72.068	275	174	1	74	174	36	19	144
2018	197.231	80.654	10.114	106.452	150.498	5.425	106.452	150.498	399	219	1	34	135	14	35	140
2019	135.903	109.324	3.518	22.852	120.348	9	22.852	120.348	588	253	3	22	310	85	65	240
2020	79.098	69.241	1.302	18.432	70.432	8	18.432	70.432	576	273	1	28	547	215	96	224

Fonte: Agenzia entrate e circoscrizioni

LE ENTRATE DELLO STATO

Le controversie pendenti

In base alle ricognizioni dell’Agenzia entrate-Riscossione, al 31 dicembre 2020 erano pendenti complessivamente 112.302 controversie, delle quali ben 77.583 davanti ai Giudici di pace. Le controversie tributarie erano complessivamente 26.588, delle quali 12.424 (46,7 per cento) instaurate con atti notificati solo all’Agenzia entrate-Riscossione e 14.163 (53,3 per cento) notificate anche all’ente creditore.

La maggior parte dei giudizi pende avanti le Commissioni tributarie provinciali, dove si concentrano n 20.476 controversie, con una riduzione del 53,68 per cento rispetto al 2019.

Quanto alle controversie avanti ai Giudici di pace, competenti – tra l’altro - in materia di atti della riscossione relative a sanzioni per violazioni del codice della strada irrogate dai comuni, nel 2020 si è registrata una riduzione del 39,88 per cento. Anche per questi giudizi la scelta di chiamare in causa l’ente locale resta del tutto prevalente.

TAVOLA 2.108

RICORSI PENDENTI AL 31 DICEMBRE 2020 AVANTI IL GIUDICE TRIBUTARIO

Anno notificazione ricorso	Ricorsi pendenti al 31 dicembre 2020 notificati solo all’ADER			Ricorsi pendenti al 31 dicembre 2020 notificati sia 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
2020	9.372	2.687	366	11.104	2.666	393

Fonte: Agenzia entrate-Riscossione

TAVOLA 2.109

RICORSI PENDENTI AL 31 DICEMBRE 2020 AVANTI IL GIUDICE ORDINARIO

Anno notificazione ricorso	Ricorsi pendenti al 31 dicembre 2020 notificati solo all’ADER			Ricorsi pendenti al 31 dicembre 2020 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	120.348	7.071	305
2020	7.151	3.073	173	70.432	4.566	319

* È la cassazione citata per le controversie incardinate all’origine presso il giudice di pace.

Fonte: Agenzia entrate-Riscossione

Le ricognizioni del MEF

Alcuni dei dati riportati nelle precedenti tavole non trovano corrispondenza nelle risultanze desumibili dal sistema informativo delle Commissioni tributarie gestito dal Ministero dell’economia e delle finanze (v. tavola 2.112 e la Relazione annuale sul contenzioso tributario anno 2019).

Di seguito si evidenziano le più significative discordanze.

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

TAVOLA 2.110

CONFRONTO DATI ADER E MEF

	ADER	MEF
Ricorsi pendenti al 31.12.2020 in CTP	20.476	31.187
Ricorsi pendenti al 31.12.2020 in CTR	5.353	13.196
Ricorsi presentati nel 2020 in CTP	21.380	18.319
Ricorsi presentati nel 2020 in CTR	5.514	5.101
Ricorsi presentati nel 2019 in CTP	47.950	26.376
Ricorsi presentati nel 2019 in CTR	5.924	6.188
Sentenze emesse nel 2019 dalla Cassazione	436	dato non fornito
Sentenze emesse nel 2020 dalla Cassazione	293	dato non fornito

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'Agenzia entrate-Riscossione 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 2020. I dati riportati nella tavola che segue si riferiscono a ricorsi pendenti nei vari gradi di giudizio al 31.12.2020, presentati negli anni dal 2016 al 2020.

TAVOLA 2.111

COSTITUZIONI IN GIUDIZIO NELLE CONTROVERSIE INSTAURATE DAL 2016 AL 2020

	Nr. gravami notificati	Senza costituzione	%
Ricorsi avanti la CTP	243.886	60.016,0	24,6
Ricorsi avanti la CTR	32.236,0	8.383,0	26,0
Ricorsi per cassazione	3.571,0	1.614,0	45,2
Ricorsi avanti al giudice di pace	716.832,0	220.233,0	30,7
Totale	996.525,0	290.246,0	29,1

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Agenzia entrate-Riscossione

L'omessa costituzione in giudizio, che ha interessato il 29,1 per cento circa delle controversie, sembra rilevare come fenomeno strutturale all'organizzazione delle difese in giudizio, in quanto si manifesta anche in contenziosi risalenti negli anni.

Come già rilevato in sede di relazione sul Rendiconto del 2019, 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 precisi protocolli d'intesa per coordinare le difese e per assicurare in ogni caso la costituzione in giudizio quale adempimento preliminare alla generale tutela degli interessi erariali.

La rilevanza dell'adempimento, quale presupposto necessario per difendere e sostenere in giudizio la legittimità degli atti di riscossione emessi, è stata tenuta presente anche nel Piano annuale per il 2020 di Agenzia entrate-Riscossione di cui all'atto aggiuntivo alla Convenzione stipulata con il Ministro dell'economia e delle finanze, ai sensi dell'art. 59 del d.lgs. n. 300/1999, individuando nel 70 per cento l'indicatore di costituzioni in giudizio in CTP e CTR sui ricorsi il cui termine di costituzione scade nell'esercizio.

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.

LE ENTRATE DELLO STATO

L'indice di positività nella gestione del contenzioso

Le decisioni emesse nel corso del 2020 dalle Commissioni tributarie provinciali, non gravate di appello, sono state nel 60 per cento dei casi totalmente favorevoli all'Agenzia entrate-Riscossione, con un aumento di sei punti percentuali rispetto al 2019.

Migliore rispetto agli esiti del primo grado, e superiore di sei punti rispetto al 2019, è l'indice registrato sulle decisioni definitive emesse dalle Commissioni tributarie regionali, che si attesta al 64 per cento.

Anche in Cassazione l'Agenzia entrate-Riscossione prevale più del contribuente, aggiudicandosi il 63 per cento delle sentenze emesse nel 2020. Deludente, al contrario, è l'indice riportato dall'Agenzia entrate-Riscossione sulle decisioni definitive totalmente favorevoli emesse dai Giudici di pace, che è pari al 19 per cento, 6 punti percentuali in più rispetto all'anno precedente ma sostanzialmente in linea con i risultati del 2017 e 2018.

L'indice di vittoria per valore riportato sulle sentenze definitive emesse dalle Commissioni tributarie provinciali nel 2020 è stato dell'80 per cento circa; scende al 79 per cento in secondo grado e raggiunge l'88 per cento in Cassazione. Sulle sentenze dei Giudici di pace è deludente anche l'indice di vittoria per valore, posizionandosi al 25 per cento.

Sebbene comparativamente migliori rispetto agli esiti dei giudizi in cui sono parte le altre Agenzie fiscali, gli indici di vittoria conseguiti da Agenzia entrate-Riscossione vanno valutati tenendo conto della ripetitività e del diverso grado di complessità delle questioni che di norma caratterizzano il contenzioso sugli atti della riscossione. Come già ricordato, 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'Agenzia entrate-Riscossione 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 dovrebbe rilevare, in negativo, il numero delle decisioni che hanno dichiarato l'irregolarità della notificazione.

TAVOLA 2.112

CONTROVERSIE INTERESSATE DA DECISIONI DEFINITIVE PER NUMERO E VALORE

	2017		2018		2019		2020	
	Nr.	Valore	Nr.	Valore	Nr.	Valore	Nr.	Valore
CTP	32.419	2.813	24.648	2.747	29.988	2.630	21.018	1.975
CTR	5.816	958	5.627	1.139	6.039	1.235	5.028	1.051
CORTE CASSAZIONE TRIB.	372	117	361	206	436	393	293	221
GIUDICE DI PACE	61.820	87	68.478	160	98.457	126	90.849	134

*importi in valore espressi in milioni

Fonte: Agenzia entrate-Riscossione

TAVOLA 2.113

CONTROVERSIE INTERESSATE DA DECISIONI DEFINITIVE FAVOREVOLI DELL'ADER

	2017		2018		2019		2020	
	Nr.	Valore*	Nr.	Valore*	Nr.	Valore*	Nr.	Valore*
CTP	17.354	1.944	13.365	2.110	16.242	1.987	12.630	1.576
Indice di vittoria	54%	69%	54%	77%	54%	76%	60%	80%
CTR	4.033	504	3.523	735	3.516	823	3.240	832
Indice di vittoria	69%	53%	63%	64%	58%	67%	64%	79%
CORTE CASSAZIONE	211	70	249	153	300	213	186	194
Indice di vittoria	57%	60%	69%	74%	69%	54%	63%	88%
GIUDICE DI PACE	11.718	17	12.374	80	13.283	25	17.147	34
Indice di vittoria	19%	20%	18%	50%	13%	20%	19%	25%

Fonte: Agenzia entrate-Riscossione

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

TAVOLA 2.114

NUMERO DECISIONI DEPOSITATE DALLE CTP E CTR
NELLE CONTROVERSIE IN CUI ADER È PARTE IN GIUDIZIO

	2017			2018			2019			2020		
	I grado	II grado	Cassazione	I grado	II grado	Cassazione	I grado	II grado	Cassazione	I grado	II grado	Cassazione
Ricorsi pervenuti	30.970	7.779		35.146	7.299		26.376	6.188		18.319	5.101	
Ricorsi in carico al 31/12	44.141	13.311		41.060	13.880		32.345	13.118		31.187	13.196	
Sentenze pronunciate	tot.	37.905	5.797	38.227	6.730		35.091	6.950		19.477	5.023	
	vittorie	15.824	3.279	16.049	3.580		14.754	3.516		9.052	2.858	
di cui:	vittorie parziali	9.092	901	8.492	1.207		9.827	1.466		5.121	1.110	
	soccombente	12.989	1.617	13.686	1.943		10.510	1.968		5.304	1.055	
Sentenze sfavorevoli a cui si è fatta acquiescenza												

Fonte: Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento delle finanze.

TAVOLA 2.115

ESITI FINANZIARI DELLE DECISIONI DEPOSITATE DALLE CTP E CTR
NELLE CONTROVERSIE IN CUI ADER È PARTE IN GIUDIZIO
(in milioni)

	2017			2018			2019			2020		
	I grado	II grado	Cassazione	I grado	II grado	Cassazione	I grado	II grado	Cassazione	I grado	II grado	Cassazione
Esiti finanziari	tot.	4.350,9	582,7	3.397,9	926,5		3.078,4	983,8		1.618,9	1.342,1	
sentenze pronunciate	vittorie	2.114,5	310,3	1.519,1	546,6		1.331,1	537,2		1.023,2	447,4	
di cui:	vittorie parziali	1.735,3	119,5	1.330,5	132,8		1.283,5	221,3		367,6	150,6	
	soccombente	501,0	152,9	548,3	247,1		463,8	225,3		228,2	744,1	
Valore sentenze sfavorevoli a cui si è												

Fonte: Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento delle finanze.

Il reclamo-mediazione

I dati esposti nella tavola sottostante mostrano una relativa 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 5 anni di utilizzo dell'istituto, infatti, considerando i soli ricorsi ricevuti da Agenzia entrate-Riscossione con almeno una cartella emessa, mediamente sono stati definiti soltanto 6,8 ricorsi per ogni 100 notificati.

TAVOLA 2.116

RICORSI CTP NOTIFICATI ALL'ADER PER CONTROVERSIE NON SUPERIORI A EURO 50 MILA

	2016	2017	2018	2019	2020
Notificati all' ADER	54.815	46.051	48.211	39.812	17.456
Non depositati in CTP	3.294	5.116	3.593	4.303	1.670
Depositati in CTP	51.521	40.935	44.618	35.509	15.786
di cui:					
Almeno 1 cartella Ag. Entrate					
Notificati all' ADER	31.983	25.011	26.060	19.199	5.848
Non depositati in CTP	1.517	2.493	1.730	1.252	368
Depositati in CTP	30.466	22.518	24.331	17.947	5.480
Nessuna cartella Ag. Entrate					
Notificati all' ADER	22.832	21.040	22.151	20.613	11.608
Non depositati in CTP	1.777	2.623	1.863	3.051	1.302
Depositati in CTP	21.055	18.417	20.287	17.562	10.306

Fonte: Agenzia entrate-Riscossione

Le spese di lite

LE ENTRATE DELLO STATO

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 2019, predisposta dal MEF, si evidenzia che nel triennio 2017 - 2019, nel primo grado di giudizio, le decisioni con compensazione delle spese, in termini percentuali, scendono dal 59,88 per cento nel 2017 al 58,72 per cento nel 2019. Ne consegue, quindi, un aumento delle spese a carico del contribuente, che salgono dal 25,07 per cento nel 2017, al 26,83 per cento nel 2019 ed una diminuzione delle spese a carico dell'ufficio che scendono dal 15,05 per cento nel 2017 al 14,45 per cento nel 2019.

Tra i ricorsi definiti nel 2019 con esito completamente favorevole agli uffici, il 45,63 per cento si è concluso con la compensazione delle spese, mentre nel caso di esito favorevole al contribuente le compensazioni sono state il 54,79 per cento.

Tali dati appaiono incoerenti con quelli esposti alla tavola 2.117, dai quali emerge che nel periodo compreso tra il 2015 e il 2020 l'Agenzia entrate-Riscossione ha pagato spese di lite per complessivi 329,5 milioni di euro, mentre dai contribuenti ha riscosso, allo stesso titolo, l'esigua somma di 5,2 milioni di euro (1,6 per cento di quanto corrisposto).

È, dunque, evidente come tale stato di cose imponga una attenta e urgente valutazione in relazione alle iniziative effettivamente assunte per riscuotere le somme spettanti e agli obblighi che gravano sugli enti creditori, quando siano condannati in solido al pagamento delle spese di lite nelle controversie instaurate anche nei loro confronti.

TAVOLA 2.117

SPESE DI LITE

		2015	2016	2017	2018	2019	2020
Pagamenti effettuati in base a sentenze di condanna dell'ADER	Nr.	32.417	38.993	45.422	54.928	70.309	79.571
	Importo	28.386.692	34.145.064	54.020.058	60.346.289	75.646.888	76.986.193
Riscossioni realizzate in base a sentenze di condanna dei contribuenti	Nr.	1.054	1.231	1.695	1.634	2.620	607
	Importo	555.407	648.706	893.057	861.294	1.380.484	906.807

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'Agenzia entrate-Riscossione si è costituito in giudizio tramite avvocati di fiducia, scelti in esito ad una procedura concorsuale interna tra gli avvocati del libero foro.

Richiamando quanto già osservato in sede di relazione sul Rendiconto generale dello Stato 2019, si rileva la non conoscenza del livello di coinvolgimento dei professionisti esterni nella definizione delle strategie processuali. Ove si escluda la loro collaborazione con gli enti creditori nella predisposizione degli atti difensivi, sembrerebbe che il loro apporto 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.

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

TAVOLA 2.118

PAGAMENTO SPESE LEGALI A FAVORE DEGLI AVVOCATI DI FIDUCIA

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Importi erogati	23.575.736	27.806.372	28.583.465	31.200.969	29.439.326	30.145.517

Fonte: Agenzia 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 "discarico" delle partite non riscosse, dimostrando di aver svolto l'attività di recupero nel rispetto delle disposizioni di legge.

La mancata tempestiva individuazione di un più razionale ed efficace modo di pervenire alla cancellazione del credito di fronte a situazioni di effettiva inesigibilità ha determinato il reiterato differimento dei termini di presentazione delle comunicazioni di inesigibilità e la rimodulazione, in parallelo, quelli assegnati al controllo da parte degli enti impositori.

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, da d.l. n. 18 del 2020 e, in ultimo dall'art. 4, comma 1, lett. c) del d.l. 22 marzo 2021, n. 41 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, nell'anno 2020 e nell'anno 2021 sono presentate, rispettivamente, entro il 31 dicembre 2023, entro il 31 dicembre 2024, entro il 31 dicembre 2025 e entro il 31 dicembre 2026».

Ne consegue che i tempi di presentazione delle comunicazioni di inesigibilità sono quelli indicati nella tavola che segue.

TAVOLA 2.119

ATTUALI SCADENZE PER LA PRESENTAZIONE DELLE COMUNICAZIONI DI INESIGIBILITÀ

Data consegna ruoli	Termini di presentazione delle comunicazioni di inesigibilità
Anno 2021	31 dicembre 2026
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

LE ENTRATE DELLO STATO

Data consegna ruoli	Termini di presentazione delle comunicazioni di inesigibilità
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

È dunque evidente l'esigenza di pervenire ad un diverso modello relazione tra ente impositore e agente della riscossione che tenga conto della veste pubblica da quest'ultimo ormai da tempo assunta.

3. Analisi specifiche e principali criticità emerse

3.1. L'andamento dell'IVA in Italia e nei principali Paesi europei

Nel 2020 il gettito dell'IVA⁷⁷ ha fatto registrare un decremento del 9,7 per cento; in termini monetari il gettito si è assestato a 123,6 miliardi, 13,2 miliardi in meno rispetto all'anno precedente. Sul totale dell'imposta, 113,6 miliardi sono da imputare alla quota degli scambi interni, diminuita di 9,4 miliardi (-7,6 per cento), mentre la quota derivante dalle importazioni ha fatto registrare una riduzione di 3,8 miliardi (-27,7 per cento).

La riduzione dipende dal marcato peggioramento congiunturale conseguente all'emergenza sanitaria da Covid-19⁷⁸ e dagli effetti delle disposizioni dei numerosi provvedimenti normativi, fra i quali ricordiamo gli articoli 61 e 62 del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, che hanno rinviato i versamenti dell'IVA per i soggetti con ricavi o compensi non superiori a 2 milioni di euro, nonché, indipendentemente dal requisito dimensionale, per quelli appartenenti ai settori di attività più colpiti dall'emergenza o aventi sede nelle zone maggiormente colpite⁷⁹.

Dei 113,6 miliardi relativi alla domanda interna, 12,7 miliardi derivano dai versamenti delle PA a titolo di *split payment*⁸⁰ (art. 17-ter del d.P.R. n. 633 del 192, introdotto dall'art. 1, comma 629, della legge n. 190/2014), che fanno registrare un incremento di circa 200 milioni rispetto al 2019. La quota del tributo derivante da questo istituto è passata dai 7,3 miliardi del 2015 (primo anno di applicazione) ai 12,7 miliardi del 2020.

⁷⁷ I dati sono relativi alle entrate da accertamento (competenza giuridica).

⁷⁸ Il prodotto interno lordo ai prezzi correnti nel 2020 si è ridotto del 7,8 per cento rispetto all'anno precedente.

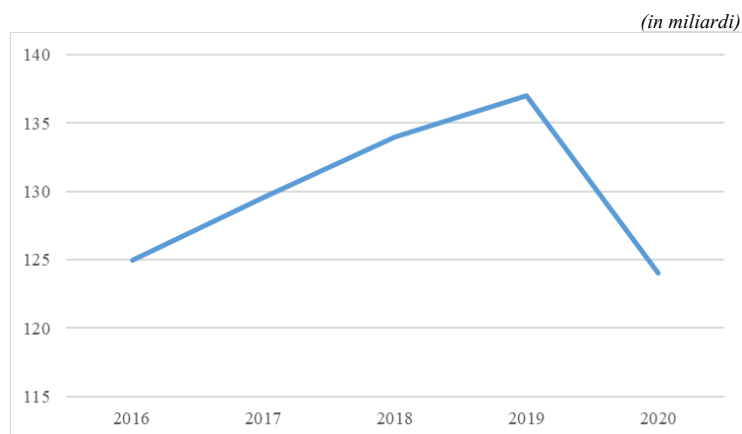
⁷⁹ I versamenti sospesi, secondo quanto disposto dal d.l. 14 agosto 2020, n.104, potevano essere effettuati, senza applicazione di sanzioni ed interessi, per un importo pari al 50 per cento in un'unica soluzione entro il 16 settembre o mediante rateizzazione fino a un massimo di quattro rate mensili di pari importo con il versamento della prima rata entro il 16 settembre 2020. Il versamento del restante 50 per cento delle somme dovute può essere effettuato, sempre senza sanzioni e interessi, rateizzandolo in 24 rate mensili di pari importo, con il versamento della prima rata entro il 16 gennaio 2021.

⁸⁰ 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 prorogata fino al 30 giugno 2023 dal Consiglio UE con decisione 2020/1105 del 24 luglio 2020.

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

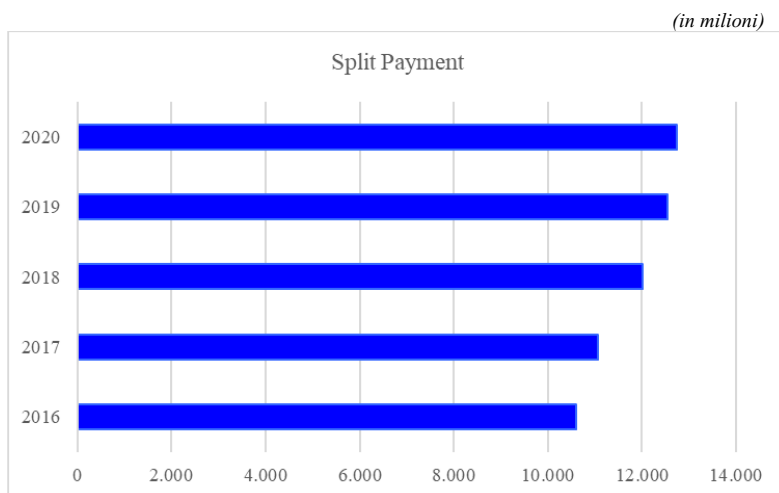
GRAFICO 3.1

GETTITO IVA DAL 2016 AL 2020



Fonte: MEF – Dipartimento delle finanze

GRAFICO 3.2

QUOTA DEL GETTITO IVA DERIVANTE DALLO *SPLIT PAYMENT* - ANNI 2016-2020

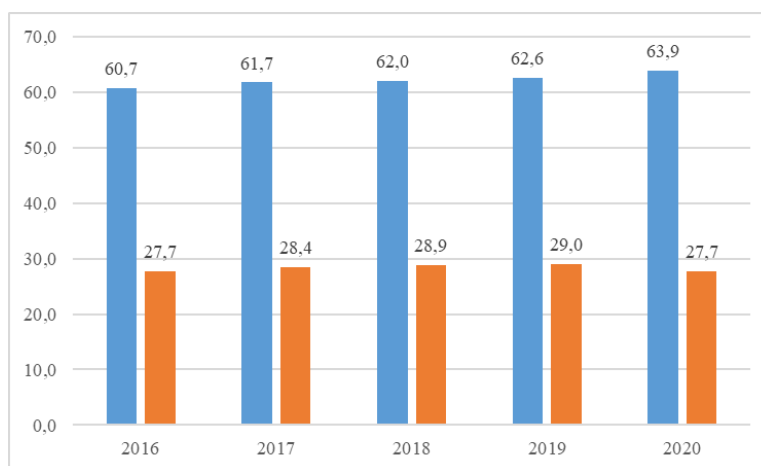
Fonte: MEF – Dipartimento delle finanze

In conseguenza della diminuzione delle imposte indirette dell'11,4 per cento (da 219,4 a 194,2 miliardi) e delle imposte totali del 5,3 per cento (da 472,0 miliardi a 446,8), la quota dell'IVA sul totale delle prime è aumentato al 63,9 per cento mentre è diminuito al 27,7 per cento rispetto alle seconde.

LE ENTRATE DELLO STATO

GRAFICO 3.3

QUOTA DEL GETTITO IVA RISPETTO ALLE IMPOSTE INDIRETTE E AL TOTALE DELLE IMPOSTE ANNI 2016 - 2020



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

È possibile effettuare una valutazione più puntuale dell’impatto della pandemia sui diversi settori osservando i dati derivanti dalle analisi statistiche sulle rilevazioni dei flussi mensili dei dati della fatturazione elettronica elaborati dal MEF - Dipartimento delle finanze.

TAVOLA 3.1

IVA DA FATTURAZIONE ELETTRONICA PER SETTORI ECONOMICI - ANNI 2019 E 2020

Variatione percentuale mensile dell'imponibile per settore economico

ATTIVITA'	gennaio	febbraio	marzo	aprile	maggio	giugno	luglio	agosto	settembre	ottobre	novembre	dicembre	Periodo
A - Agricoltura, silvicoltura e pesca	25,2%	8,3%	-1,4%	-6,5%	-6,6%	9,2%	-2,0%	5,2%	1,3%	0,3%	0,1%	-12,2%	0,6%
B - Estrazione di minerali da cave e miniere	1,2%	3,6%	-31,2%	-52,6%	-32,7%	-18,7%	-8,3%	-4,7%	-2,6%	-13,0%	-8,8%	-20,5%	-16,1%
C - Attività manifatturiere	-9,8%	-4,6%	-27,9%	-51,5%	-28,8%	-8,5%	-10,9%	-2,3%	-5,7%	-11,5%	-9,3%	-18,8%	-16,2%
D - Fornitura di en.elettrica, gas, vapore...	-3,8%	-18,0%	-20,2%	-18,1%	-31,9%	-28,7%	-26,3%	-23,3%	-18,2%	-22,2%	-20,0%	-19,1%	-20,6%
E - Fornitura di acqua-reti fognarie...	9,7%	0,1%	-15,2%	-22,5%	-19,9%	-6,8%	-9,7%	-6,6%	-7,0%	-5,0%	-5,4%	-23,2%	-10,0%
F - Costruzioni	30,1%	12,2%	-11,2%	-41,4%	-26,6%	-6,2%	-3,7%	11,2%	2,4%	1,5%	5,1%	6,5%	-2,4%
G - Commercio all'ingrosso e al dettaglio	11,1%	0,0%	-24,8%	-41,6%	-21,5%	-6,6%	-3,3%	-0,2%	1,1%	-4,1%	-10,4%	-16,5%	-10,3%
H - Trasporto e magazzino	18,4%	3,8%	-9,6%	-27,8%	-24,7%	-14,6%	-4,8%	-7,3%	-2,3%	-6,3%	0,2%	4,1%	-6,4%
I - Attività dei servizi di alloggio e di ristorazione	21,8%	4,6%	-56,1%	-70,7%	-70,8%	-51,4%	-51,8%	-23,1%	-33,7%	-37,7%	-38,0%	-49,0%	-40,6%
J - Servizi di informazione e comunicazione	14,5%	-8,0%	-7,1%	0,8%	-14,1%	-6,6%	-2,7%	-4,6%	23,4%	-1,0%	1,6%	0,1%	-0,3%
K - Attività finanziarie e assicurative	14,7%	-7,1%	-56,7%	-28,9%	-34,2%	-30,6%	-7,0%	-24,4%	-18,6%	-19,3%	-10,2%	-2,6%	-15,8%
L - Attività immobiliari	18,9%	-0,9%	-21,4%	-35,9%	-30,1%	-18,9%	-14,4%	-2,9%	2,5%	-18,3%	1,9%	-14,7%	-12,5%
M - Attività professionali, scientifiche e tecniche	26,8%	-1,6%	-7,6%	-22,4%	-22,6%	-4,7%	10,3%	2,7%	-10,2%	-0,6%	1,2%	3,4%	-2,2%
N - Noleggio, agenzie di viaggio, servizi...	11,3%	-3,1%	-25,9%	-39,9%	-36,8%	-27,8%	-24,6%	-20,0%	-26,8%	-19,5%	-15,3%	-11,7%	-20,7%
O - Amm.pubblica e difesa-ass.sociale obbligatoria	43,7%	12,9%	8,2%	-23,2%	-17,3%	-26,3%	-9,4%	-6,6%	32,8%	-11,7%	-23,9%	-2,1%	-4,5%
P - Istruzione	40,6%	12,8%	-24,1%	-52,0%	-34,9%	-29,0%	-7,3%	-4,3%	-3,7%	-3,9%	-9,1%	-5,4%	-11,5%
Q - Sanità e assistenza sociale	8,3%	3,3%	-3,8%	-15,7%	-23,2%	-8,2%	0,0%	-0,7%	3,5%	0,1%	-5,0%	-10,7%	-4,7%
R - Att.artistiche, sportive, di intratt.e divertimento	12,9%	-0,1%	-37,1%	-49,1%	-57,7%	-44,4%	-26,5%	-31,3%	-13,2%	-12,1%	-21,5%	-16,7%	-25,7%
S - Altre attività di servizi	19,3%	-1,6%	-18,0%	-28,1%	-28,0%	-18,1%	-17,5%	-7,0%	-8,7%	-8,9%	-6,8%	-2,0%	-11,0%
T - Attività di famiglie e convivenze...	-24,0%	-10,5%	-47,5%	-47,8%	-32,6%	-34,6%	-7,9%	-45,9%	-38,7%	-49,8%	-60,1%	164,4%	-29,5%
U - Organizzazioni ed organismi extraterritoriali	-48,8%	-24,1%	3,0%	-39,8%	-35,0%	4,3%	-2,7%	-32,7%	-2,0%	-9,4%	-8,9%	-19,0%	-19,5%
Z - Attività non classificabile	187,1%	121,5%	76,7%	32,2%	32,8%	68,2%	55,5%	71,9%	63,0%	50,2%	76,9%	58,4%	71,2%
TOTALE	7,0%	-1,3%	-20,0%	-37,1%	-25,0%	-10,2%	-7,8%	-3,8%	-3,5%	-7,9%	-7,3%	-11,7%	-11,1%

Fonte: MEF - Dipartimento delle finanze, "Analisi statistiche sulle rilevazioni dei flussi mensili dei dati della fatturazione elettronica", febbraio 2021

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

Nel periodo gennaio-dicembre 2020 l'imponibile IVA rilevato tramite la fatturazione elettronica è diminuito complessivamente dell'11,1 per cento rispetto allo stesso periodo del 2019. Il calo è stato più importante per le persone non fisiche (-11,5 per cento, tavola 3.1) che per le persone fisiche (-4,6 per cento).

La caduta è da attribuire essenzialmente alla sospensione di molte attività durante il periodo del *lockdown* (da marzo a maggio). Come si vede dalla tavola, l'imponibile ha toccato il minimo nel periodo di aprile (-37,1 per cento); da maggio in poi si è assistito a un progressivo recupero che si è interrotto a partire da ottobre.

Le perdite maggiori sono state subite dai settori delle Attività dei servizi di alloggio e di ristorazione (-40,6 per cento), delle Attività di famiglie e convivenze come datori di lavoro per personale domestico-produzione di beni (-29,5 per cento). Hanno invece mostrato una maggiore resilienza i servizi relativi all'Agricoltura, silvicoltura e pesca (+0,6 per cento) e i Servizi di informazione e comunicazione (-0,3 per cento).

La pandemia ha prodotto sull'imponibile (e quindi sul gettito dell'imposta) effetti in linea con le variazioni di abitudini di consumo e di investimento incentivati e/o imposti nel corso del 2020.

Un confronto dell'andamento del gettito IVA fra i principali paesi europei⁸¹ conferma una significativa disomogeneità tra gli stessi e un peggioramento meno marcato del nostro Paese. Rispetto al 2019 l'imposta è diminuita di poco meno del dieci per cento in Italia e in Germania, mentre fanno registrare una riduzione tra l'11 e il 12 per cento la Spagna e la Francia. Come già rilevato, in Italia le imposte tributarie totali sono scese del 5,3 per cento, valore più contenuto rispetto alla riduzione fatta registrare dagli altri grandi paesi europei (-9,0 per cento in Francia, -8,8 per cento in Spagna, -7,8 per cento nel Regno Unito e -7,3 per cento in Germania).

TAVOLA 3.2

GETTITO IVA NEI PRINCIPALI PAESI EUROPEI NEL 2019 E 2020 (in milioni)

	2019	2020	Delta
Italia	136.883	123.630	-9,7
Spagna	71.538	63.337	-11,5
Francia	128.977	113.770	-11,8
Germania	243.256	219.484	-9,8
Regno Unito	154.766	138.031	-10,8

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati MEF – Entrate tributarie internazionali – Valori del 2020 (preconsuntivo)

Le misure sull'IVA per il contrasto alla crisi pandemica.

Anche negli altri paesi, così come in Italia, sono stati messi in atto provvedimenti di natura fiscale per combattere la crisi determinata dalla pandemia Covid, incoraggiare i consumi e facilitare la ripresa. Per quanto riguarda le misure adottate dai principali paesi europei in tema di IVA si segnalano⁸²:

- in Germania, la riduzione dell'aliquota standard dal 19 per cento al 16 per cento e dell'aliquota intermedia dal 7 per cento al 5 per cento nel periodo 1° luglio-31 dicembre; la proroga fino al 31 dicembre 2022 della riduzione dell'aliquota (dal 19 per cento al 7 per cento) sui cibi (escluse le bevande) nei ristoranti; il differimento del pagamento fino al 31 dicembre 2020 per le aziende direttamente colpite dal Covid-19.

⁸¹ Obiettivo del confronto è essenzialmente di fornire informazioni sulla variazione delle entrate dell'IVA in un arco temporale omogeneo per ciascun paese considerato. Come illustrato nel Rendiconto Generale dello Stato 2019, nella struttura delle aliquote applicate dai vari paesi europei si riscontra una notevole variabilità.

⁸² Si fa qui riferimento al report "Covid 19, tax policy and other measures", OCSE 2020.

LE ENTRATE DELLO STATO

- in Francia, la riduzione dell'aliquota ha interessato solo parzialmente alcuni specifici settori (bar, ristoranti, alberghi e il Turismo), nei quali vigeva però già l'aliquota ridotta del 5,5 per cento o del 10 per cento;
- in Spagna, l'applicazione dell'aliquota super ridotta (4 per cento) per giornali, riviste e libri in formato digitale, abbassamento dal 4 per cento allo 0 per cento dell'aliquota su mascherine e altri dispositivi sanitari e chirurgici finalizzati a combattere gli effetti del Covid; l'aumento dal 10 per cento al 21 per cento dell'aliquota sulle bevande addizionate con zucchero (eccetto il latte per bambini); lo slittamento di sei mesi del versamento dell'imposta dovuta nei mesi marzo - aprile 2020, per le aziende con un fatturato minore di 600 mila euro;
- nel Regno Unito, la riduzione dell'aliquota dal 20 per cento al 5 per cento nei settori dell'alloggio e ospitalità, fino al 31 marzo 2021; il differimento dei pagamenti IVA dovuti tra marzo e giugno 2020; il prolungamento fino al 30 settembre 2021 della riduzione temporanea dell'aliquota su beni e servizi legati al settore del turismo e l'introduzione di un'aliquota intermedia pari al 12,5 per cento sugli stessi dal 30 settembre 2021 fino al 31 marzo 2022; il differimento al 31 marzo 2021 dei pagamenti dovuti da marzo a giugno 2020.

Un ulteriore confronto con gli altri grandi paesi europei riguarda, in una analisi di lungo periodo (dal 2010 al 2020), la quota dell'IVA sia sulle entrate totali che rispetto alle risorse interne. Nel primo caso il nostro Paese presenta una quota dell'IVA⁸³ (che ha oscillato da un minimo del 12,1 del 2013 ad un massimo del 13,4 nel biennio 2017-2018) inferiore, in media di circa 2,4 punti percentuali rispetto all'EU a 27 paesi⁸⁴ e di poco meno di due punti percentuali rispetto all'Area Euro. Nell'ultimo anno sono state soprattutto la Germania (-0,9) e la Spagna (-1,4) a manifestare la maggiore riduzione di questo rapporto. Nel 2020, nei confronti di tutti gli altri grandi paesi, il gettito IVA rispetto al totale delle imposte del nostro paese risulta inferiore di 7 decimi con la Francia, di circa 2,5 punti percentuali con la Spagna e di 1,7 punti con la Germania.

TAVOLA 3.3

QUOTA DEL GETTITO IVA SUL TOTALE DELLE ENTRATE PER I PRINCIPALI PAESI EUROPEI
ANNI 2010-2020

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
EU - 27 paesi (dal 2020)	15,4	15,3	15,0	14,9	15,0	15,1	15,3	15,4	15,5	15,6	15,0
Euro area - 19 paesi (dal 2015)	14,8	14,7	14,4	14,3	14,4	14,6	14,7	14,8	14,8	15,0	14,3
Germania	16,1	15,9	15,7	15,6	15,5	15,5	15,3	15,3	15,1	15,2	14,3
Spagna	14,1	14,0	14,1	15,2	15,8	16,6	16,9	17,0	16,8	16,6	15,2
Francia	13,6	13,4	13,1	12,8	13,0	13,0	13,0	13,2	13,3	13,6	13,3
Italia	13,2	13,1	12,4	12,1	12,4	12,7	12,9	13,4	13,4	13,2	12,6

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 interne⁸⁵) l'Italia presenta valori di poco superiori al 6 per cento e significativamente più bassi rispetto agli grandi paesi⁸⁶, ad eccezione della Spagna. La differenza con gli altri paesi, che comunque nell'ultimo anno (quello della pandemia) è leggermente diminuita, va da poco più di mezzo punto percentuale con la Francia a otto decimi con la Germania. Come messo in evidenza anche dal report sul *Gap IVA* redatto dalla

⁸³ Il dato a cui si fa riferimento riguarda l'IVA effettivamente incassata nel periodo (*VAT payable*).

⁸⁴ In seguito all'uscita definitiva della Gran Bretagna dall'Unione Europea (cd *Brexit*).

⁸⁵ Il totale delle risorse interne è dato sommando al PIL le importazioni di beni e servizi e sottraendo le esportazioni.

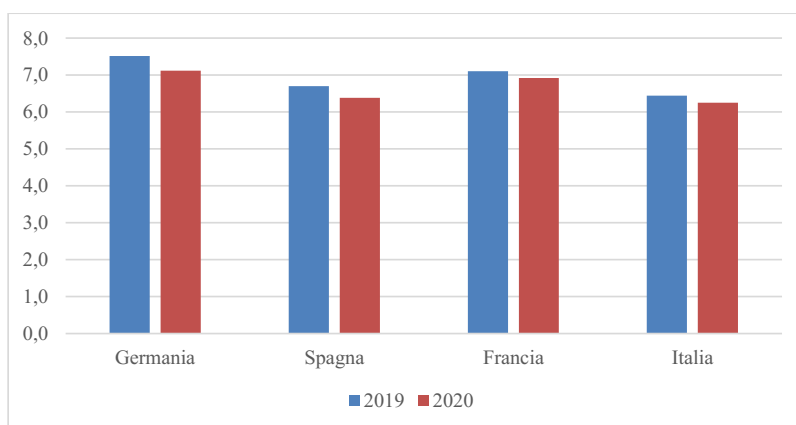
⁸⁶ L'analisi di lungo periodo (dal 2010 al 2018) del rapporto tra l'IVA e le risorse interne è stata approfondita nel Rendiconto generale dello Stato 2018 e vede l'Italia con valori costantemente vicini al 6 per cento.

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

Commissione⁸⁷, sebbene ci sia stato qualche lieve miglioramento dal punto di vista della *compliance*,⁸⁸ il nostro paese non riesce ancora a raccogliere dall'imposta sul valore aggiunto gli stessi risultati degli altri paesi europei.

GRAFICO 3.4

QUOTA DEL GETTITO IVA RISPETTO ALLE RISORSE INTERNE PER I PRINCIPALI PAESI EUROPEI
ANNI 2019-2020



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Eurostat (*Government revenue, expenditure and main aggregates, GDP and main components*), anno 2021.

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.

In questa circostanza ci si è soffermati sull'elasticità dell'IVA rispetto alle risorse interne, in cui l'elasticità è calcolata come rapporto tra la variazione del gettito IVA e l'analoga variazione delle risorse interne. Essa viene considerata una *proxy* della *compliance*: quando assume un valore maggiore di 1 vuol dire che la dinamica dell'IVA è stata superiore a quella delle risorse interne, viceversa quando assume valori minori di 1; la dinamica è identica nel caso in cui il valore risulti uguale a 1. L'analisi effettuata tra l'Italia e i principali paesi europei (figura che segue) riguarda il triennio 2018-2020, caratterizzato dalla straordinarietà (in negativo) dell'emergenza pandemica dell'ultimo esercizio⁸⁹. Nel 2018 il nostro Paese, così come la Spagna, si caratterizza per una crescita del gettito IVA inferiore a quella fatta registrare dalle risorse interne, al contrario di quanto evidenziato dalla Francia e dalla Germania. Il 2019, invece, si contraddistingue come un anno di recupero (va ricordato che in quell'esercizio sono state introdotte innovazioni importanti come la fatturazione elettronica e la trasmissione telematica dei corrispettivi), con un'elasticità notevolmente più elevata che negli altri paesi. Nel 2020 si nota come, sebbene in seguito all'emergenza Covid-19 sia le risorse interne che il gettito IVA siano diminuiti, in Italia la riduzione dell'imposta (maggiore della riduzione delle risorse interne) sia stata comunque più contenuta rispetto agli altri grandi paesi europei⁹⁰.

⁸⁷ *VAT Gap in the EU – Report 2020*, settembre 2020

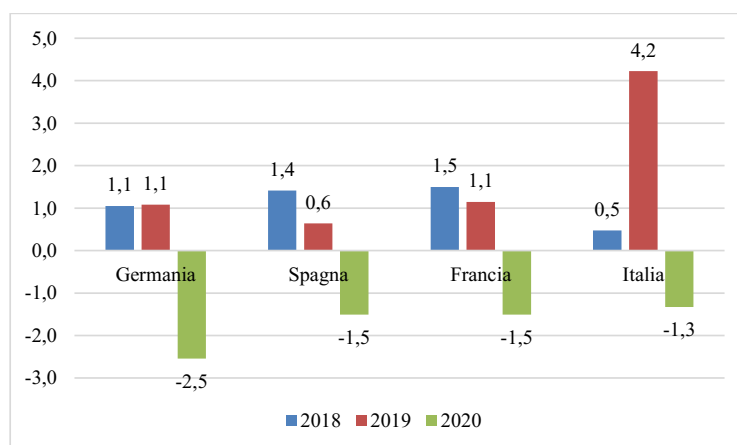
⁸⁸ Gli aspetti relativi al miglioramento della *compliance*, sulla base delle analisi effettuate dall'Agenzia delle entrate, sono stati analizzati dalla Corte sul Rendiconto generale dello Stato per l'esercizio 2017-2018-2019.

⁸⁹ L'elasticità di lungo periodo (dal 2010 al 2019) del nostro Paese presenta un valore mediano (preferibile alla media data l'ampia variabilità dell'indicatore) di 0,7.

⁹⁰ Essendo diminuiti entrambi gli aggregati, l'elasticità risulta ugualmente positiva, ma per chiarezza espositiva nel grafico si è preferito indicarla con il segno negativo per evidenziare che si è trattato, appunto, di una riduzione.

LE ENTRATE DELLO STATO

GRAFICO 3.5

ELASTICITÀ DEL GETTITO IVA RISPETTO ALLE RISORSE
ANNI 2018-2020

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Eurostat (*Government revenue, expenditure and main aggregates, GGDP and main components*), anno 2021.

3.2. Le compensazioni e i rimborsi

È noto come lo strumento della compensazione dei crediti fiscali, ai fini del pagamento di tributi e contributi, abbia assunto grande rilievo nella gestione della fiscalità e, insieme ai rimborsi, costituisca ormai un elemento strutturale per funzionamento del sistema fiscale e contributivo.

Nell'anno 2020 i crediti portati in compensazione (dei debiti tributari e contributivi) hanno raggiunto i 60,0 miliardi complessivi, con una crescita pressoché costante nel corso degli anni. Il fenomeno dal 2011 è aumentato di 2,56 volte e interessa non solo l'IVA, che è alla base della sua introduzione, ma anche le imposte sul reddito, che dal 2015 sono la quota maggiore, dal 2014 il recupero del Bonus 80 euro e, in misura sempre crescente, le compensazioni originate dalle agevolazioni. Unica componente in contrazione è costituita dalle compensazioni relative ai "Crediti per imposte anticipate iscritte in bilancio".

Il rilievo che hanno le compensazioni derivanti dalle imposte sui redditi (nel 2020 il 30,0 per cento del totale) è spiegato dalla natura stessa dei tributi, caratterizzati da frequenti anticipazioni d'imposta tramite le ritenute.

Nel corso delle compensazioni IVA (nel 2020 il 27,4 per cento del totale), la spiegazione in parte risiede nella struttura stessa del tributo e delle aliquote adottate in Italia. Non è però estranea al fenomeno anche l'evasione che, in misura del tutto prevalente, si realizza attraverso l'occultamento di parte dei ricavi, favorendo in questo modo la creazione di crediti sia pure non giustificati.

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

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

attraverso l'istituto dell'accollo, compensando il debito fiscale o contributivo dell'accollato con un credito fiscale fittizio esposto nel proprio modello di versamento F24 dall'accollante⁹¹.

Va segnalato che, a seguito della crisi indotta dall'emergenza sanitaria, il limite ordinario di 700 mila euro previsto per le compensazioni dall'art. 34, comma 1, della legge 388 del 2000 (Finanziaria 2000) è stato elevato per l'anno 2020 a 1 milione di euro dall'art. 147 del d.l. 19 maggio 2020, n. 34 (c.d. *Rilancio*). Inoltre, con l'art. 22, comma 1, del d.l. 25 maggio 2021, n. 73, in corso di conversione (c.d. *Sostegni-bis*) è stato previsto, limitatamente all'anno 2021, un ulteriore innalzamento a due milioni di euro.

Anche la dinamica dei rimborsi erogati dall'Amministrazione fa registrare nel 2020 un aumento rispetto all'anno precedente (1,1 miliardi, pari a +5,9 per cento). L'incremento concerne tutti i settori ad eccezione di quello, del tutto marginale, delle agevolazioni.

Nel rinviare per l'analisi dei dati alla tavola 3.4 che segue, si segnala che l'ammontare complessivo dei rimborsi erogati nel 2019 corrisponde al 33,0 per cento delle compensazioni complessivamente effettuate nello stesso anno (tavola 3.1). Si conferma, pertanto, anche nel 2020 il preminente rilievo assunto dalle compensazioni nel funzionamento dell'intero sistema di restituzione dei crediti tributari.

TAVOLA 3.4

COMPENSAZIONI E RIMBORSI: 2011-2020

(in milioni)

Compensazioni F24						
Anni	IVA	Imposte dirette	Crediti per imposte anticipate iscritte in bilancio	Recupero bonus 80 euro erogato dai sostituti d'imposta ⁽²⁾	Agevolazioni	Totale
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
2020	16.413,66	23.429,27	876,70	10.019,50	9.272,54	60.011,67

⁹¹ 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.

LE ENTRATE DELLO STATO

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
2020	14.704,34	5.117,89	0,28	19.822,51	14.089,17

⁽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"

*Nelle tabelle non sono inclusi i rimborsi di Imposte indirette che ammontano a € 181.035.136,45.

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Agenzia delle entrate

TAVOLA 3.5

COMPENSAZIONI DI CREDITI IVA EFFETTUATE TRAMITE MODELLO F24:
DISTRIBUZIONE PER FASCIA DI IMPORTO

(in milioni)

Fascia d'importo	anno 2016		anno 2017		anno 2018		anno 2019		anno 2020		2016	2020
	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	1.111.078	1.461,98	1.055.059	1.393,29	1.167.506	1.739,27	1.092.703	1.679,32	1.005.258	1.524,07	1	2
da 5.000,01 a 10.000	107.127	765,47	110.764	786,44	65.775	464,63	59.289	421,21	61.463	437,95	7	7
da 10.000,01 a 15.000	70.179	920,78	72.489	953,44	30.417	375,98	29.629	366,06	30.309	373,34	13	12
da 15.000,01 a 50.000	58.002	1.622,29	58.110	1.618,63	68.176	1.892,64	68.392	1.897,87	68.049	1.889,41	28	28
da 50.000,01 a 100.000	22.781	1.609,17	23.197	1.644,86	24.685	1.745,81	24.585	1.741,64	22.856	1.619,05	71	71
da 100.000,01 a 200.000	14.700	2.064,28	15.177	2.138,97	16.353	2.308,89	16.499	2.329,48	15.253	2.149,13	140	141
da 200.000,01 a 300.000	5.710	1.390,61	5.869	1.435,18	6.406	1.566,39	6.611	1.615,69	6.080	1.484,64	244	244
da 300.000,01 a 400.000	3.030	1.047,18	3.195	1.105,72	3.493	1.208,15	3.501	1.216,78	3.162	1.096,12	346	347
da 400.000,01 a 516.000	2.141	971,66	2.281	1.040,02	2.529	1.150,56	2.581	1.174,58	2.221	1.009,54	454	455
da 516.000,01 a 700.000	4.676	3.048,55	5.062	3.298,22	5.745	3.739,36	6.074	3.962,61	2.814	1.744,58	652	620
> 700.000	556	597,3	610	637,49	720	814,6	692	738,16	3.279	3085,83	1.074	941
Totale	1.399.980	15.499,27	1.351.813	16.052,26	1.391.805	17.006,28	1.310.556	17.143,40	1.220.744	16.413,66	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 negli ultimi cinque anni, distintamente per fasce d'importo. Quanto al numero di contribuenti interessati, nel 2020 si può osservare un'ulteriore flessione rispetto all'anno precedente (-6,9 per cento), dopo quella registrata nel 2019 rispetto al 2018. In controtendenza la fascia superiore a 700 mila euro per effetto dell'innalzamento del limite delle compensazioni a 1 milioni di euro per l'anno 2020.

Quanto alla riduzione delle somme compensate (complessivamente -4,3 per cento), essa interessa tutte le fasce ad eccezione della fascia superiore a 700 mila euro, sempre per effetto dell'innalzamento del limite massimo per le compensazioni.

L'importo medio delle compensazioni è stato di 13.445 euro, con una tendenza naturalmente crescente al crescere della fascia, fino a 941 mila euro per la fascia superiore a 700 mila.

Stante la indiretta connessione con il tema delle compensazioni e dei rimborsi che ha l'istituto della scissione dei pagamenti (c.d. *split payment*), nella tavola che segue si riportano l'ammontare dei versamenti F24 nei quali è evidenziata l'IVA soggetta alla suddetta scissione.

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

La scissione dei pagamenti è un particolare regime IVA secondo il quale debitore dell'IVA è il cessionario/committente anziché, come di regola, il cedente/prestatore. Nel caso di operazioni soggette a *split payment* il cessionario/committente non corrisponde l'IVA al proprio cedente/prestatore ma la corrisponde direttamente all'Erario. Il meccanismo dello *split payment* (introdotto nell'ordinamento italiano dalla legge di stabilità 2015) consiste in una speciale modalità di versamento dell'IVA alle operazioni effettuate nei confronti di pubbliche amministrazioni che non risultano debitori d'imposta. In sostanza, tale meccanismo prevede che al fornitore del bene o del servizio viene erogato il solo importo del corrispettivo pagato dalla pubblica amministrazione, al netto dell'IVA indicata in fattura. A loro volta, quindi, le pubbliche amministrazioni acquirenti di beni e servizi, ancorché non rivestano la qualità di soggetto passivo d'imposta, devono versare direttamente all'erario l'IVA addebitata loro dai fornitori. È evidente come tale meccanismo possa riflettersi, indirettamente, sull'andamento delle compensazioni e dei rimborsi.

TAVOLA 3.6

VERSAMENTI F24 CON IVA SOGGETTA A *SPLIT PAYMENT*

		2016			2017	2018	2019	2020
Fatture elettroniche emesse con evidenziazione dell'IVA da <i>Split Payment</i>	N. soggetti interessati ammontare dell'IVA relativa							
Versamenti F24 relativi a IVA soggetta a <i>Split Payment</i> della PA (Codici tributo 6040-6041-620E-621E)	N. delle P.A. interessate	20.460			22.469	22.958	22.542	22.248
(anno di presentazione del modello F24)	IVA versata a titolo di <i>Split Payment</i> *	9.704			9.935	10.809	11.222	11.343

* importi in milioni di euro

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 orizzontale⁹²) 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 3.5 sono riportati i dati relativi all'attività svolta dalla Struttura di Gestione nell'anno 2020 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.

⁹² 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).

LE ENTRATE DELLO STATO

TAVOLA 3.7

EVIDENZE CONTABILI DELL'ATTIVITÀ SVOLTA NEL 2020
DALLA STRUTTURA DI GESTIONE DELL'AGENZIA DELLE ENTRATE

(in milioni)

	Fondi della riscossione	Fondi di Bilancio	Fondi INPS	Fondi Inail	Totale
	C.S. 1777	C.S. 1778	C.S. 1779	C.S. 1789	
Saldo iniziale 2020	1.977,65	4.434,58	23,07	0,49	6.435,79
Entrate 2020 (+)	577.624,19	101.135,79	0	0	678.759,98
Uscite 2020 (-)	576.150,33	93.937,54	2,86	0,02	670.090,75
<i>di cui:</i>					
<i>Bilancio dello Stato</i>	358.307,46	53.043,25	0	0	411.350,71
<i>Regioni ed EE.LL.</i>	54.446,86	15.224,25	0	0,02	69.671,13
<i>Inps</i>	149.269,97	1012,66	2,85	0	150.285,48
<i>Inail</i>	6.587,30	218,98	0	0	6.806,28
Saldo al 31/12/2020	3.451,51	11.632,83	20,21	0,47	15.105,02

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.

3.3. Le misure per favorire la tax compliance: la precompilata, 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 2020. 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 quadriennio 2017-2020.

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

TAVOLA 3.8

ADEMPIMENTI TRIBUTARI E ASSISTENZA AI CONTRIBUENTI

	2017	2018	2019	2020
Numero di accessi ai dati personali effettuati tramite SPID o credenziali attivati dai contribuenti nell'anno ¹	26.624.931	30.571.013	44.947.825	52.366.972
Numero dichiarazioni tributarie presentate in via diretta tramite mod. Redditi (ex Unico) e Redditiweb	489.946	535.243	584.822	596.366
Numero di 730 precompilati trasmessi direttamente dal contribuente	2.398.153	2.853.979	3.246.939	3.823.188
Numero dichiarazioni tributarie presentate tramite intermediario ²	41.914.948	41.933.607	41.571.792	40.185.305
Numero modelli F24 presentati direttamente dai contribuenti tramite F24online e F24web	58.246.008	60.969.555	61.845.195	71.040.000
Numero contratti di locazione e affitto di immobili registrati telematicamente direttamente dai contribuenti ³	218.722	235.338	269.104	285.698
Numero dichiarazioni compilate presso strutture territoriali dell'AE4 ⁴	427	231	241	15
Numero dichiarazioni con richiesta di trasmissione a cura degli Uffici ⁴	3.004	1.242	844	60
Numero comunicazioni di irregolarità a seguito di "liquidazione automatizzata art. 36-bis e 54-bis" annullate o rettifiche	<i>tramite call center telematica</i>	<i>159.073</i>	<i>199.639</i>	<i>121.327</i>
	<i>presso uffici⁴</i>	<i>406.682</i>	<i>493.896</i>	<i>331.773</i>
	Totale	565.755	693.535	453.100

¹ Numero accessi al cassetto fiscale.

² Dato anno 2020 provvisorio.

³ Attualizzati i valori anche degli esercizi precedenti come risultano dall'aggiornamento della banca dati.

⁴ Attività svolta da strutture territoriali.

Fonte: Agenzia delle entrate

Negli anni più recenti, l'Agenzia delle entrate ha semplificato gli adempimenti dichiarativi mettendo a disposizione dei cittadini la "dichiarazione dei redditi "precompilata". Tale strumento, consentendo al contribuente la presentazione della dichiarazione sulla base dei dati già noti all'Amministrazione fiscale tramite una procedura web semplificata, si configura come un efficace dispositivo in grado di promuovere la *tax compliance*. Infatti, dopo aver consultato i dati disponibili nell'area autenticata del sito internet il contribuente può inviare direttamente la dichiarazione predisposta dall'Agenzia, ovvero modificarla o integrarla.

Il sistema della "precompilata", che nel prossimo futuro sarà esteso anche alla dichiarazione IVA, ha trovato il favore degli utenti facendo registrare un numero sempre crescente di modelli 730 inviati personalmente dal contribuente senza rivolgersi ad un intermediario. Positivamente va segnalato anche l'aumento delle dichiarazioni accettate e presentate nella versione proposta dall'Agenzia senza ulteriori modifiche.

Il numero delle dichiarazioni presentate dagli intermediari risulta molto elevato rispetto a quello delle dichiarazioni presentate direttamente dal contribuente. Occorre comunque considerare che la dichiarazione precompilata rappresenta un importante strumento di ausilio anche per l'attività dei CAF e dei professionisti, i quali possono "scaricare" le dichiarazioni precompilate dei propri assistiti e confrontare i dati precompilati con quelli in proprio possesso e migliorare in questo modo la qualità del servizio reso.

Il ricorso da parte dei contribuenti al supporto degli intermediari è dovuto, oltre che alla scarsa dimestichezza di molti cittadini con gli strumenti telematici, soprattutto alla complessità sostanziale dell'ordinamento tributario e al timore dei cittadini per possibili successive attività di controllo.

La seguente Tavola 3.9 evidenzia l'incremento delle dichiarazioni inviate direttamente dal contribuente e la crescente quota di dichiarazioni precompilate accettate senza apportare alcuna modifica agli elementi elaborati dall'Agenzia.

LE ENTRATE DELLO STATO

TAVOLA 3.9

730 PRECOMPILATI TRASMESSI DIRETTAMENTE DAL CONTRIBUENTE

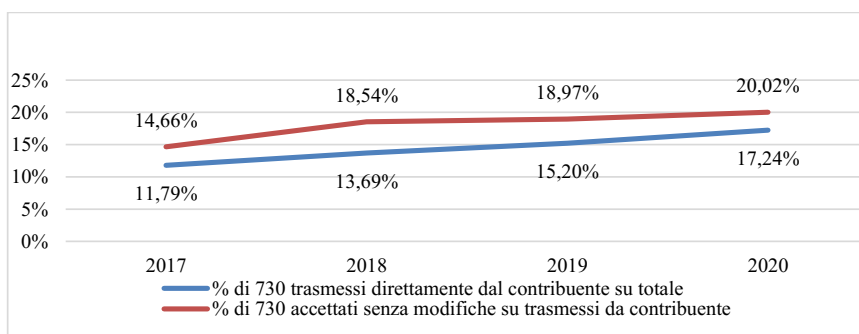
	2017	2018	2019	2020
A. 730 ricevuti (web e telematico)	20.334.891	20.849.777	21.362.231	22.171.826
B. 730 precompilati trasmessi direttamente dal contribuente	2.398.153	2.853.979	3.246.939	3.823.188
% di 730 trasmessi direttamente dal contribuente su totale (B/A)	11,79%	13,69%	15,20%	17,24%
C. quota parte dei 730 accettati e trasmessi dal contribuente senza modifiche	351.662	529.023	615.844	765.574
% di 730 accettati e trasmessi dal contribuente senza modifiche (C/B)	14,66%	18,54%	18,97%	20,02%

Fonte: Agenzia delle entrate

La rappresentazione grafica dei dati esposti nella tavola precedente evidenzia il trend positivo osservato negli ultimi quattro anni.

GRAFICO 3.6

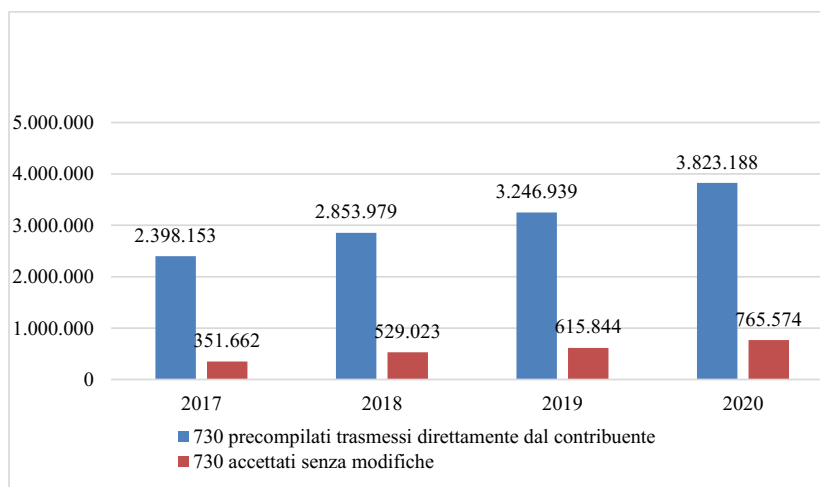
MOD. 730 TRASMESSI DAL CONTRIBUENTE E ACCETTATI SENZA MODIFICHE



Fonte: Agenzia delle entrate

GRAFICO 3.7

730 TRASMESSI DIRETTAMENTE DAL CONTRIBUENTE E ACCETTATI SENZA MODIFICHE



Fonte: Agenzia delle entrate

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

Oltre a quanto segnalato in relazione agli effettivi benefici rappresentati dalla dichiarazione precompilata”, grande rilievo assume, tra le iniziative volte alla semplificazione degli adempimenti e all’innalzamento della *tax compliance*, anche l’impiego delle tecnologie e in primo luogo l’adozione della fatturazione elettronica avviata nel gennaio 2019⁹³.

Si tratta di una scelta, da tempo condivisa dalle Sezioni riunite della 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 fraudolenti⁹⁴.

Vanno, tuttavia, nuovamente 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 solo la facoltà di utilizzare la 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 mercato⁹⁵. 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 segnalato che l’articolo 1, comma 10, del decreto-legge 22 marzo 2021 n. 41 ha disposto l’ulteriore rinvio della decorrenza del servizio di elaborazione, da parte dell’Agenzia delle entrate, in via sperimentale, delle bozze precompilate dei documenti IVA, già previsto dall’art. 4 del d.lgs. 5 agosto 2015, n. 127. In particolare, la norma modificata prevede che a partire dalle operazioni effettuate dal 1° luglio 2021 saranno predisposte le bozze dei registri IVA e delle comunicazioni delle liquidazioni periodiche e, a partire dalle operazioni effettuate dal 1° gennaio 2022, verrà predisposta anche la bozza della dichiarazione annuale IVA.

Per l’elaborazione dei documenti precompilati IVA saranno utilizzati i dati delle fatture elettroniche, delle operazioni transfrontaliere e dei corrispettivi telematici. Nella prima fase sperimentale (secondo semestre 2021 e anno d’imposta 2022) la platea sarà costituita da soggetti di ridotte dimensioni, i quali potranno accedere ai documenti precompilati in un’apposita area riservata, direttamente o tramite i loro intermediari.

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

⁹³ 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.

⁹⁴ 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.).

⁹⁵ 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

essere a regime dal gennaio 2020 per la generalità delle altre imprese. Tuttavia, una serie di proroghe ne ha ritardato l'adozione generalizzata raggiunta soltanto dal gennaio del 2021⁹⁶.

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 elettronici⁹⁷.

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.

Con la legge 11 dicembre 2016, n. 232, commi da 540 a 544, è stata istituita una nuova lotteria nazionale gratuita, poi denominata *Lotteria degli scontrini*⁹⁸, allo scopo di incentivare la corretta rilevazione delle operazioni di acquisto di beni e servizi da parte dei consumatori finali effettuate presso esercenti tenuti alla trasmissione telematica dei corrispettivi giornalieri. Inizialmente la formulazione delle norme prevedeva l'avvio della Lotteria dal 1° gennaio 2018 e, in via sperimentale, dal 1° marzo 2017 limitatamente all'uso di strumenti che consentissero il pagamento con carta di debito e di credito (comma 543).

Prima del concreto avvio della Lotteria, avvenuto soltanto in data 1° febbraio 2021, la normativa ha subito numerose modifiche e rinvii. Con l'art. 18 del d.l. 23 ottobre 2018, n. 119, la data di avvio è stata spostata al 1° gennaio 2020, e poi ulteriormente differita prima al 1° luglio 2020 con il d.l. 26 ottobre 2019, n. 124 e poi al 1° gennaio 2021 con il d.l. n. 34/2020.

Le modifiche hanno interessato l'adozione obbligatoria di un codice lotteria⁹⁹ in luogo del codice fiscale, la possibilità di segnalare nella sezione dedicata del portale il rifiuto dell'esercente di acquisire il codice lotteria, possibilità che può esercitarsi dal 1° marzo 2021¹⁰⁰, e la possibilità di partecipare alla Lotteria esclusivamente attraverso strumenti che consentono il pagamento elettronico^{101 102}.

⁹⁶ 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.

⁹⁷ 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.

⁹⁸ Va notato che la denominazione "Lotteria degli scontrini" non compare in nessun atto normativo; nella rubrica dell'articolo 2 del decreto interdirettoriale, prot. 80217/R.U. del 5 marzo 2020, si fa riferimento alla "partecipazione alla lotteria dei corrispettivi".

⁹⁹ Art. 20 del d.l. 26 ottobre 2019, n. 124. Il codice lotteria si ottiene inserendo il codice fiscale nel portale "Lotteria degli scontrini".

¹⁰⁰ Art. 3, comma 10, del d.l. 31 dicembre 2020, n. 183 e determinazione interdirettoriale prot. N. 92584/RU, del 29 marzo 2021.

¹⁰¹ Art. 1, comma 1095, lett. a), n. 1), della legge 30 dicembre 2020, n. 178 (legge di bilancio 2021).

¹⁰² La vigente formulazione dell'art. 1, comma 540, della legge 11 dicembre 2016, n. 232, è la seguente: "540. A decorrere dal 1° gennaio 2021 i contribuenti, persone fisiche maggiorenni residenti nel territorio dello Stato, che effettuano, esclusivamente attraverso strumenti che consentano il pagamento elettronico, acquisti di beni o servizi, fuori dall'esercizio di attività di impresa, arte o professione, presso esercenti che trasmettono telematicamente i corrispettivi,

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

Per una prima valutazione degli effetti della Lotteria si rinvia al *Rapporto sul coordinamento della finanza pubblica 2021*, pag. 152 e segg.

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.

Con la legge di bilancio 2020 (art. 1, commi 288-290, della legge n. 160/2019), al fine di incentivare l'utilizzo di strumenti di pagamento elettronici, è stato previsto un rimborso in denaro (c.d. *Cashback* di Stato) a favore delle persone fisiche maggiorenni residenti che, al di fuori dall'esercizio di attività d'impresa, arte o professione, effettuano acquisti con strumenti di pagamento elettronici da soggetti che svolgono attività di vendita di beni e di prestazione di servizi. Con l'articolo 73 del decreto-legge 14 agosto 2020, n. 104, sono state introdotte modifiche alla disciplina iniziale del *Cashback*. Ulteriori modifiche sono state apportate con l'art. 1, comma 1097, lett. a) e b), della legge 30 dicembre 2020, n. 178¹⁰³.

Per una prima valutazione degli effetti di tale misura, introdotta in via straordinaria nel dicembre 2020 e prevista per tre semestri negli anni 2021 e 2022, si rinvia al *Rapporto sul coordinamento della finanza pubblica 2021*, pag. 147 e segg.

Infine, si segnala che 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 tracciati¹⁰⁴.

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 2017-2020, distintamente per tributo, interessi e sanzioni. La flessione registrata nel 2020 è, naturalmente, correlata alle misure adottate a seguito dell'emergenza sanitaria insorta nel mese di marzo di tale anno.

ai sensi dell'articolo 2, comma 1, del decreto legislativo 5 agosto 2015, n. 127, possono partecipare all'estrazione a sorte di premi attribuiti nel quadro di una lotteria nazionale. Per partecipare all'estrazione è necessario che i contribuenti, al momento dell'acquisto, comunichino il proprio codice lotteria, individuato dal provvedimento del direttore dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli, d'intesa con l'Agenzia delle entrate, adottato ai sensi del comma 544, all'esercente e che quest'ultimo trasmetta all'Agenzia delle entrate i dati della singola cessione o prestazione, secondo le modalità di cui ai commi 3 e 4 dell'articolo 2 del decreto legislativo 5 agosto 2015, n. 127. A decorrere dal 1° marzo 2021, nel caso in cui l'esercente al momento dell'acquisto rifiuti di acquisire il codice lotteria, il consumatore può segnalare tale circostanza nella sezione dedicata del portale Lotteria del sito internet dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli. Tali segnalazioni sono utilizzate dall'Agenzia delle entrate e dal Corpo della guardia di finanza nell'ambito delle attività di analisi del rischio di evasione. I premi attribuiti non concorrono a formare il reddito del percipiente per l'intero ammontare corrisposto nel periodo d'imposta e non sono assoggettati ad alcun prelievo erariale".

¹⁰³ La stessa legge n. 160, al comma 290, prevedeva la copertura finanziaria di questa misura, con un fondo di 3 miliardi di euro per gli anni 2021 e 2022, integrato dalle maggiori entrate derivanti dall'emersione di base imponibile conseguente all'applicazione della predetta misura. Questo fondo è stato tuttavia utilizzato con il decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34 (c.d. Rilancio), per far fronte alle misure urgenti di sostegno dell'economia. Successivamente, con l'art. con l'art. 73, comma 2, del decreto-legge n. 104, lo stanziamento relativo al 2021 è stato determinato in 1.750 milioni.

¹⁰⁴ 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.

LE ENTRATE DELLO STATO

TAVOLA 3.10

ENTRATE DA PROMOZIONE ALLA COMPLIANCE

		<i>(in milioni)</i>				
		Anno	2017	2018	2019*	2020
Entrate da "promozione della compliance" (da versamenti diretti)	Totale		1.260	1.793	2.132	1.210
		<i>Tributo</i>	1.160	1.706	2.013	1.129
	di cui:	<i>Interessi</i>	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
		<i>Sanzioni</i>	100	87	119	81
		<i>Non determinabile</i>	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.

* Dati 2020 di preconsuntivo.

Fonte: Agenzia delle entrate

Nella tavola successiva il risultato dell'attività di promozione della *compliance* del 2020 viene distinto in relazione alle diverse attività poste in essere dall'Agenzia delle entrate.

TAVOLA 3.11

INCASSI DA PROMOZIONE DELLA COMPLIANCE

		<i>(in milioni)</i>	
Incassi da promozione della compliance		Anno 2019	Anno 2020
Indotti da attività istruttoria dell'ufficio		234	168
Indotti da comunicazioni di promozione della compliance		1.460	709
Spontaneo (assenza di qualsiasi sollecitazione diretta proveniente dall'Agenzia delle entrate)		438	333
Totale		2.132	1.210

Fonte: Agenzia delle entrate

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

Considerato il rilievo assunto dalle problematiche tributarie di carattere internazionale nell'intero assetto del sistema tributario, si riportano alcuni parziali e limitati elementi conoscitivi, rinnovando l'auspicio che venga sviluppato da parte dell'Amministrazione fiscale un compiuto sistema di conoscenza e rendicontazione degli effetti dell'attività svolta in questo specifico settore¹⁰⁵.

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 (ora *accordi preventivi*).

L'originaria norma sul *ruling* internazionale contenuta nell'art. 8 del d.l. 30 settembre 2003, n. 269, dopo le modifiche apportate con l'art. 7 del d.l. n. 145 del 2013, con l'art. 1 del d.lgs. 14

¹⁰⁵ In materia di problematiche internazionali vanno 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 europea¹⁰⁵, e la relazione approvata con deliberazione n. SCCGAS/8/2018/GEST del 24 maggio 2018 concernente l'*e-commerce* e il sistema fiscale.

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

settembre 2015, n. 147 è stata abrogata e sostituita dall'art. 31-ter del d.P.R. 29 settembre 1973, n. 600¹⁰⁶ che fa ora riferimento agli accordi preventivi e che ha subito svariate modifiche¹⁰⁷.

Gli accordi preventivi previsti dall'articolo 31-ter del d.P.R. n. 600 del 1973 fanno riferimento ai seguenti ambiti:

- preventiva definizione in contraddittorio dei metodi di calcolo del valore normale dei prezzi di trasferimento ai sensi dell'articolo 110, comma 7, del Tuir e dei valori di uscita o di ingresso in caso di trasferimento della residenza, rispettivamente, ai sensi degli articoli 166 e 166-bis del TUIR;
- 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;
- 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 TUIR, nonché dalle vigenti Convenzioni contro le doppie imposizioni stipulate dall'Italia;
- 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.

¹⁰⁶ 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.

¹⁰⁷ Da ultimo, a decorrere dal 1° gennaio 2021, con l'art. 1, comma 1101, lett. a), b) e c), della legge 30 dicembre 2020, n. 178.

LE ENTRATE DELLO STATO

Sul piano operativo gli accordi hanno prevalentemente ad oggetto 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. La drastica riduzione del 2020 trova la sua spiegazione nell’emergenza sanitaria insorta dal mese di marzo.

Come negli anni precedenti, anche nel 2020 la gran parte delle richieste riguarda la definizione del metodo di calcolo del valore normale delle operazioni soggette alla disciplina sui prezzi di trasferimento. Gli altri pochi casi sottoposti riguardano essenzialmente la valutazione in ordine alla sussistenza di stabili organizzazioni e l’applicazione di norme concernenti l’attribuzione di utili e perdite alle stabili organizzazioni italiane di soggetti non residenti.

Quanto agli accordi stipulati a seguito delle richieste presentate, come emerge dalla tavola 3.10, il loro numero nel 2020 risulta sensibilmente inferiore a quello degli anni precedenti. Gran parte di essi riguarda la definizione dei prezzi di trasferimento.

TAVOLA 3.12

ACCORDI PREVENTIVI (*RULING INTERNAZIONALE*) – ISTANZE PRESENTATE PER TIPOLOGIA

	2016	2017	2018	2019	2020
Numero totale di soggetti che hanno presentato istanze di <i>ruling</i> internazionale nell’anno	92	105	127	115	59
Numero istanze di <i>ruling</i> internazionale pervenute nell’anno	107	122	153	136	67
<i>di cui relative a:</i>					
definizione del metodo di calcolo del valore normale delle operazioni soggette alla disciplina sui prezzi di trasferimento	93	107	122	122	51
determinazione del valore in uscita in caso di trasferimento all’estero della residenza	1		2	1	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 black list				0	
applicazioni di norme concernenti l’attribuzione di utili e perdite alle S.O. estere di soggetti residenti		1		0	1
applicazioni di norme concernenti l’attribuzione di utili e perdite alle S.O. italiane di soggetti non residenti	3	9	13	9	4
valutazione preventiva della sussistenza di S.O. in Italia di soggetto non residente	8	3	12	3	5
applicazioni di norme concernenti l’erogazione di dividendi, interessi e royalties	2	2		1	1
applicazioni di norme concernenti la percezione di dividendi, interessi e royalties				0	4
altre questioni			2	0	

Fonte: Agenzia delle entrate

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

TAVOLA 3.13

ACCORDI PREVENTIVI (*RULING INTERNAZIONALE*) – ACCORDI STIPULATI PER TIPOLOGIA

	2016	2017	2018	2019	2020
Numero totale di soggetti con cui sono stati siglati accordi di <i>ruling</i> internazionale nell'anno	28	34	40	41	14
Numero di accordi di <i>ruling</i> internazionale stipulati nell'anno	34	37	45	46	15
<i>di cui relativi a:</i>					
definizione del metodo di calcolo del valore normale delle operazioni soggette alla disciplina sui prezzi di trasferimento	33	32	41	41	12
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 black list				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	3	2	2	
valutazione preventiva della sussistenza di S.O. in Italia di soggetto non residente				1	1
applicazioni di norme concernenti l'erogazione di dividendi, interessi e royalties		1	1	1	1
applicazioni di norme concernenti la percezione di dividendi, interessi e royalties				0	
altre questioni		1		1	1

Fonte: Agenzia delle entrate

In merito agli effetti economici l'Agenzia continua a non essere in grado di fornire elementi conoscitivi. Al riguardo si richiama quanto già osservato in passato circa la necessità di impostare sistemi di rilevazione e consuntivazione degli effetti dei diversi fenomeni internazionali gestiti.

TAVOLA 3.14

ACCORDI PREVENTIVI (*RULING INTERNAZIONALE*)
DATI ECONOMICI E TRIBUTARI

	2016	2017	2018	2019	2020
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	68	106	107	135	110
Totale ricavi rilevanti per la determinazione del reddito					
Totale IRES corrente dichiarata					
Totale maggiore imposta IRES accertata o definita					
Totale IRES dovuta					
Numero di soggetti che nel periodo di imposta hanno corrisposto flussi in uscita oggetto di accordo di <i>ruling</i> di standard internazionale	0	2	2	3	4
Totale dei flussi in uscita (interessi, dividendi, royalties o altro) soggetti all'accordo					
Totale ritenute applicate					
Totale maggiori ritenute accertate o definite					
Totale ritenute dovute					

LE ENTRATE DELLO STATO

	2016	2017	2018	2019	2020
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	1	1	2	3
Totale dei ricavi consolidati realizzati dai membri del gruppo internazionale in Italia					
Totale dei ricavi rilevanti ai fini della determinazione della base imponibile IRES dei soggetti appartenenti al gruppo					
Totale IRES corrente dichiarata					
Totale maggiore imposta IRES accertata o definita					
Totale IRES dovuta					

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*¹⁰⁸, 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.

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*.

Nel corso del 2020 le strutture competenti hanno completato l'avvio delle attività istruttorie connesse all'esame delle istanze presentate nel 2018 e al termine dello stesso anno, il 99 per cento delle istanze presentate nel 2015 risultavano concluse dopo l'istruttoria.

Nella tavola che segue sono riportati i dati aggiornati delle istanze di *patent box* presentate dal 2016 al 2019 che, a marzo 2021, a seguito dell'attività istruttoria svolta e all'esame della documentazione richiesta agli istanti, non risultano decadute (ovvero escluse dal beneficio) e per le quali il contribuente non ha personalmente rinunciato.

¹⁰⁸ 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

TAVOLA 3.15

CONTRIBUENTI CHE HANNO COMUNICATO L'OPZIONE PER IL *PATENT BOX* - ANNI 2016-2019

	Anno di presentazione dell'istanza			
	2016*	2017*	2018*	2019*
Numero di contribuenti che hanno comunicato di voler esercitare l'opzione per il <i>patent box</i> e che non vi hanno successivamente rinunciato o che non siano stati successivamente esclusi dal beneficio	729	151	187	496
<i>di cui, di competenza</i>				
Ufficio Accordi preventivi e controversie internazionali	71	9	6	45
Bolzano	8	3	2	8
Trento	5	3	4	3
Abruzzo	7	2	1	3
Basilicata	5	5	5	11
Calabria	0	0	1	1
Campania	25	1	11	15
Emilia-Romagna	97	22	19	69
Friuli-Venezia Giulia	25	4	5	10
Lazio	21	3	6	18
Liguria	12	0	0	2
Lombardia	213	34	58	127
Marche	18	5	8	17
Molise	2	0	0	0
Piemonte	53	12	9	43
Puglia	20	7	3	8
Sardegna	2	0	2	0
Sicilia	12	2	4	7
Toscana	42	17	16	45
Umbria	5	3	1	8
Valle d'Aosta	0	0	0	0
Veneto	86	19	26	56

Fonte: Agenzia delle entrate

Nella tavola che segue sono riportati il numero di contribuenti che hanno fruito della procedura di *ruling* e sottoscritto l'accordo (1.337 soggetti oggetto di approfondimento a fronte di 1.590 soggetti con accordo concluso nel quinquennio 2016-2020) e i valori del reddito detassato rilevati dalle dichiarazioni dei redditi presentate¹⁰⁹ relativamente ai periodi d'imposta dal 2015 al 2019.

TAVOLA N. 3.16

PATENT BOX - REDDITO DETASSATO - ANNO 2015-2019

Periodo d'imposta	Contribuenti che hanno fruito del reddito agevolato dopo la sottoscrizione dell'accordo	Ammontare del reddito detassato*	di cui: fino a 1 milione di euro		di cui: da 1 milione di euro a 5 milioni		di cui: maggiori di 5 milioni	
			n. soggetti	importo*	n. soggetti	importo*	n. soggetti	importo*
2015	642	1,47	416	0,13	159	0,35	67	1,00
2016	874	3,47	494	0,18	264	0,59	116	2,70
2017	799	3,32	399	0,16	276	0,64	124	2,52
2018	913	4,07	473	0,19	296	0,70	144	3,17
2019	921	4,69	461	0,17	307	0,70	153	3,82

*Importi espressi in miliardi di euro.

Fonte: Agenzia delle entrate

¹⁰⁹ 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, della 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 (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 aumento nel 2020 dopo la flessione che si era registrata nel 2019. Complessivamente nei cinque anni di applicazione dell'istituto i soggetti che hanno avanzato l'istanza sono 69 e quelli ammessi al regime sono 53, con oltre 18,6 miliardi di euro di basi imponibili presidiate¹¹⁰.

Nella tavola che segue sono riportati gli elementi informativi relativi al regime agevolativo di cooperative compliance rilevati al 31 dicembre 2020.

TAVOLA 3.17

SOGGETTI ADERENTI AL REGIME DI ADEMPIMENTO COLLABORATIVO – ANNI 2016-2020

	2016	2017	2018	2019	2020
Soggetti che hanno richiesto l'accesso al regime di adempimento collaborativo (1)	9	14	17	13	16
Soggetti ammessi al regime di adempimento collaborativo	5	5	9	22	12
Soggetti potenzialmente interessati	74	74	82	82	210

Fonte: Agenzia delle entrate

3.4.4. Il regime opzionale di imposizione sostitutiva sui redditi prodotti all'estero

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 inserito nel testo unico delle imposte sui redditi (TUIR) di cui al d.P.R. 22 dicembre 1986, n. 917, l'articolo 24-*bis* il quale stabilisce che, in deroga al principio della tassazione mondiale di cui all'articolo 3, comma 1, dello stesso TUIR, le persone fisiche che trasferiscono la propria residenza in Italia possono optare per l'assoggettamento a imposta sostitutiva dei redditi prodotti all'estero, individuati secondo i criteri di cui all'articolo 165, comma 2, del citato testo unico, sempreché non siano state residenti in Italia, ai sensi dell'articolo 2, comma 2, 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. L'imposta sostitutiva sopra citata non si applica alle plusvalenze da partecipazioni qualificate realizzate nei primi cinque periodi di imposta di validità del regime.

L'imposta dovuta ammonta a centomila euro 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. L'imposta è corrisposta 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.

¹¹⁰ Determinate prendendo a riferimento la base imponibile IRAP (valore della produzione netta) in ragione della sua stabilità nel tempo (rispetto ad altri tributi quali l'IRES) e dell'omogeneità di applicazione in settori eterogenei quali il settore industriale e il settore finanziario (rispetto a tributi quali l'IVA).

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

Ai sensi dell'articolo 1, comma 153, 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* citato 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 d.l. 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dall'articolo 1 della legge 22 dicembre 2011, n. 214.

In relazione al citato regime, che ha trovato applicazione a partire dall'anno di imposta 2017, si riporta nella sottostante tabella il riepilogo dei versamenti effettuati dai soggetti che hanno esercitato l'opzione nelle dichiarazioni per i periodi d'imposta 2017, 2018 e 2019, dettagliata a seconda della tipologia di optante.

TAVOLA 3.18

REGIME OPZIONALE DI IMPOSIZIONE SOSTITUTIVA DI CUI ALL'ART. 24-BIS DEL TUIR

PERIODO D'IMPOSTA	TIPOLOGIA SOGGETTO CHE HA ESERCITATO L'OPZIONE	SOGGETTI CHE HANNO ESERCITATO L'OPZIONE	IMPORTO VERSATO
2017	Contribuente principale*	78	7.800.000
	Familiare**	20	500.000
	Totale	98	8.300.000
2018	Contribuente principale*	196	19.600.000
	Familiare**	67	1.675.000
	Maggiorazioni		3.400
	Totale	263	21.278.400
2019	Contribuente principale*	318	31.800.000
	Familiare**	111	2.775.000
	Maggiorazioni		16.350,49
	Totale	429	34.591.350,49
2020	Contribuente principale*	592	59.200.000
	Familiare**	198	4.950.000
	Maggiorazioni		19.750,49
	Totale	790	64.169.750,49

*Importo imposta dovuta € 100.000.

** Importo imposta dovuta € 25.000.

Fonte: Agenzia delle entrate

In base a quanto riferito dall'Agenzia delle entrate, complessivamente l'opzione è stata esercitata, per il periodo di imposta 2020, da 790 contribuenti (592 contribuenti principali e 198 familiari), generando un gettito complessivo di 64,2 milioni di euro.

Le scarse informazioni disponibili non consentono 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.

Continua a essere arduo valutare 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 esigere come pure ci si sarebbe dovuto attendere, un tangibile collegamento con la realizzazione di investimenti produttivi nel Paese.

LE ENTRATE DELLO STATO

3.5. Criticità in materia di contenzioso tributario. Spunti per possibili interventi riformatori

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

È ancora diffusa la tendenza a considerare il contenzioso come una fase a sé stante, 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.

Dalla ridotta conoscenza dei dati del contenzioso e, in particolare, dalla indisponibilità di attendibili rendicontazioni degli esiti dei giudizi, si desume un limitato interesse per il contenzioso, che conseguentemente trova poco spazio tra gli obiettivi di programma.

Perché possa affermarsi il valore segnaletico del contenzioso ed apprezzarsi l'indice di vittoria in giudizio, che il Dipartimento e le Agenzie rilevano, è necessaria una preventiva valutazione del grado di sostenibilità delle controversie, affinché 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 individuare ed eliminare già nella fase di produzione degli atti e, comunque, prima del pronunciamento giudiziale.

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 - su 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 dal superiore interesse erariale. Al contrario, le difese limitate alle questioni proprie degli atti di riscossione si rivelano inefficaci sul piano della corretta interpretazione dei ruoli istituzionali e della tutela legale degli interessi erariali.

È noto come l'omessa o irrituale notificazione dell'atto presupposto (*sub specie* atto di controllo o cartella di pagamento) viene eccitata 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 sempre assicurata sistematicamente e con la necessaria tempestività.

In definitiva, le criticità che caratterizzano lo stato attuale del contenzioso tributario sono molteplici e di natura diversa. In questa sede è possibile soltanto limitarsi a prospettare per sommi capi soltanto alcune delle questioni che si ritengono rilevanti, fermo restando che non possono essere qui affrontate le problematiche attinenti agli assetti ordinamentali e più propriamente giudiziari, quali quelle relative alla provenienza e al reclutamento dei giudici, al loro coinvolgimento operativo esclusivo o complementare, all'eventuale introduzione del giudice monocratico, ecc.

Le dimensioni del contenzioso e la prevenzione delle controversie

Prescindendo dal crollo delle nuove controversie nel primo grado di giudizio determinatosi nel 2020 a seguito dell'epidemia da Covid-19, la relativa riduzione del nuovo flusso che si è registrata negli anni più recenti, fino al 2019 sembra derivare più da una riduzione dei volumi di produzione degli atti potenzialmente impugnabili emessi dall'Amministrazione fiscale, che da un effettivo miglioramento della qualità dei rapporti tributari. Occorre allora interrogarsi sulle iniziative che possono concretamente portare a una riduzione strutturale del numero di controversie pur in presenza di una intensa attività amministrativa.

Un primo aspetto concerne il ruolo dell'Amministrazione. Come è noto, in passato l'applicazione dell'autotutela ha incontrato resistenze e difficoltà. La correzione dei propri errori è stata intesa come una facoltà e non come un preciso dovere dell'Amministrazione. Occorrerebbe

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

allora enunciare in modo esplicito l'esistenza di questo dovere, che naturalmente deve riguardare non solo gli errori direttamente ascrivibili all'Amministrazione fiscale, ma anche gli errori commessi dal contribuente che risultino riconoscibili.

Sotto questo profilo l'introduzione dal 2012 del reclamo-mediazione (art. 39 del d.l. 98 del 2011 che ha aggiunto l'art. 17-*bis* del d.lgs. n. 546 del 1992) per le controversie di valore relativamente contenuto (attualmente 50.000 euro), inizialmente applicato ai soli atti impugnabili dell'Agenzia delle entrate e dal 2016 anche alle controversie dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli, degli enti locali e degli agenti della riscossione, ha certamente contribuito al contenimento delle controversie. Al riguardo sembrerebbe auspicabile accentuare il carattere di reclamo dell'istituto, eliminando il riferimento, del tutto improprio e fuorviante nel caso dei rapporti tributari, alla mediazione.

Peraltro, tenuto conto che la presentazione del reclamo implica la compiuta esposizione delle ragioni da porre a base dell'eventuale successivo ricorso, occorrerebbe differenziare il reclamo, inteso come procedura di revisione approfondita dell'atto da parte della stessa Amministrazione, da una forma semplificata di richiesta di autotutela per gli errori immediatamente riconoscibili, onde evitare che nei casi di errori evidenti si gravino i contribuenti di un adempimento comunque oneroso e che di fatto richiede l'assistenza di un professionista.

Il problema delle notifiche

Uno dei problemi più rilevanti che emerge in sede di contenzioso tributario è quello delle notifiche. Moltissimi ricorsi, in particolare quelli che riguardano gli atti di riscossione, concernono effettivi o presunti vizi di notifica. La notificazione a mezzo PEC nei confronti di coloro che sono tenuti ad attivare la relativa casella ha attenuato il problema, ma non lo ha certamente risolto. Andrebbero, dunque, valutate soluzioni procedurali innovative e affidabili per entrambe le parti del rapporto tributario, che tengano conto dell'evoluzione tecnologica e della mobilità degli individui sul territorio.

Il problema delle notifiche si lega a quello degli atti impugnabili, in particolare nel settore della riscossione, le cui criticità e complessità sono in gran parte legate alla notificazione di numerosi atti (oltre alla cartella, l'avviso di intimazione, la comunicazione preventiva di fermo amministrativo, la comunicazione preventiva di ipoteca, ecc.). Ciascuno di tali atti genera contenzioso, incluso anche il mero estratto di ruolo nel caso in cui il debitore sostenga di non aver ricevuto regolare notifica degli atti presupposti. Andrebbe pertanto valutata la possibilità di circoscrivere gli atti impugnabili evitando la moltiplicazione strumentale delle impugnazioni.

Le questioni processuali

Quanto agli aspetti tecnico processuali, va segnalata la limitata applicazione delle norme sulla riunione dei ricorsi che hanno lo stesso oggetto o sono fra loro connessi (art. 29 d.lgs. n. 546). Al problema non è probabilmente estranea l'insoddisfacente modalità di quantificazione dei compensi corrisposti ai giudici. Andrebbe quindi ricercata una soluzione che valorizzi l'eventuale unificazione dei giudizi, ottimizzando le risorse impiegate.

Pure andrebbe contrastata la tendenza, nei procedimenti concernenti atti di riscossione, alla sovrapposizione delle questioni sollevate in giudizio, con intenti spesso strumentali.

Le forti differenziazioni dei carichi tra le diverse Commissioni

Sulla base dei dati pubblicati dal Dipartimento delle finanze, alla fine del 2019 risultavano pendenti presso le Commissioni tributarie 197.578 ricorsi. Di tali ricorsi 98.087, pari al 49,6 per cento, facevano capo a sole sei commissioni tributarie, con il primato assoluto di quella di Catania (31.980 ricorsi in carico, pari al 16,19 per cento del totale nazionale, seguite da Roma (20.621 ricorsi), Cosenza (16.930), Reggio Calabria (10.499), Napoli (6.935) e Palermo (8.362).

A fronte di ciò altre Commissioni provinciali, pur operando in ambiti di grande rilevanza economico-finanziaria, oltre che demografica, presentavano carichi comparativamente ridotti, come Milano (5.291 ricorsi pendenti) e Torino (2.126). È evidente, pertanto, come occorre analizzare accuratamente il funzionamento delle Commissioni ove si concentra il maggiore carico in essere per individuare le ragioni che determinano tale stato di cose, ragioni che possono essere

LE ENTRATE DELLO STATO

riconducibili alla funzionalità delle commissioni stesse, al comportamento degli uffici fiscali locali, a problematiche interpretative connesse a interventi normativi che hanno interessato specificamente determinate località, ecc.

Analoghe considerazioni valgono, naturalmente, per le Commissioni tributarie regionali tenuto conto che dei complessivi 137.684 ricorsi pendenti al 31 dicembre 2019, la CTR Sicilia presentava un carico di 42.974 ricorsi (31,2 per cento del totale nazionale), la CTR Puglia di 19.637 (14,3 per cento) la CTR Lazio di 13.388 ricorsi (9,7 per cento) e la CTR Calabria di 10.324 (7,5 per cento).

Esigenza di una tempestiva analisi delle fattispecie che danno luogo a contenziosi seriali o ripetitivi.

Di particolare utilità si presenta l'analisi sull'origine delle controversie. I dati più recenti mostrano come delle 142.153 controversie instaurate nel 2019 in primo grado, quasi il 19 per cento riguarda l'azione di riscossione e oltre il 25 per cento coinvolge gli enti territoriali. Si tratta di percentuali palesemente anomale e poco giustificate dalla natura e dalla rilevanza delle situazioni giuridiche coinvolte. Se l'eccessivo numero di ricorsi in materia di riscossione può essere rivelatore di un uso strumentale del mezzo processuale, allo scopo di ritardare l'esecuzione della pretesa fiscale o di beneficiare delle immancabili proroghe, sanatorie e rimesse in termine, l'abnorme numero di vertenze che coinvolgono gli enti territoriali, sembra essere sintomatico, oltre che di un insufficiente presidio da parte degli enti medesimi, dell'esistenza di fattispecie seriali (in particolare in materia di IMU e TARI, soprattutto per effetto di incerti regimi di esenzione e di agevolazione).

È evidente come tale auspicata e continua analisi dovrebbe poi tradursi in tempestive iniziative legislative allo scopo di rimuovere le cause del contenzioso ripetitivo.

L'abnorme numero di ricorsi per cassazione e la volubilità dell'ordinamento

È noto come il numero di ricorsi che affluiscono annualmente presso la Corte di cassazione sia del tutto anomalo nello scenario internazionale. Anche per contrastare tale stato di cose nel 2016 è stato introdotto nel processo tributario il ricorso *per saltum* (articolo 62, comma 2-bis, del d.lgs. n. 546 del 1992). Tale ricorso, tuttavia, non sembra aver sortito particolari effetti richiedendo il consenso di entrambe le parti ed intervenendo dopo il primo grado di giudizio. Andrebbero, dunque, ricercate altre soluzioni che idonee a prevenire in modo incisivo i ricorsi e a far conoscere tempestivamente l'orientamento della Corte sulle questioni più rilevanti.

È, peraltro, evidente che senza una maggiore stabilità dell'ordinamento tributario ogni sforzo volto al consolidamento degli orientamenti giurisprudenziali rischia di rimanere vano, stante il tempo che necessariamente intercorre tra la modifica normativa, la sua applicazione, l'insorgere dell'eventuale contenzioso e il formarsi di un orientamento giurisprudenziale consolidato.

3.6. L'attività antifrode

La gravità dei fenomeni di frode riscontrati dall'Amministrazione fiscale nel corso della sua attività operativa, rendono opportuna una trattazione specifica con riferimento alle diverse istituzioni operanti e ai diversi settori tributari interessati.

3.6.1. L'attività antifrode della Guardia di finanza

A seguito dell'emergenza epidemiologica da Covid-19 il Corpo ha indirizzato l'attività operativa prioritariamente sugli illeciti economico-finanziari che destano maggiore preoccupazione come usura, riciclaggio, truffe e frodi.

L'azione è stata orientata, in primo luogo, sulle frodi all'IVA intracomunitaria, realizzate con il coinvolgimento di entità spesso prive di effettiva organizzazione o consistenza economica

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

(c.d. *missing trader*), costituite *ad hoc*, solitamente in ordinamenti caratterizzati da una regolamentazione più flessibile e controlli meno rigidi, e poste in liquidazione o cessate poco tempo dopo la costituzione.

Tali entità (c.d. “cartiere”), sfruttando il principio secondo cui negli scambi intracomunitari l’IVA è applicata nello Stato di destinazione, provvedono agli acquisti di beni da un soggetto residente in un diverso Paese europeo senza applicazione dell’imposta e, successivamente, li rivendono a un altro operatore nazionale. Tale cessione avviene a prezzi più bassi rispetto a quelli di mercato ed è correlata alla condotta della “cartiera” cedente che non effettua il versamento dell’IVA addebitata al cessionario, con grave pregiudizio sia delle ragioni erariali sia della concorrenza.

La frode può articolarsi anche in modo più complesso, in quanto i beni che sono stati oggetto di un acquisto intracomunitario, oltre a confluire nel mercato nazionale, possono, dopo diversi passaggi, essere rivenduti al primo cedente residente in uno Stato UE, seguendo uno schema circolare (“frode carosello”): in questo caso il vantaggio illecito può consistere anche nella formazione di una posizione creditoria ai fini IVA in capo all’operatore economico che rivende all’estero, per effetto del trattamento di non imponibilità correlato alle cessioni intracomunitarie; inoltre, lo schema può coinvolgere più strutture societarie, al fine di creare una rete di società interposte, che rendere più difficili i controlli e il recupero dell’imposta evasa.

Un’ulteriore modalità di realizzazione della frode, che si perfeziona nel territorio dello Stato, coinvolge gli operatori che si qualificano come esportatori abituali, rilasciando lettere d’intento ideologicamente false, al fine di beneficiare del trattamento di non imponibilità applicabile ai loro acquisti, in assenza dei relativi presupposti. Tale indebito beneficio consente al falso esportatore abituale, nelle successive cessioni poste in essere con operatori nazionali, di offrire prezzi inferiori a quelli mediamente praticati sul mercato; inoltre, il medesimo si comporta alla stregua di un *missing trader* e non versa alcun importo a titolo di IVA, incamerando una parte dell’imposta applicata alle predette cessioni quale provento illecito riconosciuto per il ruolo rivestito nello schema fraudolento.

I beni più frequentemente oggetto di queste operazioni fraudolente sono generalmente di elevato valore unitario e non deperibili, a contenuto tecnologico e, più in generale, agevolmente trasportabili e di largo consumo quali autoveicoli, prodotti petroliferi, prodotti informatici, telefoni cellulari, elettrodomestici.

Benefici a questo tipo di indagini sono derivati dalla fatturazione elettronica obbligatoria, che accresce la tempestività degli interventi.

Anche nel 2020 sono state scoperte numerose frodi all’IVA riconducibili a flussi di prodotti energetici illecitamente immessi in consumo in Italia per finalità di autotrazione.

In particolare, è emerso un maggiore coinvolgimento nei meccanismi evasivi dei depositi di stoccaggio (depositi fiscali e depositi commerciali aventi la qualifica di destinatari registrati), i quali, interponendosi quali acquirenti/proprietari del prodotto proveniente dall’estero, beneficiavano dell’acquisto in ambito UE non imponibile ai fini dell’IVA e continuavano a non versare l’imposta all’atto dell’estrazione del prodotto dal deposito. Successivamente o contestualmente alla immissione in consumo/estrazione, il titolare del deposito cedeva ad una società “cartiera” il prodotto in questione, assolvendo all’obbligo di emissione della fattura senza applicazione dell’IVA a fronte di una dichiarazione d’intento fittizia.

Va ricordato che l’art. 6 del d.l. n. 124/2019 ha riconsiderato le deroghe previste dalla legge n. 205/2017 per le immissioni in consumo da un deposito fiscale di carburanti introdotti a seguito di un acquisto UE e per le merci di proprietà del gestore del deposito da cui vengono immessi in consumo o estratti i prodotti energetici¹¹¹.

¹¹¹ Nella prima ipotesi, per poter usufruire della deroga all’obbligo di versamento dell’IVA, è ora richiesta non più l’alternatività tra i presupposti di affidabilità e la prestazione di idonea garanzia, bensì la contemporanea presenza di entrambi i requisiti; nella seconda ipotesi, il beneficio dell’immissione in consumo/estrazione senza versamento dell’IVA viene riconosciuto solo se il deposito ha una capacità di stoccaggio non inferiore a 3.000 metri cubi, considerando il requisito dimensionale un’adeguata garanzia per il corretto assolvimento dell’imposta. In aggiunta, è

LE ENTRATE DELLO STATO

Per effetto dei richiamati interventi normativi, le condotte illecite rilevate nel 2020 hanno coinvolto i depositi di stoccaggio nei meccanismi evasivi¹¹².

Una particolare attenzione alle cessioni dei crediti fiscali vantati nei confronti dell'Amministrazione finanziaria, ordinariamente effettuate per ottenere liquidità in tempi ridotti rispetto a quelli necessari per l'erogazione del relativo rimborso.

Tali crediti sono cedibili se emergono dalle dichiarazioni fiscali e sono stati richiesti a rimborso; la cessione deve avvenire mediante atto pubblico o scrittura privata autenticata e deve essere notificata all'Amministrazione finanziaria.

Le cessioni sono spesso oggetto di condotte fraudolente, connesse alla natura fittizia dei crediti ceduti e all'indebita compensazione degli stessi con debiti tributari, oneri contributivi e premi realmente dovuti dalle imprese cessionarie.

Le condotte della specie, osservate prevalentemente con riferimento alle imprese, coinvolgono anche persone fisiche e, oltre ai crediti IVA, riguardano anche altri crediti d'imposta (ricerca e sviluppo, investimenti in aree svantaggiate e sostituti d'imposta).

In alcuni casi i trasferimenti di crediti fittizi avvengono attraverso cessioni o conferimenti di aziende o di relativi rami costituiti prevalentemente da crediti fiscali. Talvolta, il credito fittizio viene utilizzato per il conferimento di capitale in società di nuova costituzione.

In genere, il corrispettivo della cessione è notevolmente inferiore al valore nominale dei crediti e il pagamento è regolato con modalità particolarmente vantaggiose per i cessionari.

Essendo emersi anche casi in cui le imprese titolari di crediti fittizi hanno assunto, a titolo oneroso, l'obbligo di pagare debiti tributari, oneri contributivi e premi di altri soggetti, estinguendo i debiti accollati mediante compensazione con i predetti crediti, dopo un primo intervento preclusivo disposto con risoluzione n. 140/E del 15 novembre 2017 dell'Agenzia delle entrate e dopo varie sentenze di legittimità che ne hanno dichiarato la non ammissibilità in ambito fiscale, il divieto di tali operazioni è ora sancito dall'art. 1 del d.l. n. 124/2019.

Quanto alle frodi fiscali internazionali in materia di imposizione diretta, è stata rilevata l'allocazione artificiosa di elementi produttivi di reddito o della titolarità dei medesimi in giurisdizioni opache e non cooperative, caratterizzate da livelli impositivi nulli o comunque privilegiati.

Tali illeciti sono spesso realizzati con il coinvolgimento di c.d. "shell company" o di società interposte (c.d. "conduit company"), prive di una struttura organizzativa idonea all'esercizio di un'attività economica, la cui presenza è giustificata unicamente dal conseguimento, per il tramite delle stesse, di un vantaggio fiscale; quest'ultimo può anche derivare dalla presenza di regimi di maggior favore rinvenibili nei trattati internazionali (Convenzioni internazionali per evitare le

stato 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.

¹¹² In particolare, sono stati scoperti vari sistemi di frode tra i quali:

- l'utilizzo strumentale di una "cartiera" nazionale, in veste di intermediario, nell'effettuazione di acquisti di prodotti petroliferi da fornitori ubicati in altri Stati membri dell'Unione europea e nella successiva cessione, in regime di imponibilità, del prodotto ancora custodito nel deposito fiscale al titolare del deposito stesso. Quest'ultimo rivende il prodotto, anche tramite aziende "filtro", agli effettivi destinatari finali, estraendolo senza il contestuale versamento dell'IVA, sebbene non in possesso dei requisiti previsti per operare in deroga.
- l'intervento di un deposito fiscale in veste di acquirente diretto di prodotti petroliferi di provenienza UE, successivamente ceduti, in regime di sospensione, ad un altro deposito fiscale ovvero a un destinatario registrato, che estrae il prodotto senza effettuare il previsto versamento dell'IVA e lo rivende, anche mediante società "filtro", ai destinatari finali, in aperta violazione della normativa di settore.
- l'acquisto, da parte di una "cartiera", di prodotti provenienti da operatori UE, custoditi in regime di sospensione all'interno di un deposito fiscale/destinatario registrato. A differenza dei precedenti casi, dove l'obbligo di versare anticipatamente l'IVA è in capo al titolare del deposito, quale proprietario della merce immessa in consumo, in questo caso l'obbligo grava sulla "cartiera", per conto della quale si verifica l'estrazione della merce. La "cartiera" si avvale illegittimamente della deroga prevista dal comma 941, ultimo periodo, dell'art. 1 della legge n. 205/2017 che consente l'immissione in consumo da un deposito fiscale avente capacità non inferiore a 10.000 metri cubi, senza il pagamento anticipato dell'IVA, mediante la sola prestazione della garanzia patrimoniale. La "cartiera", quindi, dietro presentazione di una falsa fideiussione, estrae in deroga il prodotto dal deposito di un destinatario registrato ovvero lo immette in consumo da un deposito fiscale privo dei predetti requisiti dimensionali.

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

doppie imposizioni in materia di imposte sul reddito e sul patrimonio e per prevenire le evasioni fiscali) stipulati dallo Stato di residenza della *conduit company* (c.d. *treaty shopping*).

Altre indagini hanno individuato il possesso di risorse finanziarie all'estero attraverso strumenti e forme di investimento complessi e innovativi, con caratteristiche idonee a occultare o a ostacolare la riconducibilità di tali risorse al titolare effettivo delle medesime.

Sono state, pure, individuate diverse situazioni di omessa dichiarazione dei redditi prodotti in Italia da stabili organizzazioni non formalmente costituite e da persone fisiche e giuridiche la cui residenza fiscale era stata fittiziamente localizzata all'estero¹¹³.

¹¹³ Tra i tanti servizi di rilievo, per ragioni spazio consentono di segnalare soltanto alcuni:

- Un'indagine che, nel fare emergere infiltrazioni della criminalità organizzata in varie società lombarde, ha messo in luce una complessa frode all'IVA nel settore del commercio dell'acciaio, attuata avvalendosi di una fitta rete di società "cartiere" formalmente rappresentate da soggetti "prestanome", nonché condotte di autoriciclaggio di proventi illeciti per oltre mezzo milione di euro realizzate attraverso conti correnti accessi in Bulgaria e Inghilterra. Il principale indagato, indicato dai collaboratori di giustizia come affiliato alla 'ndrangheta, aveva ottenuto per tre delle società inserite nello schema di frode i contributi a fondo perduto previsti dall'art. 25 del c.d. "Decreto Rilancio" e aveva tentato di beneficiare, con esito infruttuoso, anche dei finanziamenti garantiti dal Fondo Centrale di Garanzia per le piccole e medie imprese, di cui all'art. 13 del "Decreto Liquidità". Dieci le persone arrestate e misure cautelari reali per oltre 7,5 milioni di euro.

- L'individuazione di uno studio commercialistico che offriva "pacchetti evasivi" composti da centinaia di società "di comodo", nazionali ed estere, intestate a prestanome e destinate alla creazione di crediti IVA fittizi da utilizzare in compensazione nonché, più in generale, all'emissione di fatture per operazioni inesistenti. Le false fatturazioni individuate, ammontanti a circa 500 milioni di euro, hanno determinato proventi illeciti per circa 80 milioni di euro, che, allocati in un primo momento all'estero (principalmente in Slovenia, Croazia e Ungheria), sono stati successivamente rimpatriati in contanti grazie a una rete di "spalloni". Parte dei proventi illeciti è stata reimpiegata in società di consulenza attraverso aumenti di capitale sociale ovvero nell'acquisto di immobili. Misure cautelari personali nei confronti di 22 soggetti e sequestri di beni e disponibilità finanziarie per oltre 10 milioni di euro.

- L'individuazione di una associazione per delinquere con il coinvolgimento di circa 70 società, l'emissione di fatture per operazioni inesistenti per 240 milioni di euro, un'IVA evasa di oltre 60 milioni di euro e il riciclaggio dei proventi illeciti. Il meccanismo fraudolento era basato sull'acquisto di immobili all'asta giudiziaria e sulla loro successiva rivendita, tramite società inattive e "cartiere", a prezzi gonfiati, al fine di precostituire ingenti crediti IVA fittizi che poi venivano ceduti a clienti che manifestavano forti passivi debitori nei confronti dell'Erario. Misure cautelari nei confronti di 14 soggetti e sequestro preventivo per equivalente per circa 65 milioni di euro.

- Un'associazione criminale dedita al contrabbando di prodotti petroliferi immessi nel mercato nazionale in evasione d'imposta (accise e IVA) anche attraverso documenti falsi che, attraverso l'interposizione di falsi "esportatori abituali", i quali emettevano dichiarazioni d'intento non veritiere, di modo da acquistare carburante da soggetti italiani senza l'applicazione dell'IVA, rivendeva poi "sottocosto" nel territorio nazionale a vantaggio di alcune imprese che potevano così praticare prezzi altamente concorrenziali. In tale contesto, sono state emesse fatture per operazioni inesistenti per circa 100 milioni di euro, cui corrisponde IVA evasa per circa 22 milioni di euro, e commercializzati in evasione di imposta oltre 7 milioni di litri di carburante. Contestualmente alle misure cautelari, è stato eseguito il sequestro preventivo di quote societarie di 10 imprese commerciali (tra cui 7 distributori stradali), immobili e rapporti bancari per complessivi 20 milioni di euro.

- L'individuazione di una "frode carosello" nel settore del commercio di prodotti petroliferi e nel riciclaggio internazionale dei relativi proventi. Il sistema di frode, che ha coinvolto 50 persone fisiche e 30 società, era basato sulla sistematica emissione di fatture per operazioni inesistenti, quantificate in oltre 700 milioni di euro, a cui corrisponde un'IVA evasa di circa 100 milioni di euro. In alcuni casi le società coinvolte presentavano false dichiarazioni d'intento per acquistare i prodotti petroliferi presso fornitori nazionali senza l'applicazione dell'imposta. I proventi illeciti, pari a circa 10 milioni di euro, venivano trasferiti su conti correnti in Bulgaria, Croazia, Repubblica Ceca e Slovenia ovvero investiti in attività economiche in territorio estero. Oltre alle misure cautelari personali, è stato eseguito il sequestro per equivalente di beni per circa 110 milioni di euro.

- La scoperta di un'organizzazione criminale responsabile di una frode fiscale nel settore dei prodotti petroliferi, avente a capo soggetti contigui alla criminalità organizzata. L'attività investigativa ha permesso di scoprire l'immissione sul mercato, presso distributori stradali gestiti direttamente dall'associazione delinquenziale, di carburanti a prezzi altamente concorrenziali, grazie a un giro di fatture per operazioni inesistenti di oltre 400 milioni di euro, emesse da società fittizie ubicate in territorio estero (Repubblica Ceca, Cipro, Croazia, Romania e Slovenia) formalmente interposte nel canale di approvvigionamento dei prodotti. Oltre alle misure cautelari, è stato eseguito il sequestro preventivo finalizzato alla confisca, di beni e disponibilità finanziarie per circa 60 milioni di euro.

- L'individuazione di un'organizzazione criminale composta anche da soggetti vicini a membri di una famiglia 'ndranghetista operante nel Nord Italia responsabile di una complessa "frode carosello" all'IVA nel settore delle telecomunicazioni, attuata mediante l'utilizzo di una fitta rete di società "cartiere" e "filtro" intestate a prestanome, che ha consentito al sodalizio di evadere, mediante l'emissione e l'utilizzo di fatture per operazioni inesistenti per oltre 160

LE ENTRATE DELLO STATO

Nell'ambito dell'azione di contrasto all'evasione fiscale internazionale ed ai fenomeni di frode all'IVA condotta nel 2020, il Corpo ha rafforzato i rapporti di cooperazione con le controparti internazionali ed incentivando il ricorso agli strumenti di mutua assistenza amministrativa e di cooperazione di polizia.

Con l'introduzione di un apposito manuale operativo sulla cooperazione internazionale i reparti operativi hanno potuto accrescere la sensibilità verso tale settore.

Nel settore delle imposte dirette e dell'IVA, vi è stato un rilevante 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 - che 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.

Gli scambi informativi con l'estero nel 2020 sono stati complessivamente 1.659 nonostante la temporanea sospensione - sul territorio nazionale - delle attività economiche non essenziali connessa all'emergenza epidemiologica da Covid-19. Dei citati scambi, 1.319 sono stati oggetto di mutua assistenza amministrativa in materia di IVA e 340 in materia di imposte dirette (di cui, rispettivamente, sono state 416 e 131 le istanze originate dal Corpo alle Autorità competenti estere).

La Convenzione sottoscritta nel novembre 2019 tra la Guardia di finanza e l'Agenzia delle entrate ai fini dello scambio automatico delle informazioni ex art. 16-*sexies* d.l. n. 119/2018 ha trovato piena operatività nel 2020 nell'ambito di diverse richieste formulate per finalità di analisi del rischio di evasione o di controllo tributario.

La collaborazione con i corrispondenti organi collaterali esteri e con gli Organismi internazionali competenti *ratione materiae* è avvenuta, altresì, attraverso strumenti di cooperazione diversi dalla mutua assistenza amministrativa su richiesta e spontanea. In particolare, la Guardia di Finanza ha fornito il proprio contributo nell'ambito del *network Eurofisc*, che mira a garantire la precoce individuazione e l'efficace contrasto dei fenomeni di frode all'IVA intracomunitaria, nei tavoli comuni di cooperazione per la definizione di interventi ispettivi coordinati con gli omologhi collaterali esteri, quali i controlli multilaterali (MLC), allo scopo di impedire la diffusione dei fenomeni illeciti tributari che presentano riflessi

milioni di euro, IVA e IRES per oltre 34 milioni di euro. Sono state eseguite misure cautelari nei confronti di 20 persone, unitamente a un sequestro preventivo di beni per oltre 34 milioni di euro.

- L'individuazione di una frode carousel nel settore dei prodotti petroliferi, realizzata attraverso l'interposizione di società "cartiere" che hanno emesso fatture per operazioni soggettivamente inesistenti per oltre 120 milioni di euro da cui è conseguita un'evasione di IVA superiore a 26 milioni di euro. La società operava come deposito fiscale registrato per la detenzione del carburante in sospensione d'imposta; le "cartiere" impiegate si sono avvalse, per l'estrazione del prodotto, di polizze fideiussorie emesse da una società finanziaria risultata fallita e non in possesso dei prescritti requisiti di affidabilità, omettendo così il versamento dell'IVA per ulteriori 48 milioni di euro. Nei riguardi dei soggetti coinvolti è stato eseguito un decreto di sequestro preventivo, finalizzato anche alla confisca per equivalente, di beni mobili e disponibilità finanziarie per un importo complessivo di oltre 74 milioni di euro.

- L'individuazione di un'associazione per delinquere finalizzata alla frode fiscale e all'indebita compensazione di debiti tributari con crediti d'imposta inesistenti, aggravati dalla partecipazione di professionisti incaricati di apporre i visti di conformità. Le indagini hanno consentito di accertare la commercializzazione di oltre 25 milioni di euro di crediti IVA fittizi, di cui oltre 9,5 milioni utilizzati per indebite compensazioni attraverso l'istituto dell'accollo.

- La scoperta di una frode fiscale perpetrata da una serie di società operanti prevalentemente nel settore dei servizi alberghieri e delle pulizie, le quali, mediante l'indicazione nelle proprie dichiarazioni fiscali di fatture per operazioni oggettivamente inesistenti emesse a fronte di compravendite immobiliari fittizie e/o simulate, hanno maturato ingenti crediti IVA "inesistenti", successivamente utilizzati in compensazione di contributi INPS e ritenute fiscali.

- L'individuazione di un sistema di frode basato sull'utilizzo di plurime società "cartiere" ovvero prossime al fallimento, che si accollavano i debiti tributari di imprese terze estinguendoli in compensazione con falsi crediti d'imposta, previo pagamento di un corrispettivo pari al 19% o al 24% del valore del credito. Denunciati 16 soggetti ed eseguito un sequestro preventivo per equivalente per un ammontare di oltre 12 milioni di euro.

- L'individuazione di una frode fiscale nel settore della commercializzazione di pellet basata sul sistematico ricorso alle fatture per operazioni inesistenti, che ha consentito agli organizzatori di ottenere ingenti profitti e, nel contempo, a note catene commerciali nazionali di praticare prezzi competitivi sui prodotti venduti. L'attività ha permesso di quantificare un'imposta evasa di oltre 10 milioni di euro e di eseguire misure cautelari personali nei confronti di 7 persone.

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

transnazionali, nonché nel quadro dei lavori svolti dalla delegazione italiana presso la *Task force on tax crime and others crimes* (TFTC) dell'OCSE, al fine di potenziare il dispositivo internazionale di contrasto ai reati tributari e ai fenomeni di criminalità economica.

Nella tavola che segue sono riepilogati i risultati finanziari dell'attività antifrode comunicati dalla Guardia di finanza.

TAVOLA 3.19

RISULTATI DELL'ATTIVITÀ ANTIFRODE DELLA GUARDIA DI FINANZA

	2016	2017	2018	2019	2020
Risultati finanziari attività antifrode*	32.557,2	33.973,3	38.352,1	39.040,2	32.767,4
Numero dei Controlli connessi a collaborazione internazionale o intracomunitaria	1.575	1.694	1.721	1.862	1.659

* importi espressi in milioni

Fonte: Guardia di finanza

Nel complesso, i dati mettono in luce una contrazione dei risultati finanziari dell'attività antifrode svolta dal Corpo, che passano da 39,0 miliardi nel 2019 a poco meno di 32 miliardi nel 2020 (-16,1 per cento).

3.6.2. L'attività antifrode dell'Agenzia delle entrate

Nel 2020 è proseguita l'attività di prevenzione delle indebite compensazioni di crediti d'imposta eseguite tramite modello F24, attraverso l'analisi e l'individuazione dei fenomeni che presentano significativi profili di rischio. In particolare, è stata portata avanti l'attività iniziata nel 2019 nell'ambito dell'operazione "ghost fuel", individuando nel 2020 ulteriori 57 soggetti che presentavano significativi profili di rischio in relazione ai crediti utilizzabili in compensazione tramite modello F24.

La procedura informatica di supporto alla gestione dei modelli F24 è stata configurata per dare attuazione, in modo completamente automatizzato, all'articolo 2 del d.l. 26 ottobre 2019, n. 124, che prevede:

- per i contribuenti a cui sia stato notificato il provvedimento di cessazione della partita IVA, ai sensi dell'articolo 35, comma 15-bis, del d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 633, l'esclusione della facoltà di avvalersi, a partire dalla data di notifica del provvedimento, della compensazione dei crediti tramite modello F24¹¹⁴;

per i contribuenti a cui sia stato notificato il provvedimento di esclusione della partita IVA dalla banca dati dei soggetti passivi che effettuano operazioni intracomunitarie, ai sensi dell'articolo 35, comma 15-bis, del d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 633, l'esclusione della facoltà di avvalersi, a partire dalla data di notifica del provvedimento, della compensazione dei crediti IVA.

Nella tavola 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. In certi casi, il blocco ha riguardato anche operazioni di pagamento tramite compensazione con la tecnica dell'accollo del debito.

¹¹⁴ L'esclusione opera a prescindere dalla tipologia e dall'importo dei crediti, anche qualora questi ultimi non siano maturati con riferimento all'attività esercitata con la partita IVA oggetto del provvedimento, e rimane in vigore fino a quando la partita IVA risulti cessata.

LE ENTRATE DELLO STATO

TAVOLA N. 3.20

MODELLI F24 INTERCETTATI E SCARTATI IN FASE DI CONTROLLO PREVENTIVO

N. operazioni scartate	N. soggetti coinvolti	Importo compensazioni scartate
474	108	6,6 milioni di euro

Fonte: Agenzia delle entrate

Nel corso del 2020, tra i fenomeni di frode più gravi e insidiosi, sia dal punto di vista della diffusione sul territorio nazionale che in termini di perdita di gettito erariale, sono state riscontrate sia fattispecie già ricorrenti negli anni precedenti, alcune delle quali tuttavia realizzate con modalità differenti e più articolate, sia meccanismi di frode innovativi.

In considerazione dell'emergenza epidemiologica causata dal Covid-19, è stato necessario intervenire con urgenza su alcuni fenomeni, ivi inclusi quelli connessi ai ristori economici erogati dall'Agenzia delle entrate a cittadini e imprese colpiti dalle misure restrittive legate alla diffusione del virus.

Ciò premesso, nel corso dell'anno 2020 i fenomeni di frode fiscale rilevanti sono stati riscontrati nell'ambito delle frodi IVA intracomunitarie, secondo schemi ormai consolidati. Nel corso del 2020 è stato riscontrato come i fenomeni di frode IVA nei settori tradizionali - elettronica di consumo, autoveicoli e prodotti di largo consumo - non abbiano risentito della contrazione generale dell'economia dovuta all'emergenza sanitaria da Covid-19. Inoltre, è stato constatato un incremento dei flussi dall'estero, verso soggetti coinvolti in operazioni in frode, di beni legati al comparto sanitario, quali ad esempio i dispositivi di protezione individuale.

Altre frodi IVA sono state realizzate con false dichiarazioni d'intento, in particolare concentrate nei settori della compravendita di autoveicoli e dell'elettronica di consumo. La frode è caratterizzata dall'interposizione di società cartiere (*missing trader*), create con il solo e unico scopo di interporre fittiziamente nella catena commerciale. Tali soggetti si rendono debitori dell'intero ammontare dell'IVA attraverso l'acquisto del prodotto senza IVA - mediante l'utilizzo di una falsa dichiarazione d'intento - e la rivendita dello stesso a operatori nazionali con applicazione dell'imposta. L'omesso versamento dell'IVA consente a questi soggetti di effettuare vendite sottocosto e immettere prodotti sul mercato ad un prezzo altamente competitivo e impossibile da praticare da parte degli operatori regolari. Nel corso del 2020, si è assistito ad una forte contrazione di tale fenomeno nel settore dei carburanti, verosimilmente in conseguenza dell'introduzione dell'art. 6 del d.l. n. 124 del 2019, mentre permangono forti criticità negli altri settori interessati.

Relativamente alle indebite compensazioni di crediti IVA, nel corso dell'anno è stata registrata una contrazione dei fenomeni di frode realizzati mediante l'abuso dell'istituto dell'accollo dei debiti tributari, previsto dall'art. 8 della legge n. 212 del 2000, rispetto all'andamento crescente negli anni scorsi. L'Agenzia delle entrate ritiene che tale contrazione sia riconducibile ad un'efficace azione preventiva di contrasto realizzata mediante l'inibizione dell'utilizzo in compensazione di fittizi crediti d'imposta, anche in conseguenza delle modifiche normative adottate con il d.l. n. 124 del 2019. Nel corso del 2020 è stato avviato, a livello nazionale, una specifica analisi del rischio finalizzata all'individuazione di soggetti che hanno utilizzato indebitamente in compensazione crediti d'imposta per ricerca e sviluppo¹¹⁵ per il periodo d'imposta dal 2016 al 2020. L'analisi dei dati ha evidenziato una crescita rilevante dell'agevolazione per ogni anno di osservazione. Tale circostanza, da un lato, può essere spiegata da dinamiche fisiologiche, legate al legittimo utilizzo del credito a fronte di effettivi investimenti agevolabili, dall'altro, va invece attribuita alla diffusione di fenomeni evasivi e fraudolenti di varia natura. In particolare, dall'esperienza operativa dell'Agenzia delle entrate come anche di quella della Guardia di finanza, emerge una preoccupante espansione, su tutto il territorio

¹¹⁵ di cui all'art. 3 del decreto-legge 23 dicembre 2013 n. 145 (codice tributo 6857).

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

nazionale, di fenomeni legati all'abuso dell'agevolazione da parte di diverse categorie contribuenti. In alcuni casi è stata persino riscontrata la presenza di società o enti che offrono veri e propri "pacchetti di risparmio fiscale" che comprendono la predisposizione dell'intera documentazione formale, il rilascio della certificazione ed anche l'assistenza nella eventuale fase contenziosa. La fruizione del credito in esame è estremamente agevole, potendo esso essere speso in autonomia senza alcuna autorizzazione preventiva. La complessità dell'attività e dei beni agevolabili avrebbe dovuto, si ritiene, indurre a scegliere modalità procedurali più rigorose, consentendo la fruizione del credito solo dopo autorizzazione.

Ulteriori condotte fraudolente sono state rilevate in sede di controllo in merito alla fruizione del contributo a fondo perduto erogato ai soggetti colpiti dall'emergenza epidemiologica Covid-19, in attuazione di quanto previsto dall'art. 25 del d.l. 19 maggio 2020, n. 34 ("Decreto rilancio").

Altri fenomeni fraudolenti o evasivi sono stati individuati osservando i flussi di reddito prodotti in Italia da istituti di credito non residenti che hanno erogato finanziamenti fruttiferi a persone fisiche fiscalmente residenti nonché ai movimenti di capitale da e verso l'estero, comunicati in Anagrafe Tributaria, per importi superiori ai 50 mila euro annui.

Nel corso del 2020 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, anche facendo uso di strumenti e modalità innovativi. È stato ulteriormente sviluppato l'applicativo "St.A.F.", mirato all'istituzione di una piattaforma informatica di presidio avverso gli operatori fraudolenti (tipicamente, *missing trader* o *defaulter*), utilizzabile da parte di tutte le strutture dell'Agenzia delle entrate, sia centrali che locali e condiviso con la Guardia di finanza.

Sono state, inoltre, avviate le "Follow Up Actions", previste dalle modifiche recentemente introdotte al Reg. n. 904/2010, con varie Amministrazioni fiscali di altri Paesi membri dell'Unione Europea, che hanno consentito di intercettare potenziali *missing trader* nazionali ancor prima che venga posta in essere la transazione tra la *conduit company* selezionata e il potenziale acquirente italiano.

Ancora, sono stati avviati progetti, collegati tra loro, finalizzati a prevenire il danno erariale derivante dalle frodi IVA intracomunitarie attraverso la tempestiva cessazione della Partita IVA o l'esclusione dal VIES dei soggetti nazionali, responsabili dell'evasione dell'IVA, che operano come cartiere (*missing trader* o *defaulter*) in circuiti fraudolenti, denominati "Mi.Tr.A." ("*Missing Trader Azzerati*") e "*Conduit*". In connessione con tali attività, inoltre, è stato dato forte impulso alla cooperazione internazionale.

Il Progetto Mi.Tr.A., avviato nel 2020, prevede la valorizzazione delle fatture elettroniche come strumento di selezione dei soggetti a rischio frode IVA intracomunitaria (cartiere o anche *missing trader* o *defaulter*), nei confronti dei quali viene svolta la relativa attività istruttoria utilizzando esclusivamente comunicazioni PEC. Contestualmente, è stata svolta anche una correlata attività di cooperazione internazionale, sotto forma di *Eurofisc Joint Action (EJA)*, attivata al fine di acquisire documenti presso i fornitori comunitari (le cosiddette "*Conduit company*") e dimostrare più agevolmente la circostanza per cui le cartiere rivendono in Italia beni di provenienza comunitaria ad un prezzo inferiore al costo di acquisto (c.d. "sottocosto"). La principale finalità del progetto è l'emissione del Provvedimento di cessazione del numero di Partita IVA ovvero di esclusione dal VIES nel più breve tempo possibile, onde prevenire e/o contenere il pregiudizio erariale.

Nel corso del 2020 sono state effettuate due selezioni del progetto i cui risultati, ad oggi, sono riportati nella tavola che segue.

LE ENTRATE DELLO STATO

TAVOLA 3.21

PROGETTO MI.TR.A.

Selezione	Numero soggetti assegnati	Totale imponibile fatture elettroniche emesse 2019 e 2020	Totale IVA relativa 2019 e 2020	Soggetti allo stato con provvedimento (cessazione PIVA o esclusione VIES)
1	59	980.162.118 ¹¹⁶	215.635.666	52
2	31	189.751.703 ¹¹⁷	41.745.375	23
TOTALE	90	1.169.913.821	257.381.041	75

Fonte: Agenzia delle entrate

Il progetto *Conduit*, nasce dall'esigenza di contrastare l'operato di alcune specifiche *conduit company* comunitarie, particolarmente insidiose, attraverso l'utilizzo di strumenti avanzati di "early detection" e mediante l'utilizzo degli scambi automatici che avvengono all'interno della piattaforma *Eurofisc*.

Nel corso del 2020 sono state effettuate due selezioni del progetto i cui risultati, ad oggi, sono i seguenti:

TAVOLA 3.21-BIS

PROGETTO CONDUIT

Selezione	Numero soggetti assegnati	Totale imponibile fatture elettroniche emesse 2020	Totale IVA relativa 2020	Soggetti con provvedimento (cessazione PIVA o esclusione VIES)
1	9	30.840.768 ¹¹⁸	6.752.726	9
2	9	38.579.574 ¹¹⁹	8.267.693	9
TOTALE	18	69.420.342	15.020.419	18

Fonte: Agenzia delle entrate

Dall'esame dei dati raccolti nell'ambito dei suddetti progetti Mi.Tr.A. e *Conduit*, valorizzati grazie alle informazioni relative alle fatture elettroniche emesse e ricevute dai soggetti coinvolti in circuiti fraudolenti, sono inoltre scaturite alcune indagini di più ampio respiro ancora in corso di svolgimento.

In tema di cooperazione internazionale, l'Agenzia è stata 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 in materia di frodi fiscali.

Il progetto "Warning Letters", per il contrasto alle frodi IVA realizzate con false dichiarazioni d'intento, nato nel 2017 come iniziativa sperimentale nel settore carburanti dal 2018 è stato esteso a tutti i settori economici. Le singole posizioni vengono approfondite con rapide istruttorie, mediante inviti di comparizione notificati a mezzo PEC, per confermare la falsità delle dichiarazioni di intento. Appurata l'irregolarità, si procede con le relative contestazioni nei confronti del falso esportatore e all'invio di *warning letters* ai soggetti cedenti, al fine di interrompere il flusso di fatturazione in frode e prevenire l'ulteriore danno erariale.

Nel 2020 l'attività è stata potenziata con l'utilizzo dei dati della fatturazione elettronica, che hanno permesso un'analisi più tempestiva e il riscontro dell'effettiva interruzione dei flussi di fatturazione senza IVA, nei confronti dei falsi esportatori abituali, da parte dei cedenti interessati dalle lettere. Nell'anno il progetto ha consentito di individuare n. 86 falsi esportatori abituali, che hanno trasmesso false dichiarazioni di intento esponendo un *plafond* IVA pari ad oltre 1,3 miliardi di euro.

¹¹⁶ Fatture emesse fino a maggio 2020.¹¹⁷ Fatture emesse fino a ottobre 2020.¹¹⁸ Fatture emesse fino a novembre 2020.¹¹⁹ Fatture emesse sino al 14 dicembre 2020.

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

Sempre nel corso del 2020, si è conclusa un'ampia e complessa attività di indagine relativa alla verifica della legittima fruizione del credito di imposta derivante da investimenti in ricerca e sviluppo da parte di aziende, operanti su tutto il territorio nazionale, che hanno avuto rapporti con alcuni Organismi di ricerca. Dai controlli effettuati, che hanno riguardato le annualità dal 2015 al 2020, è emersa la presenza di crediti ricerca e sviluppo illegittimi per oltre 75 milioni di euro.

Il progetto “*Ghost Fuel*” è stato finalizzato al blocco delle compensazioni mediante la tempestiva cessazione dei numeri di Partita IVA di soggetti che risultavano aver esposto in dichiarazione consistenti crediti IVA fittizi, da utilizzare in compensazione sia per conto proprio che a favore di terzi. Avviato nei primi mesi del 2019 nell'ambito del controllo di un gruppo di soggetti operanti nel settore del commercio all'ingrosso di prodotti petroliferi, l'attività è poi proseguita anche con riferimento ad altri settori merceologici.

L'individuazione tempestiva delle situazioni a maggior rischio è stata possibile grazie all'incrocio dei dati dichiarativi con le informazioni contenute nelle comunicazioni dei dati delle fatture emesse e ricevute (c.d. Spesometro) e nelle fatture elettroniche emesse e ricevute. Riscontrata l'inesistenza del credito IVA dichiarato è stata inibita la possibilità, per i soggetti coinvolti, di trasmettere modelli di delega F24 con importi in compensazione. Complessivamente, nell'ambito del progetto sono stati intercettati e bloccati falsi crediti IVA per circa 1 miliardo di euro. L'esperienza operativa del progetto ha consentito inoltre di costruire specifici indicatori che saranno utilizzati per l'analisi di rischio mirata all'applicazione della sospensione delle deleghe F24 con compensazioni considerate a rischio.

3.6.3. L'attività antifrode dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli

Nel corso del 2020 è proseguita l'attività sulle distorsioni, in costante crescita, legate all'utilizzo del c.s. “Regime doganale 42”, che consente di importare (immettere in libera pratica) merce in uno Stato membro senza pagamento dell'IVA, tributo da assolvere nella successiva fase di immissione in consumo della merce in un diverso Stato membro. Le frodi nel settore specifico si confermano di larga diffusione e realizzano consistenti evasioni tributarie. Proprio in tale settore nel 2020 sono state attuate attività di analisi anche con il coinvolgimento diretto dell'OLAF e delle autorità doganali di altri Stati membri; è in corso una squadra Comune di Investigazione (nell'ambito di un Ordine di Indagine Europeo avanzato dalle autorità italiane).

Ulteriore attività di rilievo è svolta nel settore del commercio della telefonia, che ha fatto emergere una frode carosello perpetrata 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 quanto attiene all'attività di prevenzione e repressione della sotto-fatturazione, nel 2020 sono state rilevate 2.706 irregolarità/schede difforme con maggiori diritti accertati per 4,7 milioni di euro e sanzioni per 9,9 milioni di euro; 19 le notizie di reato inoltrate all'A.G.

In linea con gli anni scorsi, l'attività di prevenzione e repressione della sotto-fatturazione è stata condotta attraverso l'elaborazione e aggiornamento dell'analisi dei dati inerenti ai valori imponibili dichiarati all'importazione nei Paesi UE, per determinati settori merceologici di origine cinese, rilevando i valori medi esposti presso ciascuno Stato membro.

Una particolare attenzione è stata rivolta alle importazioni effettuate da un Paese UE, risultate interessate massivamente da prezzi di riferimento di molto inferiori alle medie dell'Unione, nonché all'analisi degli acquisti dichiarati da aziende con sede in tale Paese verso società commerciali aventi sede in Italia, determinando scostamenti e anomalie tra il valore imponibile delle merci di origine cinese dichiarate oggetto di acquisto Intra-UE e il valore di transazione dichiarato al momento delle importazioni in Italia dalla Cina.

Le analisi hanno rilevato potenziali rischi di trasferimento illecito di consistenti flussi valutari e finanziari dall'Italia, per il pagamento delle differenze tra il valore imponibile dichiarato nelle scritture contabili rispetto al vero prezzo di transazione. Sono state effettuate azioni mirate di controllo che hanno consentito di accertare vari reati tributari e di contraffazione, con condotte reiterate.

LE ENTRATE DELLO STATO

Nel 2020 risulta un maggior imponibile IVA pari a oltre 65 milioni di euro, cui conseguono oltre 14 milioni di euro di IVA non versata. Le indagini di polizia giudiziaria e tributaria sinora condotte e tuttora in corso hanno evidenziato come una parte di questi scambi intra-comunitari sia meramente fittizia ed abbia tra gli scopi illeciti il trasferimento di ingenti flussi finanziari dall'Italia al Paese EU, con considerevoli volumi di denaro contante depositato presso filiali bancarie di quel Paese e mediante numerosissimi bonifici bancari non supportati da sottostante documentazione commerciale.

Nel 2020 l'Agenzia ha predisposto e inoltrato alla Direzione nazionale antimafia trentadue informative, con circa 150 soggetti (aziende e persone fisiche) coinvolti, per flussi finanziari aventi un controvalore pari a circa 18 milioni di euro. La Procura nazionale, nell'ambito di diverso contesto operativo, ha comunicato che le segnalazioni sono state utilizzate ai sensi dell'art. 371-bis del c.p.p. per promuovere 10 procedimenti penali riguardanti interessi patrimoniali della criminalità organizzata nel commercio internazionale di prodotti sanitari e dispositivi per la prevenzione e la cura delle patologie da Covid-19. Al momento non sono quantificabili i controvalori delle violazioni tributarie commesse.

Nell'ambito delle azioni internazionali per la prevenzione ed il contrasto delle violazioni valutarie e doganali l'Agenzia ha coordinato l'operazione doganale congiunta *Daphne*, avviata nel 2019, relativa al contrasto delle movimentazioni illecite di denaro contante, cui hanno partecipato 24 Amministrazioni doganali europee, scambiando informazioni su circa 500 soggetti. Nel 2020 l'Agenzia ha elaborato ed analizzato i dati di dettaglio acquisiti con la fase operativa, relazionandone le altre 24 delegazioni estere, l'OLAF ed Europol. Nel corso dell'operazione, sono stati individuati circa 17 milioni di euro in denaro contante non dichiarato o di provenienza opaca, movimentati attraverso i confini dell'Unione.

Per quanto riguarda la trattazione delle Comunicazioni di mutua assistenza nel 2020 sono pervenute n. 48 nuove comunicazioni di mutua assistenza; sono stati altresì trattati 38 seguiti di comunicazioni relative ad annualità pregresse relative a operazioni di importazione e/o esportazioni nella/dalla U.E. sospettate di aver violato norme doganali. Le tipologie di merci interessate sono molto numerose. I paesi terzi interessati dalle comunicazioni continuano ad essere prevalentemente del Sud est asiatico. Le nuove comunicazioni pervenute hanno riguardato violazioni diverse: falsa/errata dichiarazione di origine, di specie e/o di valore; evasione di dazi *antidumping*; contraffazione; violazioni in materia di traffico illecito di sostanze stupefacenti; false certificazioni sanitarie e fitosanitarie, abuso di procedure doganali; uso incorretto del regime 42; uso incorretto codici addizionali; abuso operatori registrati EORI; contrabbando; furto d'identità; evasione IVA; sicurezza prodotti; esportazioni illegali; traffico illecito di rifiuti. Sia le tipologie di irregolarità e di merci ipotizzate (si pensi alle biciclette elettriche ai dispositivi di protezione individuale, ai detersivi e disinfettanti), sia i controlli conseguenti, sono stati indubbiamente influenzati dalla pandemia ancora in corso, che in alcuni casi non ha potuto consentire e/o ha ritardato controlli fisici e accessi presso le aziende.

Quanto alla mutua assistenza amministrativa in materia doganale e cooperazione in materia di origine (CAO), nel 2020 sono state registrate richieste attive e passive di cooperazione amministrativa in materia di origine per un totale di 2.099 documenti. Per quanto concerne le tempistiche di riscontro degli Uffici doganali, la percentuale di risposte fornite entro il termine di 10 mesi previsto dalle norme di settore si è attestata sull'87,32 per cento. In materia di mutua assistenza, le richieste registrate sono state 745 con una flessione rispetto all'anno precedente. Relativamente alle richieste passive, alla data del 3 febbraio 2021 è stata fornita risposta a più del 66 per cento delle istanze ricevute nel corso del 2020. Per quanto attiene agli eventuali maggiori diritti accertati, connessi a controlli scaturiti da richieste di mutua assistenza amministrativa in materia doganale e cooperazione amministrativa in materia di origine, è stato comunicato che gli strumenti di archiviazione attualmente disponibili non consentono la consultazione del dato.

Nel 2020 le richieste di cooperazione IVA (attive e passive) sono state 1.959. La percentuale delle risposte di cooperazione IVA passive inviate entro i tre mesi dalla richiesta è stata del 40,51 per cento, mentre il 16,24 per cento dei riscontri è stato fornito entro 1 mese dalla data della richiesta. 28 I controlli effettuati dagli Uffici doganali su società oggetto di richieste di

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

cooperazione amministrativa in materia IVA (sia attive che passive) conclusi nel 2020, hanno portato ad una constatazione di maggiore imposta dovuta pari ad € 382.148.567, con una tendenza in diminuzione da potersi riferire alla riduzione del numero delle richieste rispetto a quello dell'anno precedente e all'emergenza Covid-19. Nel settore della cooperazione IVA si segnala, per l'anno 2020, la partecipazione a 4 controlli multilaterali con l'adesione di altri 16 Stati membri oltre all'Italia. Cooperazione amministrativa nell'ambito di applicazione della c.d. "Convenzione di Napoli II"

Sempre per quanto invece riguarda l'applicazione della "Convenzione di Napoli II", nel 2020 sono stati trattati un totale di n. 92 fascicoli, di cui n. 29 inviati ai Paesi membri partner (attivi) e n. 63 ricevuti dagli altri Stati membri (passivi). Tale "collaborazione amministrativa" si è dimostrata ancora una volta strumento penale efficace che ha permesso di accertare l'utilizzo di false fatturazioni allo scopo di eludere il pagamento dei dazi e dell'iva. Anche nel settore delle accise sul caffè (non armonizzate) è continuata la collaborazione con la Germania attraverso l'applicazione della Convenzione con positivi risultati sotto il profilo del recupero delle imposte dovute.

Per ciò che concerne le attività di controllo e i risultati riscontrati in tema di contrasto all'evasione e alle frodi nel settore della commercializzazione e distribuzione dei carburanti, i risultati conseguiti nel 2020 si possono riassumere nella tabella sotto riportata comprensiva di tutte le violazioni rilevate, comprese quelle amministrative, con sanzioni di ammontare superiore a euro 1.000.

TAVOLA 3.22

EVASIONI E FRODI NEL SETTORE DELLA COMMERCIALIZZAZIONE E DISTRIBUZIONE DEI CARBURANTI
ANNO 2020

PRODOTTO ENERGETICO	Nr. Irregolarità	M.D.A. (Totali)*	M.D.A. (Accise)*
Gasolio	547	89.585.539	88.292.800
Benzina	26	22.953.201	22.953.201
G.P.L.	7	854.011	854.011
Oli lubrificanti	22	3.953.302	3.952.498
Altre preparazioni lubrificanti	4	349.923	345.758
Totale complessivo	606	117.695.976	116.398.268

* Importi in euro.

Fonte: Agenzia delle Dogane e dei monopoli

Le principali fenomenologie fraudolente rilevate in Italia nel corso del 2020 riguardano:

- l'introduzione clandestina da altri Paesi Membri dell'U.E. di prodotti energetici impiegati come gasolio per autotrazione (i cosiddetti "designer fuels"). Dal punto di vista merceologico si tratta di prodotti che presentano le caratteristiche di oli lubrificanti, ma sono del tutto idonei all'uso, tal quali o diluiti, come carburante per motori. In tal modo vengono aggirate le norme relative ai controlli sulla circolazione intracomunitaria, in quanto gli oli lubrificanti, a differenza degli altri prodotti energetici, non sono sottoposti ai vincoli di circolazione armonizzati previsti dal regime generale delle accise;
- le frodi I.V.A. sui carburanti;
- la destinazione di prodotto dichiarato per un uso esente/agevolato e invece destinato in maniera fraudolenta ad uso maggiormente tassato;
- le frodi sull'accisa attuate mediante false denaturazioni, che utilizzano strumentalmente la normativa in materia (punti 3 e 5 della Tab. A allegata al TUA13) che prevede l'esenzione/riduzione dell'imposta per il gasolio destinato a usi agevolati, al fine di immetterlo "in nero" nel mercato dei carburanti in evasione delle maggiori imposte dovute.

Per quanto concerne il settore dei giochi, va segnalata l'indagine che ha coinvolto alcuni dipendenti della società Lottomatica Holding S.r.l. concessionaria della lotteria istantanea *Gratta e vinci*.

LE ENTRATE DELLO STATO

Da quanto è emerso alcuni dipendenti della società, tramite artifici e raggiri e accedendo abusivamente al sistema informatico che gestisce le lotterie ad estrazione istantanea sarebbero riusciti ad incassare 4 biglietti vincenti per un ammontare complessivo di circa 24 milioni di euro.

L'indagine, condotta dalla Guardia di finanza su delega di polizia giudiziaria della competente Procura della Repubblica, ha portato al sequestro per equivalente ed al recupero pressoché totale della somma incassata dagli indagati.

L'Agenzia ha istituito un apposito Comitato che ha avviato uno studio approfondito delle procedure e un'analisi specifica dell'atto di convenzione delle lotterie istantanee, del capitolato tecnico di gara e del progetto di affidabilità dei biglietti presentato dal concessionario in sede di gara. Ciò al fine di ricostruire il tracciato dei flussi relativi a ciascun biglietto vincente: dalla produzione e registrazione dei lotti di biglietti su supporti informatici, e relativa conservazione e sicurezza, alla tracciatura della distribuzione degli stessi fino alla definizione dei flussi di verifica al fine del pagamento del biglietto vincente reclamato.

Il Comitato, sempre di concerto con la Procura della Repubblica che ha diretto le indagini, ha acquisito due supporti informatici (DVD) contenenti documentazione relativa ai due procedimenti penali in corso e alle annotazioni di polizia giudiziaria al fine di conoscere, nel dettaglio, lo sviluppo dei fatti e le prove raccolte.

Da una prima lettura degli atti è emerso che il Concessionario aveva già avviato un'attività di verifica sulla solidità del sistema crittografico dei biglietti il cui esito aveva evidenziato la sicurezza e l'affidabilità dello stesso.

Alla luce della documentazione pervenuta, il citato Comitato istituito dall'Agenzia sta proseguendo la propria attività con l'obiettivo di valutare se nella gestione dei sistemi informatici siano state adottate tutte le possibili cautele del caso e se, pertanto, nell'ambito della condotta ordinaria, l'evento verificatosi fosse evitabile o meno, nonché di individuare le possibili azioni da porre in essere per migliorare il sistema di controllo e vigilanza nel suo complesso.

3.7. I reati tributari

Come già rilevato in passato il rilievo che l'intervento penale dovrebbe avere nell'azione di contrasto delle più gravi forme di evasione fiscale nei diversi settori tributari e, specificamente, in quello dell'IVA e della imposizione sui redditi, implicherebbe accurate analisi per valutare gli effetti concretamente prodotti sia in termini di diretto recupero delle somme evase, sia per ciò che attiene alla concreta deterrenza esercitata.

In assenza di tali analisi, che finora né il Ministero della giustizia né le diverse articolazioni dell'Amministrazione fiscale risultano aver effettuato, è qui possibile riassumere 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 ricordato 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 precisamente, 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.

Di segno opposto l'intervento realizzato con l'art. 39, del d.l. 26 ottobre 2019, n. 124, con il quale, in particolare, è stato previsto l'innalzamento delle pene edittali, minime e massime, di

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

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-*quinq*uiesdecies del d.lgs. 8 giugno 2001, n. 231).

Va ricordato, tuttavia, 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.

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, sottolineata l'esigenza di un orientamento costante nella posizione adottata dal legislatore penale, coerente con una effettiva strategia di lungo periodo del quale la gravità del fenomeno evasivo ha estremamente bisogno.

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, era emerso fino al 2019 un incremento del numero dei soggetti denunciati, proseguendo la crescita già manifestatasi nel 2017 e nel 2018 dopo la drastica flessione del 2016 conseguente agli interventi legislativi del 2015. Tale incremento si è evidentemente interrotto per effetto della situazione di emergenza intervenuta del 2020.

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 2016-2020. L'anno 2020, peraltro, si caratterizza per una netta riduzione delle situazioni emerse la cui causa è certamente da ricollegare non certamente a una generalizzata minore frequenza dei comportamenti criminosi ma unicamente alla riduzione degli interventi determinata dall'emergenza sanitaria.

Al calo delle persone denunciate (-29,4 per cento) si accompagna una riduzione delle violazioni accertate (-37,2 per cento). La diminuzione interessa tutte le fattispecie di reato ad eccezione dell'indebita compensazione d'imposta. Conseguentemente, nell'anno si è interrotto la tendenza crescente che si era registrata nel periodo 2016-2019.

LE ENTRATE DELLO STATO

TAVOLA 3.23

ATTIVITÀ DI CONTROLLO DELLA GUARDIA DI FINANZA
VIOLAZIONI PENALI TRIBUTARIE NEI SETTORI DELLE IMPOSTE SUI REDDITI E DELL'IVA

	2016	2017	2018	2019	2020	Variazione % 2020 - 2019
Soggetti denunciati	11.303	12.375	13.957	14.540	10.264	-29,4
di cui: in stato di arresto	99	226	400	389	308	-20,8
Totale violazioni accertate	11.577	18.956	12.213	11.633	7.303	-37,2
di cui:						
Emissione fatture per operazioni inesistenti	1.894	4.389	1.581	1.515	940	-38,0
Dichiarazione fraudolenta	3.080	4.704	2.670	2.557	1.706	-33,3
Dichiarazione infedele	1.010	1.153	883	837	451	-46,1
Omessa dichiarazione	2.965	3.708	2.772	2.576	1.310	-49,1
Occultamento / distruzione documenti contabili	1.836	2.616	2.901	2.750	1.695	-38,4
Omesso versamento IVA	237	677	425	340	265	-22,1
Indebita compensazione	194	774	407	466	435	-6,7
Omesso versamento di ritenute certificate	160	362	231	235	194	-17,4
Sottrazione fraudolenta al pagamento delle imposte	201	573	343	357	307	-14,0

Fonte: Guardia di finanza

Nella tavola che segue si espongono le violazioni penali tributarie denunciate dall'Agenzia delle entrate. I dati di sintesi prodotti dall'Agenzia evidenziano una drastica riduzione del numero dei soggetti denunciati (-64,9 per cento) e delle violazioni accertate (-67,3 per cento), riflesso evidente della riduzione dei volumi di attività posti in essere dalle strutture preposte ai controlli.

TAVOLA 3.24

VIOLAZIONI PENALI TRIBUTARIE DENUNCIATE DALL'AGENZIA DELLE ENTRATE

	2016	2017	2018	2019	2020
Soggetti denunciati	582	756	826	919	323
Totale violazioni accertate	1.785	2.251	2.356	2.482	812

Fonte: Agenzia delle entrate

Si rileva che le principali tipologie di violazioni constatate nel 2020 dagli uffici dell'Agenzia delle entrate sono connesse a:

- operazioni inesistenti (n. 517 violazioni);
- omessa dichiarazione (n. 65 violazioni);
- ricavi non dichiarati e/o costi non documentati (n. 49 violazioni);
- infedele dichiarazione (n. 78 violazioni);
- omessi versamenti IVA (n. 17 violazioni);
- crediti agevolativi indebitamente compensati (n. 68 violazioni);
- omessi versamenti delle ritenute (n. 9 violazioni).

Nella tavola che segue si confrontano per le diverse fattispecie, il numero di reati denunciati negli anni 2019 e 2020.

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

TAVOLA 3.25

FATTISPECIE DI REATO DENUNCIATE DALL'AGENZIA DELLE ENTRATE
CONFRONTO 2019 -2020

Violazioni relative a:	Nr. Violazioni	
	2019	2020
operazioni inesistenti	1.305	517
omessa dichiarazione	169	65
ricavi non dichiarati e/o costi non documentati	166	49
infedele dichiarazione	227	78
omessi versamenti IVA	39	17
crediti agevolativi indebitamente compensati	82	68
crediti non agevolativi indebitamente compensati	-	9
omessi versamenti delle ritenute	19	9

Fonte: Agenzia delle entrate

3.7.2. I reati doganali

Quanto ai reati doganali, si evidenziano nella tavola che segue i risultati conseguiti dalla Guardia di finanza nel settore¹²⁰.

Per quanto attiene alle frodi doganali, nel 2020 si interrompe la rilevante crescita del numero degli interventi che si era registrata nel triennio 2017-2019 per effetto dell'inserimento "tra gli interventi" anche dei controlli in materia di convenzione CITES (vedi nota in calce alla tavola). In forte diminuzione nel 2020 il numero dei soggetti denunciati, passato da 3.040 del 2019 a 2.598 del 2020 (-14,5 per cento). In notevole diminuzione pure il numero delle violazioni constatate, che sono passate da 6.232 nel 2019 a 4.947 nel 2020 a (-20,6 per cento).

TAVOLA 3.26

ATTIVITÀ DI CONTROLLO DELLA GUARDIA DI FINANZA
FRODI DOGANALI

	2016 ⁽¹⁾	2017	2018 ⁽³⁾	2019 ⁽⁴⁾	2020
Numero interventi	32.204	63.726	66.339	62.545	43.471
di cui in materia CITES ⁽²⁾		29.914	32.128	28.675	19.151
Soggetti denunciate all'A.G.	4.869	2.192	3.176	3.040	2.598
di cui in materia CITES ⁽²⁾		46	39	39	30
Violazioni	8.289	4.797	4.925	6.232	4.947

⁽¹⁾ dal 2016 il numero degli interventi include anche le visite approdi e le richieste di visite doganali⁽²⁾ dal 2017, a seguito dell'entrata in vigore 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⁽³⁾ dal 2018 nel settore sono riportati i dati dei denunciati in materia di accise⁽⁴⁾ dal 2019 nel settore sono riportati i dati delle violazioni in materia di accise

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. Anche in questo caso il numero dei soggetti denunciati nel 2020 diminuisce, passando da 609 nel 2019 a 355 nel 2020. Le violazioni rilevate diminuiscono drasticamente in tutti i settori, passando complessivamente da 1.061 nel 2019 a 591 nel 2020 (-44,3 per cento).

¹²⁰ 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).

LE ENTRATE DELLO STATO

TAVOLA 3.27

AGENZIA DELLE DOGANE - VIOLAZIONI TRIBUTARIE PENALI CONSTATATE

	2017	2018	2019	2020
Soggetti denunciati	627	567	609	355
Totale violazioni accertate	923	1.368	1.061	591
<i>di cui:</i>				
Accise	203	141	190	81
Dogane	367	810	468	268
IVA intracomunitaria e nazionale	353	417	403	242

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 2016-2019, distintamente per i procedimenti conclusi presso gli uffici dei GIP e dei GUP e per i procedimenti trattati presso Tribunali in sede dibattimentale.

Particolarmente evidente risulta anche nel 2019 il divario esistente, con riguardo ai diversi reati tributari, tra i procedimenti definiti e quelli definiti con condanna, sia pure in un contesto di crescita dei procedimenti trattati rispetto all'anno precedente per molte fattispecie.

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

TAVOLA 3.28

PROCEDIMENTI ISCRITTI E DEFINITI NEI TRIBUNALI ITALIANI - SEZIONE GIP GUP
CONTENENTI I REATI TRIBUTARI PREVISTI DAL D.LGS. N. 74 DEL 2000 NEGLI ANNI 2016-2019*

Reato	2016			2017			2018			2019		
	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)	5.728	5.686	371	5.008	5.081	307	5.259	5.144	385	5.868	5.670	534
Dichiarazione fraudolenta mediante altri artifici (art. 3)	392	388	20	335	334	12	339	359	19	385	349	29
Dichiarazione infedele (art. 4)	4.288	4.480	44	3.022	3.125	37	2.763	3.049	42	2.089	2.289	54
Omessa dichiarazione (art. 5)	4.598	4.403	153	4.358	4.358	131	4.275	4.419	164	3.809	3.823	180
Emissione di fatture o altri documenti per operazioni inesistenti (art. 8)	3.041	2.899	146	2.824	2.744	109	3.032	3.017	185	3.100	3.041	211
Occultamento o distruzione di documenti contabili (art. 10)	2.280	2.109	215	2.323	2.147	246	2.544	2.445	289	2.526	2.513	329
Omesso versamento di ritenute dovute o certificate (art. 10 bis)	4.591	6.011	111	1.580	2.335	72	1.379	1.844	80	859	1.147	49
Omesso versamento di IVA (art. 10 ter)	7.834	11.414	166	2.201	3.786	93	1.706	2.680	88	909	1.436	62
Indebita compensazione (art. 10 quater)	580	530	28	712	667	30	968	758	53	1.031	976	76
Sottrazione fraudolenta al pagamento di imposte (art. 11)	437	407	19	403	391	16	420	417	25	539	495	29

I reati in elenco potrebbero essere presenti nella stessa imputazione o nello stesso procedimento.

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 3.29

PROCEDIMENTI ISCRITTI E DEFINITI NEI TRIBUNALI ITALIANI - SEZIONE DIBATTIMENTO
CONTENENTI I REATI TRIBUTARI PREVISTI DAL D.LGS. N. 74 DEL 2000 NEGLI ANNI 2016-2019*

Reato	2016			2017			2018			2019		
	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)	1.862	2.226	460	1.695	1.840	308	1.730	1.731	289	1.725	1.314	269
Dichiarazione fraudolenta mediante altri artifici (art. 3)	96	98	13	78	83	11	103	85	10	86	72	9
Dichiarazione infedele (art. 4)	1.188	1.519	147	914	987	120	816	892	139	892	742	137
Omessa dichiarazione (art. 5)	2.367	2.233	593	2.352	1.941	537	2.593	1.993	641	2.698	2.076	785
Emissione di fatture o altri documenti per operazioni inesistenti (art. 8)	940	869	131	961	885	129	1.007	980	133	1.035	788	117
Ocultamento o distruzione di documenti contabili (art. 10)	1.016	978	425	1.027	878	342	1.184	993	402	1.247	922	383
Omesso versamento di ritenute dovute o certificate (art. 10 bis)	2.175	3.766	234	1.279	1.180	181	1.006	1.117	163	939	1.024	148
Omesso versamento di IVA (art. 10 ter)	3.673	6.701	434	1.744	1.763	384	1.408	1.446	356	1.264	1.321	369
Indebita compensazione (art. 10 quater)	329	291	69	347	281	91	375	298	85	482	347	102
Sottrazione fraudolenta al pagamento di imposte (art. 11)	207	142	50	172	143	37	196	189	47	213	164	41

I reati in elenco potrebbero essere presenti nella stessa imputazione o nello stesso procedimento.

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

In relazione all'andamento della fiscalità petrolifera e alla sua incidenza sul prezzo dei carburanti, appare utile premettere che i prodotti energetici destinati a essere utilizzati come carburanti per motori o come combustibili per riscaldamento sono gravati da accisa, la quale ricalca i caratteri delle originarie imposte di fabbricazione configurandosi come un'imposta indiretta, specifica e che colpisce determinate categorie di beni e si caratterizza come una imposizione armonizzata applicata negli Stati membri dell'U.E. con l'adozione 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 e costituite attualmente dalla direttiva n. 2008/118/CE, relativa al regime generale delle accise, e dalla direttiva n. 2003/96/CE, che riguarda la disciplina specifica per i prodotti energetici e l'elettricità.

Regolamentata a livello nazionale dal decreto legislativo 26 ottobre 1995, n. 504 e successive modificazioni e integrazioni¹²¹, la disciplina dell'accisa individua il momento generativo dell'obbligazione tributaria all'atto della fabbricazione o dell'importazione da un paese terzo nel territorio della UE. Il diritto dello Stato a riscuotere l'accisa (esigibilità) sorge invece quando 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 "impresso in consumo" nel territorio nazionale.

Per i beni sottoposti ad accisa concorre a formare la base imponibile dell'IVA (22 per cento) anche l'ammontare di detta imposta. L'onere tributario sostenuto dal fabbricante (depositario autorizzato) viene a essere inglobato nel prezzo di vendita e subito dall'acquirente consumatore finale del prodotto. Il prezzo alla pompa indicato nelle colonnine di erogazione assorbe anche il margine dell'esercente (l'impianto di distribuzione stradale di carburanti); quindi è il "depositario autorizzato" (titolare del deposito fiscale) che versa allo Stato l'accisa corrispondente alla quantità di prodotto "impresso in consumo" nel territorio nazionale. Si considera impresso in consumo ai fini delle accise il prodotto che ha lasciato il "deposito fiscale" per essere detenuto presso un altro deposito in cui viene stoccato il prodotto "ad accisa assolta" (ad esempio i serbatoi dei distributori stradali di carburante).

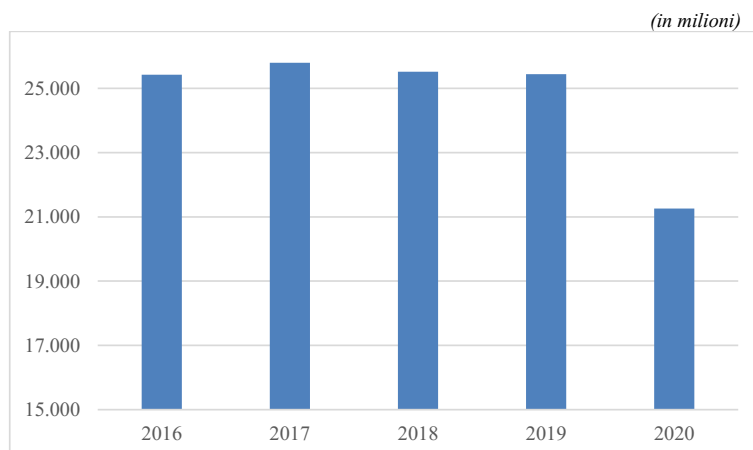
Si tratta di un sistema che semplice e che facilita i controlli, in quanto il numero di operatori coinvolti è limitato.

¹²¹ Integrazioni recate, in particolare, dal decreto-legge 26 ottobre 2019, n. 124, convertito dalla legge 19 dicembre 2019, n.157 e dalla legge 27 dicembre 2019, n. 160.

LE ENTRATE DELLO STATO

GRAFICO 3.8

L'ANDAMENTO DELL'ACCISA PER GLI OLI MINERALI, ANNI 2016-2020



Fonte: MEF dipartimento delle finanze – Bollettino Entrate tributarie 2020

Come detto, gli acquirenti dei prodotti in qualità di consumatori finali pagheranno ai venditori un prezzo di vendita che è uguale al prezzo di cessione aumentato del margine di guadagno del gestore, maggiorato dell'IVA al 22 per cento. Questo è il prezzo al consumatore indicato sugli erogatori di carburante, mentre 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.

Nel 2020 il gettito delle accise sui prodotti petroliferi ha risentito anch'esso del lockdown imposto nel secondo trimestre dell'anno e alle limitazioni degli spostamenti. Di poco superiore ai 21 miliardi mostra una riduzione rispetto all'anno precedente del 16 per cento, rappresentando l'11 per cento delle imposte indirette e il 4,8 per cento del totale delle entrate tributarie¹²².

I consumi totali mostrano una forte riduzione per le tre principali categorie di carburante: - 21 per cento per benzina e GPL per autotrazione e -17 per cento per il gasolio.

TAVOLA 3.30

1: CONSUMI DEI PRODOTTI PETROLIFERI UTILIZZATI COME CARBURANTE PER MOTORI (MLD DI LITRI – KG PER IL GPL) - ANNI 2016-2020

Anno	Consumi benzina	Consumi gasolio	Consumi GPL autotrazione
2016	10.235	27.790	1.696
2017	9.822	27.584	1.667
2018	9.874	28.866	1.614
2019	9.880	28.460	1.653
2020	7.786	23.727	1.302

Fonte: Agenzia delle dogane e dei monopoli – I dati del 2020 sono provvisori

¹²² I dati si riferiscono alle imposte relative al Bilancio dello Stato (fonte: Bollettino delle entrate, Dipartimento delle finanze).

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

TAVOLA 3.31

PREZZO INDUSTRIALE, ACCISA, IVA E PREZZO AL CONSUMO (EURO/LITRO)¹

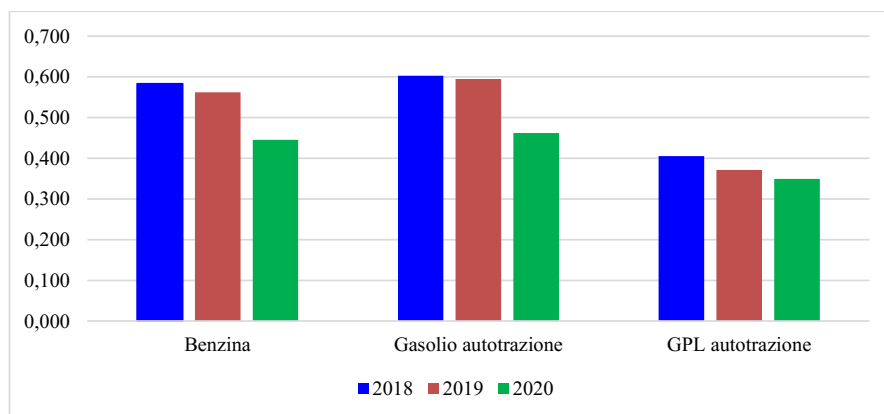
	Prezzo			Prezzo
	industriale	Accisa	Iva	al consumo
Benzina	0,445	0,728	0,258	1,431
Gasolio autotrazione	0,462	0,617	0,237	1,316
GPL autotrazione	0,349	0,147	0,109	0,605

(1) Comprensivo dei margini di raffinazione e distribuzione

Fonte: Ministero dello sviluppo economico

GRAFICO 3.9

PREZZO INDUSTRIALE DEI PRINCIPALI PRODOTTI PETROLIFERI (EURO/LITRO)



Fonte: Ministero dello sviluppo economico, prezzo annuale dei carburanti

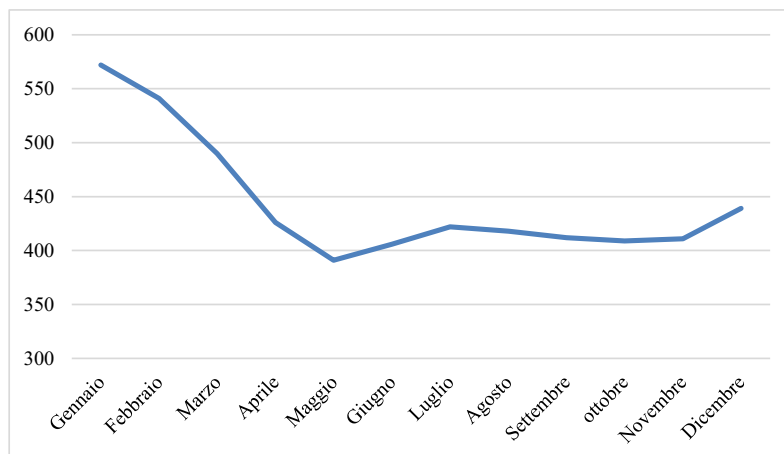
Il grafico 2 mostra l'andamento del prezzo medio industriale annuo (sul quale, con l'aggiunta dell'accisa, viene calcolata l'imposta sul valore aggiunto) delle tre tipologie di carburante nel triennio 2018 - 2020, dal quale se ne rileva per tutti la diminuzione, rispetto all'aumento fatto registrare negli ultimi anni. Nel dettaglio una riduzione più marcata (intorno al 21-22 per cento) per benzina e gasolio e più ridotta (-6 per cento) per il GPL.

Nel grafico seguente, invece, è esposto l'andamento mensile del prezzo industriale della benzina (il prezzo industriale del gasolio, che qui non si rappresenta, ha sostanzialmente un andamento analogo) dal quale si nota una marcata riduzione nei primi mesi dell'anno, con il valore minimo (- 32 per cento rispetto a gennaio) al termine del *lockdown*, un andamento altalenante nei mesi successivi e poi la leggera ripresa negli ultimi mesi dell'anno.

LE ENTRATE DELLO STATO

GRAFICO 3.10

PREZZO INDUSTRIALE MENSILE DELLA BENZINA NEL 2020 (€ x1000/LITRO)

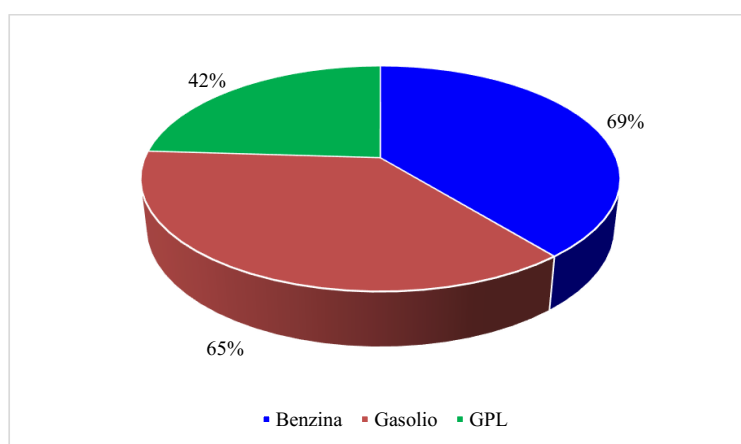


Fonte: Agenzia delle dogane e dei monopoli, 2020.

Risulta in aumento invece (essendo una quota fissa) l'incidenza della fiscalità sul prezzo al consumo. Dai dati estratti dal Ministero dello sviluppo economico concernenti i prezzi medi alla pompa registrati nell'anno 2020, l'incidenza della fiscalità (grafico 3) è stata pari al 69 per cento per la benzina (era del 64 per cento nel 2019), al 62 per cento per il gasolio (60 per cento nel 2019) e al 42 per cento sul GPL (nell'esercizio precedente era pari al 41 per cento). Ponderando l'incidenza fiscale di ogni carburante con il relativo consumo si rileva che la fiscalità media sui prodotti petroliferi nel 2020 ha inciso per circa il 65 per cento del prezzo finale, facendo registrare un aumento di 3 punti percentuali rispetto al 2019.

GRAFICO 3.11

L'INCIDENZA FISCALE SUI PRODOTTI PETROLIFERI NEL 2020



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Ministero dello sviluppo economico, valori medi annuali

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

TAVOLA 3.32

ACCISE RELATIVE ALLA BENZINA E AL GASOLIO AUTO

Provvedimento				Benzina	Gasolio autotrazione
Tipo	Data	Numero	Decorrenza	€/1.000 litri	€/1.000 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	41102	06.04.2011	571,30	430,30
Determinazione direttoriale	28.06.2011	77579	28.06.2011	611,30	470,30
Determinazione direttoriale	28.06.2011	77579	01.07.2011	613,20	472,20
Determinazione direttoriale	28.10.2011	127505	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	69805	08.06.2012	724,20	613,20
Determinazione direttoriale	09.08.2012	88789	11.08.2012	728,40	617,40
Legge di stabilità	24.12.2012	228	01.01.2013	728,40	617,40
Determinazione direttoriale	23.12.2013	145733	01.03.2014	730,80	619,80
			dal 01.01.2015	728,40	617,40

Fonte: Agenzia delle dogane e dei Monopoli

Nella tavola che precede sono esposti i valori delle accise della benzina e del gasolio, invariate dal 1° gennaio 2015, e i provvedimenti normativi che le regolano.

Si completa il quadro relativo alla tassazione gravante sui prodotti petroliferi considerando che le Regioni a statuto ordinario possono introdurre un'imposta regionale sulla benzina erogata dai distributori situati nel loro territorio entro un massimo di 2,6 centesimi al litro, valore che può essere alzato fino a cinque centesimi per far fronte a spese relative a stati di emergenza. Il gettito di tale imposta, contrariamente all'IVA relativa che è di competenza dell'erario, viene versato direttamente alle Regioni interessate. La tavola che segue evidenzia le Regioni, sei in tutto (una in meno dell'anno precedente), che applicano tale imposta, per tutte pari a 2,6 centesimi per litro.

TAVOLA 3.33

L'IMPOSTA REGIONALE SULLA BENZINA

REGIONE	Aliquota applicata
CALABRIA	0,02582
CAMPANIA	0,02582
LAZIO	0,02582
LIGURIA	0,02582
MOLISE	0,02582
PIEMONTE	0,02600

Fonte: Agenzia delle dogane e dei monopoli

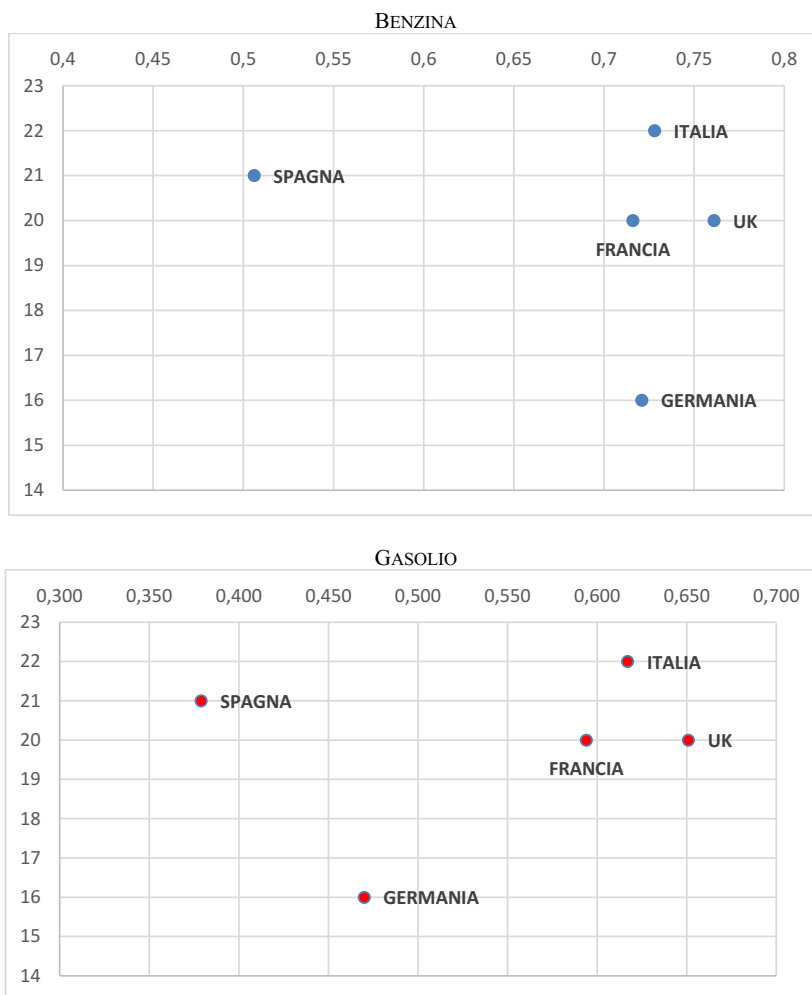
(*) L'imposta regionale sulla benzina per autotrazione è stata soppressa a partire dal 1 novembre 2018 dall'art.7 della legge regionale n.43 del 24 ottobre 2018.

LE ENTRATE DELLO STATO

Per quanto riguarda la tassazione sui prodotti energetici utilizzati come carburante o come combustibile per riscaldamento, nel Rendiconto generale dello Stato 2019 è stato evidenziato come l'Italia, rispetto agli altri grandi paesi europei, si caratterizzi per l'incidenza fra le più elevate della componente fiscale sul prezzo industriale. In questa sede, invece, concentriamo l'analisi sull'importo dell'accise e sull'aliquota IVA che i principali paesi applicano sui prodotti petroliferi. I grafici che seguono mostrano come l'Italia sia il paese con l'aliquota IVA più elevata (22 per cento, un punto in più della Spagna, due in più di Francia e UK e sei in più della Germania¹²³), mentre per quanto riguarda l'accisa applicata si collochi dietro al solo Regno Unito.

GRAFICO 3.12

ACCISA IMPOSTA SUL PREZZO BASE DEI PRODOTTI PETROLIFERI (SCALA IN ALTO) E ALIQUOTA IVA APPLICATA (SCALA A SINISTRA) PER L'ITALIA E I PRINCIPALI PAESI EUROPEI AL 01/07/2020



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Commissione europea (ec.europa.eu/taxation/excise-duties/energy_products)

¹²³ Come evidenziato nel paragrafo dedicato all'IVA, la Germania, a partire dal 1° luglio 2020 e fino al 31 dicembre, ha ridotto l'aliquota standard dal 19 al 16 per cento.

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

In tema di contrasto all'evasione e alle frodi nel settore della commercializzazione e distribuzione dei carburanti, l'attività di controllo e i risultati conseguiti nel 2020 si possono riassumere nella tavola sotto riportata, comprensiva di tutte le violazioni rilevate, comprese quelle amministrative, con sanzioni di ammontare superiore a euro 1.000: il 90 per cento del numero di violazioni riguarda la benzina, la cui quota di M.D.A. accertata risulta pari al 76 per cento del totale.

TAVOLA 3.34

VIOLAZIONI RILEVATE E M.D.A. ACCERTATA NEL 2020

Prodotto energetico	Irregolarità (n)	M.D.A. (accise)
Benzina	547	88.292.800
Gasolio	26	22.953.201
GPL	7	854.011
Oli lubrificanti	22	3.952.498
Altre preparazioni lubrificanti	4	345.758
Totale	606	116.398.268

Fonte: Agenzia delle dogane e dei monopoli

Le principali fenomenologie fraudolente sul gasolio e sugli oli minerali o oli lubrificanti riguardano l'introduzione clandestina da altri Paesi Membri dell'U.E. di prodotti energetici impiegati come gasolio per autotrazione; le frodi I.V.A. sui carburanti, attuate con uso fraudolento delle cosiddette "lettere di intento" che consentono di differire o di compensare il debito IVA connesso alle transazioni aventi ad oggetto prodotti soggetti ad accisa; la destinazione di prodotto dichiarato per un uso esente/agevolato e invece destinato in maniera fraudolenta ad uso maggiormente tassato.

Per quanto riguarda le attività di contrasto all'evasione e alle frodi nel settore della commercializzazione e distribuzione dei carburanti, in ottemperanza all'art. 11, comma 1, del d.l. 26 ottobre 2019, n. 124, che ha previsto l'obbligo di utilizzo del sistema informatizzato per l'emissione e la compilazione del DAS (Documento di circolazione per le merci ad accisa assolta), l'ADM ha fissato le modalità di attuazione della nuova misura, adottando la determinazione direttoriale prot. n. 138764/RU del 10 maggio /2020, entrata in vigore l'11 maggio 2020, nella quale viene previsto l'obbligo in capo a ciascun esercente/deposito di adeguare i propri sistemi elettronici alle disposizioni fissate e di darne comunicazione al competente ufficio doganale.

Inoltre, relativamente alle variazioni delle accise previste per il futuro (2016-2025) da specifici provvedimenti, si precisa che la misura prevista dall'art. 1, comma 718, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, è stata oggetto di rideterminazione relativamente all'ammontare del gettito atteso, al differimento della data di efficacia e alla introdotta periodicità degli interventi ad opera dell'art. 1, comma 2, della legge 27 dicembre 2019, n. 160¹²⁴.

Successivamente, l'art. 123, comma 1, del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, ha abrogato l'art. 1, comma 718, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, procedendo alla definitiva soppressione della clausola di salvaguardia in materia di accisa.

Infine, per quanto riguarda il contenzioso, i prodotti energetici coprono circa l'11 per cento del carico tributario totale, con poco meno di 1.300 ricorsi, con 292 (su 370) sentenze emesse nell'anno il cui esito è stato favorevole, in tutto o in parte, all'Amministrazione.

¹²⁴ La modifica apportata è la seguente: "All'articolo 1, comma 718, lettera c), della legge 23 dicembre 2014, n. 190, le parole: «non inferiori a 400 milioni di euro per l'anno 2020» sono sostituite dalle seguenti: «non inferiori a 1.221 milioni di euro per l'anno 2021, a 1.683 milioni di euro per l'anno 2022, a 1.954 milioni di euro per l'anno 2023, a 2.054 milioni di euro per l'anno 2024 e a 2.154 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2025»".

LE SPESE DELLO STATO

LE SPESE DELLO STATO

Considerazioni di sintesi

1. Le spese dello Stato nel 2020: 1.1. I risultati del 2020; 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 2020 e 2021: 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; 2.4.3. I debiti di tesoreria. Gli speciali ordini di pagamento (Sop); 2.5. La spesa dello Stato per investimenti fissi lordi e per contributi agli investimenti.

Considerazioni di sintesi

Nel 2020 gli stanziamenti iniziali del bilancio dello Stato ammontavano a circa 897,4 miliardi contro gli 869,5 del 2019 (+3,2 per cento). La spesa finale, al netto delle somme stanziare per la missione “Debito pubblico”, presentava un aumento più accentuato (3,9 per cento), nonostante la contrazione attesa nella spesa per interessi (-2,7 per cento). L’espansione era legata, in particolare, al consistente incremento atteso nella spesa in conto capitale (+11 per cento), molto più intenso di quello previsto nel bilancio del 2019 (+1,3 per cento); a ciò si accompagnava un aumento rilevante anche della spesa corrente primaria (+4,2 per cento). Nel complesso, la spesa primaria raggiungeva i 586 miliardi (+4,8 per cento).

Le autorizzazioni di cassa presentavano una sostanziale stabilità tra le due annualità. Il lieve aumento della spesa finale primaria (+0,5 per cento) era ascrivibile integralmente alla parte corrente (+1,2 per cento), mentre le autorizzazioni di cassa di parte capitale segnavano una contrazione del 6,2 per cento.

In termini di Prodotto interno lordo, gli stanziamenti iniziali di bilancio si mostravano in crescita, a livello complessivo, di 1,1 punti percentuali rispetto al 2019, raggiungendo la soglia del 49,4 per cento. L’incremento investiva sia la spesa corrente primaria (+0,9 punti percentuali) sia quella di parte capitale (+0,3 punti percentuali); e si riduceva di 0,2 punti percentuali l’incidenza delle spese per interessi sul Pil, attestandosi al 4,2 per cento.

Il confronto tra le previsioni definitive del 2019 e del 2020 fa emergere appieno l’impatto che i provvedimenti normativi adottati in corso d’anno per fronteggiare la pandemia da Covid-19

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

hanno prodotto sulle dimensioni della spesa statale, sia in valore assoluto, sia in rapporto al Pil, a sua volta caratterizzato da una forte contrazione nel 2020. Gli stanziamenti complessivi mostrano un'espansione del 30,7 per cento, raggiungendo il picco di 1.139 miliardi; l'incidenza rispetto al Pil sale al 68,9 per cento (superiore di oltre 20 punti percentuali rispetto al dato del 2019), quale effetto combinato dell'espansione della spesa e della contrazione del Prodotto nominale (-8 per cento); parallelamente, anche le autorizzazioni di cassa segnano una crescita nell'ordine del 27 per cento, toccando la soglia di 1.150 miliardi.

Al netto della componente legata agli interessi, che registra comunque una riduzione del 3,2 per cento, attestandosi su livelli inferiori a quelli previsti in fase iniziale, la spesa finale primaria mostra un incremento più marcato (+41,6 per cento), raggiungendo un'incidenza del 48,5 per cento sul Pil; ciò è dovuto, in primo luogo, all'evoluzione della spesa in conto capitale, che supera di oltre tre volte il dato del precedente esercizio, attestandosi sul livello di 171 miliardi (10,4 per cento del Pil); in secondo luogo, al cospicuo incremento della spesa corrente primaria (+22,6 per cento), che raggiunge i 629 miliardi (pari al 38,1 per cento del Pil).

In esito alle variazioni in corso d'anno, una lettura complessiva degli stanziamenti definitivi di bilancio restituisce un quadro d'insieme delle scelte allocative delle risorse che ha portato ad incrementare l'incidenza della spesa di parte capitale, rispetto al dato del precedente esercizio. Quest'ultima, infatti, arriva ad assorbire il 20 per cento della spesa finale, percentuale che si fermava all'8 per cento nel 2019; specularmente, l'incidenza della spesa corrente sulla spesa finale scende dal 92 all'80 per cento.

In forte crescita, sul fronte della spesa corrente, i trasferimenti ad Amministrazioni Pubbliche (+28,6 per cento), in particolare legati ai vari interventi di sostegno al reddito dei lavoratori e ai trattamenti di cassa integrazione, e alle imprese, più che triplicati nel 2020 (+19,6 miliardi), su cui hanno inciso, in prevalenza, i contributi a fondo perduto per ristorare le imprese a fronte del calo di fatturato dovuto ai provvedimenti restrittivi. Sul versante della spesa in conto capitale, le voci maggiormente incise dai provvedimenti emergenziali sono state: le "Acquisizioni di attività finanziarie", cresciute di oltre 92 miliardi per effetto principalmente delle misure di sostegno patrimoniale alle imprese di medie e grandi dimensioni (Fondo Patrimonio Rilancio, Fondo Patrimonio PMI e i programmi di sviluppo e rafforzamento patrimoniale delle società soggette a controllo dello Stato) e di concessione di garanzie pubbliche su finanziamenti da parte di SACE S.p.A., i "Contributi agli investimenti alle imprese", in crescita di circa 16 miliardi (+132,6 per cento), dovuti in particolare alle risorse destinate al sostegno al credito attraverso il Fondo di garanzia per le PMI, a quelle per il credito di imposta per gli investimenti in attività di ricerca e sviluppo, alle misure di sostegno all'internazionalizzazione, al finanziamento dei contratti di sviluppo e ai contributi agli impianti da corrispondere a Ferrovie dello Stato S.p.A. per gli investimenti di ammodernamento delle infrastrutture ferroviarie.

Nell'evoluzione degli stanziamenti di spesa in corso di gestione un ruolo centrale è stato giocato dai provvedimenti legislativi emergenziali (il d.l. "Cura Italia" n. 18/2020, il d.l. "Liquidità" n. 23/2020, il d.l. "Rilancio" n. 34/2020, il d.l. "Agosto" n. 104/2020, il d.l. "Ristori" n. 137/2020), cui è ricollegabile circa l'85 per cento (205 miliardi) della variazione espansiva complessiva registrata (241 miliardi). Essi hanno prevalentemente inciso sulla spesa di parte capitale, per circa 110 miliardi, in maggior parte attribuibili alle acquisizioni di attività finanziarie (92 miliardi) e ai contributi agli investimenti delle imprese (12 miliardi). L'impatto sulla spesa di parte corrente è quantificabile in circa 95 miliardi, ascrivibili principalmente a trasferimenti alle pubbliche amministrazioni (65 miliardi), alle imprese (19 miliardi) e alle famiglie e altre istituzioni sociali private (5,7 miliardi).

Le profonde modifiche delle previsioni di spesa si riflettono anche nei risultati della gestione. Gli impegni in conto competenza hanno raggiunto, nel 2020, il livello di 980 miliardi (+22 per cento). La dinamica espansiva degli impegni è stata particolarmente accentuata con riferimento a quella di parte capitale, aumentata di oltre due volte e mezzo su base annuale; più contenuto l'aumento degli impegni di spesa corrente primaria (+22 per cento).

Ciò nonostante, gli esiti della gestione di competenza mettono in luce, da un lato, un peggioramento della capacità di realizzazione degli impegni di competenza (85 per cento a fronte

LE SPESE DELLO STATO

del 91 per cento registrato nel 2019). Tale peggioramento è legato alla spesa di parte capitale, con un tasso di impegno del 54 per cento, in riduzione di dieci punti percentuali; mentre rimane costante il dato della spesa di parte corrente, circa il 93 per cento. Dall'altro lato, si evidenzia una forte espansione del tasso di formazione dei residui di stanziamento, che passano dal 3 al 10,9 per cento degli stanziamenti di competenza. I risultati 2020 sono stati negativamente condizionati dal *trend* di realizzazione della spesa legata ai provvedimenti emergenziali, caratterizzati da tassi di impegno più bassi e di formazione di residui di stanziamento più elevati. Escludendo i capitoli di bilancio associati alla spesa legata all'emergenza da Covid-19, entrambi gli indicatori si manterrebbero sostanzialmente in linea con i valori registrati nel 2019.

La forte dinamica espansiva della spesa statale è apprezzabile anche sul fronte dei pagamenti totali. La spesa primaria cresce del 25,1 per cento; al suo interno i pagamenti di parte capitale superano di oltre due volte e mezza quelli del 2019, accompagnati da una più contenuta, ma comunque importante, espansione di quelli di parte corrente (+15,3 per cento). Gli investimenti fissi lordi registrano un balzo di quasi il 24 per cento.

Consistente anche l'impatto sui residui passivi, in crescita del 72,7 per cento, con uno *stock* finale di 196,9 miliardi, seppur con un tasso di formazione di nuove poste passive non eccessivamente distante da quello del 2019.

Focalizzando l'analisi sulle caratteristiche economiche della gestione, escludendo quindi le voci di carattere prettamente finanziario (al netto cioè delle regolazioni contabili, poste correttive e compensative e acquisizioni di attività finanziarie), trova conferma l'aumento complessivo della spesa, caratterizzato tuttavia da un tono diverso per la parte corrente e capitale del bilancio. Per la prima, le operazioni di correzione apportate amplificano il tasso di crescita annuale. Al contrario, l'operazione di nettizzazione condotta genera una contrazione del tasso di crescita della spesa capitale; ciò è dovuto all'esclusione delle operazioni di acquisizione di attività finanziarie, particolarmente incise, in termini di aumento dimensionale, dai provvedimenti emergenziali, prevalentemente nel campo del sostegno alle imprese.

Questi ultimi hanno determinato un impatto finanziario particolarmente concentrato su poche missioni, sia sul fronte della spesa corrente sia su quello della spesa in conto capitale.

I due titoli della spesa di bilancio si caratterizzano, inoltre, per un'evoluzione differente della capacità di realizzazione della spesa attraverso gli impegni e i pagamenti. Per la parte corrente si registra un peggioramento sul fronte del tasso di impegno, mentre per quella di parte capitale si rileva un miglioramento, nonostante il forte impatto, su entrambe le aree, derivato dalla spesa emergenziale.

Guardando alla spesa diretta dello Stato nel 2020, si ha conferma della dimensione straordinaria che ha assunto il bilancio nell'esercizio e di come altrettanto forte sia stato lo sforzo necessario per tradurre in realizzazioni effettive il volume di risorse mobilitato in condizioni di emergenza. Da questo primo esame sembra emergere, poi, come le nuove occorrenze (e le condizioni imposte dalla crisi sanitaria all'operatività degli uffici) non abbiano rallentato la gestione "ordinaria" che, pur scontando alcuni oneri "storici", ha segnato anche un generale miglioramento della gestione, come emerge da una accelerazione degli impegni sulla massa impegnabile e dei pagamenti sulla massa spendibile.

Pur non potendo trascurare il permanere di difficoltà di portare a compimento grandi opere e la peculiarità degli effetti sulla spesa dei provvedimenti antipandemia, il riorientamento della spesa verso la componente in conto capitale già perseguito da alcuni esercizi sembra dare primi segnali nel senso di produrre modifiche di carattere strutturale, confermando i risultati positivi che si erano avuti già nell'esercizio 2019. Un dato importante che, insieme ad una effettiva accelerazione delle realizzazioni e a un recupero di efficacia degli interventi a favore degli investimenti su cui si è da tempo puntato, diventa oggi condizione indispensabile a fronte della necessità di rafforzare anche da questo punto di vista gli interventi che ci si appresta ad avviare con il PNNR.

Le scelte di bilancio per il 2021, nel confronto con quelle del precedente anno, esprimono una spinta espansiva alla spesa, pur di livello inferiore rispetto al picco registrato dagli

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

stanziamenti finali di tale ultimo esercizio. La previsione di spesa primaria registra, infatti, un incremento del 21,4 per cento rispetto al 2020, passando da 501,2 a 608,3 miliardi (+107,1 miliardi). A tale variazione positiva contribuiscono tre fattori: le decisioni già adottate dalla legge di bilancio per il 2020 (per 8,7 miliardi); le variazioni disposte con i provvedimenti adottati nel corso del 2020, per lo più dovuti alla legislazione emergenziale (21,9 miliardi); la manovra di bilancio per il 2021 che ha ulteriormente ampliato le disponibilità dell'esercizio, di circa 76,5 miliardi. Il 48 per cento dell'incremento degli stanziamenti iniziali del 2021 rispetto all'anno precedente (circa 51 miliardi) è determinato dai capitoli su cui transita la spesa legata ai provvedimenti emergenziali adottati nel 2020. Al netto di tali capitoli la percentuale di crescita della spesa primaria scende al 16 per cento.

Le spese correnti sono previste in crescita dell'11,3 per cento, accentuando il *trend* già in essere nel 2020 (+3,8 per cento rispetto al 2019). Molto più intensa l'espansione della spesa di parte capitale che si proietta ben oltre il doppio del valore del 2020 (+108,4 per cento), crescendo da 52,2 a 108,7 miliardi (+56,5 miliardi).

In un quadro ancora fortemente caratterizzato dall'incertezza legata alla diffusione dei contagi e alla tempistica della piena ripresa delle attività, nella manovra appaiono convivere le esigenze poste dal sostegno da assicurare ai settori produttivi e ai cittadini colpiti dalla crisi con quelle, egualmente importanti, di consentire la definizione di un ambiente favorevole ad un recupero di adeguati livelli di crescita. Nonostante le risorse limitate che era possibile mobilitare, il bilancio per il 2021 punta 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.

Inoltre, alla data di presentazione del rendiconto alla Corte dei conti, risultavano intervenute ulteriori variazioni in corso di gestione comportanti un aumento degli stanziamenti di spesa primaria dell'esercizio 2021 di 41,4 miliardi (+6,81 per cento), di cui 39,1 miliardi di parte corrente (+7,82 per cento) e 2,3 miliardi in conto capitale (+2,16 per cento), quasi integralmente riconducibili al d.l. n. 41/2021. Va altresì dato conto che il successivo decreto "Sostegni bis" (d.l. n. 73/2021), allo stato in corso di conversione, comporta un'ulteriore espansione del saldo netto da finanziare dell'anno per 41,2 miliardi, con maggiori spese complessive per 40,7 miliardi.

I tagli di spesa imputati agli stati di previsione dei Ministeri

L'esame della gestione finanziaria 2020 non può trascurare una valutazione della portata e dei risultati degli interventi volti a ridurre e razionalizzare la spesa delle amministrazioni centrali, proposti in sede di legge di bilancio. Naturalmente, tale disamina non può ignorare la forte crescita in corso d'esercizio della spesa per affrontare la crisi economica e sanitaria, circostanza che porta ad attenuare la rilevanza del tema delle misure di contenimento ai fini di un immediato conseguimento degli obiettivi di bilancio. Pur tuttavia, l'esame delle riduzioni disposte con la sezione seconda del bilancio per il 2020 identifica un importo di circa 2,9 miliardi, di cui 1,2 sono riferibili a spesa corrente e 1,7 a spesa in conto capitale (rispettivamente il 39,7 e il 60,3 per cento del totale). Si tratta della correzione di maggior rilievo tra quelle che nel triennio sono state apportate al bilancio del 2020. Il confronto con quanto previsto con la legge di bilancio per il 2019 e per il 2018 (in quest'ultimo caso in base alla programmazione avviata in attuazione dell'articolo 22bis della legge 196) consente di rilevare anche la progressiva mutazione nella composizione delle misure assunte per il contenimento della spesa: ad inizio del triennio la quota riferita a spesa in conto capitale era di solo il 10,9 per cento; cresciuta al 23 per cento nel 2019, ha raggiunto nella manovra per il 2020 oltre il 60 per cento dei tagli complessivi. Una misura della crescente difficoltà degli interventi di razionalizzazione della spesa, soprattutto in riferimento alla spesa corrente.

Al netto di quelle operate su fondi, interessi e poste compensative, i tagli apportati sono nel complesso pari a 2,2 miliardi; il 41 per cento riguarda capitoli interessati nell'esercizio dai provvedimenti Covid, caratteristica destinata ad incidere sul mantenimento nella gestione degli obiettivi di riduzione previsti.

LE SPESE DELLO STATO

Al pari di precedenti esercizi, anche nel 2020 una parte significativa dei tagli operati (al netto di quelli a fondi) è stata reintegrata nel corso della gestione (l'espansione della spesa è stata di circa il 6,7 per cento). Ma questo risultato deve essere letto alla luce dell'emergenza sanitaria. Per quello che riguarda le variazioni operate sui capitoli interessati dai decreti Covid il risultato appare coerente con le necessità poste dalla situazione esterna. Il superamento dell'obiettivo di taglio è strettamente legato ai fabbisogni emersi con la crisi.

La gestione non Covid (diversamente da quello che poteva attendersi) si è rilevata anche essa non in linea con gli obiettivi. Va osservato, tuttavia, come nonostante l'emergenza gli obiettivi di spesa corrente siano stati rispettati; un andamento più favorevole sul fronte dei consumi intermedi ha consentito di riassorbire andamenti meno favorevoli sul fronte dei trasferimenti ad imprese e PA. Riguardo alla spesa in conto capitale il superamento degli obiettivi è legato alla scelta di accelerare le attività di investimento.

Sono tutti segnali della difficoltà, superata la crisi, 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. Nel prossimo futuro la necessità di rendere compatibili esigenze 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 determinato la previsione, all'art. 22-*bis* della legge n. 196/2009 del processo di revisione della spesa nel ciclo di bilancio.

Le misure di razionalizzazione degli acquisti di beni e servizi

Il Programma di razionalizzazione degli acquisti delle pubbliche Amministrazioni è stato significativamente influenzato nel 2020 dall'emergenza sanitaria determinata dal Covid-19, che ha messo in evidenza l'importanza della centralizzazione della spesa per iniziative di ampia portata e di diretto supporto ad obiettivi strategici del governo, e ha dimostrato quanto sia fondamentale per il raggiungimento dei risultati disporre di centrali di acquisto/stazioni appaltanti qualificate, competenti, specializzate e in numero ridotto, come più volte evidenziato anche dalla Corte.

L'emergenza sanitaria ha prodotto una contrazione degli acquisti, particolarmente accentuata in alcuni settori (ristorazione, gestione eventi, lavori di manutenzione), mentre altre merceologie (arredi scolastici mascherine e indumenti protettivi; prodotti per igiene personale e per igienizzazione ambienti) hanno fatto registrare un andamento straordinario degli acquisti. Ad esempio, le esigenze del lavoro agile e della didattica a distanza hanno richiesto l'acquisto di quasi 100.000 pc portatili e tablet in più rispetto al 2019 (gli acquisti nel 2020 hanno superato le 151 mila unità contro le circa 57 mila del 2019).

Complessivamente, pur in presenza di un quadro generale del tutto peculiare, l'attività di Consip non sembra aver subito particolari contrazioni. Con riferimento all'insieme delle Pubbliche amministrazioni che sono tenute ad utilizzare gli strumenti Consip sono stati attivati contratti per oltre 3,54 miliardi con un forte incremento rispetto ai 2,8 miliardi circa del 2019. Inoltre, risulta aumentato l'ammontare complessivo della spesa "Presidiata" che passa da poco meno di 48 miliardi a oltre 51,3 miliardi, e anche il dato relativo all'"Erogato" registra un aumento di quasi 1,2 miliardi. Questo miglioramento si traduce in una crescita del risparmio indiretto, che per le PA sale da 3,3 miliardi del 2019 a quasi 3,8 miliardi nel 2020, mentre il risparmio diretto aumenta solo di 30 milioni. Per quanto riguarda i Ministeri si nota un decremento sia del valore a base d'asta che scende a 5,15 miliardi dai 5,86 miliardi del 2019, sia e soprattutto del risparmio diretto che, già ridotto da 179 a 164 milioni nel 2019, diminuisce ancora da 164 a 129 milioni nel 2020, mentre il risparmio indiretto aumenta di soli 10 milioni.

Il numero complessivo dei contratti attivati dai Ministeri nel 2020 sale a 306.908, per un valore di oltre 3,54 miliardi contro i 236.357 contratti per un valore di 2,8 miliardi del 2019, anche se ancora una volta la maggior parte degli ordinativi (281.224 per un valore di oltre 1,5 miliardi) risulta tratto sul MePA ed effettuato frequentemente ricorrendo ad affidamenti diretti,

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

più flessibili e facili da gestire, ma che possono essere utilizzati, anche, per evitare il ricorso a procedure di gara al di sopra della soglia comunitaria.

I dati relativi alle convenzioni, che dovrebbero essere il principale veicolo della centralizzazione della spesa, non sono invece positivi: i contratti attivati con tale modalità sono infatti scesi dai 24.547 del 2019 a 24.220 nel 2020 e il loro valore è sensibilmente diminuito, passando dagli 848 milioni del 2019 ai 583 del 2020. Tuttavia, tale riduzione è in buona parte compensata dal significativo aumento dei contratti attivati tramite Accordi quadro e Sistema Dinamico di Acquisizione.

Occorre rammentare, in proposito, che la Corte, pur riconoscendo 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, di un incremento e di una maggiore professionalizzazione delle risorse tecniche che operano all'interno delle Amministrazioni. La situazione attuale, per la sua eccezionalità, fornisce l'occasione per un intervento altrettanto straordinario, capace di inquadrare in un'unica dimensione l'intero sistema degli acquisti pubblici e rivedere l'assetto delle competenze, superare vecchi schemi e razionalizzare ed aggregare settori di attività gestiti in modo troppo frammentato e autoreferenziale e, soprattutto, per affrontare e risolvere il tema cruciale della riqualificazione e della riduzione delle stazioni appaltanti.

I tempi di pagamento

Il tema dei tempi di pagamento delle Amministrazioni pubbliche è da tempo oggetto di particolare attenzione sia da parte del legislatore nazionale, sia dell'Unione europea e resta ancora oggi in primo piano. Il DEF 2020 ne ha confermato la centralità 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. L'emergenza epidemiologica, infatti, nonostante lo stanziamento di ingenti risorse, ha messo in evidenza la 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, che con sentenza del 28 gennaio 2020 ha statuito che la Repubblica italiana, non assicurando che le sue Pubbliche amministrazioni rispettino effettivamente i termini di pagamento stabiliti, è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza del diritto dell'Unione. A seguito di tale sentenza, la Commissione europea ha aperto una nuova fase di interlocuzione, in cui ha chiesto all'Italia la trasmissione di un monitoraggio con cadenza semestrale dei tempi di pagamento delle pubbliche amministrazioni.

Nonostante le perduranti criticità è da dire, tuttavia, che nel 2020 il fenomeno dei ritardi nei pagamenti risulta in miglioramento per il complesso delle Amministrazioni pubbliche. L'indicatore medio semplice di ritardo si attesta a 7 giorni e quello ponderato migliora nettamente rispetto all'anno precedente (6 giorni di ritardo) evidenziando che i pagamenti sono stati mediamente effettuati con un anticipo di 5 giorni rispetto alla scadenza della fattura.

L'Amministrazione statale, nel corso del 2020, ha trattato 3,3 milioni di fatture per un importo complessivo di circa 17 miliardi e ne ha pagate 2,4 milioni corrispondenti all'importo di circa 12 miliardi. L'insieme delle fatture è stato pagato in media in 45 giorni, che si riducono a 39 quando si tiene conto della media ponderata. Contrariamente a quanto rilevato lo scorso anno, entrambi gli indicatori nel 2020 risultano in miglioramento: il tempo medio semplice è passato da 49 giorni nel 2019 a 45 giorni nel 2020, quello ponderato diminuisce di 9 giorni, passando da 48 giorni nel 2019 a 39 giorni nel 2020. Il tempo medio di ritardo semplice, che manifesta un andamento omogeneo, si presenta in diminuzione passando da 11 a 7 giorni. Il dato di maggior interesse è il tempo medio ponderato dal quale si evince che le fatture sono state mediamente pagate con un anticipo di 5 giorni rispetto alle scadenze delle stesse. Il risultato assume maggior rilievo se confrontato con il 2019 quando l'indice evidenziava un ritardo medio di 6 giorni. Il dato mette in evidenza, tuttavia, che le fatture di importo maggiore sono generalmente pagate nei termini, mentre i ritardi si accumulano per le fatture di importo meno elevato. Infine, rispetto al

LE SPESE DELLO STATO

2019 la capacità di pagamento è rimasta immutata. Tuttavia, va osservato come questa nel periodo 2015-2020 abbia segnato una seppur limitata flessione, passando dal 58,6 per cento del 2015 al 57 per cento del 2020.

In conclusione, le misure adottate negli ultimi anni, soprattutto la fatturazione elettronica e la gestione delle fatture attraverso la Piattaforma per il pagamento dei crediti commerciali, hanno portato ad innegabili miglioramenti, anche se non abbastanza per poter considerare in via di definitiva risoluzione la problematica dei ritardi nei pagamenti da parte della PA. In particolare, per quanto riguarda l'Amministrazione dello Stato, non sembra che abbiano ancora trovato una soluzione le cause di ritardo "di tipo strutturale" già rilevate negli scorsi anni. Sotto questo profilo, mentre risulta essersi attenuato il peso derivante dalla scarsità di risorse pubbliche (e tuttavia risulta ancora incidere 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.

I debiti fuori bilancio

Nel 2020 la consistenza dei debiti fuori bilancio è risultata pari a 1.832 milioni ed ha registrato una decisa riduzione sia rispetto al 2019 che al 2018 (-39 per cento e -12 per cento circa rispettivamente). L'ammontare attuale si presenta tuttavia circa doppio rispetto al valore di fine 2012, primo anno per il quale sono stati trasmessi i dati da parte delle Amministrazioni.

Nel complesso, e al netto di quanto accaduto in specifici esercizi, nel corso del periodo considerato nella relazione, si riscontra, tuttavia, una sostanziale stabilità del debito, il che testimonia che pur se non mancano episodici miglioramenti, non sembrano essersi superate le criticità di bilancio che determinano, in via strutturale, la tendenza alla formazione di nuovi debiti fuori bilancio.

Per quanto riguarda specificamente il 2020, a fronte dei 3.088 milioni iniziali, ne sono stati accertati 964 e smaltiti 2.219. Il debito residuo si è pertanto ridotto di circa 1.255 milioni. La gran parte delle Amministrazioni esaminate ha registrato un decremento, alcune volte importante (è il caso del MISE), o una stabilità del debito.

Al 31/12/2020 la quasi totalità (circa l'88 per cento) del debito residuo fa capo a sole tre Amministrazioni: il MIUR (38 per cento), il MIT (26,5 per cento) e il Ministero della giustizia (22,8 per cento).

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 di rivedere in riduzione lo *stock* del debito.

Il MIT ha una posizione debitoria sostanzialmente stabile ormai da diversi anni perché le esigue risorse rese disponibili per lo smaltimento (2,8 milioni nel 2020 e 3 milioni nel 2019) hanno consentito di assorbire solo il debito di nuova formazione. Sullo *stock* residuo incidono alcuni debiti vetusti registrati sui capitoli 7341 e 7544, i quali ammontano a 406 milioni a fronte di un debito complessivo di 485 milioni.

Per il Ministero della giustizia, le risorse deputate allo smaltimento, pur ingenti (182 milioni), sono state sufficienti ad assorbire il debito di nuova formazione (146 milioni), ma non per ridurre significativamente il debito residuo che si attesta a 417 milioni (-0,8 per cento rispetto al 2019). 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 penitenziari.

Negli anni scorsi, una quota molto significativa di debiti fuori bilancio è stata associata a quattro categorie di spesa: "Consumi intermedi", "Trasferimenti correnti alle famiglie", "Altre uscite correnti" e "Investimenti fissi lordi". Dopo che nel 2019 tale quota si era sensibilmente ridotta (al 37 per cento), nel 2020 è tornata a crescere (al 62 per cento).

L'analisi dei debiti fuori bilancio, proposta nella Relazione, viene completata dall'esame dei debiti di tesoreria delle Amministrazioni centrali sorti a seguito dell'emissione di Speciali Ordini di Pagamento (Sop), la cui disciplina si rinviene all'art. 14 del d.l. 31 dicembre 1996, n. 669.

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

Secondo i dati forniti alla Corte dalla Ragioneria generale dello Stato, al 31 dicembre 2019 i Ministeri presentavano un debito di tesoreria di 619 milioni a cui nel 2020 si sono aggiunti 223 milioni. L'importo smaltito risulta molto inferiore (9 milioni) il che determina un debito da smaltire di 833 milioni (+34,5 per cento). Nel corso dell'esercizio 2020 nessun Dicastero ha ridotto il debito.

Nel 2020, così come registrato nell'esercizio precedente, il MIUR, il Ministero dell'interno e il MIT assorbono la gran parte dell'importo del debito residuo (73 per cento di cui, rispettivamente 29 per cento, 25 per cento e 19 per cento)

La spesa dello Stato per investimenti fissi lordi e per contributi agli investimenti

Nel 2020, la spesa per investimenti gestita direttamente dallo Stato o effettuata indirettamente attraverso le principali imprese pubbliche e private operanti nel settore delle infrastrutture ferroviarie e stradali è risultata pari, in termini di stanziamenti definitivi di competenza, a 17,6 miliardi (+73 per cento rispetto al 2019).

L'incremento è connesso soprattutto ai maggiori contributi alle imprese (+182 per cento, per quasi 9 miliardi complessivi) mentre gli investimenti fissi lordi hanno fatto registrare un aumento del 22,8 per cento.

In aumento rispetto al 2019 risultano anche i principali valori finanziari 2020 relativi alle altre fasi contabili della spesa; ai menzionati maggiori stanziamenti di competenza si associano incrementi del 63,8 per cento per quanto riguarda gli impegni e del 42,5 per cento per quel che attiene ai pagamenti.

Quanto agli investimenti fissi lordi circa il 50 per cento degli stanziamenti definitivi di competenza (complessivamente pari a 8,6 miliardi) si concentra su due missioni (difesa e sicurezza del territorio, da un lato, e ordine pubblico e sicurezza, dall'altro). Nell'ambito della prima, i valori attengono principalmente ad un unico capitolo di spesa, relativo, a vario titolo, a spese militari (per oltre 2,7 miliardi) e gestito dal Ministero della difesa; per la missione ordine pubblico e sicurezza, rilevano le risorse gestite dal Ministero dell'interno per interventi di manutenzione straordinaria e ammodernamento di strutture e impianti.

Nel 2020 gli investimenti fissi lordi diretti hanno riguardato prevalentemente "mezzi di trasporto" (per poco più di 1 miliardo), *software e hardware* (per circa 970 milioni), "fabbricati non residenziali" (686 milioni) ed "opere pubbliche" (528 milioni).

Sul fronte dei pagamenti, la gestione, pur caratterizzandosi per un aumento in termini assoluti sia per quel che attiene agli investimenti fissi che ai contributi, non determina un visibile miglioramento del coefficiente di realizzazione (determinato come rapporto tra pagamenti totali e massa spendibile).

Contrariamente a quanto ipotizzabile in prima approssimazione, nella fase più acuta di confinamento, ossia il trimestre marzo-maggio 2020, non si sono osservati rallentamenti nella capacità di pagamento delle spese per investimenti.

Anche nel 2020 un ruolo rilevante nella strategia di sostegno della ripresa economica è stato attribuito allo strumento dei Fondi di bilancio specifici per gli investimenti. Le risorse complessive messe a disposizione nel periodo 2017-2034 attraverso i fondi ammontano a circa 146 miliardi e per il 2020 gli stanziamenti di bilancio disponibili sui singoli capitoli sono risultati pari a 5,4 miliardi, ripartiti tra 143 capitoli e 363 piani gestionali, dei quali quasi il 40 per cento concentrato in due amministrazioni (Ministero dell'interno e Ministero delle infrastrutture e dei trasporti).

Nei quattro anni di operatività dei fondi si assiste ad un incremento delle risorse destinate agli investimenti fissi (la cui incidenza passa dal 20,4 per cento del 2017 al 44,5 del 2020) che nel 2020 arrivano a quantificare oltre 2,3 miliardi (erano 213 milioni nel 2017), ponendosi come categoria economica destinataria della quota principale di risorse. Scendono sotto i 2 miliardi, invece, i contributi alle amministrazioni pubbliche, la cui incidenza sul totale delle risorse assegnate dai fondi passa dal 54,3 per cento del 2017 al 33,6 del 2020; anche i contributi alle imprese, pur mantenendo nel periodo un profilo crescente di risorse, vedono progressivamente

LE SPESE DELLO STATO

ridursi il loro peso rispetto alla dotazione annuale complessiva (dal 23,1 per cento del 2017 al 15,4 per cento del 2020).

Le quote prioritarie delle risorse 2020 sono state attribuite al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti (1,2 miliardi), al Ministero dell'economia e delle finanze (842 milioni) e al Ministero della difesa (714,4 milioni), mentre guardando ai settori, le quote più consistenti sono state assorbite dall'edilizia pubblica compresa quella scolastica, sanitaria e le attività industriali ad alta tecnologia e sostegno alle esportazioni (17 per cento); seguono gli investimenti in trasporti e viabilità (16,1 per cento). Il confronto con il 2019 evidenzia incrementi significativi soprattutto per il settore dei trasporti e viabilità (+47 per cento), mobilità sostenibile e sicurezza stradale (+73,2 per cento) e potenziamento infrastrutture e mezzi per l'ordine pubblico, la sicurezza e il soccorso (+53,9 per cento); mentre si riducono quasi del 30 per cento le risorse destinate all'edilizia pubblica e di oltre il 15 per cento quelle per la riqualificazione urbana, efficientamento energetico e sviluppo sostenibile.

Sotto il profilo procedurale il cammino dei fondi è risultato piuttosto impervio e le complesse procedure amministrative continuano a condizionare fortemente il rapido ed effettivo utilizzo delle risorse assegnate.

Rispetto agli anni precedenti, tuttavia, nel 2020 si assiste ad un rallentamento della crescita della massa spendibile, da 7,6 miliardi del 2019 a 8,9 nel 2020, in aumento del 20,6 per cento, a fronte dell'incremento superiore al 100 per cento registrato l'anno precedente.

Analogo andamento presentano anche i pagamenti totali che si incrementano di circa 1 miliardo: una crescita più contenuta di quella registrata nel 2019, ma comunque più elevata rispetto all'incremento della massa spendibile (53 per cento la prima e 20,7 la seconda).

Il coefficiente di realizzazione della spesa mostra negli anni di operatività dei fondi un progressivo miglioramento e il 2020 rappresenta l'annualità con il miglior rapporto tra pagamenti totali e massa spendibile (34,5 per cento, era 27,3 nel 2019).

La capacità di realizzazione della spesa risulta differenziata per amministrazione e settori di investimento; coefficienti di realizzazione più elevati si riscontrano per attività industriali ad alta tecnologia e sostegno alle esportazioni, difesa del suolo e dissesto idrogeologico, investimenti in riqualificazione urbana e sicurezza delle periferie, efficientamento energetico e sviluppo sostenibile, eliminazione delle barriere architettoniche, potenziamento infrastrutture e mezzi per l'ordine pubblico, la sicurezza e il soccorso e per la ricerca. Ma è soprattutto la categoria economica in cui è classificata la spesa ad incidere significativamente sull'indicatore confermando anche nel 2020, la migliore prestazione sui capitoli di trasferimento (82,6 per cento). Si apprezza positivamente, peraltro, il recupero di efficienza della categoria degli investimenti diretti dello Stato, che dal 22 per cento del 2019 passa al 32,7 per cento del 2020.

Non va sottovalutato, tuttavia, che il miglioramento del coefficiente di realizzazione risente anche del dato meno positivo conseguito nell'anno precedente ed influenzato dalla crescita particolarmente rilevante e anomala della massa spendibile dovuta all'eccessivo ritardo del riparto del Fondo relativo al 2018.

Con la legge di bilancio per il 2021, legge n. 178 del 2020, i Fondi non costituiscono più la scelta privilegiata per l'attuazione delle politiche di investimento dell'amministrazione centrale. Infatti, i quattro anni di operatività hanno messo in evidenza problemi gestionali che hanno impedito allo strumento di esprimere tutto il potenziale di crescita di cui era stato accreditato. Il superamento è positivo: risponde, tra l'altro, ad una esigenza di semplificazione che si auspica possa mitigare la complessità a vantaggio di una maggiore efficacia ed efficienza, nonché di minori costi amministrativi.

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

1. Le spese dello Stato nel 2020

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 rendiconto, un'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 finanziari. 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.

E' in tale ottica che questo capitolo generale sulla spesa fornisce un'analisi dei dati di Rendiconto, guardando alle modifiche intervenute rispetto al progetto iniziale; ciò ha assunto particolare rilievo con riferimento al 2020, anno nel quale gli interventi normativi adottati in corso di gestione per fronteggiare la crisi sanitaria hanno determinato un evidente impatto sulle dimensioni della spesa e sulla relativa allocazione in bilancio, incidendo in misura sostanziale sulle diverse missioni e sui programmi, nonché sull'assetto dei principali obiettivi dell'azione di governo.

Tale esame trova il suo naturale completamento nelle analisi dei singoli dicasteri raccolte nel secondo volume.

Il Rendiconto per il 2020, 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.), mettendo altresì in luce le caratteristiche principali della gestione della spesa legata all'emergenza. 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 2020. All'obiettivo tradizionale di mettere in evidenza le principali variazioni intercorse rispetto ai valori del 2019, sia in termini assoluti che in percentuale del Prodotto interno lordo, l'analisi di quest'anno accosta, per le ragioni di contesto sopra esposte, un esame delle modifiche apportate al quadro iniziale per effetto dei provvedimenti emergenziali adottati in corso d'anno.

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. In tale ambito, si è ritenuto opportuno soffermarsi sugli effetti attuativi del regime straordinario di mantenimento delle risorse in bilancio in virtù della possibilità consentita dall'art. 265, c. 9, d.l. n. 34/2020.

LE SPESE DELLO STATO

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 2020. 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 2020 alle scelte alla base della gestione in corso, quella del 2021. L'obiettivo è di evidenziare le modifiche nella dimensione e allocazione delle risorse tra missioni e programmi, mettendone in luce, da un lato, quelle legate alla legislazione vigente, con un particolare *focus* sulle variazioni riconducibili ai provvedimenti emergenziali approvati nel 2020; dall'altro lato, quelle scaturenti dalle scelte operate in sede di manovra di bilancio.

Nella seconda parte del capitolo, ci si sofferma, come anticipato, sui risultati ottenuti su alcuni aspetti cardine della gestione finanziaria.

Anche nella legge di bilancio per il 2020 sono stati disposti tagli di spesa dello Stato di rilievo: si tratta di riduzioni che in aggregato hanno raggiunto i 2,9 miliardi. Del complesso di tali interventi si mira a fornire primi elementi di valutazione, 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 2020.

Continua poi il monitoraggio, già avviato da alcuni anni, su 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 2020 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 2020

Nella lettura dei risultati del 2020 appare opportuno ricordare, in via preliminare, che tale esercizio costituisce il secondo anno di piena operatività delle disposizioni della legge 196 del 2009 che incidono sull'assunzione degli impegni di spesa e sui tempi di conservazione dei residui propri e di stanziamento. Sotto il primo profilo, l'art. 34, comma 2, legge 196/2009, dispone che,

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

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, imputandone gli effetti alla competenza dei diversi esercizi finanziari.

Sotto il secondo profilo, vanno richiamate le modifiche che hanno interessato le regole di gestione e di conservazione dei residui legati ai provvedimenti emergenziali. Come è noto, il regime generale di conservazione dei residui passivi (art. 34-*bis*, comma 2, della legge 196/2009) prevede che quelli propri di parte corrente 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, con adeguata motivazione, la permanenza delle ragioni della sussistenza del debito, in modo da giustificarne 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. Nei casi in cui la legge consente il mantenimento di residui di stanziamento anche di parte corrente, gli stessi, di provenienza dell'esercizio finanziario 2019, se non impegnati nell'esercizio finanziario 2020, vanno in economia.

Sempre in base al regime ordinario, i residui passivi di parte capitale possono essere mantenuti in bilancio non oltre il terzo anno successivo a quello dell'assunzione dell'impegno di spesa (termine prolungato in via sperimentale di ulteriori tre esercizi *ex art. 4-quater*, d.l. n. 32/2019); dopodiché si intendono perenti agli effetti amministrativi. Infine, i residui di stanziamento di parte capitale possono essere mantenuti in bilancio non oltre l'esercizio successivo a quello di iscrizione (per quelli derivanti da disposizioni legislative entrate in vigore nell'ultimo quadrimestre dell'esercizio precedente il termine è esteso di un anno), salvo che non sia effettuata la scelta di reiscrizione in competenza degli esercizi successivi ai sensi dell'art. 30, comma 2, legge n. 196/2009. Tali termini per il mantenimento dei residui di stanziamento sono stati estesi di un ulteriore anno in via sperimentale per il triennio 2019-2021 (art. 4-*quater*, d.l. n. 32/2019).

In tale quadro si inserisce la normativa contabile prevista per le risorse stanziare con i decreti Covid che dispone il riversamento al bilancio dello Stato delle somme non impegnate nell'esercizio per la riassegnazione al fondo ammortamento titoli di Stato (art. 265, c. 9, d.l. n. 34/2020) e la possibilità, consentita dall'art. 26, c. 6, d.l. n. 157/2020 (poi confluito nell'art. 34, c. 12, d.l. n. 137/2020, convertito dalla legge n. 176/2020), di considerare utilizzate, sottraendole a tale riversamento, le somme per le quali le Amministrazioni abbiano adottato, alla data del 15 dicembre 2020, gli atti presupposti all'impegno secondo i rispettivi ordinamenti.

Nel 2020¹ gli stanziamenti iniziali del bilancio dello Stato ammontavano a circa 897,4 miliardi contro gli 869,5 del 2019, in aumento quindi del 3,2 per cento.

La spesa finale, al netto delle somme stanziare per la missione "Debito pubblico", presentava un incremento più accentuato (3,9 per cento), nonostante la contrazione registrata nella spesa per interessi (-2,7 per cento). L'espansione era legata, in particolare, al consistente aumento atteso nella spesa in conto capitale (+11 per cento), molto più intenso di quello previsto nel bilancio del 2019 (+1,3 per cento); a ciò si accompagnava un incremento rilevante anche della spesa corrente primaria (+4,2 per cento). Nel complesso, la spesa primaria raggiungeva i 586 miliardi, +4,8 per cento rispetto all'esercizio precedente.

¹ Come lo scorso anno, i dati relativi all'esercizio finanziario 2019 sono quelli riclassificati dalla Ragioneria Generale dello Stato sulla base della struttura del bilancio 2020, per consentire una corretta comparazione dei risultati.

LE SPESE DELLO STATO

TAVOLA 1

(in milioni)

Voci	stanziamenti iniziali			stanziamenti iniziali (%Pil)			autorizzazioni iniziali		
	2019	2020	var.%	2019	2020	diff.	2019	2020	var.%
Spesa corrente	588.278,3	607.397,4	3,3	32,6	33,4	0,8	618.797,4	621.925,0	0,5
Interessi	78.897,9	76.732,3	-2,7	4,4	4,2	-0,2	79.899,1	76.732,2	-4,0
Spesa corrente primaria	509.380,4	530.665,1	4,2	28,3	29,2	0,9	538.898,4	545.192,8	1,2
Spesa in c/capitale	49.712,3	55.186,4	11,0	2,8	3,0	0,3	54.008,4	50.637,9	-6,2
Spesa finale primaria	559.092,7	585.851,6	4,8	31,0	32,2	1,2	592.906,8	595.830,6	0,5
Spesa finale	637.990,6	662.583,9	3,9	35,4	36,4	1,1	672.805,9	672.562,9	0,0
Rimborso di prestiti	231.508,4	234.839,7	1,4	12,8	12,9	0,1	231.508,6	234.839,7	1,4
Spesa complessiva	869.499,0	897.423,6	3,2	48,2	49,4	1,1	904.314,5	907.402,6	0,3

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Tali variazioni in aumento si riflettevano anche sul livello della spesa in rapporto al Prodotto, in crescita, a livello complessivo, di 1,1 punti percentuali rispetto all'anno precedente, raggiungendo la soglia del 49,4 per cento. L'incremento investiva sia la spesa corrente primaria (+0,9 punti percentuali) sia quella di parte capitale (+0,3 punti percentuali); si riduceva di 0,2 punti percentuali l'incidenza delle spese per interessi sul Pil, attestandosi al 4,2 per cento.

A fronte delle variazioni positive degli stanziamenti di competenza, le autorizzazioni di cassa presentavano una sostanziale stabilità tra le due annualità. Il lieve aumento della spesa finale primaria (+0,5 per cento) era ascrivibile integralmente alla parte corrente (+1,2 per cento), mentre le autorizzazioni cassa di parte capitale segnavano una contrazione del 6,2 per cento. Anche la spesa per interessi era prevista in forte riduzione (-4 per cento).

TAVOLA 2

(in milioni)

categorie di spesa	stanziamenti iniziali		
	2019	2020	var %
Redditi da lavoro dipendente	93.464,6	94.626,7	1,2
Consumi intermedi	12.847,7	13.687,9	6,5
Imposte pagate sulla produzione	4.983,2	5.024,3	0,8
Trasferimenti correnti ad Amministrazioni pubbliche	261.986,1	285.092,8	8,8
Trasferimenti correnti a famiglie e istituzioni sociali private	15.282,4	15.559,8	1,8
Trasferimenti correnti a imprese	9.973,5	9.386,5	-5,9
Trasferimenti correnti a estero	1.567,3	1.494,7	-4,6
Risorse proprie Unione europea	18.335,0	18.433,0	0,5
Interessi passivi e redditi da capitale	78.897,9	76.732,3	-2,7
Poste correttive e compensative	71.532,8	76.134,5	6,4
Ammortamenti	1.105,0	1.155,0	4,5
Altre uscite correnti	18.302,8	10.070,0	-45,0
spesa corrente primaria	509.380,4	530.665,1	4,2
Spesa corrente	588.278,3	607.397,4	3,3
Investimenti fissi lordi e acquisti di terreni	5.290,3	7.367,4	39,3
Contributi agli investimenti ad Amministrazioni pubbliche	20.088,3	23.513,4	17,1
Contributi agli investimenti ad imprese	9.580,6	13.126,8	37,0
Contributi agli investimenti a famiglie e istituzioni sociali private	261,2	206,9	-20,8
Contributi agli investimenti a estero	464,9	453,3	-2,5
Altri trasferimenti in conto capitale	10.775,7	7.487,0	-30,5
Acquisizioni di attività finanziarie	3.251,2	3.031,6	-6,8
Spesa c/capitale	49.712,3	55.186,4	11,0
Spesa finale primaria	559.092,7	585.851,6	4,8
Spesa finale	637.990,6	662.583,9	3,9
Rimborso passività finanziarie	231.508,4	234.839,7	1,4
Spesa complessiva	869.499,0	897.423,6	3,2

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'1,2 e del 6,5 per cento dei "Redditi da lavoro" e dei "Consumi intermedi" - si registrava un'espansione di oltre 23 miliardi dei "Trasferimenti ad Amministrazioni pubbliche" (+8,8 per cento). Detta variazione era da

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

ricondere - oltre che alle somme da trasferire alle Regioni a statuto ordinario a titolo di compartecipazione Iva e agli oneri per i trattamenti di mobilità dei lavoratori e di disoccupazione - all'incremento degli stanziamenti per i pensionamenti anticipati di "Quota 100" e al fondo per il reddito di cittadinanza (RdC), voci che trovavano, tuttavia, una parziale compensazione nella contrazione delle altre uscite di parte corrente (-45 per cento). Quest'ultima categoria di spesa, infatti, nel 2019 aveva registrato una forte crescita, in quanto accoglieva i finanziamenti previsti per il RdC e per i pensionamenti anticipati di "Quota 100" che la legge di bilancio aveva inizialmente allocato in uno specifico fondo, da ripartire con provvedimento successivo.

La riduzione dei trasferimenti correnti alle imprese (-5,9 per cento) era da attribuire ai minori stanziamenti per le somme da destinare alle entrate a fronte dei crediti d'imposta fruiti dagli enti creditizi e finanziari per le attività da imposte anticipate, nonché a quelli per il fondo per gli incentivi in favore del settore dell'autotrasporto.

Sul fronte della spesa in conto capitale, il bilancio di previsione evidenziava un rilevante incremento degli "Investimenti fissi" (+39,3 per cento) e dei "Contributi agli investimenti ad amministrazioni pubbliche" (+17,1 per cento), questi ultimi dovuti ai maggiori stanziamenti del fondo per gli investimenti di Anas S.p.A. Parimenti, in aumento risultavano i "Contributi agli investimenti ad imprese" (+37 per cento), sui quali incidevano, in misura particolare, le maggiori somme destinate a Ferrovie dello Stato S.p.A. per gli investimenti nelle infrastrutture ferroviarie, solo parzialmente compensate dalle minori previsioni di utilizzo del credito d'imposta per le attività di ricerca e sviluppo da parte delle imprese.

Sempre nell'ambito della spesa di parte capitale si registrava la contrazione degli "Altri trasferimenti in c/capitale" (-30,5 per cento), sostanzialmente legata ai minori stanziamenti dei Fondi da ripartire per spese di investimento (Fondo per gli investimenti delle Amministrazioni centrali e per investimenti infrastrutturali) e di quelli per l'integrazione delle risorse destinate alla concessione di garanzie pubbliche.

Il confronto tra le previsioni definitive del 2019 e del 2020 fa emergere appieno l'impatto che i provvedimenti normativi adottati in corso d'anno per fronteggiare la pandemia da Covid-19 hanno prodotto sulle dimensioni della spesa statale, sia in valore assoluto, sia in rapporto al Pil. Gli stanziamenti complessivi mostrano un'espansione del 30,7 per cento, raggiungendo il picco di 1.139 miliardi; l'incidenza rispetto al Pil sale al 68,9 per cento (superiore di oltre 20 punti percentuali rispetto al dato del 2019), quale effetto combinato dell'espansione della spesa e della contrazione del Prodotto nominale (-8 per cento); parallelamente, anche le autorizzazioni di cassa segnano una crescita nell'ordine del 27 per cento, toccando la soglia di 1.150 miliardi.

Al netto della componente legata agli interessi, che registra comunque una riduzione del 3,2 per cento, attestandosi su livelli inferiori a quelli previsti in fase iniziale, la spesa finale primaria mostra un incremento più marcato (+41,6 per cento), raggiungendo un'incidenza del 48,5 per cento sul Pil; ciò è dovuto, in primo luogo, all'evoluzione della spesa in conto capitale, che supera di oltre tre volte il dato del precedente esercizio, attestandosi sul livello di 171 miliardi (10,4 per cento del Pil); in secondo luogo, al cospicuo incremento della spesa corrente primaria (+22,6 per cento), che raggiunge i 629 miliardi (pari al 38,1 per cento del Pil).

In esito alle variazioni in corso d'anno, una lettura complessiva degli stanziamenti definitivi di bilancio restituisce un quadro d'insieme delle scelte allocative delle risorse che ha portato ad incrementare l'incidenza della spesa di parte capitale, rispetto al dato del precedente esercizio. Quest'ultima, infatti, arriva ad assorbire il 20 per cento della spesa finale, percentuale che si fermava all'8 per cento nel 2019; specularmente, l'incidenza della spesa corrente sulla spesa finale scende dal 92 all'80 per cento.

Anche in questo caso, l'esame per categoria economica consente di arricchire le valutazioni sugli effetti di tali variazioni. Sul fronte della spesa corrente l'incremento è ascrivibile, da un lato, ai maggiori stanziamenti di risorse per "Trasferimenti correnti ad Amministrazioni Pubbliche", in crescita di 79 miliardi (+28,6 per cento), in particolare legati ai vari interventi di sostegno al reddito dei lavoratori e ai trattamenti di cassa integrazione, nonché alle somme da erogare alle Regioni a statuto ordinario a titolo di compartecipazione all'Iva e agli enti locali per l'esercizio delle funzioni fondamentali. Dall'altro lato, rileva l'espansione della categoria dei trasferimenti

LE SPESE DELLO STATO

alle imprese, più che triplicati nel 2020 (+19,6 miliardi), su cui hanno inciso, in particolare, i contributi a fondo perduto per ristorare le imprese a fronte del calo di fatturato dovuto ai provvedimenti restrittivi. Parimenti rilevante risulta l'incremento dei trasferimenti correnti a famiglie e istituzioni sociali private (+44,7 per cento).

TAVOLA 3

(in milioni)

Voci	stanziamenti definitivi			stanziamenti definitivi (%Pil)			autorizzazioni di cassa		
	2019	2020	var.%	2019	2020	diff.	2019	2020	var.%
Spesa corrente	590.111,0	703.592,4	19,2	32,9	42,6	9,65	618.991,0	715.822,9	15,6
Interessi	76.975,5	74.528,0	-3,2	4,3	4,5	0,21	77.145,6	74.480,2	-3,5
Spesa corrente primaria	513.135,5	629.064,4	22,6	28,7	38,1	9,44	541.845,4	641.342,7	18,4
Spesa in c/capitale	52.041,7	171.391,9	229,3	2,9	10,4	7,47	56.435,1	170.386,2	201,9
Spesa finale primaria	565.177,2	800.456,3	41,6	31,6	48,5	16,91	598.280,6	811.728,9	35,7
Spesa finale	642.152,7	874.984,3	36,3	35,9	53,0	17,12	675.426,1	886.209,2	31,2
Rimborso di prestiti	228.958,9	263.735,4	15,2	12,8	16,0	3,18	229.171,8	263.740,5	15,1
Spesa complessiva	871.111,6	1.138.719,7	30,7	48,6	68,9	20,31	904.598,0	1.149.949,6	27,1

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Sul versante della spesa in conto capitale, la voce maggiormente incisa dai provvedimenti emergenziali è rappresentata dalle “Acquisizioni di attività finanziarie”, cresciute di oltre 92 miliardi per effetto delle misure di sostegno patrimoniale alle imprese di medie e grandi dimensioni (Fondo Patrimonio Rilancio, Fondo Patrimonio PMI e i programmi di sviluppo e rafforzamento patrimoniale delle società soggette a controllo dello Stato), per la concessione di garanzie pubbliche su finanziamenti da parte di SACE S.p.A., per le risorse destinate ad assicurare la liquidità per i pagamenti dei debiti certi, liquidi ed esigibili, nonché per quelle finalizzate alla costituzione della nuova società di trasporto aereo. L'effetto espansivo sugli stanziamenti di spesa è stato particolarmente intenso anche con riguardo ai “Contributi agli investimenti alle imprese”, in crescita di circa 16 miliardi (+132,6 per cento), dovuti in particolare alle risorse destinate al sostegno al credito attraverso il Fondo di garanzia per le PMI, a quelle per il credito di imposta per gli investimenti in attività di ricerca e sviluppo, alle misure di sostegno all'internazionalizzazione, al finanziamento dei contratti di sviluppo e ai contributi agli impianti da corrispondere a Ferrovie dello Stato S.p.A. per gli investimenti di ammodernamento delle infrastrutture ferroviarie.

L'analisi dell'evoluzione degli stanziamenti di spesa nel corso dell'anno 2020 consente di mettere in evidenza la rilevanza dell'impatto delle misure di contrasto alla crisi sanitaria, nonché di apprezzarne la differente incidenza rispetto alle specifiche categorie economiche. Nell'analisi effettuata sono stati considerati come provvedimenti emergenziali i seguenti interventi normativi: il d.l. “Cura Italia” (d.l. n. 18/2020, conv. dalla legge n. 27/2020), il d.l. “Liquidità” (d.l. n. 23/2020, conv. dalla legge n. 40/2020), il d.l. “Rilancio” (d.l. n. 34/2020, conv. dalla legge n. 77/2020), il d.l. “Agosto” (d.l. n. 104/2020, conv. dalla legge n. 126/2020) e il d.l. “Ristori” (d.l. n. 137/2020, conv. in legge n. 176/2020), isolandone gli effetti rispetto alle altre variazioni di bilancio.

In linea generale, nel passaggio tra le previsioni iniziali e gli stanziamenti finali, l'incremento di circa 241 miliardi della spesa complessiva trova la propria fonte nei provvedimenti emergenziali, per circa l'85 per cento del totale (circa 205 miliardi); il residuo 15 per cento è invece riconducibile ad altre tipologie di variazioni di bilancio e ad altri provvedimenti legislativi (tra cui il d.l. n. 3/2020, conv. dalla legge n. 21/2020) e si riferisce, in gran parte, alla voce relativa al rimborso di passività finanziarie.

Nella ripartizione a livello di categoria economica, in coerenza con quanto osservato nel confronto tra gli stanziamenti finali del biennio 2019-2020, le variazioni di bilancio indotte dai provvedimenti emergenziali hanno prevalentemente inciso sulla spesa di parte capitale, per circa 110 miliardi, in maggior parte attribuibili alle acquisizioni di attività finanziarie (92 miliardi) e ai contributi agli investimenti delle imprese (12 miliardi). Di estremo rilievo anche l'impatto sulla spesa di parte corrente, per circa 95 miliardi, sostanzialmente ascrivibili alla categoria dei

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

trasferimenti, sia alle pubbliche amministrazioni (65 miliardi), sia alle imprese (19 miliardi), sia, infine, alle famiglie e alle altre istituzioni sociali private (5,7 miliardi).

TAVOLA 4

(in milioni)

categorie economiche	stanziamenti definitivi		
	2019	2020	var %
Redditi da lavoro dipendente	96.161,4	98.851,5	2,8
Consumi intermedi	14.099,8	15.088,5	7,0
Imposte pagate sulla produzione	5.280,7	5.403,0	2,3
Trasferimenti correnti ad Amministrazioni pubbliche	276.601,3	355.581,1	28,6
Trasferimenti correnti a famiglie e istituzioni sociali private	16.028,7	23.200,5	44,7
Trasferimenti correnti a imprese	8.965,3	28.538,2	218,3
Trasferimenti correnti a estero	1.702,4	1.658,4	-2,6
Risorse proprie Unione europea	18.135,0	18.433,0	1,6
Interessi passivi e redditi da capitale	76.975,5	74.528,0	-3,2
Poste correttive e compensative	72.827,0	76.663,8	5,3
Ammortamenti	1.192,8	1.168,0	-2,1
Altre uscite correnti	2.141,1	4.478,5	109,2
Spesa corrente primaria	513.135,5	629.064,4	22,6
Spesa corrente	590.111,0	703.592,4	19,2
Investimenti fissi lordi e acquisti di terreni	7.014,9	8.613,5	22,8
Contributi agli investimenti ad Amministrazioni pubbliche	22.002,4	26.307,7	19,6
Contributi agli investimenti ad imprese	11.985,6	27.881,5	132,6
Contributi agli investimenti a famiglie e istituzioni sociali private	393,5	707,7	79,8
Contributi agli investimenti a estero	363,6	524,9	44,3
Altri trasferimenti in conto capitale	6.087,6	10.536,5	73,1
Acquisizioni di attività finanziarie	4.193,9	96.820,2	2.208,6
Spesa in c/capitale	52.041,7	171.391,9	229,3
Spesa finale primaria	565.177,2	800.456,3	41,6
Spesa finale	642.152,7	874.984,3	36,3
Rimborso passività finanziarie	228.958,9	263.735,4	15,2
Spesa complessiva	871.111,6	1.138.719,7	30,7

(in milioni)

categorie economiche	Evoluzione stanziamenti 2020			
	Stanziamenti iniziali	Variazioni d.l. Covid	Altre variazioni	Stanziamenti definitivi
Redditi da lavoro dipendente	94.626,7	1.248,0	2.976,8	98.851,5
Consumi intermedi	13.687,9	821,1	579,5	15.088,5
Imposte pagate sulla produzione	5.024,3	78,1	300,6	5.403,0
Trasferimenti correnti ad Amministrazioni pubbliche	285.092,8	65.267,7	5.220,6	355.581,1
Trasferimenti correnti a famiglie e istituzioni sociali private	15.559,8	5.725,9	1.914,8	23.200,5
Trasferimenti correnti a imprese	9.386,5	19.082,0	69,7	28.538,2
Trasferimenti correnti a estero	1.494,7	5,0	158,8	1.658,4
Risorse proprie Unione europea	18.433,0	0,0	0,0	18.433,0
Interessi passivi e redditi da capitale	76.732,3	280,5	-2.484,8	74.528,0
Poste correttive e compensative	76.134,5	521,6	7,6	76.663,8
Ammortamenti	1.155,0	0,0	13,0	1.168,0
Altre uscite correnti	10.070,0	1.725,3	-7.316,8	4.478,5
Spesa corrente primaria	530.665,1	94.474,7	3.924,5	629.064,4
Spesa corrente	607.397,4	94.755,2	1.439,7	703.592,4
Investimenti fissi lordi e acquisti di terreni	7.367,4	397,1	849,1	8.613,5
Contributi agli investimenti ad Amministrazioni pubbliche	23.513,4	2.053,6	740,7	26.307,7
Contributi agli investimenti ad imprese	13.126,8	12.070,0	2.684,7	27.881,5
Contributi agli investimenti a famiglie e istituzioni sociali private	206,9	500,0	0,8	707,7
Contributi agli investimenti a estero	453,3	0,0	71,6	524,9
Altri trasferimenti in conto capitale	7.487,0	3.056,6	-7,1	10.536,5
Acquisizioni di attività finanziarie	3.031,6	92.168,4	1.620,2	96.820,2
Spesa in c/capitale	55.186,4	110.245,6	5.959,9	171.391,9
Spesa finale primaria	585.851,6	204.720,3	9.884,4	800.456,3
Spesa finale	662.583,9	205.000,8	7.399,6	874.984,3
Rimborso passività finanziarie	234.839,7	0,0	28.895,6	263.735,4
Spesa complessiva	897.423,6	205.000,8	36.295,2	1.138.719,7

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

LE SPESE DELLO STATO

Al fine di approfondire ulteriormente l'analisi delle variazioni di spesa legate alla crisi sanitaria, è stata esaminata l'incidenza dei singoli provvedimenti emergenziali sopra richiamati sull'incremento degli stanziamenti dagli stessi determinato, ripartito per le categorie economiche di spesa. Ne emerge un quadro all'interno del quale lo sforzo finanziario principale è riconducibile al d.l. "Rilancio", cui è associato il 75 per cento dell'aumento della spesa finale legata alla fase emergenziale. L'impatto di tale decreto appare ancora più marcato con riferimento alla spesa di parte capitale, ambito all'interno del quale la relativa incidenza supera il 91 per cento, in particolare attraverso le misure riconducibili alle acquisizioni di attività finanziarie. Più contenuti, invece, gli effetti relativi rispetto alla spesa corrente (56,3 per cento).

Cospicui sono anche gli effetti dei decreti n. 18/2020 (decreto "Cura Italia") e n. 104/2020 (decreto "Agosto"), a ciascuno dei quali risulta riconducibile circa il 12 per cento della maggiore spesa finale. Il relativo impatto, in entrambi i casi, appare maggiormente concentrato sul versante della spesa corrente, con un'incidenza, rispettivamente, del 16 e del 21,5 per cento. Trattasi, in particolare, delle somme stanziare sulle voci dei trasferimenti correnti alle pubbliche amministrazioni e alle famiglie e altre istituzioni sociali.

TAVOLA 4.1

LE VARIAZIONI PREVISTE CON I PROVVEDIMENTI COVID

(in milioni)

Voci	Variazioni da d.l. Covid	Incidenza percentuale dei d.l. Covid sulla variazione complessiva				
		d.l. 23 (L 40)	d.l. 18 (L 27)	d.l. 34 (L 77)	d.l. 104 (L 126)	d.l. 137 (L 176)
Redditi da lavoro dipendente	1.248,0	0,0	7,8	73,3	7,7	11,2
Consumi intermedi	821,1	0,0	15,8	73,8	13,3	-2,9
Imposte pagate sulla produzione	78,1	0,0	7,3	73,6	7,9	11,1
Trasferimenti correnti ad Amministrazioni pubbliche	65.267,7	0,0	18,9	58,2	24,7	-1,8
Trasferimenti correnti a famiglie e istituzioni sociali private	5.725,9	0,0	18,5	55,7	28,8	-3,0
Trasferimenti correnti a imprese	19.082,0	0,0	7,8	53,7	10,7	27,8
Trasferimenti correnti a estero	5,0	0,0	0,0	100,0	0,0	0,0
Interessi passivi e redditi da capitale	280,5	0,0	56,1	42,4	1,5	0,0
Poste correttive e compensative	521,6	0,0	0,0	102,6	-2,6	0,0
Altre uscite correnti	1.725,3	-0,1	-4,5	-16,7	21,6	99,7
Spesa corrente primaria	94.474,7	0,0	15,9	56,3	21,6	6,2
Spesa corrente	94.755,2	0,0	16,0	56,3	21,5	6,1
Investimenti fissi lordi e acquisti di terreni	397,1	0,0	32,2	37,5	8,9	21,4
Contributi agli investimenti ad Amministrazioni pubbliche	2.053,6	0,0	2,3	79,5	18,2	0,0
Contributi agli investimenti ad imprese	12.070,0	-0,3	38,2	40,8	16,7	4,6
Contributi agli investimenti a famiglie e istituzioni sociali private	500,0	0,0	80,0	20,0	0,0	0,0
Altri trasferimenti in conto capitale	3.056,6	0,7	122,7	-29,6	17,7	-11,5
Acquisizioni di attività finanziarie	92.168,4	1,1	0,0	103,0	1,6	-5,7
Spesa in c/capitale	110.245,6	0,9	8,1	91,4	4,1	-4,5
Spesa finale primaria	204.720,3	0,5	11,7	75,2	12,1	0,4
Spesa finale	205.000,8	0,5	11,8	75,2	12,1	0,4

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

La gestione di competenza (spesa finale)

L'esame della gestione di competenza riflette le profonde modifiche subite dal bilancio nel corso del 2020, da cui è derivata una forte espansione della spesa, sia rispetto agli stanziamenti iniziali, sia rispetto alla gestione del precedente anno.

In termini di impegni (sulla competenza) la spesa complessiva ha raggiunto, nel 2020, il livello di 980 miliardi, registrando un balzo del 22 per cento rispetto al livello del biennio precedente, in cui tale aggregato si era mantenuto stabile, di poco superiore agli 800 miliardi. La variazione positiva degli impegni risulta ancora più intensa prendendo a riferimento la spesa finale primaria (+32 per cento); ciò in quanto quest'ultima non tiene conto della spesa per interessi, unica voce economica rilevante a figurare in flessione rispetto al dato del 2019 (-3 per cento), accentuando il trend già avviato nel precedente esercizio (-1,2 per cento).

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

La dinamica espansiva degli impegni di spesa è stata particolarmente accentuata con riferimento a quella di parte capitale, aumentata di oltre due volte e mezzo su base annuale (+59 miliardi). La variazione risente in gran parte dell'andamento della categoria delle acquisizioni di attività finanziarie (+36 miliardi); al netto di tale voce, l'incremento della spesa in conto capitale rimarrebbe comunque consistente (+77 per cento, pari a circa 22,9 miliardi). Più contenuta la percentuale di aumento degli impegni di spesa corrente primaria (+22 per cento, circa 103,7 miliardi di variazione assoluta), prevalentemente legati alle varie tipologie di trasferimenti, in particolare alle amministrazioni pubbliche (+73,3 miliardi) e alle imprese (+13,9 miliardi).

La medesima evoluzione si conferma anche guardando agli impegni totali, che si attestano complessivamente a 991 miliardi. Nell'aggregato, la quota relativa agli impegni sui residui di stanziamento segna un aumento più intenso (+75 per cento), in gran parte derivante dalla spesa in conto capitale, per la quale gli impegni sui residui passano da 4,7 a 8,1 miliardi.

Prendendo in considerazione anche i residui di stanziamento formati nell'esercizio, gli impegni lordi raggiungono il livello di 1.076 miliardi, con un incremento del 30,7 per cento rispetto al 2019. La maggiore intensità dell'espansione, rispetto alla variazione degli impegni di competenza, è legata alla forte crescita dei nuovi residui di stanziamento, che si attestano a fine anno a 96 miliardi, quasi cinque volte il valore del 2019.

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.

TAVOLA 5

(in milioni)

Categorie economiche	Residui iniziali di stanziamento		Residui iniziali propri		Massa impegnabile		Impegni totali	
	2019	2020	2019	2020	2019	2020	2019	2020
Redditi da lavoro dipendente	1.186,1	2.036,0	381,7	190,4	97.347,5	100.887,5	93.712,4	95.496,5
Consumi intermedi	4,7	304,1	4.006,3	2.077,8	14.104,6	15.392,5	12.135,1	13.661,4
Imposte pagate sulla produzione	0,8	13,0	13,6	3,8	5.281,5	5.416,0	5.168,5	5.281,2
Trasferimenti correnti ad amministrazioni pubbliche	1.101,8	2.104,1	67.666,2	35.075,0	277.703,1	357.685,2	257.593,7	331.343,9
Trasferimenti correnti a famiglie e istituzioni sociali private	0,7	2,9	2.227,2	2.491,3	16.029,4	23.203,3	15.613,0	22.511,3
Trasferimenti correnti a imprese	0,0	137,0	1.150,9	585,2	8.965,3	28.675,2	8.438,2	22.563,8
Trasferimenti correnti a estero	0,0	39,2	74,0	19,2	1.702,4	1.697,6	1.569,1	1.616,9
Risorse proprie unione europea	0,0	0,0	0,0	0,0	18.135,0	18.433,0	17.763,4	18.295,1
Interessi passivi e redditi da capitale	0,0	0,0	213,1	17,2	76.975,5	74.528,0	68.371,0	66.644,0
Poste correttive e compensative	0,0	0,3	3.532,1	199,6	72.827,0	76.664,1	69.408,0	74.921,5
Anmortamenti	0,0	0,0	0,0	0,0	1.192,8	1.168,0	468,8	444,0
Altre uscite correnti	653,0	169,1	89,9	70,4	2.794,1	4.647,6	1.073,3	1.442,4
Spesa corrente	2.947,1	4.805,7	79.355,1	40.730,0	593.058,1	708.398,1	551.314,7	654.222,0
Investimenti fissi lordi e acquisti di terreni	1.288,8	3.265,7	4.145,3	3.456,5	8.303,7	11.879,2	4.448,8	6.536,1
Contributi agli investimenti ad amministrazioni pubbliche	23.650,3	31.424,7	12.189,8	13.247,9	45.652,7	57.732,3	13.874,1	18.745,1
Contributi agli investimenti ad imprese	1.391,1	1.244,5	5.124,7	4.283,2	13.376,7	29.126,1	11.173,1	24.961,2
Contributi agli investimenti a famiglie e istituzioni sociali private	1,8	42,5	2,8	3,5	395,3	750,2	352,1	568,3
Contributi agli investimenti a estero	73,3	47,6	405,7	231,0	436,9	572,5	366,9	473,4
Altri trasferimenti in conto capitale	936,6	1.730,8	2.154,1	2.369,2	7.024,3	12.267,3	4.362,0	9.114,6
Acquisizioni di attività finanziarie	64,8	471,2	6.124,0	5.907,9	4.258,7	97.291,3	3.764,9	40.273,6
Spesa c/capitale	27.406,6	38.227,0	30.146,3	29.499,1	79.448,3	209.618,9	38.341,8	100.672,3
Spesa finale	30.353,7	43.032,7	109.501,4	70.229,2	672.506,4	918.017,0	589.656,5	754.894,3

LE SPESE DELLO STATO

TAVOLA 5.1

(in milioni)

Categorie economiche	Residui finali di stanziamento		Residui finali propri		Economie sulla competenza		Economie totali	
	2019	2020	2019	2020	2019	2020	2019	2020
Spesa corrente	4.801,8	21.033,2	40.722,1	37.927,1	36.717,4	32.722,3	55.212,9	43.720,0
Redditi di lavoro dipendente	2.036,0	3.518,0	193,1	206,0	1.441,5	1.615,6	1.652,2	1.905,6
Consumi intermedi	304,1	287,9	2.062,5	1.722,7	1.665,2	1.373,5	2.217,8	1.891,8
Imposte pagate sulla produzione	13,0	8,7	3,8	5,3	99,7	120,7	102,7	126,3
Trasf. correnti alle AAPP	2.100,1	9.305,0	35.079,8	31.168,1	18.231,5	17.054,3	33.678,9	26.438,8
Trasf. correnti alle famiglie	2,9	83,6	2.491,3	3.501,9	731,5	604,2	1.310,2	1.057,5
Trasf. correnti a imprese	137,0	5.750,7	585,2	1.069,1	428,0	408,7	636,9	583,0
Trasf. correnti a estero	39,2	35,0	19,2	5,3	94,0	51,0	106,0	65,4
Risorse proprie UE	0,0	0,0	0,0	0,0	371,6	137,9	371,6	137,9
Interessi passivi e redditi di capitale	0,0	0,0	17,2	16,8	8.604,6	7.884,0	8.628,8	7.901,0
Poste correttive e compensative	0,3	0,0	199,6	115,1	3.418,7	1.742,5	4.850,3	1.799,6
Ammortamenti	0,0	0,0	0,0	0,0	724,0	724,0	724,0	724,0
Altre uscite correnti	169,1	2.044,3	70,4	116,9	907,1	1.005,9	933,5	1.089,2
Spesa in c/capitale	38.232,0	105.104,9	29.506,0	32.137,0	2.148,7	2.187,5	2.929,6	3.870,0
Investimenti fissi lordi	3.265,7	3.652,2	3.469,0	3.662,5	681,7	945,2	869,9	1.692,2
Contributi agli investimenti ad AAPP	31.428,6	38.158,4	13.243,2	15.585,5	319,1	224,3	574,7	875,4
Contributi agli investimenti ad imprese	1.244,5	3.673,5	4.283,2	3.480,8	791,7	274,4	1.128,8	501,6
Contributi agli investimenti ad imprese	42,5	172,0	3,5	3,0	0,8	3,1	0,8	10,1
Contributi agli investimenti a famiglie	47,6	57,5	231,0	176,4	22,4	12,3	22,4	12,8
Altri trasferimenti in conto capitale	1.731,9	2.485,7	2.368,3	3.157,5	310,4	656,7	310,4	665,7
Acquisizione di attività finanziarie	471,2	56.905,6	5.907,9	6.071,3	22,6	71,5	22,6	112,1
Spesa finale	43.033,7	126.138,1	70.228,1	70.064,1	38.866,1	34.909,8	58.142,5	47.589,9

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

In via generale, con riguardo alla spesa finale, la variazione positiva della massa impegnabile (+245,5 miliardi) è sostanzialmente legata all'espansione degli stanziamenti di competenza (+232,8 miliardi) e, in parte minore, a quella dei residui di stanziamento iniziali (+12,7 miliardi). Il tasso di espansione della massa impegnabile (+37 per cento) non si è tradotto in un equivalente incremento percentuale degli impegni totali (+28 per cento).

In effetti, gli esiti della gestione di competenza mettono in luce, da un lato, un peggioramento della capacità di realizzazione degli impegni di competenza che si attestano all'85 per cento dei relativi stanziamenti di spesa finale, a fronte del 91 per cento registrato nel 2019. Tale peggioramento è legato alla spesa di parte capitale, con un tasso di impegno del 54 per cento, in riduzione di dieci punti percentuali; mentre rimane costante il dato della spesa di parte corrente, circa il 93 per cento. Dall'altro lato, si evidenzia una forte espansione del tasso di formazione dei residui di stanziamento, che passano dal 3 al 10,9 per cento degli stanziamenti di competenza; in valore assoluto lo *stock* di risorse mantenute tra i residui di stanziamento è quasi triplicato nell'anno, passando da 43 a 126 miliardi. Contestualmente si riduce il fenomeno delle economie sulla gestione di competenza (da 39 a 35 miliardi).

Su tale evoluzione gestionale, ha inciso, in particolare, la spesa di parte capitale e, al suo interno, la categoria delle acquisizioni di attività finanziarie, le quali, a fronte di una massa impegnabile di 97,3 miliardi, registrano impegni totali per 40,3 miliardi e residui di stanziamento per 57 miliardi (evidenziando un tasso di impegno fermo al 41 per cento e un tasso di formazione di nuovi residui di stanziamento di circa il 59 per cento), dovuti alla mancata attivazione in corso d'anno della misura Patrimonio Rilancio affidata a Cassa Depositi e Prestiti S.p.A.

Approfondendo ulteriormente l'analisi sul ritmo di gestione della spesa di competenza, si sottolinea come il dato del 2020 sia negativamente condizionato dal *trend* di realizzazione della spesa legata ai provvedimenti emergenziali. Più in dettaglio, sui capitoli di bilancio nei quali è

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

transitata tale spesa si registra, da un lato, una capacità di impegno inferiore (pari all'81 per cento degli stanziamenti di competenza) a quella complessiva; dall'altro lato, un tasso più elevato di formazione dei residui di stanziamento (17 per cento). Escludendo i capitoli associati alla spesa legata all'emergenza da Covid-19, entrambi gli indicatori si manterrebbero sostanzialmente in linea con i valori registrati nel 2019. Oltre al sopra menzionato impatto legato alle acquisizioni di attività finanziarie, con riguardo alla spesa incisa dai provvedimenti emergenziali, anche le categorie dei contributi agli investimenti a pubbliche amministrazioni e a quelli all'estero registrano tassi di attuazione degli impegni bassi, con correlata elevata formazione di residui di stanziamento. Con riguardo ai primi – caratterizzati da un tasso di impegno del 23,5 per cento e di formazione dei residui di stanziamento del 76,5 per cento – si segnalano le risorse per 6,8 miliardi del Fondo per lo sviluppo e la coesione (programmazione 2014-2020) che non hanno dato luogo a impegni. Per quanto concerne i secondi, il basso livello del tasso di impegno (pari al 22 per cento), con speculare elevato grado di formazione residui di stanziamento (pari al 78 per cento), è da attribuire alle spese per contributi a favore di progetti di cooperazione internazionale.

TAVOLA 6

(in milioni)

Voci	impegni lordi*			impegni competenza			impegni totali		
	2019	2020	var %	2019	2020	var %	2019	2020	var %
Spesa corrente	553.393,6	670.870,1	21,2	550.096,6	652.120,8	18,5	551.314,7	654.222,0	18,7
Interessi	68.371,0	66.644,0	-2,5	68.371,0	66.644,0	-2,5	68.371,0	66.644,0	-2,5
Spesa corrente primaria	485.022,7	604.226,0	24,6	481.725,6	585.476,7	21,5	482.943,7	587.578,0	21,7
Spesa in c/capitale	49.893,0	169.204,4	239,1	33.584,7	92.578,2	175,7	38.341,8	100.672,3	162,6
Spesa finale	534.915,7	773.430,5	44,6	515.310,3	678.055,0	31,6	521.285,5	688.250,3	32,0
Spesa finale primaria	603.286,6	840.074,5	39,2	583.681,3	744.699,0	27,6	589.656,5	754.894,3	28,0
Rimborso di prestiti	219.891,1	236.011,4	7,3	219.223,0	235.376,3	7,4	219.435,2	236.044,5	7,6
Spesa complessiva	823.177,8	1.076.085,9	30,7	802.904,3	980.075,3	22,1	809.091,7	990.938,8	22,5

* comprensivi dei residui di stanziamento di nuova formazione.

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Sebbene l'andamento degli impegni (totali) nel 2020 sia fortemente segnato dalla contingenza straordinaria della pandemia – circostanza che condiziona la significatività del confronto con il precedente esercizio - l'esame delle variazioni annuali per categorie economiche fornisce alcuni elementi informativi ulteriori.

Nel caso della spesa corrente, l'incremento riguarda tutte le categorie, con la sola eccezione degli oneri per interessi passivi (-3 per cento, -1,7 miliardi in valore assoluto) e gli ammortamenti (-5 per cento). La crescita è prevalentemente concentrata, come sopra richiamato, nelle varie tipologie di trasferimenti correnti. In ordine di dimensione finanziaria, la categoria dei "Trasferimenti alle Amministrazioni pubbliche" registra una crescita di 73,7 miliardi (+29 per cento), legati in prevalenza alle risorse destinate a enti previdenziali e di assistenza sociale (+47 miliardi) e ad amministrazioni territoriali (+24 miliardi). Gli impegni nei "Trasferimenti correnti a imprese" crescono di 14 miliardi (+167 per cento rispetto al 2019) per effetto dei ristori a fondo perduto per gli operatori economici, nonché per le somme da destinare alle entrate a fronte dei crediti d'imposta fruiti dagli enti creditizi e finanziari per le attività da imposte anticipate e a fronte delle compensazioni da parte delle imprese per i canoni di locazione degli immobili. Crescono, infine, di 7 miliardi (+44 per cento) gli impegni per trasferimenti correnti a famiglie e istituzioni sociali private, in virtù delle somme da destinare alle entrate per le compensazioni operate dai datori di lavoro a fronte del riconoscimento ai dipendenti del contributo a titolo di trattamento integrativo e per i crediti d'imposta a fronte dei servizi turistici, nonché per gli oneri legati alla cassa integrazione dovuta all'emergenza sanitaria.

Tra la spesa in conto capitale, l'aumento più significativo degli impegni riguarda le "acquisizioni di attività finanziarie" (+36,5 miliardi) ed è legato al Fondo per la copertura delle

LE SPESE DELLO STATO

garanzie concesse in favore di SACE S.p.A.; rilevante anche l'espansione degli impegni legati ai "Contributi agli investimenti a imprese" (+13,8 miliardi), sostanzialmente dovuti alle somme destinate al Fondo di garanzia per le PMI, a quelle da destinare alle entrate a fronte del credito d'imposta R&S, al rifinanziamento del Fondo ex legge 394/1981 gestito da Simest S.p.A. per il sostegno all'internazionalizzazione delle imprese, al finanziamento dei contratti di sviluppo e ai contributi a Ferrovie dello Stato S.p.A. per gli investimenti infrastrutturali. Gli impegni relativi a "Altri trasferimenti in conto capitale" raddoppiano (+4,3 miliardi), concentrati nel Fondo per le emergenze nazionali, mentre quelli relativi ai "Contributi agli investimenti ad amministrazioni pubbliche" salgono del 35 per cento e si riferiscono in prevalenza alle risorse trasferite al Commissario straordinario per l'emergenza epidemiologica e a quelle destinate agli uffici speciali per la ricostruzione dei Comuni abruzzesi colpiti dal sisma del 2009. Da ultimo, va sottolineato l'incremento degli investimenti fissi lordi, con maggiori impegni per 2 miliardi (+47 per cento).

TAVOLA 7

(in milioni)

Categorie economiche	impegni lordi*			impegni competenza			impegni totali		
	2019	2020	var %	2019	2020	var %	2019	2020	var %
Redditi da lavoro dipendente	94.719,9	97.235,9	2,7	93.155,9	94.636,3	1,6	93.712,4	95.496,5	1,9
Consumi intermedi	12.434,7	13.715,0	10,3	12.130,6	13.427,1	10,7	12.135,1	13.661,4	12,6
Imposte pagate sulla produzione	5.181,0	5.282,3	2,0	5.167,8	5.268,3	1,9	5.168,5	5.281,2	2,2
Trasferimenti correnti ad Amministrazioni pubbliche	258.369,7	338.526,8	31,0	257.272,4	330.587,3	28,5	257.593,7	331.343,9	28,6
Trasferimenti correnti a famiglie e istituzioni sociali private	15.297,2	22.596,2	47,7	15.277,9	22.509,1	47,3	15.613,0	22.511,3	44,2
Trasferimenti correnti a imprese	8.537,3	28.129,5	229,5	8.438,2	22.378,7	165,2	8.438,2	22.563,8	167,4
Trasferimenti correnti a estero	1.608,4	1.607,4	-0,1	1.569,1	1.572,4	0,2	1.569,1	1.616,9	3,0
Risorse proprie Unione europea	17.763,4	18.295,1	3,0	17.763,4	18.295,1	3,0	17.763,4	18.295,1	3,0
Interessi passivi e redditi da capitale	68.371,0	66.644,0	-2,5	68.371,0	66.644,0	-2,5	68.371,0	66.644,0	-2,5
Poste correttive e compensative	69.408,3	74.921,3	7,9	69.408,0	74.921,3	7,9	69.408,0	74.921,5	7,9
Ammortamenti	468,8	444,0	-5,3	468,8	444,0	-5,3	468,8	444,0	-5,3
Altre uscite correnti	1.234,0	3.472,6	181,4	1.073,3	1.437,2	33,9	1.073,3	1.442,4	34,4
Spesa corrente primaria	485.022,7	604.226,0	24,6	481.725,6	585.476,7	21,5	482.943,7	587.578,0	21,7
Spesa corrente	553.393,6	670.870,1	21,2	550.096,6	652.120,8	18,5	551.314,7	654.222,0	18,7
Investimenti fissi lordi e acquisti di terreni	6.333,2	7.668,3	21,1	3.771,5	5.447,8	44,4	4.448,8	6.536,1	46,9
Contributi agli investimenti ad Amministrazioni pubbliche	21.683,4	26.083,3	20,3	11.094,8	13.463,9	21,4	13.874,1	18.745,1	35,1
Contributi agli investimenti ad imprese	11.194,0	27.607,1	146,6	10.223,2	24.453,3	139,2	11.173,1	24.961,2	123,4
Contributi agli investimenti a famiglie e istituzioni sociali private	392,7	704,6	79,4	352,1	561,3	59,4	352,1	568,3	61,4
Contributi agli investimenti a estero	341,2	512,6	50,2	339,6	456,8	34,5	366,9	473,4	29,0
Altri trasferimenti in conto capitale	5.777,3	9.879,8	71,0	4.058,0	8.337,0	105,4	4.362,0	9.114,6	109,0
Acquisizioni di attività finanziarie	4.171,2	96.748,7	2219,4	3.745,7	39.858,1	964,1	3.764,9	40.273,6	969,7
Spesa c/capitale	49.893,0	169.204,4	239,1	33.584,7	92.578,2	175,7	38.341,8	100.672,3	162,6
Spesa finale primaria	534.915,7	773.430,5	44,6	515.310,3	678.055,0	31,6	521.285,5	688.250,3	32,0
Spesa finale	603.286,6	840.074,5	39,2	583.681,3	744.699,0	27,6	589.656,5	754.894,3	28,0
Rimborso passività finanziarie	219.891,1	236.011,4	7,3	219.223,0	235.376,3	7,4	219.435,2	236.044,5	7,6
Spesa complessiva	823.177,8	1.076.085,9	30,7	802.904,3	980.075,3	22,1	809.091,7	990.938,8	22,5

* comprensivi dei residui di stanziamento di nuova formazione.

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

TAVOLA 7.1

(in milioni)

Categorie economiche	Dati complessivi				Capitoli spesa emergenziale	
	Impegni		residui F		Impegni	residui F
	comp/stanz.def	cp	CP/stanz.def	cp	comp/stanz.def	cp
	2019	2020	2019	2020	2020	2020
Redditi da lavoro dipendente	96,9	95,7	1,6	2,6	96,6	1,7
Consumi intermedi	86,0	89,0	2,2	1,9	97,4	1,3
Imposte pagate sulla produzione	97,9	97,5	0,2	0,2	97,2	0,4
Trasferimenti correnti ad Amministrazioni pubbliche	93,0	93,0	0,4	2,2	93,7	4,1
Trasferimenti correnti a famiglie e istituzioni sociali private	95,3	97,0	0,0	0,4	98,1	1,2
Trasferimenti correnti a imprese	94,1	78,4	1,1	20,2	75,3	24,5
Trasferimenti correnti a estero	92,2	94,8	2,3	2,1	100,0	0,0
Risorse proprie Unione europea	98,0	99,3	0,0	0,0		
Interessi passivi e redditi da capitale	88,8	89,4	0,0	0,0	95,2	0,0
Poste correttive e compensative	95,3	97,7	0,0	0,0	100,0	0,0
Ammortamenti	39,3	38,0	0,0	0,0		
Altre uscite correnti	50,1	32,1	7,5	45,4	0,0	87,9
Spesa corrente	93,2	92,7	0,6	2,7	93,4	4,5
Investimenti fissi lordi e acquisti di terreni	53,8	63,2	36,5	25,8	57,3	41,7
Contributi agli investimenti ad Amministrazioni pubbliche	50,4	51,2	48,1	48,0	23,5	76,5
Contributi agli investimenti ad imprese	85,3	87,7	8,1	11,3	84,5	14,9
Contributi agli investimenti a famiglie e istituzioni sociali private	89,5	79,3	10,3	20,2	100,0	0,0
Contributi agli investimenti a estero	93,4	87,0	0,5	10,6	21,9	78,1
Altri trasferimenti in conto capitale	66,7	79,1	28,2	14,6	82,2	6,9
Acquisizioni di attività finanziarie	89,3	41,2	10,1	58,8	38,8	61,1
Spesa c/capitale	64,5	54,0	31,3	44,7	45,2	54,1
Spesa finale	90,8	85,1	3,0	10,9	80,7	17,5
Rimborso passività finanziarie	95,7	89,2	0,3	0,2		
Spesa complessiva	92,2	86,1	2,3	8,4	80,7	17,5

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Le informazioni messe a disposizione dalla Ragioneria generale dello Stato consentono, infine, una prima analisi degli effetti delle nuove regole per l'imputazione degli impegni in base al criterio dell'esigibilità, come previsto dall'art. 34 della legge n. 196/2009. L'applicazione del nuovo criterio comporta che una quota dell'ammontare degli impegni di competenza sopra richiamati si riferisca ad obbligazioni già assunte nel 2019 ed imputate nel 2020 perché esigibili in questo esercizio; si tratta in questo caso di somme per un controvalore di circa 301 miliardi, circa il 28 per cento degli impegni lordi del 2020. Essi si riferiscono quasi integralmente al rimborso di passività finanziarie (77 per cento) e alla categoria degli interessi passivi (21 per cento).

Escludendo le risorse per interessi e rimborso prestiti si tratta dell'1 per cento degli impegni complessivi; quota che cresce in misura più netta ove si guardi ai contributi agli investimenti ad estero (19,8 per cento), agli investimenti fissi lordi (17,4 per cento) e ai contributi agli investimenti alle imprese (7,8 per cento). Di rilievo è anche l'importo relativo a consumi intermedi e trasferimenti correnti alle imprese (rispettivamente il 10,5 e il 5,1 per cento).

LE SPESE DELLO STATO

TAVOLA 8

(in milioni)

Categorie economiche		Impegni Lordi (A)	di cui prov. dal 2019 (B)	Ipe prov 2019 su Impegni lordi (B)/(A)%	Impegni lordi assunti nel 2020 con esigibilità a partire dal 2021*** (C)	%comp (C)
01	Redditi da lavoro dipendente	97.235,9	140,6	0,14	142,4	0,5
02	Consumi intermedi	13.715,0	1.442,4	10,52	1.253,2	4,4
03	Imposte pagate sulla produzione	5.282,3	0,0	0,00	0,2	0,0
04	Trasferimenti correnti ad amministrazioni pubbliche	338.526,8	130,7	0,04	385,9	1,4
05	Trasferimenti correnti a famiglie e istituzioni sociali private	22.596,2	26,3	0,12	20,9	0,1
06	Trasferimenti correnti a imprese	28.129,5	1.435,5	5,10	1.799,2	6,3
07	Trasferimenti correnti a estero	1.607,4	17,7	1,10	20,0	0,1
08	Risorse proprie unione europea	18.295,1	0,0	0,00	0,0	0,0
09	Interessi passivi e redditi da capitale	66.644,0	62.255,5	93,41	934,2	3,3
10	Poste correttive e compensative	74.921,3	0,0	0,00	0,0	0,0
11	Ammortamenti	444,0	0,0	0,00	0,0	0,0
12	Altre uscite correnti	3.472,6	1,9	0,06	0,1	0,0
Spesa corrente primaria		604.226,0	3.195,1	0,53	3.622,0	12,7
Spesa corrente		670.870,1	65.450,6	9,76	4.556,2	16,0
21	Investimenti fissi lordi e acquisti di terreni	7.668,3	1.335,2	17,41	3.776,8	13,3
22	Contributi agli investimenti ad amministrazioni pubbliche	26.083,3	666,9	2,56	10.341,9	36,3
23	Contributi agli investimenti ad imprese	27.607,1	2.143,1	7,76	7.270,3	25,5
24	Contributi agli investimenti a famiglie e istituzioni sociali private	704,6	0,0	0,00	0,0	0,0
25	Contributi agli investimenti a estero	512,6	101,5	19,81	6,2	0,0
26	Altri trasferimenti in conto capitale	9.879,8	78,9	0,80	0,0	0,0
31	Acquisizioni di attività finanziarie	96.748,7	335,0	0,35	1.338,1	4,7
Spesa c/capitale		169.204,4	4.660,6	2,75	22.733,2	79,9
Spesa finale primaria		773.430,5	7.855,7	1,02	26.355,2	92,6
Spesa finale		840.074,5	70.111,2	8,35	27.289,4	95,9
61	Rimborso passività finanziarie	236.011,4	230.818,3	97,80	1.168,8	4,1
Spesa complessiva		1.076.085,9	300.929,5	27,97	28.458,2	100,0

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

Si tratta di importi fortemente concentrati in pochi capitoli /piani gestionali. È il caso dei contributi all'estero che sono relativi nel solo capitolo relativo alle somme da trasferire alla Grecia derivanti dai profitti sui titoli di Stato greci detenuti dal Tesoro e dalla Banca d'Italia. Degli 1,3 miliardi di investimenti, 974 milioni sono relativi a 4 capitoli: quello del Ministero della difesa per la costruzione di impianti e sistemi (652 milioni), quello dedicato all'acquisto diretto o al noleggio dei mezzi di trasporto (210 milioni) e i due del Ministero degli interni per impianti e attrezzature di Vigili del fuoco e polizia (112 milioni). Oltre 2 miliardi dei 2,1 segnalati nel caso dei contributi agli investimenti ad imprese sono destinati alle Ferrovie dello stato in conto impianti (1,6 miliardi), per lo sviluppo e l'acquisizione delle unità navali Fremm (290 milioni) e per gli interventi di sostegno all'internazionalizzazione (172 milioni). Anche nel caso della spesa corrente per trasferimenti alle imprese le somme provenienti da impegni assunti nel 2019 sono di fatto relative al solo contratto di servizio con le Ferrovie dello Stato (1380 su 1435 milioni). Solo nel caso dei consumi intermedi gli importi sono più diffusi anche se quelli di importo maggiore rappresentano oltre il 60 per cento della somma. Si tratta delle spese per acquisto di beni e servizi per la scuola (4 capitoli per 403 milioni), soprattutto per la formazione degli insegnanti (384 milioni), delle provvigioni per il collocamento titoli (301 milioni) e di quelle per acquisti di beni e servizi per le missioni internazionali (176 milioni).

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

Allo stesso modo, una parte delle obbligazioni passive maturate nel 2020 ma esigibili a partire dal 2021 non sono ricomprese nell'aggregato degli impegni di competenza del 2020. L'ammontare degli impegni ad esigibilità futura assunti nel 2020 è pari a circa 28,5 miliardi: per l'80 per cento si tratta di spesa in conto capitale, per 16 per cento di spesa corrente e per il residuo 4 per cento di oneri per il rimborso delle passività finanziarie.

All'interno della prima, le categorie più interessate dal fenomeno sono i contributi agli investimenti ad amministrazioni pubbliche (10,3 miliardi), in particolare alle Regioni a statuto ordinario per la messa in sicurezza di edifici e territorio oltre che le risorse per gli interventi nel settore del trasporto rapido di massa, e a imprese (7,2 miliardi), legati prevalentemente alle somme da assegnare al Fondo di garanzia per le PMI e ai contributi alle Ferrovie dello Stato per gli investimenti nelle infrastrutture ferroviarie. Rilevanti anche gli impegni ad esigibilità futura ascrivibili agli investimenti fissi lordi (3,8 miliardi).

Sul fronte della spesa corrente, la fattispecie in discorso interessa in particolare i trasferimenti alle imprese (1,8 miliardi), in gran parte a Poste Italiane S.p.A. per il servizio postale e alle imprese del trasporto aereo quali misure compensative per gli effetti economici della crisi sanitaria, e i consumi intermedi (1,3 miliardi), oltre 0,9 miliardi per interessi passivi.

La gestione di cassa

In termini di pagamenti (totali), si conferma la dinamica crescente della spesa. Il dato complessivo si attesta a 980,6 miliardi e risulta in crescita di 18 punti percentuali rispetto al 2019. Al suo interno aumentano i pagamenti di competenza, che passano da 785,5 a 949 miliardi (+20,8 per cento), mentre si riducono quelli in conto residui, da 44,7 a 31,6 miliardi (-29 per cento), dato quest'ultimo che sconta uno *stock* iniziale più contenuto di poste passive (-26,3 miliardi, -18 per cento). All'espansione dei pagamenti (totali) in termini di spesa complessiva hanno contribuito, in misura rilevante, i pagamenti di parte capitale (oltre due volte e mezza quelli dell'anno prima), accompagnati da una più contenuta, ma comunque importante, espansione di quelli di parte corrente (+13 per cento).

In maggior dettaglio, la spesa di parte capitale registra pagamenti per 98 miliardi, con un aumento di 59 miliardi, ascrivibile, oltre che alle acquisizioni di attività finanziarie (+36 miliardi), ai pagamenti delle categorie dei "contributi agli investimenti a imprese" (+13,8 miliardi), degli "altri trasferimenti in conto capitale" (+4,2 miliardi) e dei "contributi agli investimenti ad amministrazioni pubbliche" (+3,6 miliardi). Per quanto concerne i primi, le voci principali alla base della variazione sono le medesime già richiamate in sede di esame della gestione di competenza: ossia le risorse destinate al Fondo centrale di garanzia per le PMI (+7,3 miliardi), quelle da corrispondere a Ferrovie dello Stato S.p.A. per gli investimenti infrastrutturali (+2 miliardi), il credito d'imposta R&S (+1,5 miliardi), i contratti di sviluppo (+1 miliardi) e le misure di sostegno all'internazionalizzazione delle imprese (+0,7 miliardi di incremento netto); in riduzione, invece, i pagamenti per l'acquisizione delle unità navali della classe FREMM (-309 milioni) e per il finanziamento di altri interventi nel settore marittimo a tutela della difesa nazionale (-180 milioni). In merito agli "Altri trasferimenti in conto capitale" rilevano i pagamenti legati al Fondo per le emergenze nazionali (+4 miliardi), quelle per il Fondo per la realizzazione dei progetti relativi al *Green New Deal* (+470 milioni) e quelle destinate all'Agenzia spaziale Europea per la realizzazione di programmi spaziali nazionali e in cooperazione internazionale (+425 milioni). Nella medesima categoria risultano, invece, in riduzione i pagamenti del Fondo da ripartire per l'integrazione delle risorse destinate alla concessione di garanzie rilasciate dallo Stato (-430 milioni). Con riguardo ai "Contributi agli investimenti ad amministrazioni pubbliche", crescono principalmente i pagamenti in favore degli Enti produttori di servizi economici (+3,2 miliardi) arrivando a pesare il 49 per cento del totale (38 per cento nel 2019). Si tratta, in particolare, delle somme da trasferire al Commissario straordinario per il contrasto all'emergenza epidemiologica (+1,5 miliardi), dei pagamenti del Fondo per gli investimenti dell'ANAS (+690 milioni) e dei pagamenti sul Fondo per lo sviluppo e la coesione – programmazione 2014-2020 (+609 milioni). Da ultimo, si mostrano in aumento

LE SPESE DELLO STATO

(+1,2 miliardi) anche i pagamenti per “Investimenti fissi lordi” in tutte le voci, fatta eccezione per le armi leggere e i veicoli per sicurezza pubblica, in cui si articola la composizione di tale categoria e, in particolare, per quella residuale Altri investimenti.

I pagamenti di parte corrente hanno raggiunto il valore di 646,6 miliardi, inclusivi dei flussi di cassa relativi agli interessi passivi (66,6 miliardi), in riduzione del 2,8 per cento rispetto al 2019. La variazione dell’aggregato è in primo luogo riconducibile ai “Trasferimenti correnti a pubbliche amministrazioni” (+51,2 miliardi), ossia agli enti di previdenza e assistenza sociale (+33,6 miliardi), alle Regioni (+8 miliardi), a Comuni e Province (+7 miliardi) e alle Amministrazioni centrali (+1,7 miliardi). Un secondo contributo determinante alla crescita dei pagamenti correnti è derivato dai trasferimenti alle imprese (+13 miliardi), correlato ai ristori a fondo perduto alle imprese (+6,7 miliardi), nonché alle somme da destinare alle entrate a fronte dei crediti d’imposta fruiti dagli enti creditizi e finanziari per le attività da imposte anticipate (+1,3 miliardi) e a fronte delle compensazioni da parte delle imprese per i canoni di locazione degli immobili (+1,6 miliardi). Si mantengono costanti i pagamenti per consumi intermedi, mentre crescono quelli per il costo del personale a causa del rinnovo di alcuni contratti collettivi.

TAVOLA 9

(in milioni)

voci	pagamenti sulla competenza			pagamenti totali		
	2019	2020	Var. %	2019	2020	Var. %
Spesa corrente	539.433,7	627.797,1	16,4	571.706,2	646.529,2	13,1
Interessi	68.366,5	66.627,3	-2,5	68.542,6	66.627,4	-2,8
Spesa corrente primaria	471.067,2	561.169,8	19,1	503.163,6	579.901,8	15,3
Spesa in c/capitale	26.897,3	85.829,7	219,1	38.923,1	98.006,3	151,8
Spesa finale	497.964,4	646.999,4	29,9	542.086,7	677.908,0	25,1
Spesa finale primaria	566.330,9	713.626,7	26,0	610.629,3	744.535,5	21,9
Rimborso di prestiti	219.223,0	235.376,3	7,4	219.648,1	236.049,5	7,5
Spesa complessiva	785.553,9	949.003,1	20,8	830.277,4	980.585,0	18,1

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Soffermando l’attenzione sui pagamenti di competenza, l’analisi complessiva della gestione di cassa 2020 mette in luce una lieve diminuzione della capacità di realizzazione finanziaria della spesa, misurata come rapporto tra pagamenti e impegni di competenza. Tale indicatore è sceso dal 97,8 al 96,8 tra il 2019 e 2020. La variazione è il risultato netto di due *trend* contrapposti. Da un lato, peggiora l’indicatore della spesa corrente (da 98,1 a 96,3 per cento); dall’altro lato si registra un netto incremento del rapporto della spesa di parte capitale, di oltre 12 punti percentuali (dall’80,1 al 92,7 per cento). L’andamento è in parte influenzato dalla spesa legata all’emergenza sanitaria; infatti, l’indicatore misurato sui soli capitoli di spesa incisi dai provvedimenti emergenziali si attesta su un valore inferiore rispetto a quello complessivo (94,7 per cento). Ad un attento esame, tuttavia, i capitoli legati alla spesa emergenziale fanno registrare due risultati nettamente contrapposti tra parte corrente e parte capitale. Nel primo caso, l’indicatore è inferiore di oltre due punti percentuali rispetto a quello riferito all’aggregato complessivo della spesa; nel secondo caso, invece, l’indicatore raggiunge il 99,1 per cento, superando quello complessivo di oltre 6 punti percentuali.

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

TAVOLA 10

(in milioni)

Categoria economica	pagamenti sulla competenza			pagamenti totali		
	2019	2020	Var. %	2019	2020	Var. %
Redditi da lavoro dipendente	93.020,1	94.550,9	1,6	93.861,6	95.521,0	1,8
Consumi intermedi	10.807,1	12.121,4	12,2	13.534,1	13.527,0	-0,1
Imposte pagate sulla produzione	5.164,3	5.268,5	2,0	5.175,8	5.284,8	2,1
Trasferimenti correnti ad Amministrazioni pubbliche	250.346,8	311.618,7	24,5	274.732,1	325.950,2	18,6
Trasferimenti correnti a famiglie e istituzioni sociali private	13.464,3	19.663,3	46,0	14.808,3	21.056,6	42,2
Trasferimenti correnti a imprese	8.118,8	21.424,8	163,9	8.815,9	21.905,8	148,5
Trasferimenti correnti a estero	1.562,8	1.568,2	0,3	1.611,9	1.622,2	0,6
Risorse proprie Unione europea	17.763,4	18.295,1	3,0	17.763,4	18.295,1	3,0
Interessi passivi e redditi da capitale	68.366,5	66.627,3	-2,5	68.542,6	66.627,4	-2,8
Poste correttive e compensative	69.297,5	74.893,3	8,1	71.308,9	74.949,0	5,1
Ammortamenti	468,8	444,0	-5,3	468,8	444,0	-5,3
Altre uscite correnti	1.053,2	1.321,5	25,5	1.082,7	1.346,1	24,3
Spesa corrente primaria	471.067,2	561.169,8	19,1	503.163,6	579.901,8	15,3
Spesa corrente	539.433,7	627.797,1	16,4	571.706,2	646.529,2	13,1
Investimenti fissi lordi e acquisti di terreni	2.848,0	4.285,1	50,5	5.104,0	6.322,6	23,9
Contributi agli investimenti ad Amministrazioni pubbliche	8.354,7	10.449,4	25,1	12.813,9	16.398,3	28,0
Contributi agli investimenti ad imprese	8.143,8	23.052,2	183,1	11.986,5	25.753,5	114,9
Contributi agli investimenti a famiglie e istituzioni sociali private	351,0	561,2	59,9	351,4	568,5	61,8
Contributi agli investimenti a estero	325,9	355,1	8,9	541,6	528,1	-2,5
Altri trasferimenti in conto capitale	3.164,7	7.468,7	136,0	4.144,8	8.325,3	100,9
Acquisizioni di attività finanziarie	3.709,2	39.658,1	969,2	3.981,0	40.110,2	907,6
Spesa c/capitale	26.897,3	85.829,7	219,1	38.923,1	98.006,3	151,8
Spesa finale primaria	497.964,4	646.999,4	29,9	542.086,7	677.908,0	25,1
Spesa finale	566.330,9	713.626,7	26,0	610.629,3	744.535,5	21,9
Rimborso passività finanziarie	219.223,0	235.376,3	7,4	219.648,1	236.049,5	7,5
Spesa complessiva	785.553,9	949.003,1	20,8	830.277,4	980.585,0	18,1

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

LE SPESE DELLO STATO

TAVOLA 10.1

(in milioni)

Categorie economiche	Pagamenti Competenza / Impegni Competenza		
	2019	2020	2020 (capitoli Covid)
Redditi da lavoro dipendente	99,9	99,9	99,7
Consumi intermedi	89,1	90,3	92,7
Imposte pagate sulla produzione	99,9	100,0	99,7
Trasferimenti correnti ad Amministrazioni pubbliche	97,3	94,3	89,9
Trasferimenti correnti a famiglie e istituzioni sociali private	88,1	87,4	71,6
Trasferimenti correnti a imprese	96,2	95,7	96,5
Trasferimenti correnti a estero	99,6	99,7	100,0
Risorse proprie Unione europea	100,0	100,0	-
Interessi passivi e redditi da capitale	100,0	100,0	100,0
Poste correttive e compensative	99,8	100,0	100,0
Ammortamenti	100,0	100,0	-
Altre uscite correnti	98,1	92,0	100,0
Spesa corrente	98,1	96,3	93,9
Investimenti fissi lordi e acquisti di terreni	75,5	78,7	58,4
Contributi agli investimenti ad Amministrazioni pubbliche	75,3	77,6	97,9
Contributi agli investimenti ad imprese	79,7	94,3	100,0
Contributi agli investimenti a famiglie e istituzioni sociali private	99,7	100,0	100,0
Contributi agli investimenti a estero	96,0	77,7	100,0
Altri trasferimenti in conto capitale	78,0	89,6	100,0
Acquisizioni di attività finanziarie	99,0	99,5	99,4
Spesa c/capitale	80,1	92,7	99,1
Rimborso passività finanziarie	100,0	100,0	-
Spesa complessiva	97,8	96,8	94,7

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

La gestione dei residui

Nel 2020, la forte espansione della spesa ha determinato un rilevante impatto anche sulla gestione dei residui passivi, cresciuti da 114 a 196,9 miliardi (+72,7 per cento). La variazione è la risultante di tre fattori convergenti: la crescita delle poste passive di nuova formazione (passate da 37,6 a 127,1 miliardi, +237,8 per cento) cui si è accompagnata una contestuale riduzione del tasso di smaltimento dei residui iniziali (dal 31,9 al 27,7 per cento) e un contenimento del fenomeno delle economie (da 19,2 a 12,6 miliardi, -34,6 per cento).

TAVOLA 11

RICOSTRUZIONE DELL'EVOLUZIONE DEI RESIDUI NEL 2019 E 2020

(in milioni)

Voci	Residui definitivi iniziali			Pagamenti sui residui			Residui di nuova formazione			Economie sui residui			Residui finali		
	2019	2020	Var. %	2019	2020	Var. %	2019	2020	Var. %	2019	2020	Var. %	2019	2020	Var. %
Spesa corrente	82.302,2	45.535,6	-44,7	32.272,6	18.732,1	-42,0	13.963,8	43.073,0	208,5	18.469,9	10.916,2	-40,9	45.521,2	58.960,3	29,5
Interessi	213,1	17,2	-91,9	176,1	0,1	-99,9	4,5	16,7	273,8	24,3	17,0	-30,0	17,2	16,8	-2,4
Spesa corrente primaria	82.089,0	45.518,4	-44,5	32.096,4	18.732,0	-41,6	13.959,3	43.056,3	208,4	18.445,6	10.899,2	-40,9	45.504,1	58.943,5	29,5
Spesa in c/capitale	57.552,9	67.726,2	17,7	12.025,8	12.176,6	1,3	22.992,0	83.374,8	262,6	780,7	1.682,5	115,5	67.740,6	137.241,9	102,6
Spesa finale primaria	139.642,0	113.244,6	-18,9	44.122,3	30.908,6	-29,9	36.951,3	126.431,0	242,2	19.226,3	12.581,7	-34,6	113.244,6	196.185,4	73,2
Spesa finale	139.855,1	113.261,8	-19,0	44.298,4	30.908,7	-30,2	36.955,7	126.447,7	242,2	19.250,6	12.598,7	-34,6	113.261,8	196.202,2	73,2
Rimborso di prestiti	509,4	752,5	47,7	425,1	673,2	58,4	668,2	635,1	-4,9	0,0	-100,0	-100,0	752,5	714,4	-5,1
Spesa complessiva	140.364,5	114.014,3	-18,8	44.723,5	31.581,9	-29,4	37.623,9	127.082,8	237,8	19.250,6	12.598,7	-34,6	114.014,3	196.916,5	72,7

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

LE SPESE DELLO STATO

incisi dai provvedimenti emergenziali evidenziano un grado pressoché integrale di pagamento della spesa impegnata, con la sola eccezione della categoria degli investimenti fissi lordi, caratterizzata da un tasso di formazione di residui di competenza superiore al 41 per cento.

TAVOLA 12.1

FORMAZIONE DEI RESIDUI PROPRI 2018-2020

(in milioni)

categorie economiche	2018			2019			2020		
	Impegni di competenza	Res N Form Propri	% residui / impegni	Impegni di competenza	Res N Form Propri	% residui / impegni	Impegni di competenza	Res N Form Propri	% residui / impegni
REDDITI DA LAVORO DIPENDENTE	93.562,3	312,3	0,33	93.171,0	140,7	0,15	94.636,3	157,9	0,17
CONSUMI INTERMEDI	14.222,7	3.314,8	23,31	12.233,9	1.340,0	10,95	13.427,1	1.305,6	9,72
IMPOSTE PAGATE SULLA PRODUZIONE	5.183,5	10,8	0,21	5.169,2	3,7	0,07	5.268,3	5,1	0,10
TRASFERIMENTI CORRENTI AD AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE	263.725,8	33.741,5	12,79	257.022,7	6.872,1	2,67	330.587,3	18.968,6	5,74
TRASFERIMENTI CORRENTI A FAMIGLIE E ISTITUZIONI SOCIALI PRIVATE	17.875,2	1.501,3	8,40	15.330,6	1.882,7	12,28	22.509,1	2.849,3	12,66
TRASFERIMENTI CORRENTI A IMPRESE	8.568,3	767,5	8,96	8.508,2	319,9	3,76	22.378,7	954,0	4,26
TRASFERIMENTI CORRENTI A ESTERO	1.617,9	54,3	3,36	1.569,1	6,3	0,40	1.572,4	4,1	0,26
RISORSE PROPRIE UNIONE EUROPEA	16.242,9	0,0	0,00	17.763,4	0,0	0,00	18.295,1	0,0	0,00
INTERESSI PASSIVI E REDDITI DA CAPITALE	69.184,9	188,6	0,27	68.371,8	5,2	0,01	66.644,0	16,7	0,03
POSTE CORRETTIVE E COMPENSATIVE	68.828,1	3.279,1	4,76	69.408,0	110,5	0,16	74.921,3	28,0	0,04
AMMORTAMENTI	381,0	0,0	0,00	468,8	0,0	0,00	444,0	0,0	0,00
ALTRE USCITE CORRENTI	619,9	152,8	24,65	1.173,4	20,2	1,72	1.437,2	115,7	8,05
spesa corrente primaria	490.827,6	43.134,4	8,79	481.818,4	10.696,1	2,22	585.476,7	24.388,4	4,17
Spesa corrente	560.012,5	43.322,9	7,74	550.190,1	10.701,4	1,95	652.120,8	24.405,1	3,74
INVESTIMENTI FISSI LORDI E ACQUISTI DI TERRENI	4.669,4	1.990,0	42,62	3.677,7	910,4	24,76	5.447,8	1.162,8	21,34
CONTRIBUTI AGLI INVESTIMENTI AD AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE	15.004,2	4.983,8	33,22	11.094,3	2.740,2	24,70	13.463,9	3.014,5	22,39
CONTRIBUTI AGLI INVESTIMENTI AD IMPRESE	12.389,6	2.818,3	22,75	10.208,0	2.066,1	20,24	24.453,3	1.401,2	5,73
CONTRIBUTI AGLI INVESTIMENTI A FAMIGLIE E ISTITUZIONI SOCIALI PRIVATE	77,4	1,3	1,74	352,1	1,1	0,31	561,3	0,1	0,02
CONTRIBUTI AGLI INVESTIMENTI A ESTERO	462,7	147,6	31,89	339,6	13,6	4,01	456,8	101,6	22,25
ALTRI TRASFERIMENTI IN CONTO CAPITALE	2.221,0	922,3	41,53	4.073,9	906,8	22,26	8.337,0	868,3	10,42
ACQUISIZIONI DI ATTIVITA' FINANZIARIE	3.272,3	270,3	8,26	3.745,7	36,5	0,98	39.858,1	200,0	0,50
Spesa c/capitale	38.096,6	11.133,6	29,22	33.491,2	6.674,7	19,93	92.578,2	6.748,6	7,29
Spesa finale primaria	528.924,3	54.268,0	10,26	515.309,5	17.370,8	3,37	678.055,0	31.137,0	4,59
Spesa finale	598.109,2	54.456,5	9,10	583.681,3	17.376,1	2,98	744.699,0	31.153,7	4,18
RIMBORSO PASSIVITA' FINANZIARIE	204.892,1	204,6	0,10	219.223,0	0,0	0,00	235.376,3	0,0	0,00
Spesa complessiva	803.001,2	54.661,1	6,81	802.904,3	17.376,1	2,16	980.075,3	31.153,7	3,18

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Considerando l'aggregato della spesa finale, la variazione assoluta dei residui passivi finali (82,9 miliardi) è determinata, per 69,5 miliardi, dalla spesa di parte capitale, e, per gli ulteriori 13,4 miliardi, da quella di parte corrente.

Nell'ambito della prima, l'accumulo principale di poste passive riguarda la categoria 31 "Acquisizione di attività finanziarie" (+56,6 miliardi) ed è in sostanza riferibile alla formazione di residui di stanziamento sui capitoli che accolgono le principali misure emergenziali (Patrimonio Rilancio, Patrimonio PMI, Programmi di sviluppo e rafforzamento patrimoniale delle società soggette a controllo dello Stato, somme destinate alla costituzione della nuova società di trasporto aereo). Sempre all'interno della spesa di parte capitale vanno segnalate le variazioni in aumento dei residui finali relativi alle categorie dei contributi agli investimenti ad amministrazioni pubbliche (+9 miliardi) e a imprese (1,6 miliardi), oltre che agli altri trasferimenti in conto capitale (+1,5 miliardi). Con riguardo alla prima categoria, le maggiori passività finali sono ascrivibili, per 4 miliardi, al Fondo per lo sviluppo e la coesione (in particolare le risorse relative alla programmazione 2014-2020) e, per 2,4 miliardi, al Fondo per gli investimenti dell'ANAS.

Quanto alla spesa corrente l'aumento dei residui finali ha riguardo principalmente i trasferimenti correnti, sia alle imprese (+6,1 miliardi), sia alle amministrazioni pubbliche (+3,3 miliardi). Nella prima categoria si segnalano i maggiori residui legati ai contributi a fondo perduto

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

a titolo di ristoro (4 miliardi), nonché i fondi destinati alle misure di sostegno ai canoni di locazione degli immobili aziendali (509 milioni), alle agenzie di viaggio e tour operator (482 milioni), al settore culturale (350 milioni) e all'internazionalizzazione delle imprese mediante cofinanziamenti a fondo perduto (300 milioni). Con riguardo ai trasferimenti alle pubbliche amministrazioni, l'incremento è dovuto sostanzialmente alle risorse destinate agli enti di previdenza per i trattamenti di cassa integrazione in deroga (+8,8 miliardi), parzialmente compensati dai minori residui sui trasferimenti alle Regioni a statuto ordinario a titolo di compartecipazione all'Iva (-2,9 miliardi) e da quelli per trattamenti di mobilità (-2 miliardi).

Sul minor aumento dello *stock* di residui passivi di parte corrente, rispetto a quelli di parte capitale, ha inciso anche il consistente contenimento, per i primi, del fenomeno delle economie, pari a 10,9 miliardi, a fronte dei 18,5 miliardi registrati nel 2019.

Nell'esaminare il complesso dei residui passivi al termine del 2020, una particolare attenzione deve essere riservata agli effetti derivanti dall'attuazione delle disposizioni, parzialmente derogatorie rispetto al regime generale, in materia di mantenimento, tra le poste passive, delle risorse legate ai provvedimenti d'urgenza emanati per il contrasto alla pandemia da Covid-19. Al riguardo, l'art. 265 del d.l. n. 34/2020 – poi richiamato per tale aspetto anche nei successivi interventi legislativi emergenziali – ha introdotto un regime contabile specifico per le risorse finanziarie destinate alle misure di contrasto alla crisi, al fine di garantirne un'efficace e pieno utilizzo. Più in dettaglio, al comma 8 del richiamato art. 265, è previsto che le stesse siano soggette a un monitoraggio effettuato dal Ministero dell'economia e delle finanze; il successivo comma 9 dispone, poi, che le residue risorse, non utilizzate al 15 dicembre 2020, siano riversate, entro il 20 dicembre 2020, ad apposito capitolo dello stato di previsione dell'entrata del bilancio dello Stato, per essere riassegnate al fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato. Sul punto è intervenuto l'art. 26, c. 6, del d.l. n. 157/2020 (poi confluito nell'art. 34, c. 12, d.l. n. 137/2020, convertito dalla legge n. 176/2020), da un lato, escludendo gli interventi di parte capitale dall'obbligo di riversamento, dall'altro lato stabilendo che si considerano "utilizzate" e, quindi, mantenibili in bilancio: *i*) le somme che siano state impegnate ai sensi dell'art. 34 della legge n. 196 del 2009; *ii*) le somme per le quali le Amministrazioni destinatarie delle stesse abbiano adottato, alla data del 20 dicembre 2020, gli atti presupposti all'impegno secondo i rispettivi ordinamenti³.

In applicazione di tale quadro regolamentare e secondo quanto comunicato in sede istruttoria dai Dicasteri, il complesso delle risorse emergenziali mantenute in bilancio tra i residui passivi (sia propri sia di stanziamento) in quanto considerate "utilizzate" e, quindi, per la parte corrente sottratte all'obbligo di riversamento in entrata, si è attestato a 70,3 miliardi, in termini di spesa finale; esse rappresentano il 69,3 per cento dei residui di nuova formazione sui capitoli di bilancio interessati dalle misure emergenziali (55,6 per cento prendendo in considerazione la formazione di residui nell'intera spesa finale). Di questi, 50,9 miliardi si riferiscono a spesa in

³ Con circolare n. 25 del 2020, la Ragioneria Generale dello Stato ha fornito le indicazioni per un'omogenea applicazione del richiamato quadro normativo. In particolare, per le somme non formalmente impegnate, ma da considerarsi "utilizzate" e, per l'effetto, sottratte all'obbligo di riversamento, viene precisato che le richieste di mantenimento delle somme agli Uffici centrali di bilancio o ai competenti uffici o organi di controllo, siano corredate dall'indicazione dettagliata dello stato del procedimento, specificando le ragioni della impossibilità di procedere al predetto impegno, rappresentando la tipologia di atto o provvedimento a carattere endo-procedimentale il cui mancato perfezionamento impedisce l'assunzione dell'impegno di spesa, rimanendo in ogni caso escluse le situazioni ascrivibili all'inerzia dell'Amministrazione. Nel medesimo atto interpretativo vengono indicate, a titolo esemplificativo, e non esaustivo, alcune fattispecie che potrebbero verificarsi impedendo il completamento del procedimento funzionale all'assunzione dell'impegno di spesa derivanti dalla necessità di perfezionamento di atti di normazione secondaria o alla ricezione di autorizzazioni o pareri previsti per legge:

- 1) mancato perfezionamento di decreti ministeriali (o acquisizione in corso del prescritto concerto per i decreti interministeriali) recanti parametri, criteri o elementi oggettivi imprescindibili per la definizione del procedimento;
- 2) necessità di attendere il parere di organi consultivi laddove previsto per norma (ad es. Consiglio di Stato);
- 3) necessità di attendere il parere di organismi sovranazionali in relazione a specifiche misure (ad es. aiuti di Stato).

Relativamente alle procedure inerenti all'attività negoziale delle Amministrazioni è da ritenere che sia necessario aver provveduto quanto meno ad indire la procedura di scelta del contraente a fronte del quale si prevede di impegnare la spesa.

LE SPESE DELLO STATO

conto capitale (76,2 per cento dei nuovi residui legati alla spesa emergenziale) e 19,4 a spese di parte corrente (56,1 per cento dei nuovi residui legati alla spesa emergenziale).

Nell'ambito della prima categoria, la quota principale delle risorse considerate utilizzate (94,4 per cento) riguarda la categoria delle "acquisizioni di attività finanziarie" ed è riferibile al mantenimento a residuo di stanziamento delle somme del Patrimonio Destinato di CDP S.p.A. (44 miliardi), di quelle del Fondo per assicurare la liquidità per pagamenti certi, liquidi ed esigibili (2,4 miliardi), delle somme per i programmi di sviluppo e rafforzamento patrimoniale delle società soggette a controllo dello Stato (1,5 miliardi); nella categoria XXIII "contributi agli investimenti a imprese" - che pesa per il 3,8 per cento delle risorse emergenziali di parte capitale mantenute a residuo - si richiamano le somme del Fondo per il sostegno pubblico per l'ordinato svolgimento delle procedure di liquidazione coatta amministrativa di banche di ridotte dimensioni (600 milioni), quelle relative al credito d'imposta per l'acquisto di veicoli a bassa emissione (555 milioni) e quelle destinate al Fondo *ex lege* n. 394/1981 gestito da Simest S.p.A. (400 milioni).

Sul fronte della spesa corrente, la quota principale di residui relativi alle risorse emergenziali si riferisce alle varie forme di trasferimenti, alle amministrazioni pubbliche (74,6 per cento), alle imprese (7,4 per cento) e alle famiglie e altre istituzioni sociali (7,5 per cento). Tra i primi rilevano, in particolare, quelli agli enti di previdenza (11,4 miliardi) e alle amministrazioni locali (2,7 miliardi, prevalentemente rivolti alle Regioni). Va altresì menzionata la categoria XXII "altre uscite correnti" con residui di stanziamento 1,9 miliardi sostanzialmente riferibili al Fondo speciale per l'estensione delle misure di sostegno economico nelle aree del territorio nazionale caratterizzate da un più elevato rischio epidemiologico.

TAVOLA 12.2

RESIDUI DA RIPORTARE AL 2021 RELATIVI ALLA SPESA EMERGENZIALE

(in milioni)

Categorie economiche	residui di nuova formazione	residui da riportare al 2021*	%residui da riportare/residui nuova formazione totale bilancio	%residui da riportare/residui nuova formazione
Redditi da lavoro dipendente	2.685,0	37,1	1,4	8,2
Consumi intermedi	1.593,5	45,8	2,9	34,1
Imposte pagate sulla produzione	13,8	1,2	8,4	9,8
Trasferimenti correnti ad Amministrazioni pubbliche	26.908,2	14.492,7	53,9	60,8
Trasferimenti correnti a famiglie e istituzioni sociali private	2.932,9	1.457,6	49,7	69,8
Trasferimenti correnti a imprese	6.704,7	1.430,5	21,3	22,8
Trasferimenti correnti a estero	39,2	0,0	0,0	nc
Risorse proprie Unione europea	0,0	0,0	nc	
Interessi passivi e redditi da capitale	16,7	0,0	0,0	0,0
Poste correttive e compensative	28,0	0,0	0,0	nc
Ammortamenti	0,0	0,0	nc	
Altre uscite correnti	2.151,0	1.970,0	91,6	104,5
Spese correnti	43.073,0	19.434,8	45,1	56,1
Investimenti fissi lordi e acquisti di terreni	3.383,2	329,2	9,7	50,4
Contributi agli investimenti ad Amministrazioni pubbliche	15.634,0	263,9	1,7	3,7
Contributi agli investimenti ad imprese	4.555,0	1.926,3	42,3	93,4
Contributi agli investimenti a famiglie e istituzioni sociali private	143,4	0,0	0,0	nc
Contributi agli investimenti a estero	157,4	0,0	0,0	0,0
Altri trasferimenti in conto capitale	2.411,1	300,6	12,5	74,9
Acquisizioni di attività finanziarie	57.090,6	48.091,5	84,2	85,0
Spesa c/capitale	83.374,8	50.911,6	61,1	76,2
Spesa finale	126.447,7	70.346,4	55,6	69,3

* Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati comunicati dalle amministrazioni confrontati con le risultanze di bilancio. Quesiti di parte generale punti Q e R

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

In conclusione, questo primo rapido esame della gestione 2020 mette in evidenza il rilevante impatto generato dall'emergenza sanitaria sulla programmazione e sulla gestione del bilancio, in particolare sul lato della spesa. L'incremento di circa 205 miliardi di stanziamenti derivante dai provvedimenti adottati in corso d'anno non ha solamente inciso sulle dimensioni finanziarie della spesa, ma ne ha anche modificato l'allocazione in bilancio, rafforzando il peso della spesa di parte capitale, in particolare per le acquisizioni di attività finanziarie, e riducendo quello della spesa corrente. I capitoli interessati dai provvedimenti emergenziali hanno inciso anche sul ritmo di realizzazione della spesa, evidenziando esiti gestionali relativamente peggiori, quanto alla capacità di assunzione degli impegni, al tasso di formazione dei residui di stanziamento e propri, nonché al grado di pagamento della spesa impegnata. Nel secondo anno di applicazione del nuovo criterio di registrazione e imputazione degli impegni, trova conferma il *trend* di contenimento del fenomeno di formazione di residui passivi, sebbene anche questo aspetto gestionale, nel 2020, risenta negativamente degli effetti contingenziali legati all'emergenza sanitaria.

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 2020 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 2019. Per una lettura più attenta alle caratteristiche economiche della gestione, però, non si possono non considerare alcune voci di spesa le cui caratteristiche prevalentemente finanziarie rischiano di incidere sulla leggibilità delle scelte operate nell'anno. Si tratta, innanzitutto, delle regolazioni contabili.

Nel 2020, in termini di previsioni finali di spesa, esse hanno raggiunto il valore di 36,3 miliardi, circa 1,7 miliardi oltre il dato del 2019. In termini di impegni, la differenza tra i due esercizi si riduce leggermente; gli impegni (totali) si attestano a 35,2 miliardi, 1,3 miliardi in più del 2019. Quanto ai pagamenti, lo scarto risale al livello di 1,8 miliardi: 34,7 miliardi a fronte dei 33 miliardi del 2019. 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 tutti i pagamenti per 34,7 miliardi (contro 33 nel 2019). Un capitolo ha per oggetto i trasferimenti a Enti territoriali e riguarda il finanziamento del Fondo Sanitario Nazionale: si tratta di 831 milioni in termini di pagato in conto residui; l'altro capitolo riguarda i sospesi Banca d'Italia che ha registrato impegni per 90 milioni, ma nessun pagamento.

Al netto delle regolazioni contabili, gli stanziamenti definitivi per spesa finale sono pari a 838,7 miliardi con un aumento del 38 per cento rispetto al 2019. Molto più elevata la crescita della spesa finale primaria che, non tenendo conto della contrazione del 3,2 per cento degli interessi, risulta in aumento del 44 per cento, attestandosi sui 764,2 miliardi. Il profilo sostanzialmente stabile delle regolazioni debitorie tra il 2020 e il 2019, a fronte della rilevante crescita complessiva delle previsioni definitive di spesa, comporta che la correzione apportata determina un ampliamento di 2,4 punti percentuali della variazione positiva della spesa finale primaria e di 1,3 punti percentuali della variazione positiva della spesa corrente primaria (+23,8 per cento). Le correzioni apportate non incidono, invece, sulla spesa in conto capitale. L'aggregato della spesa complessiva "post correzione" si attesta a 1.102,4 miliardi, in aumento del 31,8 per cento, un punto percentuale in più del dato non corretto.

Gli impegni (totali) sulla spesa finale nettizzata ammontano nel 2020 a 719,7 miliardi (di cui 709,5 miliardi di competenza), con un aumento del 29,5 per cento. In termini di spesa primaria, gli impegni scendono a 653,1 miliardi (+34 per cento rispetto al 2019). Per le medesime ragioni sopra espresse con riguardo agli stanziamenti, la correzione apportata attraverso

LE SPESE DELLO STATO

l'eliminazione delle poste regolatorie comporta un aumento della percentuale di crescita degli impegni sia della spesa finale, di 1,5 punti percentuali, sia di quella finale primaria, di 2 punti percentuali, sia, infine, di quelli della spesa corrente primaria, di 1,4 punti percentuali. A livello di spesa complessiva, l'ammontare impegnato si attesta a 955,8 miliardi (+23,3 per cento rispetto al 2019), con un'accentuazione del tasso di crescita annuale di 0,8 punti percentuali rispetto al dato non corretto.

Da ultimo, i pagamenti totali registrati con riguardo alla spesa finale nettizzata ammontano a 708,9 miliardi, con un aumento del 22,9 per cento, un punto più elevato rispetto al dato non corretto. In termini di spesa corrente primaria, la variazione annuale è pari al 26,4 per cento, anche in questo caso 1,4 punti superiore a quella dell'aggregato non corretto per le poste regolatorie.

TAVOLA 13

(in milioni)

Voci	stanziamenti iniziali			stanziamenti definitivi		
	2019	2020	var. %	2019	2020	Var. %
Spesa corrente	553.881,6	572.873,2	3,4	555.619,3	667.315,4	20,1
Interessi	78.897,9	76.732,3	-2,7	76.975,5	74.528,0	-3,2
Spesa corrente primaria	474.983,7	496.140,9	4,5	478.643,8	592.787,4	23,8
Spesa in c/capitale	49.712,3	55.186,4	11,0	52.041,7	171.391,9	229,3
Spesa finale primaria	524.696,0	551.327,4	5,1	530.685,5	764.179,3	44,0
Spesa finale	603.593,9	628.059,7	4,1	607.661,0	838.707,3	38,0
Rimborso di prestiti	231.508,4	234.839,7	1,4	228.958,9	263.735,4	15,2
Spesa complessiva	835.102,3	862.899,4	3,3	836.619,9	1.102.442,7	31,8

Al netto delle regolazioni debitorie

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

TAVOLA 14

(in milioni)

Voci	impegni sulla competenza			impegni totali		
	2019	2020	var. %	2019	2020	var. %
Spesa corrente	516.148,5	616.967,0	19,5	517.366,6	619.068,2	19,7
Interessi	68.371,0	66.644,0	-2,5	68.371,0	66.644,0	-2,5
Spesa corrente primaria	447.777,5	550.322,9	22,9	448.995,6	552.424,2	23,0
Spesa in c/capitale	33.584,7	92.578,2	175,7	38.341,8	100.672,3	162,6
Spesa finale primaria	481.362,3	642.901,1	33,6	487.337,5	653.096,5	34,0
Spesa finale	549.733,3	709.545,2	29,1	555.708,5	719.740,5	29,5
Rimborso di prestiti	219.223,0	235.376,3	7,4	219.435,2	236.044,5	7,6
Spesa complessiva	768.956,2	944.921,5	22,9	775.143,6	955.785,0	23,3

Al netto delle regolazioni debitorie

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

TAVOLA 15

(in milioni)

Voci	pagamenti sulla competenza			pagamenti totali		
	2019	2020	var. %	2019	2020	var. %
Spesa corrente	506.445,3	593.043,6	17,1	537.717,8	610.944,8	13,6
Interessi	68.366,5	66.627,3	-2,5	68.542,6	66.627,4	-2,8
Spesa corrente primaria	438.078,8	526.416,3	20,2	469.175,2	544.317,4	16,0
Spesa in c/capitale	26.897,3	85.829,7	219,1	38.923,1	98.006,3	151,8
Spesa finale primaria	464.976,0	612.246,0	31,7	508.098,3	642.323,7	26,4
Spesa finale	533.342,5	678.873,3	27,3	576.640,9	708.951,1	22,9
Rimborso di prestiti	219.223,0	235.376,3	7,4	219.648,1	236.049,5	7,5
Spesa complessiva	752.565,5	914.249,6	21,5	796.289,0	945.000,6	18,7

Al netto delle regolazioni debitorie

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

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 “Regolazioni contabili, restituzioni e rimborsi d'imposte” e “Accertamento e riscossione delle entrate e gestione dei beni immobiliari dello Stato”, che hanno prevalentemente come destinatario finale il conto delle entrate o contabilità speciali.

TAVOLA 16

(in milioni)

Programmi	Stanzamenti definitivi		Impegni totali		Pagamenti totali	
	2019	2020	2019	2020	2019	2020
29.005. Regolazioni contabili, restituzioni e rimborsi d'imposte	70.330,4	74.158,0	66.950,7	72.528,6	68.806,0	72.574,3
29.010. Accertamento e riscossione delle entrate e gestione dei beni immobiliari dello Stato	1.819,3	1.813,0	1.810,5	1.776,3	1.807,2	1.773,2
altri programmi	677,2	692,8	646,8	616,6	695,7	601,5
Totale poste correttive e compensative	72.827,0	76.663,8	69.408,0	74.921,5	71.308,9	74.949,0

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

RIQUADRO: LE “POSTE CORRETTIVE E COMPENSATIVE”

Nella Tavola 16 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, nel complesso, di 75 capitoli e 84 piani gestionali. Anche nel 2020 oltre il 99 per cento degli importi (il 99,1 per cento degli stanziamenti) è riconducibile a due programmi: “Regolazioni contabili, restituzioni e rimborsi d'imposta” (il 96,7 per cento degli importi) e “Accertamento e riscossioni delle entrate e gestione dei beni immobiliari dello Stato” (il 2,4 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 74,9 miliardi in termini di impegni totali (69,4 miliardi nel 2019) e i 74,9 miliardi (71,3 nel 2019) in termini di pagamenti totali. In corso d'anno la categoria ha registrato variazioni in aumento per complessivi 529 milioni. L'impatto dei provvedimenti emergenziali adottati nel 2020 ha determinato variazioni per 521 milioni, tutti relativi al programma “Regolazioni contabili, restituzioni e rimborsi d'imposta” incidendo, in particolare, su 3 capitoli con 4 piani gestionali.

Nel 2020 si conferma la concentrazione in 8 capitoli della stragrande maggioranza sia degli stanziamenti (il 96,8 per cento) che dei pagamenti (il 97,6 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 20,6 miliardi sia in termini di stanziamenti che di pagamenti, delle somme da riversare alle entrate per le piccole vincite trattenute dai concessionari per 7,9 miliardi (cap. 3927), le somme per restituzioni e rimborsi IRPEF, IRES o IRAP per 4,4 miliardi (cap. 3811), oltre alle spese relative alle vincite del lotto (cap. 3928) per 4 miliardi.

LE SPESE DELLO STATO

Beneficiari pagamenti 2020	(in milioni)	
	OA+OP	%COMP
Ag. Entrate Fondi Bilancio	55.608,8	74,80
Dogane	10.158,4	13,66
Creditori Vari-Ag Entrate	3.010,0	4,05
Rai Radiotelevisione Italiana Spa	1.740,6	2,34
Tesoro Dello Stato	1.053,2	1,42
Ag. Entrate Funz. Delegati	1.016,6	1,37
Ministero Dell'economia E Delle Finanze	774,9	1,04
Giochi Sportivi Tot Ippica	343,4	0,46
Ag Ent Iva Non Res D Lgs 18-10	277,0	0,37
Altri Soggetti	196,7	0,26
Ag. Entrate Riscossione	50,0	0,07
Lottomatica Videolot Rete Spa	46,8	0,06
Sisal	20,9	0,03
Lotterie Estrazione Differita	16,9	0,02
Banche	13,9	0,02
Riscossione Sicilia Spa	9,5	0,01
Creditori Vari	6,3	0,01
Poste Italiane S.P.A.	2,2	0,00
Ag. Demanio	1,6	0,00
TOTALE PAGAMENTI	74.347,5	100,00

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

La tavola precedente riporta gli importi pagati nell'anno distribuiti per soggetto beneficiario. Si tratta, pressoché esclusivamente, di versamenti all'Amministrazione finanziaria. 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 2020 cresce in misura importante la categoria delle "Acquisizioni di attività finanziarie", in particolare a seguito dell'adozione dei provvedimenti emergenziali in corso d'anno. Gli stanziamenti definitivi su tale categoria di spesa passano da 4,2 miliardi del 2019 a 96,8 miliardi del 2020; l'espansione è legata, per 92,2 miliardi, alle misure emergenziali introdotte per fronteggiare l'epidemia. L'incidenza sulla spesa finale sale all'11,1 per cento, dallo 0,7 per cento del 2019. Detti stanziamenti si traducono in impegni di competenza per 39,9 miliardi (3,7 nel 2019) e in pagamenti per 39,7 miliardi (3,7 nel 2019). Particolarmente rilevante risulta il mantenimento di risorse tra i residui di stanziamento per 56,9 miliardi, cifra che porta sostanzialmente gli impegni lordi (96,7 miliardi) a eguagliare gli stanziamenti definitivi. Gli impegni totali ammontano a 40,3 miliardi.

All'interno della categoria, tra gli oneri derivanti dalle nuove misure adottate con i provvedimenti di contrasto all'emergenza sanitaria rilevano: la costituzione del Fondo apporti al Patrimonio Destinato di CDP S.p.A. (44 miliardi), il Fondo per la copertura delle garanzie concesse da SACE S.p.A. (31 miliardi), il Fondo per assicurare la liquidità per pagamenti dei debiti certi, liquidi ed esigibili (6,5 miliardi), il Fondo Patrimonio PMI (4 miliardi), il Fondo per la costituzione di una società per l'esercizio di attività di impresa nel settore del trasporto aereo di persone e merci (3 miliardi), le somme per i programmi di sviluppo e rafforzamento patrimoniale delle società soggette a controllo dello Stato (1,5 miliardi), i contributi a Invitalia S.p.A. per il rafforzamento patrimoniale di Banca del Mezzogiorno - Mediocredito Centrale S.p.A. per il finanziamento di operazioni di salvataggio bancario (900 milioni), nonché il Fondo per il trasferimento tecnologico (500 milioni).

Alle nuove misure si aggiungono anche maggiori risorse assegnate a capitoli già in essere nel 2019, come nel caso degli oneri derivanti dalle operazioni su garanzie da esposizioni su derivati (+1,5 miliardi); tali variazioni in aumento sono solo marginalmente compensate dalla minore spesa, rispetto al 2019, su specifici capitoli quali quello dedicato all'aumento di capitale di AMCO, società di gestione dei crediti deteriorati (1 miliardo nel 2019).

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

Tenuto conto della menzionata espansione dell'aggregato nel 2020, legata alla relativa situazione contingente, la sterilizzazione di tali componenti può consentire un più significativo confronto tra i due esercizi.

LE "ACQUISIZIONI DI ATTIVITÀ FINANZIARIE"

Nel 2020 le risorse della categoria "acquisizione di attività finanziarie" si riferiscono quasi integralmente (98 per cento del totale) allo stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze, elevando il livello di concentrazione già registrato nel 2019 (79,5 per cento); tali risorse sono distribuite su 17 capitoli. Al medesimo Dicastero è riconducibile il 98,8 per cento delle variazioni degli stanziamenti legati alle misure emergenziali che hanno interessato 9 capitoli.

A ciò si aggiungono, per rilevanza finanziaria, 5 capitoli del Ministero dello sviluppo economico con stanziamenti per 1 miliardo, di cui quattro legati alla spesa emergenziale, nonché 2 capitoli del Ministero dell'interno con stanziamenti per 414 milioni.

Sotto il profilo della classificazione per politiche, l'83,7 per cento degli stanziamenti appartiene alla missione 11 "Competitività e sviluppo delle imprese" (15,2 per cento nel 2019) e, in particolare, al programma 8 "Incentivi alle imprese per interventi di sostegno" (80 miliardi) integralmente riferibili ai capitoli incisi dai provvedimenti emergenziali. Rilevanza assumono anche il programma 3 "Erogazioni a Enti territoriali per interventi di settore" della missione 3 (con stanziamenti per 6,5 miliardi interamente legati all'emergenza) e il programma 6 "Analisi e programmazione economico-finanziaria e gestione del debito e degli interventi finanziari" della missione 29 (con stanziamenti per 4,5 miliardi, anch'essi riconducibili alle misure emergenziali).

Missioni	stanziamenti iniziali CP		stanziamenti definitivi CP		di cui var. Covid	impegni CP		pagamenti CP		residui finali	
	2019	2020	2019	2020	2020	2019	2020	2019	2020	2019	2020
	003.001.Erogazioni a Enti territoriali per interventi di settore	0,0	0,0	0,0	6.540,0	6.540,0	0,0	2.089,9	0,0	2.089,9	0,0
003.010.Elaborazione, quantificazione e assegnazione delle risorse finanziarie da attribuire agli enti locali	200,0	200,0	216,4	413,9	200,0	210,9	413,9	210,9	213,9	5,5	200,0
004.011.Politica economica e finanziaria in ambito internazionale	1.575,4	1.395,6	575,4	495,6	0,0	553,2	479,1	553,2	479,1	0,8	17,3
005.006.Pianificazione generale delle Forze Armate e approvvigionamenti militari	0,0	0,0	2,2	1,9	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	2,8	4,0
009.002.Politiche europee ed internazionali e dello sviluppo rurale		0,0		10,0	10,0				0,0		10,0
011.005.Promozione e attuazione di politiche di sviluppo, competitività e innovazione, di responsabilità sociale d'impresa e movimento cooperativo	0,0	0,0	400,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	400,0	0,0
011.007.Incentivazione del sistema produttivo	137,0	130,0	237,8	1.024,9	837,0	235,0	999,9	198,5	999,9	75,0	60,6
011.008.Incentivi alle imprese per interventi di sostegno	0,0	0,0	0,5	80.031,9	80.031,4	0,0	32.530,0	0,0	32.530,0	40,0	47.501,4
014.010.Opere strategiche, edilizia statale ed interventi speciali e per pubbliche calamità		0,0		0,4	0,0		0,0		0,0		0,4
018.015.Promozione dell'economia circolare e gestione dei rifiuti	5,0	5,0	5,0	5,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	10,0	7,9
021.002.Sostegno, valorizzazione e tutela del settore dello spettacolo dal vivo	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
021.018.Sostegno, valorizzazione e tutela del settore cinema e audiovisivo	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
023.001.Diritto allo studio e sviluppo della formazione superiore	1,0	1,0	0,0	1,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
024.002.Terzo settore (associazionismo, volontariato, Onlus e formazioni sociali) e responsabilità sociale delle imprese e delle organizzazioni	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	10,0	10,0
029.004.Regolamentazione e vigilanza sul settore finanziario	0,0	0,0	1.413,8	945,4	0,0	1.413,8	475,4	1.413,8	475,4	5.825,0	6.295,0
029.006.Analisi e programmazione economico-finanziaria e gestione del debito e degli interventi finanziari	32,8	0,0	42,8	4.500,4	4.500,0	32,8	20,0	32,8	20,0	10,0	4.490,4
031.001.Sviluppo e competitività del turismo		0,0		50,0	50,0		50,0		50,0		0,0
032.004.Servizi generali delle strutture pubbliche preposte ad attività formative e ad altre attività trasversali per le pubbliche amministrazioni		0,0		0,0	0,0		0,0		0,0		0,0
034.001.Oneri per il servizio del debito statale	1.300,0	1.300,0	1.300,0	2.800,0	0,0	1.300,0	2.800,0	1.300,0	2.800,0	0,0	0,0
totale acquisizioni di attività finanziarie	3.251,2	3.031,6	4.193,9	96.820,2	92.168,4	3.745,7	39.858,1	3.709,2	39.658,1	6.379,0	62.977,0

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

LE SPESE DELLO STATO

<i>(in milioni)</i>					
MISSIONE 11 PROGRAMMA 008 - incentivi alle imprese per interventi di sostegno					
amministrazione		capitolo	variazioni provvedimenti 2020	di cui provv covid	note
ECONOMIA E FINANZE	717 3	partecipazione al fondo di garanzia pan europeo della banca europea per gli investimenti e allo strumento di sostegno temporaneo per attenuare il rischio di disoccupazione nello stato di emergenza	1.000,0	1.000,0	istituito con d.l. 34 art. 36 comma 2
ECONOMIA E FINANZE	740 3	fondo per la copertura delle garanzie concesse in favore di SACE nell'ambito delle misure di sostegno alla liquidità delle imprese	31.000,0	30.000,0	variazione d.l. 34 art 31 co 1
ECONOMIA E FINANZE	740 8	fondo a copertura della garanzia dello stato su passività di nuova emissione	30,0	30,0	istituito con d.l. 34
ECONOMIA E FINANZE	741 2	fondo patrimonio PMI per il sostegno ed il rilancio del sistema economico produttivo italiano in conseguenza dell'emergenza covid 19	4.000,0	4.000,0	istituito con d.l. 34 art. 36 comma 19
ECONOMIA E FINANZE	741 3	garanzia dello stato per i mondiali di sci alpino cortina 2021	1,4	1,4	istituito con d.l. 104 art 82
ECONOMIA E FINANZE	741 5	fondo apporti al patrimonio destinato di cassa depositi e prestiti	44.000,0	44.000,0	istituito con d.l. 34 art 27 comma 17
missione 003.001 Erogazioni a enti territoriali per interventi di settore					
amministrazione		capitolo	variazioni provvedimenti 2020	di cui provv covid	note
ECONOMIA E FINANZE	739 5	fondo per assicurare la liquidità per pagamenti dei debiti certi, liquidi ed esigibili	6.540,0	6.540,0	istituito con d.l. 34 art 115 - variato dal dl 137
missione 29 programma 6 - analisi e programmazione economico-finanziaria e gestione del debito e degli interventi finanziari					
amministrazione		capitolo	variazioni provvedimenti 2020	di cui provv covid	note
ECONOMIA E FINANZE	705 3	somme per i programmi di sviluppo e rafforzamento patrimoniale delle società soggette a controllo dello stato	1.500,0	1.500,0	istituito con d.l. 104 art 66
ECONOMIA E FINANZE	741 1	fondo per la costituzione di una società per l'esercizio di attività di impresa nel settore del trasporto aereo di persone e merci	3.000,0	3.000,0	istituito con d.l. 34 art 202 comma 1
missione 34 programma 001 - Oneri per il servizio del debito statale (non è un capitolo covid)					
amministrazione		capitolo	variazioni provvedimenti 2020	di cui provv covid	note
ECONOMIA E FINANZE	760 8	oneri derivanti dalle operazioni su garanzie da esposizione su derivati	1.500,0		variazione per effetto del d.l. 94/97
missione 011 programma 007 - incentivazione del sistema produttivo					
amministrazione		capitolo	variazioni provvedimenti 2020	di cui provv covid	note
SVILUPPO ECONOMICO	734 4	fondo per il sostegno al <i>venture capital</i>	200,0	200,0	istituito con d.l. 34 art 38 comma 3
SVILUPPO ECONOMICO	745 2	fondo per il trasferimento tecnologico	500,0	500,0	istituito con d.l. 34 art 42 comma 1
SVILUPPO ECONOMICO	748 3	fondo rotativo per la crescita sostenibile	125,0	125,0	variazione ai sensi d.l. 34 art 38, comma 1 e art 39 comma 5-bis - istituzione del pg 9 art. 60 comma 5
SVILUPPO ECONOMICO	763 1	risorse da destinare alla costituzione della <i>fondazione enea tech</i>	12,0	12,0	istituito con d.l. 34 art 42 comma 5
missione 03 programma 010 - Elaborazione, quantificazione e assegnazione delle risorse finanziarie da attribuire agli enti locali					
amministrazione		capitolo	variazioni provvedimenti 2020	di cui provv covid	note
INTERNO	703 0	fondo di rotazione per la concessione di anticipazioni agli enti locali in situazione di grave squilibrio finanziario	213,9	200,0	variazione ai sensi del d.l. 104/2020
missione 31 programma 001 - Sviluppo e competitività del turismo					
amministrazione		capitolo	variazioni provvedimenti 2020	di cui provv covid	note
BENI CULTURALI	890 6	fondo per la sottoscrizione di quote o azioni di organismi di investimento collettivo del risparmio e fondi di investimento, gestiti da società di gestione del risparmio per acquisto e valorizzazione di immobili destinati ad attività turistico-ricettive	50,0	50,0	istituito con d.l. 34/2020

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

I dati complessivi letti al netto di regolazioni contabili, poste correttive e compensative e acquisizioni di attività finanziarie confermano la dinamica crescente di fondo delle previsioni di spesa, ma attenuano l'intensità della variazione; ciò in quanto la categoria delle acquisizioni di attività finanziarie – sterilizzata nell'esercizio di correzione qui effettuato – rappresenta il fattore più rilevante dell'esplosione della spesa di parte capitale nel 2020, per effetto delle misure straordinarie via via introdotte in corso d'anno. Infatti, gli stanziamenti definitivi di spesa complessiva netta si attestano a 964,7 miliardi (+21,6 per cento sul 2019) con un tasso di variazione di oltre 9 punti percentuali inferiore al dato non oggetto di correzione. La differenza è particolarmente evidente nella spesa di parte capitale che si ferma a 74,6 miliardi, registrando una variazione in aumento del 55,9 per cento, a fronte di un'espansione di oltre quattro volte superiore registrato dal corrispondente dato non nettizzato. Segna, invece, un'ulteriore accentuazione il tasso di crescita della spesa di parte corrente primaria (551,9 miliardi), con una variazione del 21,2 per cento, di circa 2 punti superiore al dato puro; tale effetto è dettato dalla sterilizzazione delle poste correttive e compensative, nonché delle regolazioni debitorie, il cui aumento nel 2020 è avvenuto ad un tasso percentuale inferiore a quello delle altre componenti di spesa.

TAVOLA 17

(in milioni)

Voci	stanziamenti iniziali			stanziamenti definitivi		
	2019	2020	var %	2019	2020	var %
Spesa corrente	516.345,5	530.862,9	2,8	516.884,0	626.438,6	21,2
Interessi	78.897,9	76.732,3	-2,7	76.975,5	74.528,0	-3,2
Spesa corrente primaria	437.447,6	454.130,6	3,8	439.908,5	551.910,6	25,5
Spesa in c/capitale	46.461,1	52.154,8	12,3	47.847,8	74.571,8	55,9
Spesa finale	562.806,5	583.017,7	3,6	564.731,9	701.010,4	24,1
Spesa finale primaria	483.908,7	506.285,4	4,6	487.756,3	626.482,4	28,4
Rimborso di prestiti	231.508,4	234.839,7	1,4	228.958,9	263.735,4	15,2
Spesa complessiva	794.314,9	817.857,5	3,0	793.690,8	964.745,7	21,6

Al netto delle regolazioni debitorie, delle Poste correttive e compensative e delle Acquisizioni di attività finanziarie

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

La disamina dei dati gestionali soggetti alla richiamata operazione di sterilizzazione conferma le medesime dinamiche rilevate per le previsioni di spesa, seppur con contorni attenuati.

Gli impegni (totali) relativi alla spesa complessiva ammontano a 875,3 miliardi, in crescita del 19 per cento, con uno scarto negativo, quindi, di soli 3,5 punti percentuali rispetto al dato generale. Il minor impatto dell'operazione di sterilizzazione si giustifica per la circostanza che la categoria delle acquisizioni finanziarie, non considerata in questa sede, ha fatto registrare un tasso di crescita degli impegni nettamente inferiore a quello degli stanziamenti. La sua eliminazione dal calcolo degli impegni totali non determina, quindi, lo stesso effetto depressivo sulla percentuale di crescita rilevato con riguardo agli stanziamenti. Al contrario, l'effetto dell'eliminazione delle acquisizioni di attività finanziarie si manifesta in pieno prendendo in considerazione gli impegni lordi, che includono anche i residui di stanziamento di nuova formazione. Ciò in quanto per la richiamata categoria le somme stanziare e non impegnate sono state quasi integralmente mantenute a residui di stanziamento, determinando un'espansione degli impegni lordi simile a quella degli stanziamenti. La relativa sterilizzazione a questi fini determina una minore crescita degli impegni lordi complessivi – attestati sul livello di 903,9 miliardi - di oltre 10 punti percentuali inferiore rispetto al dato generale.

Gli impegni (totali) della spesa corrente primaria sono pari a 512,3 miliardi in aumento del 24 per cento rispetto al 2019. Trova conferma l'impatto positivo (circa 2,3 punti percentuali) sul relativo tasso di crescita derivante dalla correzione consistente nell'eliminazione delle poste correttive e compensative, oltre che delle partite regolatorie.

Quanto rappresentato con riferimento agli impegni trova sostanziale conferma nei pagamenti; in totale, essi ammontano a 864,7 miliardi, in espansione del 14,7 per cento, un tasso

LE SPESE DELLO STATO

inferiore di 3,4 punti percentuali rispetto al dato generale. Quelli di parte capitale si fermano a 57,9 miliardi, in aumento del 65,7 per cento; trattasi di una variazione nettamente inferiore a quella registrata sul dato non sterilizzato per le ragioni sopra rappresentate in merito alla categoria delle acquisizioni di attività finanziarie. I pagamenti relativi alla spesa corrente primaria sono 504,1 miliardi, in crescita del 17 per cento, quindi di 1,8 punti percentuali in più rispetto al corrispondente dato puro.

TAVOLA 18

(in milioni)

Voci	Impegni lordi			Impegni sulla competenza			Impegni totali		
	2019	2020	var %	2019	2020	var %	2019	2020	var %
Spesa corrente	483.585,3	595.458,8	23,1	480.288,6	576.799,5	20,1	481.506,7	578.900,5	20,2
Interessi	68.371,0	66.644,0	-2,5	68.371,0	66.644,0	-2,5	68.371,0	66.644,0	-2,5
Spesa corrente primaria	415.214,4	528.814,8	27,4	411.917,6	510.155,5	23,8	413.135,7	512.256,5	24,0
Spesa in c/capitale	45.721,8	72.455,7	58,5	29.839,0	52.720,1	76,7	34.577,0	60.398,7	74,7
Spesa finale	529.307,1	667.914,5	26,2	510.127,6	629.519,6	23,4	516.083,7	639.299,2	23,9
Spesa finale primaria	460.936,1	601.270,5	30,4	441.756,6	562.875,5	27,4	447.712,7	572.655,2	27,9
Rimborso di prestiti	219.891,1	236.011,4	7,3	219.223,0	235.376,3	7,4	219.435,2	236.044,5	7,6
Spesa complessiva	749.198,2	903.925,9	20,7	729.350,6	864.895,9	18,6	735.518,8	875.343,7	19,0

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 19

(in milioni)

Voci	pagamenti sulla competenza			pagamenti totali		
	2019	2020	var %	2019	2020	var %
Spesa corrente	470.136,2	552.903,8	17,6	499.397,3	570.749,3	14,3
Interessi	68.366,5	66.627,3	-2,5	68.542,6	66.627,4	-2,8
Spesa corrente primaria	401.769,7	486.276,5	21,0	430.854,7	504.121,9	17,0
Spesa in c/capitale	23.188,1	46.171,5	99,1	34.942,1	57.896,1	65,7
Spesa finale	493.324,3	599.075,3	21,4	534.339,4	628.645,5	17,6
Spesa finale primaria	424.957,8	532.448,0	25,3	465.796,8	562.018,0	20,7
Rimborso di prestiti	219.223,0	235.376,3	7,4	219.648,1	236.049,5	7,5
Spesa complessiva	712.547,2	834.451,6	17,1	753.987,5	864.695,0	14,7

Al netto delle regolazioni debitorie, delle Poste correttive e compensative e delle Acquisizioni di attività finanziarie
Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Elementi ulteriori emergono da una lettura per missione dei risultati dell'ultimo biennio, svolta distinguendo spesa corrente primaria e in conto capitale.

Per quella corrente, si conferma la forte concentrazione degli stanziamenti in poche missioni di rilievo: al netto delle risorse stanziare per il rimborso del debito pubblico, circa il 90 per cento della spesa è riconducibile a dieci missioni.

L'espansione principale, in valore assoluto, ha riguardato la missione 26 "Politiche per il lavoro" (+33,6 miliardi rispetto al 2019, con un incremento di risorse di quasi quattro volte) la cui incidenza sul totale sale dal 2,6 all'8,2 per cento; a ciò si aggiungono, per importanza finanziaria, le variazioni in aumento registrate dalle missioni 3 "Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali" (in crescita di 22,8 miliardi, +19,5 per cento), 11 "Competitività e sviluppo delle imprese" (+20,1 miliardi, +137,3 per cento), 25 "Politiche previdenziali" (+14,7 miliardi, +15,2 per cento), 24 "Diritti sociali, politiche sociali e famiglia" (+7 miliardi, +17,9 per cento). In riduzione, si segnalano la missione 27 "Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti" (-0,6 miliardi, -17,1 per cento), sulla quale ha inciso la contrazione delle spese per i servizi di accoglienza in favore degli stranieri, e la 32 "Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche" (-0,2 miliardi, -6,8 per cento).

In maggiore dettaglio, la crescita delle risorse stanziare per la missione 26 è sostanzialmente riconducibile ai trasferimenti agli enti di previdenza per le misure di tutela reddituale dei lavoratori nella fase pandemica, attraverso gli strumenti della cassa integrazione guadagni ordinaria (+16,9 miliardi), della cassa integrazione in deroga (+6 miliardi), l'indennità

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

una tantum riconosciuta ai lavoratori privi di altra copertura per fronteggiare l'emergenza (+6,7 miliardi), nonché i trattamenti di mobilità e di disoccupazione (+3 miliardi).

Quanto all'espansione degli stanziamenti della missione 3, essi si riferiscono sostanzialmente ai maggiori trasferimenti alle Regioni a statuto ordinario a titolo di compartecipazione all'Iva (+9,2 miliardi) e ai fondi per l'esercizio delle funzioni fondamentali degli enti locali (+5,2 miliardi, cui si sommano maggiori trasferimenti compensativi per la riduzione di gettito dell'imposta di soggiorno per 0,4 miliardi, nonché per il fondo per la solidarietà alimentare per ulteriori 0,4 miliardi e per quello per la solidarietà comunale per 0,5 miliardi) e per l'esercizio delle funzioni delle Regioni e delle Province autonome di Trento e Bolzano (+1,7 miliardi, cui si aggiungono 0,5 miliardi per il ristoro delle minori entrate IRAP). Completano il quadro dei principali fattori di aumento delle risorse della missione, l'incremento registrato dal Fondo sanitario nazionale (+1,7 miliardi) e le maggiori somme occorrenti per la regolazione contabile delle quote di entrate erariali, relative anche ad anni precedenti, riscosse dalla Regione Friuli-Venezia Giulia (+1,6 miliardi). Tali variazioni sono state solamente minimamente compensate dalla contrazione di risorse per il fondo per *payback* 2013-2017 (-0,8 miliardi).

La crescita delle risorse di parte corrente destinate alla missione 11 (+20,1 miliardi) è essenzialmente determinata dai ristori a fondo perduto per gli operatori economici (+10,6 miliardi), nonché dalle somme da destinare alla riduzione del cuneo fiscale (+2 miliardi), a fronte delle compensazioni da parte delle imprese per i canoni di locazione degli immobili (+2,1 miliardi), per i crediti d'imposta legati agli sconti turistici per le famiglie (+1,7 miliardi), nonché per i crediti d'imposta fruiti dagli enti creditizi e finanziari per le attività da imposte anticipate (+1,3 miliardi).

Sul fronte delle "Politiche previdenziali", i principali incrementi hanno riguardato le somme da trasferire all'INPS a titolo di anticipazioni di bilancio (+3,8 miliardi), nonché quelle per le agevolazioni contributive (+3,8 miliardi) e per i pensionamenti anticipati (3,6 miliardi).

Infine, in merito al settore dei "Diritti sociali, politiche sociali e famiglia", i maggiori stanziamenti hanno finanziato le risorse incrementali destinate alla misura del reddito di cittadinanza (+1,6 miliardi), le indennità per congedo parentale e il bonus per l'acquisto di servizi di *baby-sitting* nella fase emergenziale (+1,7 miliardi), le somme da erogare per la copertura degli oneri derivanti dalla contribuzione figurativa a favore dei genitori e familiari di persone portatori di *handicap* (+1,2 miliardi), nonché l'introduzione del Reddito di emergenza (con una dotazione di 966 milioni), misura straordinaria di sostegno al reddito introdotta per supportare i nuclei familiari in condizioni di difficoltà economica a causa dell'emergenza epidemiologica.

Nella tavola che segue sono riportate anche le variazioni in valore assoluto legate ai provvedimenti emergenziali e le variazioni percentuali ricalcolate senza tener conto delle modifiche indotte da detti provvedimenti. In dettaglio, l'effetto finanziario della spesa emergenziale si è concentrato sulle missioni relative alle politiche per il lavoro, previdenziali, sociali e per la famiglia, alla competitività e sviluppo delle imprese, nonché alle relazioni finanziarie con le autonomie locali. Complessivamente, tali cinque missioni assorbono oltre l'88 per cento dei maggiori stanziamenti legati all'emergenza sanitaria (93,9 miliardi). Al netto della spesa emergenziale, la crescita della spesa corrente primaria registra un tasso di aumento più contenuto (4,1 per cento).

Sulla base dei risultati gestionali di parte corrente, gli impegni totali rilevati a fine anno ammontano a 512,3 miliardi (413 miliardi nel 2019), di cui 510 miliardi di competenza dell'esercizio. Al loro interno, la quota di impegni totali registrati sui capitoli di bilancio incisi dai provvedimenti di spesa emergenziale si attesta a 214 miliardi. La capacità di realizzazione degli impegni rispetto alla massa impegnabile si riduce leggermente, passando dal 93,3 al 92 per cento. Sul dato hanno inciso i risultati particolarmente bassi segnati dalla missione 31 "Turismo" (dall'84,4 al 44,2 per cento), 30 "Giovani e sport" (dal 99,9 all'84,2 per cento), 21 "Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali e paesaggistici" (dal 90,2 al 75,6 per cento), 10 "Energia e diversificazione delle fonti energetiche" (dal 90,4 al 75,5 per cento) e 11 "Competitività e sviluppo delle imprese" (dal 98 all'86 per cento). La capacità di realizzazione

LE SPESE DELLO STATO

degli impegni nel 2020, inoltre, risente negativamente della gestione della spesa emergenziale, la quale ha fatto registrare un livello di attuazione inferiore a quello complessivo (91,5 per cento).

Quanto ai profili gestionali di cassa, nel 2020 sono stati effettuati pagamenti totali di parte corrente per 504,1 miliardi (430,8 miliardi nel 2019). Al loro interno, la quota di pagamenti registrati sui capitoli di bilancio incisi dai provvedimenti di spesa emergenziale si attesta a 206,3 miliardi. Rispetto al 2019, aumenta di oltre un punto percentuale la capacità di effettuazione dei pagamenti; anche tale indicatore, tuttavia, sconta il dato peggiore fatto rilevare dai capitoli interessati dalla spesa emergenziale (81,5 per cento a fronte del dato complessivo dell'84,3 per cento).

TAVOLA 20

SPESA CORRENTE*

Missioni	stanziamenti iniziali			stanziamenti definitivi			Di cui var. cap. Covid 2020	var % al netto delle var. Covid
	2019	2020	var %	2019	2020	var %		
001.Organi costituzionali, a rilevanza costituzionale e Presidenza del Consiglio dei ministri	2.276,1	2.315,7	1,7	2.342,9	2.322,8	-0,9		-0,9
002.Amministrazione generale e supporto alla rappresentanza generale di Governo e dello Stato sul territorio	640,7	654,6	2,2	785,6	797,3	1,5	25,0	-1,7
003.Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali	114.087,1	118.326,9	3,7	117.176,8	139.999,2	19,5	18.499,7	3,7
004.L'Italia in Europa e nel mondo	21.780,2	21.843,0	0,3	21.730,4	22.241,9	2,4	43,5	2,2
005.Difesa e sicurezza del territorio	18.349,9	19.147,5	4,3	19.243,1	20.788,5	8,0	289,4	6,5
006.Giustizia	8.348,0	8.606,6	3,1	8.835,5	9.086,3	2,8	64,9	2,1
007.Ordine pubblico e sicurezza	10.680,4	10.607,6	-0,7	11.131,9	11.329,9	1,8	229,6	-0,3
008.Soccorso civile	2.245,6	2.327,3	3,6	2.423,8	2.541,1	4,8	14,3	4,2
009.Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca	588,8	583,5	-0,9	604,9	1.084,7	79,3	480,5	-0,1
010.Energia e diversificazione delle fonti energetiche	43,0	43,5	1,2	107,3	121,5	13,2	1,0	12,3
011.Competitività e sviluppo delle imprese	15.822,8	15.523,7	-1,9	14.669,9	34.811,4	137,3	17.860,4	15,5
012.Regolazione dei mercati	42,6	42,0	-1,5	47,3	45,5	-3,8		-3,8
013.Diritto alla mobilità e sviluppo dei sistemi di trasporto	7.426,8	7.303,1	-1,7	7.348,8	9.098,8	23,8	1.649,4	1,4
014.Infrastrutture pubbliche e logistica	145,4	136,9	-5,9	157,5	147,2	-6,5	2,2	-7,9
015.Comunicazioni	672,9	662,1	-1,6	688,4	721,7	4,8	29,5	0,6
016.Commercio internazionale ed internazionalizzazione del sistema produttivo	159,1	160,0	0,6	154,2	870,0	464,1	714,2	1,0
017.Ricerca e innovazione	415,0	452,0	8,9	574,5	646,3	12,5	10,3	10,7
018.Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	719,6	721,5	0,3	778,4	829,8	6,6	43,5	1,0
019.Casa e assetto urbanistico	163,0	266,6	63,6	165,1	427,5	159,0	160,0	62,0
020.Tutela della salute	1.087,6	1.075,7	-1,1	1.254,3	1.238,1	-1,3	15,0	-2,5
021.Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali e paesaggistici	1.447,8	1.286,0	-11,2	1.568,5	2.546,8	62,4	1.117,9	-8,9
022.Istruzione scolastica	47.624,1	47.790,0	0,3	48.837,3	50.087,2	2,6	1.621,2	-0,8
023.Istruzione universitaria e formazione post-universitaria	8.308,2	8.552,8	2,9	8.342,2	8.887,2	6,5	325,0	2,6
024.Diritto sociali, politiche sociali e famiglia	40.270,4	41.269,1	2,5	39.496,3	46.570,9	17,9	4.884,7	5,5
025.Politiche previdenziali	96.359,6	102.270,4	6,1	96.265,9	110.941,8	15,2	8.285,1	6,6
026.Politiche per il lavoro	10.455,4	11.477,0	9,8	11.401,2	45.032,9	295,0	33.525,6	0,9
027.Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti	3.326,5	3.147,8	-5,4	3.444,8	2.856,6	-17,1	-204,5	-11,1
028.Sviluppo e riequilibrio territoriale	24,0	24,0	-0,1	24,1	24,0	-0,3		-0,3
029.Politiche economico-finanziarie e di bilancio e tutela della finanza pubblica	12.510,7	13.052,1	4,3	13.397,6	14.360,4	7,2	925,7	0,3
030.Giovani e sport	683,7	638,9	-6,5	754,8	1.650,5	118,7	895,5	0,0
031.Turismo	44,1	43,1	-2,2	44,9	759,4	1.592,8	716,0	-3,2
032.Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	3.001,8	3.129,5	4,3	3.249,7	3.030,0	-6,8	13,2	-7,2
033.Fondi da ripartire	6.611,8	9.560,2	44,6	1.860,9	4.773,5	156,5	1.625,2	69,2
034.Debito pubblico	1.085,0	1.090,0	0,5	1.000,0	1.240,0	24,0		24,0
Spesa corrente primaria*	437.447,6	454.130,6	3,8	439.908,5	551.910,6	25,5	93.863,1	4,1

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

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

SEGUE TAVOLA 20

SPESA CORRENTE*

(in milioni)

Missioni	Impegni lordi			Impegni sulla competenza			Impegni totali		
	2019	2020	var %	2019	2020	var %	2019	2020	var %
001.Organi costituzionali, a rilevanza costituzionale e Presidenza del Consiglio dei ministri	2.342,9	2.322,7	-0,9	2.342,2	2.322,7	-0,8	2.342,2	2.323,4	-0,8
002.Amministrazione generale e supporto alla rappresentanza generale di Governo e dello Stato sul territorio	759,3	757,7	-0,2	736,3	732,7	-0,5	736,3	757,0	2,8
003.Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali	117.061,3	139.869,6	19,5	116.719,3	138.782,8	18,9	116.735,2	139.119,1	19,2
004.L'Italia in Europa e nel mondo	21.091,4	21.867,6	3,7	21.032,1	21.809,4	3,7	21.035,6	21.874,9	4,0
005.Difesa e sicurezza del territorio	19.028,6	20.406,5	7,2	18.923,4	20.257,9	7,1	18.923,5	20.362,7	7,6
006.Giustizia	8.312,8	8.317,8	0,1	8.219,2	8.283,2	0,8	8.224,8	8.410,9	2,3
007.Ordine pubblico e sicurezza	10.846,0	11.230,6	3,5	10.711,4	11.092,7	3,6	10.717,8	11.237,8	4,9
008.Soccorso civile	2.384,0	2.414,1	1,3	2.361,4	2.403,6	1,8	2.370,5	2.449,7	3,3
009.Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca	506,6	1.048,1	106,9	506,2	1.046,7	106,8	506,2	1.047,2	106,9
010.Energia e diversificazione delle fonti energetiche	98,0	112,5	14,7	97,0	92,5	-4,7	97,0	92,5	-4,7
011.Competitività e sviluppo delle imprese	14.396,7	34.504,2	139,7	14.395,9	29.974,5	108,2	14.395,9	29.974,5	108,2
012.Regolazione dei mercati	25,3	41,9	65,2	25,3	41,9	65,2	25,3	41,9	65,2
013.Diritto alla mobilità e sviluppo dei sistemi di trasporto	7.276,0	9.018,1	23,9	7.272,5	8.764,1	20,5	7.272,7	8.766,9	20,5
014.Infrastrutture pubbliche e logistica	133,5	123,8	-7,3	128,1	120,7	-5,8	128,3	122,4	-4,6
015.Comunicazioni	652,5	684,6	4,9	582,7	624,5	7,2	582,7	820,9	40,9
016.Commercio internazionale ed internazionalizzazione del sistema produttivo	146,9	859,5	485,0	146,4	759,2	418,7	146,4	759,2	418,7
017.Ricerca e innovazione	561,8	628,0	11,8	556,8	627,6	12,7	688,6	627,6	-8,9
018.Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	741,8	790,4	6,5	737,3	787,5	6,8	737,3	791,7	7,4
019.Casa e assetto urbanistico	153,3	424,5	176,9	152,9	424,5	177,7	152,9	424,5	177,7
020.Tutela della salute	1.063,8	1.057,7	-0,6	1.063,7	1.056,8	-0,7	1.063,7	1.056,8	-0,7
021.Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali e paesaggistici	1.440,8	2.447,4	69,9	1.413,6	1.923,2	36,0	1.415,3	1.945,1	37,4
022.Istruzione scolastica	48.524,9	49.916,6	2,9	48.280,6	49.650,3	2,8	48.510,3	49.884,1	2,8
023.Istruzione universitaria e formazione post-universitaria	8.325,1	8.871,0	6,6	8.325,1	8.870,7	6,6	8.325,1	8.870,7	6,6
024.Diritti sociali, politiche sociali e famiglia	36.586,3	44.553,1	21,8	36.582,3	44.547,0	21,8	36.922,9	44.550,2	20,7
025.Politiche previdenziali	84.479,3	103.040,3	22,0	84.479,3	101.420,7	20,1	84.479,3	101.420,7	20,1
026.Politiche per il lavoro	7.948,6	37.872,8	376,5	7.251,3	32.999,8	355,1	7.404,1	33.291,0	349,6
027.Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti	3.206,5	2.729,3	-14,9	3.202,8	2.727,9	-14,8	3.203,2	2.729,6	-14,8
028.Sviluppo e riequilibrio territoriale	24,1	24,0	-0,3	24,1	24,0	-0,3	24,1	24,0	-0,3
029.Politiche economico-finanziarie e di bilancio e tutela della finanza pubblica	11.540,1	12.932,4	12,1	11.502,5	12.907,3	12,2	11.502,5	12.943,1	12,5
030.Giovani e sport	754,4	1.650,0	118,7	739,9	1.388,0	87,6	754,0	1.402,4	86,0
031.Turismo	37,9	747,1	ns	37,9	336,0	787,4	37,9	336,0	787,4
032.Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	2.834,1	2.702,8	-4,6	2.609,3	2.451,5	-6,0	2.712,1	2.579,3	-4,9
033.Fondi da ripartire	1.171,2	3.944,7	236,8	0,0	0,0	nc	203,4	315,0	54,9
034.Debito pubblico	758,7	903,6	19,1	758,7	903,6	19,1	758,7	903,6	19,1
Spesa corrente primaria *	415.214,4	528.814,8	27,4	411.917,6	510.155,5	23,8	413.135,7	512.256,5	24,0

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

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

LE SPESE DELLO STATO

SEGUE TAVOLA 20

SPESA CORRENTE*

(in milioni)

Missioni	pagamenti sulla competenza			pagamenti totali		
	2019	2020	var %	2019	2020	var %
001.Organi costituzionali, a rilevanza costituzionale e Presidenza del Consiglio dei ministri	2.342,2	2.320,4	-0,9	2.342,2	2.321,1	-0,9
002.Amministrazione generale e supporto alla rappresentanza generale di Governo e dello Stato sul territorio	697,1	713,6	2,4	717,5	772,6	7,7
003.Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali	112.601,7	130.859,1	16,2	127.246,6	141.584,7	11,3
004.L'Italia in Europa e nel mondo	21.017,5	21.700,3	3,2	21.124,9	21.780,0	3,1
005.Difesa e sicurezza del territorio	18.735,9	20.015,0	6,8	19.163,0	20.387,0	6,4
006.Giustizia	7.984,1	8.014,1	0,4	8.457,9	8.292,5	-2,0
007.Ordine pubblico e sicurezza	10.445,2	10.914,2	4,5	10.738,5	11.218,4	4,5
008.Soccorso civile	2.304,9	2.362,7	2,5	2.394,7	2.461,2	2,8
009.Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca	497,6	1.027,2	106,4	634,1	1.038,9	63,9
010.Energia e diversificazione delle fonti energetiche	22,1	28,9	30,6	56,0	126,4	125,8
011.Competitività e sviluppo delle imprese	14.383,9	29.872,4	107,7	14.403,0	29.884,9	107,5
012.Regolazione dei mercati	18,1	29,4	62,0	26,3	44,6	69,1
013.Diritto alla mobilità e sviluppo dei sistemi di trasporto	6.971,7	7.989,5	14,6	7.401,8	8.261,2	11,6
014.Infrastrutture pubbliche e logistica	119,3	109,8	-7,9	139,6	120,0	-14,1
015.Comunicazioni	578,5	501,2	-13,4	804,8	666,9	-17,1
016.Commercio internazionale ed internazionalizzazione del sistema produttivo	145,7	558,6	283,5	151,3	559,9	270,1
017.Ricerca e innovazione	417,3	597,5	43,2	600,0	772,3	28,7
018.Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	718,5	768,4	7,0	785,4	808,0	2,9
019.Casa e assetto urbanistico	107,0	424,4	296,6	115,5	470,6	307,3
020.Tutela della salute	924,4	865,1	-6,4	1.140,1	1.100,6	-3,5
021.Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali e paesaggistici	1.128,2	1.565,1	38,7	1.458,3	1.805,0	23,8
022.Istruzione scolastica	47.553,6	49.060,8	3,2	48.551,4	49.959,0	2,9
023.Istruzione universitaria e formazione post-universitaria	8.063,2	8.605,8	6,7	8.502,9	8.831,6	3,9
024.Diritti sociali, politiche sociali e famiglia	34.758,2	42.615,1	22,6	36.192,9	44.292,2	22,4
025.Politiche previdenziali	84.445,4	100.507,3	19,0	89.469,4	100.512,0	12,3
026.Politiche per il lavoro	6.932,4	24.505,4	253,5	8.023,2	25.225,3	214,4
027.Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti	2.430,0	2.153,0	-11,4	3.031,7	2.550,7	-15,9
028.Sviluppo e riequilibrio territoriale	24,0	24,0	-0,1	24,0	24,0	0,2
029.Politiche economico-finanziarie e di bilancio e tutela della finanza pubblica	11.404,6	12.862,3	12,8	12.283,7	12.974,8	5,6
030.Giovani e sport	739,9	1.214,0	64,1	767,0	1.228,4	60,2
031.Turismo	37,0	230,2	521,6	37,0	231,0	523,6
032.Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	2.462,7	2.358,7	-4,2	2.951,9	2.597,0	-12,0
033.Fondi da ripartire	0,0	0,0	nc	203,4	315,0	54,9
034.Debito pubblico	757,9	903,1	19,2	914,7	903,9	-1,2
spesa corrente primaria *	401.769,7	486.276,5	21,0	430.854,66	504.121,91	17,0

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

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

SEGUE TAVOLA 20

SPESA CORRENTE*

(in milioni)

Missioni	impegni totali/massa impegnabile%				%pagamenti totali/massa spendibile			
	2019	2020	2019 covid**	2020 covid	2019	2020	2019 covid**	2020 covid
001.Organi costituzionali, a rilevanza costituzionale e Presidenza del Consiglio dei ministri	100,0	100,0			100,0	99,9		
002.Ammministrazione generale e supporto alla rappresentanza generale di Governo e dello Stato sul territorio	93,7	92,3	95,2	92,6	88,8	89,5	95,2	92,2
003.Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali	99,6	99,1	99,6	98,9	86,6	89,6	83,1	87,3
004.L'Italia in Europa e nel mondo	96,8	98,1	65,2	97,3	96,6	97,5	68,7	97,0
005.Difesa e sicurezza del territorio	98,3	97,5	98,6	98,1	96,2	95,8	98,5	98,0
006.Giustizia	93,0	91,4	94,1	91,8	86,5	85,9	93,5	89,2
007.Ordine pubblico e sicurezza	96,2	98,0	93,5	96,6	93,6	95,1	93,4	94,9
008.Soccorso civile	97,4	95,6	96,7	96,7	94,9	92,8	96,8	96,7
009.Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca	83,7	96,5	99,8	99,9	81,7	93,7	99,8	98,0
010.Energia e diversificazione delle fonti energetiche	90,4	75,5		100,0	26,3	50,4		100,0
011.Competitività e sviluppo delle imprese	98,1	86,1	100,0	79,2	98,0	85,8	100,0	78,8
012.Regolazione dei mercati	53,6	92,0			28,4	55,8		
013.Diritto alla mobilità e sviluppo dei sistemi di trasporto	99,0	96,3	89,1	81,9	88,9	84,6	50,0	61,3
014.Infrastrutture pubbliche e logistica	81,4	82,2		11,4	75,3	72,1		9,0
015.Comunicazioni	84,6	94,2	0,0	100,0	73,5	64,6	0,0	95,4
016.Commercio internazionale ed internazionalizzazione del sistema produttivo	94,9	87,2	100,0	87,3	89,4	63,8	100,0	61,9
017.Ricerca e innovazione	119,2	96,2	0,0	100,0	64,5	85,0	0,0	0,0
018.Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	94,7	94,9	89,4	99,9	88,3	91,6	89,5	99,2
019.Casa e assetto urbanistico	92,6	99,3	100,0	100,0	54,8	94,6	100,0	100,0
020.Tutela della salute	84,8	85,4	50,0	100,0	62,3	66,5	39,5	41,9
021.Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali e paesaggistici	90,2	75,6	97,7	65,2	69,6	60,8	48,0	44,9
022.Istruzione scolastica	98,9	99,1	99,5	99,1	96,8	97,4	91,0	95,9
023.Istruzione universitaria e formazione post-universitaria	99,8	99,8	100,0	100,0	95,4	95,4	95,8	95,8
024.Diritto sociali, politiche sociali e famiglia	93,5	95,7	75,3	98,6	81,8	87,5	66,9	90,6
025.Politiche previdenziali	87,8	91,4	85,6	85,2	75,9	87,2	64,1	78,6
026.Politiche per il lavoro	59,3	71,3	98,9	79,7	39,5	47,2	94,0	57,7
027.Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti	93,0	95,4	97,6	96,8	72,0	67,3	61,7	49,0
028.Sviluppo e riequilibrio territoriale	100,0	100,0			99,7	100,0		
029.Politiche economico-finanziarie e di bilancio e tutela della finanza pubblica	85,9	89,9	83,4	97,7	83,3	88,6	89,4	97,2
030.Giovani e sport	99,9	84,2	100,0	81,5	98,1	73,8	100,0	69,3
031.Turismo	84,4	44,2		41,5	66,6	30,1		26,9
032.Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	80,5	79,2	94,6	84,5	77,2	77,4	94,6	83,5
033.Fondi da ripartire	6,1	4,9	0,0	0,0	7,5	5,0	0,0	0,0
034.Debito pubblico	75,9	72,9			79,1	72,8		
spesa corrente primaria*	93,3	92,0	97,2	91,5	83,5	84,7	84,3	81,5

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

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”, “Infrastrutture pubbliche e logistica”, “Diritto alla mobilità e sviluppo dei sistemi di trasporto”, “Soccorso civile”, “Sviluppo e riequilibrio territoriale”, “Ricerca e innovazione”, “Difesa e sicurezza del territorio”, “Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali”, “L’Italia in Europa e nel mondo” e “Politiche economico-finanziarie e di bilancio e tutela della finanza pubblica”) va oltre l’83 per cento degli stanziamenti. In particolare, sale di circa 9 punti percentuali (dal 17,8 al 26,6 per cento) il peso della missione 11 “Competitività e sviluppo delle imprese” che fa registrare la variazione assoluta più ampia (+11,3 miliardi); a ciò si accompagnano i rilevanti incrementi degli stanziamenti assegnati alla missione 14 “Infrastrutture pubbliche e logistica” (+3,5 miliardi), alla missione 13 “Diritto alla mobilità e sviluppo dei sistemi di trasporto” (+2,4 miliardi), alla missione 20 “Tutela

LE SPESE DELLO STATO

della salute” (+1,5 miliardi), alla missione 8 “Soccorso civile” (+1,2 miliardi) e alla missione 18 “Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente” (+1,2 miliardi).

In dettaglio, le maggiori disponibilità della missione 11 si riferiscono alle assegnazioni: al fondo di garanzia per le PMI (+6,4 miliardi), alle somme destinate al credito d'imposta per le attività di ricerca e sviluppo (+1,5 miliardi), alla misura dei contratti di sviluppo (+1 miliardi) e al fondo ex l. n. 394/1981 gestito da Simest S.p.A. per il sostegno all'internazionalizzazione delle imprese (+1,3 miliardi). Sull'espansione delle risorse della missione hanno inciso anche le disponibilità destinate a nuove misure quali il Fondo per la salvaguardia dei livelli occupazionali e per la prosecuzione dell'attività di impresa (300 milioni). Si riducono, invece, gli stanziamenti del Fondo da ripartire per l'integrazione delle risorse destinate alla concessione di garanzie rilasciate dallo Stato (-430 milioni).

Nell'ambito della missione 14 l'incremento è quasi esclusivamente legato al Fondo per gli investimenti dell'ANAS (+3,4 miliardi), mentre all'interno della missione 13, la variazione degli stanziamenti è determinata dai contributi a Ferrovie dello Stato S.p.A. per il programma di investimento nelle infrastrutture ferroviarie (+2,3 miliardi).

Per quanto concerne la missione 20 l'espansione è dettata dai trasferimenti al Commissario straordinario per il contrasto alla crisi pandemica (1,5 miliardi). Diversamente, nella missione 8, a fronte dell'incremento della dotazione del Fondo per le emergenze nazionali (+4 miliardi), si rileva la contrazione delle somme destinate ai territori abruzzesi colpiti dal sisma del 2009 (-1,2 miliardi) e alle zone interessate da quelli del 2016 e 2017 (-1 miliardi), nonché delle somme per le esigenze derivanti dagli eventi calamitosi del 2018 (-0,4 miliardi). Sulla missione 18, infine, hanno inciso le assegnazioni al Fondo da ripartire per la realizzazione di progetti sostenibili relativi al programma "Green New Deal" (470 milioni).

Nella tavola seguente sono riportate anche le variazioni in valore assoluto legate ai provvedimenti emergenziali e le variazioni percentuali ricalcolate senza tener conto delle modifiche indotte da detti provvedimenti. In dettaglio, l'effetto finanziario della spesa emergenziale (circa 18 miliardi) si è concentrato su tre missioni: competitività e sviluppo delle imprese, soccorso civile e tutela della salute; complessivamente tali missioni assorbono oltre l'88 per cento dei maggiori stanziamenti legati all'emergenza sanitaria. Al netto della spesa emergenziale, la crescita della spesa corrente primaria registra un tasso di aumento più contenuto (18,1 per cento a fronte del 55,9 per cento complessivo).

Sulla base dei risultati gestionali di parte capitale, gli impegni totali rilevati a fine anno ammontano a 60,4 miliardi (34,6 miliardi nel 2019), di cui 52,7 miliardi di competenza dell'esercizio (29,8 miliardi nel 2019). Al loro interno, la quota di impegni totali registrati sui capitoli di bilancio incisi dai provvedimenti di spesa emergenziale si attesta a 22,8 miliardi (di cui 19,7 miliardi di competenza dell'esercizio).

A differenza di quanto riscontrato per la parte corrente, gli esiti gestionali della spesa in conto capitale fanno segnare, nel 2020, un incremento del ritmo di realizzazione degli impegni, dal 46 al 53,8 per cento, per effetto, in particolare, dei risultati evidenziati dalle missioni 3 e 8. Anche in tale ambito, il dato è influenzato negativamente dalla spesa legata all'emergenza, in quanto i capitoli dalla stessa interessati hanno registrato una capacità di impegno più bassa (41 per cento) rispetto al dato complessivo.

Quanto ai profili gestionali di cassa, nel 2020 sono stati effettuati pagamenti totali di parte capitale per 57,9 miliardi (34,9 miliardi nel 2019). Al loro interno, la quota di pagamenti registrati sui capitoli di bilancio incisi dai provvedimenti di spesa emergenziale si attesta a 23,3 miliardi. Parallelamente al più elevato ritmo di impegno, nel 2020 si evidenzia anche un miglioramento della finalizzazione dei pagamenti, dal 35,2 al 42,6 per cento. In tale ambito, il dato rilevato sui capitoli di bilancio interessati dalla spesa emergenziale (41 per cento) non si discosta in misura rilevante da quello complessivo.

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

TAVOLA 21

SPESA IN CONTO CAPITALE*

(in milioni)

Missioni	stanziamenti iniziali			stanziamenti definitivi			Di cui var. cap. Covid	var % al netto delle var. Covid
	2019	2020	var %	2019	2020	var %	2020	
001.Organi costituzionali, a rilevanza costituzionale e Presidenza del Consiglio dei ministri	10,0	34,3	242,8	20,0	34,3	71,4	0,0	71,4
002.Amministrazione generale e supporto alla rappresentanza generale di Governo e dello Stato sul territorio	1,7	6,6	282,6	27,0	9,3	-65,5	0,4	-66,9
003.Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali	2.205,2	2.644,6	19,9	2.247,5	3.136,3	39,5	561,0	14,6
004.L'Italia in Europa e nel mondo	1.874,8	2.252,6	20,2	1.900,4	2.276,0	19,8	0,0	19,8
005.Difesa e sicurezza del territorio	2.007,3	3.035,0	51,2	2.330,3	3.293,9	41,3	104,8	36,9
006.Giustizia	417,9	545,9	30,6	547,7	629,7	15,0	42,9	7,1
007.Ordine pubblico e sicurezza	490,9	908,0	85,0	756,3	1.035,2	36,9	2,8	36,5
008.Soccorso civile	4.983,9	2.853,2	-42,8	5.821,7	7.064,8	21,4	3.817,1	-44,2
009.Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca	248,9	494,4	98,7	448,5	978,7	118,2	445,0	19,0
010.Energia e diversificazione delle fonti energetiche	176,6	312,6	77,0	489,1	579,0	18,4	95,0	-1,0
011.Competitività e sviluppo delle imprese	8.428,6	6.672,7	-20,8	8.531,2	19.854,8	132,7	10.782,0	6,3
012.Regolazione dei mercati	2,6	2,9	9,1	2,9	2,9	0,7	0,0	0,7
013.Diritto alla mobilità e sviluppo dei sistemi di trasporto	3.934,8	6.865,1	74,5	4.736,3	7.137,7	50,7	59,0	49,5
014.Infrastrutture pubbliche e logistica	3.458,9	7.001,2	102,4	3.767,0	7.289,6	93,5	72,6	91,6
015.Comunicazioni	67,9	373,2	449,7	72,4	373,3	415,4	0,0	415,4
016.Commercio internazionale ed internazionalizzazione del sistema produttivo	151,2	126,2	-16,5	164,2	251,9	53,4	118,0	-18,5
017.Ricerca e innovazione	2.862,3	3.341,1	16,7	3.062,8	3.483,9	13,7	28,0	12,8
018.Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	477,3	1.231,6	158,1	731,5	1.912,5	161,4	46,0	155,2
019.Casa e assetto urbanistico	150,2	65,2	-56,6	324,9	620,7	91,0	501,0	-63,1
020.Tutela della salute	200,5	332,5	65,8	327,0	1.808,1	452,8	1.467,5	4,1
021.Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali e paesaggistici	1.096,5	932,8	-14,9	1.082,4	1.176,3	8,7	226,0	-12,2
022.Istruzione scolastica	751,9	705,2	-6,2	950,1	1.010,5	6,4	190,0	-13,6
023.Istruzione universitaria e formazione post-universitaria	37,2	133,7	258,9	81,1	135,2	66,8	0,0	66,8
024.Diritti sociali, politiche sociali e famiglia	18,0	18,0	0,0	13,0	23,0	76,9	0,0	76,9
025.Politiche previdenziali	0,0	0,0	0,0	75,0	0,0	-100,0	0,0	-100,0
026.Politiche per il lavoro	37,9	46,6	23,0	47,0	46,6	-0,7	0,0	-0,7
027.Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti	20,3	28,9	42,3	44,1	48,5	10,2	0,0	10,2
028.Sviluppo e riequilibrio territoriale	6.350,8	6.886,8	8,4	6.986,0	6.839,4	-2,1	-50,0	-1,4
029.Politiche economico-finanziarie e di bilancio e tutela della finanza pubblica	1.078,3	1.325,1	22,9	1.533,5	2.069,0	34,9	80,0	29,7
030.Giovani e sport	102,5	127,3	24,2	147,8	127,4	-13,8	0,0	-13,8
031.Turismo	0,2	0,2	-8,9	1,2	1,7	43,3	0,0	43,3
032.Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	290,1	216,4	-25,4	279,9	313,6	12,1	63,2	-10,5
033.Fondi da ripartire	4.525,8	2.634,9	-41,8	297,9	1.007,9	238,4	-575,0	431,4
Spesa in conto capitale*	46.461,1	52.154,8	12,3	47.847,8	74.571,8	55,9	18.077,2	18,1

* al netto delle Acquisizioni di attività finanziarie

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

LE SPESE DELLO STATO

SEGUE TAVOLA 21

SPESA IN CONTO CAPITALE*

(in milioni)

Missioni	Impegni lordi			Impegni sulla competenza			Impegni totali		
	2019	2020	var %	2019	2020	var %	2019	2020	var %
001. Organi costituzionali, a rilevanza costituzionale e Presidenza del Consiglio dei ministri	20,0	34,3	71,4	20,0	34,3	71,4	20,0	34,3	71,4
002. Amministrazione generale e supporto alla rappresentanza generale di Governo e dello Stato sul territorio	27,0	9,3	-65,5	8,2	4,4	-47,1	10,2	18,5	81,5
003. Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali	2.244,9	3.136,1	39,7	2.222,5	2.863,0	28,8	2.224,0	2.882,1	29,6
004. L'Italia in Europa e nel mondo	1.892,5	2.269,5	19,9	1.864,2	2.227,6	19,5	1.876,5	2.242,5	19,5
005. Difesa e sicurezza del territorio	2.203,1	3.206,3	45,5	1.977,7	3.022,9	52,8	2.051,1	3.218,3	56,9
006. Giustizia	317,2	231,9	-26,9	145,4	213,5	46,9	194,0	277,4	42,9
007. Ordine pubblico e sicurezza	609,0	677,9	11,3	312,4	426,3	36,4	391,3	554,4	41,7
008. Soccorso civile	5.773,1	7.039,0	21,9	2.904,8	6.322,4	117,7	3.414,8	8.022,5	134,9
009. Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca	369,8	924,7	150,1	205,5	809,5	293,9	225,2	890,0	295,1
010. Energia e diversificazione delle fonti energetiche	489,1	579,0	18,4	151,5	151,2	-0,2	151,5	151,2	-0,2
011. Competitività e sviluppo delle imprese	8.000,0	19.612,2	145,2	7.241,1	18.169,1	150,9	8.094,1	18.539,8	129,1
012. Regolazione dei mercati	0,3	0,3	6,9	0,0	0,1	338,6	0,0	0,2	513,8
013. Diritto alla mobilità e sviluppo dei sistemi di trasporto	4.460,5	7.120,0	59,6	3.685,8	5.934,4	61,0	3.818,2	6.192,7	62,2
014. Infrastrutture pubbliche e logistica	3.614,1	7.170,3	98,4	2.872,2	3.052,4	6,3	3.199,4	3.335,4	4,3
015. Comunicazioni	72,3	373,2	416,1	30,9	4,2	-86,5	32,5	45,0	38,4
016. Commercio internazionale ed internazionalizzazione del sistema produttivo	164,0	251,1	53,1	77,3	185,0	139,5	77,3	250,1	223,5
017. Ricerca e innovazione	3.047,1	3.477,9	14,1	2.706,6	3.112,8	15,0	2.755,4	3.443,4	25,0
018. Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	703,0	1.898,7	170,1	460,3	1.539,3	234,4	785,5	1.795,9	128,6
019. Casa e assetto urbanistico	322,3	620,4	92,5	225,8	584,2	158,7	280,6	622,8	121,9
020. Tutela della salute	327,0	1.808,1	452,9	270,8	1.715,5	533,6	314,0	1.715,7	446,3
021. Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali e paesaggistici	1.076,9	1.168,6	8,5	564,3	532,7	-5,6	624,4	734,3	17,6
022. Istruzione scolastica	831,5	919,1	10,5	582,7	722,2	23,9	607,5	817,3	34,5
023. Istruzione universitaria e formazione post-universitaria	67,1	129,3	92,7	46,0	105,3	128,9	50,0	126,4	152,8
024. Diritti sociali, politiche sociali e famiglia	13,0	23,0	76,9	0,0	0,0	-100,0	21,2	0,0	-100,0
025. Politiche previdenziali	75,0	0,0	-100,0	75,0	0,0	-100,0	75,0	0,0	-100,0
026. Politiche per il lavoro	47,0	46,6	-0,7	37,8	40,9	8,2	37,9	43,9	15,7
027. Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti	44,1	48,5	10,2	13,1	10,2	-21,8	21,3	24,5	15,0
028. Sviluppo e riequilibrio territoriale	6.986,0	6.839,4	-2,1	333,3	2,6	-99,2	2.141,3	2.750,6	28,5
029. Politiche economico-finanziarie e di bilancio e tutela della finanza pubblica	1.500,3	2.020,2	34,7	538,1	605,1	12,5	727,9	1.289,3	77,1
030. Giovani e sport	147,8	127,4	-13,8	137,5	127,3	-7,4	202,5	137,6	-32,1
031. Turismo	1,2	1,7	43,3	0,0	0,2	nc	0,0	0,2	nc
032. Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	240,6	306,5	27,4	128,4	202,0	57,3	152,2	242,4	59,3
033. Fondi da ripartire	35,0	385,0	1.000,0	0,0	0,0	nc	0,0	0,0	nc
spesa in conto capitale*	45.721,8	72.455,7	58,5	29.839,0	52.720,1	76,7	34.577,0	60.398,7	74,7

* al netto delle Acquisizioni di attività finanziarie

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

SEGUE TAVOLA 21

SPESA IN CONTO CAPITALE*

(in milioni)

Missioni	pagamenti sulla competenza			pagamenti totali		
	2019	2020	var %	2019	2020	var %
001.Organi costituzionali, a rilevanza costituzionale e Presidenza del Consiglio dei ministri	20,00	34,28	71,4	20,00	34,28	71,4
002.Amministrazione generale e supporto alla rappresentanza generale di Governo e dello Stato sul territorio	4,92	2,48	-49,5	7,63	19,02	149,3
003.Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali	1.867,45	1.880,53	0,7	1.921,60	2.045,62	6,5
004.L'Italia in Europa e nel mondo	1.864,20	2.227,62	19,5	1.877,98	2.247,62	19,7
005.Difesa e sicurezza del territorio	1.920,43	2.808,30	46,2	2.777,96	3.442,87	23,9
006.Giustizia	86,61	146,99	69,7	215,30	304,44	41,4
007.Ordine pubblico e sicurezza	189,72	251,32	32,5	462,65	536,07	15,9
008.Soccorso civile	2.868,04	6.297,07	119,6	3.876,42	7.039,85	81,6
009.Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca	177,11	737,39	316,4	253,65	829,21	226,9
010.Energia e diversificazione delle fonti energetiche	151,46	151,18	-0,2	214,01	151,19	-29,4
011.Competitività e sviluppo delle imprese	5.881,73	17.021,33	189,4	7.841,41	18.556,48	136,6
012.Regolazione dei mercati	0,01	0,06	338,6	0,16	0,26	63,1
013.Diritto alla mobilità e sviluppo dei sistemi di trasporto	2.202,03	5.162,13	134,4	4.494,51	6.740,79	50,0
014.Infrastrutture pubbliche e logistica	1.066,11	1.273,22	19,4	2.614,89	3.380,64	29,3
015.Comunicazioni	30,45	3,83	-87,4	33,17	45,27	36,5
016.Commercio internazionale ed internazionalizzazione del sistema produttivo	77,26	185,03	139,5	119,77	250,83	109,4
017.Ricerca e innovazione	2.675,80	3.098,46	15,8	2.929,58	3.314,74	13,1
018.Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	265,92	1.309,98	392,6	638,10	1.603,66	151,3
019.Casa e assetto urbanistico	210,34	584,19	177,7	279,08	632,44	126,6
020.Tutela della salute	76,74	1.599,09	1.983,8	77,82	1.603,32	ns
021.Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali e paesaggistici	418,89	367,08	-12,4	534,97	585,65	9,5
022.Istruzione scolastica	61,09	269,34	340,9	175,49	471,93	168,9
023.Istruzione universitaria e formazione post-universitaria	40,87	99,15	142,6	44,86	116,19	159,0
024.Diritti sociali, politiche sociali e famiglia	0,00	0,00	-100,0	0,00	23,11	ns
025.Politiche previdenziali	75,00	0,00	-100,0	75,00	0,00	-100,0
026.Politiche per il lavoro	34,70	37,25	7,3	38,72	43,02	11,1
027.Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti	7,24	8,35	15,3	20,16	24,24	20,3
028.Sviluppo e riequilibrio territoriale	333,29	2,56	-99,2	2.141,29	2.750,56	28,5
029.Politiche economico-finanziarie e di bilancio e tutela della finanza pubblica	321,06	298,13	-7,1	807,05	723,82	-10,3
030.Giovani e sport	135,12	124,91	-7,6	230,59	143,07	-38,0
031.Turismo	0,00	0,00	nc	0,08	0,06	-19,5
032.Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	124,51	190,29	52,8	218,27	235,86	8,1
033.Fondi da ripartire	0,00	0,00	nc	0,00	0,00	nc
spesa in conto capitale*	23.188,09	46.171,53	99,1	34.942,15	57.896,12	65,7

* al netto delle Acquisizioni di attività finanziarie

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

LE SPESE DELLO STATO

SEGUE TAVOLA 21

SPESA IN CONTO CAPITALE*

(in milioni)

Missioni	impegni totali/massa impegnabile%				%pagamenti totali/massa spendibile			
	2019	2020	2019 covid**	2020 covid	2019	2020	2019 covid**	2020 covid
001.Organi costituzionali, a rilevanza costituzionale e Presidenza del Consiglio dei ministri	100,0	100,0			100,0	100,0		
002.Amministrazione generale e supporto alla rappresentanza generale di Governo e dello Stato sul territorio	34,5	64,6		61,0	24,5	57,8		42,5
003.Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali	98,8	91,2	0,0	62,2	78,3	55,8	0,0	61,2
004.L'Italia in Europa e nel mondo	97,9	97,1			97,6	97,1		
005.Difesa e sicurezza del territorio	86,3	90,9		99,9	68,6	78,5		91,8
006.Giustizia	28,7	31,1		74,9	21,4	25,9		24,2
007.Ordine pubblico e sicurezza	44,0	40,5		56,3	33,5	30,7		35,4
008.Soccorso civile	43,6	70,2	53,4	88,2	42,5	57,4	53,4	88,2
009.Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca	43,6	74,8	100,0	94,2	37,8	63,7	100,0	94,2
010.Energia e diversificazione delle fonti energetiche	28,3	15,5		0,0	30,8	14,5		0,0
011.Competitività e sviluppo delle imprese	83,7	89,5	84,5	89,6	66,5	80,6	60,4	90,2
012.Regolazione dei mercati	1,2	6,5			4,8	7,5		
013.Diritto alla mobilità e sviluppo dei sistemi di trasporto	75,4	76,2	51,2	29,4	46,3	56,0	0,0	11,5
014.Infrastrutture pubbliche e logistica	68,4	38,6	0,0	37,9	19,0	18,5	0,0	37,9
015.Comunicazioni	44,0	10,9			43,2	10,9		
016.Commercio internazionale ed internazionalizzazione del sistema produttivo	45,4	72,6		84,7	34,4	52,2		84,7
017.Ricerca e innovazione	83,7	84,9		88,5	78,2	77,4		88,5
018.Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	67,8	78,9	68,6	70,7	33,2	50,6	35,4	43,0
019.Casa e assetto urbanistico	80,4	86,2	94,4	98,5	54,9	74,6	94,4	97,9
020.Tutela della salute	95,9	92,0		99,4	15,2	71,5		99,4
021.Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali e paesaggistici	48,7	41,4	20,7	16,3	36,8	29,9	19,6	12,4
022.Istruzione scolastica	51,9	63,0	0,0	87,0	8,2	17,8	0,5	73,1
023.Istruzione universitaria e formazione post-universitaria	61,7	80,8			27,4	48,4		
024.Diritti sociali, politiche sociali e famiglia	62,0	0,0			0,0	37,9		
025.Politiche previdenziali	100,0	0,0			100,0	0,0		
026.Politiche per il lavoro	80,4	78,5			75,1	72,4		
027.Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti	35,6	28,2			22,4	20,5		
028.Sviluppo e riequilibrio territoriale	7,8	8,6	6,6	8,9	7,8	8,6	6,6	8,9
029.Politiche economico-finanziarie e di bilancio e tutela della finanza pubblica	42,5	42,3	0,0	7,5	26,6	16,9	0,0	7,5
030.Giovani e sport	137,1	99,9			82,1	80,6		
031.Turismo	0,0	7,9			5,9	2,1		
032.Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	46,9	52,6		80,3	49,5	47,7		79,7
033.Fondi da ripartire	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Spesa in conto capitale*	46,0	53,8	17,3	41,0	35,2	42,6	14,5	41,1

* al netto delle Acquisizioni di attività finanziarie.

** Si tratta dei capitoli incrementati dal covid già esistenti in bilancio

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

Anche guardando, quindi, alla gestione della spesa al netto delle partite finanziarie e delle regolazioni contabili si hanno alcune conferme e accentuazioni.

Si conferma l'aumento complessivo della spesa, caratterizzato tuttavia da un tono diverso per la parte corrente e capitale del bilancio. Per la prima, le operazioni di correzione apportate amplificano il tasso di crescita annuale. Al contrario, l'operazione di nettizzazione condotta genera una contrazione del tasso di crescita della spesa capitale; ciò, come evidenziato, è legato all'esclusione delle operazioni di acquisizione di attività finanziarie, particolarmente incise, in termini di aumento dimensionale, dai provvedimenti emergenziali.

Questi ultimi hanno determinato un impatto finanziario particolarmente concentrato su poche missioni, sia sul fronte della spesa corrente sia su quello della spesa in conto capitale.

Le due aree del bilancio si caratterizzano, inoltre, per un'evoluzione differente della capacità di realizzazione della spesa attraverso gli impegni e i pagamenti. Per la parte corrente si registra un peggioramento sul fronte del tasso di impegno, mentre per quella di parte capitale si rileva un miglioramento, nonostante l'impatto negativo, su entrambe le aree, derivato dalla spesa emergenziale.

1.3. La spesa diretta dello Stato 2020

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").

Come nel passato, con questo esame si punta ad evidenziare:

- quanto della spesa complessiva sia 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, nonché quale 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;
- quale variazione ha registrato questa quota della spesa anche in rapporto agli obiettivi di razionalizzazione e selezione degli interventi che hanno rappresentato un punto qualificante della gestione negli ultimi esercizi.

Quest'anno a tali obiettivi se ne aggiungono ulteriori. Si tratta, infatti, di valutare quale ruolo diretto di spesa ha avuto l'amministrazione centrale nelle misure assunte per contrastare gli effetti negativi della crisi sanitaria. Oltre a guardare a come esse hanno modificato il "modello di specializzazione" centrale, si punta poi ad acquisire primi elementi a riscontro della capacità delle strutture dello Stato di tradurre in realizzazioni effettive gli interventi programmati. Una analisi che viene svolta approfonditamente nel secondo volume della relazione, nell'ambito della valutazione dei risultati ottenuti dai singoli dicasteri, di cui qui si fornisce un quadro riassuntivo. Un'analisi resa possibile, come si diceva in precedenza, da un attento esame dei provvedimenti assunti nell'ultimo anno che ha permesso di identificare (grazie all'esame dei decreti di variazione) i capitoli e i piani gestionali cui fanno capo la spese previste. Per quello che riguarda la spesa diretta dello Stato, nella tavola che segue se ne riporta una analisi per categoria economica e per missione.

LE SPESE DELLO STATO

TAVOLA 22

GLI STANZIAMENTI PREVISTI CON I PROVVEDIMENTI COVID

(in milioni)

Categorie economiche	Totale variazioni decreti Covid	comp. %	DL	Legge	DL	DL	Legge	DL	Legge	DL	Legge	Totale variazioni in gestione dei piani gestionali Covid
	A=(a+b+c+d+e +f+g+h+i)		18/2020	27/2020	23/2020	34/2020	77/2020	104/2020	126/2020	DL 137/2020 e succ	Legge 176/2020	
			a	b	c	d	e	f	g	h	i	
01. Redditi di lavoro dipendente	1.248,0	2,8	87,2	9,6	0,0	874,9	39,5	38,4	58,2	67,0	73,3	2.950,9
02. Consumi intermedi	821,1	1,8	123,5	6,4	0,1	586,3	19,6	116,3	-7,5	1,0	-24,6	848,3
03. Imposte pagate sulla produzione	78,1	0,2	4,9	0,8	0,0	55,8	1,7	2,5	3,7	4,0	4,7	254,8
05. Trasferimenti correnti a famiglie e istituzioni sociali private	5.725,9	12,8	1.056,6	0,0	0,0	3.120,8	71,0	1.627,5	20,0	0,0	-170,0	5.498,3
6. Trasferimenti correnti a imprese	19.082,0	42,7	1.488,9	2,0	0,0	10.488,3	-243,2	1.679,2	359,0	3.512,2	1.795,6	18.898,3
07. Trasferimenti correnti a estero	5,0	0,0	0,0	0,0	0,0	5,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	5,0
12. Altre uscite correnti	1.725,3	3,9	-71,1	-7,0	-1,0	461,0	-748,7	608,9	-236,2	0,0	1.719,4	-1.137,7
Spesa corrente diretta	28.685,4	64,2	2.689,9	11,8	-0,9	15.592,0	-860,1	4.072,9	197,2	3.584,2	3.398,3	27.317,9
21. Investimenti fissi lordi e acquisti di terreni	397,1	0,9	127,9	0,0	0,0	149,0	0,0	25,2	10,0	85,0	0,0	424,3
23. Contributi agli investimenti ad imprese	12.070,0	27,0	4.237,0	376,0	-41,0	4.804,0	125,0	2.009,0	10,0	150,0	400,0	12.108,1
24. Contributi agli investimenti a famiglie e istituzioni sociali private	500,0	1,1	400,0	0,0	0,0	100,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	500,0
25. Contributi agli investimenti a estero	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	65,0
26. Altri trasferimenti in conto capitale	3.056,6	6,8	4.140,0	-390,0	20,0	-927,0	22,0	580,6	-39,0	0,0	-350,0	2.926,5
Spesa capitale diretta	16.023,7	35,8	8.904,9	-14,0	-21,0	4.126,0	147,0	2.614,8	-19,0	235,0	50,0	16.023,9
Spesa finale diretta*	44.709,0	100,0	11.594,8	-2,2	-21,9	19.718,0	-713,1	6.687,7	178,2	3.819,2	3.448,3	43.341,8

Spesa finale primaria 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

Si tratta di una variazione di oltre 44,7 miliardi in gran parte destinati a interventi correnti e in conto capitale per le imprese (rispettivamente 19,1 e 12,1 miliardi), a cui si aggiungono, soprattutto, misure per le famiglie per oltre 5,7 miliardi.

Anche guardando alla ripartizione per missioni è forte la concentrazione degli interventi: poco meno del 63 per cento dei fondi è destinato a “Competitività e sviluppo delle imprese” e l’8,5 per cento a “Soccorso civile”. Prossimi o superiori al 3 per cento sono poi solo le risorse destinate a “Politiche per il lavoro”, “Istruzione scolastica” e “Tutela e valorizzazione dei beni culturali e paesaggistici”;

Per molti di tali interventi l’autorizzazione di spesa ha comportato la individuazione di un nuovo capitolo o, al più, di uno specifico piano gestionale. In alcuni casi la variazione si è andata ad aggiungere, invece, ad una dotazione preesistente, disponendo l’ampliamento di un intervento già previsto prima della crisi. Inoltre, tali capitoli/piani gestionali hanno registrato durante l’esercizio anche altre variazioni (è il caso soprattutto dei capitoli fondo). In questo paragrafo per una valutazione dell’andamento nella gestione si fa necessariamente riferimento al complesso delle dotazioni dei capitoli interessati dai provvedimenti Covid. Ciò comporta guardare all’andamento di poco meno di 80 miliardi di spesa: ai 44,7 miliardi disposti con tali provvedimenti si aggiungono infatti i circa 36 già previsti in questi capitoli nel bilancio di previsione, importi non dissimili a quelli registrati nel 2019, o attribuiti per altra ragione nel corso della gestione.

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

TAVOLA 22.1

GLI STANZIAMENTI PREVISTI CON I PROVVEDIMENTI COVID

(in milioni)

Missioni	Totale	comp. %	DL	Legge	DL	DL	Legge	DL	Legge	DL	DL	Legge	Totale variazioni in gestione dei piani gestionali Covid
	variazioni decreti Covid		18/2020	27/2020	23/2020	34/2020	77/2020	104/2020	126/2020	137/2020 e succ	176/2020		
	A=(a+b+c+d+e +f+g+h+i)		a	b	c	d	e	f	g	h	i		
002. Amministrazione generale e supporto alla rappresentanza generale di Governo e dello Stato sul territorio	25,4	0,06	5,9	0,1	0,0	10,5	7,0	1,9	0,0	0,0	0,0	0,0	44,9
003. Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali	250,4	0,56	0,1	0,0	0,0	0,3	0,0	0,0	0,0	0,0	250,0	251,9	
004. L'Italia in Europa e nel mondo	36,5	0,08	22,0	5,0	0,0	7,5	2,0	0,0	0,0	0,0	0,0	37,3	
005. Difesa e sicurezza del territorio	393,5	0,88	76,4	12,1	0,0	187,8	0,0	36,0	6,3	36,7	38,1	128,6	
006. Giustizia	107,7	0,24	26,2	0,0	0,0	51,7	20,0	6,7	0,0	0,0	3,1	228,1	
007. Ordine pubblico e sicurezza	230,4	0,52	52,4	1,7	0,0	116,8	0,0	20,1	-7,5	31,0	16,1	497,8	
008. Soccorso civile	3.814,9	8,53	1.656,0	0,4	0,0	1.501,4	0,0	580,0	-29,0	0,7	105,3	4.182,5	
009. Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca	875,5	1,96	180,0	2,0	30,0	850,0	-415,0	600,0	-21,6	0,0	-350,0	888,5	
010. Energia e diversificazione delle fonti energetiche	91,0	0,20	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	91,0	0,0	0,0	0,0	91,0	
011. Competitività e sviluppo delle imprese	28.032,4	62,70	5.953,9	380,0	-40,9	13.754,2	202,9	2.374,2	410,3	2.912,2	2.085,6	27.817,6	
013. Diritto alla mobilità e sviluppo dei sistemi di trasporto	628,0	1,40	2,0	-4,0	0,0	549,0	11,0	70,0	0,0	0,0	0,0	628,1	
014. Infrastrutture pubbliche e logistica	41,8	0,09	0,0	0,0	0,0	40,3	0,0	1,5	0,0	0,0	0,0	41,8	
015. Comunicazioni	50,0	0,11	0,0	0,0	0,0	50,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	50,0	
016. Commercio internazionale ed internazionalizzazione del sistema produttivo	763,5	1,71	71,0	0,0	0,0	234,0	-4,5	163,0	0,0	200,0	100,0	767,0	
017. Ricerca e innovazione	10,3	0,02	0,0	0,0	0,0	0,0	10,0	0,3	0,0	0,0	0,0	10,3	
018. Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	27,5	0,06	0,0	0,0	0,0	25,5	2,0	0,0	0,0	0,0	0,0	139,3	
019. Casa e assetto urbanistico	500,0	1,12	400,0	0,0	0,0	100,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	500,0	
020. Tutela della salute	1,0	0,00	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	1,0	0,0	1,0	
021. Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali e paesaggistiche	1.324,8	2,96	103,9	0,0	0,0	455,0	6,9	249,0	10,0	150,0	350,0	1.388,8	
022. Istruzione scolastica	1.727,2	3,86	137,8	2,0	0,0	873,2	168,8	400,0	55,5	87,5	2,4	1.998,9	
023. Istruzione universitaria e formazione post-universitaria	24,0	0,05	16,0	0,0	0,0	8,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	24,0	
024. Diritti sociali, politiche sociali e famiglia	100,0	0,22	0,0	0,0	0,0	100,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	105,0	
025. Politiche previdenziali	20,0	0,04	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	20,0	0,0	0,0	0,0	107,1	
026. Politiche per il lavoro	2.950,0	6,60	80,0	0,0	0,0	1.270,0	0,0	1.600,0	0,0	0,0	0,0	2.700,0	
027. Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti	-204,5	-0,46	0,1	0,0	0,0	-16,1	0,0	0,0	0,0	0,0	-188,5	-304,0	
029. Politiche economico-finanziarie e di bilancio e tutela della finanza pubblica	955,7	2,14	2.885,9	-359,5	-10,0	-1.399,4	10,1	22,3	0,0	0,0	-193,7	1.678,9	
031. Turismo	715,3	1,60	0,0	0,0	0,0	65,0	0,0	240,0	0,3	400,0	10,0	715,3	
032. Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	76,4	0,17	-62,5	0,0	0,0	125,2	0,0	13,7	0,0	0,0	0,0	21,6	
033. Fondi da ripartire	1.140,2	2,55	-12,3	-42,1	-1,0	758,2	-734,3	197,9	-246,2	0,0	1.219,9	-1.309,5	
Totale complessivo	44.709,0	100,00	11.594,8	-2,2	-21,9	19.718,0	-713,1	6.687,7	178,2	3.819,2	3.448,3	43.431,8	

Spesa finale primaria 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

In termini di stanziamenti iniziali la spesa diretta rappresentava nel 2020 il 39,1 per cento della spesa finale primaria, il 37,3 per cento della spesa corrente primaria e il 54,9 per cento di quella in conto capitale. Dati in ulteriore riduzione rispetto al 2019 (circa di mezzo punto percentuale in termini di spesa primaria, ma di quasi 2 punti in termini di spesa in conto capitale).

Nel bilancio iniziale, la spesa primaria diretta era prevista in aumento del 3,6 per cento rispetto al 2019 contro il 4,6 di quella complessiva (il dato è sempre al netto, oltre che dei trasferimenti ad AP, di "Poste correttive" e "Acquisizione di attività finanziarie"). Un risultato a sintesi di una crescita di quella corrente primaria del 2,8 per cento e di quella in conto capitale dell'8,6 per cento.

Guardando ai dati definitivi, i risultati mutano in misura notevole, non per il peso della spesa diretta sul totale (che rimane sostanzialmente invariato), ma nella sua distribuzione tra corrente e in conto capitale. Se essa continua a rappresentare il 39,1 per cento del totale, forte è,

LE SPESE DELLO STATO

infatti, la ricomposizione degli interventi: quelli correnti flettono di 1,7 punti rispetto al peso del 2019 (dal 37,3 al 35,6 per cento), quella in conto capitale aumenta di poco meno di 10 punti raggiungendo il 64,7 per cento del totale.

Gli stanziamenti per la spesa in conto capitale diretta crescono di poco meno dell'87 per cento, con un andamento ben più rilevante di quello complessivo, in aumento di circa il 56 per cento. Più contenuta, anche se significativa la crescita della spesa corrente: +20,2 per cento rispetto al 2019 (contro il 26 per cento del bilancio nel suo complesso).

TAVOLA 23

LA SPESA PRIMARIA TOTALE E DIRETTA

(in milioni)

Totale	2019			2020		
	corrente primaria	capitale	totale primaria	corrente primaria	capitale	totale primaria
Spesa primaria totale (milioni)						
Stanziamenti iniziali di competenza	437.447,6	46.461,1	483.908,7	454.130,6	52.154,8	506.285,4
Stanziamenti definitivi di comp.	439.908,5	47.847,8	487.756,3	551.910,6	74.571,8	626.482,4
Impegni di competenza	411.917,6	29.839,0	441.756,6	510.155,5	52.720,1	562.875,5
Impegni totali	413.135,7	34.577,0	447.712,7	512.256,5	60.398,7	572.655,2
Pagamenti di competenza	401.769,7	23.188,1	424.957,8	486.276,5	46.171,5	532.448,0
Pagamenti totali	430.854,7	34.942,1	465.796,8	504.121,9	57.896,1	562.018,0
Spesa primaria diretta (milioni)						
Stanziamenti iniziali di competenza	164.815,4	26.372,8	191.188,1	169.437,9	28.641,4	198.079,3
Stanziamenti definitivi di comp.	163.685,5	25.845,4	189.552,6	196.729,5	48.264,1	244.993,6
Impegni di competenza	155.045,2	18.744,3	173.789,4	179.968,2	39.256,2	219.224,3
Impegni totali	155.942,0	20.702,9	176.645,0	181.312,6	41.653,6	222.966,2
Pagamenti di competenza	151.422,9	14.833,4	166.256,3	174.657,8	35.722,2	210.380,0
Pagamenti totali	157.122,5	22.128,2	179.250,8	179.002,5	41.497,8	220.500,3
Spesa primaria diretta / spesa primaria totale						
Stanziamenti iniziali di competenza	37,7	56,8	39,5	37,3	54,9	39,1
Stanziamenti definitivi di comp.	37,2	54,0	38,9	35,6	64,7	39,1
Impegni di competenza	37,6	62,8	39,3	35,3	74,5	38,9
Impegni totali	37,7	59,9	39,5	35,4	69,0	38,9
Pagamenti di competenza	37,7	64,0	39,1	35,9	77,4	39,5
Pagamenti totali	36,5	63,3	38,5	35,5	71,7	39,2
Spesa primaria totale (%)						
stanziamenti definitivi /iniziali (var.%)	0,6	3,0	0,8	21,5	43,0	23,7
impegni competenza /stanziamenti definitivi (%)	93,6	62,4	90,6	92,4	70,7	89,8
impegni totali/massa impegnabile %	93,3	46,0	86,4	92,0	53,8	85,6
pagamenti di competenza/impegni di competenza %	97,5	77,7	96,2	95,3	87,6	94,6
pagamenti totali/massa spendibile %	83,5	35,2	75,7	84,7	42,6	76,8
Spesa primaria diretta (%)						
stanziamenti definitivi /iniziali (var.%)	-0,7	-2,0	-0,9	16,1	68,5	23,7
impegni competenza /stanziamenti definitivi (%)	94,7	72,5	91,7	91,5	81,3	89,5
impegni totali/massa impegnabile %	94,2	70,1	90,5	90,9	76,3	87,8
pagamenti di competenza/impegni di competenza %	97,7	79,1	95,7	97,0	91,0	96,0
pagamenti totali/massa spendibile %	90,7	53,8	83,6	87,4	63,9	81,8

Spesa finale primaria 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

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

Il quadro non muta guardando anche agli impegni e pagamenti: la gestione diretta rappresenta circa il 39 per cento della spesa totale. Si accentua tuttavia il peso di quella in conto capitale sia in termini di impegni (sulla competenza e sul totale, rispettivamente il 74,5 e il 69 per cento) che di pagamenti (il 77,4 quelli sulla competenza e di poco meno del 72 per cento quelli totali).

TAVOLA 23.1

LA SPESA PRIMARIA TOTALE E DIRETTA
CAPITOLI INTERESSATI DAI PROVVEDIMENTI COVID

(in milioni)

	2019			2020		
	corrente primaria	capitale	totale primaria	corrente primaria	capitale	totale primaria
Spesa primaria totale (milioni)						
Stanziam. iniziali di competenza	128.242,8	11.573,5	139.816,3	138.805,4	12.230,5	151.035,9
Stanziam. definitivi di comp.	134.293,2	10.832,4	145.125,6	233.126,0	30.379,0	263.505,0
Impegni di competenza	130.582,5	3.033,5	133.616,0	213.414,5	19.709,2	233.123,7
Impegni totali	130.585,4	5.390,4	135.975,8	213.921,1	22.817,4	236.738,5
Pagamenti di competenza	124.893,2	2.150,9	127.044,1	194.021,3	19.424,6	213.445,9
Pagamenti totali	140.514,5	4.541,2	145.055,7	206.256,8	23.309,1	229.565,9
Spesa primaria diretta (milioni)						
Stanziam. iniziali di competenza	30.686,0	5.678,6	36.364,6	31.239,1	5.185,2	36.424,3
Stanziam. definitivi di comp.	28.505,3	4.630,4	33.135,8	58.557,1	21.209,1	79.766,2
Impegni di competenza	27.663,7	3.015,5	30.679,3	49.786,1	17.551,5	67.337,6
Impegni totali	27.666,6	3.701,3	31.367,9	49.983,7	17.883,3	67.866,9
Pagamenti di competenza	26.710,5	2.132,9	28.843,4	46.979,7	17.313,1	64.292,8
Pagamenti totali	27.949,9	2.851,7	30.801,6	47.844,5	18.424,0	66.268,5
Spesa primaria diretta / spesa primaria totale						
Stanziam. iniziali di competenza	23,9	49,1	26,0	22,5	42,4	24,1
Stanziam. definitivi di comp.	21,2	42,7	22,8	25,1	69,8	30,3
Impegni di competenza	21,2	99,4	23,0	23,3	89,1	28,9
Impegni totali	21,2	68,7	23,1	23,4	78,4	28,7
Pagamenti di competenza	21,4	99,2	22,7	24,2	89,1	30,1
Pagamenti totali	19,9	62,8	21,2	23,2	79,0	28,9
Spesa primaria totale (%)						
stanziam. definitivi /iniziali (var.%)	4,7	-6,4	3,8	68,0	148,4	74,5
impegni competenza /stanziam. definitivi (%)	97,2	28,0	92,1	91,5	64,9	88,5
impegni totali/massa impegnabile %	97,2	17,3	82,2	91,5	41,0	81,8
pagamenti di competenza/impegni di competenza %	95,6	70,9	95,1	90,9	98,6	91,6
pagamenti totali/massa spendibile %	84,3	14,5	73,3	81,5	41,1	74,1
Spesa primaria diretta (%)						
stanziam. definitivi /iniziali (var.%)	-7,1	-18,5	-8,9	87,4	309,0	119,0
impegni competenza /stanziam. definitivi (%)	97,0	65,1	92,6	85,0	82,8	84,4
impegni totali/massa impegnabile %	96,9	67,2	92,1	84,8	79,3	83,3
pagamenti di competenza/impegni di competenza %	96,6	70,7	94,0	94,4	98,6	95,5
pagamenti totali/massa spendibile %	92,5	49,6	85,6	79,5	78,3	79,2

Spesa finale primaria 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

LE SPESE DELLO STATO

TAVOLA 23.2

LA SPESA PRIMARIA TOTALE E DIRETTA
CAPITOLI NON INTERESSATI DAI PROVVEDIMENTI COVID

(in milioni)

Totale	2019			2020		
	corrente primaria	capitale	totale primaria	corrente primaria	capitale	totale primaria
Spesa primaria totale (milioni)						
Stanziam. iniziali di competenza	309.204,8	34.887,5	344.092,4	315.325,2	39.924,3	355.249,6
Stanziam. definitivi di comp.	305.615,3	37.015,4	342.630,7	318.784,6	44.192,8	362.977,4
Impegni di competenza	281.335,1	26.805,5	308.140,6	296.741,0	33.010,8	329.751,8
Impegni totali	282.550,3	29.186,6	311.736,9	298.335,4	37.581,3	335.916,7
Pagamenti di competenza	276.876,5	21.037,2	297.913,7	292.255,2	26.747,0	319.002,1
Pagamenti totali	290.340,2	30.401,0	320.741,2	297.865,1	34.587,0	332.452,2
Spesa primaria diretta (milioni)						
Stanziam. iniziali di competenza	134.129,3	20.694,2	154.823,5	138.198,8	23.456,3	161.655,0
Stanziam. definitivi di comp.	135.180,1	21.214,9	156.416,8	138.172,4	27.055,0	165.227,4
Impegni di competenza	127.381,4	15.728,7	143.110,2	130.182,0	21.704,7	151.886,7
Impegni totali	128.275,4	17.001,7	145.277,1	131.328,9	23.770,4	155.099,3
Pagamenti di competenza	124.712,3	12.700,5	137.412,9	127.678,1	18.409,1	146.087,2
Pagamenti totali	129.172,7	19.276,5	148.449,1	131.158,0	23.073,9	154.231,8
Spesa primaria diretta / spesa primaria totale						
Stanziam. iniziali di competenza	43,4	59,3	45,0	43,8	58,8	45,5
Stanziam. definitivi di comp.	44,2	57,3	45,7	43,3	61,2	45,5
Impegni di competenza	45,3	58,7	46,4	43,9	65,8	46,1
Impegni totali	45,4	58,3	46,6	44,0	63,3	46,2
Pagamenti di competenza	45,0	60,4	46,1	43,7	68,8	45,8
Pagamenti totali	44,5	63,4	46,3	44,0	66,7	46,4
Spesa primaria totale (%)						
stanziam. definitivi /iniziali (var%)	-1,2	6,1	-0,4	1,1	10,7	2,2
impegni competenza /stanziam. definitivi (%)	92,1	72,4	89,9	93,1	74,7	90,8
impegni totali/massa impegnabile %	91,6	66,2	88,4	92,4	66,3	88,5
pagamenti di competenza/impegni di competenza %	98,4	78,5	96,7	98,5	81,0	96,7
pagamenti totali/massa spendibile %	83,1	44,8	76,9	87,0	43,6	78,8
Spesa primaria diretta (%)						
stanziam. definitivi /iniziali (var%)	0,8	2,5	1,0	0,0	15,3	2,2
impegni competenza /stanziam. definitivi (%)	94,2	74,1	91,5	94,2	80,2	91,9
impegni totali/massa impegnabile %	93,6	70,8	90,2	93,5	74,2	89,9
pagamenti di competenza/impegni di competenza %	97,9	80,7	96,0	98,1	84,8	96,2
pagamenti totali/massa spendibile %	90,3	54,5	83,2	90,7	55,8	82,9

Spesa finale primaria 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

Rispetto al totale del bilancio la gestione diretta presenta impegni totali su massa impegnabile di poco inferiore all'88 per cento contro l'85,6 per cento complessivo. I pagamenti totali (su massa spendibile) si pongono all'82 per cento contro il 76,7 totale.

Se quindi rispetto alla spesa totale i risultati della spesa diretta appaiono migliori, non si può non rilevare una flessione nei risultati gestionali di tale spesa rispetto all'esercizio 2019: si riducono sia gli impegni totali su massa impegnabile (dal 90,5 al 87,8 per cento), sia i pagamenti totali su massa spendibile (da circa l'84 per cento al 81,8). Ciò è da ricondurre essenzialmente

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

alla spesa corrente, mentre gli interventi in conto capitale conoscono progressi significativi, almeno nella definizione della spesa effettiva: crescono sia gli impegni (su massa impegnabile), che i pagamenti, e ciò grazie soprattutto alla gestione di competenza che vede aumentare gli impegni sugli stanziamenti di competenza da 72,5 all'81,3 per cento e i pagamenti sugli impegni di competenza dal 79,1 per cento al 91 per cento.

Ma quanto tali andamenti sono da ricondurre alle caratteristiche assunte dalle misure per la crisi? Nella tavola che segue sono riassunti i dati relativi alle variazioni prodotte dai decreti Covid sulle dotazioni degli stanziamenti diretti dello Stato.

Sono due gli elementi che emergono con chiarezza: entrambi i fenomeni evidenziati in precedenza sembrano riconducibili alla gestione di tali capitoli. Da un lato, infatti, sono proprio le misure in conto capitale disposte per affrontare la crisi ad aver prodotto (come era auspicabile) un significativo incremento sia degli impegni che dei pagamenti; dall'altro, sono gli interventi correnti a presentare livelli di realizzazione più contenuti. Sul peggioramento corrente incide, tuttavia, il calo degli impegni e dei pagamenti rispettivamente sulla massa impegnabile e quella spendibile registrato nei trasferimenti correnti alle imprese, la voce economica che ha visto crescere il peso degli impegni sul totale dal 4,8 ad oltre il 10,1 per cento.

Di converso, l'esame della spesa diretta non interessata dalle misure Covid evidenzia elementi ulteriori: anche tale spesa continua a crescere a ritmi sostenuti (+5,6 per cento gli stanziamenti, + 6,8 gli impegni totali); non sembra quindi che il forte aumento di quella destinata ad affrontare la crisi si sia tradotta in una riduzione delle altre componenti. Ma, soprattutto, emerge come sia continuato il processo di ricomposizione della spesa, con un deciso aumento di quella in conto capitale a fronte di tassi di variazione contenuti di quella corrente (primaria). Gli impegni in conto capitale sia di competenza che totali crescono del 38-40 per cento, i pagamenti sulla competenza aumentano del 45 per cento, più limitato il risultato in termini di pagamenti totali ma comunque significativamente in crescita (+19,7 per cento). Dall'altro lato, la spesa corrente cresce del 2,4 per cento in termini di impegni e dell'1,5 in termini di pagamenti.

TAVOLA 24

LA SPESA PRIMARIA DIRETTA
(TOTALE)

(in milioni)

tit	Categorie economiche	Impegni totali			Pagamenti totali		
		2019	2020	sc % 2020/2019	2019	2020	sc % 2020/2019
01	redditi da lavoro dipendente	93.712,4	95.496,5	1,9	93.861,6	95.521,0	1,8
02	consumi intermedi	12.135,1	13.661,4	12,6	13.534,1	13.527,0	-0,1
03	imposte pagate sulla produzione	5.168,5	5.281,2	2,2	5.175,8	5.284,8	2,1
05	trasferimenti correnti a famiglie e istituzioni sociali private	15.613,0	22.511,3	44,2	14.808,3	21.056,6	42,2
1	06 trasferimenti correnti a imprese	8.438,2	22.563,8	167,4	8.815,9	21.905,8	148,5
07	trasferimenti correnti a estero	1.569,1	1.616,9	3,0	1.611,9	1.622,2	0,6
08	risorse proprie unione europea	17.763,4	18.295,1	3,0	17.763,4	18.295,1	3,0
11	ammortamenti	468,8	444,0	-5,3	468,8	444,0	-5,3
12	altre uscite correnti	1.073,3	1.442,4	34,4	1.082,7	1.346,1	24,3
	spesa corrente primaria	155.942,0	181.312,6	16,3	157.122,5	179.002,5	13,9
21	investimenti fissi lordi e acquisti di terreni	4.448,8	6.536,1	46,9	5.104,0	6.322,6	23,9
23	contributi agli investimenti ad imprese	11.173,1	24.961,2	123,4	11.986,5	25.753,5	114,9
2	24 contributi agli investimenti a famiglie e istituzioni sociali private	352,1	568,3	61,4	351,4	568,5	61,8
25	contributi agli investimenti a estero	366,9	473,4	29,0	541,6	528,1	-2,5
26	altri trasferimenti in conto capitale	4.362,0	9.114,6	109,0	4.144,8	8.325,3	100,9
	spesa c/capitale	20.702,9	41.653,6	101,2	22.128,2	41.497,8	87,5
	Spesa finale primaria	176.645,0	222.966,2	26,2	179.250,8	220.500,3	23,0

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

LE SPESE DELLO STATO

SEGUE TAVOLA 24

LA SPESA PRIMARIA DIRETTA
(CAPITOLI INTERESSATI DAI PROVVEDIMENTI COVID)

(in milioni)

tit	Categorie economiche	Impegni totali			Pagamenti totali		
		2019	2020	sc % 2020/2019	2019	2020	sc % 2020/2019
1	01 redditi da lavoro dipendente	20.279,1	22.163,3	9,3	20.359,3	22.114,7	8,6
	02 consumi intermedi	364,2	1.543,8	323,9	652,7	1.461,6	123,9
	03 imposte pagate sulla produzione	1.626,0	1.837,8	13,0	1.634,8	1.834,6	12,2
	05 trasferimenti correnti a famiglie e istituzioni sociali private	1.866,8	7.050,3	277,7	1.678,6	5.593,4	233,2
	06 trasferimenti correnti a imprese	3.530,6	17.383,3	392,4	3.624,5	16.835,1	364,5
	07 trasferimenti correnti a estero		5,0	nc		5,0	nc
	12 altre uscite correnti	0,0	0,2	nc	0,0	0,2	nc
	Spesa corrente primaria	27.666,6	49.983,7	80,7	27.949,9	47.844,5	71,2
2	21 investimenti fissi lordi e acquisti di terreni	332,1	577,6	73,9	124,0	445,5	259,3
	23 contributi agli investimenti ad imprese	2.414,5	11.811,2	389,2	1.757,4	12.480,4	610,2
	24 contributi agli investimenti a famiglie e istituzioni sociali private	170,0	510,0	200,0	170,0	510,0	200,0
	25 contributi agli investimenti a estero	24,7	30,9	25,2	40,4	34,4	-14,8
	26 altri trasferimenti in conto capitale	760,0	4.953,6	551,8	760,0	4.953,6	551,8
	Spesa c/capitale	3.701,3	17.883,3	383,2	2.851,7	18.424,0	546,1
Spesa finale primaria	31.367,9	67.866,9	116,4	30.801,6	66.268,5	115,1	

(CAPITOLI NON INTERESSATI DAI PROVVEDIMENTI COVID)

(in milioni)

tit	Categorie economiche	impegni totali			pagamenti totali			
		2019	2020	sc % 2020/2019	2019	2020	sc % 2020/2019	
1	01 redditi da lavoro dipendente	73.433,3	73.333,3	-0,1	73.502,2	73.406,3	-0,1	
	02 consumi intermedi	11.770,9	12.117,6	2,9	12.881,4	12.065,4	-6,3	
	03 imposte pagate sulla produzione	3.542,6	3.443,4	-2,8	3.541,1	3.450,2	-2,6	
	05 trasferimenti correnti a famiglie e istituzioni sociali private	13.746,2	15.461,0	12,5	13.129,7	15.463,2	17,8	
	06 trasferimenti correnti a imprese	4.907,6	5.180,5	5,6	5.191,4	5.070,7	-2,3	
	07 trasferimenti correnti a estero	1.569,1	1.611,9	2,7	1.611,9	1.617,2	0,3	
	08 risorse proprie unione europea	17.763,4	18.295,1	3,0	17.763,4	18.295,1	3,0	
	11 ammortamenti	468,8	444,0	-5,3	468,8	444,0	-5,3	
	12 altre uscite correnti	1.073,3	1.442,2	34,4	1.082,7	1.345,9	24,3	
	Spesa corrente primaria	128.275,4	131.328,9	2,4	129.172,7	131.158,0	1,5	
	2	21 investimenti fissi lordi e acquisti di terreni	4.116,7	5.958,5	44,7	4.980,0	5.877,0	18,0
		23 contributi agli investimenti ad imprese	8.758,7	13.150,1	50,1	10.229,1	13.273,0	29,8
24 contributi agli investimenti a famiglie e istituzioni sociali private		182,1	58,3	-68,0	181,4	58,5	-67,8	
25 contributi agli investimenti a estero		342,2	442,5	29,3	501,2	493,7	-1,5	
26 altri trasferimenti in conto capitale		3.602,0	4.161,0	15,5	3.384,8	3.371,6	-0,4	
Spesa c/capitale		17.001,7	23.770,4	39,8	19.276,5	23.073,9	19,7	
Spesa finale primaria	145.277,1	155.099,3	6,8	148.449,1	154.231,8	3,9		

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

Proprio le caratteristiche nelle misure disposte per contrastare la crisi sono alla base della forte modifica nella composizione della spesa per categorie economiche. Sia che si guardi agli impegni che ai pagamenti totali la spesa per redditi e per imposte sulla produzione vede ridurre il rispettivo peso sul complesso della spesa di circa 10 punti, flette, anche se in misura molto più contenuta (6 decimi di punto in termini di impegni e 1,4 punti in termini di pagamenti), quella

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

per consumi intermedi; ciò a fronte di trasferimenti a imprese e famiglie in crescita (rispettivamente, di 5,4 e di poco meno di 2 punti). In aumento di 5,5 punti il peso degli impegni in conto capitale: marginale l'aumento di quota riferibile agli investimenti, sono i contributi alle imprese e gli altri contributi in conto capitale a registrare le variazioni più significative.

Pur all'interno di una dinamica contenuta, l'esame dei risultati relativi ai redditi da lavoro mette bene in rilievo come anche questa componente abbia risentito degli effetti della crisi sanitaria. A fronte di un seppur limitato calo degli importi relativi a stipendi, crescono nell'anno quelli per lavoro straordinario e per le prestazioni a tempo determinato (rispettivamente del 23,3 e del 22,7 per cento in termini di impegni totali). La crescita della spesa per il lavoro a tempo determinato ha riguardato prevalentemente il Ministero dell'istruzione, università e ricerca cui è riferibile pressoché la totalità della variazione. Anche l'incremento del lavoro straordinario risulta particolarmente concentrato. Sono solo tre le amministrazioni a presentare una variazione significativa: il Ministero della difesa, con incrementi di impegni e pagamenti rispettivamente del 30 e del 27 per cento, quello della giustizia in aumento con il 10,5 per cento e quello dell'interno con variazioni rispettivamente del 21,6 e del 20,6 per cento.

In riduzione, anche se per importi limitati, è invece la spesa per i buoni pasto da ricondurre alle modifiche nelle modalità di lavoro: gli impegni flettono del 9,3 per cento e i pagamenti del 20,7 per cento. Un andamento che ha interessato tutte le amministrazioni, ma con andamenti molto differenziati.

TAVOLA 25

LE SPESE PER IL PERSONALE

(in milioni)

Categoria economica di II livello	Categoria economica di III livello	Impegni totali			Pagamenti totali			
		2019	2020	Sc % 2020/2019	2019	2020	Sc % 2020/2019	
01. Redditi di lavoro dipendente		93.712,4	95.496,5	1,9	93.861,6	95.521,0	1,8	
01	RETRIBUZIONI LORDE IN DENARO							
	01	Stipendi	52.635,8	52.294,4	-0,6	52.641,2	52.338,4	-0,6
	02	Lavoro straordinario	1.332,6	1.642,7	23,3	1.349,8	1.639,5	21,5
	03	Fondo unico amministrazione	1.718,1	1.920,1	11,8	1.744,1	1.929,8	10,7
	04	Incentivi per l'offerta formativa	16,5	15,9	-3,3	16,5	15,9	-3,4
	05	Altri compensi al personale	2.557,8	2.781,3	8,7	2.556,5	2.777,7	8,7
	06	Lavoro a tempo determinato	4.390,3	5.387,7	22,7	4.427,8	5.357,6	21,0
	Totale retribuzioni lorde in denaro	62.651,0	64.042,1	2,2	62.735,9	64.058,9	2,1	
02	RETRIBUZIONI IN NATURA							
	01	Buoni pasto	94,3	85,6	-9,3	101,8	80,7	-20,7
	02	Mense	335,4	339,4	1,2	325,6	325,7	0,0
	03	Vestiaro	40,8	104,0	154,8	69,7	111,4	59,9
	04	Altre	196,9	178,4	-9,4	212,2	178,1	-16,1
	Totale retribuzioni in natura	667,4	707,4	6,0	709,3	695,9	-1,9	
03	CONTRIBUTI SOCIALI EFFETTIVI A CARICO DEL DATORE DI LAVORO							
	01	Contributi sociali effettivi a carico del datore di lavoro	29.479,8	29.875,2	1,3	29.501,3	29.895,0	1,3
	Totale Contributi sociali effettivi a carico del datore di lavoro	29.479,8	29.875,2	1,3	29.501,3	29.895,0	1,3	
04	CONTRIBUTI SOCIALI FIGURATIVI A CARICO DEL DATORE DI LAVORO							
	01	Contributi sociali figurativi a carico del datore di lavoro	914,2	871,8	-4,6	915,0	871,1	-4,8
	Totale contributi sociali figurativi a carico del datore di lavoro	914,2	871,8	-4,6	915,0	871,1	-4,8	
03. Imposte pagate sulla produzione		5.168,5	5.281,2	2,2	5.175,8	5.284,8	2,1	
01	IMPOSTE PAGATE SULLA PRODUZIONE							
	01	Imposte pagate sulla produzione	5.168,5	5.281,2	2,2	5.175,8	5.284,8	2,1
	Totale imposta pagate sulla produzione	5.168,5	5.281,2	2,2	5.175,8	5.284,8	2,1	
Spesa per redditi e imposte pagate sulla produzione		98.881,0	100.777,7	1,9	99.037,4	100.805,8	1,8	

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

LE SPESE DELLO STATO

Come si è visto già in precedenza forte è stata la crescita nell'anno degli impegni per consumi intermedi: nel complesso l'aumento è stato del 12,6 per cento. I pagamenti totali sono rimasti invece sostanzialmente invariati sui livelli del 2019. Un risultato su cui hanno inciso le spese per aggi di riscossione e commissioni su titoli. Al netto di queste ultime, tale area di spesa registra un incremento del 12,2 per cento in termini di impegni e del 4,6 per cento in termini di pagamenti. Se è vero che, anche in questo caso, la variazione è da ricondurre, in primo luogo, alle esigenze poste dalla pandemia queste non esauriscono le ragioni alla base della dinamica complessiva.

Crescono gli acquisti di beni di poco meno del 40 per cento. Una variazione legata ai beni per la protezione personale, concentrati prevalentemente in 3 amministrazioni Difesa, Interno e Istruzione. Tra i servizi più generale è, invece, l'incremento per utenze, servizi ausiliari e di pulizia. In termini di impegni la variazione è del 10,8 per cento. Nel caso dei servizi di pulizia va rilevato che solo 5 dicasteri hanno previsto capitoli specifici per le spese di sanificazione: si tratta della Difesa, della Giustizia, delle Infrastrutture, dell'Interno e dell'Economia, per un totale di 54,5 milioni, di cui 47,1 pagati. In crescita anche le spese di manutenzione, ma l'aumento è concentrato soprattutto nel dicastero della Difesa, che vede aumentata la spesa di poco meno di 210 milioni in impegni e di 50 in pagamenti.

Aumentano anche le spese per "altri servizi" che ricomprendono le somme per i cittadini italiani residenti all'estero in stato di indigenza e le spese per la protezione del personale di varie amministrazioni. Significativo l'aumento registrato anche negli accertamenti sanitari: una crescita che si concentra prevalentemente nel Ministero della difesa, l'amministrazione cui è da sempre riferibile oltre il 70 per cento di questa spesa e che conosce nell'esercizio una netta crescita (gli impegni dai 33,4 milioni del 2019 crescono ad oltre 55 milioni). Pur non derivando da capitoli interessati da variazioni in base ai decreti Covid, è da ricondurre, almeno in parte, alla pandemia anche la crescita della spesa per corsi di formazione concentrata nella Difesa e nell'Istruzione.

TAVOLA 26

LE SPESE PER CONSUMI INTERMEDI

(in milioni)

categoria economica di II livello	Categoria economica di III livello	impegni totali			pagamenti totali			
		2019	2020	sc % 2020/2019	2019	2020	sc % 2020/2019	
01	ACQUISTO DI BENI	01 Beni di consumo	1.264,7	1.704,5	34,8	1.409,3	1.692,0	20,1
	02 Pubblicazioni periodiche	12,4	12,4	-0,4	14,7	13,5	-8,2	
	03 Armi e materiale bellico per usi militari	59,9	151,1	152,4	86,2	159,6	85,3	
	Totale acquisto di beni	1.337,0	1.868,0	39,7	1.510,1	1.865,1	23,5	
02	ACQUISTO DI SERVIZI EFFETTIVI	01 Noleggi, locazioni e leasing operativo	832,3	876,9	5,4	857,9	872,6	1,7
		02 Manutenzione ordinaria e riparazioni	1.023,2	1.273,2	24,4	1.230,5	1.323,4	7,5
		03 Utenze, servizi ausiliari, spese di pulizia	947,2	1.049,9	10,8	950,7	1.014,4	6,7
		04 Spese postali e valori bollati	51,4	32,7	-36,3	50,7	27,5	-45,7
		05 Corsi di formazione	543,7	598,2	10,0	453,0	541,0	19,4
		06 Spese per accertamenti sanitari resi necessari dall'attività lavorativa	46,1	70,7	53,3	39,3	62,6	59,3
		07 Spese di rappresentanza, relazioni pubbliche, convegni e mostre, pubblicità	53,1	70,9	33,4	61,5	68,7	11,8
		08 Commissioni, comitati, consigli	78,6	98,2	24,9	111,4	95,7	-14,1
		09 Compensi per incarichi continuativi	154,9	136,1	-12,1	146,4	120,1	-18,0
		10 Studi, consulenze, indagini	53,6	60,1	12,0	73,6	66,6	-9,5
		11 Aggi di riscossione	2.408,2	2.692,1	11,8	3.126,3	2.691,4	-13,9
		12 Commissioni su titoli	758,7	903,6	19,1	914,7	903,9	-1,2
		13 Indennità di missione e rimborsi spese viaggi	311,0	295,2	-5,1	314,2	276,9	-11,9
		14 Altri servizi	3.407,5	3.505,4	2,9	3.562,9	3.475,5	-2,5
		15 Canoni FIP	128,4	130,2	1,4	130,9	121,6	-7,1
	Totale acquisto di servizi effettivi	10.798,1	11.793,4	9,2	12.023,9	11.661,9	-3,0	
Spesa per Consumi intermedi		12.135,1	13.661,4	12,6	13.534,1	13.527,0	-0,1	

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

Nell'esercizio si conferma la concentrazione di circa il 90 per cento delle risorse correnti in 10 missioni, ma ne muta, in misura rilevante, la distribuzione.

TAVOLA 27

SPESA CORRENTE PRIMARIA DIRETTA* - STANZIAMENTI DEFINITIVI DI COMPETENZA

(in milioni)

MISSIONI	stanziamenti definitivi di competenza			
	2019		2020	
	corrente	capitale	corrente	capitale
001.Organi costituzionali, a rilevanza costituzionale e Presidenza del Consiglio dei ministri		10		10
002.Amministrazione generale e supporto alla rappresentanza generale di Governo e dello Stato sul territorio	777	26	780	8
003.Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali	93	9	99	293
004.L'Italia in Europa e nel mondo	21.172	148	21.555	148
005.Difesa e sicurezza del territorio	19.243	2.330	20.788	3.294
006.Giustizia	8.577	548	8.806	630
007.Ordine pubblico e sicurezza	11.091	703	11.288	1.016
008.Soccorso civile	2.328	3.576	2.446	6.521
009.Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca	281	283	725	845
010.Energia e diversificazione delle fonti energetiche	49	321	58	384
011.Competitività e sviluppo delle imprese	14.575	8.530	34.200	19.812
012.Regolazione dei mercati	21	0	18	0
013.Diritto alla mobilità e sviluppo dei sistemi di trasporto	2.325	3.498	2.952	6.302
014.Infrastrutture pubbliche e logistica	157	1.782	146	1.660
015.Comunicazioni	507	72	533	373
016.Commercio internazionale ed internazionalizzazione del sistema produttivo	61	10	724	101
017.Ricerca e innovazione	100	252	122	673
018.Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	662	390	715	1.097
019.Casa e assetto urbanistico	60	306	56	556
020.Tutela della salute	889	1	866	2
021.Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali e paesaggistici	1.201	1.072	2.209	1.146
022.Istruzione scolastica	48.063	63	49.265	212
023.Istruzione universitaria e formazione post-universitaria	576	1	629	1
024.Diritti sociali, politiche sociali e famiglia	1.728	13	2.034	23
025.Politiche previdenziali	11.831	75	11.864	0
026.Politiche per il lavoro	34	20	2.740	19
027.Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti	3.024	44	2.409	49
029.Politiche economico-finanziarie e di bilancio e tutela della finanza pubblica	8.658	1.056	9.423	1.670
030.Giovani e sport		145		125
031.Turismo	5	1	719	2
032.Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	2.735	260	2.546	284
033.Fondi da ripartire	1.861	298	4.774	1.008
034.Debito pubblico	1.000		1.240	
Totale	163.685	25.845	196.730	48.264

* 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

SEGUE TAVOLA 27

SPESA CORRENTE PRIMARIA DIRETTA* STANZIAMENTI DEFINITIVI
CAPITOLI INTERESSATI DAI PROVVEDIMENTI COVID

(in milioni)

MISSIONI	stanziamenti definitivi di competenza			
	2019		2020	
	corrente	capitale	corrente	capitale
002. Amministrazione generale e supporto alla rappresentanza generale di Governo e dello Stato sul territorio	453		479	1
003. Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali	2		3	250
004. L'Italia in Europa e nel mondo	3		39	
005. Difesa e sicurezza del territorio	15.857		16.363	105
006. Giustizia	1.662		1.763	41
007. Ordine pubblico e sicurezza	991		1.244	3
008. Soccorso civile	197	1.324	201	4.770
009. Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca	1	34	431	513
010. Energia e diversificazione delle fonti energetiche			1	90
011. Competitività e sviluppo delle imprese	3.513	2.271	21.205	12.343
013. Diritto alla mobilità e sviluppo dei sistemi di trasporto	11	410	646	471
014. Infrastrutture pubbliche e logistica		12	1	74
015. Comunicazioni				50
016. Commercio internazionale ed internazionalizzazione del sistema produttivo	11		675	100
017. Ricerca e innovazione	0		10	
018. Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	39	0	84	78
019. Casa e assetto urbanistico		170		510
020. Tutela della salute			1	
021. Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali e paesaggistici	241	150	1.318	400
022. Istruzione scolastica	3.153		5.316	155
023. Istruzione universitaria e formazione post-universitaria	15		50	
024. Diritti sociali, politiche sociali e famiglia	29		139	
025. Politiche previdenziali	406		436	
026. Politiche per il lavoro			2.700	
027. Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti	1.222		863	
029. Politiche economico-finanziarie e di bilancio e tutela della finanza pubblica	319	0	1.462	619
031. Turismo			715	
032. Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	65		73	63
033. Fondi da ripartire	317	260	2.288	623
Totale	28.505	4.630	58.557	21.209

* 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

SEGUE TAVOLA 27

SPESA CORRENTE PRIMARIA DIRETTA* STANZIAMENTI DEFINITIVI
CAPITOLI NON INTERESSATI DAI PROVVEDIMENTI COVID

(in milioni)

MISSIONI	stanziamenti definitivi di competenza			
	2019		2020	
	corrente	capitale	corrente	capitale
001.Organi costituzionali, a rilevanza costituzionale e Presidenza del Consiglio dei ministri		10		10
002.Amministrazione generale e supporto alla rappresentanza generale di Governo e dello Stato sul territorio	325	26	301	8
003.Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali	91	9	96	43
004.L'Italia in Europa e nel mondo	21.169	148	21.516	148
005.Difesa e sicurezza del territorio	3.386	2.330	4.425	3.189
006.Giustizia	6.914	548	7.043	588
007.Ordine pubblico e sicurezza	10.101	703	10.045	1.013
008.Soccorso civile	2.131	2.253	2.245	1.751
009.Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca	280	249	294	332
010.Energia e diversificazione delle fonti energetiche	49	321	57	294
011.Competitività e sviluppo delle imprese	11.062	6.260	12.995	7.469
012.Regolazione dei mercati	21	0	18	0
013.Diritto alla mobilità e sviluppo dei sistemi di trasporto	2.314	3.088	2.306	5.831
014.Infrastrutture pubbliche e logistica	157	1.770	145	1.586
015.Comunicazioni	507	72	483	373
016.Commercio internazionale ed internazionalizzazione del sistema produttivo	50	10	50	1
017.Ricerca e innovazione	100	252	112	673
018.Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	623	390	631	1.019
019.Casa e assetto urbanistico	60	136	56	46
020.Tutela della salute	889	1	865	2
021.Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali e paesaggistici	961	922	891	745
022.Istruzione scolastica	44.910	63	43.949	57
023.Istruzione universitaria e formazione post-universitaria	561	1	578	1
024.Diritti sociali, politiche sociali e famiglia	1.699	13	1.895	23
025.Politiche previdenziali	11.424	75	11.427	0
026.Politiche per il lavoro	34	20	40	19
027.Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti	1.802	44	1.546	49
029.Politiche economico-finanziarie e di bilancio e tutela della finanza pubblica	8.340	1.056	7.961	1.051
030.Giovani e sport		145		125
031.Turismo	5	1	4	2
032.Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	2.670	260	2.472	220
033.Fondi da ripartire	1.544	38	2.485	385
034.Debito pubblico	1.000		1.240	
Totale	135.180	21.215	138.172	27.055

* 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

Cresce il rilievo della “Competitività e sviluppo delle imprese” a scapito degli altri settori di intervento che, pur vedendo aumentare le risorse rispetto al 2019, riducono il loro peso sul totale. A tale missione sono destinati oltre 34 miliardi a fronte dei 14,5 del 2019 (il 17,4 per cento delle risorse contro l’8,9 per cento dello scorso anno). Sono oltre 17 miliardi le maggiori risorse attribuite con i decreti Covid. Si tratta principalmente dei contributi a fondo perduto e di quelli a reintegro delle riduzioni dei canoni destinati alle imprese dalla normativa varata nell’anno a cui si aggiungono nell’esercizio le maggiori risorse legate al “Bonus 100 euro” per la quota anticipata dalle imprese e compensata al conto delle entrate a regolazione delle minori entrate versate.

In aumento del 27 per cento la dotazione della missione “Diritto alla mobilità”. Anche in questo caso si tratta soprattutto delle misure compensative per i danni subiti per la riduzione dei ricavi per l’emergenza sanitaria dalle imprese di trasporto su gomma, aereo, ferroviario marittimo e dalle società aeroportuali (oltre 660 milioni). Aumenta anche l’importo stanziato per le “Politiche per il lavoro” (+2,7 miliardi): si tratta essenzialmente di trasferimenti alle famiglie per i trattamenti di cassa integrazione guadagni ordinaria da corrispondere ai lavoratori già percettori di assegno di solidarietà dai fondi bilaterali alternativi.

All’“Istruzione scolastica” continuano ad andare le risorse maggiori con un incremento (anche in questo caso dovuto alle risorse Covid) da 48,1 a 49,3 miliardi in termini di stanziamenti definitivi, che fa crescere l’importo del 2,5 per cento rispetto al 2019, mentre il peso si riduce al 25 per cento rispetto al 29,4 del 2019. Si tratta in prevalenza redditi da lavoro dipendente, imposte sulla produzione (95,1 per cento) e consumi intermedi (2,9 per cento).

Lo stesso si può dire per le missioni “Difesa del territorio” e “Ordine pubblico” (le cui risorse crescono, rispettivamente, dell’8 e dell’1,8 per cento), a cui corrispondono circa il 16,3 per cento degli stanziamenti (il 18,6 nel 2019), e “Giustizia”, che assorbe il 4,7 per cento degli stanziamenti (il 5,2 nel 2019) e per la quale alla forte caratterizzazione per le spese di personale (71,6 per cento in termini di stanziamenti), si unisce un 24,6 per cento di consumi intermedi per stanziamenti.

Limitata la variazione delle risorse destinate alla missione “L’Italia in Europa e nel mondo” (+1,8 per cento), nella quale sono ricomprese le risorse dovute al bilancio comunitario, e alle “Politiche previdenziali” (+0,3 per cento); crescono invece in misura significativa quelle finalizzate alle “Politiche economico finanziarie” (+8,8 per cento il 4,8 per cento degli stanziamenti contro il 5,2 del 2019), soprattutto per l’aumento legato alle somme da versare ai datori di lavoro a reintegro dei minori versamenti conseguenti alla corresponsione del bonus ai lavoratori dipendenti per l’emergenza covid.

Ad un primo esame delle dieci missioni considerate, sette vedono migliorare o confermare sostanzialmente gli indicatori di realizzazione nella gestione: si rafforza la quota impegnata su massa impegnabile per l’“Istruzione scolastica”, le “Politiche previdenziali”, le “Politiche economiche e finanziarie” e le “Politiche per il lavoro”. Flettono, invece, in misura più evidente quelle della “Competitività e sviluppo delle imprese” della “Giustizia” e del “Diritto alla mobilità”. Nel caso della “Competitività e sviluppo delle imprese” la limitazione degli impegni sulla massa impegnabile e la conseguente flessione dei pagamenti è da ricondurre proprio ai ristori e contributi alle imprese finanziati a fine anno con il d.l. n. 137/2020 e poi incrementati con la legge di conversione. Un rallentamento che ha prodotto la creazione di residui di stanziamento per oltre 3,5 miliardi. Anche nel caso del “Diritto alla mobilità” la pur contenuta riduzione dei risultati gestionali è legata alla parziale erogazione dei contributi previsti per aziende aeree e marittime

Per la “Giustizia” infine il rallentamento gestionale, oltre che ad una minore spesa per redditi rispetto alle attese, è legato ad un più limitato utilizzo delle somme destinate alla riparazione dei danni subiti per la violazione del termine ragionevole dei processi.

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

TAVOLA 28

SPESA CORRENTE PRIMARIA DIRETTA* - IMPEGNI E PAGAMENTI TOTALI

(in milioni)

Missioni	Impegni totali		Pagamenti totali		imptot/mimp		pagtot/mspend	
	2019	2020	2019	2020	2019	2020	2019	2020
002.Amministrazione generale e supporto alla rappresentanza generale di Governo e dello Stato sul territorio	730	742	711	758	93,9	92,4	89,1	89,7
003.Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali	72	68	73	67	77,2	67,0	66,1	57,4
004.L'Italia in Europa e nel mondo	20.502	21.196	20.556	21.097	96,8	98,1	96,7	97,5
005.Difesa e sicurezza del territorio	18.923	20.362	19.163	20.386	98,3	97,5	96,2	95,8
006.Giustizia	7.994	8.104	8.191	8.007	93,1	91,1	87,4	85,8
007.Ordine pubblico e sicurezza	10.683	11.192	10.711	11.173	96,3	98,0	93,7	95,1
008.Soccorso civile	2.274	2.354	2.299	2.368	97,3	95,4	94,7	92,6
009.Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca	213	689	307	681	75,9	94,9	74,4	91,2
010.Energia e diversificazione delle fonti energetiche	42	30	33	29	84,7	52,3	34,3	29,9
011.Competitività e sviluppo delle imprese	14.301	29.363	14.308	29.279	98,1	85,9	98,0	85,6
012.Regolazione dei mercati	20	14	19	17	95,6	79,9	62,5	71,1
013.Diritto alla mobilità e sviluppo dei sistemi di trasporto	2.250	2.704	2.359	2.552	96,8	91,5	81,5	76,4
014.Infrastrutture pubbliche e logistica	128	122	140	120	81,4	82,7	75,3	72,5
015.Comunicazioni	402	620	581	573	79,2	96,7	70,9	77,6
016.Commercio internazionale ed internazionalizzazione del sistema produttivo	55	615	60	415	89,6	84,9	85,8	57,1
017.Ricerca e innovazione	91	111	93	98	91,0	90,3	89,2	79,4
018.Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	621	682	662	699	93,9	94,9	87,8	91,9
019.Casa e assetto urbanistico	48	53	56	53	79,6	94,7	53,4	66,1
020.Tutela della salute	757	732	881	671	85,1	84,6	68,9	63,9
021.Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali e paesaggistici	1.099	1.604	1.102	1.464	91,5	72,2	65,6	56,1
022.Istruzione scolastica	47.737	49.063	47.770	48.944	98,8	99,1	97,4	97,6
023.Istruzione universitaria e formazione post-universitaria	565	615	562	611	98,0	97,9	92,3	92,0
024.Diritto sociali, politiche sociali e famiglia	1.795	1.780	1.068	1.840	103,9	87,5	39,3	59,6
025.Politiche previdenziali	11.779	11.782	11.756	11.777	99,6	99,3	98,5	98,4
026.Politiche per il lavoro	31	2.735	36	1.569	91,3	99,8	84,8	57,2
027.Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti	2.806	2.305	2.590	2.138	92,8	95,5	71,7	66,6
029.Politiche economico-finanziarie e di bilancio e tutela della finanza pubblica	6.819	8.031	7.606	8.049	78,8	84,9	76,4	83,2
031.Turismo	1	299	1	194	19,4	41,6	9,7	26,9
032.Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	2.240	2.126	2.311	2.154	78,5	76,7	74,3	75,8
033.Fondi da ripartire	203	315	203	315	6,1	4,9	7,5	5,0
034.Debito pubblico	759	904	915	904	75,9	72,9	79,1	72,8
Totale	155.942	181.313	157.123	179.003	94,2	90,9	90,7	87,4

* 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

LE SPESE DELLO STATO

SEGUE TAVOLA 28

SPESA CORRENTE PRIMARIA DIRETTA* - IMPEGNI E PAGAMENTI TOTALI
CAPITOLI INTERESSATI DAI PROVVEDIMENTI COVID

(in milioni)

Missioni	Impegni totali		Pagamenti totali		impto/mimp		pagtot/mspend	
	2019	2020	2019	2020	2019	2020	2019	2020
002.Amministrazione generale e supporto alla rappresentanza generale di Governo e dello Stato sul territorio	431	444	431	442	95,2	92,6	95,2	92,2
003.Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali	2	2	2	2	95,8	79,6	95,8	79,6
004.L'Italia in Europa e nel mondo	2	38	2	38	65,2	96,8	68,7	96,5
005.Difesa e sicurezza del territorio	15.632	16.134	15.645	16.126	98,6	98,1	98,5	98,0
006.Giustizia	1.565	1.630	1.568	1.588	94,1	91,8	93,5	89,2
007.Ordine pubblico e sicurezza	927	1.252	937	1.231	93,5	96,6	93,4	94,9
008.Soccorso civile	191	201	196	201	95,8	95,9	96,0	95,8
009.Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca	1	431	1	421	99,8	99,9	99,8	97,7
010.Energia e diversificazione delle fonti energetiche		1		1		100,0		100,0
011.Competitività e sviluppo delle imprese	3.513	16.676	3.513	16.586	100,0	78,6	100,0	78,2
013.Diritto alla mobilità e sviluppo dei sistemi di trasporto	10	424	88	372	97,5	65,7	50,3	51,1
014.Infrastrutture pubbliche e logistica		0		0		20,5		16,2
015.Comunicazioni		50		48		100,0		95,4
016.Commercio internazionale ed internazionalizzazione del sistema produttivo	11	575	11	374	100,0	85,2	100,0	55,5
017.Ricerca e innovazione	0	10	0	0	0,0	100,0	0,0	0,0
018.Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	35	88	35	87	89,4	99,9	89,5	99,2
020.Tutela della salute		1		1		100,0		100,0
021.Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali e paesaggistici	241	798	201	637	100,0	60,6	33,2	38,7
022.Istruzione scolastica	3.137	5.268	3.225	5.167	99,5	99,1	98,1	96,5
023.Istruzione universitaria e formazione post-universitaria	15	50	15	44	99,5	99,1	94,6	87,2
024.Diritto sociali, politiche sociali e famiglia	28	135	12	66	97,6	97,4	14,2	33,2
025.Politiche previdenziali	406	418	383	418	100,0	95,7	82,0	84,4
026.Politiche per il lavoro		2.700		1.538		100,0		57,0
027.Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti	1.193	836	1.083	737	97,6	96,8	61,7	49,0
029.Politiche economico-finanziarie e di bilancio e tutela della finanza pubblica	266	1.463	539	1.464	83,4	97,7	89,4	97,2
031.Turismo		297		193		41,6		26,9
032.Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	61	62	61	61	94,6	84,5	94,6	83,5
033.Fondi da ripartire	0	0	0	0	0,0	0,0	0,0	0,0
Totale	27.667	49.984	27.950	47.845	96,9	84,8	92,5	79,5

* 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

SEGUE TAVOLA 28

SPESA CORRENTE PRIMARIA DIRETTA* - IMPEGNI E PAGAMENTI TOTALI
CAPITOLI NON INTERESSATI DAI PROVVEDIMENTI COVID

(in milioni)

Missioni	Impegni totali		Pagamenti totali		imptot/mimp		pagtot/mspend	
	2019	2020	2019	2020	2019	2020	2019	2020
002.Amministrazione generale e supporto alla rappresentanza generale di Governo e dello Stato sul territorio	299	298	280	315	92,2	92,0	81,2	86,5
003.Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali	70	66	71	65	76,8	66,7	65,6	56,9
004.L'Italia in Europa e nel mondo	20.500	21.158	20.554	21.059	96,8	98,1	96,7	97,5
005.Difesa e sicurezza del territorio	3.292	4.228	3.518	4.261	97,2	95,1	87,2	88,5
006.Giustizia	6.429	6.474	6.623	6.419	92,9	90,9	86,0	85,0
007.Ordine pubblico e sicurezza	9.757	9.940	9.773	9.942	96,5	98,2	93,7	95,2
008.Soccorso civile	2.084	2.154	2.102	2.167	97,5	95,4	94,6	92,3
009.Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca	212	258	306	260	75,8	87,5	74,3	82,4
010.Energia e diversificazione delle fonti energetiche	42	29	33	28	84,7	51,5	34,3	29,2
011.Competitività e sviluppo delle imprese	10.788	12.688	10.795	12.693	97,5	97,6	97,4	97,6
012.Regolazione dei mercati	20	14	19	17	95,6	79,9	62,5	71,1
013.Diritto alla mobilità e sviluppo dei sistemi di trasporto	2.240	2.279	2.272	2.180	96,8	98,7	83,5	83,4
014.Infrastrutture pubbliche e logistica	128	122	140	120	81,4	83,3	75,3	72,9
015.Comunicazioni	402	570	581	526	79,2	96,4	70,9	76,3
016.Commercio internazionale ed internazionalizzazione del sistema produttivo	44	40	48	41	87,3	80,6	83,0	77,7
017.Ricerca e innovazione	91	100	93	98	91,0	89,4	89,2	86,5
018.Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	586	595	626	612	94,1	94,2	87,8	90,9
019.Casa e assetto urbanistico	48	53	56	53	79,6	94,7	53,4	66,1
020.Tutela della salute	757	731	881	670	85,1	84,5	68,9	63,9
021.Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali e paesaggistici	859	806	900	827	89,4	89,2	83,8	86,0
022.Istruzione scolastica	44.600	43.794	44.545	43.777	98,8	99,1	97,3	97,7
023.Istruzione universitaria e formazione post-universitaria	550	566	547	566	98,0	97,8	92,3	92,4
024.Diritto sociali, politiche sociali e famiglia	1.767	1.645	1.056	1.774	104,0	86,7	40,1	61,4
025.Politiche previdenziali	11.373	11.364	11.373	11.359	99,5	99,4	99,2	99,0
026.Politiche per il lavoro	31	35	36	31	91,3	88,9	84,8	71,7
027.Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti	1.613	1.469	1.507	1.401	89,5	94,8	81,2	82,2
029.Politiche economico-finanziarie e di bilancio e tutela della finanza pubblica	6.553	6.568	7.068	6.585	78,6	82,5	75,6	80,6
031.Turismo	1	2	1	2	19,4	43,0	9,7	26,9
032.Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	2.179	2.064	2.249	2.093	78,1	76,5	73,8	75,6
033.Fondi da ripartire	203	315	203	315	6,8	8,0	8,7	8,2
034.Debito pubblico	759	904	915	904	75,9	72,9	79,1	72,8
Totale	128.275	131.329	129.173	131.158	93,6	93,5	90,3	90,7

* 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

LE SPESE DELLO STATO

Anche la spesa in conto capitale gestita direttamente continua ad essere concentrata in poche missioni: circa il 90 per cento è riconducibile alle prime 10, ma già le tre maggiori contano per circa il 68 per cento degli stanziamenti definitivi (erano il 60 per cento nel 2019). Forte è la crescita delle risorse destinate alla “Competitività e sviluppo delle imprese”: 19,2 miliardi, oltre il 41 per cento della spesa in conto capitale diretta. Dell’aumento registrato nel 2020 rispetto al precedente esercizio (circa 11,5 miliardi) oltre 10,7 miliardi sono da ricondurre a decreti Covid.

TAVOLA 29

SPESE IN CONTO CAPITALE DIRETTA* IMPEGNI E PAGAMENTI TOTALI

(in milioni)

Missioni	Impegni totali		Pagamenti totali		imptot/mimp		pagtot/mspend	
	2019	2020	2019	2020	2019	2020	2019	2020
001.Organi costituzionali, a rilevanza costituzionale e Presidenza del Consiglio dei ministri	10	10	10	10	100,0	100,0	100,0	100,0
002.Amministrazione generale e supporto alla rappresentanza generale di Governo e dello Stato sul territorio	9	18	7	18	32,6	63,5	22,4	56,7
003.Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali	6	21	15	10	55,5	7,2	64,8	3,2
004.L'Italia in Europa e nel mondo	124	115	125	120	75,9	63,4	72,9	64,2
005.Difesa e sicurezza del territorio	2.051	3.218	2.778	3.443	86,3	90,9	68,6	78,5
006.Giustizia	194	277	215	304	28,7	31,1	21,4	25,9
007.Ordine pubblico e sicurezza	338	552	398	532	40,5	40,9	30,3	30,9
008.Soccorso civile	2.869	6.417	2.974	6.436	75,0	86,3	73,6	85,5
009.Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca	161	743	177	729	47,4	74,1	40,9	67,5
010.Energia e diversificazione delle fonti energetiche	0	0	63	0	0,0	0,0	11,9	0,0
011.Competitività e sviluppo delle imprese	8.093	18.537	7.840	18.554	83,7	89,7	66,5	80,8
012.Regolazione dei mercati	0	0	0	0	9,8	23,5	22,6	25,4
013.Diritto alla mobilità e sviluppo dei sistemi di trasporto	2.850	5.615	3.905	6.189	77,5	81,2	57,1	68,9
014.Infrastrutture pubbliche e logistica	1.542	1.439	1.063	1.151	71,8	64,4	24,4	23,5
015.Comunicazioni	33	45	33	45	44,0	10,9	43,2	10,9
016.Commercio internazionale ed internazionalizzazione del sistema produttivo	9	101	10	101	91,5	98,7	86,1	98,1
017.Ricerca e innovazione	251	672	254	680	96,2	96,6	76,5	92,8
018.Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	408	1.055	368	952	66,8	82,3	36,6	56,8
019.Casa e assetto urbanistico	248	568	233	567	81,0	87,7	63,3	82,3
020.Tutela della salute	1	2	1	3	41,2	55,5	33,9	68,6
021.Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali e paesaggistici	616	704	522	581	48,5	40,4	36,4	30,2
022.Istruzione scolastica	34	197	32	181	42,3	79,3	23,2	59,0
023.Istruzione universitaria e formazione post-universitaria	0	2	0	1	3,0	99,9	3,6	50,8
024.Diritto sociali, politiche sociali e famiglia	21	0	0	23	62,0	0,0	0,0	37,9
025.Politiche previdenziali	75	0	75	0	100,0	0,0	100,0	0,0
026.Politiche per il lavoro	11	16	12	15	54,8	57,4	48,4	48,2
027.Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti	21	25	20	24	35,6	28,2	22,4	20,5
029.Politiche economico-finanziarie e di bilancio e tutela della finanza pubblica	393	955	578	486	34,7	40,4	29,0	15,8
030.Giovani e sport	200	135	220	135	137,7	99,9	95,6	99,9
031.Turismo	0	0	0	0	0,0	7,9	5,9	2,1
032.Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	132	213	198	206	43,5	49,3	47,2	44,4
033.Fondi da ripartire	0	0	0	0	0,0	0,0	0,0	0,0
Totale	20.703	41.654	22.128	41.498	70,1	76,3	53,8	63,9

*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

SEGUE TAVOLA 29

SPESE IN CONTO CAPITALE DIRETTA* IMPEGNI E PAGAMENTI TOTALI
CAPITOLI INTERESSATI DAI PROVVEDIMENTI COVID

(in milioni)

Missioni	Impegni totali		Pagamenti totali		imptot/mimp		pagtot/mspend	
	2019	2020	2019	2020	2019	2020	2019	2020
002. Amministrazione generale e supporto alla rappresentanza generale di Governo e dello Stato sul territorio		0		0		61,0		42,5
003. Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali		0		0		0,0		0,0
005. Difesa e sicurezza del territorio		105		96		99,9		91,8
006. Giustizia		31		10		74,9		24,2
007. Ordine pubblico e sicurezza		2		1		56,3		35,4
008. Soccorso civile	760	4.800	760	4.799	53,4	88,3	53,4	88,3
009. Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca	34	483	47	483	100,0	94,2	100,0	94,2
010. Energia e diversificazione delle fonti energetiche		0		0		0,0		0,0
011. Competitività e sviluppo delle imprese	2.356	11.277	1.686	11.947	84,5	89,6	60,4	90,2
013. Diritto alla mobilità e sviluppo dei sistemi di trasporto	210	211	0	104	51,2	31,4	0,0	11,8
014. Infrastrutture pubbliche e logistica	0	45	0	45	0,0	52,0	0,0	52,0
016. Commercio internazionale ed internazionalizzazione del sistema produttivo		100		100		100,0		100,0
018. Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	124	41	144	59	70,5	31,9	35,8	19,5
019. Casa e assetto urbanistico	170	510	170	510	100,0	100,0	100,0	100,0
021. Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali e paesaggistici	47	73	45	64	20,8	12,5	19,7	12,6
022. Istruzione scolastica		155		155		100,0		100,0
029. Politiche economico-finanziarie e di bilancio e tutela della finanza pubblica	0	0	0	0	0,0	0,0	0,0	0,0
032. Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche		51		51		80,3		79,7
033. Fondi da ripartire	0	0	0	0	0,0	0,0	0,0	0,0
Totale	3.701	17.883	2.852	18.424	67,2	79,3	49,6	78,3

*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

SEGUE TAVOLA 29

SPESE IN CONTO CAPITALE DIRETTA* IMPEGNI E PAGAMENTI TOTALI
CAPITOLI NON INTERESSATI DAI PROVVEDIMENTI COVID*(in milioni)*

Missioni	Impegni totali		Pagamenti totali		imptot/mimp		pagtot/mspend	
	2019	2020	2019	2020	2019	2020	2019	2020
001.Organi costituzionali, a rilevanza costituzionale e Presidenza del Consiglio dei ministri	10	10	10	10	100,0	100,0	100,0	100,0
002.Ammministrazione generale e supporto alla rappresentanza generale di Governo e dello Stato sul territorio	9	17	7	18	32,6	63,5	22,4	57,0
003.Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali	6	21	15	10	55,5	44,6	64,8	18,9
004.L'Italia in Europa e nel mondo	124	115	125	120	75,9	63,4	72,9	64,2
005.Difesa e sicurezza del territorio	2.051	3.114	2.778	3.347	86,3	90,6	68,6	78,2
006.Giustizia	194	246	215	294	28,7	29,0	21,4	25,9
007.Ordine pubblico e sicurezza	338	551	398	531	40,5	40,9	30,3	30,9
008.Soccorso civile	2.109	1.617	2.214	1.637	87,9	80,9	84,6	78,2
009.Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca	127	260	130	246	41,6	53,2	33,7	43,3
010.Energia e diversificazione delle fonti energetiche	0	0	63	0	0,0	0,0	11,9	0,0
011.Competitività e sviluppo delle imprese	5.737	7.260	6.154	6.607	83,4	89,7	68,3	67,9
012.Regolazione dei mercati	0	0	0	0	9,8	23,5	22,6	25,4
013.Diritto alla mobilità e sviluppo dei sistemi di trasporto	2.640	5.405	3.905	6.085	80,8	86,6	60,7	75,1
014.Infrastrutture pubbliche e logistica	1.542	1.394	1.063	1.106	72,2	64,9	24,5	23,0
015.Comunicazioni	33	45	33	45	44,0	10,9	43,2	10,9
016.Commercio internazionale ed internazionalizzazione del sistema produttivo	9	1	10	1	91,5	34,5	86,1	24,0
017.Ricerca e innovazione	251	672	254	680	96,2	96,6	76,5	92,8
018.Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	285	1.014	224	893	65,3	88,0	37,1	65,0
019.Casa e assetto urbanistico	78	58	63	57	57,3	42,0	31,9	31,9
020.Tutela della salute	1	2	1	3	41,2	55,5	33,9	68,6
021.Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali e paesaggistici	569	632	477	517	54,5	54,3	39,5	36,5
022.Istruzione scolastica	34	42	32	26	42,3	44,9	23,2	17,3
023.Istruzione universitaria e formazione post-universitaria	0	2	0	1	3,0	99,9	3,6	50,8
024.Diritto sociali, politiche sociali e famiglia	21	0	0	23	62,0	0,0	0,0	37,9
025.Politiche previdenziali	75	0	75	0	100,0	0,0	100,0	0,0
026.Politiche per il lavoro	11	16	12	15	54,8	57,4	48,4	48,2
027.Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti	21	25	20	24	35,6	28,2	22,4	20,5
029.Politiche economico-finanziarie e di bilancio e tutela della finanza pubblica	393	955	578	486	34,7	54,6	29,0	19,9
030.Giovani e sport	200	135	220	135	137,7	99,9	95,6	99,9
031.Turismo	0	0	0	0	0,0	7,9	5,9	2,1
032.Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	132	162	198	155	43,5	44,0	47,2	38,8
033.Fondi da ripartire	0	0	0	0	0,0	0,0	0,0	0,0
Totale	17.002	23.770	19.276	23.074	70,8	74,2	54,5	55,8

*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

In aumento di oltre l'80 per cento sono anche gli stanziamenti sia della missione "Soccorso civile", sia di quella "Diritto alla mobilità". Sulla prima hanno inciso i provvedimenti di emergenza che hanno previsto interventi per oltre 3,8 miliardi destinati al Fondo per le emergenze nazionali. L'aumento della seconda è invece legato a maggiori contributi in conto impianti alle Ferrovie dello Stato.

Alle due missioni relative alla sicurezza, la "Difesa e sicurezza del territorio" e "l'Ordine pubblico", fa capo circa il 9 per cento della spesa. Nel caso della "Difesa", a cui in competenza sono andati l'6,8 per cento dei fondi, l'incremento è riconducibile all'acquisizione di impianti e

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

sistemi. Nell'“Ordine pubblico”, cui sono andati il 2,1 per cento degli stanziamenti (la crescita rispetto al 2019 è del 44,6 per cento) le somme sono state destinate ad investimenti in macchinari e attrezzature.

Mentre continuano a ridursi (come nell'ultimo biennio) le risorse assorbite dalle “Infrastrutture pubbliche e logistica” (-6,8 per cento), sono in significativa crescita, anche se per importi molto più contenuti, gli stanziamenti delle missioni “Sviluppo sostenibile” e “Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca”. Solo quest'ultima ha ricevuto impulso significativo dai decreti per l'emergenza sanitaria che hanno disposto sia una assegnazione all'Ismea per il rilascio di garanzie per l'accesso al credito delle aziende agricole, sia un fondo per indennizzi. Nel caso dello Sviluppo sostenibile l'aumento dell'anno è legato principalmente, invece, all'avvio del fondo relativo al *Green New Deal* da ripartire per la realizzazione di progetti sostenibili.

Fatta eccezione per le “Infrastrutture pubbliche e logistica” e la “Tutela e valorizzazione dei beni culturali”, tutte le missioni nell'anno vedono crescere sia le risorse impegnate che i pagamenti (rispettivamente su massa impegnabile e massa spendibile). Un risultato complessivo che denota lo sforzo operato per accelerare la realizzazione degli interventi.

Va tuttavia osservato che, rispetto al risultato complessivo, alcune differenze emergono guardando all'operare delle misure riconducibili ai capitoli interessati dai provvedimenti emergenziali rispetto alle altre.

Nel primo caso, la gestione conferma il buon risultato complessivo per le missioni “Competitività e crescita delle imprese” e “Soccorso civile” a cui sono riconducibili le risorse maggiori. Un risultato su cui hanno inciso senza dubbio le caratteristiche dell'intervento basato sui fondi di garanzia e crediti di imposta. Buona la realizzazione anche degli interventi minori: quelli destinati a “Istruzione scolastica”, “Agricoltura” e “Difesa e sicurezza” hanno tutti livelli di realizzazione elevati. Ancora ridotta l'attuazione nel caso del “Diritto alla mobilità”, della “Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali” e dello “Sviluppo sostenibile”.

Positive sono altresì le indicazioni che vengono dai dati sugli impegni sul fronte della gestione degli interventi non interessati dai decreti Covid: tutti i settori presentano un miglioramento della capacità di impegno rispetto allo scorso anno, fatta eccezione per il “Soccorso civile” e le “Infrastrutture pubbliche e la logistica”. Meno positivi i dati dei pagamenti (su massa spendibile): sono cinque le missioni che vedono peggiorare l'indicatore e nelle “Infrastrutture”, “Soccorso civile”, “Tutela e valorizzazione dei beni culturali” e “Ordine pubblico” il livello dei pagamenti è particolarmente contenuto.

In conclusione, guardando alla spesa diretta dello Stato nel 2020, si ha conferma della dimensione straordinaria che ha assunto il bilancio nell'esercizio e di come altrettanto forte sia stato lo sforzo necessario per tradurre in realizzazioni effettive il volume di risorse mobilitato in condizioni di emergenza. Da questo primo esame sembra emergere, poi, come le nuove occorrenze (e le condizioni imposte dalla crisi sanitaria all'operatività degli uffici) non abbiano rallentato la gestione “ordinaria” che, pur scontando alcuni problemi “storici”, ha segnato anche un generale miglioramento della gestione, come emerge da una accelerazione degli impegni sulla massa impegnabile e dei pagamenti sulla massa spendibile.

Pur non potendo trascurare il permanere di difficoltà di portare a compimento grandi opere, il riorientamento della spesa già perseguito da alcuni esercizi sembra dare primi segnali di produrre modifiche di carattere strutturale, confermando i risultati positivi che si erano avuti già nell'esercizio 2019. Un dato importante che, insieme ad una effettiva accelerazione delle realizzazioni e a un recupero di efficacia degli interventi a favore degli investimenti su cui si è da tempo puntato, diventa oggi condizione indispensabile a fronte della necessità di rafforzare anche da questo punto di vista gli interventi che ci si appresta ad avviare con il PNNR.

LE SPESE DELLO STATO

1.4. L'allocazione delle risorse nelle leggi di bilancio 2020 e 2021: un confronto

Quest'ultimo paragrafo è dedicato ad un primo esame delle differenze nell'allocazione delle risorse che emergono dal confronto dei bilanci 2020 e 2021.

Nella lettura comparata delle decisioni di bilancio riferite ai due esercizi occorre considerare che solo nel 2021 gli stanziamenti iniziali risentono dell'impatto della crisi sanitaria, che ha inciso, come già rilevato con riferimento all'evoluzione delle risorse nel corso del 2020, sulle dimensioni e sull'allocazione della spesa; diversamente, gli stanziamenti iniziali del 2020 erano stati definiti in una situazione di contesto ordinaria. Peraltro, in linea con quanto avvenuto nell'esercizio precedente, anche nei primi mesi del 2021 sono stati adottati provvedimenti legislativi idonei a determinare rilevanti effetti sul fronte della spesa dello Stato. Si tratta, da un lato, dei due decreti finalizzati a fronteggiare le conseguenze negative della proroga delle restrizioni nella parte iniziale dell'anno, ossia il decreto "Sostegni" (d.l. n. 41/2021, convertito con modificazioni dalla legge 6 maggio 2021, n. 61)⁴ e il decreto "Sostegni bis" (d.l. n. 73/2021); dall'altro lato, degli interventi volti ad avviare la ripresa economica, costituendo i primi passi attuativi del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR)⁵, quali il d.l. n. 59/2021, recante misure urgenti relative al Fondo complementare al PNRR e altre misure urgenti per gli investimenti, nonché il d.l. n. 77/2021, concernente la *governance* del PNRR e le prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure.

Al momento in cui la Relazione si chiude, si possono apprezzare solo i primi effetti sulla spesa statale associabili ai richiamati interventi normativi.

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 2021 e recepite nel bilancio a metà di maggio scorso.

Come sopra richiamato, nel mettere a confronto le previsioni iniziali relative alla spesa primaria per gli anni 2020 e 2021 occorre tenere in considerazione due elementi centrali: in primo luogo gli stanziamenti dell'anno in corso risentono degli effetti delle misure legislative adottate per fronteggiare la crisi nel corso del 2020 e con la manovra di bilancio per il 2021, con la quale si è data altresì parziale attuazione agli interventi programmati nel PNRR nella versione approvata inizialmente dal Consiglio dei Ministri il 12 gennaio u.s.; in secondo luogo, i valori degli stanziamenti iniziali del 2021 restituiscono un quadro ancora provvisorio rispetto all'effettivo assetto delle disponibilità finanziarie dell'anno, in quanto già nella prima parte del 2021 sono stati approvati provvedimenti in grado di indurre un rilevante impatto sulle dimensioni e sull'allocazione della spesa primaria nei vari stati di previsione. Tenendo in adeguata considerazione tali elementi di contesto, si ritiene, in ogni caso, che un primo esame delle variazioni intervenute sia nella composizione degli stanziamenti iniziali per missioni e programmi, così come in quella per categorie di spesa, possa offrire spunti di valutazione sui cambiamenti di "priorità" sottostanti alle scelte operate, consentendo altresì di apprezzare l'"effetto trascinalimento" dei provvedimenti emergenziali adottati nel 2020 anche sul successivo anno.

Nelle tavole che seguono sono posti a confronto gli stanziamenti iniziali per missione, distinguendo le variazioni relative a spese correnti e in conto capitale⁶, nonché replicando l'analisi per i capitoli di bilancio legati alla spesa emergenziale e al netto di questi ultimi.

⁴ Per un'analisi di dettaglio si rinvia alla deliberazione delle Sezioni riunite in sede di controllo della Corte dei conti n. 4/SSRRCO/AUD/21 con la quale è stato approvato il testo della Memoria della Corte dei conti sul decreto-legge n. 41/2021 recante "Misure urgenti per il sostegno alle imprese e agli operatori economici, di lavoro, salute e servizi territoriali, connesse all'emergenza da COVID-19".

⁵ Per un'analisi di dettaglio si rinvia alla deliberazione delle Sezioni riunite in sede di controllo della Corte dei conti n. 2/SSRRCO/AUD/21 con la quale è stato approvato il testo dell'Audizione nell'ambito dell'attività conoscitiva sulla proposta di Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR).

⁶ 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".

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

A livello di spesa primaria aggregata, le previsioni per il 2021 registrano un incremento del 21,4 per cento rispetto al 2020, passando da 501,2 a 608,3 miliardi (+107,1 miliardi). A tale variazione positiva hanno contribuito tre fattori. In primo luogo, già la legge di bilancio per il 2020 prevedeva, per il 2021, stanziamenti in aumento rispetto all'anno precedente, per 8,7 miliardi (circa l'8,1 per cento dell'incremento complessivo tra i due anni); a ciò si sono aggiunte variazioni di risorse disposte con i provvedimenti adottati nel corso del 2020, per lo più dovuti alla legislazione emergenziale, che hanno accresciuto le disponibilità del 2021 per circa 21,9 miliardi (cifra che spiega circa il 20,4 per cento della variazione annuale complessiva). Il terzo elemento è rappresentato dalla manovra di bilancio per il 2021 che ha ulteriormente ampliato le disponibilità dell'esercizio, di circa 76,5 miliardi, di cui 66,4 miliardi dovuti a interventi legislativi della Sezione I e i restanti 10,1 miliardi dovuti alla Sezione II⁷ (la manovra di bilancio copre quindi il residuo 71,5 per cento della variazione totale degli stanziamenti nel 2021).

Il 48 per cento dell'incremento degli stanziamenti iniziali del 2021 (circa 51 miliardi) è determinato dai capitoli su cui transita la spesa legata ai provvedimenti emergenziali adottati nel 2020. Al netto di tali capitoli la percentuale di crescita della spesa primaria scende al 16 per cento.

Nel bilancio per il 2021 le spese correnti crescono dell'11,3 per cento, accentuando il *trend* già in essere nel 2020 (+3,8 per cento rispetto al 2019). In dettaglio, l'aggregato registra un incremento di 50,6 miliardi, salendo da 449 a 499,6 miliardi. Oltre due terzi dell'aumento (circa 35 miliardi) è relativo ai capitoli di bilancio interessati dai provvedimenti emergenziali adottati nel 2020, che passano da 138,8 a 173,9 miliardi. Al netto di tali capitoli, la variazione in aumento degli stanziamenti tra il 2021 e 2020 si riduce di oltre la metà, scendendo al 5 per cento.

Molto più intensa l'espansione della spesa di parte capitale che si proietta ben oltre il doppio del valore del 2020 (+108,4 per cento), crescendo da 52,2 a 108,7 miliardi (+56,5 miliardi). In questo ultimo ambito, risulta più contenuto il peso relativo dell'incremento registrato sui capitoli legati ai provvedimenti emergenziali del 2020 (+16 miliardi); al netto di tali voci, si rileva comunque un raddoppio di risorse stanziare (+101,7 per cento).

In esito a tali scelte allocative, nel bilancio per il 2021 si produce una modifica nella composizione della spesa; scende l'incidenza di quella di parte corrente, dal 90 all'82 per cento, a fronte dell'incremento del peso della spesa di parte capitale, dal 10 al 18 per cento.

Focalizzando l'attenzione sulla spesa primaria di parte corrente, si rileva, in primo luogo, come in nessuna missione sia prevista una contrazione delle disponibilità rispetto all'anno precedente.

La variazione in aumento degli stanziamenti trova giustificazione negli incrementi, in valore assoluto, di risorse destinate alla missione 26 "Politiche per il lavoro" (+8,7 miliardi, di cui 7,7 miliardi rilevati sui capitoli della spesa emergenziale), in particolare per i vari trattamenti di cassa integrazione, alla missione 25 "Politiche previdenziali" (+6,9 miliardi, di cui 5,3 miliardi rilevati sui capitoli della spesa emergenziale), prevalentemente per le agevolazioni contributive e per le somme da trasferire all'INPS, parzialmente compensate dai minori oneri per pensionamenti anticipati, alla missione 3 "Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali" (+5,7 miliardi, di cui 4,8 miliardi rilevati sui capitoli della spesa emergenziale), in larga parte concentrate nei maggiori trasferimenti alle Regioni a titolo di compartecipazione all'Iva e al Fondo sanitario nazionale, alla missione 11 "Competitività e sviluppo delle imprese" (+4,9 miliardi, di cui 1 miliardo relativo ai capitoli della spesa emergenziale), in gran parte finalizzati alla riduzione del cuneo fiscale (+4 miliardi), e alla missione 24 "Diritti sociali, politiche sociali e famiglia" (+4,5 miliardi, di cui 1 miliardo sui capitoli della spesa emergenziale), prevalentemente riconducibili al Fondo per l'assegno universale e servizi alla famiglia.

⁷ Con la Nota di variazioni sono stati contabilizzati in Sezione II gli effetti dei cd. decreti "Ristori" (d.l. n. 137/2020, convertito successivamente dalla legge 176 del 2020), del d.l. n. 125/2020 (proroghe) e degli emendamenti approvati nel corso della conversione del d.l. n. 104/2020.

LE SPESE DELLO STATO

Di minore entità, ma comunque rilevanti, gli incrementi registrati dalle missioni: 4 “L’Italia in Europa e nel mondo” (+2,5 miliardi) per le maggiori somme da versare all’UE a titolo di risorse proprie, 29 “Politiche economico-finanziarie e di bilancio e tutela della finanza pubblica” (+1,9 miliardi) in sostanza legate al Fondo per incentivare l’utilizzo di strumenti di pagamento elettronici, 22 “Istruzione scolastica” (+1,6 miliardi), 13 “Diritto alla mobilità e sviluppo dei sistemi di trasporto” (+1,5 miliardi) prevalentemente consistenti nelle misure compensative per il settore del trasporto pubblico locale e aereo, nonché 20 “Tutela della salute” (1,2 miliardi), determinate sostanzialmente dalle somme da trasferire al Commissario straordinario per l’emergenza pandemica e dal Fondo per l’acquisto di vaccini anti sars-cov-2 e dei farmaci per la cura dei pazienti affetti da Covid-19.

Per intensità di variazione relativa, sebbene con minore impatto sull’andamento complessivo dell’aggregato della spesa corrente, si richiamano gli stanziamenti più che quadruplicati della missione 16 “Commercio internazionale ed internazionalizzazione del sistema produttivo” per il potenziamento degli strumenti per la promozione dell’internazionalizzazione delle imprese e del “*Made in Italy*”, nonché quelli più che triplicati della missione 31 “Turismo” per la costituzione del Fondo per il sostegno delle agenzie di viaggio e dei tour operator a seguito delle misure di contenimento del Covid-19.

Va, inoltre, rilevata la forte caratterizzazione sul fronte della spesa corrente dei “Fondi da ripartire”, con stanziamenti che crescono di oltre il 65 per cento, con una variazione ancora più ampia di quella segnata nel bilancio per il 2020 (poco meno del 45 per cento rispetto al 2019). Al suo interno rilevano le risorse accantonate al Fondo perequativo delle misure fiscali e di ristoro istituito dall’art. 1-*quater* del d.l. n. 137/2020, nonché quelle per il rinnovo dei contratti del personale delle amministrazioni statali.

Sul fronte della spesa in conto capitale, il bilancio di previsione per il 2021 segna, come sopra richiamato, una netta intensificazione (+108,4 per cento) del fenomeno di progressivo ampliamento, già evidenziato nel 2020 (contrassegnato a sua volta da una crescita degli stanziamenti di parte capitale del 12,3 per cento rispetto al 2019).

Al riguardo, un ruolo centrale in tale andamento espansivo è legato alla missione 4 “L’Italia in Europa e nel mondo” (+36,8 miliardi) all’interno della quale risulta accantonato il Fondo di rotazione per l’attuazione degli investimenti del *Next Generation* EU- Italia (32,8 miliardi), oltre alle maggiori disponibilità assegnate al Fondo di rotazione per l’attuazione delle politiche comunitarie per il cofinanziamento nazionale di alcuni fondi dell’Unione europea per il ciclo di programmazione 2021-2027 (+4 miliardi).

Importante anche l’incremento degli stanziamenti della missione 11 “Competitività e sviluppo delle imprese” (+10,7 miliardi) nella quale transitano misure sia tese a fronteggiare l’emergenza (circa 8,3 miliardi la crescita delle risorse sui capitoli della spesa emergenziale) sia ad avviare un percorso strutturale di superamento delle conseguenze della crisi sulle imprese. Al suo interno, rilevano le somme per il finanziamento di vari crediti d’imposta, quali quello connesso agli aumenti di capitale delle PMI, quello per le spese sostenute per gli interventi di adeguamento degli ambienti di lavoro, in connessione alle misure di contenimento contro la diffusione da covid-19, per gli investimenti in beni strumentali del piano Transizione 4.0, oltre alle assegnazioni al fondo di garanzia per le PMI, alle somme destinate al sostegno dei soggetti che partecipano agli IPCEI o al processo di internazionalizzazione.

Quanto alle altre missioni su cui si registra una variazione rilevante, in termini assoluti, di risorse si richiamano la 28 “Sviluppo e riequilibrio territoriale” (+3,3 miliardi), la 3 “Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali” (3 miliardi, di cui 2,8 miliardi rilevati sui capitoli della spesa emergenziale) e la 5 “Difesa e sicurezza del territorio” (+1,2 miliardi). Nel primo caso, la crescita delle risorse è quasi integralmente dovuta all’aumento della dotazione del Fondo per lo sviluppo e coesione per il nuovo ciclo di programmazione 2021-2017 (+3,1 miliardi); nel secondo caso, ai maggiori contributi agli investimenti delle amministrazioni pubbliche, in particolare del settore locale, quale il contributo ai Comuni per investimenti relativi ad opere pubbliche di messa in sicurezza degli edifici e del territorio; nella terza ipotesi per effetto dei

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

maggiori investimenti fissi e delle maggiori risorse del Fondo relativo all'attuazione dei programmi di investimento pluriennale per le esigenze di difesa nazionale.

Di contro registra una forte contrazione degli stanziamenti (-35,7 per cento corrispondenti a 2,5 miliardi) la missione 14 "Infrastrutture pubbliche e logistica" sostanzialmente riconducibili ai minori trasferimenti all'ANAS per il suo programma di investimenti. In termini relativi, seppur con un minor impatto sulla spesa in conto capitale totale, anche la missione 15 "Comunicazioni" subisce un'importante diminuzione di stanziamenti (-39,2 per cento), sostanzialmente legata ai minori contributi stanziati in favore di operatori di rete per l'adeguamento degli impianti di trasmissione ed indennizzi a seguito della liberazione delle frequenze per il servizio televisivo digitale terrestre, che avevano invece caratterizzato il 2020.

TAVOLA 30

(in milioni)

Missione	Stanziamenti iniziali di competenza						Scostamento % su anno precedente					
	LB 2020			LB 2021			2020/2019			2021/2020		
	TITOLO I - SPESE CORRENTI	TITOLO II - SPESE IN C/CAPITALE	spesa finale primaria*	TITOLO I - SPESE CORRENTI	TITOLO II - SPESE IN C/CAPITALE	spesa finale primaria*	TITOLO I - SPESE CORRENTI	TITOLO II - SPESE IN C/CAPITALE	spesa finale primaria*	TITOLO I - SPESE CORRENTI	TITOLO II - SPESE IN C/CAPITALE	spesa finale primaria*
001.Organi costituzionali, a rilevanza costituzionale e Presidenza del Consiglio dei ministri	2.316	34	2.350	2.335	91	2.426	1,7	242,8	2,8	0,8	166,2	3,3
002.Amministrazione generale e supporto alla rappresentanza generale di Governo e dello Stato sul territorio	655	7	661	857	4	861	7,7	285,9	8,5	30,9	-33,5	30,3
003.Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali	118.727	2.645	121.371	124.437	5.654	130.091	3,7	19,9	4,0	4,8	113,8	7,2
004.L'Italia in Europa e nel mondo	21.843	2.253	24.096	24.319	39.026	63.345	0,0	20,2	1,6	11,3	1632,4	162,9
005.Difesa e sicurezza del territorio	19.148	3.035	22.183	19.681	4.251	23.932	4,2	52,3	9,0	2,8	40,1	7,9
006.Giustizia	8.607	546	9.152	8.626	615	9.241	3,1	30,6	4,4	0,2	12,7	1,0
007.Ordine pubblico e sicurezza	10.608	908	11.516	11.133	962	12.096	-0,7	85,0	3,1	5,0	6,0	5,0
008.Soccorso civile	2.327	2.853	5.180	2.357	3.842	6.200	3,6	-42,6	-28,2	1,3	34,7	19,7
009.Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca	583	494	1.078	858	842	1.700	-1,6	97,1	27,7	47,0	70,3	57,7
010.Energia e diversificazione delle fonti energetiche	44	313	356	79	248	327	3,6	76,0	62,2	80,8	-20,7	-8,3
011.Competitività e sviluppo delle imprese	15.524	6.673	22.196	20.456	17.345	37.801	-1,8	-20,8	-8,4	31,8	159,9	70,3
012.Regolazione dei mercati	42	3	45	42	3	45	-1,5	9,1	-0,9	0,4	-8,4	-0,2
013.Diritto alla mobilità e sviluppo dei sistemi di trasporto	7.303	6.865	14.168	8.842	6.571	15.412	-1,7	74,5	24,7	21,1	-4,3	8,8
014.Infrastrutture pubbliche e logistica	137	7.001	7.138	204	4.502	4.707	-10,1	102,4	97,7	49,3	-35,7	-34,1
015.Comunicazioni	662	373	1.035	791	227	1.018	-1,6	449,7	39,8	19,4	-39,2	-1,7
016.Commercio internazionale ed internazionalizzazione del sistema produttivo	160	126	286	770	101	872	41,5	-16,5	8,3	381,5	-19,6	204,7
017.Ricerca e innovazione	452	3.341	3.793	553	3.702	4.255	4,8	15,8	14,4	22,3	10,8	12,2
018.Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	722	1.232	1.953	856	2.041	2.898	0,4	171,2	66,5	18,7	65,8	48,4
019.Casa e assetto urbanistico	267	65	332	590	79	669	63,6	-56,5	6,0	121,4	21,0	101,7
020.Tutela della salute	1.076	333	1.408	2.279	281	2.560	-1,1	64,2	9,2	111,8	-15,5	81,8
021.Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali e paesaggistici	1.286	933	2.219	1.514	1.128	2.642	-14,1	-15,1	-14,5	17,8	20,9	19,1
022.Istruzione scolastica	47.790	705	48.495	49.443	981	50.424	0,3	-6,2	0,2	3,5	39,1	4,0
023.Istruzione universitaria e formazione post-universitaria	8.553	134	8.686	9.310	503	9.813	2,9	258,9	4,1	8,9	276,1	13,0
024.Diritto sociali, politiche sociali e famiglia	41.269	18	41.287	45.767	13	45.780	2,5	0,0	2,5	10,9	-29,4	10,9
025.Politiche previdenziali	102.270	0	102.270	109.185	0	109.185	6,1	0,0	6,1	6,8	0,0	6,8
026.Politiche per il lavoro	11.477	47	11.524	20.233	55	20.287	9,8	23,0	9,8	76,3	17,2	76,0
027.Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti	3.148	29	3.177	3.162	19	3.181	-6,3	42,2	-6,0	0,4	-33,7	0,1
028.Sviluppo e riequilibrio territoriale	24	6.887	6.911	24	10.169	10.193	-0,1	8,4	8,4	0,0	47,7	47,5
029.Politiche economico-finanziarie e di bilancio e tutela della finanza pubblica	8.633	1.325	9.958	10.536	1.487	12.023	1,7	18,5	3,7	22,0	12,2	20,7
030.Giovani e sport	639	127	766	922	186	1.108	-6,5	24,2	-2,5	44,3	45,8	44,6
031.Turismo	43	0	43	156	2	158	-2,2	-8,9	-2,3	261,0	1135,1	264,7
032.Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	3.129	216	3.346	3.473	506	3.979	7,3	-19,2	5,0	11,0	133,8	18,9
033.Fondi da ripartire	9.560	2.635	12.195	15.821	3.229	19.050	44,6	-41,8	9,5	65,5	22,6	56,2
SPESA FINALE PRIMARIA*	449.021	52.155	501.176	499.611	108.667	608.278	3,8	12,3	4,6	11,3	108,4	21,4

* 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 SPESE DELLO STATO

TAVOLA 30.1

(in milioni)

Missioni	stanziamenti iniziali di competenza dei soli capitoli interessati dal covid						Scostamento % su anno precedente					
	2020			2021			2020/2019			2021/2020		
	spesa corrente	spesa c/capitale	spesa finale primaria*	spesa corrente	spesa c/capitale	spesa finale primaria*	TITOLO I - SPESE CORRENTI	TITOLO II - SPESE IN C/CAPITALE	spesa finale primaria*	TITOLO I - SPESE CORRENTI	TITOLO II - SPESE IN C/CAPITALE	spesa finale primaria*
002. Amministrazione generale e supporto alla rappresentanza generale di Governo e dello Stato sul territorio	435	0	435	448	0	448	0,7	nc	0,7	2,8	nc	2,8
003. Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali	82.242	100	82.342	87.064	2.893	89.957	4,0	nc	4,2	5,9	2793,0	9,2
004. L'Italia in Europa e nel mondo	2		2	3		3	0,0	nc	0,0	48,8	nc	48,8
005. Difesa e sicurezza del territorio	16.339	0	16.339	16.835	0	16.835	2,8	nc	2,8	3,0	nc	3,0
006. Giustizia	1.577	0	1.577	1.563	0	1.563	3,7	nc	3,7	-0,8	nc	-0,8
007. Ordine pubblico e sicurezza	749	0	749	790	0	790	7,1	nc	7,1	5,5	nc	5,5
008. Soccorso civile	155	718	873	166	1.817	1.983	2,3	-42,3	-37,4	7,0	153,2	127,2
009. Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca	0	55	55	213	115	327	0,0	5400	3622,6	43311,0	108,2	490,2
010. Energia e diversificazione delle fonti energetiche	0	0	0	15	0	15	nc	nc	nc	nc	nc	nc
011. Competitività e sviluppo delle imprese	4.162	1.569	5.730	5.166	9.847	15.013	-7,8	7,8	-4,0	24,1	527,8	162,0
013. Diritto alla mobilità e sviluppo dei sistemi di trasporto	28	472	500	1.503	402	1.905	105,1	15,1	18,0	5256,3	-14,7	281,0
014. Infrastrutture pubbliche e logistica	0	34	34	73	407	480	nc	nc	nc	nc	1114,9	1332,8
015. Comunicazioni	181		181	301		301	8,8	nc	8,8	66,5	nc	66,5
016. Commercio internazionale ed internazionalizzazione del sistema produttivo	69	0	69	682	0	682	-3,6	nc	-3,6	892,6	nc	892,6
017. Ricerca e innovazione	0	0	0	1	2.151	2.152	nc	nc	nc	nc	nc	nc
018. Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	23	0	23	22	131	153	10,6	nc	10,6	-3,2	nc	568,0
019. Casa e assetto urbanistico	60	10	70	210	0	210	500,0	-86,7	-17,6	250,0	-100,0	200,0
020. Tutela della salute	10	0	10	996	0	996	0,0	nc	0,0	9862,8	nc	9862,8
021. Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali e paesaggistici	335	167	502	551	169	720	-19,0	-2,0	-14,0	64,6	0,9	43,4
022. Istruzione scolastica	3.724	20	3.744	5.230	356	5.586	6,4	0	6,4	40,4	1680,0	49,2
023. Istruzione universitaria e formazione post-universitaria	7.634		7.634	8.307		8.307	2,5	nc	2,5	8,8	nc	8,8
024. Diritti sociali, politiche sociali e famiglia	9.061		9.061	10.085		10.085	379,8	nc	379,8	11,3	nc	11,3
025. Politiche previdenziali	5.506		5.506	10.825		10.825	11,5	nc	11,5	96,6	nc	96,6
026. Politiche per il lavoro	2.291		2.291	9.997		9.997	-32,5	nc	-32,5	336,4	nc	336,4
027. Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti	1.167		1.167	1.069		1.069	-10,3	nc	-10,3	-8,3	nc	-8,3
028. Sviluppo e riequilibrio territoriale		6.887	6.887		7.258	7.258	nc	18,0	18,0	nc	5,4	5,4
029. Politiche economico-finanziarie e di bilancio e tutela della finanza pubblica	402	0	402	2.195	0	2.195		nc			nc	
030. Giovani e sport	429		429	633	0	633	-10,3	nc	-10,3	47,6	nc	47,6
031. Turismo	0		0	113		113	nc	nc	nc	nc	nc	nc
032. Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	115	0	115	207	65	272	-5,1	nc	-5,1	79,6	nc	136,0
033. Fondi da ripartire	2.111	2.200	4.311	8.671	2.529	11.201	3,2	-6,9	-2,2	310,8	15,0	159,8
Spesa finale primaria*	138.805	12.230	151.036	173.933	28.140	202.073	8,2	5,7	8,0	25,3	130,1	33,8

* 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

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

TAVOLA 30.2

(in milioni)

Missione	stanziamenti iniziali dei capitoli non interessati dai provvedimenti covid						Scostamento % su anno precedente					
	2020			2021			2020/2019			2021/2020		
	TITOLO I- SPESE CORRENTI	TITOLO II- SPESE IN C/CAPITALE	spesa primaria finale*	TITOLO I- SPESE CORRENTI	TITOLO II- SPESE IN C/CAPITALE	spesa primaria finale*	TITOLO I- SPESE CORRENTI	TITOLO II- SPESE IN C/CAPITALE	spesa finale primaria*	TITOLO I- SPESE CORRENTI	TITOLO II- SPESE IN C/CAPITALE	spesa finale primaria*
001.Organi costituzionali, a rilevanza costituzionale e Presidenza del Consiglio dei ministri	2.316	34	2.350	2.335	91	2.426						
002.Amministrazione generale e supporto alla rappresentanza generale di Governo e dello Stato sul territorio	219	7	226	409	4	414	1,7	242,8	2,8	0,8	166,2	3,3
003.Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali	36.485	2.545	39.030	37.373	2.761	40.134	5,2	282,6	7,4	86,5	-33,5	83,0
004.L'Italia in Europa e nel mondo	21.841	2.253	24.094	24.316	39.026	63.342	2,9	15,4	3,7	2,4	8,5	2,8
005.Difesa e sicurezza del territorio	2.808	3.035	5.843	2.846	4.251	7.097	0,3	20,2	1,9	11,3	1632,4	162,9
006.Giustizia	7.030	546	7.576	7.063	615	7.678	14,5	51,2	31,0	1,3	40,1	21,5
007.Ordine pubblico e sicurezza	9.859	908	10.767	10.344	962	11.306	3,0	30,6	4,6	0,5	12,7	1,4
008.Soccorso civile	2.172	2.136	4.308	2.191	2.025	4.217	-1,2	85,0	2,8	4,9	6,0	5,0
009.Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca	583	439	1.022	645	728	1.372	3,7	-42,9	-26,2	0,9	-5,2	-2,1
010.Energia e diversificazione delle fonti energetiche	44	313	356	64	248	312	-0,9	77,3	22,3	10,6	65,6	34,2
011.Competitività e sviluppo delle imprese	44	313	356	64	248	312	1,2	77,0	62,2	46,3	-20,7	-12,5
012.Regolazione dei mercati	11.362	5.104	16.466	15.290	7.498	22.789	0,5	-26,8	-9,9	34,6	46,9	38,4
013.Diritto alla mobilità e sviluppo dei sistemi di trasporto	42	3	45	42	3	45	-1,5	9,1	-0,9	0,4	-8,4	-0,2
014.Infrastrutture pubbliche e logistica	7.275	6.393	13.668	7.339	6.168	13.507	-1,9	81,4	25,0	0,9	-3,5	-1,2
015.Comunicazioni	137	6.968	7.105	131	4.095	4.227	-5,9	101,4	97,1	-4,0	-41,2	-40,5
016.Commercio internazionale ed internazionalizzazione del sistema produttivo	481	373	854	489	227	716	-5,0	449,7	48,7	1,7	-39,2	-16,1
017.Ricerca e innovazione	91	126	217	89	101	190	3,9	-16,5	-9,0	-3,0	-19,6	-12,6
018.Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	452	3.341	3.793	552	1.551	2.103	8,9	16,7	15,7	22,1	-53,6	-44,6
019.Casa e assetto urbanistico	699	1.232	1.930	834	1.910	2.745	0,0	158,1	64,1	19,4	55,1	42,2
020.Tutela della salute	207	55	262	380	79	459	35,0	-26,5	14,7	84,1	42,9	75,4
021.Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali e paesaggistici	1.066	333	1.398	1.283	281	1.564	-1,1	65,8	9,4	20,3	-15,5	11,8
022.Istruzione scolastica	951	766	1.717	963	959	1.922	-8,1	-17,3	-12,4	1,3	25,3	12,0
023.Istruzione universitaria e formazione post-universitaria	44.066	685	44.751	44.213	625	44.837	-0,1	-6,4	-0,2	0,3	-8,8	0,2
024.Diritti sociali, politiche sociali e famiglia	919	134	1.053	1.004	503	1.506	6,7	258,9	17,1	9,2	276,1	43,1
025.Politiche previdenziali	32.208	18	32.226	35.683	13	35.695	-16,1	0,0	-16,1	10,8	-29,4	10,8
026.Politiche per il lavoro	96.765	0	96.765	98.360	0	98.360	5,8	0,0	5,8	1,6	0,0	1,6
027.Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti	9.186	47	9.233	10.236	55	10.290	30,1	23,0	30,0	11,4	17,2	11,5
028.Sviluppo e riequilibrio territoriale	1.981	29	2.010	2.092	19	2.111	-2,2	42,3	-1,8	5,6	-33,7	5,0
029.Politiche economico-finanziarie e di bilancio e tutela della finanza pubblica	24	0	24	24	2.911	2.935	-0,1	-100,0	-95,5	0,0	nc	12145,8
030.Giovani e sport	8.231	1.325	9.556	8.341	1.487	9.828	-1,1	22,9	1,7	1,3	12,2	2,9
031.Turismo	210	127	337	289	186	474	2,1	24,2	9,5	37,6	45,8	40,7
032.Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	43	0	43	42	2	45	-2,2	-8,9	-2,3	-1,8	1135,1	3,0
033.Fondi da ripartire	3.014	216	3.231	3.266	441	3.707	4,6	-25,4	1,9	8,4	103,8	14,7
spesa primaria finale*	7.449	435	7.884	7.150	700	7.850	63,2	-79,9	17,2	-4,0	60,9	-0,4
TOTALE	310.216	39.924	350.140	325.677	80.527	406.205	1,9	14,4	3,2	5,0	101,7	16,0

* 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

Come richiamato in premessa al presente capitolo, il prolungamento delle restrizioni legate all'emergenza sanitaria, nonché l'avvio degli interventi di rilancio dell'economia parallelamente al piano *Next Generation* EU hanno determinato, nei mesi iniziali del 2021, un rilevante impatto sulla politica di bilancio. Lo sforzo finanziario è notevole e si è tradotto fino ad ora in quattro provvedimenti principali. Quanto alle misure tese a fronteggiare il prolungamento delle limitazioni ai movimenti e alle attività si richiamano il decreto "Sostegni"

LE SPESE DELLO STATO

(d.l. n. 41/2021, convertito con modificazioni dalla legge 6 maggio 2021, n. 61)⁸ e il decreto “Sostegni bis” (d.l. n. 73/2021). Dal primo deriva una crescita del saldo netto da finanziare di competenza del 2021 di circa 37,4 miliardi, determinando maggiori spese per 38 miliardi. Al secondo è ricollegabile un’ulteriore espansione del saldo netto da finanziare di competenza dell’anno per 41,2 miliardi, con maggiori spese complessive per 40,7 miliardi.

Nel solco dell’avvio degli *step* di attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR)⁹, si richiamano, invece, il d.l. n. 59/2021, recante misure urgenti relative al Fondo complementare al PNRR e altre misure urgenti per gli investimenti, nonché il d.l. n. 77/2021, concernente la *governance* del PNRR e le prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure. Al primo è associato un impatto espansivo sul saldo netto da finanziare di 6,3 miliardi, con un corrispondente incremento delle spese. Il secondo, contemplando misure di carattere prevalentemente ordinamentale, si caratterizza per un effetto finanziario marginale, pari a circa 22,8 milioni di maggiori spese.

Nella tavola che segue sono riprodotti e confrontati gli stanziamenti iniziali per il 2020 e quelli modificati per tener conto del primo provvedimento (decreto “Sostegni”, n. 41 del 2020), nonché delle ulteriori variazioni operate nei primi cinque mesi della gestione (tra le quali il recepimento di una quota di risorse derivante dalla conversione del d.l. n. 137/2020 con la legge n. 176 del 2020). Anche in questo caso sono due le rappresentazioni fornite: una sugli andamenti per missione della spesa corrente ed una su quella in conto capitale.

Le richiamate variazioni in corso di gestione hanno determinato un aumento degli stanziamenti di spesa primaria dell’esercizio 2021 di 41,4 miliardi (+6,81 per cento), di cui 39,1 miliardi di parte corrente (+7,82 per cento) e 2,3 miliardi in conto capitale (+2,16 per cento). La quasi integralità dell’incremento di spesa primaria trova la propria fonte nel d.l. n. n. 41/2021 (38 miliardi) e si riferisce alla spesa corrente.

In maggior dettaglio, le misure di parte corrente adottate con il d.l. 41/2021 (35,9 miliardi) – volte a fronteggiare le conseguenze del prolungamento delle restrizioni – sono prevalentemente concentrate su poche aree.

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. Circa il 91 per cento della maggiore spesa corrente è infatti riconducibile a 6 missioni principali. Si tratta, innanzitutto, della missione “Competitività e sviluppo delle imprese” che vede aumentare gli stanziamenti di 11,3 miliardi, sostanzialmente dovuti ai ristori agli operatori economici, oltre che alle somme destinate a ridurre gli oneri in bolletta. Alle politiche previdenziali sono andati alle “Politiche previdenziali” 6,2 miliardi, per i trasferimenti all’INPS e per le agevolazioni contributive dei lavoratori autonomi. Oltre 5,7 miliardi sono stati destinati alle “Politiche per il lavoro” per finanziare i trattamenti di cassa integrazione e le indennità *una tantum* per i lavoratori a fronte dell’emergenza; nell’ambito dei “Diritti sociali, politiche sociali e famiglia” le ulteriori disponibilità (+2,7 miliardi) sono prevalentemente riferibili all’integrazione degli stanziamenti per il reddito di cittadinanza e per quello di emergenza. Ulteriori 3,8 miliardi sono stati assegnati alla missione “Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali” con variegate finalità; tra le principali si richiamano l’integrazione del Fondo per l’esercizio delle funzioni fondamentali degli enti locali (+1 miliardo) e del Fondo per il rimborso delle spese sostenute dalle Regioni e Province autonome nel 2020 per l’acquisto di dispositivi di protezione individuale e altri beni sanitari inerenti l’emergenza (+1 miliardo), nonché di quello destinato alle medesime Regioni e Province

⁸ Per un’analisi di dettaglio si rinvia alla deliberazione delle Sezioni riunite in sede di controllo della Corte dei conti n. 4/SSRRCO/AUD/21 con la quale è stato approvato il testo della Memoria della Corte dei conti sul decreto-legge n. 41/2021 recante “Misure urgenti per il sostegno alle imprese e agli operatori economici, di lavoro, salute e servizi territoriali, connesse all’emergenza da COVID-19”.

⁹ Per un’analisi di dettaglio si rinvia alla deliberazione delle Sezioni riunite in sede di controllo della Corte dei conti n. 2/SSRRCO/AUD/21 con la quale è stato approvato il testo dell’Audizione nell’ambito dell’attività conoscitiva sulla proposta di Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR).

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

autonome per la concessione di contributi in favore dei soggetti esercenti attività di impresa di vendita di beni o servizi al pubblico, svolte nei comuni a vocazione montana appartenenti a comprensori sciistici (+700 milioni). Infine, nelle politiche per la “Tutela della salute” 2,8 miliardi aggiuntivi hanno finanziato il Fondo per l'acquisto di vaccini e farmaci contro il virus Sars-cov-2.

TAVOLA 31

(in milioni)

missione	Stanziamiento iniziale di competenza			Stanziamiento definitivo di competenza (alla data di presentazione del rendiconto 2020)			scostamento iniziali/definitivi		
	TITOLO I - SPESE CORRENTI	TITOLO II - SPESE IN CONTO CAPITALE	SPESA FINALE PRIMARIA*	TITOLO I - SPESE CORRENTI	TITOLO II - SPESE IN CONTO CAPITALE	SPESA FINALE PRIMARIA*	2021/2021 data presentazione		
							TITOLO I - SPESE CORRENTI	TITOLO II - SPESE IN CONTO CAPITALE	SPESA FINALE PRIMARIA*
001.Organi costituzionali, a rilevanza costituzionale e Presidenza del Consiglio dei ministri	2.335	91	2.426	2.335	91	2.426	0,00	0,00	0,00
002.Amministrazione generale e supporto alla rappresentanza generale di Governo e dello Stato sul territorio	857	4	861	893	4	898	4,27	0,00	4,25
003.Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali	124.437	5.654	130.091	128.789	5.673	134.461	3,50	0,33	3,36
004.L'Italia in Europa e nel mondo	24.319	39.026	63.345	24.389	39.044	63.433	0,29	0,05	0,14
005.Difesa e sicurezza del territorio	19.681	4.251	23.932	20.638	4.340	24.979	4,87	2,10	4,37
006.Giustizia	8.626	615	9.241	8.877	672	9.549	2,91	9,22	3,33
007.Ordine pubblico e sicurezza	11.133	962	12.096	11.677	1.010	12.687	4,89	4,90	4,89
008.Soccorso civile	2.357	3.842	6.200	2.554	5.793	8.347	8,36	50,77	34,64
009.Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca	858	842	1.700	861	1.026	1.888	0,44	21,88	11,06
010.Energia e diversificazione delle fonti energetiche	79	248	327	82	249	331	4,61	0,40	1,42
011.Competitività e sviluppo delle imprese	20.456	17.345	37.801	31.935	17.638	49.572	56,11	1,69	31,14
012.Regolazione dei mercati	42	3	45	44	3	46	3,83	0,00	3,60
013.Diritto alla mobilità e sviluppo dei sistemi di trasporto	8.842	6.571	15.412	9.754	6.665	16.420	10,32	1,44	6,54
014.Infrastrutture pubbliche e logistica	204	4.502	4.707	206	4.783	4.989	0,97	6,23	6,00
015.Comunicazioni	791	227	1.018	799	228	1.027	1,05	0,44	0,92
016.Commercio internazionale ed internazionalizzazione del sistema produttivo	770	101	872	921	151	1.072	19,51	49,28	22,97
017.Ricerca e innovazione	553	3.702	4.255	579	3.662	4.242	4,76	-1,07	-0,31
018.Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	856	2.041	2.898	891	2.182	3.073	4,03	6,88	6,03
019.Casa e assetto urbanistico	590	79	669	641	81	721	8,50	2,43	7,79
020.Tutela della salute	2.279	281	2.560	5.134	352	5.486	125,31	25,08	114,30
021.Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali e paesaggistiche	1.514	1.128	2.642	1.950	1.155	3.105	28,76	2,37	17,50
022.Istruzione scolastica	49.443	981	50.424	50.991	989	51.980	3,13	0,81	3,09
023.Istruzione universitaria e formazione post-universitaria	9.310	503	9.813	9.344	545	9.889	0,36	8,45	0,78
024.Diritto sociali, politiche sociali e famiglia	45.767	13	45.780	48.502	13	48.514	5,97	0,00	5,97
025.Politiche previdenziali	109.185	0	109.185	115.476	0	115.476	5,76	0,00	5,76
026.Politiche per il lavoro	20.233	55	20.287	26.026	60	26.086	28,63	9,52	28,58
027.Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti	3.162	19	3.181	3.163	35	3.198	0,04	84,24	0,55
028.Sviluppo e riequilibrio territoriale	24	10.169	10.193	24	10.134	10.158	0,00	-0,34	-0,34
029.Politiche economico-finanziarie e di bilancio e tutela della finanza pubblica	10.536	1.487	12.023	10.851	1.545	12.397	3,00	3,92	3,11
030.Giovani e sport	922	186	1.108	1.272	194	1.466	37,96	4,74	32,39
031.Turismo	156	2	158	260	1	262	67,03	-37,57	65,52
032.Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	3.473	506	3.979	3.530	519	4.049	1,65	2,57	1,77
033.Fondi da ripartire	15.821	3.229	19.050	15.299	2.173	17.472	-3,30	-32,72	-8,29
Totale	499.611	108.667	608.278	538.690	111.011	649.701	7,82	2,16	6,81

* 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

Più limitati gli stanziamenti di parte capitale previsti dal decreto “Sostegni” (2,2 miliardi), sostanzialmente riferibili al rifinanziamento, nella missione “Soccorso civile”, del fondo per le emergenze nazionali (1,9 miliardi), cui si aggiungono, nella missione “Competitività e sviluppo delle imprese”, 200 milioni destinati alla misura dei contratti di sviluppo. Al di fuori

LE SPESE DELLO STATO

dell'aggregato della spesa primaria, va richiamata, tra le acquisizioni di attività finanziarie, la costituzione del Fondo per assicurare la continuità operativa delle grandi imprese in temporanea difficoltà finanziaria tramite la concessione di prestiti, per circa 200 milioni.

TAVOLA 31.1

(in milioni)

missione	SPESA FINALE PRIMARIA*						
	stanziamenti iniziali	stanziamenti definitivi**	var ep Igit21	di cui var. covid	2020 - L - 000176	2021 - A.L. - 000041	se% def/ini
001.Organi costituzionali, a rilevanza costituzionale e Presidenza del Consiglio dei ministri	2.426	2.426	0	0			0,00
002.Amministrazione generale e supporto alla rappresentanza generale di Governo e dello Stato sul territorio	861	898	37	0			4,25
003.Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali	130.091	134.461	4.370	4.076	197	3.879	3,36
004.L'Italia in Europa e nel mondo	63.345	63.433	88	0			0,14
005.Difesa e sicurezza del territorio	23.932	24.979	1.047	92	8	84	4,37
006.Giustizia	9.241	9.549	308	5		5	3,33
007.Ordine pubblico e sicurezza	12.096	12.687	591	59		59	4,89
008.Soccorso civile	6.200	8.347	2.148	1.944		1.944	34,64
009.Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca	1.700	1.888	188	151	1	150	11,06
010.Energia e diversificazione delle fonti energetiche	327	331	5	0			1,42
011.Competitività e sviluppo delle imprese	37.801	49.572	11.771	11.681	191	11.490	31,14
012.Regolazione dei mercati	45	46	2	0			3,60
013.Diritto alla mobilità e sviluppo dei sistemi di trasporto	15.412	16.420	1.007	910	90	820	6,54
014.Infrastrutture pubbliche e logistica	4.707	4.989	282	0			6,00
015.Comunicazioni	1.018	1.027	9	7	7		0,92
016.Commercio internazionale ed internazionalizzazione del sistema produttivo	872	1.072	200	150		150	22,97
017.Ricerca e innovazione	4.255	4.242	-13	-74	5	-79	-0,31
018.Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	2.898	3.073	175	0			6,03
019.Casa e assetto urbanistico	669	721	52	50	50	0	7,79
020.Tutela della salute	2.560	5.486	2.926	2.850	40	2.810	114,30
021.Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali e paesaggistici	2.642	3.105	462	401	1	400	17,50
022.Istruzione scolastica	50.424	51.980	1.557	446	8	438	3,09
023.Istruzione universitaria e formazione post-universitaria	9.813	9.889	76	25	25		0,78
024.Diritto sociali, politiche sociali e famiglia	45.780	48.514	2.734	2.730		2.730	5,97
025.Politiche previdenziali	109.185	115.476	6.292	6.199	3	6.196	5,76
026.Politiche per il lavoro	20.287	26.086	5.799	5.773		5.773	28,58
027.Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti	3.181	3.198	17	0			0,55
028.Sviluppo e riequilibrio territoriale	10.193	10.158	-35	-35		-35	-0,34
029.Politiche economico-finanziarie e di bilancio e tutela della finanza pubblica	12.023	12.397	374	182		182	3,11
030.Giovani e sport	1.108	1.466	359	350		350	32,39
031.Turismo	158	262	104	102	2	100	65,52
032.Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	3.979	4.049	70	79		79	1,77
033.Fondi da ripartire	19.050	17.472	-1.579	-75	-625	550	-8,29
Totale	608.278	649.701	41.423	38.075	1	38.074	6,81

** alla data di presentazione del Rendiconto generale dello Stato 2020

* 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

In conclusione, pur in via sintetica, dalla disamina dell'evoluzione degli stanziamenti nel 2021 emergono con evidenza alcuni tratti che hanno caratterizzato le scelte assunte con il bilancio 2021. In un quadro ancora fortemente caratterizzato dall'incertezza legata alla diffusione dei contagi e alla tempistica della piena ripresa delle attività, nella manovra convivono le esigenze poste dal sostegno da assicurare ai settori produttivi e ai cittadini colpiti dalla crisi con quelle, egualmente importanti, di consentire la definizione di un ambiente favorevole ad un

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

recupero di adeguati livelli di crescita. In questo senso milita il riavvio di un percorso di misure strutturali tesi al miglioramento della produttività e competitività delle imprese, in particolare attraverso la scelta di destinare una quota rilevante dei fondi del programma *Next Generation* EU ad una stabilizzazione biennale degli incentivi fiscali rientranti nel piano Transizione 4.0, accompagnata dalla previsione di una maggiorazione dell'intensità degli stessi per gli investimenti effettuati nel 2021. A tali interventi si accompagnano quelli dedicati al sostegno delle aree del paese in maggiore difficoltà nel raggiungere adeguati livelli di crescita, attraverso decontribuzione e incentivi per l'abbattimento dell'onere fiscale.

Nonostante le risorse limitate che era possibile mobilitare, il bilancio per il 2021 punta 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 si è unito, anche ricorrendo a ricomposizioni interne e riprogrammazioni di spesa, lo sforzo di dare nuovo impulso agli investimenti con una maggior connotazione ambientale, 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).

La notevole espansione del bilancio e della spesa pubblica quale risposta alla crisi sanitaria imporrà, una volta superata la fase emergenziale, di 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

2.1. I tagli di spesa imputati agli stati di previsione dei Ministeri

Anche con la legge di bilancio per il 2020 sono state proposte interventi volti a ridurre e razionalizzare la spesa delle amministrazioni centrali. Essi si sono tradotti in riduzioni degli stanziamenti di spesa dei ministeri e in misure di definanziamento di precedenti interventi. La manovra ha poi riguardato il più ampio quadro delle misure per il contenimento della spesa, modificando le modalità di controllo della dinamica delle uscite per consumi intermedi, dei meccanismi di determinazione dei compensi e dei gettoni di presenza degli amministratori, delle spese nel settore ICT, delle norme che vincolano le amministrazioni alla centralizzazione degli acquisti.

Per le Amministrazioni pubbliche (escluse Regioni, Enti locali, Servizio sanitario nazionale, Agenzie fiscali e Casse previdenziali private), la cessazione di una serie di disposizioni adottate nel corso del tempo per il contenimento di varie tipologie di spese per acquisti di beni e servizi (ma non di quelle che riguardano il personale) è stata accompagnata dalla previsione di un meccanismo di controllo della spesa basato sul livello registrato in media negli anni 2016-18. Il superamento di tale limite è ammesso solo a fronte di un corrispondente aumento dei ricavi o delle entrate accertate. Per salvaguardare i risultati consolidati negli anni con i meccanismi che vengono dismessi viene previsto che le amministrazioni assicurino il versamento di quanto corrisposto nel 2018 per ottemperare al vincolo maggiorato del 10 per cento. Oltre alla modifica di meccanismi di determinazione di compensi, gettoni di presenza e, in generale, dei compensi e degli emolumenti spettanti ai componenti degli organi di amministrazione e controllo delle P.A., viene previsto, in particolare per il settore ICT, che le amministrazioni garantiscano, per il triennio 2020-2022, un risparmio sulla spesa annuale per la gestione corrente del settore informatico per il 10 per cento e delle infrastrutture informatiche per il 5 per cento per Data Center. Si mira poi a rafforzare il sistema di acquisto e di negoziazione centralizzato ampliando i beni ed estendendo l'area anche ai lavori pubblici, per l'acquisto dei quali le amministrazioni devono utilizzare le convenzioni e gli accordi messi a disposizione da Consip e, in generale, dagli organismi di committenza regionali.

LE SPESE DELLO STATO

Con l'insorgere dell'emergenza sanitaria alcune delle misure sono state posposte: ciò è avvenuto per quelle che attenevano alla spesa per ICT in particolare del Ministero della salute, particolarmente coinvolto nella attività connesse alla pandemia. Modifiche hanno interessato anche altri interventi posti a presidio degli obiettivi di finanza pubblica. La legge di bilancio (come già accaduto nel 2019) aveva disposto, infatti, l'accantonamento di risorse (1 miliardo nel 2020) rese indisponibili fino alla verifica del raggiungimento degli obiettivi e del mantenimento dei tagli di spesa previsti sui fondi per l'attuazione delle norme sulla cd. Quota 100. Lo slittamento delle misure relative al settore ICT è stato disposto con l'articolo 6, comma 1, e articolo 238, comma 6, del d.l. 34/2020. Mentre allo spostamento al 2022 dell'accantonamento e al suo ridimensionamento a 500 milioni si è fatto fronte con l'articolo 265 del d.l. 34/2020 e successivamente con il d.l. 104/2020.

La forte crescita della spesa richiesta dalla necessità di affrontare la crisi economica e sanitaria porta a guardare quest'anno alle misure di contenimento con minor attenzione ai fini di un immediato conseguimento degli obiettivi di bilancio. Una valutazione dei margini di manovra per misure di razionalizzazione della spesa si conferma tuttavia di forte rilievo, proprio perché, superata la crisi, riprenderà maggior forza la necessità di misurarsi su come affrontare ulteriori bisogni e come rendere compatibile il rilancio con la definizione di un percorso di rientro del debito di cui una efficace spending review è sicuramente un elemento centrale.

2.1.1. La composizione dei tagli per categoria economica e missione

Le riduzioni disposte sul bilancio del 2020 sono quelle contenute nella seconda sezione del provvedimento. Nell'esame che viene svolto in questa parte della relazione si considerano sia le riduzioni che rappresentano il concorso dei Ministeri alla manovra di finanza pubblica (circa un miliardo), sia i definanziamenti disposti in relazione ad altri interventi per la razionalizzazione della spesa. Quest'anno, diversamente dal passato, sono riportate a completamento del quadro informativo anche le riduzioni apportate sul bilancio 2020 dai provvedimenti di razionalizzazione della spesa assunti nei due precedenti anni del triennio di programmazione. Variazioni scontate sul bilancio a legislazione vigente prima della manovra 2020 ma la cui considerazione può consentire di apprezzare differenze e analogie tra i provvedimenti e le misure previste.

Dei circa 2,9 miliardi di riduzioni previsti dalla legge di bilancio, 1,2 sono riferibili a spesa corrente e 1,7 a spesa in conto capitale (rispettivamente il 39,7 e il 60,3 per cento del totale).

Si tratta della correzione di maggior rilievo tra quelle che nel triennio sono state apportate al bilancio del 2020. Il confronto con quanto previsto con la legge di bilancio per il 2019 e per il 2018 (in quest'ultimo caso in base alla programmazione avviata in attuazione dell'articolo 22bis della legge 196) consente di rilevare anche la progressiva mutazione nella composizione delle misure assunte per il contenimento della spesa: ad inizio del triennio la quota riferita a spesa in conto capitale era di solo il 10,9 per cento; cresciuta al 23 per cento nel 2019, ha raggiunto nella manovra per il 2020 oltre il 60 per cento dei tagli complessivi. Una misura della crescente difficoltà degli interventi di razionalizzazione della spesa.

Tra le spese in conto capitale la riduzione maggiore è stata apportata ai trasferimenti ad amministrazioni pubbliche: i definanziamenti per oltre 852 milioni (che rappresentano il 29,3 per cento dei tagli operati) interessano 16 capitoli. Oltre al Fondo politiche di coesione (761 milioni) relativo alla programmazione 2014 - 2020, i due tagli di maggior rilievo sono quelli relativi all'edilizia ospedaliera (cap. 7245 – per 18,8 milioni) e quello per il finanziamento del fondo rotativo per le politiche comunitarie (cap. 7493 – 25 milioni). Ben 4 tagli riguardano misure a sostegno della ricerca per oltre 36,7 milioni, di cui tre del Ministero dell'istruzione e uno di quello delle Infrastrutture.

Di poco inferiori ai 580 milioni le riduzioni per gli interventi a sostegno delle imprese. Si tratta di 14 capitoli per un totale di 118,6 milioni, di cui i tagli principali (per 106 milioni) sono quelli relativi a sovvenzioni ACE (capitolo 7818 per 76,2 milioni) e quelli per le imprese in crisi

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

(capitolo 7342 per 30 milioni). A questi si aggiunge la riduzione di 460 milioni del contributo in conto impianti da corrispondere alle Ferrovie dello Stato per la realizzazione di un programma di investimenti per lo sviluppo e l'ammodernamento della rete.

Diversi i tagli riferiti ad investimenti. Essi interessano 35 capitoli e 50 piani gestionali. Fatta eccezione per le riduzioni operate sul capitolo della Difesa per i sistemi (per 44 milioni) che rappresenta quello di maggior rilievo insieme a quello destinato alla tutela del patrimonio culturale (capitolo 8099 - per 30 milioni), negli altri casi si tratta di importi di limitate dimensioni (al di sotto del milione di euro) che sembrano corrispondere a residui di interventi completati e rimasti inutilizzati piuttosto che a tagli effettivi.

Completano gli interventi sulla spesa in conto capitale quelli relativi alla categoria 26: dei 161 milioni de-finanziati, 157 milioni sono riconducibili a somme rinvenienti dal riaccertamento dei residui passivi perenti a seguito della insussistenza delle relative partite debitorie.

TAVOLA 32

I TAGLI DI SPESA 2020 NELLA LEGGE DI BILANCIO E I TAGLI DISPOSTI SUL 2020 NEGLI ULTIMI DUE ESERCIZI (PER CATEGORIA ECONOMICA)

(in migliaia)

categoria economica	LB2020 sez II	LB2020 altre riduzioni sez II	Totale LB2020	comp. %	LB2019 sez II -	LB2019 sez I	Totale LB2019	Comp. %	2020 DPCM monitoraggio	Comp. %
01. Redditi da lavoro dipendente	-900	-1.000	-1.900	0,07	-10.000	0	-10.000	0,60	-4.200	0,34
02. Consumi intermedi	-189.334	-24.500	-213.834	7,35	-62.847	-72.258	-135.106	8,08	-173.046	14,07
03. Imposte pagate sulla produzione	-88.180	-125.000	-213.180	7,32	-193.519	-86.362	-279.880	16,73	-208.852	16,99
04. Trasferimenti correnti alle amministrazioni pubbliche	-15.759	-15.000	-30.759	1,06	-5.650	-550.000	-555.650	33,21	-24.960	2,03
05. Trasferimenti correnti a famiglie e istituzioni sociali private	-40.363	-100.000	-140.363	4,82	-19.490	-33.967	-53.457	3,20	-131.023	10,66
06. Trasferimenti correnti a imprese			0	0,00	-138	-33.179	-33.317	1,99	-332	0,03
07. Trasferimenti correnti a estero			0	0,00	-27.000	0	-27.000	1,61		0,00
08. Risorse propri Unione europea	-1.000		-1.000	0,03	-6.961	0	-6.961	0,42	-400.000	32,53
10. Poste correttive e compensative			0	0,00	-27.300	0	-27.300	1,63		0,00
12. Altre uscite correnti	-170.289	-384.500	-554.789	19,06	-90.086	-72.776	-162.862	9,73	-152.780	12,42
spesa corrente	-505.826	-650.000	-1.155.826	39,71	-442.991	-848.542	-1.291.533	77,20	-1.095.193	89,07
21. investimenti fissi lordi e acquisto di terreni	-138.855	-8.702	-147.558	5,07	-8.144	-85.000	-93.144	5,57		0,00
22. Contributi agli investimenti alle amministrazioni pubbliche	-87.969	-764.480	-852.449	29,28	-6.647	0	-6.647	0,40	-118.930	9,67
23. Contributi agli investimenti a imprese	-118.599	-460.000	-578.599	19,88	-79.000	-95.375	-174.375	10,42		0,00
24. Contributi agli investimenti a famiglie e istituzioni sociali private		-15.000	-15.000	0,52			0	0,00	-2.500	0,20
26. Altri trasferimenti in conto capitale	-126.601	-35.000	-161.601	5,55	-107.346	0	-107.346	6,42	-13.000	1,06
spesa c/capitale	-472.024	-1.283.182	-1.755.206	60,29	-201.137	-180.375	-381.512	22,80	-134.430	10,93
spesa finale	-977.850	-1.933.182	-2.911.032	100,00	-644.128	1.028.917	-1.673.045	100,00	-1.229.623	100,00

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS e sulle risposte fornite dalle amministrazioni

LE SPESE DELLO STATO

Tra i tagli correnti, i più consistenti riguardano i consumi intermedi e i trasferimenti correnti ad Amministrazioni pubbliche. Tra i primi va sottolineato, anche in rapporto a quello che è stato il fabbisogno nel corso dell'esercizio, il forte rilievo dei tagli operati sulle spese per i servizi di pulizia delle scuole: a questo sono destinati oltre 99 dei 189 milioni che sono stati defianziati. Fatta eccezione per le misure per il finanziamento degli istituti penitenziari (10 milioni), per il fondo per le accise sui prodotti energetici dell'esercito (18 milioni), per la custodia dei beni sequestrati (10 milioni) e per gli uffici giudiziari (4,4 milioni), gli altri sono di importo limitato (93 tagli in media di 500 mila euro ciascuno).

Le riduzioni di trasferimenti ad Amministrazioni pubbliche sono pari a 214 milioni, di cui 133 relative a due interventi: il primo riguarda agli oneri previsti per la creazione della centrale per la progettazione delle opere (95 milioni) e per le spese di funzionamento dell'Agenzia delle entrate (35 milioni). Le altre di maggiori dimensioni sono relative a fondi per la politica del lavoro (7 milioni), il Fondo politiche per la famiglia (32,5 milioni) e il Fondo per il federalismo amministrativo. Più contenute le altre voci tagliate.

Sono sostanzialmente 2 i capitoli di trasferimenti alle imprese ridotti: si tratta dei contributi in conto interessi riconosciuti alla Cassa depositi e prestiti per il sostegno alle imprese e delle somme da riversare alle entrate per le agevolazioni fiscali.

Nel caso delle altre spese correnti (categoria XXII), i tagli sono molto concentrati: sui 554 complessivi essi riguardano per 370 milioni il fondo per la riduzione della pressione fiscale. La parte restante, invece, sono tagli operati ai fondi alimentati dalle risorse rinvenienti dal riaccertamento dei residui passivi perenti di parte corrente.

TAVOLA 33

I TAGLI DI SPESA 2020 NELLA LEGGE DI BILANCIO E I TAGLI DISPOSTI SUL 2020 NEGLI ULTIMI DUE ESERCIZI (PER AMMINISTRAZIONE)

(in migliaia)

Amministrazioni	LB2020 sez II	LB2020 altre riduzioni sez II	Totale LB2020	comp. %	LB2019 sez II -	LB2019 sez I	Totale LB2019	Comp. %	2020 DPCM monitoraggio	Comp. %
Economia e finanze	-318.947	-1.816.000	-2.134.947	73,34	-271.875	-84.345	-356.219	21,29	-824.845	67,08
Sviluppo economico	-49.500		-49.500	1,70	-44.900	-110.100	-155.000	9,26	-15.000	1,22
Lavoro e politiche sociali	-17.000		-17.000	0,58	-71.100	0	-71.100	4,25	-27.000	2,20
Giustizia	-55.332	-3.000	-58.332	2,00	-47.116	-5.884	-53.000	3,17	-29.000	2,36
Affari esteri e della cooperazione internazionale			0	0,00	0	-33.379	-33.379	2,00	-31.209	2,54
Istruzione, università e ricerca	-125.722	-15.000	-140.722	4,83	-16.610	-157.359	-173.970	10,40	-98.418	8,00
Interno	-42.398		-42.398	1,46	0	-550.000	-550.000	32,87	-32.132	2,61
Ambiente e tutela del territorio e del mare	-7.000		-7.000	0,24	-7.000	0	-7.000	0,42	-6.000	0,49
Infrastrutture e trasporti	-187.946	-12.182	-200.129	6,87	-133.277	0	-133.277	7,97	-95.721	7,78
Difesa	-125.000		-125.000	4,29	0	-85.000	-85.000	5,08	-24.323	1,98
Politiche agricole alimentari e forestali	-8.204	-58.300	-66.504	2,28	-9.500	-500	-10.000	0,60	-5.000	0,41
Beni e attività culturali	-32.000	-22.500	-54.500	1,87	-3.750	-2.350	-6.100	0,36	-10.975	0,89
Salute	-8.800	-6.200	-15.000	0,52	-39.000	0	-39.000	2,33	-30.000	2,44
Spesa finale	-977.850	-1.933.182	-2.911.032	100,00	-644.128	1.028.917	1.673.045	100,00	1.229.623	100,00

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS e sulle risposte fornite dalle Amministrazioni

Proprio per le caratteristiche economiche fin qui ricordate la distribuzione tra Amministrazioni è molto concentrata: il 73 per cento è riferibile al Ministero dell'economia e delle finanze, mentre solo tre amministrazioni, il Ministero dell'istruzione, università e ricerca, quello delle Infrastrutture e trasporti e la Difesa presentano quote superiori al 4 per cento (rispettivamente il 6,9, il 4,8 e il 4,3 per cento) dei 2,9 miliardi complessivi. Va, tuttavia, osservato che dal punto di vista del rilievo sugli stanziamenti iniziali l'impatto maggiore delle riduzioni muta: sono le Politiche agricole con il 5,9 per cento degli stanziamenti iniziali (calcolati al netto degli interessi, delle poste correttive e compensative, degli ammortamenti e delle acquisizioni di

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

attività finanziarie) con il Ministero per i beni e le attività culturali (2,2 per cento) e quello delle Infrastrutture (1,3 per cento) a registrare le decurtazioni relativamente maggiori.

Se l'osservazione si estende alle misure programmate nel triennio (sempre con riferimento al 2020), oltre al Ministero dell'economia a cui è riferibile oltre il 57 per cento dei tagli programmati, sono l'Interno, le Infrastrutture e l'Istruzione a registrare gli importi più consistenti (rispettivamente il 10,7, il 7,4 e il 7,1 per cento).

TAVOLA 34

I TAGLI DI SPESA 2020 NELLA LEGGE DI BILANCIO E I TAGLI DISPOSTI SUL 2020 NEGLI ULTIMI DUE ESERCIZI (PER MISSIONE)

(in migliaia)

	LB2020 sez II	LB2020 altre riduzioni sez II	Totale LB2020	comp. %	LB2019 sez II -	LB2019 sez I	Totale LB2019	Comp. %	2020 DPCM monitoraggio	Comp. %
001.Organi costituzionali, a rilevanza costituzionale e Presidenza del Consiglio dei ministri	-1.141		-1.141	0,04	-200	0	-200	0,01	-2.378	0,19
002.Amministrazione generale e supporto alla rappresentanza generale di Governo e dello Stato sul territorio	-10.324		-10.324	0,35			0	0,00		0,00
003.Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali	-17.374		-17.374	0,60	-2.000	0	-2.000	0,12	-96.600	7,86
004.L'Italia in Europa e nel mondo	-25.000		-25.000	0,86	-27.000	-33.379	-60.379	3,61	-31.147	2,53
005.Difesa e sicurezza del territorio	-52.000		-52.000	1,79	0	-85.000	-85.000	5,08	-11.787	0,96
006.Giustizia	-38.374	-3.000	-41.374	1,42	-48.816	-5.884	-54.700	3,27	-29.385	2,39
007.Ordine pubblico e sicurezza	-12.760		-12.760	0,44	-3.000	0	-3.000	0,18	-4.700	0,38
008.Soccorso civile	-2.000		-2.000	0,07			0	0,00	-2.100	0,17
009.Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca	-7.031	-15.000	-22.031	0,76	-2.200	-500	-2.700	0,16	-5.000	0,41
010.Energia e diversificazione delle fonti energetiche	0		0	0,00	-1.035	-15.100	-16.135	0,96	-100	0,01
011.Competitività e sviluppo delle imprese	141.200	-100.000	-241.200	8,29	-76.100	-100.590	-176.690	10,56	-20.900	1,70
012.Regolazione dei mercati			0	0,00			0	0,00		0,00
013.Diritto alla mobilità e sviluppo dei sistemi di trasporto	-37.543	-460.000	-497.543	17,09	-82.619	0	-82.619	4,94	-148.221	12,05
014.Infrastrutture pubbliche e logistica	-22.377		-22.377	0,77	-116	0	-116	0,01	-47.500	3,86
015.Comunicazioni	-1.374		-1.374	0,05	-3.446	-28.252	-31.698	1,89	-2.974	0,24
016.Commercio internazionale ed internazionalizzazione del sistema produttivo			0	0,00			0	0,00	-1.000	0,08
017.Ricerca e innovazione	-27.259		-27.259	0,94	-3	-131	-134	0,01	-20.545	1,67
018.Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	-4.562		-4.562	0,16	-4.101	0	-4.101	0,25	-6.000	0,49
019.Casa e assetto urbanistico	-39.903	-12.182	-52.085	1,79	-4.479	0	-4.479	0,27		0,00
020.Tutela della salute	-800		-800	0,03			0	0,00	-29.540	2,40
021.Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali e paesaggistiche	-32.000	-22.500	-54.500	1,87	-3.750	-2.219	-5.969	0,36	-10.774	0,88
022.Istruzione scolastica	-99.022	-15.000	-114.022	3,92	-16.610	-87.173	-103.783	6,20	-63.366	5,15
023.Istruzione universitaria e formazione post-universitaria			0	0,00	0	-70.000	-70.000	4,18	-19.552	1,59
024.Diritti sociali, politiche sociali e famiglia	-15.358	-30.000	-45.358	1,56	-7.590	0	-7.590	0,45	-10.561	0,86
025.Politiche previdenziali			0	0,00	-1.020	0	-1.020	0,06		0,00
026.Politiche per il lavoro	-7.000		-7.000	0,24	-59.930	0	-59.930	3,58	-17.000	1,38
027.Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti	-5.000		-5.000	0,17	-10	-550.000	-550.010	32,87		0,00
028.Sviluppo e riequilibrio territoriale		-761.000	-761.000	26,14			0	0,00		0,00
029.Politiche economico-finanziarie e di bilancio e tutela della finanza pubblica	-53.277	-95.000	-148.277	5,09	-78.145	-703	-78.847	4,71	-468.967	38,14
030.Giovani e sport	-4.743		-4.743	0,16	-5.377	0	-5.377	0,32	-5.298	0,43
031.Turismo			0	0,00	-300	0	-300	0,02	-49	0,00
032.Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	216.428	-49.500	-265.928	9,14	159.931	-4.887	-164.817	9,85	-41.602	3,38
033.Fondi da ripartire	104.000	-370.000	-474.000	16,28	-41.350	-45.100	-86.450	5,17	-122.580	9,97
034.Debito pubblico			0	0,00	-15.000	0	-15.000	0,90	-10.000	0,81
spesa finale	977.850	1.933.182	-2.911.032	100,00	644.128	1.028.917	-1.673.045	100,00	-1.229.623	100,00

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS e sulle risposte fornite dalle amministrazioni

LE SPESE DELLO STATO

Egualemente molto concentrata la ripartizione tra missioni. I tagli delle prime 5 rappresentano circa il 77 per cento della riduzione complessiva: si tratta della missione “Sviluppo e riequilibrio territoriale” (26,1 per cento), del “Diritto alla mobilità” (17,1 per cento), dei “Fondi da ripartire” (16,3 per cento), dei “Servizi istituzionali” (9,1 per cento) e della “Competitività e sviluppo delle imprese” (8,3 per cento).

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. Una scelta 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 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 compensazione.

Quest’anno, come si è osservato in apertura, i risultati risentono necessariamente della particolare situazione di crisi e dei conseguenti interventi a sostegno dell’economia e dei comparti chiave nella lotta alla pandemia. Si è pertanto ritenuto di guardare alle riduzioni, oltre che complessivamente, anche distinguendo quelle operate sui capitoli interessati dalle misure Covid e quelle che hanno inciso sulla restante parte del bilancio.

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”.

Le riduzioni (al netto di quelle operate su fondi) sono nel complesso pari a 2,2 miliardi. Nella Tavola 35 se ne ricostruisce la distribuzione per categoria economica: è interessata da riduzioni il 4,3 per cento della spesa complessiva. Un dato medio che nasconde andamenti diversi tra categorie: sono più elevate le quote relative ai “Contributi in conto capitale ad AP” (55,3 per cento), agli “Investimenti fissi lordi” (24,1 per cento), ai “Contributi agli investimenti ad imprese” (20,8 per cento) e ai “Consumi intermedi” (12,3 per cento); sotto media tutte le altre.

Il taglio proposto è in media del 10,4 per cento. Più elevate le quote nel caso dei “Trasferimenti correnti alle imprese” e dei Contributi agli investimenti alle imprese (rispettivamente il 35,2 e il 20,3 per cento). Superiori alla media anche quelle di “Redditi” e “Consumi intermedi”.

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

TAVOLA 35

IL "RILIEVO DEI TAGLI" PER CATEGORIE ECONOMICHE
TOTALE

(in migliaia)

Categorie economiche	A		Stanzamenti definitivi	B		B/A+100	Stanz. definitivi capitoli tagliati	C		
	Stanz iniziali prima tagli (A)	%		Stanz. iniziali capitoli tagliati prima tagli	%			Tagli legge di bilancio 2020	%	C/B*100
Redditi da lavoro dipendente	94.628.622,5	19,3	98.851.487,9	11.750,4	0,1	0,01	3.186,0	-1.900,0	0,1	16,17
Consumi intermedi	13.901.736,6	2,8	15.088.488,9	1.705.688,5	8,1	12,27	1.733.366,7	-213.834,3	9,7	12,54
Imposte pagate sulla produzione	5.024.326,9	1,0	5.402.978,4		0,0	0,00		0,0	0,0	
Trasferimenti correnti ad amministrazioni pubbliche	285.305.948,3	58,2	355.581.122,7	2.397.028,6	11,3	0,84	2.429.252,2	-213.180,5	9,7	8,89
Trasferimenti correnti a famiglie e istituzioni sociali private	15.590.545,7	3,2	23.200.461,8	280.940,7	1,3	1,80	355.802,6	-30.759,1	1,4	10,95
Trasferimenti correnti a imprese	9.526.856,7	1,9	28.538.192,4	398.440,3	1,9	4,18	258.077,1	-140.363,2	6,4	35,23
Trasferimenti correnti a estero	1.494.654,1	0,3	1.658.410,0	0,0	0,0	0,00		0,0	0,0	
Risorse proprie Unione europea	18.433.000,0	3,8	18.433.000,0	0,0	0,0	0,00		0,0	0,0	
Spesa corrente	443.905.690,7	90,6	546.754.142,1	4.793.848,4	22,6	1,08	4.779.684,5	-600.037,1	27,4	12,52
Investimenti fissi lordi e acquisti di terreni	7.514.965,3	1,5	8.613.525,3	1.810.262,9	8,5	24,09	1.897.449,9	-147.557,8	6,7	8,15
Contributi agli investimenti ad amministrazioni pubbliche+	24.365.830,8	5,0	26.307.655,3	11.713.024,4	55,3	48,07	10.745.077,4	-852.448,7	38,9	7,28
Contributi agli investimenti a imprese	13.705.421,9	2,8	27.881.547,2	2.851.497,4	13,5	20,81	2.832.548,6	-578.598,8	26,4	20,29
Contributi agli investimenti a famiglie e istituzioni sociali private	221.879,5	0,0	707.673,9	15.000,0	0,1	6,76	0,0	-15.000,0	0,7	100,00
Contributi agli investimenti a estero	453.296,3	0,1	524.872,2	0,0	0,0	0,00		0,0	0,0	
Spesa c/capitale	46.261.393,7	9,4	64.035.273,9	16.389.784,7	77,4	35,43	15.475.075,8	-1.593.605,3	72,6	9,72
Spesa finale primaria*	490.167.084,4	100,0	610.789.416,0	21.183.633,1	100,0	4,32	20.254.760,3	-2.193.642,4	100,0	10,36

* al netto degli interessi, delle poste correttive e compensative e dei fondi da ripartire in gestione

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

SEGUE TAVOLA 35

CAPITOLI INTERESSATI DAI PROVVEDIMENTI COVID

(in migliaia)

Categorie economiche	A		Stanzamenti definitivi	B		B/A+100	Stanz. definitivi capitoli tagliati	C		
	Stanz iniziali prima tagli (A)	%		Stanz. iniziali capitoli tagliati prima tagli	%			Tagli legge di bilancio 2020	%	C/B*100
Redditi da lavoro dipendente	19.812.595,6	13,6	22.763.645,1		0,0	0			0,0	
Consumi intermedi	834.884,3	0,6	1.584.151,4	457.803,6	5,3	54,8	662.267,7	-99.021,8	11,0	21,6
Imposte pagate sulla produzione	1.623.493,6	1,1	1.878.249,6	0,0	0,0	0,0		0,0	0,0	
Trasferimenti correnti ad amministrazioni pubbliche	107.603.023,7	73,8	174.568.906,8	466.224,1	5,4	0,4	655.796,4	-36.727,6	4,1	7,9
Trasferimenti correnti a famiglie e istituzioni sociali private	1.696.160,4	1,2	7.189.439,1	39.000,0	0,5	2,3	139.000,0	-5.000,0	0,6	12,8
Trasferimenti correnti a imprese	4.184.509,6	2,9	23.082.789,6	0,0	0,0	0,0		0,0	0,0	
Trasferimenti correnti a estero	0,0	0,0	5.000,0	0,0	0,0	0,0		0,0	0,0	
Spesa corrente	135.754.667,2	93,1	231.072.181,5	963.027,6	11,2	0,7	1.457.064,2	-140.749,4	15,6	14,6
Investimenti fissi lordi e acquisti di terreni	572.724,4	0,4	997.068,9	0,0	0,0	0,0		0,0	0,0	
Contributi agli investimenti ad amministrazioni pubbliche+	7.806.707,7	5,4	9.169.870,2	7.624.207,7	88,7	97,7	6.747.800,0	-761.407,7	84,4	10,0
Contributi agli investimenti a imprese	1.684.268,8	1,2	13.792.170,4	6.179,7	0,1	0,4	2.000,0	-179,7	0,0	2,9
Contributi agli investimenti a famiglie e istituzioni sociali private	10.000,0	0,0	510.000,0	0,0	0,0	0,0		0,0	0,0	
Contributi agli investimenti a estero	0,0	0,0	65.000,0	0,0	0,0	0,0		0,0	0,0	
Spesa C/capitale	10.073.701,0	6,9	24.534.109,4	7.630.387,4	88,8	75,7	6.749.800,0	-761.587,4	84,4	10,0
Spesa finale	145.828.368,1	100,0	255.606.290,9	8.593.415,0	100,0	5,9	8.206.864,2	-902.336,8	100,0	10,5

* 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

SEGUE TAVOLA 35

CAPITOLI NON INTERESSATI DAI PROVVEDIMENTI COVID

(in migliaia)

Categorie economiche	A		B			C				
	Stanz. iniziali prima tagli (A)	%	Stanz. definitivi	Stanz. iniziali capitoli tagliati prima tagli	%	B/A+100	Stanz. definitivi capitoli tagliati	Tagli legge di bilancio 2020	%	C/B*100
Redditi da lavoro dipendente	74.816.026,8	21,7	76.087.842,8	11.750,4	0,1	0,0	3.186,0	-1.900,0	0,1	16,2
Consumi intermedi	13.066.852,2	3,8	13.504.337,6	1.247.884,9	9,9	9,6	1.071.098,9	-114.812,6	8,9	9,2
Imposte pagate sulla produzione	3.400.833,3	1,0	3.524.728,8	0,0	0,0	0,0		0,0	0,0	
Trasferimenti correnti ad amministrazioni pubbliche	177.702.924,6	51,6	181.012.215,9	1.930.804,5	15,3	1,1	1.773.455,8	-176.452,8	13,7	9,1
Trasferimenti correnti a famiglie e istituzioni sociali private	13.894.385,2	4,0	16.011.022,7	241.940,7	1,9	1,7	216.802,6	-25.759,1	2,0	10,6
Trasferimenti correnti a imprese	5.342.347,1	1,6	5.455.402,8	398.440,3	3,2	7,5	258.077,1	-140.363,2	10,9	35,2
Trasferimenti correnti a estero	1.494.654,1	0,4	1.653.410,0	0,0	0,0	0,0		0,0	0,0	
Risorse proprie Unione europea	18.433.000,0	5,4	18.433.000,0	0,0	0,0	0,0		0,0	0,0	
Spesa corrente	308.151.023,5	89,5	315.681.960,6	3.830.820,8	30,4	1,2	3.322.620,3	-459.287,7	35,6	12,0
Investimenti fissi lordi e acquisti di terreni	6.942.240,8	2,0	7.616.456,4	1.810.262,9	14,4	26,1	1.897.449,9	-147.557,8	11,4	8,2
Contributi agli investimenti ad amministrazioni pubbliche+	16.559.123,1	4,8	17.137.785,2	4.088.816,6	32,5	24,7	3.997.277,4	-91.040,9	7,1	2,2
Contributi agli investimenti a imprese	12.021.153,0	3,5	14.089.376,8	2.845.317,7	22,6	23,7	2.830.548,6	-578.419,2	44,8	20,3
Contributi agli investimenti a famiglie e istituzioni sociali private	211.879,5	0,1	197.673,9	15.000,0	0,1	7,1	0,0	-15.000,0	1,2	100,0
Contributi agli investimenti a estero	453.296,3	0,1	459.872,2	0,0	0,0	0,0		0,0	0,0	
Spesa c/capitale	36.187.692,7	10,5	39.501.164,5	8.759.397,3	69,6	24,2	8.725.275,8	-832.017,9	64,4	9,5
Totale	344.338.716,2	100,0	355.183.125,1	12.590.218,0	100,0	3,7	12.047.896,1	-1.291.305,6	100,0	10,3

* al netto degli interessi, delle poste correttive e compensative e dei fondi da ripartire in gestione

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Il 41,3 per cento dei tagli proposti inizialmente riguarda capitoli poi interessati, nel corso dell'esercizio, dai provvedimenti Covid. Una caratteristica destinata ad incidere sul mantenimento nella gestione degli obiettivi di riduzione previsti. I (pochi) capitoli interessati pesano per poco meno del 6 per cento sul totale della spesa di questa sezione, quindi al di sopra della media complessiva. Un risultato da ricondurre sostanzialmente al forte rilievo nel bilancio dei capitoli relativi ai "Contributi agli investimenti ad Amministrazioni pubbliche" e alla estensione dei tagli a consumi intermedi ad oltre il 50 per cento di questa area di spesa. Non diverso dalla media il peso del taglio proposto (10,3 per cento).

La restante quota dei tagli attiene a capitoli che non sono stati interessati dai provvedimenti emergenziali: si tratta di 1,3 miliardi, il 58,7 per cento del totale. Il peso dell'area interessata si riduce al 3,7 per cento, 12,6 miliardi a fronte dei 344,3 miliardi degli stanziamenti iniziali prima dei tagli. Sono sempre le spese in conto capitale a presentare gli importi più elevati. Interessati da riduzioni sono il 26,1 per cento degli Investimenti fissi lordi, il 24,7 per cento dei Contributi agli investimenti ad AP e il 22,7 per cento dei Contributi agli investimenti ad imprese. Molto limitata l'area relativa a spesa corrente: solo nel caso dei consumi intermedi e dei trasferimenti alle imprese l'importo è al di sopra della media (rispettivamente il 9,6 e il 7,5 per cento). Anche in questo caso il taglio è di poco superiore al 10 per cento. Un risultato dovuto soprattutto al rilievo del taglio previsto per i "Contributi agli investimenti ad imprese".

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

TAVOLA 36

IL "RILIEVO DEI TAGLI" PER MISSIONE
TOTALE

(in migliaia)

Missioni	A		B				C			
	Stanz. Iniziali prima tagli	%	Stanzamenti definitivi	Stanz. Iniziali capitoli tagliati prima tagli	%	B/A+100	Stanz definitivi capitoli tagliati	Tagli legge di bilancio 2020	%	C/B*100
001. Organi costituzionali, a rilevanza costituzionale e Presidenza del Consiglio dei ministri	2.341.151,4	0,48	2.347.053,3	51.000,0	0,24	2,18	53.858,9	-1.141,1	0,05	2,24
002. Amministrazione generale e supporto alla rappresentanza generale di Governo e dello Stato sul territorio	671.490,2	0,14	806.584,2	50.000,0	0,24	7,45	40.797,5	-10.324,5	0,47	20,65
003. Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali	121.388.735,4	24,76	143.285.427,5	184.496,0	0,87	0,15	191.422,5	-17.373,5	0,79	9,42
004. L'Italia in Europa e nel mondo	23.313.849,8	4,76	23.715.374,7	2.110.000,0	9,96	9,05	2.085.000,0	-25.000,0	1,14	1,18
005. Difesa e sicurezza del territorio	20.846.702,3	4,25	23.704.702,1	1.331.784,8	6,29	6,39	1.473.762,3	-52.000,0	2,37	3,90
006. Giustizia	9.175.644,7	1,87	9.702.400,5	1.119.765,3	5,29	12,20	1.081.503,2	-41.374,1	1,89	3,69
007. Ordine pubblico e sicurezza	11.497.852,8	2,35	12.339.714,8	158.431,7	0,75	1,38	142.198,8	-10.560,0	0,48	6,67
008. Soccorso civile	3.226.204,3	0,66	3.525.323,3	28.000,0	0,13	0,87	21.818,9	-2.000,0	0,09	7,14
009. Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca	1.099.320,0	0,22	2.062.766,8	222.140,0	1,05	20,21	200.078,8	-22.031,0	1,00	9,92
010. Energia e diversificazione delle fonti energetiche	356.114,9	0,07	599.949,3	0,0	0,00	0,00			0,00	
011. Competitività e sviluppo delle imprese	22.342.597,5	4,56	54.532.026,0	449.200,0	2,12	2,01	208.000,0	-241.200,0	11,00	53,70
012. Regolazione dei mercati	43.068,0	0,01	46.617,1	0,0	0,00	0,00			0,00	
013. Diritto alla mobilità e sviluppo dei sistemi di trasporto	14.656.761,0	2,99	16.224.445,8	2.863.547,8	13,52	19,54	2.919.490,9	-497.543,5	22,68	17,38
014. Infrastrutture pubbliche e logistica	6.055.747,8	1,24	6.245.901,2	69.893,6	0,33	1,15	47.517,1	-22.376,5	1,02	32,02
015. Comunicazioni	1.036.708,5	0,21	1.094.945,9	61.421,2	0,29	5,92	60.046,9	-1.374,3	0,06	2,24
016. Commercio internazionale ed internazionalizzazione del sistema produttivo	286.134,5	0,06	1.121.882,0	0,0	0,00	0,00			0,00	
017. Ricerca e innovazione	3.360.334,6	0,69	3.670.764,8	1.819.425,9	8,59	54,14	1.792.227,6	-26.700,0	1,22	1,47
018. Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	1.366.812,1	0,28	2.153.711,8	43.973,0	0,21	3,22	39.801,4	-1.876,7	0,09	4,27
019. Casa e assetto urbanistico	383.905,9	0,08	1.048.221,5	200.218,1	0,95	52,15	147.783,4	-52.084,8	2,37	26,01
020. Tutela della salute	1.408.973,9	0,29	3.046.100,0	50.000,0	0,24	3,55	49.200,0	-800,0	0,04	1,60
021. Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali e paesaggistici	2.272.173,9	0,46	3.721.626,1	55.157,0	0,26	2,43	5.287,4	-54.500,0	2,48	98,81
022. Istruzione scolastica	48.605.014,3	9,92	51.087.076,7	506.159,0	2,39	1,04	696.244,2	-114.021,8	5,20	22,53
023. Istruzione universitaria e formazione post-universitaria	8.628.330,1	1,76	8.964.336,1	0,0	0,00	0,00			0,00	
024. Diritti sociali, politiche sociali e famiglia	40.900.156,0	8,34	46.556.617,2	281.932,9	1,33	0,69	502.574,9	-45.358,0	2,07	16,09
025. Politiche previdenziali	102.262.889,5	20,86	110.934.252,1	0,0	0,00	0,00			0,00	
026. Politiche per il lavoro	11.530.553,4	2,35	45.079.418,3	71.400,0	0,34	0,62	54.400,0	-7.000,0	0,32	9,80
027. Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti	3.172.052,9	0,65	2.905.117,2	169.592,2	0,80	5,35	164.592,2	-5.000,0	0,23	2,95
028. Sviluppo e riequilibrio territoriale	7.671.768,0	1,57	6.863.332,1	7.617.800,0	35,96	99,30	6.746.800,0	-761.000,0	34,69	9,99
029. Politiche economico-finanziarie e di bilancio e tutela della finanza pubblica	12.807.246,3	2,61	14.436.751,0	1.366.941,7	6,45	10,67	1.232.745,1	-148.277,0	6,76	10,85
030. Giovani e sport	645.515,9	0,13	1.652.861,5	197.712,4	0,93	30,63	234.512,3	-4.200,1	0,19	2,12
031. Turismo	43.328,1	0,01	761.140,2	0,0	0,00	0,00			0,00	
032. Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	3.260.038,7	0,67	3.240.846,0	103.640,4	0,49	3,18	63.096,1	-28.525,5	1,30	27,52
033. Fondi da ripartire	2.419.894,5	0,49	2.072.085,8	0,0	0,00	0,00			0,00	
034. Debito pubblico	1.090.013,0	0,22	1.240.043,0	0,0	0,00	0,00			0,00	
Totale complessivo*	490.167.084,4	100,00	610.789.416,0	21.183.633,1	100,00	4,32	20.254.760,3	-2.193.642,4	100,00	10,36

* al netto degli interessi, delle poste correttive e compensative e dei fondi da ripartire in gestione

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

- Molto diversi gli andamenti registrati, anche a ragione della difficoltà di ottenere risparmi ulteriori rispetto alle misure disposte negli ultimi anni. Si distinguono quattro insiemi di missioni:
- quelle per le quali l'area interessata da tagli è ampia, ma la riduzione disposta è molto limitata: è il caso, ad esempio, della "Ricerca" (54,1 per cento la spesa interessata solo 1,5 per cento la riduzione proposta) e dei "Giovani e Sport" (rispettivamente 30,6 e 2,1 per cento). Si tratta, infatti, di missioni di limitatissimo rilievo nell'ambito del bilancio che per "rendere" dal punto di vista della razionalizzazione della spesa, richiedono la considerazione di una quota ampia della spesa ad esse intestate;
 - quelle per le quali l'area interessata da tagli è estesa e la riduzione disposta è elevata. Si tratta in prevalenza di missioni caratterizzate da lunghi tempi di realizzazione e obiettivi di carattere infrastrutturale. Ne sono un esempio la missione "Diritto alla mobilità e sviluppo del sistema dei trasporti" (20 e 17,4 per cento), "Casa e assetto urbanistico" (52,2 e 26 per cento) ma anche "Sviluppo e riequilibrio territoriale" (99 e 10 per cento). Missioni che consentono una gestione anche con obiettivi di razionalizzazione delle risorse. Sono le aree in cui tuttavia più che di riduzioni, il taglio rappresenta una riprogrammazione dell'intervento;
 - vi sono poi le missioni in cui l'area di applicazione è limitata, ma la resa prevista è elevata: ne sono un esempio la "Competitività e sviluppo delle imprese" (2 e 53,7 per cento) o anche "Istruzione scolastica" (1 e 22,5 per cento). Esse consentono con più facilità l'individuazione di interventi su cui concentrare la razionalizzazione senza incidere sulla funzionalità complessiva;
 - infine, quelle per le quali l'area interessata è limitata e contenuto è il rilievo del taglio disposto: ne sono un esempio la "Tutela della salute" (3,6 e 1,6 per cento) e gli "Organi costituzionali" (2,2 e 2,2 per cento), aree caratterizzate dal prevalere dei trasferimenti e una limitata possibilità di gestione.

2.1.3. I tagli nella gestione

Le variazioni disposte nella gestione hanno solo in parte confermato la dimensione dei tagli: i capitoli interessati presentano a consuntivo riduzioni, rispetto al bilancio iniziale, nel complesso di 928,3 milioni, contro i 2.193 milioni previsti. Gli scostamenti rispetto all'obiettivo, in parte compensati da riduzioni più consistenti di alcune voci di spesa rispetto a quelle programmate, sono pari a 1.264 milioni.

TAVOLA 37

I TAGLI NELLA GESTIONE PER CATEGORIA ECONOMICA
(TOTALE)

(in migliaia)

Categorie economiche	Stanz. iniziali capitoli tagliati prima tagli	Tagli legge di bilancio 2020	Stanz. iniziali capitoli tagliati (A)	Stanz. definitivi capitoli tagliati (B)	differenza (B) - (A)	var stades/staini	Impegni competenza capitoli tagliati	impegni ep/stades
Redditi da lavoro dipendente	11.750,4	-1.900,0	9.850,4	3.186,0	-6.664,4	-67,7	1.812,6	56,9
Consumi intermedi	1.705.688,5	-213.834,3	1.491.854,2	1.733.366,7	241.512,5	16,2	1.663.733,8	96,0
Trasferimenti correnti ad amministrazioni pubbliche	2.397.028,6	-213.180,5	2.183.848,1	2.429.252,2	245.404,1	11,2	2.405.183,5	99,0
Trasferimenti correnti a famiglie e istituzioni sociali private	280.940,7	-30.759,1	250.181,6	355.802,6	105.621,0	42,2	297.670,3	83,7
Trasferimenti correnti a imprese	398.440,3	-140.363,2	258.077,1	258.077,1	0,0	0,0	219.280,7	85,0
Spesa corrente	4.793.848,4	-600.037,1	4.193.811,3	4.779.684,5	585.873,2	14,0	4.587.681,0	96,0
Investimenti fissi lordi e acquisti di terreni	1.810.262,9	-147.557,8	1.662.705,1	1.897.449,9	234.744,8	14,1	1.550.409,6	81,7
Contributi agli investimenti ad amministrazioni pubbliche	11.713.024,4	-852.448,7	10.860.575,7	10.745.077,4	-115.498,3	-1,1	3.857.937,4	35,9
Contributi agli investimenti a imprese	2.851.497,4	-578.598,8	2.272.898,6	2.832.548,6	559.650,0	24,6	2.784.563,0	98,3
Contributi agli investimenti a famiglie e istituzioni sociali private	15.000,0	-15.000,0	0,0	0,0	0,0		0,0	
Spesa c/capitale	16.389.784,7	-1.593.605,3	14.796.179,4	15.475.075,8	678.896,4	4,6	8.192.910,0	52,9
Totale	21.183.633,1	-2.193.642,4	18.989.990,6	20.254.760,3	1.264.769,7	6,7	12.780.591,0	63,1

LE SPESE DELLO STATO

SEGUE TAVOLA 37

CAPITOLI INTERESSATI DAI PROVVEDIMENTI COVID

(in migliaia)

Categorie economiche	Stanz. iniziali capitoli tagliati prima tagli	Tagli legge di bilancio 2020	Stanz. iniziali capitoli tagliati (A)	Stanz. definitivi capitoli tagliati (B)	differenza (B) - (A)	var stades/staini	Impegni competenza capitoli tagliati	impegni cp/stadef
Consumi intermedi	457.803,6	-99.021,8	358.781,8	662.267,7	303.485,9	84,6	650.271,4	98,2
Trasferimenti correnti ad amministrazioni pubbliche	466.224,1	-36.727,6	429.496,4	655.796,4	226.300,0	52,7	631.796,4	96,3
Trasferimenti correnti a famiglie e istituzioni sociali private	39.000,0	-5.000,0	34.000,0	139.000,0	105.000,0	308,8	135.345,2	97,4
Spesa corrente	963.027,6	-140.749,4	822.278,2	1.457.064,2	634.785,9	77,2	1.417.413,0	97,3
Contributi agli investimenti ad amministrazioni pubbliche	7.624.207,7	-761.407,7	6.862.800,0	6.747.800,0	-115.000,0	-1,7	0,0	0,0
Contributi agli investimenti a imprese	6.179,7	-179,7	6.000,0	2.000,0	-4.000,0	-66,7	0,0	0,0
Spesa c/capitale	7.630.387,4	-761.587,4	6.868.800,0	6.749.800,0	-119.000,0	-1,7	0,0	0,0
Totale	8.593.415,0	-902.336,8	7.691.078,2	8.206.864,2	515.785,9	6,7	1.417.413,0	17,3

* al netto degli interessi, delle poste correttive e compensative e dei fondi da ripartire in gestione

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

CAPITOLI NON INTERESSATI DAI PROVVEDIMENTI COVID

(in migliaia)

Categorie economiche	Stanz. iniziali capitoli tagliati prima tagli	Tagli legge di bilancio 2020	Stanz. iniziali capitoli tagliati (A)	Stanz. definitivi capitoli tagliati (B)	differenza (B) - (A)	var stades/staini	Impegni competenza capitoli tagliati	impegni cp/stadef
Redditi da lavoro dipendente	11.750,4	-1.900,0	9.850,4	3.186,0	-6.664,4	-67,7	1.812,6	56,9
Consumi intermedi	1.247.884,9	-114.812,6	1.133.072,4	1.071.098,9	-61.973,4	-5,5	1.013.462,4	94,6
Trasferimenti correnti ad amministrazioni pubbliche	1.930.804,5	-176.452,8	1.754.351,7	1.773.455,8	19.104,1	1,1	1.773.387,1	100,0
Trasferimenti correnti a famiglie e istituzioni sociali private	241.940,7	-25.759,1	216.181,6	216.802,6	621,0	0,3	162.325,2	74,9
Trasferimenti correnti a imprese	398.440,3	-140.363,2	258.077,1	258.077,1	0,0	0,0	219.280,7	85,0
spesa corrente	3.830.820,8	-459.287,7	3.371.533,0	3.322.620,3	-48.912,7	-1,5	3.170.268,0	95,4
Investimenti fissi lordi e acquisti di terreni	1.810.262,9	-147.557,8	1.662.705,1	1.897.449,9	234.744,8	14,1	1.550.409,6	81,7
Contributi agli investimenti ad amministrazioni pubbliche	4.088.816,6	-91.040,9	3.997.775,7	3.997.277,4	-498,3	0,0	3.857.937,4	96,5
Contributi agli investimenti a imprese	2.845.317,7	-578.419,2	2.266.898,6	2.830.548,6	563.650,0	24,9	2.784.563,0	98,4
Contributi agli investimenti a famiglie e istituzioni sociali private	15.000,0	-15.000,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
spesa c/capitale	8.759.397,3	-832.017,9	7.927.379,4	8.725.275,8	797.896,4	10,1	8.192.910,0	93,9
Totale	12.590.218,0	-1.291.305,6	11.298.912,4	12.047.896,1	748.983,7	6,6	11.363.178,0	94,3

* 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 147,6 milioni la spesa a consuntivo è stata superiore di poco meno di 235 milioni), nel secondo caso, la riduzione è stata solo parziale (poco più di 20 milioni), determinando una crescita della spesa di 559,6 milioni rispetto all'obiettivo.

Nel caso degli investimenti, l'annullamento delle misure di contenimento è pressoché totalmente dovuto alle spese per componenti aeree e mezzi per l'assistenza al volo militare per 213 milioni.

Le eccedenze nei "Contributi agli investimenti a imprese" riguardano le Ferrovie dello Stato in crescita, di oltre 564 milioni. Solo una limitata compensazione è venuta da minori spese per le ferrovie regionali e per il programma "20.000 abitazioni in affitto"

Lo stesso accade nel caso dei "Consumi intermedi" e dei "Trasferimenti alle famiglie". In entrambi i casi, i tagli operati sono stati più che compensati durante la gestione. Tra i consumi intermedi, come era d'altra parte da attendersi il mancato conseguimento dell'obiettivo è legato alle spese per l'acquisto di servizi di pulizia per le scuole statali, superiori all'obiettivo di 303

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

milioni. Anche nel caso dei trasferimenti alle famiglie l'eccedenza è legata prevalentemente ad una principale ragione: le somme destinate al Terzo settore. Rispetto alla flessione prevista di 5 milioni, le risorse stanziare sono aumentate di 105 milioni.

Più diffuso lo sfondamento per quanto riguarda i trasferimenti ad AP. Oltre 226 dei 245 milioni di eccedenza rispetto all'obiettivo sono da ricondurre a capitoli Covid ed in particolare al Fondo per le politiche per la famiglia, per gli interventi di protezione civile oltre che per trasferimenti a compensazione delle minori entrate delle amministrazioni locali per la tassa di soggiorno.

Sono essenzialmente 5 le missioni che presentano nei capitoli/pg. interessati un livello di stanziamento che eccede l'importo iniziale (prima dei tagli). Si tratta (date le variazioni evidenziate sopra) della "Difesa e della sicurezza del territorio", dell'"Istruzione scolastica" "Diritto alla mobilità", dei "Diritti sociali, politiche sociali e famiglia" e dei "Giovani e sport".

Si rinforzano i tagli che incidono sullo "Sviluppo e riequilibrio territoriale" e, seppure per importi minori quelli previsti per "Ordine pubblico e sicurezza", "Servizi Istituzionali e generali della AAPP" e "Soccorso civile".

TAVOLA 38

I TAGLI NELLA GESTIONE PER MISSIONE
(TOTALE)

Missioni	Stanz. iniziali capitoli tagliati prima tagli	Tagli legge di bilancio 2020	Stanz. iniziali capitoli tagliati (A)	Stanz. definitivi capitoli tagliati (B)	differenza (B) - (A)	var stadef/staini	(in migliaia)	
							Impegni competenza capitoli tagliati	impegni cp/sta def
001.Organi costituzionali, a rilevanza costituzionale e Presidenza del Consiglio dei ministri	51.000,0	-1.141,1	49.858,9	53.858,9	4.000,0	8,02	53.858,9	100,0
002.Amministrazione generale e supporto alla rappresentanza generale di Governo e dello Stato sul territorio	50.000,0	-10.324,5	39.675,5	40.797,5	1.122,0	2,83	40.797,5	100,0
003.Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali	184.496,0	-17.373,5	167.122,5	191.422,5	24.300,0	14,54	167.422,5	87,5
004.L'Italia in Europa e nel mondo	2.110.000,0	-25.000,0	2.085.000,0	2.085.000,0	0,0	0,00	2.085.000,0	100,0
005.Difesa e sicurezza del territorio	1.331.784,8	-52.000,0	1.279.784,8	1.473.762,3	193.977,5	15,16	1.395.805,4	94,7
006.Giustizia	1.119.765,3	-41.374,1	1.078.391,2	1.081.503,2	3.112,0	0,29	821.706,4	76,0
007.Ordine pubblico e sicurezza	158.431,7	-10.560,0	147.871,7	142.198,8	-5.672,8	-3,84	115.001,8	80,9
008.Soccorso civile	28.000,0	-2.000,0	26.000,0	21.818,9	-4.181,1	-16,08	21.803,8	99,9
009.Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca	222.140,0	-22.031,0	200.108,9	200.078,8	-30,1	-0,02	168.780,9	84,4
011.Competitività e sviluppo delle imprese	449.200,0	-241.200,0	208.000,0	208.000,0	0,0	0,00	170.658,6	82,0
013.Diritto alla mobilità e sviluppo dei sistemi di trasporto	2.863.547,8	-497.543,5	2.366.004,3	2.919.490,9	553.486,6	23,39	2.810.326,0	96,3
014.Infrastrutture pubbliche e logistica	69.893,6	-22.376,5	47.517,1	47.517,1	0,0	0,00	27.197,7	57,2
015.Comunicazioni	61.421,2	-1.374,3	60.046,9	60.046,9	0,0	0,00	60.046,9	100,0
017.Ricerca e innovazione	1.819.425,9	-26.700,0	1.792.725,9	1.792.227,6	-498,4	-0,03	1.736.345,0	96,9
018.Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	43.973,0	-1.876,7	42.096,4	39.801,4	-2.295,0	-5,45	37.240,1	93,6
019.Casa e assetto urbanistico	200.218,1	-52.084,8	148.133,4	147.783,4	-350,0	-0,24	147.395,7	99,7
020.Tutela della salute	50.000,0	-800,0	49.200,0	49.200,0	0,0	0,00	49.136,7	99,9
021.Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali e paesaggistici	55.157,0	-54.500,0	657,0	5.287,4	4.630,5	704,81	2.164,3	40,9
022.Istruzione scolastica	506.159,0	-114.021,8	392.137,2	696.244,2	304.106,9	77,55	684.003,2	98,2
024.Diritto sociali, politiche sociali e famiglia	281.932,9	-45.358,0	236.574,9	502.574,9	266.000,0	112,44	490.739,0	97,6
026.Politiche per il lavoro	71.400,0	-7.000,0	64.400,0	54.400,0	-10.000,0	-15,53	54.400,0	100,0
027.Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti	169.592,2	-5.000,0	164.592,2	164.592,2	0,0	0,00	118.717,3	72,1
028.Sviluppo e riequilibrio territoriale	7.617.800,0	-761.000,0	6.856.800,0	6.746.800,0	-110.000,0	-1,60	0,0	0,0
029.Politiche economico-finanziarie e di bilancio e tutela della finanza pubblica	1.366.941,7	-148.277,0	1.218.664,7	1.232.745,1	14.080,4	1,16	1.231.156,1	99,9
030.Giovani e sport	197.712,4	-4.200,1	193.512,3	234.512,3	41.000,0	21,19	234.512,3	100,0
032.Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	103.640,4	-28.525,5	75.114,9	63.096,1	-12.018,9	-16,00	56.375,0	89,3
Totale complessivo*	21.183.633,1	-2.193.642,4	18.989.990,6	20.254.760,3	1.264.769,7	6,66	12.780.591,0	63,1

* 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

SEGUE TAVOLA 38

CAPITOLI INTERESSATI DAI PROVVEDIMENTI COVID

(in migliaia)

Missioni	Stanz. iniziali capitoli tagliati prima tagli	Tagli legge di bilancio 2020	Stanz. iniziali capitoli tagliati (A)	Stanz. definitivi capitoli tagliati (B)	differenza (B) - (A)	var stades/staini	Impegni competenza capitoli tagliati	impegni cp/sta def
003.Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali	167.192,5	-70,0	167.122,5	191.422,5	24.300,0	14,54	167.422,5	87,5
013.Diritto alla mobilità e sviluppo dei sistemi di trasporto	12.587,4	-587,4	12.000,0	3.000,0	-9.000,0	-75,00	0,0	0,0
022.Istruzione scolastica	457.803,6	-99.021,8	358.781,8	662.267,7	303.485,9	84,59	650.271,4	98,2
024.Diritto sociali, politiche sociali e famiglia	185.820,3	-38.475,6	147.344,7	413.344,7	266.000,0	180,53	409.689,8	99,1
028.Sviluppo e riequilibrio territoriale	7.617.800,0	-761.000,0	6.856.800,0	6.746.800,0	-110.000,0	-1,60	0,0	0,0
030.Giovani e sport	152.211,3	-3.182,0	149.029,3	190.029,3	41.000,0	27,51	190.029,3	100,0
Totale complessivo*	8.593.415,0	-902.336,8	7.691.078,2	8.206.864,2	515.785,9	6,71	1.417.413,0	17,3

CAPITOLI NON INTERESSATI DAI PROVVEDIMENTI COVID

(in migliaia)

Missioni	Stanz. iniziali capitoli tagliati prima tagli	Tagli legge di bilancio 2020	Stanz. iniziali capitoli tagliati (A)	Stanz. definitivi capitoli tagliati (B)	differenza (B) - (A)	var stades/staini	Impegni competenza capitoli tagliati	impegni cp/sta def
001.Organi costituzionali, a rilevanza costituzionale e Presidenza del Consiglio dei ministri	51.000,0	-1.141,1	49.858,9	53.858,9	4.000,0	8,02	53.858,9	100,0
002.Amministrazione generale e supporto alla rappresentanza generale di Governo e dello Stato sul territorio	50.000,0	-10.324,5	39.675,5	40.797,5	1.122,0	2,83	40.797,5	100,0
004.L'Italia in Europa e nel mondo	2.110.000,0	-25.000,0	2.085.000,0	2.085.000,0	0,0	0,00	2.085.000,0	100,0
005.Difesa e sicurezza del territorio	1.331.784,8	-52.000,0	1.279.784,8	1.473.762,3	193.977,5	15,16	1.395.805,4	94,7
006.Giustizia	1.119.765,3	-41.374,1	1.078.391,2	1.081.503,2	3.112,0	0,29	821.706,4	76,0
007.Ordine pubblico e sicurezza	158.431,7	-10.560,0	147.871,7	142.198,8	-5.672,8	-3,84	115.001,8	80,9
008.Soccorso civile	28.000,0	-2.000,0	26.000,0	21.818,9	-4.181,1	-16,08	21.803,8	99,9
009.Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca	222.140,0	-22.031,0	200.108,9	200.078,8	-30,1	-0,02	168.780,9	84,4
011.Competitivita' e sviluppo delle imprese	449.200,0	-241.200,0	208.000,0	208.000,0	0,0	0,00	170.658,6	82,0
013.Diritto alla mobilità e sviluppo dei sistemi di trasporto	2.850.960,4	-496.956,1	2.354.004,3	2.916.490,9	562.486,6	23,89	2.810.326,0	96,4
014.Infrastrutture pubbliche e logistica	69.893,6	-22.376,5	47.517,1	47.517,1	0,0	0,00	27.197,7	57,2
015.Comunicazioni	61.421,2	-1.374,3	60.046,9	60.046,9	0,0	0,00	60.046,9	100,0
017.Ricerca e innovazione	1.819.425,9	-26.700,0	1.792.725,9	1.792.227,6	-498,4	-0,03	1.736.345,0	96,9
018.Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	43.973,0	-1.876,7	42.096,4	39.801,4	-2.295,0	-5,45	37.240,1	93,6
019.Casa e assetto urbanistico	200.218,1	-52.084,8	148.133,4	147.783,4	-350,0	-0,24	147.395,7	99,7
020.Tutela della salute	50.000,0	-800,0	49.200,0	49.200,0	0,0	0,00	49.136,7	99,9
021.Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali e paesaggistici	55.157,0	-54.500,0	657,0	5.287,4	4.630,5	704,81	2.164,3	40,9
022.Istruzione scolastica	48.355,4	-15.000,0	33.355,4	33.976,4	621,0	1,86	33.731,8	99,3
024.Diritto sociali, politiche sociali e famiglia	96.112,6	-6.882,4	89.230,2	89.230,2	0,0	0,00	81.049,2	90,8
026.Politiche per il lavoro	71.400,0	-7.000,0	64.400,0	54.400,0	-10.000,0	-15,53	54.400,0	100,0
027.Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti	169.592,2	-5.000,0	164.592,2	164.592,2	0,0	0,00	118.717,3	72,1
029.Politiche economico-finanziarie e di bilancio e tutela della finanza pubblica	1.366.941,7	-148.277,0	1.218.664,7	1.232.745,1	14.080,4	1,16	1.231.156,1	99,9
030.Giovani e sport	45.501,1	-1.018,1	44.483,0	44.483,0	0,0	0,00	44.483,0	100,0
032.Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	103.640,4	-28.525,5	75.114,9	63.096,1	-12.018,9	-16,00	56.375,0	89,3
Totale complessivo	12.590.218,0	-1.291.305,6	11.298.912,4	12.047.896,1	748.983,7	6,63	11.363.178,0	94,3

* al netto degli interessi, delle poste correttive e compensative e dei fondi da ripartire in gestione

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

2.1.4. Una valutazione dei risultati

Anche nel 2020 una parte significativa dei tagli operati (al netto di quelli a fondi) è stata reintegrata nel corso della gestione (l'espansione della spesa è stata di circa il 6,7 per cento). Ma questo risultato deve essere letto alla luce dell'emergenza sanitaria. Per quello che riguarda le variazioni operate sui capitoli interessati dai decreti Covid il risultato appare coerente con le necessità poste dalla situazione esterna. Il superamento dell'obiettivo è strettamente legato ai fabbisogni emersi con la crisi: l'aumento delle spese per la pulizia delle scuole, per le somme destinate al terzo settore e quello per gli interventi di protezione civile e per le politiche delle famiglie, oltre che per il reintegro delle risorse delle amministrazioni locali, appare coerente, comprensibile e condivisibile. Inoltre, a fronte di questi fabbisogni variazioni più contenute di alcune voci, anch'esse ricomprese nell'area Covid, ha consentito di rendere l'impatto sulla gestione meno oneroso.

La gestione non Covid (diversamente da quello che poteva attendersi) si è rilevata anche essa non in linea con gli obiettivi. Va osservato, tuttavia, come nonostante l'emergenza, gli obiettivi di spesa corrente siano stati rispettati; un andamento più favorevole sul fronte dei consumi intermedi ha consentito di riassorbire andamenti meno favorevoli sul fronte dei trasferimenti ad imprese e PA. Riguardo alla spesa in conto capitale il superamento degli obiettivi è legato alla scelta di accelerare le attività di investimento. Da questo punto di vista, l'elevato livello del rapporto tra impegni sulla competenza e stanziamenti definitivi che caratterizza i capitoli di cui si era programmata la riduzione rispetto al complesso della spesa della stessa categoria economica dà conto che tale scelta sembra essersi tradotta in realizzazioni effettive.

Anche in questo esercizio è evidente come la parte più significativa dei reintegri riguardi la spesa per investimenti e per contributi alle imprese di cui, a livello complessivo, si punta, e si punterà anche in futuro, ad ottenere una ripresa. Ciò, mentre il contributo che viene dalla razionalizzazione della spesa per consumi intermedi diventa sempre più limitato.

Sono tutti segnali della difficoltà, superata la crisi, 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.

Come si era già osservato, 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 un'attenta valutazione della compatibilità dello stesso con le disponibilità di cassa. Ma questo, a prescindere dal non poter sostituire l'assunzione preliminare di chiare scelte in termini di priorità, ha un sicuro impatto sulla spesa in conto capitale e meno si presta ad avere un riflesso sulla parte 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 alla 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. Questo dovrebbe ritornare ad essere lo schema di intervento a regime, una volta superata la fase emergenziale.

Le difficili scelte che si dovranno assumere per il rientro, anche se graduale, del disavanzo, anche in termini di razionalizzazione della spesa, dovrebbero spingere al recupero degli obiettivi

LE SPESE DELLO STATO

e del metodo che aveva portato a quella norma rimasta, dopo una prima unica applicazione, inutilizzata.

2.2. Le misure di razionalizzazione degli acquisti di beni e servizi

Il programma di razionalizzazione degli acquisti delle pubbliche Amministrazioni¹⁰ è stato significativamente influenzato nel 2020 dall'emergenza sanitaria determinata dal Covid-19, che ha modificato la composizione della domanda (e dell'offerta) dei beni fruiti dalle pubbliche amministrazioni. Ciò, se ha messo in evidenza l'importanza della centralizzazione della spesa per iniziative di ampia portata e di diretto supporto ad obiettivi strategici del governo, ha anche dimostrato quanto sia fondamentale per il raggiungimento dei risultati disporre di centrali di acquisto/stazioni appaltanti qualificate, competenti, specializzate e in numero ridotto, come più volte evidenziato anche da queste Sezioni riunite.

Si ricorderà, in proposito, come, già con provvedimento del Capo del Dipartimento della Protezione civile del 2 marzo l'amministratore delegato di Consip sia stato nominato "soggetto attuatore" per le attività di acquisto connesse all'emergenza sanitaria, mentre il "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, 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 ...".

Proprio l'aumento delle necessità di spesa poste dalla pandemia ha reso evidenti i vantaggi che possono derivare da un processo di razionalizzazione degli acquisti e da una corretta applicazione dei criteri che devono essere alla base di una qualsivoglia *spending review*.

Nel 2020 si sono confrontati due andamenti in parte opposti. Da un lato, infatti, l'emergenza sanitaria ha prodotto una contrazione degli acquisti delle PA, particolarmente accentuata in alcuni settori (ristorazione, gestione eventi, lavori di manutenzione). Dall'altro, invece, alcune categorie merceologiche, hanno fatto registrare un andamento straordinario degli acquisti. In particolare, con riferimento al MePA, sono stati rilevati incrementi molto elevati per pc, tablet e connettività; arredi scolastici; attrezzature ed indumenti; mascherine e indumenti protettivi; prodotti per igiene personale e per igienizzazione ambienti.

Infatti, per le mutate esigenze del lavoro agile e della didattica a distanza, è soprattutto cresciuto, in modo repentino e senza precedenti, il fabbisogno di pc portatili e tablet, che ha reso necessari elevati volumi di acquisti in un ristretto arco temporale. Ciò ha portato la Consip, nell'ambito del sistema delle convenzioni, facendo ricorso a quanto previsto dall'art. 87-bis del decreto "Cura Italia"¹¹, ad aumentare fino al 50 per cento il massimale iniziale per i lotti della convenzione pc portatili e tablet edizione 3 e ad avviare svariate altre procedure che, dall'inizio dell'emergenza da Covid-19, hanno portato all'acquisto di quasi 100.000 pc portatili e tablet in più rispetto alle normali esigenze¹². Inoltre, lo svolgimento della prestazione lavorativa a distanza

¹⁰ Il Programma di razionalizzazione acquisti della P.A. è stato introdotto per le Amministrazioni dello Stato, con l'art. 26 della legge 23 dicembre 1999, n. 488.

¹¹ Il comma 1 dell'art. 87 bis prevede che "Allo scopo di agevolare l'applicazione del lavoro agile di cui alla legge 22 maggio 2017, n. 81, quale ulteriore misura per contrastare e contenere l'imprevedibile emergenza epidemiologica, i quantitativi massimi delle vigenti convenzioni-quadro di Consip S.p.A. per la fornitura di personal computer portatili e tablet possono essere incrementati sino al 50 per cento del valore iniziale delle convenzioni, fatta salva la facoltà di recesso dell'aggiudicatario con riferimento a tale incremento, da esercitare entro quindici giorni dalla comunicazione della modifica da parte della stazione appaltante." Oltre all'ampliamento del massimale sopra citato, Consip ha: avviato una procedura negoziata sul lotto 1 della Convenzione pc portatili e tablet edizione 3, per rendere rapidamente disponibili ulteriori 21.000 unità di pc portatili (compresa l'estensione al 6° quinto); deciso l'esecuzione anticipata del lotto 2 della Convenzione pc portatili e tablet edizione 4 (sempre con estensione del massimale iniziale fino al 50 per cento); avviato una procedura negoziata sul lotto 2 della Convenzione pc portatili e tablet edizione 4, per rendere rapidamente disponibili altre 21.000 unità di pc portatili (compresa sempre l'estensione al 6° quinto); predisposto, in considerazione della rapida erosione delle iniziative precedentemente descritte e della costante domanda da parte della PA, una "copia" dell'edizione 4, limitatamente ai lotti 1 e 2, grazie alla quale sono stati resi disponibili ulteriori 17.500 PC Portatili e tablet per lotto, più relative estensioni (6°quinto e doppio 6° quinto).

¹² Più esattamente nel 2020 sono stati acquistati 151.065 pc portatili e tablet contro i 56.938 acquistati nel 2019.

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

ha determinato anche un maggiore utilizzo dei servizi di telefonia e, in particolare, un aumento del traffico dati per ciascun dipendente, con un consumo superiore ai 20 GB mensili previsto dalla Convenzione di Telefonia mobile. Consip S.p.A. ha, pertanto, proposto una variante in corso d'opera, ai sensi dell'art. 106 co. 1 lett. c) del Codice dei contratti, inserendo due ulteriori opzioni, rispettivamente per 40 o 80 GB. Inoltre, in linea con il Piano Triennale dell'Informatica nella Pubblica Amministrazione 2020 – 2022 è stata rinnovata l'offerta dei *Servizi di accesso a internet* per consentire l'acquisizione, in particolare alle Amministrazioni locali, di servizi di connettività *internet* a banda larga e ultra-larga. A maggio 2020, in contemporanea con il rientro sia pure graduale e limitato, del personale negli uffici sono state avviate iniziative per l'acquisto di Dispositivi di Protezione Individuale (DPI) delle Amministrazioni centrali¹³. Infine, Consip ha sostenuto la richiesta di proroga necessaria per i termini di scadenza di restituzione dei buoni pasto scaduti facilitando le interlocuzioni tra Amministrazioni e fornitori.

Pur in presenza di un quadro generale fortemente anomalo, l'attività di Consip non sembra aver subito particolari contrazioni in termini di volumi complessivi. Infatti, secondo quanto riferito dal MEF, nel 2020 sono aumentati sia il numero, sia il valore dei contratti attivati dai Ministeri (306.908 contratti attivati nel 2020 per un valore di oltre 3,5 miliardi contro i 236.357 contratti per un valore di 2,8 miliardi del 2019), anche se la maggior parte degli ordinativi (281.224 per un valore di oltre 1,5 miliardi) risulta effettuato sul MePA, che come è noto ha un valore molto relativo, se non addirittura scarso, in termini di effettiva centralizzazione delle procedure di acquisto¹⁴.

Sotto quest'ultimo profilo i dati relativi alle convenzioni, che dovrebbero in teoria essere il principale veicolo della centralizzazione della spesa, non sono molto confortanti. I contratti attivati tramite convenzione sono infatti scesi dai 24.547 del 2019 a 24.220 nel 2020 e il loro valore è sensibilmente diminuito, passando dagli 848 milioni del 2019 ai 583 del 2020. Tuttavia, tale riduzione è in buona parte compensata dal robusto aumento dei contratti attivati tramite Accordi quadro e Sistema Dinamico di Acquisizione.

¹³ Per esigenze sopra la soglia comunitaria – Gare in Application Service Provider (ASP): 39 procedure pubblicate per un valore a base d'asta di circa 104 milioni di euro. Per esigenze sotto la soglia comunitaria – ricorso al Mercato Elettronico (MePA). In particolare, per quanto riguarda *informatica, elettronica, telecomunicazioni e macchine per ufficio* è stata inserita in catalogo sul MePA la scheda relativa ai *Dispositivi a supporto del distanziamento fisico* (dispositivi indossabili in grado di rilevare la presenza di altri dispositivi nelle vicinanze e di segnalare alle persone stesse il mancato rispetto della distanza). Inoltre, sono stati aggiornati i cataloghi relativi ai *Sistemi di videosorveglianza*, con un'ampia gamma di categorie di telecamere (bullet, termica, lettura targhe, ecc.) e di algoritmi di analisi video che consentono la misurazione della temperatura, la verifica del distanziamento; la rilevazione della presenza di DPI, ecc.). Sono anche stati aggiornati i cataloghi per quanto riguarda le schede catalogo relative ad *Attrezzature di primo soccorso, Forniture tessili e Dispenser igienizzanti e Colonnina porta guanti*. Sul MePA è stato reso possibile acquistare anche numerosi beni, che possono essere di supporto alle Amministrazioni nella fase di vaccinazione contro il *Covid-19*; dai frigoriferi e congelatori ai guanti, dall'alcool ai gel disinfettanti. Sono stati aggiornati anche i cataloghi relativi alle seguenti schede: *Apparecchi di filtraggio; Apparecchi di pulizia ad alta pressione; Apparecchi per la dispersione di gas; Apparecchiature a spruzzo; Apparecchiature di estrazione fumi; Apparecchiature di ventilazione; Congegni meccanici a getto, dispersione o spruzzo; Depuratori elettrostatici di aria e gas; Filtri per aria; Filtri per gas; Generatori di gas; Generatori di ozono; Macchinari per l'industria chimica; Macchinari vari per usi generali e specifici; Macchine e apparecchi di filtraggio o purificazione di gas; Pistole a spruzzo*.

Relativamente ai *Servizi di Pulizia degli Immobili, Disinfestazione e Sanificazione Impianti* è stata inserita sul MePA la scheda di catalogo relativa al *Servizio spot di detersione superfici vetrate*. Tra i Servizi sanitari sono stati introdotti i *Servizi Infermieristici* che prevedono tutte le attività prestate dagli operatori delle professioni sanitarie dell'area delle scienze infermieristiche.

¹⁴ Nel 2017 erano stati attivati 204.747 contratti per un valore di circa 1,7 miliardi; nel 2018 i contratti attivati erano saliti a 220.909 per un ammontare di oltre 2 miliardi, mentre nel 2019 i contratti sono arrivati a 236.357 per un valore di 2,8 miliardi. Anche negli anni precedenti l'incremento è stato dovuto essenzialmente all'aumento degli ordinativi di fornitura emessi sul 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).

LE SPESE DELLO STATO

Si conferma, dunque, la scarsa predilezione delle Amministrazioni per lo strumento convenzionale, che viene utilizzato quasi esclusivamente per le categorie merceologiche rese obbligatorie dalla legge (cui si sono aggiunti nel 2020 gli autoveicoli), mentre gli ordinativi di minori dimensioni tratti sul MePA risulterebbero di gran lunga i preferiti. Si tratta effettivamente di contratti più flessibili e facili da gestire, più adatti alle residue e già scarse capacità tecniche delle Amministrazioni, che possono però facilmente celare un frazionamento delle forniture e un'elusione delle procedure di gara al di sopra della soglia comunitaria. D'altra parte, la comprovata complessità dei contratti stipulati tramite convenzioni Consip (primi fra tutti quelli per *pulizia e facility management*) giustifica l'atteggiamento critico delle Amministrazioni e ha imposto a Consip la ricerca di strumenti contrattuali più validi e innovativi, che ha trovato, come si è visto, un positivo riscontro nel buon successo di Accordi quadro e SDA.

E' da rammentare, peraltro, che con la legge di bilancio per il 2020, concepita nel 2019, in un momento e in una realtà ben diversa da quella che si sarebbe imposta di lì a poco, il legislatore aveva riportato in auge l'attività della Consip, di cui aveva sensibilmente ampliato il perimetro delle attività, da un lato estendendo ulteriormente gli obblighi di ricorso agli strumenti messi a disposizione dal Programma di razionalizzazione (con l'inclusione degli autoveicoli) e, dall'altro, aprendo ad un dialogo diretto e una collaborazione più ampia con gli Enti territoriali, nonché includendo nella sfera d'azione della Società i lavori pubblici e le concessioni¹⁵. Nelle intenzioni l'intervento normativo avrebbe dovuto consentire di incrementare 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.

Nel contesto sopra delineato in riferimento al 2020 Consip e MEF hanno intensificato la ricerca di strumenti alternativi alle convenzioni. Proprio con riferimento alla disposizione che estende agli autoveicoli l'obbligo per tutte le amministrazioni e le società del conto consolidato Istat di approvvigionarsi attraverso convenzioni-quadro o accordi quadro, si è cercato di riconsiderare lo strumento principale del processo di centralizzazione, passando dalla convenzione¹⁶ all'accordo quadro multi-fornitore, caratterizzato dalla possibilità di ampliare la gamma dell'offerta, grazie alla presenza di più fornitori in ogni lotto¹⁷. Inoltre, con riferimento alla possibilità di stipulare convenzioni quadro per specifiche categorie di Amministrazioni ovvero per specifici ambiti in sede di aggiudicazione di appalti specifici nell'ambito del Sistema dinamico di acquisizione, sono stati esperiti lo scorso anno appalti specifici sia per la categoria merceologia dei *farmaci*, sia per la categoria merceologica dei *servizi postali*, ai quali si sono

¹⁵ Le novità introdotte dalla legge di bilancio per il 2020 sono 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 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*.

¹⁶ Attraverso la Convenzione le Amministrazioni trovavano modelli, prezzi e condizioni già predefiniti in fase di gara, con l'unico onere di perfezionamento dell'ordine attraverso l'indicazione dei quantitativi. Tale strumento, come più volte evidenziato, in teoria molto comodo per gli utenti, si è però rivelato troppo rigido e difficilmente adattabile alle diversificate esigenze delle Amministrazioni, spesso molto diverse tra loro in relazione a fattori fondamentali come funzioni svolte, dimensioni degli uffici, dislocazione delle varie articolazioni sul territorio ecc.

¹⁷ Le Amministrazioni inseriscono nel sistema Consip (attraverso un "configuratore") le proprie esigenze di acquisto e individuano il fornitore che presenta la migliore offerta in relazione non solo al prezzo, ma anche ai costi legati all'efficienza dei veicoli (consumi) e alle esternalità ambientali (CO₂). In tal modo la scelta del fornitore dipende dalla valutazione complessiva del costo sostenuto dalle Amministrazioni, secondo l'approccio del "ciclo di vita del prodotto".

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

aggiunti due appalti specifici in ambito ICT pubblicati direttamente da Consip, in qualità di stazione appaltante. L'aspettativa dei risparmi che verranno conseguiti necessita di un monitoraggio e di un confronto con quanto atteso dagli strumenti precedenti.

Per quanto concerne, invece, l'estensione dell'attività di Consip a lavori pubblici e concessioni, nel corso del 2020 la Società ha concordato con il MEF di procedere ad una sperimentazione dell'utilizzo del sistema di negoziazione in modalità Application Service Provider – Gare su delega (ASP) esteso ai lavori pubblici e alle concessioni di servizi a cui hanno partecipato alcune amministrazioni già abilitate allo strumento. Secondo quanto riferito dal Ministero, la sperimentazione ha evidenziato un riscontro positivo da parte degli utenti e la capacità dello strumento di gestire efficacemente i diversi oggetti di appalto. In particolare, nel 2020, nell'ambito di tale sperimentazione, sono state svolte circa 40 gare per appalti di lavori e circa 30 gare per l'affidamento di concessioni¹⁸. È da dire, tuttavia, per quanto riguarda i lavori, che si è trattato di gare per manutenzioni, per le quali Consip aveva già acquisito un precedente *know how*.

Per quanto riguarda, invece, i lavori pubblici in senso proprio (per la realizzazione di opere), rispetto ai quali nella relazione dello scorso anno si erano manifestate perplessità per l'inesplorata interazione con le competenze del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti¹⁹, nonché della stessa Agenzia del demanio, il MEF ha precisato che sono state avviate le valutazioni relative al grado di applicabilità degli altri strumenti del Programma nell'ambito dei lavori pubblici (diversi dai lavori di manutenzione) con la finalità di ampliare la gamma di strumenti di acquisto e negoziazione messi a disposizione delle Amministrazioni. L'iniziativa, quindi, mantiene ancora un carattere esplorativo e sembra più che altro diretta ad offrire strumenti e metodologie di gara ad enti che non abbiano competenze specifiche. Permangono, tuttavia, perplessità per l'ingresso di Consip in ambiti di attività eccentrici rispetto al Programma di razionalizzazione della spesa, che meritano ulteriori approfondimenti per verificarne gli effetti in termini di benefici per la spesa pubblica e di concreta efficacia delle iniziative. Come si vedrà nel prosieguo, infatti, il Programma di razionalizzazione nonostante i risultati conseguiti è ancora lontano dal coprire quantità sempre più rilevanti della cosiddetta spesa "presidiata" e dal produrre un risparmio diretto dei Ministeri più consistente.

Un cenno meritano, infine, gli effetti sull'attività della centrale acquisti e sui programmi di razionalizzazione della spesa del d.l. 16 luglio 2020 n. 76, convertito con modificazioni dalla legge 11 settembre 2020, n. 120, recante "*Misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitali*", che ha introdotto disposizioni di particolare rilevanza per lo svolgimento delle procedure di appalto.

In particolare, per l'operatività di Consip viene in rilievo l'introduzione di un termine massimo per l'aggiudicazione delle procedure fissato in 6 mesi per le gare sopra soglia²⁰, ridotto a 2 mesi per gli affidamenti diretti e a 4 mesi per le procedure negoziate con più operatori svolte al di sotto delle soglie comunitarie. Il decreto ha altresì fissato in 60 giorni, conteggiati a partire dal momento dell'aggiudicazione della gara, il termine ultimo per la stipula dei contratti²¹.

Per garantire il rispetto di tali vincoli Consip ha adottato specifiche misure volte all'efficientamento procedurale e alla semplificazione dell'architettura di gara, che sembrano effettivamente aver ottenuto una riduzione dei tempi di aggiudicazione. Tali misure possono

¹⁸ Ad avviso del Ministero, l'utilizzo di sistemi telematici in modalità ASP consente ottimizzazione e risparmio di risorse pubbliche e costituisce un'occasione di condivisione di conoscenze acquisite nell'ambito della collaborazione tra diversi soggetti pubblici.

¹⁹ Un ulteriore elemento di riflessione, di carattere più generale, derivava dal fatto che, statisticamente, il Programma di razionalizzazione è riuscito a coprire meno della metà del volume di beni e servizi annualmente acquistati dalle Amministrazioni centrali. Ci si chiedeva, quindi, se le risorse messe a disposizione della Società non dovessero essere più proficuamente impiegate per aumentare la quota di spesa trattata dal Programma per l'acquisto di beni e servizi anziché inserirsi in settori di intervento complessi ed articolati, già presidiati da altre Amministrazioni come quello dei lavori pubblici.

²⁰ Calcolati a partire dalla pubblicazione della determina a contrarre.

²¹ Il mancato rispetto dei termini può essere valutato, tra l'altro, ai fini della responsabilità del RUP (Responsabile Unico del Procedimento) per danno erariale.

LE SPESE DELLO STATO

essere distinte in due ambiti. Il primo concerne interventi sui processi e sulle regole di gara e prevede: l'utilizzo diffuso dell'avviso di pre-informazione; l'inversione delle fasi fondamentali della procedura, con lo spostamento della fase di controllo della documentazione a valle della valutazione dell'offerta tecnica ed economica²²; il rafforzamento dei processi di programmazione e monitoraggio²³; la raccolta di *feed-back*, mediante modulistica finalizzata a rilevare eventuali criticità²⁴. Il secondo ambito riguarda interventi sul disegno di gara attraverso: la semplificazione delle modalità e dei criteri di aggiudicazione²⁵; l'efficientamento della ripartizione in lotti²⁶; la semplificazione della documentazione di gara; la redazione di linee guida interne e la diffusione delle informazioni²⁷; la gestione dell'anomalia dell'offerta con un *layout* di riferimento che gli operatori economici possono utilizzare per giustificare un'offerta anomala.

La stessa Amministrazione referente evidenzia, tuttavia, che in alcuni ambiti merceologici particolarmente complessi, come ad es. i servizi di pulizia, il *Facility management*, i servizi energetici integrati ecc., caratterizzati da gare articolate in un numero elevato di lotti, (al fine di garantire l'accesso alle PMI), elevata partecipazione di operatori economici (si sono avute gare con oltre 200 concorrenti) e complessità delle offerte da valutare (secondo il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa con prevalenza di criteri discrezionali), anche l'adozione delle sopra descritte misure di semplificazione potrebbe non garantire il rispetto dei termini previsti dalla legge. In questi ambiti, sempre ad avviso del MEF, sarebbe perciò necessario indirizzare le Amministrazioni verso strumenti alternativi per l'approvvigionamento di tali servizi (ad es. bandi sullo SDA con *kit* di appalto specifico utilizzabili dalle singole PA per metterle in grado di bandire in autonomia le procedure di gara). La soluzione ipotizzata dal Ministero rischia, però, di spostare l'onere delle procedure di gara su Amministrazioni appaltanti, che spesso non sono in condizioni di gestirle, per ragioni che sono state più volte analizzate²⁸, senza risolvere il problema del rispetto della tempistica prevista dalla legge.

C'è da dire, in proposito, che tutte le più recenti iniziative di razionalizzazione della spesa e allargamento degli acquisti centralizzati - ad eccezione di quanto già definito in merito alla costituzione e al funzionamento del *Tavolo dei soggetti aggregatori*, di cui si è ampiamente parlato nelle relazioni degli anni scorsi - hanno trascurato il tema della riorganizzazione delle stazioni appaltanti, che è invece della massima importanza. Occorre rammentare che la Corte, pur riconoscendo 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, di un incremento e di una maggiore professionalizzazione delle risorse tecniche che operano all'interno delle Amministrazioni, da accompagnare ad una

²² Effettuata solo sugli aggiudicatari provvisori della gara. Ferma restando la possibilità di controlli a campione anche sugli altri partecipanti.

²³ Anche mediante l'utilizzazione di nuovi strumenti operativi come tempi standard, indicatori di *performance*, reportistica specifica, finalizzati al monitoraggio dei tempi di gara e del rispetto dei vincoli temporali previsti dalla normativa per le fasi di commissione, aggiudicazione e stipula.

²⁴ Le criticità rilevate vengono inserite in un *repository* e analizzate con un approccio orientato al miglioramento della qualità delle gare, al fine di individuare e fornire soluzioni e linee guida ai gruppi di lavoro impegnati nello sviluppo di iniziative di acquisto e nel disegno di nuovi impianti di gara.

²⁵ Con un più diffuso ricorso a criteri quantitativi e tabellari, una progressiva riduzione del loro numero accompagnata ad un affinamento dei requisiti rimanenti e alla conseguente attribuzione di pesi maggiori e l'effettiva verificabilità degli stessi da parte della stazione appaltante.

²⁶ Senza, beninteso, ridurre in misura sostanziale le opportunità di partecipazione o di beneficiare di offerte da parte di imprese specializzate. In particolare, ove le condizioni di mercato lo consentano, attraverso una limitazione del ricorso ai vincoli di aggiudicazione, che – creando interdipendenze tra le offerte – incidono notevolmente sulle tempistiche di gara, e la limitazione del numero massimo dei lotti in cui un concorrente può presentare un'offerta.

²⁷ Si tratta di stabilire regole di condotta uniformi, dare indicazioni puntuali per la risoluzione di problematiche comuni che si presentano soprattutto in fase di predisposizione della documentazione di gara (ad es. sulla definizione della nozione di manodopera e sull'applicazione della clausola sociale) o di gestione delle singole procedure (sulle diverse clausole di esclusione facoltativa degli operatori economici dalle gare); dare diffusione ad informazioni concernenti il contenzioso Consip al fine di monitorare tempestivamente gli indirizzi giurisprudenziali innovativi.

²⁸ Le Sezioni riunite in sede di controllo si sono già pronunciate su questi temi nel 2019 rilevando, nella relazione sul Rendiconto generale dello Stato di quell'anno, come la maggior parte delle Amministrazioni non sia più in grado di gestire autonomamente procedure di gara ordinarie.

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

seria e concreta riduzione del numero delle stazioni appaltanti²⁹.

In disparte da tali ultime considerazioni, sulla base delle notizie fornite dal Dicastero competente, nel 2020 il Programma di razionalizzazione della spesa, per quanto riguarda le Amministrazioni pubbliche nel loro complesso da un lato e i Ministeri dall'altro, ha fatto registrare i valori riportati nelle tavole che seguono, in cui – dove possibile – viene anche operato un raffronto con i dati comunicati nei due anni precedenti.

TAVOLA 39

VALORI CONNESSI AL PROGRAMMA DI RAZIONALIZZAZIONE PER LE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE

	<i>(in milioni)</i>		
	2018	2019	2020
Programma razionalizzazione:			
Spesa presidiata programma	48.601	47.952	51.336
Erogato programma (preconsuntivo)	11.725	13.575	14.773
Risparmio indiretto programma	3.053	3.305	3.788
Risparmio diretto programma (preconsuntivo)	819	811	840

Fonte: Ministero dell'economia e delle finanze

Dall'analisi dei dati relativi allo scorso anno, riportati nella tavola che precede, riferiti all'insieme delle Pubbliche amministrazioni che sono tenute ad utilizzare gli strumenti messi a disposizione da Consip, emerge che nel 2020 risulta aumentato l'ammontare complessivo della spesa presidiata che passa da poco meno di 48 miliardi a oltre 51,3 miliardi. Anche il dato relativo all'"Erogato" registra un aumento sensibile (di quasi 1,2 miliardi) rispetto al 2019 e ancor più rilevante (di oltre 3 miliardi) se confrontato con il 2018.

Questo ulteriore miglioramento trova conforto, nella considerevole crescita del dato relativo al risparmio indiretto, che sale da 3,3 miliardi del 2019 a quasi 3,8 miliardi nel 2020. Tuttavia, il risparmio diretto aumenta solo di 30 milioni³⁰.

²⁹ Le Sezioni riunite in sede di controllo, in occasione dell'audizione al Parlamento svoltasi nel 2020 nell'ambito dell'"Attività conoscitiva sull'applicazione del d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50 (Codice dei contratti pubblici)", in relazione alle criticità ricorrenti in tema di appalti pubblici, hanno rilevato come "Tale situazione rende indifferibile un programma di rafforzamento, professionalizzazione e specializzazione delle risorse umane interne alle pubbliche amministrazioni che operano nel settore degli appalti, in particolare per le figure tecniche. 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 (...)".

³⁰ Va ricordato, in proposito, 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, com'è noto, frutto di 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. È 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.

LE SPESE DELLO STATO

TAVOLA 40

VALORI CONNESSI AL PROGRAMMA DI RAZIONALIZZAZIONE

(in milioni)

	2018	2019	2020	Variazione 2020 su 2019
Spesa presidiata Ministeri	6.859	7.366	8.110	+ 744
Valore a base d'asta Ministeri	2.870	5.862	5.159	- 703
Transato Ministeri (preconsuntivo)	2.291	2.990	3.743	+ 753
Erogato Ministeri (preconsuntivo)	2.008	2.549	3.352	+803
Risparmio indiretto Ministeri (atteso)	533	738	762	+ 24
Risparmio indiretto Ministeri (preconsuntivo)	605	738	748	+ 10
Risparmio diretto Ministeri (preconsuntivo)	179	164	129	- 35

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati del Ministero dell'economia e delle finanze

Con riferimento ai Ministeri gli elementi raccolti per il 2020 evidenziano dati prevalentemente positivi, alcuni dei quali in sensibile aumento rispetto al 2019. Nel dettaglio, la spesa presidiata cresce di ulteriori 744 milioni (era già cresciuta di 507 milioni nel 2019) raggiungendo gli 8 miliardi di valore complessivo. Il dato, però, come più volte evidenziato negli anni scorsi, non appare particolarmente interessante, perché l'aumento della spesa presidiata segnala un accrescimento delle voci di spesa/categorie merceologiche per le quali complessivamente le Amministrazioni effettuano una spesa e che sono "trattate" da Consip, ma non si traduce necessariamente in un analogo aumento del numero dei contratti attivati.

Incrementi, altrettanto consistenti, e più significativi si evidenziano comunque anche per il "transato" (che tiene conto delle somme effettivamente pagate dalle Amministrazioni), che passa da 2,99 miliardi nel 2019 a oltre 3,74 miliardi nel 2020, con 753 milioni in più rispetto all'anno prima, e per l'"erogato" (valore corrispondente agli ordini/contratti stipulati), che cresce di ben 803 milioni, passando da 2,54 miliardi a 3,35 miliardi. Ciò significa che il "volume di affari" che passa attraverso gli strumenti Consip, nonostante o forse proprio a causa dell'emergenza sanitaria, si è ampliato, ma non significa che si sia tradotto in risparmi concreti per i Ministeri. Gli elementi contraddittori non mancano. Si nota, infatti, un decremento sia del valore a base d'asta (che dà l'idea del valore economico delle attività messe a gara nel corso dell'anno), che dai 5,86 miliardi registrati lo scorso anno scende a 5,15 miliardi, sia, ed è quel che più conta, del risparmio diretto dei Ministeri che, già scarso rispetto al volume totale degli acquisti e già ridottosi da 179 a 164 milioni nel 2019, diminuisce ancora da 164 a 129 milioni nel 2020. Anche il dato relativo al risparmio indiretto (ossia quello indotto, per gli acquisti extra Consip, dal raffronto con i prezzi degli strumenti di acquisto centralizzati), non sembra particolarmente incoraggiante per il comparto delle Amministrazioni centrali perché, secondo i dati di preconsuntivo, evidenzia un aumento di soli 10 milioni rispetto al 2019.

Ad ogni modo, come rilevabile dalla tavola successiva, nel 2020 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 3,54 miliardi con un forte incremento rispetto ai 2,8 miliardi circa dell'anno prima e il numero complessivo dei contratti attivati dai Ministeri cresce da 256.537 a ben 306.908.

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

TAVOLA 41

RICORSO AGLI STRUMENTI DISPONIBILI

(in milioni)

strumento	NUMERO CONTRATTI ATTIVATI MINISTERI			VALORE CONTRATTI ATTIVATI MINISTERI		
	2018	2019	2020	2018	2019	2020
Convenzioni	20.243	24.547	24.220	518	848	583
accordi quadro	52	664	604	17	2	110
gare su delega	1	2	3	13	6	108
mercato elettronico	200.498	210.881	281.224	968	1.178	1.573
sistema dinamico	81	118	133	81	126	213
gare in asp	34	325	724	438	648	962
Totale	220.909	236.537	306.908	2.0366	2.808	3.549

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati del Ministero dell'economia e delle finanze

L'incremento, però, è come di consueto da attribuire soprattutto al numero degli ordinativi emessi sul MePA con 70.343 contratti in più e un incremento di valore di 395 milioni rispetto all'anno prima,³¹ mentre le convenzioni quadro, che dovrebbero rappresentare il *core* del sistema di acquisti centralizzato, diminuiscono passando da 24.547 a 24.220 contratti attivati. Il numero dei contratti si riduce relativamente di poche unità (-327), ma con un valore che scende sensibilmente da 848 a 583 milioni. Lo strumento convenzionale, dunque, dopo la ripresa conosciuta nel 2019, sembra nuovamente non riuscire a superare lo scarso gradimento manifestato da molte Amministrazioni.

Sulla base delle informazioni trasmesse dal MEF, contenute nella tavola che segue, che si riferisce alla spesa cosiddetta "presidiata" da Consip, è possibile rilevare attraverso quale strumento prevalente i Ministeri acquisiscano beni e servizi appartenenti a determinate categorie merceologiche.

In linea di massima, risulta confermato che lo strumento convenzionale viene 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. La spesa effettuata tramite il MePA, oltre che sull'acquisto di beni e servizi in generale, si concentra invece sulle manutenzioni (evidentemente ordinarie) dei Ministeri.

Un elemento che merita un futuro approfondimento è rappresentato dal fatto che, a fronte di una spesa presidiata complessiva di oltre 8 miliardi, quella effettuata dalle Amministrazioni tramite MePA raggiunge un valore di circa 1,3 miliardi, mentre il valore di quella relativa alle convenzioni quadro sarebbe di circa 4,2 miliardi, ma tali valori non si rispecchiano nei dati relativi ai contratti realmente attivati dai Ministeri forniti dallo stesso MEF, che appaiono ribaltati. Qui, infatti, gli ordinativi sul MePA superano largamente i contratti attivati tramite convenzioni. Ciò sembra indicare che molti degli acquisti della PA centrale per beni e servizi, che dovrebbero essere effettuati in convenzione, non passano attraverso gli strumenti Consip.

Si conferma, quindi, il dubbio di una elusione delle norme sull'obbligo di adesione alle convenzioni e dei connessi oneri di informazione e motivazione che gravano sulle Amministrazioni. La mancata adesione alle convenzioni, infatti, a volte è giustificata da obiettive carenze nell'offerta Consip, come nel caso di non disponibilità delle convenzioni (perché scadute o incipienti rispetto alle richieste), altre volte è sostenuta da motivazioni del tutto soggettive e

³¹ Come più volte rilevato in passato 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 di per sé positivo. Il mercato elettronico è più uno strumento di semplificazione che non di aggregazione degli acquisti, non favorisce la riduzione del numero delle stazioni appaltanti e offre meno garanzie sotto il profilo della correttezza delle procedure, soprattutto per le possibilità di frazionamento delle forniture pluriennali (ad es. per pulizia o manutenzioni ordinarie), là dove spesso dovrebbero essere più appropriatamente attivate procedure di gara sopra la soglia.

LE SPESE DELLO STATO

difficili da valutare, come quelle relative alla non aderenza del bene alle esigenze dell'amministrazione, altre volte ancora le motivazioni non vengono fornite semplicemente perché l'amministrazione ritiene che non siano dovute, come nel caso di ordinativi per servizi continuativi (ad es. pulizia e manutenzioni) che vengono effettuati annualmente sotto soglia. Tali ordinativi appaiono formalmente regolari, ma ben potrebbero, se fossero più correttamente stipulati contratti pluriennali, ovviamente di maggior valore economico, incorrere nell'obbligo di adesione alle convenzioni.

TAVOLA 42

CATEGORIA MERCEOLOGICA	STRUMENTO PREVALENTE	SPESA GESTITA MINISTERI 2019 (Mln €)	SPESA GESTITA MINISTERI 2020 (Mln €)
Arredi per ufficio	Convenzione	22	22
Assistenza tecnica alle Autorità di Gestione e Certificazione	Convenzione	74	74
Autobus (Acquisto)	Convenzione	8	8
Buoni Pasto	Convenzione	311	383
Carburanti Extrarete	Convenzione	48	66
Carburanti Rete	Convenzione	26	*
Carte di credito	Convenzione	0	0
Contact Center	Convenzione	93	97
Energia Elettrica	Convenzione	809	833
Facility Management Uffici	Convenzione	681	681
Fotocopiatrici Multifunzione	Convenzione	63	73
Gas Naturale	Convenzione	209	218
Gasolio da riscaldamento	Convenzione	93	93
Gestione integrata sicurezza sui luoghi di lavoro	Convenzione	110	110
Licenze Dell-EMC	Convenzione	16	*
Licenze Microsoft Enterprise Agreement	Convenzione	57	57
Licenze Multibrand	Convenzione	111	96
PC Desktop	Convenzione	46	45
PC Portatili e tablet	Convenzione	30	32
Print& Copy Management	Convenzione	36	36
Reti locali	Convenzione	77	111
Servizi di gestione e manutenzione di sistemi IP e PdL	Convenzione	164	167
Servizi di posta elettronica (PEL)	Convenzione	19	22
Servizi di pulizia scuole	Convenzione	283	283
Servizio Integrato Energia	Convenzione	70	70
Stampanti	Convenzione	20	6
Tecnologie server	Convenzione	38	38
Telefonia fissa	Convenzione	132	139
Telefonia mobile	Convenzione	66	69
Veicoli (Acquisto)	Convenzione	56	45
Veicoli (Noleggio)	Convenzione	14	42
Veicoli Blindati (Acquisto)	Convenzione	50	50
Veicoli per le forze di sicurezza (Acquisto)	Convenzione	100	151
Veicoli per le forze di sicurezza (Noleggio)	Convenzione	28	28
Videosorveglianza	Convenzione	31	34
Carburanti Rete (Fuel Card e Buoni acquisto)	Accordo quadro	*	77
Centrali telefoniche	Accordo Quadro	25	23
Desktop outsourcing	Accordo Quadro	63	63
Fleet Management	Accordo Quadro	63	63
Rassegna stampa	Accordo Quadro	2	2
Servizi Applicativi	Accordo Quadro	324	377
Servizi Sistemistici	Accordo Quadro	212	209
Trasferte di lavoro	Accordo Quadro	71	71
Lavori di manutenzione	MePA	191	191
Beni	MePA	221	221
Servizi	MePA	910	911
Arredi	SDAPA	11	11
Derrate alimentari	SDAPA	137	137
Fonti rinnovabili ed efficienza energetica	SDAPA	32	26
ICT (Sdapa)	SDAPA	165	224
Servizi Assicurativi (RC Auto)	SDAPA	23	20
Servizi di pulizia e igiene ambientale	SDAPA	215	131
Servizi postali	SDAPA	345	345
Aggregato gare su delega	GSD	38	40
Aggregato gare in asp	GASP	327	789
TOTALE		7.366	8.110

*dato non presente nell'anno di riferimento

Fonte: Ministero dell'economia e delle finanze

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

Pur con tutte le contraddizioni cui si è fatto cenno, le informazioni raccolte attestano una sostanziale solidità del Programma di razionalizzazione degli acquisti e di Consip, come punto di riferimento principale per la gestione centralizzata delle forniture pubbliche, che ha trovato conferma nel 2020 nella crisi generata dalla pandemia, anche se l'esercizio è stato così peculiare da non poter trarre conclusioni incontrovertibili circa una maggior diffusione del sistema accentrato.

Alcune linee di tendenza sono comunque emerse (o sono state confermate) in modo sufficientemente chiaro anche nel 2020. Si è registrato un allargamento della sfera di attività della Società, un affinamento delle sue strategie e un ampliamento del numero degli strumenti di gara e della tipologia delle Amministrazioni che li utilizzano. Di contro, al costante aumento del volume delle spese per l'acquisto di beni e servizi che passano attraverso gli strumenti Consip, continuano a non corrispondere (soprattutto per i Ministeri) i risparmi attesi e gli ordinativi emessi al di fuori del sistema centralizzato restano ancora molto elevati. Inoltre, il sistema, nel suo senso più ampio, non è stato riformato, e nessun passo avanti è stato fatto sulla strada della qualificazione delle stazioni appaltanti e della riduzione del loro numero³².

In altri termini, le *policy* societarie di Consip risultano ben delineate, soprattutto nel senso di una progressiva espansione della "produzione", e sono assecondate dal legislatore, che spesso le recepisce in toto, come avvenuto con la legge di bilancio per il 2020, ma sembra essersi depotenziata la strategia di fondo, che dovrebbe andare oltre la visuale della Società, per inquadrare in un'unica dimensione e per indirizzare l'intero sistema degli acquisti pubblici.

Al di là di una generica spinta alla semplificazione e di un inconcludente richiamo al numero eccessivo delle stazioni appaltanti, nemmeno nel dibattito sull'attuazione del Piano di Ripresa e Resilienza sembrano finora emerse ipotesi concrete sulla riorganizzazione del sistema degli acquisti, ma anche questo è un argomento decisivo; sapere come spendere le nuove risorse sarà non meno importante del decidere per che cosa spenderle. La situazione attuale, per la sua eccezionalità, fornisce l'occasione per un intervento altrettanto straordinario, volto a rivedere l'assetto delle competenze, superare vecchi schemi e razionalizzare ed aggregare settori di attività gestiti in modo troppo frammentato e autoreferenziale e, quantomeno, per affrontare e risolvere il tema cruciale della riqualificazione e della riduzione delle stazioni appaltanti³³.

2.2.1 Acquisti Consip ed extra Consip per beni e servizi

Al fine di operare un confronto con le informazioni fornite dal Ministero dell'economia e delle finanze sull'attività della centrale acquisti, anche per il 2020 sono state acquisite notizie direttamente presso le Amministrazioni centrali circa la spesa per "Consumi intermedi" e "Investimenti fissi lordi".

Trattandosi 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

³² Anche la già citata Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato ha da tempo sottolineato come risulti eccessivamente elevato il numero delle stazioni appaltanti (ben 15 presso il solo Ministero della difesa) raccomandandone la razionalizzazione, mediante una loro riduzione, anche al fine di rafforzarne la competenza tecnica. 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 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".

³³ La problematica resta ancora oggi irrisolta, nonostante il legislatore l'abbia trattata 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 disegno di legge n. 66/2014), con l'obiettivo di concentrare sulle centrali di committenza che ne fanno parte (al 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 (Anagrafe Unica delle Stazioni Appaltanti – AUSA) 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 qualificazione.

LE SPESE DELLO STATO

molteplici voci di spesa. L'obiettivo che ci si è posti anche quest'anno è, infatti, quello di verificare la composizione delle modalità di acquisizione e le variazioni intervenute nelle procedure di acquisto.

L'esame, per le finalità di cui sopra, 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 altre³⁴. 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 seguono³⁵.

Le successive considerazioni si basano quindi esclusivamente sui dati dei beni e servizi comunicati dalle Amministrazioni in risposta al questionario somministrato e non sono direttamente confrontabili con il dato complessivo, ma rappresentano un'utile base informativa per valutare gli sviluppi registrati nell'anno dal Programma di razionalizzazione degli acquisti.

2.2.2 Acquisti Consip ed extra Consip per Consumi intermedi e Investimenti fissi lordi

Come anticipato, l'interesse della Corte nell'ambito delle categorie economiche dei Consumi intermedi e Investimenti fissi lordi si rivolge alla ricostruzione, attraverso i dati forniti dalle amministrazioni, della spesa che comporta un'attività di approvvigionamento di beni e servizi, non considerando, quindi, ciò che esula da tale aggregato³⁶.

TAVOLA 43

CONSUMI INTERMEDI E INVESTIMENTI FISSI LORDI: MODALITÀ DI ACQUISTO – COMPOSIZIONE

Modalità di acquisizione	<i>(in percentuale)</i>			
	Categoria II		Categoria XXI	
	Consumi intermedi*		Investimenti fissi lordi	
	Impegni 2019	Impegni 2020	Impegni 2019	Impegni 2020
Totale acquisti extra Consip	54,51	45,66	66,76	49,18
di cui				
<i>Procedure aperte e ristrette</i>	27,20	27,11	36,53	55,03
<i>Affidamento diretto</i>	33,66	54,19	52,36	23,09
<i>Procedura competitiva con negoziazione</i>	2,79	4,14	0,75	3,41
<i>Procedura negoziata senza previa pubblicazione di un bando di gara</i>	35,92	14,55	10,27	18,47
<i>Partnership per l'innovazione</i>	0,01	0,00	0,00	-
<i>Dialogo competitivo</i>	0,42	0,00	0,09	-
Totale acquisti tramite Consip	45,49	54,34	33,24	50,82
di cui				
<i>Accordi quadro e convenzioni Consip</i>	67,23	54,93	43,19	41,63
<i>Mercato elettronico (comprese le RDO)</i>	29,04	38,93	33,72	42,91
<i>Sistema dinamico di acquisizione</i>	3,74	6,14	23,08	15,46
Totale	100,00	100,00	100,00	100,00

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

³⁴Sono 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), Aggi 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 aggi di riscossione.

³⁵I dati acquisiti scontano alcune carenze soprattutto per le Amministrazioni molto ramificate sul territorio, ma sono sostanzialmente completi e omogenei tra di loro.

³⁶Sono 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), Aggi 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 aggi di riscossione.

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

La tavola che precede espone, con riferimento all'ultimo biennio, la composizione degli impegni di competenza riferibili alle 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.

Sulla spesa riferibile ai Consumi intermedi, l'effetto della pandemia e della conseguente adozione del lavoro a distanza, come si è visto nei paragrafi che precedono, ha sì portato ad un consistente aumento della spesa per prodotti informatici, per pulizia, sanificazioni e acquisto di dispositivi di protezione individuale, ma ha ridotto gran parte dei consumi legati alla presenza del personale nelle sedi ed al funzionamento e alla manutenzione ordinaria di queste ultime.

All'interno del macroaggregato considerato, la quota di spesa effettuata tramite strumenti Consip (presi nel loro insieme) supera per la prima volta quella "extra Consip". A fronte del 45 per cento assorbito dagli strumenti Consip nel 2019, il 2020, infatti, vede un ampliamento di tale aggregato che si attesta ad una incidenza sul totale di oltre il 54 per cento.

Tale risultato sembra rispondere all'esigenza, emersa in fase emergenziale, di un ampliamento di approvvigionamenti attraverso strumenti più agevoli (quali ad esempio il Mercato elettronico che passa dal 29 per cento a quasi il 39 per cento nel 2020 di incidenza sul totale), rispetto alle procedure estranee alle formule di centralizzazione, che complessivamente dal 54 per cento incidono nel 2020 per il 45 per cento. Desti anche un certo interesse, a conferma di quanto comunicato dal MEF in merito alla espansione di strumenti di aggregazione alternativi alle classiche convenzioni quadro, l'aumento del ricorso al Sistema Dinamico di Acquisizione che mostra un'incidenza sul totale del 6,14 per cento nel 2020 rispetto al 3,74 per cento nel 2019.

Seppur complessivamente l'impatto degli strumenti extra Consip risente di una riduzione, nel dettaglio si può osservare come la componente maggiore in questo ambito è rappresentata dagli affidamenti diretti, che passano da una incidenza del 33,66 per cento nel 2019 ad oltre il 54 per cento nel 2020.

Il dato trova con ogni probabilità una valida giustificazione nella situazione emergenziale del 2020, ma al tempo stesso conferma una perdurante e via via accresciuta disaffezione/incapacità delle Amministrazioni a seguire le procedure di gara ordinarie.

Anche per la spesa per "Investimenti fissi lordi" comunicata dalle Amministrazioni, in termini di impegni di competenza, nel 2020 si possono svolgere considerazioni analoghe a quelle formulate per i "Consumi intermedi": si assiste, infatti, ad una maggiore incidenza degli strumenti Consip, che dal 33,24 per cento passa a quasi il 51 per cento.

In particolare, le acquisizioni sul Mercato elettronico passano dal 33,72 per cento a quasi il 43 per cento.

Nell'ambito degli strumenti al di fuori del sistema accentrato, alla riduzione degli affidamenti diretti corrisponde un aumento delle procedure aperte, che dal 36,5 per cento passano ad oltre il 55 per cento. Il dato non stupisce perché trova un puntuale riscontro, ad esempio, nell'aumento degli acquisti di apparecchiature informatiche determinato dall'adozione della modalità di lavoro agile di cui si è ampiamente riferito nei paragrafi precedenti; circostanza che testimonia e conferma, ancora una volta, come i dati raccolti nel 2020 debbano essere considerati in buona misura eccezionali rispetto al normale andamento della spesa in conseguenza dell'emergenza Covid-19. Fermo restando che non è al momento possibile prevedere se, nell'evoluzione della pandemia, i fenomeni rilevati nel 2020 si stabilizzeranno oppure se si possa ritornare alla situazione ex ante.

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, sia dell'Unione europea e resta ancora oggi in primo piano. Il DEF 2020 conferma la centralità di questo argomento all'interno delle

LE SPESE DELLO STATO

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. Con la legge di bilancio per il 2020, (art. 1, comma 556)³⁷ è stata introdotta una nuova disposizione, tesa a favorire il pagamento dei debiti commerciali degli Enti territoriali, che ha ampliato la possibilità di richiedere anticipazioni di liquidità finalizzate al pagamento dei debiti maturati al 31 dicembre 2019³⁸. A conferma dell'importanza e della costante attenzione al tema in esame, il Legislatore nazionale è intervenuto anche con il decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, emanato a seguito della situazione straordinaria di emergenza sanitaria derivante dalla diffusione dell'epidemia da Covid-19. Gli articoli 115 e 116 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 2019³⁹.

Come è noto, il problema è stato, anche in precedenza, affrontato con decisione non solo per le sue molteplici implicazioni 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 commerciali⁴⁰. 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 debitorie⁴¹.

³⁷ Legge 27 dicembre 2019, n.160 "Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2020 e bilancio pluriennale per il triennio 2020-2022".

³⁸ 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 disposizioni 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.

³⁹ 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.

⁴⁰ 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.

⁴¹ 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

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

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 emesse⁴², ma ancora su *input* 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 2018⁴³ 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 tesorieri di tutte le Amministrazioni pubbliche) con quelle delle fatture passive registrate dalla Piattaforma elettronica⁴⁴.

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*"⁴⁵.

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

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.

⁴² 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 della PA. L'acquisizione sulla stessa Piattaforma delle informazioni relative allo stato e allo smaltimento dei debiti avviene invece attraverso la trasmissione da parte delle singole Amministrazioni (fatta eccezione per i pagamenti disposti sul bilancio dello Stato che utilizzano il Sistema di contabilità generale - SICOG - 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 SICOG.

⁴³ 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 tesorieri e i cassieri potranno accettare solo ordini di pagamento secondo lo standard OPI, trasmessi attraverso il nodo dei pagamenti SIOPE.

⁴⁴ 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 della PA, che dovranno eseguirsi mediante mandati digitali trasmessi agli istituti tesoreri attraverso un nodo di smistamento. Il sistema ha il duplice scopo di indirizzare i mandati digitali agli istituti tesoreri 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.

⁴⁵ 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*.

LE SPESE DELLO STATO

semplificazione. Tale esigenza si è, peraltro, molto rafforzata a causa dell'emergenza epidemiologica in atto che, nonostante lo stanziamento di ingenti risorse⁴⁶, ha messo ancor più in evidenza la 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 termini⁴⁷. 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 pagamento⁴⁸, 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 giustizia⁴⁹. 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. A seguito di tale sentenza, la Commissione europea ha aperto una nuova fase di interlocuzione, in cui ha chiesto all'Italia la trasmissione di un monitoraggio con cadenza semestrale dei tempi di pagamento delle pubbliche amministrazioni. I dati per la prima verifica sono stati forniti, per il tramite della Struttura di missione della Presidenza del Consiglio dei Ministri, nel mese di ottobre 2020.

2.3.2. I tempi di pagamento dell'Amministrazione statale

Concentrando l'attenzione sull'Amministrazione statale, di seguito si evidenziano gli indici medi e ponderati⁵⁰ riferiti alle fatture emesse nel 2020 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 25 febbraio 2021⁵¹. 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 2020 che saranno eseguiti nei mesi successivi alla data di osservazione. I pagamenti che seguiranno, così

⁴⁶ Cfr. artt. 115 e 116 del d.l. 19 maggio 2020, n. 34.

⁴⁷ La Commissione europea, pur riconoscendo gli sforzi compiuti dall'Italia, ha 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).

⁴⁸ 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.

⁴⁹ 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 controp replica da parte dell'Italia.

⁵⁰ 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.

⁵¹ 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 2019 risale all'8 maggio 2020 (22 febbraio 2019 per l'anno precedente). Le differenti date di osservazione potrebbero rendere il confronto tra gli anni non omogeneo soprattutto per quel che riguarda i tempi medi di pagamento e di ritardo.

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

come avvenuto negli scorsi anni, comporteranno, una revisione al rialzo degli indici⁵². Per il 2020 l'indicatore medio semplice si attesta a 7 giorni di ritardo, quello ponderato si presenta in netto miglioramento rispetto allo scorso anno (6 giorni di ritardo) evidenziando che i pagamenti sono stati mediamente effettuati con un anticipo di 5 giorni rispetto alla scadenza della fattura.

TAVOLA 44

AMMINISTRAZIONE STATALE – TEMPI MEDI DI PAGAMENTO DELLE FATTURE EMESSE NEL 2020

	in migliaia		in milioni		in giorni			
	Numero Fatture emesse nel 2020	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 2020	3.264	2.390	16.920	12.145	45	39	7	-5

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

In particolare, dalla tavola si evince che l'Amministrazione statale⁵³ nel suo complesso, nel corso del 2020, ha trattato 3,3 milioni di fatture per un importo complessivo di circa 17 miliardi e ne ha pagate 2,4 milioni corrispondenti all'importo di circa 12 miliardi. L'insieme delle fatture è stato pagato in media in 45 giorni, che si riducono a 39 quando si tiene conto della media ponderata. Una parte dei 2,4 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 – come di seguito evidenziato - il ritardo semplice medio di 7 giorni si traduce in un anticipo di 5 giorni nel caso del ritardo medio ponderato che tiene conto dell'importo delle fatture pagate.

Contrariamente a quanto rilevato lo scorso anno⁵⁴, entrambi gli indicatori nel 2020 risultano in miglioramento: il tempo medio semplice è passato da 49 giorni nel 2019 a 45 giorni nel 2020, quello ponderato diminuisce di 9 giorni, passando da 48 giorni nel 2019 a 39 giorni nel 2020. Il tempo medio di ritardo semplice, che manifesta un andamento omogeneo, si presenta in diminuzione passando da 11 a 7 giorni. Il dato di maggior interesse è il tempo medio ponderato dal quale si evince che le fatture sono state mediamente pagate con un anticipo di 5 giorni rispetto alle scadenze delle stesse. Il risultato assume maggior rilievo se confrontato con il 2019 quando l'indice evidenziava un ritardo medio di 6 giorni. 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 distortivi: 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 che finisce con il favorire le imprese fornitrici di prestazioni di beni e servizi per volumi più alti.

Quanto ipotizzato risulta confermato dall'analisi svolta sui dati disaggregati per fasce di importo rappresentati nella tavola che segue⁵⁵.

Avendo riguardo ai totali, si evidenzia che fra le fatture che sono state pagate nel 2020 (che rappresentano il 66 per cento delle fatture emesse nello stesso anno), solo il 61 per cento risulta pagato entro i termini. Considerando invece gli importi, è più alta, non solo la quota

⁵² L'amministrazione ha precisato che il tempo medio di ritardo ponderato per le fatture emesse nell'anno 2019, rispetto alla prima data di osservazione è aumentato di circa 11 giorni.

⁵³ Nelle Amministrazioni dello Stato sono compresi gli istituti di istruzione di ogni ordine e grado.

⁵⁴ Il confronto tra gli indicatori riferiti agli anni 2019 e 2020 potrebbe essere non omogeneo a causa della diversa data di estrazione dei dati in esame dalla piattaforma elettronica per il monitoraggio dei crediti commerciali.

⁵⁵ Si tratta sempre di dati forniti dal MEF con riferimento alle Amministrazioni statali, tratti dalla Piattaforma elettronica per il monitoraggio dei debiti commerciali.

LE SPESE DELLO STATO

complessivamente pagata nel corso dell'anno (che si attesta al 72 per cento), ma anche quella pagata nei termini, pari al 70 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 si mantenga sostanzialmente stabile (varia dal 72 per cento al 75 per cento) per le fasce di importo superiore a mille euro mentre si riduce di molto (65 per cento) per fatture di importo inferiore. Andamento simile si verifica, prendendo a riferimento l'importo pagato delle fatture emesse, in tal caso la percentuale sale in maniera direttamente proporzionale al crescere della fascia di importo di riferimento (dalla fascia più bassa pari al 57 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 solo per le fatture di importo più elevato (76 per cento). Per le altre fasce di importo, solo il 60 per cento circa delle fatture emesse viene pagato nei termini.

TAVOLA 45

AMMINISTRAZIONE STATALE – FATTURE EMESSE NEL 2020 PER FASCE DI IMPORTO

Fasce di importo	Numero Fatture emesse nel 2020 (Migli)	Numero Fatture Pagate (Migli)	Numero Fatture Pagate/Numero Fatture emesse nel 2020	Numero Fatture Pagate Entro Termini (Migli)	Numero Fatture Pagate Entro Termini/Numero Fatture Pagate	Importo Fatture Emesse (Mln €)	Totale Importo Pagato (mln)	Totale Importo Pagato/Importo Fatture Emesse	di cui Importo Pagato di Parte Capitale (mln)	di cui Importo Pagato di Parte Corrente (mln)	Totale Importo Pagato Entro Termini (mln)	Totale Importo Pagato Entro Termini/Totale Importo Pagato
tra 0 e 1.000	2.323	1.508	65%	935	62%	745	421	57%	10	411	254	60%
tra 1.000 e 10.000	1.001	728	73%	430	59%	2.849	1.805	63%	102	1.703	1.110	61%
tra 10.000 e 100.000	143	107	75%	64	60%	3.755	2.485	66%	445	2.041	1.468	59%
superiori a 100.000	18	13	72%	9	69%	10.458	7.617	73%	2.276	5.341	5.771	76%
Totale	3.485	2.356	68%	1.438	61%	17.807	12.328	69%	2.833	9.496	8.603	70%
Note di credito	139	33	24%	15	46%	-887	-183	21%	-18	-165	-131	72%
Totale incluso le note di credito	3.624	2.389	66%	1.453	61%	16.920	12.145	72%	2.815	9.331	8.472	70%

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Resta così spiegata l'importante differenza tra il tempo medio di ritardo semplice (7 giorni) e il tempo medio di anticipo ponderato, pari a 5 giorni rilevata nel corso dell'esercizio 2020: il peso dell'importo fatturato di ciascuna fattura pagata ha inciso tanto da determinare una differenza notevole fra l'indice di ritardo ponderato (che per l'esercizio in esame indica che le fatture sono pagate con un anticipo di 5 giorni rispetto alla scadenza) 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 39 giorni e risulta in miglioramento rispetto allo scorso anno quando si attestava a 48 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

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

indicatori annuali di tempestività dei pagamenti⁵⁶, 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 Stato.

La tavola che segue espone l'indicatore annuale di tempestività dei pagamenti per gli anni 2016, 2017, 2018, 2019 e 2020 di ciascuna Amministrazione.

Sia il Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale che il Ministero dell'ambiente hanno pagato i fornitori con alcuni giorni di anticipo, rispettivamente 20 e 17, rispetto alla scadenza della fattura. A questi si aggiunge il Ministero dell'istruzione dell'università e della ricerca che ha pagato i fornitori con un anticipo di 7 giorni (2 giorni nel 2019). Il Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale paga mediamente i fornitori in anticipo rispetto alla scadenza della fattura e realizza, contrariamente a quanto avvenuto lo scorso anno, un ottimo risultato, passando da 3 a 20 giorni di anticipo nel pagamento delle fatture.

La gran parte delle Amministrazioni presentano un tempo medio di ritardo che varia dai 6 giorni del Ministero dell'economia e delle finanze ai 62 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 ridotto di 13 giorni il tempo di ritardo medio nel corso dell'esercizio 2020 (sceso a 36 giorni). Il risultato assume particolare rilievo se confrontato con i dati del biennio 2017-2018 periodo durante il quale l'indice era stabilmente attestato su circa 83 giorni⁵⁷. Risultano positivi anche i risultati realizzati dal Ministero dell'interno (da 72 a 62 giorni), dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti (da 40 a 30 giorni) e dal Ministero della giustizia (da 19 a 14 giorni). In lieve miglioramento la situazione del Ministero della salute, il cui indice è passato da 11 a 9 giorni di ritardo medio e del Ministero del lavoro e delle politiche sociali che ha ridotto da 11 a 10 giorni il tempo di ritardo nel pagamento delle fatture.

TAVOLA 46

INDICATORE ANNUALE DI TEMPESTIVITÀ DEI PAGAMENTI - DATI DA RENDICONTO

Ministero	Indicatore annuale di tempestività dei pagamenti delle transazioni commerciali - (giorni)				
	2016	2017	2018	2019	2020
Economia e delle finanze	21,1	7,4	11,4	0,5	5,5
Sviluppo economico	29,4	20,8	-1,0	2,0	8,4
Lavoro e politiche sociali	8,0	41,3	18,6	11,5	10,4
Giustizia	26,3	35,3	27,4	18,8	14,0
Affari esteri e cooperazione internazionale	-13,6	-13,8	-19,7	-2,9	-20,3
Istruzione, Università e ricerca	0,7	14,3	7,7	-2,2	-7,3
Interno	45,1	49,6	60,9	72,2	62,3
Ambiente, tutela del territorio e mare	25,4	17,1	0,5	-19,3	-17,0
Infrastrutture e trasporti	12,0	25,7	12,5	40,3	29,7
Difesa	12,9	83,2	84,1	47,8	36,3
Politiche agricole e forestali	15,6	7,6	32,8	-4,0	17,5
Beni, attività culturali e turismo	20,7	27,9	28,1	-1,8	20,6
Salute	11,4	33,4	20,8	11,4	8,9

Fonte: Note integrative al Rendiconto generale dello Stato per gli anni 2016, 2017, 2018, 2019 e 2020

⁵⁶ 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.

⁵⁷ 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 26,41 giorni.

LE SPESE DELLO STATO

L'indice si presenta, invece, in peggioramento rispetto a quanto riscontrato nello scorso esercizio per il Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali (che passa da 4 giorni di anticipo a 18 giorni di ritardo medio) e per il Ministero per i beni, le attività culturali e turismo (che passa da 2 giorni di anticipo a 21 giorni di ritardo medio). Il Ministero dell'economia e delle finanze presenta un lieve peggioramento dell'indicatore che passa da 1 a 6 giorni di ritardo medio.

Il Ministero dell'interno ha ridotto di 10 giorni l'indice di tempestività dei pagamenti (passato da 72 giorni del 2019 a 62 del 2020) contrariamente a quanto avvenuto nello scorso esercizio quando si è registrato un peggioramento del tempo medio di ritardo nel pagamento delle fatture di 11 giorni. L'amministrazione 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 elettronica⁵⁸. 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. La modifica procedurale introdotta sembrerebbe aver consentito di superare le criticità riscontrate nel corso del 2019 migliorando sensibilmente il tempo di ritardo medio nel pagamento delle fatture.

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 tradottasi in pagamenti.

La tavola che segue individua l'evoluzione della capacità di pagamento nel periodo 2015-2020. L'evoluzione tendenziale evidenzia una riduzione complessiva della capacità di pagamento passata dal 58,6 per cento del 2015 al 57 per cento del 2020. Limitando il confronto a quanto accertato lo scorso anno la capacità di pagamento è rimasta immutata.

Il dato complessivo del 2020 del 57 per cento è influenzato positivamente dalla categoria "Consumi intermedi", che registra una capacità di pagamento del 76,6 per cento e negativamente dalla categoria "Investimenti fissi lordi" nella quale l'indicatore è passato dal 39,8 per cento del 2019 al 41,2 per cento del 2020. Nell'ambito della categoria dei "Consumi intermedi", assume particolare rilievo la capacità di pagamento per l'acquisto di beni e servizi pari all'83,2 per cento (in aumento rispetto al 2019 quando si attestava al 76,9 per cento).

⁵⁸ 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 stanziate sul capitolo di spesa 7014 afferente alla categoria "Investimenti fissi lordi", gestito dalla Direzione centrale per i servizi demografici.

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

TAVOLA 47

CAPACITÀ DI PAGAMENTO NEL QUINQUENNIO

(in milioni)

Categoria economica	2015			2016			2017			2018			2019			2020		
	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	10.849	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	12.315	9.439	76,6
Acquisto di beni	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	2.242	1.865	83,2
Acquisto di servizi effettivi (*)	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	10.074	7.574	75,2
Investimenti fissi lordi (**)	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	15.329	6.323	41,2
Totale complessivo	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	27.645	15.761	57,0

(*) Ai fini del calcolo non sono state considerate le spese per Commissioni, Comitati e Consigli, compensi per incarichi continuativi, aggravi 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 2020 il fenomeno dei ritardi nei pagamenti da parte delle Pubbliche amministrazioni, risulta in miglioramento per il complesso delle Amministrazioni pubbliche. Inoltre, la *performance* dei Ministeri risulta 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. 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, come ampiamente riferito nelle relazioni degli anni precedenti. Inoltre,

LE SPESE DELLO STATO

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 risentire di sfasature temporali. Come già accennato in apertura, molte delle criticità rilevate richiederebbero, dunque, la reingegnerizzazione di alcuni processi e interventi normativi *ad hoc*.

2.4. I debiti fuori bilancio

2.4.1. I debiti al 31 dicembre 2020

I debiti fuori bilancio scaturiscono da obbligazioni connesse 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 procedure. La giurisprudenza contabile⁵⁹ 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 è basata su dati forniti dalle Amministrazioni e descrive l'andamento del fenomeno per ciascun Dicastero. Oltre a presentare la dinamica registrata negli anni, si dà separata evidenziazione del peso dei nuovi debiti e di quelli smaltiti e si pone l'accento sulle diverse categorie economiche che hanno generato le posizioni debitorie.

TAVOLA 48

DEBITI FUORI BILANCIO NEL PERIODO 2014-2020

(in migliaia)

Data	Importo debito	Variazione percentuale annua	Variazione percentuale 2020/2014
31/12/2014	1.706.871		7,35
31/12/2015	1.999.375	17,14	
31/12/2016	1.860.296	-6,96	
31/12/2017	2.283.387	22,74	
31/12/2018	2.074.890	-9,13	
31/12/2019	3.049.819	46,99	
31/12/2020	1.832.339	-39,92	

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati forniti dalle Amministrazioni

Come si osserva nella tavola, tra il 2014 e il 2020 lo stock del debito in parola è aumentato di poco più del 7 per cento, passando da 1.707 a 1.832 milioni. Va peraltro ricordato che al 31/12/2012, primo anno per il quale sono stati raccolti i dati, il debito si attestava, al netto dei fitti passivi, a 930 milioni, e che dunque, rispetto a quell'esercizio di riferimento, la sua consistenza risulta, nel 2020, all'incirca raddoppiata. Un notevole incremento si è osservato nel corso del 2019 ed è derivato dalle disposizioni normative che hanno riconosciuto al MISE la facoltà di ricorrere nel caso di specie ad anticipazioni di tesoreria per la realizzazione di importanti operazioni finanziarie (*cf. infra*) pari a poco più di un miliardo, prontamente riassorbite nel corso del 2020. Le variazioni percentuali annue indicano comunque andamenti fluttuanti: ad anni di crescita seguono anni di decrescita, anche se di entità diversa. Nel 2020 il debito si presenta in deciso miglioramento soprattutto rispetto al 2019, ma anche al 2018 (-39 per cento e -12 per cento circa rispettivamente)⁶⁰. Nel complesso, e al netto di quanto accaduto in specifici esercizi, nel

⁵⁹ Corte dei conti, Sezione del controllo – III Collegio, Deliberazione 5 luglio 1995, n. 123.

⁶⁰ La consistenza al 31/12/2020 è sostanzialmente pari a quella accertata nel 2016, la quale scontava tra l'altro, le ingenti risorse stanziare per l'assorbimento dei debiti con i decreti-legge n.35/2013 e n.66/2014.

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

corso del periodo considerato si riscontra, tuttavia, una sostanziale stabilità del debito, il che testimonia che pur se non mancano episodici miglioramenti, non sembrano essersi superate le criticità di bilancio che determinano, in via strutturale, la tendenza alla formazione di nuovi debiti fuori bilancio.

Per quanto riguarda specificamente il 2020⁶¹, a fronte dei 3.088 milioni iniziali, ne sono stati accertati 964 e smaltiti 2.219. Il debito residuo si è pertanto ridotto di circa 1.255 milioni, attestandosi a 1.832 milioni. La gran parte delle Amministrazioni esaminate, la cui situazione viene rappresentata nella tavola che segue, presenta un decremento, alcune volte molto importante, o una stabilità del debito.

TAVOLA 49

(in migliaia)

Ministero	Debiti fuori bilancio al 31.12.2019 (forniti con rend.2020)	Nuovi debiti accertati nel 2020	Debiti smaltiti nel 2020	Debiti rimasti da smaltire al 31.12.20	Comp.% del debito al 31.12.20	Var. %
MEF	0	0	0	0	0,0	n.c.
MISE	1.073.407	56.845	1.122.583	7.670	0,4	-99,3
DIFESA	446	948	1.393	0	0,0	-100,0
MIBACT	7.807	59.426	6.444	60.790	3,3	678,6
AMBIENTE	4.923	316	93	5.146	0,3	4,5
INTERNO	188.178	490.632	557.657	121.153	6,6	-35,6
MIT	484.772	2.778	2.778	484.772	26,5	0,0
MIPAAF	0	14.733	14.733	0	0,0	n.c.
GIUSTIZIA	453.623	145.514	181.708	417.429	22,8	-8,0
SALUTE	16.848	43.374	30.334	29.888	1,6	77,4
LAVORO	3.379	606	1.146	2.839	0,2	-16,0
MAECI	0	0	0	0	0,0	n.c.
MIUR	854.370	148.476	300.193	702.652	38,3	-17,8
Totale	3.087.754	963.647	2.219.062	1.832.339	100,0	-40,7

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati forniti dalle Amministrazioni

Il Ministero dello sviluppo economico⁶², presenta un importante decremento del debito residuo (-99,3 per cento) dovuto, allo smaltimento dei debiti registrati sui capitoli 7345 e 7500 (pari rispettivamente a 670 e 400 milioni) derivanti da posizioni aperte nei confronti della tesoreria lo scorso anno⁶³, riduzione che ha contribuito al miglioramento dell'intero comparto.

Il debito sul capitolo 7345 "Somme da assegnare al fondo di garanzia per le piccole e medie imprese" deriva dall'articolo 41, comma 1, del decreto-legge 26 ottobre 2019, n. 124 (c.d. "decreto fiscale" del 2019),⁶⁴ che assegna al Fondo di garanzia per le piccole e medie imprese, di cui all'articolo 2, comma 100, lettera a), della legge 23 dicembre 1996, n. 662, l'importo di 670 milioni di euro per l'anno 2019⁶⁵. L'incremento del fondo è stato garantito dall'anticipazione di

⁶¹ L'importo del debito al 31.12.2019 esposto nella 1° colonna della tavola è stato comunicato dalle Amministrazioni in occasione dell'esame del rendiconto 2020 e risulta lievemente superiore rispetto a quello fornito per le verifiche sul rendiconto 2019 pubblicato nella relazione dello scorso esercizio (3.088 milioni invece di 3.050).

⁶² L'Amministrazione ha precisato che nel corso del 2020 i capitoli 2227 e 2677 sono transitati al Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale con le relative posizioni attive e passive. Il debito residuo 2020 del Mise è stato considerato al netto degli importi registrati sui capitoli su menzionati.

⁶³ La citata amministrazione ha peraltro comunicato, in data 11/6/2021, che in esito ad "opportune verifiche interne" è risultato che le posizioni debitorie di cui trattasi (cap. 7342 e cap. 7500) non avrebbero dovuto essere inserite, dallo stesso MISE, nella tavola trasmessa alla Corte durante l'istruttoria dello scorso anno riportante i propri debiti fuori bilancio al 31/12/2019.

⁶⁴ Convertito nella legge 19 dicembre 2019, n. 157 (Pubblicata nella Gazz. Uff. 26 ottobre 2019, n. 252, S.G.).

⁶⁵ In merito ai profili di quantificazione la norma impatta, nell'anno 2019, sul saldo netto da finanziare e sull'indebitamento netto. La mancata imputazione di effetti in termini di fabbisogno risulta coerente con quanto contabilizzato ai fini dei saldi in occasione di precedenti analoghi rifinanziamenti del Fondo di garanzia".

LE SPESE DELLO STATO

tesoreria concessa nel 2019 in applicazione del decreto e poi assorbita nel corso del 2020 con una integrazione di sola cassa di pari importo disposta dalla legge 8 ottobre 2020, n. 128⁶⁶.

Il debito sul capitolo 7500 “Somme da destinare al gruppo Alitalia in amministrazione straordinaria per far fronte alle indilazionabili esigenze gestionali” è sorto a seguito dell’articolo 54⁶⁷ dello stesso “decreto fiscale”, che ha disposto, nel corso del 2019, un finanziamento a titolo oneroso di 400 milioni⁶⁸, della durata di sei mesi in favore dei complessi aziendali facenti capo ad Alitalia - Società Aerea Italiana - S.p.A., in amministrazione straordinaria, per le loro indilazionabili esigenze gestionali. Il Ministero dello sviluppo economico ha esercitato la facoltà, riconosciuta dalla stessa disposizione, di erogare il finanziamento mediante anticipazione di tesoreria.

Nel 2020 il Ministero della difesa ha assorbito sia il debito preesistente (466 mila euro) che quello di nuova formazione (948 milioni). In corso d’anno sono emerse posizioni debitorie per utenze dovute, tra l’altro, al corpo dei carabinieri (in particolare all’ex Corpo forestale dello Stato prima che fosse assorbito nell’Arma dei carabinieri), prontamente smaltite.

Il MIUR prosegue il percorso virtuoso di riduzione del debito intrapreso da qualche anno: nel corso del 2020 la riduzione rispetto al precedente esercizio è di circa il 18 per cento (-24,1 per cento nel 2019).

La quasi totalità (circa l’88 per cento) del debito residuo a fine 2020 fa capo a sole tre Amministrazioni (il MIT, il MIUR⁶⁹ e il Ministero della giustizia).

Il MIUR ne detiene il 38 per cento, il MIT il 26,5 per cento e il Ministero della giustizia il 22,8 per cento. 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 di rivedere in riduzione lo *stock* del debito. Infatti, agli 854 milioni iniziali si sono aggiunti 148 milioni di debiti di nuova formazione e ne sono stati smaltiti 300. Il debito residuo, attestatosi a 703 milioni (-18 per cento rispetto al precedente esercizio), è in gran parte attribuibile all’evoluzione della situazione debitoria nei confronti dell’INAIL (*cf. infra*) che da sola rappresenta il 95 per cento (667 milioni su 703) del debito dell’intero Dicastero.

Il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti (MIT) e il Ministero della giustizia pur assorbendo, come si è detto, quote molto simili del residuo debito complessivo, presentano situazioni diverse. Il MIT ha una posizione debitoria sostanzialmente stabile ormai da diversi anni perché le esigue risorse rese disponibili per lo smaltimento (2,8 milioni nel 2020 e 3 milioni nel 2019) hanno consentito di assorbire solo il debito di nuova formazione. Sullo *stock* residuo incidono alcuni debiti vetusti registrati sui capitoli 7341 e 7544 (*cf. infra*), i quali ammontano a 406 milioni a fronte di un debito complessivo di 485 milioni.

Per il Ministero della giustizia⁷⁰, le risorse deputate allo smaltimento, pur ingenti (182 milioni), sono state sufficienti ad assorbire il debito di nuova formazione (146 milioni), ma non per ridurre significativamente il debito residuo che si attesta a 417 milioni (-0,8 per cento rispetto

⁶⁶ Disposizioni per l’assessamento del bilancio dello Stato per l’anno finanziario 2020 (Pubblicata nella Gazz. Uff. 16 ottobre 2020, n. 256, S.O.).

⁶⁷ Abrogato dall’art. 1, comma 6, d.l. 2 dicembre 2019, n. 137, convertito, con modificazioni dalla legge 30 gennaio 2020, n. 2, rubricato “Misure urgenti per assicurare la continuità del servizio svolto da Alitalia - Società Aerea Italiana S.p.A. e Alitalia Cityliner S.p.A. in amministrazione straordinaria”. (Pubblicato nella Gazz. Uff. 2 dicembre 2019, n. 282).

⁶⁸ Con un effetto di pari importo in termini di saldo netto da finanziare e di fabbisogno.

⁶⁹ Per questo Dicastero, i dati che afferiscono alle competenze degli uffici centrali sono stati inviati dall’Ufficio centrale di bilancio mentre quelli relativi agli uffici scolastici regionali sono stati inviati dall’Amministrazione.

⁷⁰ 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 dei “nuovi debiti accertati nel 2020” derivava da un calcolo presuntivo basato sull’andamento della spesa nell’anno 2019 che teneva conto solo in parte dei dati inviati dalle Corti d’appello. 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.

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

al 2019). 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 penitenziari.

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”⁷¹, “Altre uscite correnti” e “Investimenti fissi lordi”. Dopo che nel 2019 tale quota si era sensibilmente ridotta (al 37 per cento), nel 2020 è tornata a crescere; infatti, a tali categorie è riferibile il 62 per cento del debito residuo. In valore assoluto le menzionate quattro voci di spesa assommano a 1.133 milioni (1.131 milioni nel 2019, ora rideterminati in 1.173 milioni)⁷².

TAVOLA 50

(in migliaia)

Categoria di spesa	Debiti fuori bilancio rimasti da smaltire al 31/12/2019	Nuovi debiti accertati nel 2020	Debiti smaltiti nel 2020	Debiti fuori bilancio rimasti da smaltire al 31/12/2020	Imp. totali 2020	Pag. totali 2020	Debito residuo/imp. tot.	Debito residuo/pag. tot.	Debito smaltito/pag. tot.
Consumi intermedi	664.590	203.317	349.282	518.625	13.661.355	13.526.960	3,8	3,8	2,6
Trasferimenti correnti a famiglie e ISP	12.064	93.572	27.697	77.939	17.085.095	15.630.359	0,5	0,5	0,2
Altre uscite correnti	57.529	60.188	53.477	64.240	1.442.386	1.346.095	4,5	4,8	4,0
Investimenti fissi lordi	439.005	34.483	1.584	471.904	6.536.121	6.322.579	7,2	7,5	0,0
Totale	1.173.188	391.559	432.039	1.132.708	38.724.957	36.825.993	2,9	3,1	1,2

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati forniti dalle Amministrazioni

Nel 2020 il debito delle menzionate quattro categorie rappresenta il 2,9 per cento degli impegni (4,6 per cento nel 2019) e il 3,1 per cento dei pagamenti (4,4 per cento nel 2019) relativi. Il miglioramento dei richiamati indicatori è sostanzialmente dovuto al fatto che nel 2020 l'emergenza pandemica ha determinato un importante aumento sia degli impegni totali (passati da 24.479 milioni a 38.725 milioni) che dei pagamenti (da 25.784 a 36.826 milioni), la qual cosa ha ridotto l'incidenza di posizioni debitorie rimaste, come si è detto, sostanzialmente stabili.

Va osservato che la struttura del debito per singole categorie economiche, di cui alla tavola precedente, presenta taluni elementi di disomogeneità per ragioni classificatorie. Quindi, al fine di consentire un confronto omogeneo con i risultati del 2019, nella Tavola 50 si è proceduto, ad una riclassificazione, spostando il capitolo 1264, afferente al Ministero della giustizia, dalla categoria “Consumi intermedi” alla categoria “Altre uscite correnti”, nella quale era stato classificato nell'esercizio 2019. I risultati di tale esercizio evidenziano sensibili variazioni.

⁷¹ 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.

⁷² Considerando anche l'altra categoria di spesa che ha contribuito negli ultimi anni all'incremento del debito i “Trasferimenti correnti ad Amministrazioni pubbliche”, la percentuale complessivamente rappresentata dalle categorie in esame sale al 98 per cento del debito residuo.

LE SPESE DELLO STATO

TAVOLA 51

(in migliaia)

Categoria di spesa	Debiti fuori bilancio rimasti da smaltire al 31/12/2019	Nuovi debiti accertati nel 2020	Debiti smaltiti nel 2020	Debiti fuori bilancio rimasti da smaltire al 31/12/2020	Imp. totali 2020	Pag. totali 2020	Debito residuo/imp. tot.	Debito residuo/pag. tot.	Debito smaltito/pag. tot.
Consumi intermedi	313.975	97.519	270.219	141.275	13.661.355	13.526.960	1,0	1,0	2,0
Trasferimenti correnti a famiglie e ISP	12.064	93.572	27.697	77.939	17.085.095	15.630.359	0,5	0,5	0,2
Altre uscite correnti	408.144	165.986	132.540	441.590	1.442.386	1.346.095	30,6	32,8	9,8
Investimenti fissi lordi	439.005	34.483	1.584	471.904	6.536.121	6.322.579	7,2	7,5	0,0
Totale	1.173.188	391.559	432.039	1.132.708	38.724.957	36.825.993	2,9	3,1	1,2

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati forniti dalle Amministrazioni

Infatti, dopo la riclassificazione, nella categoria “Consumi intermedi” i nuovi debiti risultano 98 milioni (258 nel 2019). L’importo stanziato per lo smaltimento di quelli pregressi, pari a 270 milioni (132 nel 2019), è significativamente superiore ai debiti formati nell’anno; si registra quindi una diminuzione del debito residuo, il cui *stock* scende a 141 milioni, in controtendenza con quanto registrato nello scorso esercizio quando il debito residuo risultava in aumento (289 milioni).

La parte più rilevante del debito (84 per cento) afferisce al Ministero dell’interno (56 per cento) e al Ministero della giustizia (28 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 117 milioni, interamente smaltito nel corso dell’anno, sono stati accertati nuovi debiti per 44 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 31 milioni è dovuto all’importo dei debiti accertati e non smaltiti in corso d’anno, mentre è stato interamente assorbito il debito pregresso (92 milioni). Sul capitolo 1762, a fronte di un debito preesistente di 11 milioni, quasi del tutto smaltito (10,6 milioni), sono stati accertati nuovi debiti per 8,7 milioni.

La gran parte dei debiti della categoria “Trasferimenti correnti alle famiglie” afferiva 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). Il percorso virtuoso di riduzione del debito continuato nel 2019 si è interrotto nel 2020; i 28 milioni di risorse utilizzate per lo smaltimento hanno permesso di assorbire il debito pregresso (12 milioni) e solo in parte quello di nuova formazione (94 milioni). Il debito residuo a fine anno si è attestato a 78 milioni.

La categoria denominata “Altre uscite correnti” si caratterizza per un importo del debito iniziale pari a 408 milioni (334 nel 2019), che aumenta nel corso dell’anno raggiungendo i 442 milioni (402 nel 2019).

La gran parte del debito residuo (l’85 per cento) è riconducibile al capitolo 1264⁷³ afferente al Ministero della giustizia. Come rilevato nelle relazioni degli scorsi anni, si tratta del capitolo

⁷³ Al fine di operare un confronto omogeneo con i dati del 2019, è stata effettuata una riclassificazione spostando il capitolo dalla categoria II “Consumi intermedi” alla categoria XXII “Altre uscite correnti”.

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

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 351 milioni (329 nel 2019) si sono aggiunti in corso d'anno 106 milioni (166 nel 2019), a fronte di pagamenti per 79 milioni (104 nel 2019). Le risorse utilizzate per lo smaltimento hanno assorbito solo in parte il debito di nuova formazione, determinando l'aumento del debito residuo (377 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 dalle esigue risorse utilizzate per lo smaltimento (1,6 milioni). La maggior parte dei debiti della categoria è relativa ai capitoli 7341 e 7544 (non movimentati da diversi anni) del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, che da soli rappresentano l'86 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 degli ultimi anni 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 molti esercizi, presenta un debito residuo di 224 milioni.

Pur non appartenendo alle citate categorie ma ai "Trasferimenti correnti ad Amministrazioni pubbliche", giova infine richiamare l'attenzione sul debito di cui al capitolo 2134 del Ministero dell'istruzione dell'università e della ricerca; 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 95 per cento del debito residuo dell'intero Dicastero.

Le azioni di verifica effettuate nel 2020 hanno rideterminato in diminuzione l'importo del debito (passato da 812 a 667 milioni). Nel corso dell'istruttoria, l'Amministrazione ha chiarito che il debito residuo relativo alle annualità 2002/2011, rideterminato a seguito del tavolo tecnico MIUR-INAIL da 825 a 821 milioni, è un dato certo in quanto certificato da tutti gli uffici scolastici regionali e corrispondente alla massa debitoria iscritta nel bilancio dell'INAIL.

Nel corso degli esercizi 2018, 2019 e 2020 si è provveduto a liquidare l'importo complessivo di 794 milioni a favore dell'INAIL a parziale copertura della richiesta complessiva di 821 milioni. Al debito residuo di 27 milioni afferente al periodo 2002-2011 va aggiunto l'importo di 520 milioni per premi maturati nel periodo 2012-2015 e in parte nel 2018. Inoltre, nel corso del 2020 è emerso un nuovo debito di 120 milioni riferito all'annualità 2016 e non ancora definito e pertanto il debito residuo nei confronti dell'Istituto Nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro (INAIL) risulta essere pari 667 milioni.

Il dato complessivo è il risultato delle azioni di monitoraggio e verifica che il MIUR ha intrapreso nei confronti degli Uffici Scolastici Regionali nel corso degli anni 2017-2020, di concerto con l'Istituto Assicurativo, che nell'anno 2020 ha inviato anche il rendiconto delle prestazioni economiche erogate ai docenti, al personale amministrativo e agli alunni interessati da infortunio nel corso del lavoro o delle esercitazioni dell'anno 2016.

2.4.3. I debiti di tesoreria. Gli speciali ordini di pagamento (Sop)

L'analisi dei debiti fuori bilancio, fin qui proposta, viene completata dall'esame dei debiti di tesoreria delle Amministrazioni centrali sorti a seguito dell'emissione di Speciali Ordini di Pagamento (SOP), la cui disciplina si rinviene all'art. 14 del d.l. 31 dicembre 1996, n. 669⁷⁴.

⁷⁴ Il decreto è stato convertito con modificazioni, nella legge 28 febbraio 1997, n. 30, come modificata dall'art. 147 della legge 23 dicembre 2000, n. 388, e dall'art. 44 del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269, convertito, con modificazioni, nella legge 24 novembre 2003, n. 326.

LE SPESE DELLO STATO

I Sop sono pagamenti che vengono effettuati senza l'emissione del corrispondente titolo di spesa: infatti, in presenza di determinati presupposti, le Amministrazioni, per il tramite dei competenti Uffici centrali del bilancio, inoltrano alla Ragioneria generale dello Stato apposita richiesta di pagamento. Verificata la presenza dei requisiti, la Ragioneria generale autorizza la Banca d'Italia a effettuare i pagamenti, pur in assenza del titolo di spesa che li disponga⁷⁵.

Dal punto di vista contabile, i Sop vengono registrati nel conto denominato "pagamenti urgenti" che rappresenta uno dei sottoconti di cui si compone il conto sospeso⁷⁶.

Con l'entrata in vigore del decreto ministeriale 24 giugno 2015 la procedura per l'emissione e la successiva regolarizzazione contabile del Sop è stata informatizzata; le Amministrazioni sono tenute ad emettere i Sop informatici utilizzando il Sistema per la gestione integrata della contabilità economica e finanziaria (SICOGE), gestito dalla Ragioneria generale dello Stato. La nuova disciplina prevede che la sistemazione contabile del sospeso sia perfezionata entro sei mesi dall'emissione dell'ordine di pagamento informatico, compatibilmente con le risorse disponibili.

Nel corso del 2020 il legislatore è intervenuto (art. 34, comma 10, del d.l. 28 ottobre 2020, n. 137, convertito con modificazioni dalla legge 18 dicembre 2020, n. 176⁷⁷) apportando una modifica procedurale all'estinzione delle partite iscritte al conto sospeso. Al fine di accelerare la procedura, le risorse destinate allo smaltimento sono ora assegnate direttamente all'Istituto tesoriere, il quale provvede a effettuare i pagamenti in deroga alla preventiva autorizzazione da parte della Ragioneria generale dello Stato, pur fornendo alla stessa e alla competente Amministrazione ogni elemento informativo sulle operazioni effettuate.

L'analisi che segue si basa sui dati forniti per ciascuna Amministrazione dalla Ragioneria generale dello Stato e riguarda solo la parte dell'esposizione debitoria nei confronti della tesoreria del complesso dei Ministeri, dovuta al pagamento degli Speciali ordini di pagamento.

TAVOLA 52

(in migliaia)

Ministero	Debiti fuori bilancio al 31.12.2019	Nuovi debiti accertati nel 2020	Somme disposte a sistemazione dei debiti di tesoreria nel 2020	Debiti rimasti da smaltire al 31.12.20	Composizione percentuale del debito al 31.12.20
MEF	45.205	10.930	809	55.326	6,6
MISE	7.476	50.983	0	58.458	7,0
DIFESA	21	30	0	50	0,0
MIBACT	14.780	1.967	0	16.747	2,0
AMBIENTE	6.294	78	35	6.337	0,8
INTERNO	174.472	33.703	337	207.838	25,0
MIT	127.478	33.203	3.260	157.421	18,9
MIPAAF	9.960	15.240	1.146	24.053	2,9
GIUSTIZIA	1.463	4.439	1.027	4.876	0,6
SALUTE	16.747	41.159	0	57.906	7,0
LAVORO	2.768	188	117	2.839	0,3
MAECI	0	105	105	0	0,0
MIUR	212.804	30.762	2.494	241.072	28,9
Totale	619.467	222.786	9.329	832.923	100,0

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati forniti dal MEF – RGS

⁷⁵ Per un approfondimento sul tema si rinvia alla relazione allegata al rendiconto dell'esercizio 2016 - vol. I.

⁷⁶ Le componenti sono puntualmente disciplinate dall'art. 17 delle Istruzioni sul servizio di Tesoreria dello Stato; decreto 29 maggio 2007 – Min. economia e finanze pubblicato nella G.U. 16 luglio 2007, n. 163.

⁷⁷ Il comma 10 così recita: "Il Fondo da assegnare per la sistemazione contabile delle partite iscritte al conto sospeso, iscritto nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze, è incrementato di 90 milioni di euro per l'anno 2020. Al fine di accelerare nel 2020 l'estinzione delle partite iscritte al conto sospeso, le medesime risorse sono assegnate direttamente all'Istituto cui è affidato il servizio di tesoreria dello Stato, il quale provvede alle relative sistemazioni fornendo al Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato e alla competente Amministrazione ogni elemento informativo utile delle operazioni effettuate di individuazione e regolazione di ciascuna partita, secondo lo schema trasmesso dal Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato".

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

Al 31 dicembre 2019 i Ministeri presentavano un debito di tesoreria di 619 milioni a cui si sono aggiunti in corso d'anno 223 milioni. L'importo smaltito risulta molto inferiore (9 milioni) rispetto a quello di nuova formazione, il che determina a fine anno un debito da smaltire di 833 milioni, in aumento del 34,5 per cento rispetto a inizio anno. Nel corso del 2020 (così come avvenuto nel 2019) si inverte il *trend* di diminuzione del debito iniziato nel 2017, e proseguito nel 2018 (periodo nel quale i Sop sono passati da 603 a 457 milioni)⁷⁸.

Nel corso dell'esercizio 2020 nessun Dicastero ha ridotto il debito; tutti fanno registrare un aumento, in alcuni casi molto significativo.

Nel 2020, così come registrato nell'esercizio precedente, il MIUR, il Ministero dell'interno e il MIT assorbono la gran parte dell'importo del debito residuo del complesso dei Ministeri anche se la percentuale del debito detenuta dalle citate tre Amministrazioni si è ridotta al 73 per cento (dall' 83 per cento).

Il MIUR, a cui è riferibile circa il 29 per cento (34 per cento nel 2019) dell'intero debito presenta un debito residuo pari a circa 241 milioni a fronte di 213 milioni del 2019. L'importo a fine anno si è formato cumulando ai circa 213 milioni di debito iniziale i 31 milioni di debiti accertati in corso d'anno e detraendo i circa 2 milioni smaltiti. Così come avvenuto nel 2019, le risorse destinate allo smaltimento sono di molto inferiori rispetto all'importo del debito di nuova formazione.

Il Ministero dell'interno assorbe il 25 per cento (28 per cento nel 2019) del complesso del debito, con un incremento del 19 per cento circa rispetto a quello registrato nello scorso esercizio. A fronte di circa 174 milioni (123 milioni nel 2019) presenti a inizio anno, a fine esercizio il debito residuo è pari a 208 milioni (174 milioni nel 2019). Ciò è dovuto alle scarse risorse destinate allo smaltimento (soli 337.000 euro) che non permettono di assorbire il debito pregresso (174 milioni) né quello di nuova formazione (34 milioni).

Il MIT, a cui è imputabile il 19 per cento (21 per cento nel 2019) del debito complessivo, presenta una inversione di tendenza rispetto a quanto registrato nel 2018 quando è stata smaltita la gran parte del debito (316 su 355 milioni di debito pregresso). Nel corso dell'ultimo biennio il debito è progressivamente aumentato di circa il 20 per cento annuo. Il debito residuo a fine 2020 di 157 milioni è indicativo di un *trend* crescente, pur essendo di molto inferiore a quello registrato a fine 2017 (355 milioni). L'accumulo di nuovo debito deriva non tanto dai nuovi debiti ma dalle esigue risorse destinate allo smaltimento che si sono progressivamente ridotte attestandosi nel 2020 a poco più di 3 milioni (poco meno di 4 milioni nel 2019).

La gran parte delle altre Amministrazioni presenta incrementi particolarmente significativi rispetto al 2019 pur detenendo quote di debito meno importanti. In particolare, il Mise (che detiene il 7 per cento del debito complessivo) è passato da 7 a 58 milioni di debito nel corso del 2020. Un'impennata si registra anche per il Ministero della salute (passato da 17 a 58 milioni di debito) e per il Ministero della giustizia (da 1 a 5 milioni). Come anticipato, tutti i Ministeri hanno fatto registrare un aumento del debito, anche se esso risulta in generale meno importante rispetto a quelli su menzionati.

L'analisi per singolo Dicastero conferma quanto emerso a livello aggregato. L'aumento del debito registrato nell'ultimo biennio è dovuto alla riduzione delle risorse destinate allo smaltimento, risorse passate da 412 milioni nel 2018 a 34 milioni nel 2019 e, da ultimo a 9 milioni nel 2020.

Nello stesso periodo il debito di nuova formazione è passato da 265 milioni del 2018 a 197 milioni nel 2019 e a 223 milioni nel 2020, importi che sarebbero stati assorbiti con risorse adeguate.

⁷⁸ La riduzione del debito verificatasi nel corso dell'esercizio 2018 appare riconducibile, tra l'altro, alle risorse stanziata dalla legge 11 dicembre 2016, n. 232 (bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019) per la sistemazione di partite contabilizzate in conto sospeso. Il Ministero dell'economia e delle finanze, in attuazione delle disposizioni legislative, ha emesso nel dicembre 2017 (a valere dello stanziamento sul capitolo 3035) un ordine di pagamento di 995 milioni a favore della Banca d'Italia, per la sistemazione dei Sop emessi in forma cartacea, non ancora regolati.

LE SPESE DELLO STATO

L'intervento legislativo del 2020 ha inciso anche per l'aspetto finanziario oltre che per quello procedurale. Il comma 10 dell'articolo 34 del d.l. 28 ottobre 2020, n. 137, convertito con modificazioni dalla legge 18 dicembre 2020, n. 176, ha incrementato di 90 milioni per l'anno 2020 la dotazione del "Fondo da assegnare per la sistemazione contabile delle partite iscritte al conto sospeso" iscritto nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze. In particolare, la norma produce effetti finanziari in relazione al solo saldo netto da finanziare, mentre gli effetti sul fabbisogno e sull'indebitamento netto sono già stati registrati nel momento in cui sono stati effettuati i pagamenti a favore dei beneficiari, che hanno dato luogo nel tempo a contabilizzazioni in conto sospeso.

L'Amministrazione ha precisato che il decreto in esame è stato convertito in prossimità della chiusura dell'esercizio finanziario per cui non è stato possibile procedere alla regolazione contabile delle partite in questione. La sistemazione sarà effettuata nell'esercizio in corso. Sulla base di tale disposizione normativa si procederà alla regolazione contabile dei pagamenti scritturati in conto sospeso ormai risalenti e, quindi, di difficile sistemazione, stante la difficoltà di individuare l'Amministrazione competente.

2.5 La spesa dello Stato per investimenti fissi lordi e per contributi agli investimenti

Nel 2020, la spesa per investimenti gestita direttamente dallo Stato o effettuata indirettamente attraverso le principali imprese pubbliche e private operanti nel settore delle infrastrutture ferroviarie e stradali (inclusa, quindi, ANAS, sebbene configurata in contabilità nazionale nell'ambito delle Amministrazioni Pubbliche) è risultata pari, in termini di stanziamenti definitivi di competenza, a 17,6 miliardi, valore che risulta incrementato del 73 per cento rispetto al dato registrato nel 2019.

TAVOLA 53

LA SPESA DELLO STATO PER INVESTIMENTI

categorie di spesa	stanziamenti definitivi competenza	impegni totali	pagamenti totali	residui finali propri	residui finali di stanziamento	somme da riscrivere
						ex art. 30, c.2, l. 196/2009
			<i>ef. 2019</i>			
Investimenti fissi lordi e acquisti di terreni (a)	7.014,90	4.448,80	5.104,00	3.469,00	3.265,70	782,5
Contributi agli investimenti (b)	3.185,80	2.885,30	4.252,80	7.255,00	636,60	381,9
Totale spesa per investimenti (a+b)	10.200,70	7.334,10	9.356,80	10.724,00	3.902,30	1.164,14
Totale spesa c/capitale	52.041,70	38.341,80	38.923,10	29.506,00	38.232,00	2.348,70
<i>inc % spesa per investimenti/spesa conto capitale</i>	<i>19,60</i>	<i>19,13</i>	<i>24,04</i>	<i>36,35</i>	<i>10,21</i>	<i>46,29</i>
			<i>ef. 2020</i>			
Investimenti fissi lordi e acquisti di terreni (a)	8.613,50	6.536,10	6.322,60	3.662,50	3.652,20	1.530,70
Contributi agli investimenti (b)	8.987,00	5.475,60	7.006,80	5.723,80	3.816,10	0,0
Totale spesa per investimenti (a+b)	17.600,50	12.011,70	13.329,40	9.386,30	7.468,30	1.530,70
Totale spesa c/capitale	171.391,90	100.672,30	98.006,30	32.137,00	105.104,90	2.747,00
<i>inc % spesa per investimenti/spesa conto capitale</i>	<i>10,27</i>	<i>11,93</i>	<i>13,60</i>	<i>29,21</i>	<i>7,11</i>	<i>55,72</i>
			<i>var % 2020/2019</i>			
Investimenti fissi lordi e acquisti di terreni	22,8	46,9	23,9	5,6	11,8	95,6
Contributi agli investimenti	182,1	89,8	64,8	-21,1	499,5	-100,0
Totale spesa per investimenti	72,5	63,8	42,5	-12,5	91,4	367,9

Legenda: per i contributi agli investimenti sono stati selezionati i seguenti capitoli del MEF (7122,7123,7124) e del MIT (7002,7160,7164,7381,7499,7513,7542,7137,7425,7430,7431,7310,7515,7516,7518,7540)

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

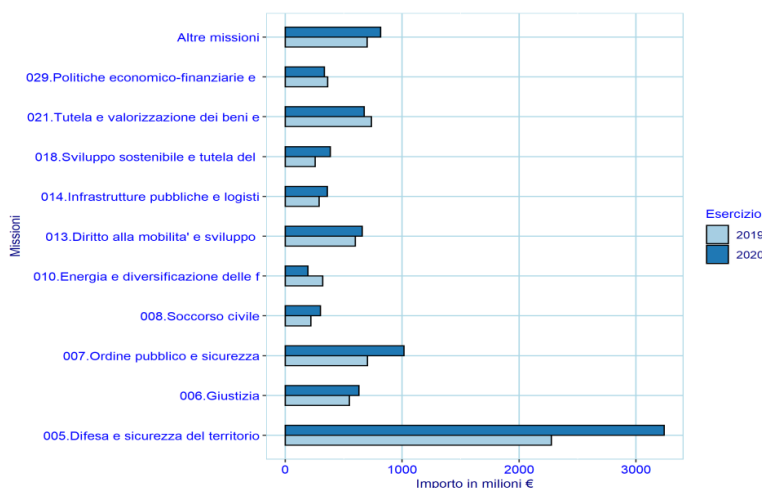
I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

L'incremento è connesso soprattutto ai maggiori contributi alle imprese (+182 per cento, per quasi 9 miliardi complessivi) mentre gli investimenti fissi lordi hanno fatto registrare un aumento del 22,8 per cento. Gli accresciuti apporti per gli investimenti sono derivati principalmente: dagli stanziamenti, allocati nel bilancio del MEF, previsti a favore del gruppo Ferrovie (4,7 miliardi circa a fronte di 2,4 miliardi nel 2019) e dai maggiori stanziamenti previsti su alcuni capitoli del bilancio del MIT per la spesa di investimento; in particolare, sul capitolo relativo al fondo unico ANAS, la cui dotazione finanziaria nel 2020 è risultata pari a poco più di 4 miliardi, a fronte di circa 610 milioni del 2019.

In aumento rispetto al 2019 risultano anche i principali valori finanziari 2020 relativi alle altre fasi contabili della spesa; quindi, ai menzionati maggiori stanziamenti di competenza si associano incrementi del 63,8 per cento per quanto riguarda gli impegni (soprattutto per i contributi alle imprese: +89,8 per cento) e dell'42,5 per cento per quel che attiene ai pagamenti in conto competenza e in conto residui (ancora un volta con +64,8 per cento di incremento nel caso dei contributi alle imprese).

In ordine agli investimenti fissi lordi del bilancio dello Stato, per quanto concerne la finalizzazione delle risorse si osserva che circa il 50 per cento degli stanziamenti definitivi di competenza (complessivamente pari a 8,6 miliardi) si concentra su due missioni (difesa e sicurezza del territorio, da un lato, e ordine pubblico e sicurezza, dall'altro). Nell'ambito della prima, i valori attengono principalmente ad un unico capitolo di spesa, relativo, a vario titolo, a spese militari (per oltre 2,7 miliardi) e gestito dal Ministero della difesa; quanto alla missione ordine pubblico e sicurezza, rilevano le risorse gestite dal Ministero dell'interno per interventi di manutenzione straordinaria e ammodernamento di strutture e impianti.

GRAFICO 1

INVESTIMENTI FISSI LORDI, COMPOSIZIONE DEGLI STANZIAMENTI DEL 2020
PER MISSIONI

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

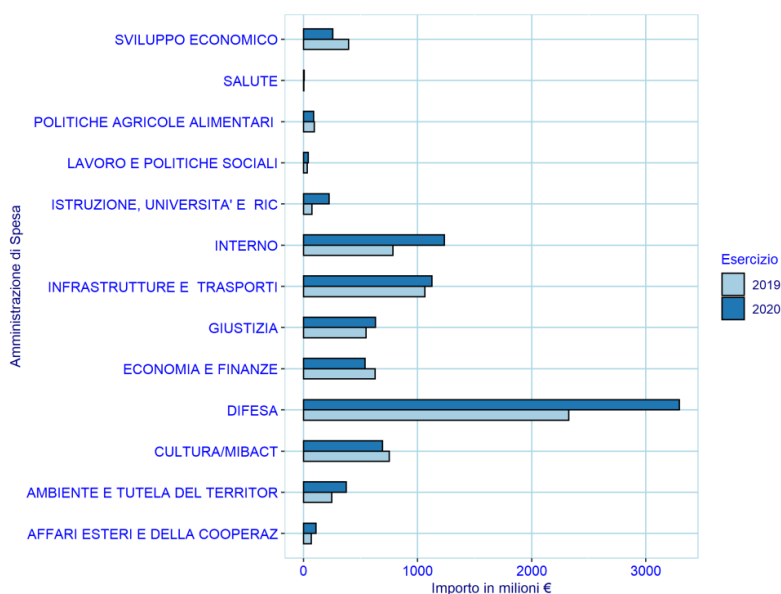
Naturalmente, la ripartizione delle risorse per singolo Ministero, sempre con riferimento agli investimenti fissi, ripropone la struttura prima rilevata in base alle missioni di spesa. Così, il Ministero della difesa e il Ministero dell'interno, unitamente, però, al Ministero delle

LE SPESE DELLO STATO

infrastrutture e dei trasporti e al Ministero dei beni e attività culturali assorbono, come riscontrato anche nel 2019, quasi i tre quarti degli stanziamenti.

GRAFICO 2

INVESTIMENTI FISSI LORDI, COMPOSIZIONE DEGLI STANZIAMENTI DEL 2020
PER AMMINISTRAZIONE DI COMPETENZA



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Ad ulteriore dettaglio delle singole voci economiche di secondo livello che descrivono gli investimenti fissi lordi del bilancio dello Stato, si può osservare che nel 2020 gli investimenti diretti, in termini di stanziamenti definitivi di competenza, hanno riguardato prevalentemente “mezzi di trasporto” (per poco più di 1 miliardo), *software e hardware* (per circa 970 milioni), “fabbricati non residenziali” (686 milioni) ed “opere pubbliche” (528 milioni). Con riferimento alla voce mezzi di trasporto, rilevano, in particolare, le risorse stanziare nel bilancio del MIT per il fondo finalizzato all'acquisto diretto (ovvero per il tramite di società specializzate), al noleggio dei mezzi adibiti al trasporto pubblico locale e regionale (con 594 milioni). Per le opere pubbliche, quelle per il finanziamento di interventi nel settore della depurazione delle acque (135 milioni), per il finanziamento di interventi di mitigazione del rischio idrogeologico (92 milioni) e le risorse da assegnare al commissario straordinario per la ricostruzione delle infrastrutture ed il ripristino del sistema viario nel territorio di Genova (70 milioni).

Tuttavia, anche nel 2020, come nel precedente esercizio, oltre la metà (il 54,8 per cento, per complessivi 4,7 miliardi) degli 8,6 miliardi stanziati è classificata come “altri investimenti”, un aggregato che include voci economiche residuali, di fatto riferite a finanziamenti eterogenei di più cospicuo ammontare. Tra gli importi più significativi si rilevano le risorse della difesa per le spese di costruzione e acquisizione di impianti e sistemi (2,6 miliardi), le risorse relative al fondo per la tutela del patrimonio culturale (180 milioni) e quelle attinenti al fondo per la realizzazione di progetti finalizzati alla promozione e al miglioramento dell'efficienza energetica (192 milioni).

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

TAVOLA 54

INVESTIMENTI FISSI LORDI 2020, STANZIAMENTI DEFINITIVI DI COMPETENZA
PER VOCE ECONOMICA DI SECONDO LIVELLO

categoria economica	(in milioni)		
	2020	comp %	Var% su 2019
ALTRI INVESTIMENTI	4.720,5	54,8	24,4
MEZZI DI TRASPORTO	1.080,8	12,5	9,8
SOFTWARE E HARDWARE	970,3	11,3	29,8
FABBRICATI NON RESIDENZIALI	686,7	8,0	35,5
OPERE PUBBLICHE	528,4	6,1	23,9
MOBILI, MACCHINARI, ATTREZZATURE	357,7	4,2	45,7
INFRASTRUTTURE MILITARI	147,5	1,7	39,9
ARMI LEGGERE E VEICOLI PER SICUREZZA PUBBLICA	83,6	1,0	-7,6
FABBRICATI RESIDENZIALI	37,9	0,4	-66,3
ACQUISTI DI TERRENI E DI BENI MATERIALI NON PRODOTTI	0,0	0,0	-51,4
TOTALE	8.613,5	100,0	22,8

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Sul fronte dei pagamenti, la gestione, pur caratterizzandosi per un aumento in termini assoluti sia per quel che attiene agli investimenti fissi che ai contributi, non determina un visibile miglioramento del coefficiente di realizzazione (determinato come rapporto tra pagamenti totali e massa spendibile). L'indice, infatti, migliora, in aggregato, di meno di 3 punti percentuali. Infatti, per i soli investimenti fissi, detto coefficiente, posizionato poco sopra il 40 per cento nel 2019, aumenta di un punto percentuale nel 2020; per i contributi l'indice raggiunge quasi 79 per cento (da circa 77 per cento del 2019), per effetto della maggior variazione dei pagamenti (+42,5 per cento) rispetto alla massa spendibile (quasi 39 per cento).

TAVOLA 55

GRADO DI REALIZZAZIONE DELLA SPESA DI INVESTIMENTI

categorie economiche	(in milioni)			
	2020		2019	
	massa spendibile	pagato totale	massa spendibile	pagato totale
Investimenti fissi lordi e acquisti di terreni	15.329,5	6.322,6	12.708,5	5.104,0
contributi agli investimenti	16.878,6	13.329,4	12.144,4	9.356,8
totale	32.208,1	19.652,0	24.852,90	14.460,8
categorie economiche	var % 2020/2019		coefficiente di realizzazione	
	massa spendibile	pagato totale	2020	2019
Investimenti fissi lordi e acquisti di terreni	20,6	23,9	41,2	40,2
contributi agli investimenti	38,98	42,46	78,97	77,05
totale	29,59	35,90	61,02	58,19

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

I pagamenti per gli investimenti fissi lordi nel periodo di lockdown: un confronto con il 2019

Contrariamente a quanto ipotizzabile in prima approssimazione, nella fase più acuta di *lockdown*, ossia il trimestre marzo-maggio 2020, non si sono osservati rallentamenti nella capacità di pagamento delle spese per investimenti. Al contrario, se nel periodo marzo-maggio 2019 i pagamenti cumulati erano stati pari a 706 milioni (230 milioni di competenza e 476 milioni sui residui), nello stesso periodo del 2020 risultano pagamenti cumulati per 927 milioni (553 milioni sulla competenza e 374 milioni sui residui). Come si evince dalla tabella e dal grafico sottostanti, è principalmente il dato riferito alla competenza a mostrare un andamento crescente riscontrabile in ciascun Ministero; di contro, risulta in diminuzione quello relativo alla spesa in conto residui.

LE SPESE DELLO STATO

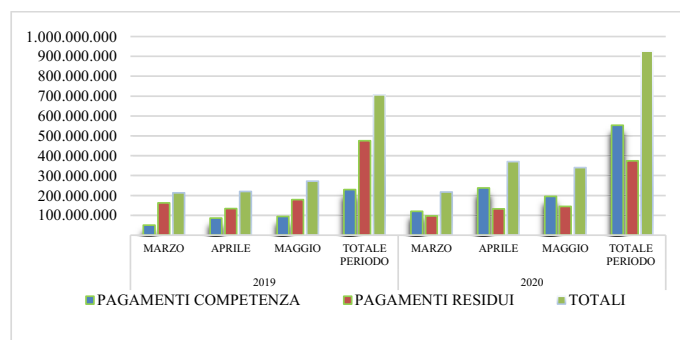
I dati del trimestre di *lockdown* sono principalmente influenzati dai pagamenti effettuati dal ministero della Difesa: infatti, nel 2019 i pagamenti erano stati pari a 360 milioni (138 sulla competenza e 222 sui residui) mentre nel 2020 risultano pari a 502 milioni (363 sulla competenza e 139 sui residui). Particolarmente deciso è l'incremento dei pagamenti complessivamente registrato ad aprile 2020.

TAVOLA 56

CONFRONTO PAGAMENTI BILANCIO DELLO STATO PER IL PERIODO MARZO -MAGGIO 2019-2020
PER INVESTIMENTI FISSI LORDI (CAT. XXI)

(in migliaia)

MINISTERI	2019			2020		
	PAGAMENTI COMPETENZA	PAGAMENTI RESIDUI	TOTALI	PAGAMENTI COMPETENZA	PAGAMENTI RESIDUI	TOTALI
MEF	42.390,9	58.256,8	100.647,6	42.942,1	63.443,3	106.385,4
SVILUPPO ECONOMICO	1.458,8	10.250,4	11.709,2	4.208,3	11.850,2	16.058,4
LAVORO	1.494,9	2.834,7	4.329,6	2.160,8	24.984,7	27.145,5
GIUSTIZIA	2.359,9	25.661,7	28.021,6	18.438,6	31.629,0	50.067,6
AFFARI ESTERI	1.957,5	2.746,4	4.703,9	3.211,1	6.196,3	9.407,4
ISTRUZIONE UNIVERSITA'	331,3	3.159,6	3.490,9	2.865,5	4.513,2	7.378,7
INTERNO	15.070,4	52.264,3	67.334,7	65.384,4	44.965,2	110.349,6
AMBIENTE	2.299,3	13.199,3	15.498,6	2.129,3	7.645,7	9.775,0
INFRASTRUTTURE	6.097,3	70.147,9	76.245,1	18.252,4	27.870,3	46.122,6
DIFESA	137.787,0	221.987,7	359.774,7	363.005,3	139.137,1	502.142,4
POLITICHE AGRICOLE	2.710,0	5.660,5	8.370,5	146,3	750,8	897,1
MIBACT	16.043,1	9.384,6	25.427,7	30.349,6	9.611,4	39.961,0
SALUTE	0,0	279,3	279,3	35,2	1.142,0	1.177,2
Totale complessivo	230.000,3	475.833,1	705.833,5	553.128,9	373.739,3	926.868,2



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Rileva, principalmente nell'ambito dell'attività di spesa del Ministero della Difesa, la gestione finanziaria relativa al capitolo 7120, concernente le spese per costruzione e acquisizione di impianti e sistemi, che risulta anche finanziato dalle risorse stanziare dalle leggi di bilancio 2018 (comma 1072) e 2019 (comma 95) attraverso i fondi investimenti. I pagamenti nel 2019 risultano essere stati pari a circa 2,3 miliardi, e nel 2020 a 2,8 miliardi. Nel periodo di *lockdown*, il dato dei pagamenti registra un aumento, rispetto allo stesso periodo 2019, da quasi 250 milioni a circa 380 milioni, in riferimento soprattutto al piano gestionale 2, relativo alla componentistica militare spaziale, aerea e terrestre. Risulta peraltro difficile capire se il dato è ricollegabile a

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

necessità prodotte dall'emergenza pandemica o è da inquadrare, viceversa, in un ordinario incremento rientrando nel cronoprogramma dei pagamenti previsti per il 2020.

L'altro dicastero che segna un rilevante incremento di pagamenti nel periodo di *lockdown* è il Ministero dell'interno: si passa da 67 milioni pagati nel 2019 a 110 milioni nel 2020, principalmente sul capitolo 7325, relativo all'acquisto di impianti, automezzi, aeromobili, unità navali, natanti, attrezzature, strumenti e materiali per le attività del Corpo nazionale dei vigili del fuoco. I pagamenti sul capitolo passano da poco meno di 16 milioni, a circa 55 milioni. Non è escluso, in questo caso, che parte della spesa possa anche riferirsi a operazioni di acquisto di attrezzature e materiali per le esigenze del Corpo dei vigili del fuoco in occasione degli interventi connessi alla pandemia.

Il ruolo dei fondi destinati agli investimenti

Nell'intento di conferire adeguato respiro e profondità temporale alla pianificazione finanziaria degli investimenti, anche nel 2020 un ruolo rilevante nella strategia di sostegno della ripresa economica è stato attribuito allo strumento dei Fondi di bilancio appositamente istituiti: il "Fondo per il finanziamento degli investimenti e lo sviluppo infrastrutturale del paese"⁷⁹ istituito dal d.l. n. 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. n. 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

⁷⁹ Istituito a partire dal 2017 dalla legge n. 232 del 2016, comma 140, con la finalità di incentivare gli investimenti in alcuni settori specifici. 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. n. 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. n. 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

⁸⁰ La legge n. 205 del 2017, commi 1072-1075 ha rifinanziato il fondo 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 idrogeologico. 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 utilizzata a copertura di diversi articoli del d.l. n. 109/2018 (cd. 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.

⁸¹ Legge n. 145 del 2018, art. 1, comma 95-96. 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-ter 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-quinquies 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-septies, 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 CIPE con delibera del 24 luglio 2019 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. Il riparto definitivo è stato approvato con dPCM 11 giugno 2019.

LE SPESE DELLO STATO

al 2033; il “Fondo finalizzato al rilancio degli investimenti delle amministrazioni centrali dello Stato e allo sviluppo del Paese” previsto, da ultimo, dalla legge di bilancio per il 2020 con una dotazione pari a 19,7 miliardi per il periodo 2020-2034⁸². Una quota di quest’ultimo fondo, pari a 29 milioni nel 2020⁸³ è destinata alla realizzazione di specifici interventi individuati dalla stessa legge di bilancio.⁸⁴ I tre fondi hanno un carattere plurisettoriale in base alle specifiche finalità già individuate a livello legislativo per il primo fondo, o selezionate dalle amministrazioni competenti, per il secondo. Per il 2020, superata la logica della individuazione preventiva dei singoli settori di intervento, il fondo viene orientato alla realizzazione di progetti che si inquadrano nella cornice del *Green New Deal* italiano ed europeo, indicando 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, agli investimenti di carattere innovativo.

I fondi costituiscono il veicolo attraverso il quale le risorse vengono assegnate ai capitoli di destinazione a seguito del riparto disposto con dPCM per l’intero periodo coperto dall’autorizzazione di spesa; una volta conclusa questa fase pianificatoria, le risorse annualmente disponibili sono incluse nello stato di previsione delle amministrazioni beneficiarie e il capitolo fondo viene soppresso.

Le risorse complessive messe a disposizione nel periodo 2017-2034 attraverso i fondi ammontano a circa 146 miliardi e per il 2020 gli stanziamenti di bilancio disponibili sui singoli capitoli sono risultati pari a 5,4 miliardi, ripartiti tra 143 capitoli e 363 piani gestionali, dei quali quasi il 40 per cento concentrato in due amministrazioni (Ministero dell’interno e Ministero delle infrastrutture e dei trasporti).

Attraverso tale strumento programmatico l’amministrazione centrale è parte attiva ai fini della ripartizione delle risorse e del loro indirizzamento alle finalità ritenute prioritarie per lo sviluppo e la crescita, anche laddove l’erogazione della spesa finale destinata alla realizzazione degli interventi non venga sostenuta attraverso il bilancio statale: le linee di finanziamento alimentate dai Fondi riguardano, infatti, non solo la categoria degli investimenti fissi, ma anche i contributi ad AA.PP., a imprese, e gli altri trasferimenti⁸⁵.

Nei quattro anni di operatività dei fondi si assiste ad un incremento delle risorse destinate agli investimenti fissi (la cui incidenza passa dal 20,4 per cento del 2017 al 44,5 del 2020) che nel 2020 arrivano a quantificare oltre 2,3 miliardi (erano 213 milioni nel 2017), ponendosi come categoria economica destinataria della quota principale di risorse. Scendono sotto i 2 miliardi, invece, i contributi alle amministrazioni pubbliche, la cui incidenza sul totale delle risorse assegnate dai fondi passa dal 54,3 per cento del 2017 al 33,6 del 2020; anche i contributi alle imprese, pur mantenendo nel periodo un profilo crescente di risorse, vedono progressivamente ridursi il loro peso rispetto alla dotazione annuale complessiva (dal 23,1 per cento del 2017 al 15,4 per cento del 2020).

⁸² Art. 1 comma 14 della legge n. 160 del 2019. Il fondo è stato ripartito con dPCM del 23 dicembre 2020, pubblicato sulla G.U. n. 41 del 18 febbraio 2021.

⁸³ Nel 2021 sono 32 milioni, nel 2022 sono 30 milioni e nel 2023 20 milioni. Con il d.l. 16/2020 è stata disposta la riduzione del Fondo di cui al comma 14 della legge n. 160/2019 per il finanziamento specifico degli interventi finalizzati a garantire la sostenibilità delle Olimpiadi invernali del 2026.

⁸⁴ Completamento del polo metropolitano M1-M5 di Cinisello-Monza Bettola, Ryder Cup e interventi di progettazione e realizzazione di bonifiche finalizzate al recupero dei residui del munizionamento impiegato nei poligoni militari.

⁸⁵ Nel 2020, marginalmente anche la categoria economica XXXI in considerazione del finanziamento di 350.000 euro per la sottoscrizione del capitale sociale di Infrastrutture Milano-Cortina 2020-2026 S.p.A. da parte del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti.

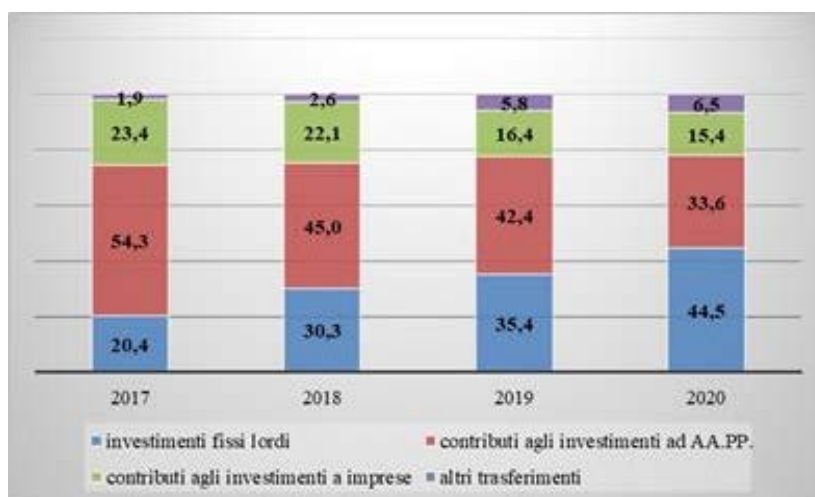
I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

TAVOLA 57

RIPARTIZIONE DEI FONDI INVESTIMENTI PER CATEGORIA ECONOMICA
(STANZIAMENTI DEFINITIVI IN MILIONI)

categoria economica	2017	2018	2019	2020
investimenti fissi lordi	214	820	1.671	2.390
contributi agli investimenti ad AA.PP.	568	1.219	2.001	1.807
contributi agli investimenti a imprese	245	599	774	825
altri trasferimenti	20	70	274	351
Totale complessivo	1.046	2.708	4.720	5.373

GRAFICO 3

COMPOSIZIONE DEI FONDI INVESTIMENTI PER CATEGORIA ECONOMICA
(VALORI PERCENTUALI)

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Gli stanziamenti 2020 sono in aumento del 13,8 per cento rispetto all'anno precedente (4,7 miliardi) e hanno rappresentato poco più del 20 per cento delle risorse complessive assegnate ai capitoli di destinazione, con una pronunciata variabilità tra le amministrazioni: solo per il Ministero del lavoro e il Ministero della salute i capitoli interessati vengono alimentati in via esclusiva dalle risorse dei Fondi, e nel caso dei dicasteri affari esteri, ambiente e politiche agricole, il peso della quota si avvicina alla totalità degli stanziamenti; risulta residuale, invece, per il Ministero della difesa e per il Ministero dello sviluppo economico.

Le quote prioritarie delle risorse 2020 sono state attribuite al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti (1,2 miliardi), al Ministero dell'economia e delle finanze (842 milioni) e al Ministero della difesa (714,4 milioni) e provengono dai due capitoli (cap. 7555 e 7557) già istituiti nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze con le leggi di bilancio precedenti; non sono presenti, invece, stanziamenti a valere sul nuovo capitolo istituito con la legge di bilancio per il 2020 (cap. 7575 dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze) in quanto la ripartizione delle risorse, avvenuta solo nel mese di dicembre, non ha

LE SPESE DELLO STATO

consentito di procedere entro l'anno all'adozione del successivo decreto di variazione, intervenuto nel corso del 2021.

TAVOLA 58

RIPARTIZIONE DEI FONDI INVESTIMENTI PER AMMINISTRAZIONE

amministrazione	2017	2018	2019	2020	2017	2018	2019	2020
	Stanzamenti definitivi in milioni				Incid. % su stanziamento complessivo del capitolo			
Economia e finanze	77	663	1.076	842	2,7	14,7	35,1	16,7
Sviluppo economico	154	126	243	543	4,4	3,4	6,3	7,7
Lavoro	18	7	20	16	100,0	100,0	100,0	100,0
Giustizia	29	157	277	345	17,7	58,1	65,5	72,1
Affari esteri	6	18	45	35	24,6	47,1	80,2	51,7
Istruzione-università e ricerca	356	490	848	498	14,3	17,2	25,2	18,4
Interno	36	78	182	462	10,0	17,9	30,3	46,6
Ambiente e tutela del territorio e del mare	17	60	197	308	16,0	78,4	91,8	99,4
Infrastrutture e trasporti	235	746	1.051	1.184	7,9	17,0	37,7	20,1
Difesa	50	200	339	714	2,3	8,6	17,0	24,9
Politiche agricole alimentari e forestali	8	30	76	77	56,0	78,5	92,1	91,6
Beni attività culturali e turismo	11	92	190	174	6,1	35,9	41,4	38,8
Salute	49	41	175	175	100,0	100,0	100,0	100,0
Totale complessivo	1.046	2.708	4.720	5.373	7,1	14,3	27,6	20,6

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Guardando ai settori di investimento, le quote più consistenti sono state assorbite dall'edilizia pubblica compresa quella scolastica, sanitaria (in cui sono ricompresi anche gli interventi sul patrimonio culturale e quelli per le infrastrutture carcerarie) e le attività industriali ad alta tecnologia e sostegno alle esportazioni (17 per cento); seguono gli investimenti in trasporti e viabilità (16,1 per cento).

TAVOLA 59

RIPARTIZIONE DEI FONDI INVESTIMENTI PER SETTORE

settori	(in milioni)			
	2017	2018	2019	2020
Trasporti e viabilità	120	435	588	866
Mobilità sostenibile e sicurezza stradale	-	5	67	117
Infrastrutture, anche relative alla rete idrica e alle opere di collettamento, fognatura e depurazione	83	177	338	401
Ricerca	91	196	396	453
Difesa del suolo, dissesto idrogeologico	15	49	236	282
Edilizia pubblica compresa quella scolastica, universitaria e sanitaria	374	686	1.302	921
Attività industriali ad alta tecnologia e sostegno alle esportazioni	202	625	712	915
Digitalizzazione delle Amministrazioni statali	56	166	427	521
Prevenzione del rischio sismico	31	193	214	288
Investimenti in riqualificazione urbana e sicurezza delle periferie, efficientamento energetico e sviluppo sostenibile	35	52	80	68
Potenziamento infrastrutture e mezzi per l'ordine pubblico, la sicurezza e il soccorso	18	62	292	449
Eliminazione delle barriere architettoniche	20	62	69	92
Totale complessivo	1.046	2.708	4.720	5.373

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

SEGUE TAVOLA 59

RIPARTIZIONE DEI FONDI INVESTIMENTI PER SETTORE
(COMPOSIZIONE PERCENTUALE)

settori	2017	2018	2019	2020
trasporti e viabilità	11,4	16,1	12,5	16,1
mobilità sostenibile e sicurezza stradale	-	0,2	1,4	2,2
infrastrutture, anche relative alla rete idrica e alle opere di collettamento, fognatura e depurazione	8,0	6,5	7,2	7,5
Ricerca	8,7	7,2	8,4	8,4
difesa del suolo, dissesto idrogeologico	1,5	1,8	5,0	5,3
edilizia pubblica compresa quella scolastica, universitaria e sanitaria	35,8	25,3	27,6	17,1
attività industriali ad alta tecnologia e sostegno alle esportazioni	19,3	23,1	15,1	17,0
digitalizzazione delle amministrazioni statali	5,4	6,1	9,1	9,7
prevenzione del rischio sismico	3,0	7,1	4,5	5,4
investimenti in riqualificazione urbana e sicurezza delle periferie, efficientamento energetico e sviluppo sostenibile	3,4	1,9	1,7	1,3
potenziamento infrastrutture e mezzi per l'ordine pubblico, la sicurezza e il soccorso	1,7	2,3	6,2	8,4
eliminazione delle barriere architettoniche	1,9	2,3	1,5	1,7
Totale complessivo	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Decisamente meno significativo è il peso degli altri settori di intervento, tutti al di sotto del 10 per cento. Il confronto con il 2019 evidenzia incrementi significativi soprattutto per il settore dei trasporti e viabilità (+47 per cento), mobilità sostenibile e sicurezza stradale (+73,2 per cento) e potenziamento infrastrutture e mezzi per l'ordine pubblico, la sicurezza e il soccorso (+53,9 per cento); mentre si riducono quasi del 30 per cento le risorse destinate all'edilizia pubblica e di oltre il 15 per cento quelle per la riqualificazione urbana, efficientamento energetico e sviluppo sostenibile.

Sotto il profilo procedurale l'iter dei fondi è risultato piuttosto impervio: è previsto il riparto delle risorse tra le amministrazioni beneficiarie attraverso il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri solo dopo la individuazione e selezione degli interventi da parte dei dicasteri competenti e, nel caso di programmi afferenti a settori caratterizzati da una competenza concorrente delle Regioni, previa intesa con gli enti territoriali interessati ovvero in sede di Conferenza Stato-Regioni⁸⁶. Ciò ha comportato ricorrentemente notevoli ritardi nell'effettiva disponibilità delle risorse sui capitoli di destinazione, spesso allocate solo a fine anno o addirittura nell'esercizio successivo come residui iniziali⁸⁷. Al fine di conseguire l'obiettivo di

⁸⁶ 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 fase di concertazione con gli Enti territoriali.

⁸⁷ Ciò è avvenuto, in particolare, nel 2019 per il cap. 7555 relativo al fondo ex comma 140, legge n. 232/2016: il capitolo aveva previsioni per 940 mln per il 2018, 1.940 per il 2019 e 2.500 per il 2020 e dalla gestione rimanevano 717 mln come residui F determinati dal ritardo con cui era stato adottato il dPCM di riparto del rifinanziamento previsto dal comma 1072 della legge n. 145/2018. Con la legge di bilancio 2019 il capitolo è stato rimodulato in 1.420 per il 2019, 2.143 per il 2020 e 2.150 per il 2021, riportando anche i 717 milioni come residui iniziali F (DMT n. 019405/2019). Il capitolo è di fatto azzerato e nel 2020 con nota di variazione alla legge di bilancio è soppresso. Nel 2020 si istituisce, sempre nello stato di previsione del MEF, il cap. 7575 (comma 14 della legge n. 160/2019) con una previsione di 685 mln per il 2020, 940 per il 2021 e 1.175 per il 2022. Già in manovra viene ridotto di 250 mln per il 2020, di 60 per il 2021 e 241 per il 2022. In gestione, per effetto del d.l. 16 del 2020, vengono trasferiti ad altri capitoli

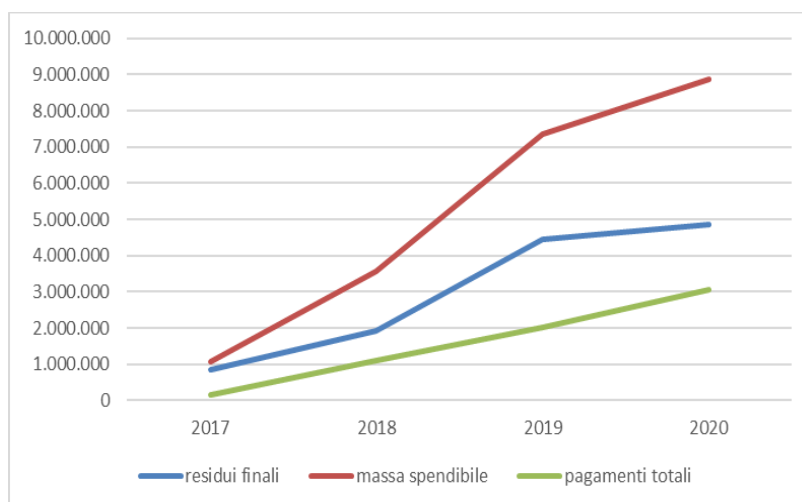
LE SPESE DELLO STATO

ottimizzazione dell'utilizzo delle risorse assegnate, nonché di accelerazione della spesa, il legislatore ha previsto un meccanismo di recupero e redistribuzione degli stanziamenti nel caso di mancato impegno degli stanziamenti entro il termine di 24 mesi, per le risorse provenienti dai fondi del comma 140 (legge n. 232/2016) e del comma 1072 (legge n. 205/2017), ridotti a 18 per quelle provenienti dal fondo del comma 95⁸⁸ (legge n. 145/2018). La legge di bilancio per il 2020 ha nuovamente esteso a 24 mesi tale termine massimo in relazione agli interventi finanziati con il nuovo fondo del comma 148, legge n. 160/2019); una modifica indicativa delle difficoltà gestionali legate alla capacità di impiego delle risorse, connesse soprattutto ai tempi lunghi di definizione del riparto dei finanziamenti. Il termine per la revoca degli stanziamenti è stato successivamente oggetto di ulteriore intervento normativo con il d.l. n. 56 del 2021⁸⁹ che ne ha disposto la disapplicazione per il 2021.

Le complesse procedure amministrative continuano quindi a condizionare fortemente il rapido ed effettivo utilizzo delle risorse assegnate e contribuiscono ad alimentare il fenomeno di forte espansione delle risorse spendibili, spinta più dall'accumulo dei residui di stanziamento che dai finanziamenti di competenza. Rispetto agli anni precedenti, tuttavia, nel 2020 si assiste ad un rallentamento della crescita della massa spendibile, da 7,6 miliardi del 2019 a 8,9 nel 2020, in aumento del 20,6 per cento, a fronte dell'incremento superiore al 100 per cento registrato l'anno precedente. Un andamento che va letto tenendo presente, tuttavia, che il 2020 risente della mancata attribuzione delle risorse (se non in quota marginale) previste sul capitolo 7575 "Fondo finalizzato al rilancio degli investimenti delle amministrazioni centrali dello Stato e allo sviluppo del Paese" del Ministero dell'economia e delle finanze, istituito con la legge di bilancio per il 2020 in attuazione dell'art. 1, comma 14, e che sono allocate come residui iniziali 2021, andando a determinare, come accaduto nel 2019, un picco di risorse di difficile impiego nell'anno.

GRAFICO 4

EVOLUZIONE DELLE PRINCIPALI GRANDEZZE FINANZIARIE DEI FONDI INVESTIMENTI (IN MIGLIAIA)



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

50 mln per il 2020, 180 per il 2021 e 190 per il 2022 (DMT n. 066915) e rimangono nei residui F 385 milioni determinati dalla mancata adozione in tempo utile del dPCM di riparto. Ciò determina che nel 2021 il capitolo apre con l'intera dotazione dei residui e con lo stanziamento di competenza di 700 milioni., somme destinate a specifici capitoli delle amministrazioni beneficiarie con due diversi DMT (nn. 035546 e 095467).

⁸⁸ Criteri e modalità della revoca delle risorse sono stati individuati nei decreti di riparto.

⁸⁹ Art. 7, comma 2.

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

Analogo andamento presentano anche i pagamenti totali che si incrementano di circa 1 miliardo: una crescita più contenuta di quella registrata nel 2019, ma comunque più elevata rispetto all'incremento della massa spendibile (53 per cento la prima e 20,7 la seconda). Come illustrato dal grafico 4, i pagamenti totali si distribuiscono nel periodo su una retta ascendente, mentre massa spendibile e residui finali si pongono su due curve caratterizzate entrambe dal picco del 2019⁹⁰ per poi proseguire con un andamento crescente, ma meno pronunciato, soprattutto con riferimento ai residui finali: un effetto positivo indotto dall'accelerazione della spesa.

Un indicatore che consente di valutare l'efficienza della gestione delle risorse è il coefficiente di realizzazione della spesa che mostra negli anni di operatività dei fondi un progressivo miglioramento e il 2020 rappresenta l'annualità con il miglior rapporto tra pagamenti totali e massa spendibile (34,5 per cento, era 27,3 nel 2019). La capacità di realizzazione della spesa risulta differenziata per amministrazione, con punte di maggiore efficienza che si evidenziano per i ministeri della difesa, del lavoro e dell'economia e delle finanze; mentre presenta difficoltà di realizzazione della spesa il Ministero della salute. Sotto il profilo dei settori di investimento, coefficienti di realizzazione più elevati si riscontrano per attività industriali ad alta tecnologia e sostegno alle esportazioni, difesa del suolo e dissesto idrogeologico, investimenti in riqualificazione urbana e sicurezza delle periferie, efficientamento energetico e sviluppo sostenibile, eliminazione delle barriere architettoniche, potenziamento infrastrutture e mezzi per l'ordine pubblico, la sicurezza e il soccorso e per la ricerca.

TAVOLA 60

COEFFICIENTE DI REALIZZAZIONE DELLA SPESA PER AMMINISTRAZIONE
(VALORI PERCENTUALI)

	2017	2018	2019	2020
economia e finanze	90,8	68,2	57,6	46,7
sviluppo economico	0,0	0,0	7,6	53,3
lavoro	21,3	73,0	48,4	44,4
giustizia	0,7	17,8	13,2	23,9
affari esteri	38,6	37,8	33,9	24,3
istruzione-università e ricerca	15,5	10,3	23,0	34,2
interno	0,5	9,2	14,2	20,1
ambiente e tutela del territorio e	1,9	67,1	31,2	36,2
infrastrutture e trasporti	11,8	33,3	15,0	24,6
diesa	0,0	7,0	42,3	72,4
politiche agricole alimentari e for	0,0	2,2	11,9	20,6
beni attività culturali e turismo	0,0	92,3	14,1	19,0
salute	0,0	0,0	3,8	1,0
Totale complessivo	15,4	30,5	27,3	34,5

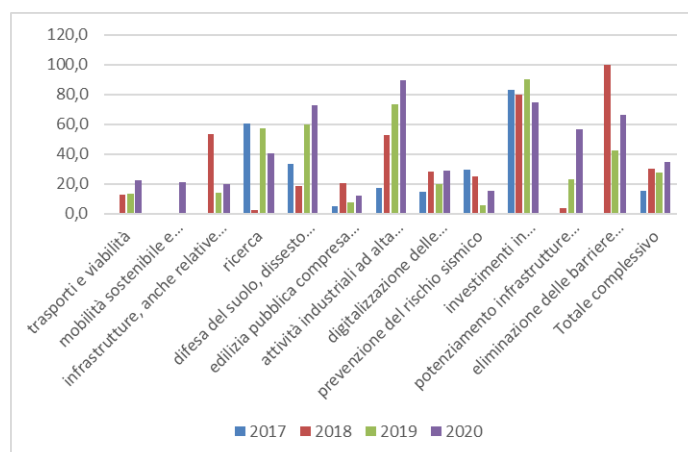
Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

⁹⁰ 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

LE SPESE DELLO STATO

GRAFICO 5

COEFFICIENTE DI REALIZZAZIONE DELLA SPESA PER SETTORE (VALORI PERCENTUALI)



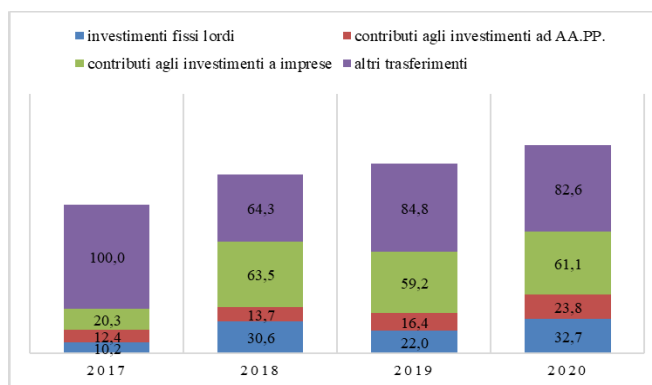
Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Più che l'amministrazione e il settore, è la categoria economica in cui è classificata la spesa ad incidere significativamente sull'indicatore; da questo punto di vista, anche nel 2020, si conferma sui capitoli di trasferimento (che includono fundamentalmente fondi trasferiti alla Presidenza del Consiglio dei ministri per diverse finalità e fondi erogati a enti territoriali) il rapporto più elevato tra pagamenti totali e massa spendibile (82,6 per cento). Si apprezza positivamente, invece, il recupero di efficienza relativamente alla categoria degli investimenti diretti dello Stato che dal 22 per cento del 2019 passa al 32,7 per cento del 2020.

Non va sottovalutato, tuttavia, che il miglioramento del coefficiente di realizzazione che si registra nel 2020 risente anche del dato meno positivo conseguito nell'anno precedente ed influenzato dalla crescita particolarmente rilevante e anomala della massa spendibile dovuta, come sopra specificato, alla assegnazione nei residui iniziali 2019 delle somme di competenza dell'anno 2018 non tempestivamente ripartite.

GRAFICO 6

COEFFICIENTE DI REALIZZAZIONE DELLA SPESA PER CATEGORIA ECONOMICA (VALORI PERCENTUALI)



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

Con la legge di bilancio per il 2021, legge n. 178 del 2020, i Fondi non costituiscono più la scelta di elezione per l'attuazione delle politiche di investimento dell'amministrazione centrale. Questi quattro anni di operatività, infatti, hanno messo in evidenza forti criticità gestionali che hanno impedito allo strumento di esprimere tutto il potenziale di crescita che si era stimato. E' emersa soprattutto una scarsa flessibilità delle risorse che non consentiva l'adattamento finanziario alla evoluzione e ai progressi dei programmi di investimento sottesi, anche per via della creazione di differenti e separati piani gestionali sullo stesso capitolo di bilancio oggetto di distinte e separate attività di monitoraggio. Inoltre, le consistenze finanziarie dei programmi sono state spesso determinate più dalle disponibilità complessive derivanti dalla ripartizione delle risorse fra le varie Amministrazioni che dall'effettiva valorizzazione dei fabbisogni di spesa ascrivibili a ciascun ambito di intervento.

I dati di rendiconto esposti ed analizzati riflettono tali difficoltà e depongono per una valutazione positiva del superamento della modalità dei Fondi per gli investimenti deciso a partire dal 2021; tale superamento, stante l'obiettivo strategico di imprimere una marcata accelerazione alla capacità di spesa, risponde ad una esigenza semplificativa che si auspica possa mitigare la complessità a vantaggio di una maggiore efficacia ed efficienza, nonché di minori costi amministrativi.

GESTIONE DEL PATRIMONIO

LA GESTIONE DEL PATRIMONIO

1. Premessa

2. Conto generale del patrimonio dello Stato; *2.1. Le risultanze complessive; 2.2 Le principali criticità emerse in sede di analisi*

3. Attività e passività finanziarie; *3.1. Attività e passività a finanziarie a breve termine; 3.2. La gestione di tesoreria; 3.2.1. I crediti di tesoreria; 3.2.1.1. Disponibilità del Tesoro per il servizio di tesoreria; 3.2.1.1.1. Le operazioni di tesoreria; 3.2.1.2. Pagamenti da regolare; 3.2.1.3. Altri crediti; 3.2.2. I debiti di tesoreria; 3.2.2.1. Debito fluttuante; 3.2.2.2. Conti correnti; 3.2.2.2.1. Conti correnti intestati a Cassa Depositi e Prestiti; 3.2.2.3. Altre gestioni; 3.2.3. La gestione di Tesoreria e l'attività di riscontro delle contabilità di tesoreria da parte della Corte dei conti; 3.3. Attività e passività finanziarie a medio-lungo termine; 3.3.1. Attività finanziarie di medio lungo termine; 3.3.1.1. Azioni quotate e non quotate; 3.3.1.2. Altre partecipazioni; 3.3.1.3. Anticipazioni attive; 3.3.1.4. Altri conti attivi; 3.3.2. Passività finanziarie di medio lungo termine; 3.3.2.1. La gestione del debito statale. I debiti redimibili; 3.3.2.2. Oneri del debito; 3.3.2.3. Strumenti finanziari derivati; 3.3.2.4. Operazioni di riduzione del debito e Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato; 3.3.2.4.1. Concambio e riacquisto; 3.3.2.4.2. Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato (FATS); 3.3.2.5. Debiti diversi. In particolare, i residui passivi perenti; 3.3.2.5.1. Residui passivi perenti; 3.3.2.6. Anticipazioni passive*

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 dei 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 S.g.r. 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 e copertura dei fabbisogni allocativi delle Amministrazioni, attraverso immobili in uso governativo, locazioni, permuta e acquisti; 4.4.2. Interventi manutentivi; 4.4.3. Efficienza energetica e riqualificazione degli edifici pubblici e delle scuole sulla base delle previsioni del PNRR (Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza "Next Generation Italia"); 4.5. Introiti da locazioni e concessioni*

I RISULTATI DELL'ESERCIZIO

1. Premessa

Il Conto generale del patrimonio dello Stato¹ al 31 dicembre 2020 è stato trasmesso alla Corte dei conti, in forma dematerializzata, contestualmente al Conto del bilancio, in data 27 maggio 2021².

Gli elementi del “Conto” sono definiti dall’art. 36, comma 3, della legge n. 196 del 2009³, nonché dall’art. 14 del d.lgs. n. 279 del 1997 e dal decreto interministeriale applicativo 18 aprile 2002.

Il Conto del patrimonio è distinto in due *Sezioni*, precedute da una *Nota preliminare*:

- la sezione I presenta le risultanze dei componenti attivi e passivi del patrimonio dello Stato, raccordandoli alla classificazione del Sistema europeo dei conti (SEC)⁴. Il documento è ripartito in quattro macroaggregati, suddivisi in ulteriori quattro livelli di dettaglio, come previsto dal ridetto decreto ministeriale, che ha stabilito anche i criteri di valutazione;
- la sezione II riassume i movimenti patrimoniali derivanti da accertamenti e impegni di bilancio, raccordandoli con le risultanze del ridetto 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 la situazione dei residui passivi perenti e le schede informative sulla gestione delle società partecipate dallo Stato).

Il Conto del patrimonio è poi corredato, ai sensi dell’art. 36, comma 4, della legge n. 196 del 2009, del “Conto del dare e dell’avere” della Banca d’Italia, che svolge il servizio di tesoriere dello Stato (oltre che di cassiere speciale per i biglietti e le monete a debito), con allegati i prospetti recanti il Movimento generale di cassa e Situazione del tesoro, la Situazione dei crediti e debiti di tesoreria⁵.

Fra i “*conti speciali*” prodotti unitamente al Conto del patrimonio vi sono, altresì, il *Movimento dei buoni ordinari del Tesoro*, il *Movimento degli ordini di pagamento per trasferimento fondi*, nonché l’elenco analitico dei conti accessi presso la Banca d’Italia (esposti fra i “*debiti di tesoreria*”) da parte di soggetti pubblici o privati abilitati da disposizioni normative (*Conti di soggetti esterni alla PA*, *Contabilità speciali*, *Contabilità speciali di Tesoreria unica*, *Conti correnti di enti della PA*).

¹ Il Conto del patrimonio costituisce la seconda parte del Rendiconto generale dello Stato ed espone la situazione patrimoniale in chiusura di esercizio, 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, illustrando, altresì, i punti di concordanza tra la contabilità finanziaria e quella patrimoniale.

² A partire dall’esercizio finanziario 2013 (Circolare RGS n. 8/2014), 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 il SIPATR (*Sistema del conto del PATrimonio*), applicativo integrato con il sistema IBIS (Inventario dei Beni Immobili dello Stato).

³ La norma ha riprodotto l’abrogato art. 22 della legge n. 468 del 1978.

⁴ Va precisato che lo Stato non si è ancora adeguato delle regole di redazione, per il Conto del patrimonio, dettate dal SEC2010 (regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio del 21 maggio 2013, n. 549), per cui continua ad applicare le disposizioni del SEC95 (Regolamento del Consiglio dell’Unione europea del 25 giugno 1996, n. 2223).

⁵ Prospetti denominati, nel Conto riassuntivo del Tesoro, *Gestione tesoreria - Partite Debitorie* e *Gestione tesoreria - Partite Creditorie*.

GESTIONE DEL PATRIMONIO

2. Conto generale del patrimonio dello Stato**2.1. Le risultanze complessive**

TAVOLA 1

CONTO DEL PATRIMONIO 2020 - ATTIVITÀ E PASSIVITÀ

(dati in euro)

Attività			
	Al 31/12/2020	Al 31/12/2019	Aumento/diminuzione
Finanziarie	671.530.436.457	655.328.968.332	16.201.468.126
Non finanziarie prodotte	328.503.253.754	322.749.727.730	5.753.526.024
Non finanziarie non prodotte	4.048.435.685	4.050.330.956	-1.895.271
Totale	1.004.082.125.896	982.129.027.017	
Totale			21.953.098.879

Passività			
	Al 31/12/2020	Al 31/12/2019	Aumento/diminuzione
Finanziarie	3.219.388.069.562	2.898.039.105.709	321.348.963.853
Totale			321.348.963.853

Eccedenza passiva			
Al 31/12/2019		1.915.910.078.692	
Al 31/12/2020	2.215.305.943.666		
Peggioramento patrimoniale			299.395.864.974

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati del Conto del patrimonio

L'esercizio 2020 si chiude con un sensibile peggioramento patrimoniale (pari a 299,39 miliardi di euro), che cresce notevolmente rispetto ai precedenti esercizi 2019 (13 miliardi) e 2018 (27,5 miliardi).

L'esposto peggioramento è da attribuire all'incremento delle "passività", la cui unica voce afferisce alle "finanziarie" (da 2.898 a 3.219 miliardi, per una differenza di poco più di 321 miliardi), solo parzialmente compensata dall'aumento delle "attività" (da 982 a 1.004 miliardi, per un saldo positivo di 21,95 miliardi), dovuto, in particolare, alle attività finanziarie (da 655,32 a 671,53 miliardi di euro, con aumento di 16,2 miliardi) e alle attività non finanziarie prodotte (da 322,75 a 328,50 miliardi, in aumento di 5,75 miliardi).

Nel dettaglio, l'incremento delle passività finanziarie (per 321,35 miliardi di euro) ha fonte nell'aumento, da un lato, dei residui passivi di bilancio e dei debiti di tesoreria (per 183,32 miliardi di euro) e, dall'altro, dei debiti redimibili, a medio-lungo termine (per 135,38 miliardi di euro), mentre poco rilevante risulta l'incremento dei "debiti diversi" (monete in circolazione, residui passivi perenti, etc.), che crescono di 2,91 miliardi. L'unica sottovoce delle passività finanziarie che vede una, lieve, contrazione sono le "anticipazioni passive", in riduzione di 271 milioni di euro.

La differenza finale tra passività e attività produce un ulteriore aumento dello squilibrio patrimoniale (o, nei termini usati dal rendiconto, della "eccedenza di passività"), che tocca un nuovo livello massimo a 2.215 miliardi di euro (dopo averlo già raggiunto nel 2019, in cui si era attestato a 1.915,9 miliardi⁶), per un incremento percentuale del 15,6 per cento.

Dal punto di vista della provenienza, il peggioramento patrimoniale è imputabile sia alle "operazioni patrimoniali che hanno avuto riflessi sul bilancio" (palesanti un saldo negativo di 138,68 miliardi, in netta crescita rispetto al 2019⁷) che alla "diminuzione netta verificatasi negli

⁶ A fine 2018 lo squilibrio era stato pari a 1.903 miliardi.

⁷ In cui il peggioramento dipendente dalle operazioni patrimoniali che hanno avuto riflessi sul bilancio era stato pari a 40,12 miliardi di euro.

I RISULTATI DELL'ESERCIZIO

elementi patrimoniali" (per 28,12 miliardi⁸) che, infine, alla "gestione del bilancio", che ha fatto registrare un disavanzo di 132,59 miliardi di euro (a fronte degli avanzi rilevati nel 2019, per 42,8 miliardi, e nel 2018, per 23,9 miliardi).

Trattasi del più elevato tasso di crescita dello squilibrio patrimoniale negli ultimi dieci anni, come si può evincere dalla colonna "variazione percentuale annua eccedenza di passività" della tavola che segue.

TAVOLA 2

ATTIVO E PASSIVO PATRIMONIALE

(in miliardi)

Anno	Attività finanziarie e non finanziarie	Variazione percentuale annua	Passività finanziarie	Variazione annuale passività (%)	Eccedenza passività	Variazione assoluta annua eccedenza di passività	Variazione percentuale annua eccedenza di passività
2010	836	+ 6,34	2.280	+ 3,09	1.444	18	+ 1,30
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	+ 2,60
2014	969	- 3,05	2.660	+ 3,9	1.692	130	+ 8,30
2015	963	- 0,6	2.721	+ 2,2	1.758	66	+ 3,95
2016	987	+ 2,53	2.785	+ 2,35	1.798	40	+ 2,25
2017	947	- 4,15	2.823	+ 1,3	1.875	77	+ 4,30
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
2020	1.004	+ 2,24	3.219	+ 11,07	2.215	299	+ 15,6

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati MEF-RGS.

Le variazioni principali che hanno determinato l'incremento di 21,95 miliardi nelle *Attività*, rispetto allo *stock* di fine 2019, sono individuabili principalmente, fra le "attività finanziarie" (in crescita per complessivi 16,2 miliardi), nelle "azioni e altre partecipazioni" (più 8,9 miliardi) e nei "crediti di tesoreria" (più 12,94 miliardi), mentre si riducono (elemento positivo) i residui attivi di bilancio (per 4,98 miliardi).

Nello specifico, le attività finanziarie di medio-lungo termine hanno registrato, nel corso del 2020 (prospetto II.13), un aumento nella consistenza pari a 8,23 miliardi, prodotto dall'incremento di valore delle "azioni ed altre partecipazioni" (per 8,91 miliardi), mentre si è registrata una diminuzione nelle "anticipazioni attive" (per 641 milioni)⁹.

Per le "azioni ed altre partecipazioni" (prospetto II.14), gli aumenti hanno riguardato, in massima parte, le "altre partecipazioni" (per 8,98 miliardi di euro) e sono dovute, essenzialmente, alla rivalutazione delle partecipazioni detenute in "Organismi internazionali", mentre, in relazione alle partecipazioni societarie, gli incrementi delle "azioni non quotate" (per 1,08 miliardi) sono compensati dalla riduzione patrimoniale delle "azioni quotate" (per 1,14 miliardi)¹⁰.

L'aumento delle "attività non finanziarie prodotte" (da 186,54 a 192,05 miliardi di euro, per complessivi 5,75 miliardi) è dovuto, invece, quasi esclusivamente agli "Oggetti di valore" (più 5,51 miliardi), voce costituita, in prevalenza, dagli "Oggetti d'arte" (191,9 miliardi, totalmente imputati al MIBACT) e suddivisa in "Beni archivistici" (165 miliardi) e "Beni

⁸ Valore quasi raddoppiato rispetto ai 15,7 miliardi del 2019.

⁹ Tra le anticipazioni attive assumono rilevanza gli aumenti relativi ai "fondi di rotazione" (più 442 milioni) e ai "fondi di scorta" (più 246 milioni), mentre si sono registrate diminuzioni nei "crediti concessi ad enti pubblici e ad istituti di credito" (meno 1,14 miliardi) e negli "altri crediti non classificabili" (meno 168 milioni) (prospetto II.16.A)

¹⁰ Come meglio esplicitato nell'apposito paragrafo, le partecipazioni azionarie in società controllate (prospetto II.14.A) risultano avere una consistenza, a fine 2020 (dati da bilanci societari 2019) di 77,87 miliardi, riferita, per 56,23 miliardi, a società non finanziarie, per 21,61 miliardi a società finanziarie non bancarie e (prospetto II.14.C) per 4,40 miliardi a "partecipazioni azionarie diverse".

GESTIONE DEL PATRIMONIO

artistici” (6,4 miliardi). I primi, in particolare, registrano un aumento di 4,3 miliardi, principalmente attribuiti a “*rettificazioni*” (3 miliardi) e ad altre cause (1,5 miliardi) non specificate nella corrispondente posta patrimoniale. Per i beni artistici, invece, l’incremento (1,1 miliardi) è attribuito a sopravvenienze attive.

Le *attività non finanziarie non prodotte*, aggregato in cui rientrano terreni, giacimenti e risorse biologiche non coltivate, diminuiscono, invece, per 1,89 miliardi di euro (per un valore complessivo, a fine 2019, di 4,05 miliardi).

Le *passività finanziarie*, come accennato, registrano un notevole incremento (321,35 miliardi¹¹), principalmente a causa dei debiti redimibili (cresciuti di 138 miliardi¹²) e dei debiti di tesoreria (per 93,06 miliardi¹³), a cui va sommato l’aumento del *debito fluttuante* (per 7,35 miliardi di euro).

Crescono, altresì, in maniera sensibile, i residui passivi (per 82,91 miliardi di euro), che, invece, nel 2019, avevano fatto registrare una contrazione (per 26,35 miliardi), mentre, all’interno dei debiti diversi (in leggero aumento, da 214,08 a 216,99 miliardi di euro), si riducono nuovamente i residui passivi perenti (per 4,87 miliardi di euro).

2.2. Le principali criticità emerse in sede di analisi

Le verifiche svolte dalla Corte, in sede di esame del Rendiconto generale dello Stato, ai fini del giudizio di parificazione del Conto del patrimonio, sono state rivolte ad accertare la regolare iscrizione delle variazioni delle poste patrimoniali, 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 per il mantenimento della iscrizione e delle modalità di determinazione dei relativi valori.

Per le entrate, “*da versare*” e “*da riscuotere*”, si procede con il riscontro dei dati esposti nel Conto generale del patrimonio con quelli contenuti nei riepiloghi generali e nel Conto del bilancio.

Per le ridette verifiche, la Corte acquisisce dalle amministrazioni, mediante il SIPATR e per il tramite degli Uffici centrali di bilancio, la documentazione giustificativa delle variazioni intervenute in corso d’anno rispetto alla consistenza iniziale. Nei casi di insufficiente o inadeguata giustificazione della variazione, la Corte, esclude tali poste dal giudizio regolarità del Conto del patrimonio, segnalandole al Parlamento, unitamente alla relativa motivazione.

Si sottolinea, in proposito, il perdurare di alcune irregolarità.

In particolare, continuano a non essere ancora registrate nel Conto del patrimonio, alcune significative voci, quali, tra quelle attive, le opere permanenti destinate alla difesa nazionale¹⁴. Sul punto, il Ministero della difesa ha ribadito che la corretta definizione dell’elenco e del valore delle infrastrutture è in corso di definizione, anche alla luce dell’attività di dismissione del proprio patrimonio immobiliare¹⁵.

Non risultano ancora correttamente valorizzati, inoltre, alcuni beni, quali le infrastrutture portuali e aeroportuali civili, le strutture e infrastrutture idrauliche, 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,

¹¹ Nettamente superiore a quello di “soli” 19 miliardi rilevato nel 2019.

¹² 38,7 miliardi l’incremento registrato, invece, nel 2019.

¹³ Nel 2019 l’aumento era stato pari a 15,2 miliardi.

¹⁴ 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 marittima ed aerea, alloggi di servizio per il personale militare, come enumerate dall’art. 233 del d.lgs. n. 66 del 2010.

¹⁵ In tale direzione, il Ministero sta provvedendo al “*popolamento*” di apposito *database* (sistema Ge.Pa.D.D.) teso a consentire un corretto censimento delle infrastrutture, uniformando criteri e modalità di definizione dei valori patrimoniali e aggiornando quanto già valorizzato.

I RISULTATI DELL'ESERCIZIO

il demanio marittimo, il demanio idrico, le foreste, l'avviamento di attività commerciali, i diritti di autore, i brevetti (oltre che, tra quelle passive, le riserve tecniche di pensione).

La mancata esposizione di tali poste nelle scritture contabili patrimoniali dello Stato è ricondotta, dal Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, a persistenti inosservanze, da parte di alcuni Ministeri, principalmente da parte della Difesa e delle Infrastrutture e dei trasporti, agli obblighi di cui all'articolo 14 del d.lgs. n. 279 del 1997.

Queste Sezioni riunite ribadiscono la necessità, da parte dei ministeri preposti, di completare il processo di inserimento valorizzazione nelle scritture patrimoniali dei beni sopra indicati, al fine di conseguire una rappresentazione maggiormente attendibile delle attività.

Permangono, inoltre, irregolarità relativamente ad alcuni conti dei consegnatari dei beni mobili e immobili.

È emersa, altresì, l'esigenza di uniformare, fra i vari Ministeri, i presupposti di iscrizione e valorizzazione dei fondi di dotazione attribuiti a propri enti strumentali, sia economici (come nel caso dell'Agenzia del Demanio) che non economici (come nel caso dell'Agenzia spaziale italiana). Le limitate voci valorizzate nella posta patrimoniale delle “*Altre partecipazioni*” (sia quali “*fondi di dotazione*” che “*altre*”) denotano l'esigenza di approfondirne i relativi criteri contabili, al fine di pervenire ad una più corretta rappresentazione del patrimonio dello Stato anche sotto tale profilo.

In relazione alle partecipazioni in società, si evidenzia, infine, la necessità di un costante aggiornamento delle poste con riferimento alle movimentazioni intervenute nell'esercizio precedente (ultimo bilancio approvato, prima della redazione del Conto del patrimonio oggetto di esame).

3. Attività e passività finanziarie

Lo *stock* di attività finanziarie dello Stato al termine del 2020 è cresciuto fino a 671,53 miliardi (dopo essere leggermente diminuito fra 2018 e 2019, in cui era passato da 656,7 a 655,3 miliardi), mentre le passività finanziarie, come già illustrato, sono aumentate di ben 321,35 miliardi di euro, superando la soglia dei 3 mila miliardi complessivi (di preciso, 3.219)¹⁶.

Nel dettaglio, le attività finanziarie di breve termine presentano un aumento pari a 7,96 miliardi, passando da 322,27 a 330,23. In modo analogo, le passività finanziarie di breve termine hanno visto aumentare la loro consistenza di 183,32 miliardi, passando da 758,58 a 941,90.

Tali valori evidenziano, in particolare, rispetto al 2019, per le “*attività*”, un aumento nei crediti di tesoreria (per 12,94 miliardi) ed una diminuzione nei residui attivi (per 4,85 miliardi). Le passività finanziarie di breve termine, invece, rispetto alle consistenze 2019, hanno visto un aumento sia nei residui passivi (per 82,90 miliardi) che nei debiti di tesoreria (per 100,42 miliardi), di cui, in particolare, 7,35 miliardi per il debito fluttuante (buoni ordinari del tesoro) e 93,35 miliardi per i conti correnti (prospetto II.5-8).

Di conseguenza, la “*Situazione del Tesoro*” (fondo di cassa, più crediti di tesoreria meno debiti di tesoreria), esposta in apposito conto speciale allegato al rendiconto dello Stato, è peggiorata, nel 2020, rispetto al 2019, di 87,48 miliardi di euro (prospetto II.6), in particolare in ragione di un incremento dei debiti di tesoreria (per 100,42 miliardi) nettamente superiore all'aumento dei simmetrici crediti (per 12,94 miliardi).

Nei paragrafi successivi è meglio illustrato l'andamento delle attività e passività finanziarie, distinte nella loro componente a breve termine e a medio-lungo termine¹⁷.

¹⁶ Si tratta di un incremento che, sia pure di misura maggiormente cospicua, si inserisce nel *trend* registrato nel corso degli anni. Le passività finanziarie ammontavano, infatti, a 2.898 miliardi nel 2019, a 2.879 nel 2018, a 2.823 nel 2017 ed a 2.785 nel 2016.

¹⁷ Per la gestione dei residui si rinvia alla trattazione 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 perentori rientrano, invece, nella categoria dei debiti a medio-lungo termine, per la cui trattazione si fa rinvio al successivo apposito paragrafo del presente capitolo.

GESTIONE DEL PATRIMONIO

3.1. Attività e passività finanziarie a breve termine

Le attività finanziarie a breve termine sono cresciute per 7,97 miliardi, passando dai 322,27 di fine 2019 ai 330,24 di fine 2020.

Le passività a breve termine crescono, invece, per ben 183,32 miliardi (da 758,58 a 941,90 miliardi)¹⁸, producendo una “*eccedenza passiva*” di 611,67 miliardi (in netto aumento rispetto ai 436,30 di fine 2019, esercizio, in cui, per inciso, dopo anni, tale valore si era ridotto).

Nella seguente tabella sono poste a confronto attività e passività a breve termine nelle loro singole componenti (Prospetto II.5).

TAVOLA 3

ATTIVITÀ E PASSIVITÀ FINANZIARIE A BREVE TERMINE

(in miliardi)

	IV livello	Consistenza al 31.12					
		2015	2016	2017	2018	2019	2020
Attività a breve termine	Biglietti, monete e depositi	0	0	0	0	0	0
	Crediti di tesoreria	116,5	131	109,4	116,6	106,1	119,1
	Residui attivi per denaro presso gli agenti della riscossione	37,3	40,7	44,8	39,3	46,3	46,1
	Residui attivi per denaro da riscuotere	171	171,5	159,2	164,6	169,9	165,0
	Totale attività	324,8	343,3	313,4	320,6	322,3	330,20
Passività a breve termine	Debiti di tesoreria	619,8	610,2	620,17	629,37	644,57	744,99
	Residui passivi	113,0	134,4	137,9	140,36	114,01	196,92
	Totale passività	732,8	744,6	758	769,7	758,57	941,90
	Eccedenza passiva	408,1	401,3	444,6	449,1	436,30	611,67

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Conto del patrimonio

Il saldo positivo delle componenti delle attività finanziarie è il risultato di un significativo aumento dei *Crediti di tesoreria* (12,9 miliardi, pari a oltre il 10 per cento), di cui 9,5 miliardi derivanti dall'incremento dei depositi del “*Conto di disponibilità del Tesoro*” (mentre i pagamenti da regolare e gli altri crediti crescono, rispettivamente, di 1,3 e 2,1 miliardi).

I residui attivi diminuiscono di 4,84 miliardi di euro (pari a circa il 2,84 per cento), accompagnati da una simmetrica, anche se quantitativamente meno rilevante, contrazione di quelli affidati ad agenti della riscossione (diminuiti di 130,5 milioni di euro). Entrambe le riduzioni palesano, dal punto di vista finanziario, un miglioramento della capacità di riscossione o una più elevata percentuale di accertamenti supportati da titolo giuridico ed esigibilità (anche da punto di vista dell'esercizio di imputazione)¹⁹.

L'evidenziato cospicuo incremento delle passività finanziarie a breve termine deriva, in primo luogo, dalla crescita dei debiti di tesoreria (da 644,57 a 744,99 miliardi di euro), dovuta, come meglio illustrato in prossimo paragrafo, per 93,35 miliardi, ai “*conti correnti*” detenuti presso la Tesoreria statale da soggetti, pubblici e privati, autorizzati dalla legge (da 528,79 a 622,14 miliardi). Anche lo stock di *debito fluttuante* (buoni ordinari del tesoro, BOT) ancora da rimborsare è cresciuto, a fine 2020, di 7,35 miliardi (da 113,93 a 121,28 miliardi).

Notevole anche l'aumento dei residui passivi (da 114,01 a 196,92 miliardi di euro), per le cui principali cause si rinvia al capitolo della relazione sulla Spesa, evidenziando, tuttavia, che, in base ai dati forniti dal MEF (RGS-IGEPA), tratti dalla piattaforma dei crediti commerciali, lo stock dei debiti scaduti, presenti nei capitoli dei vari Ministeri, è diminuito fra 2019 e 2020 per circa 70 milioni di euro (da 1.396 a 1.328 milioni).

¹⁸ Mentre nel 2019 erano diminuite di 11,16 miliardi di euro.

¹⁹ Si rinvia, per approfondimenti, al pertinente capitolo della presente relazione.

I RISULTATI DELL'ESERCIZIO

3.2. La gestione di tesoreria

3.2.1. I crediti di tesoreria

Le partite creditorie della Tesoreria sono contemplate, nel Conto del patrimonio, tra le “attività finanziarie” e suddivise, al V livello di classificazione, nelle tre macro-voci “Disponibilità del Tesoro per il servizio di Tesoreria provinciale”, “Pagamenti da regolare” e “Altri crediti”, analizzate nei successivi paragrafi.

3.2.1.1. Disponibilità del Tesoro per il servizio di tesoreria

La voce, esposta nel Conto del patrimonio per 42,01 miliardi di euro (prospetto II.7), registra un significativo incremento rispetto a fine 2019 (in cui era pari a 32,49 miliardi).

La posta è compresa, nel Conto riassuntivo del Tesoro (CRT), nella voce “Gestione disponibilità liquide” delle partite creditorie, che riporta l’insieme delle disponibilità (34,01 miliardi di euro) presenti al 31 dicembre 2020 (11,48 miliardi a fine 2019) nel conto principale dello Stato detenuto presso Banca d’Italia, ovvero il *Conto disponibilità del tesoro per il servizio di Tesoreria*²⁰, su cui transitano tutti gli incassi e i pagamenti (da operazioni di bilancio o di tesoreria). Il “Conto complementare delle riscossioni e dei pagamenti fatti per conto dello Stato dalle Tesorerie per l’esercizio finanziario 2020” (di seguito, *modello 108T* della Banca d’Italia) riporta, infatti, il medesimo saldo di euro 34.016.934.469 del CRT.

A quest’ultimo, al fine di giungere al valore di 42,01 miliardi di euro esposto nel Conto del patrimonio, va sommato l’importo degli impieghi per le “Operazioni sui mercati finanziari” (c.d. *operazioni di tesoreria* o OPTES²¹) non ancora chiuse a fine anno, pari, appunto, in base ai dati del CRT, a 8 miliardi di euro. Questi ultimi sono esposti, invece, nel *Modello 108T* della Banca d’Italia al 31 dicembre 2020, fra i “Pagamenti da regolare in conto collettivi” (c.d. pagamenti in conto sospesi)²².

Nella seguente tavola, che sintetizza sia il *Conto del dare e dell’avere*, allegato al Conto del patrimonio che il *Conto delle riscossioni e dei pagamenti effettuati per conto dello Stato dalle tesorerie nel 2020* (reso, come detto, dalla Banca d’Italia), si evidenziano i saldi iniziali, i flussi finanziari e i saldi finali di ciascuna delle componenti del conto in esame: *Erario* (nel quale sono registrati i flussi generati dalla gestione del bilancio dello Stato, nonché quelli *fuori bilancio*²³ e per *sospesi di tesoreria*²⁴), *Contabilità speciali* (ordinarie e della tesoreria centrale) e *Depositi* (in numerario, in titoli, della Cassa depositi e prestiti).

Le operazioni esposte ricostruiscono la composizione del “Saldo del Conto di disponibilità del Tesoro”, che, come detto, al 31 dicembre 2020, era pari a 34,02 miliardi (11,48 a fine 2019)

²⁰ Istituito dall’art. 4 della legge 26 novembre 1993, n. 483, in sostituzione del precedente *Conto corrente di Tesoreria*.

²¹ Come precisato nel Conto riassuntivo del Tesoro, si tratta di operazioni di impiego, a breve o brevissimo termine, della liquidità in eccesso rispetto alle esigenze giornaliere della Tesoreria, effettuate dalla Banca d’Italia sul mercato monetario per conto del Tesoro (in aderenza al Decreto del Ministero dell’economia e delle finanze 11 novembre 2011).

²² La voce, pari a complessivi euro 46.418.225.0863, è costituita, in base alle risultanze acquisite sia da Banca d’Italia che dal ME-RGS-IGEPA, per 8 miliardi di euro da operazioni di impiego sul mercato monetario, non ancora chiuse al 31 dicembre 2020.

²³ Si tratta di una voce composta di pagamenti effettuati dalla Tesoreria, ma non esposti nel bilancio dello Stato, riferiti, principalmente al rimborso di buoni ordinari del Tesoro (per 174,61 miliardi) ed a ordini di pagamento per trasferimento fondi fra tesorerie, che integrano una mera “partita di giro” per il bilancio (per 7,18 miliardi). A questi ultimi, riportati fra le “Spese fuori bilancio” del Modello 108T (per 181,64 miliardi), sono aggiunti, in tabella, i pagamenti per conto di amministrazioni autonome già rimborsati nel corso dell’esercizio (per 5,31 miliardi), esposti autonomamente nel Modello 108T. Le tre voci sono simmetricamente riportate, altresì, nelle partite debitorie del Conto riassuntivo del Tesoro, allegato al Conto del patrimonio.

²⁴ Si tratta di pagamenti effettuati dalla Tesoreria, in attesa di essere regolarizzati con l’emissione di apposito ordinativo di spesa da parte dello Stato e, come tali, riportati anche nella voce “Pagamenti da regolare” del CRT (Pagamenti urgenti ed ex art. 14 del d.l. 669 del 1996, anticipazioni a Regioni per finanziamento spesa sanitaria o per i fondi FEOGA ex d.lgs 165/1999, etc.), esposti in tabella per 46,42 miliardi. A questi si aggiungono i pagamenti effettuati per conto di amministrazioni autonome, ancora da rimborsare, riportati nella voce “Altri crediti” del CRT (esposti in tabella per 38,34 miliardi).

GESTIONE DEL PATRIMONIO

e del “Saldo del fondo di cassa”, pari a 35,14 miliardi (12,61 a fine 2019), che comprende i depositi in titoli.

TAVOLA 4

CONTO DI DISPONIBILITÀ DEL TESORO E FONDO DI CASSA 2020

(in miliardi)

			Debito trasportato dal 2019 (B)	-423,41
	Incassi di competenza	860,402	Pagamenti di competenza	949,00
	Incassi conto residui	32,70	Pagamenti conto residui	31,58
	Incassi fuori bilancio*	194,12	Pagamenti fuori bilancio e BOT**	186,95
	Totale incassi (A)	1.087,23	Totale pagamenti (C)	1.167,54
			Saldo 2020 operazioni riconosciute (debito trasportato al 2021) D = A-B-C	-503,72
Erario			Titoli di spesa da regolarizzare	0,004
			Pagamenti da regolare in conto sospeso collettivi	46,42
		Pagamenti non ancora riconosciuti	Pagamenti per conto di amministrazioni autonome ancora da rimborsare***	38,34
			Rimanenza interessi BOT	0,06
			Saldo 2019 operazioni non ancora riconosciute (E)	-84,83
			Utilizzo del conto di disponibilità Erario (F = D+E)	-588,55
Contabilità speciali ordinarie	Giacenze finali 2019	161,06		
	Incassi	1.548,06	Pagamenti	1.512,77
			Debito trasportato derivante da giacenze contabilità speciali ordinarie (G)	+196,35
Contabilità speciali Tesoreria Centrale	Giacenze finali 2019	368,22		
	Incassi	760,34	Pagamenti	702,36
			Debito trasportato derivante da giacenze contabilità speciali di Tesoreria centrale (H)	+426,20
Depositi provvisori numerario	Giacenze finali 2019	0,024		
	Incassi	0,013	Pagamenti	0,020
			Debito trasportato derivante da depositi provvisori in numerario (I)	+0,017
			Saldo conto di disponibilità del tesoro (L= F+G+H+I)	+ 34,02
Depositi provvisori titoli	Giacenze finali 2018	1,12		
	Incassi****	0	Pagamenti****	0
			Debito trasportato derivante da depositi provvisori in titoli (M)	+1,12
Depositi C.D.P.			Debito trasportato derivante da depositi definitivi in titoli di Cassa DD.PP. (N)	+ 0,01
			Saldo fondo di cassa 2020 (O = L+M+N)	+35,14

Fonte: elaborazione Corte dei conti sulla base del modello 108T della Banca d'Italia

* Di cui 181,81 per incassi dal collocamento di BOT; 6,99 per ordini di trasferimento fondi tra tesorerie dello Stato; 5,31 per “fondi somministrati” (pagamenti rimborsati da parte di amministrazioni autonome)

** Di cui 174,61 per rimborso BOT, 7,18 per ordini di trasferimento fondi, 5,31 per pagamenti per conto di amministrazioni autonome;

***Di cui 33,63 a titolo di sovvenzioni alle Poste e 4,71 per pagamenti effettuati dalla Tesoreria che le amministrazioni autonome devono ancora rimborsare. In particolare, la PCM (4,57 miliardi), mentre inferiori sono le regolarizzazioni delle altre (Corte dei conti, 98,47 milioni; Consiglio di Stato e TAR, 16,03 milioni; Fondo edifici di culto, 5,06 milioni; SNA 1,62 milioni; CNEL 3,13 milioni; altre, 15,76 milioni).

****Gli incassi e i pagamenti derivanti dal deposito provvisorio di titolo sono stati, nel 2020, non rilevanti, ammontando i primi a 327 euro ed i secondi a 237 mila euro (come tali, esposti a zero in tabella).

Le operazioni di incasso e pagamento hanno generato, nel corso degli anni, un debito dello Stato verso la Tesoreria, indicato nella parte “Erario” (Tavola precedente, lettera F), che, se nel 2018, era sceso al di sotto dei 500 miliardi, grazie soprattutto alla consistente eliminazione dei sospesi collettivi²⁵, a fine 2019 era risalito a 517,8 miliardi, per crescere fino a 588,5 miliardi al termine del 2020.

Il ridotto debito deriva, per 503,3 miliardi (in sensibile incremento rispetto ai 423,41 del 2019) da c.d. “operazioni riconosciute” (sia contabilizzate nel bilancio dello Stato che fuori bilancio) e, per i rimanenti 84,83 miliardi (in riduzione rispetto ai 94,41 del 2019), da c.d. “operazioni non riconosciute”, che determinano crediti per la Tesoreria.

²⁵ Passati dai 76,4 miliardi del 2017 ai 49,5 del 2018, e ridotti ancora a 46,4 a fine 2020.

I RISULTATI DELL'ESERCIZIO

Nel dettaglio, le operazioni non riconosciute sono composte, principalmente, dai “pagamenti da regolare in conto sospeso collettivi” (diminuiti a 46,42 miliardi, rispetto ai 58,11 del 2019) e dai “pagamenti per conto di amministrazioni autonome da rimborsare” (che crescono fino a 38,34 miliardi, dopo l'aumento registrato anche nel 2019, da 34,95 a 36,23).

La voce dei pagamenti da regolare in conto sospeso collettivi si riduce soprattutto per effetto della contrazione delle *operazioni di tesoreria* (c.d. OPTES), ovvero dei collocamenti di liquidità presso terzi che, al 31 dicembre 2020, diminuiscono di 13 miliardi rispetto al 2019 (da 21 a 8 miliardi di euro). Pertanto, i veri e propri *sospesi di tesoreria* registrano un lieve aumento (da 37,18 a 38,49 miliardi), che, come risulta dal CRT, crescono soprattutto in ragione del forte aumento della voce “*Altri pagamenti da regolare*” (da 144 milioni a fine 2019 a 5,99 miliardi a fine 2020). In proposito, il competente Ispettorato della Ragioneria generale dello Stato ha precisato trattarsi, in assoluta prevalenza (5,85 miliardi), delle anticipazioni di tesoreria autorizzate da norme di legge approvate verso la fine del 2020 (decreti-legge n. 137, n. 154 e n. 157²⁶), non regolarizzate al termine dell'esercizio con l'emissione di appositi ordinativi di pagamento.

Invece, la componente delle anticipazioni alle regioni per il finanziamento della spesa sanitaria, che, fra 2018 e 2019, aveva registrato un netto calo (da 33,2 a 22,6 miliardi), vede un'ulteriore contrazione a fine 2020 (a 21,02 miliardi). Anche i pagamenti urgenti previsti dall'art. 14 del d.l. n. 669 del 1996 (c.d. SOP²⁷), dopo essere cresciuti da 0,6 a 2,2 miliardi fra 2018 e 2019, si riducono a 992 milioni.

Le altre due componenti rilevanti della voce in parola sono costituite dalle giacenze relative alla convenzione fra il Tesoro e le Poste (per la gestione dei servizi di cassa prestati dalla seconda), che si riducono da 4,58 a 3,76 miliardi, e le anticipazioni a favore dell'AGEA per la gestione del fondo europeo FEOGA²⁸, che diminuiscono di circa 1 miliardo di euro (da 7,19 a 6,19 miliardi).

Nella voce “*Pagamenti per amministrazioni autonome da rimborsare*”, invece, sono ancora in aumento gli esborsi effettuati dalla Tesoreria che le amministrazioni dotate di autonomia di bilancio²⁹ devono rimborsare (da 2,55 a 4,69 miliardi), mentre rimane invariato l'importo delle sovvenzioni erogate, a suo tempo, dalla Tesoreria alle Poste per la corresponsione delle pensioni da parte dell'INPS (33,63 miliardi di euro)³⁰.

3.2.1.1.1. Le operazioni di tesoreria

Le *operazioni di tesoreria*³¹ condotte nel 2020 (in linea con quanto avvenuto negli ultimi esercizi) sono state esclusivamente di impiego, non di raccolta³².

²⁶ I due decreti-legge n. 154 e n. 157 non sono stati convertiti, ma i relativi contenuti (almeno per quanto interessa in questa sede) sono stati recepiti dalla legge di conversione del d.l. n. 137 del 2020, n. 176 del 2020.

²⁷ Speciali ordini di pagamento, previsti e disciplinati, come accennato, dall'art. 14 del d.l. 31 dicembre 1996, n. 669, convertito dalla legge 28 febbraio 1997, n. 30

²⁸ Erogate ai sensi dell'art. 5, comma 6, d.lgs. 27 maggio 1999, n. 165, ora abrogato e sostituito dal d.lgs. 21 maggio 2018, n. 74.

²⁹ Si tratta, in prevalenza, della Presidenza del Consiglio dei ministri (4,57 miliardi), mentre inferiori sono le regolarizzazioni che devono effettuare le altre (Corte dei conti, 98,47 milioni; Consiglio di Stato e TAR, 16,03 milioni; Fondo edifici di culto, 5,06 milioni; SNA 1,62 milioni; CNEL 3,13 milioni; altre, 15,76 milioni).

³⁰ Meglio illustrare al paragrafo relativo agli “*Altri crediti*” di tesoreria del presente capitolo.

³¹ Come accennato in precedenza, 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 operazioni di impiego della liquidità (acronimo OPTES), effettuate dalla Banca d'Italia su direttiva del Tesoro con una serie di controparti. Le operazioni di impiego della liquidità sono, pertanto, iscritte tra i *crediti di tesoreria*, in quanto riconducibili a depositi presso terzi (invece, eventuali operazioni di raccolta, in quanto depositi di terzi presso il Tesoriere, andrebbero iscritte tra i “*debiti di tesoreria*”). Nel corso del 2020 non si sono svolte aste quotidiane di impiego e di durata *overnight* (sospese dall'agosto del 2019), nè effettuate operazioni di raccolta della liquidità.

³² Le “*operazioni di tesoreria*” (OPTES) derivano da un progetto avviato dal MEF nel 2007, teso a gestire la liquidità e migliorare le capacità previsionali dei flussi di tesoreria e delle relative giacenze, sulla base della richiesta della Banca Centrale Europea (BCE) di agevolare la politica monetaria grazie ad una maggiore prevedibilità delle giacenze detenute

GESTIONE DEL PATRIMONIO

I dati forniti dal Dipartimento del Tesoro evidenziano come gli strumenti di gestione della liquidità in parola (oscillanti da pochi giorni fino a oltre due mesi³³) sono stati utilizzati per un ammontare complessivo pari, in corso d'anno, a "soli" 120,5 miliardi di euro³⁴ (a fronte dei 293 del 2019 e dei 342 miliardi del 2018).

Anche nel 2020, essendo i tassi di mercato a breve negativi, il deposito presso le controparti bancarie è stato oneroso, per lo Stato, per complessivi 35,62 milioni di euro (in riduzione, comunque, rispetto ai circa 60 del 2019).

Le OPTES sono necessitate dalle giacenze di tesoreria superiori ad un certo importo. Tuttavia, queste ultime derivano dai depositi di enti diversi dallo Stato (il saldo dell'*Erario* è negativo per 588,55 miliardi). Questi ultimi sono generalmente infruttiferi, salvo alcune eccezioni, fra cui il *conto 29814* detenuto da Cassa depositi e prestiti³⁵, che è remunerato sul cap. 3100 dello stato di previsione della spesa del MEF (a tassi superiori a quelli di rendimento dei BOT³⁶). Nel 2020 gli interessi maturati dalla società C.D.P. sono stati pari a 3,046 miliardi di euro (2,21 nel 2019; 3,21 nel 2018), di cui 1,55 nel primo semestre (al tasso, calcolato a titolo di acconto, del 1,99 per cento) e 1,49 nel secondo semestre (al tasso consolidato annuo del 1,95 per cento)³⁷.

Lo Stato si è nuovamente trovato, pertanto, 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, dati i tassi negativi del mercato dei depositi

dalle PA presso il *Conto di disponibilità del Tesoro*, risultate altamente variabili. Infatti, su tale conto non transitano soltanto i flussi dei conti aperti presso la Tesoreria dello Stato (tranne il Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato, detenuto presso Cassa depositi e prestiti), ma esiste anche un disallineamento temporale tra gli incassi, che si concentrano nella seconda metà del mese, e pagamenti dello Stato, che si concentrano nella prima. Dal 2011, con l'attuazione della riforma introdotta dall'art. 47 della legge n. 196 del 2009 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 d'Italia e MEF il 22 marzo 2011 (e rivista in data 23 dicembre 2015), le disponibilità del Tesoro, precedentemente concentrate nel *Conto disponibilità*, sono state articolate in tre componenti, distintamente remunerate: un *Conto disponibilità*, che, coerentemente alle direttive della BCE, volte a ridurre la variabilità della base monetaria, è stato stabilizzato giornalmente su un importo obiettivo di 800 milioni di euro e remunerato fino a 1 miliardo, al tasso di riferimento di politica monetaria (cfr. art. 2 Convenzione); *depositi a tempo*, detenuti presso la Banca d'Italia, remunerati ai tassi di mercato *EUrepo* (*EUropean REPO market*), di durata corrispondente (art. 6 Convenzione); *impieghi overnight* o *operazioni bilaterali* presso il mercato monetario, per l'importo residuo, remunerati ai corrispondenti tassi di mercato (art. 5 Convenzione). La decisione del Consiglio direttivo della BCE (da ultimo aggiornata il 15 ottobre 2019) prevede un saldo massimo delle giacenze presenti nei conti riconducibili al Tesoro (conto disponibilità e conti assimilabili). Per gli importi eccedenti è previsto 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 2020, è stato pari a -0,50 per cento.

³³ Il maggior numero di operazioni si attesta fra i 20 ed i 40 giorni,

³⁴ L'importo corrisponde alla voce "incassi" delle "Operazioni sui mercati finanziari" delle "Partite creditorie" della Gestione tesoreria del CRT.

³⁵ L'art. 1, comma 390, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, 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 alla medesima legge, tra i quali il conto n. 29814 "Cassa depositi e prestiti - Gestione separata", nonché quelli di "Poste Italiane S.p.A. - Bancoposta" (n. 20131, *soggetti pubblici*, e, n. 20137, *soggetti privati*) e 25046 di "Regione Abruzzo - Programma IPA".

³⁶ Sulle giacenze del conto in parola, dal momento della trasformazione di Cassa Depositi e prestiti in società per azioni (2003) veniva applicato, ai sensi dell'art. 6, comma 2, del d.m. 5 dicembre 2003, un tasso pari alla media aritmetica tra la media dei tassi BOT a sei mesi e la media dell'indice mensile *Rendistato*, rilevato all'emissione nel semestre precedente. Con il d.m. 12 maggio 2016 n. 46630 il tasso è stato 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). Come si legge nell'art. 17-*quater* del decreto-legge 14 febbraio 2016, n. 18, convertito dalla legge 8 aprile 2016, n. 49 (sulla cui base è stato emanato il decreto 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, vale a dire del risparmio postale che, per l'80 per cento, ha una persistenza media superiore ai 10 anni. Con il d.m. 28 novembre 2018 il MEF ha modificato, dal secondo semestre 2018, il peso percentuale delle due componenti della media ponderata: per i tassi dei BOT a sei mesi, il 25 per cento (anziché il 20) e, per i tassi dei BTP a 10 anni, il 75 per cento (anziché l'80).

³⁷ Questi ultimi da corrispondere nel 2021.

I RISULTATI DELL'ESERCIZIO

(come già rilevato da queste Sezioni riunite nelle relazioni allegata ai giudizi di parifica dei rendiconti 2018 e 2019).

Sul punto, il MEF ha evidenziato che la diversità di tasso praticato nelle operazioni, di segno opposto, effettuate con la C.D.P. deriva dalla loro diversa natura: quelle di deposito presso la Cassa rappresentano una gestione della liquidità di breve termine e, come tale, parametrata ai tassi (negativi) di mercato; quelle di provvista, derivanti dal conto gestione separata, invece, trovano titolo in una forma di raccolta a medio e lungo termine.

La combinazione delle due operazioni genera, comunque, un effetto finanziario negativo per il bilancio dello Stato.

3.2.1.2. Pagamenti da regolare

La voce, pari, a fine 2020, a 38,49 miliardi di euro³⁸ (in crescita rispetto ai 37,17 miliardi di fine 2019), è costituita, nel Conto riassuntivo del Tesoro, da nove partite:

- titoli stralciati in corso di regolazione (comprende quelli che, nel Modello 108T, sono definiti “titoli di spesa da regolarizzare”);
- cedole interessi BOT in scadenza (comprende quelle che, nel modello 108T, sono definite “rimanenza interessi BOT”);
- sette partite che riclassificano il c.d. *conto sospeso collettivi* della Banca centrale, il cui contenuto è previsto dall’art. 17, comma 1, lettere a), b), c) e d) delle “Istruzioni sui servizi di Tesoreria dello Stato” (d.m. 29 maggio 2007)³⁹.

Il *conto sospeso collettivi*, comprendendo somme pagate dalla Tesoreria che attendono il ripianamento attraverso un’imputazione al bilancio dello Stato, è considerato come un *credito di tesoreria* (e, nel Conto del patrimonio, fra i “Crediti” delle “Attività finanziarie”).

Nella Tavola che segue è riportata la composizione del conto in parola all’inizio ed al termine dell’esercizio (al netto delle operazioni di tesoreria, c.d. OPTES, pari, a fine 2020, a 8 miliardi), suddiviso in base all’esercizio finanziario di formazione, nonché i sospesi eliminati nel corso del 2020.

³⁸ Esposta al netto delle operazioni di tesoreria sui mercati finanziari, c.d. OPTES, pari, a fine 2020, a 8 miliardi di euro. Il relativo valore è, invece, esposto al lordo nel “modello 108T” della Banca d’Italia e, come tale, riportato in Tavola 3 (46,42 miliardi di euro). Le operazioni di impiego dei fondi di tesoreria (OPTES) a cavallo di esercizio sono classificate, nel Conto del patrimonio dello Stato, nella voce “Disponibilità del Tesoro per il servizio di tesoreria provinciale” e, nel Conto riassuntivo del Tesoro, all’interno della voce “Gestione disponibilità liquide”.

³⁹ Art. 17 Istruzioni del Tesoro, *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.

GESTIONE DEL PATRIMONIO

TAVOLA 5

CONTO SOSPESI

(in euro)

	Importo al 31.12.2019	Numero partite 2019	Importo al 31.12.2020	Numero partite 2020	Sospesi 2019 eliminati nel 2020
2020			30.795.988.505	15.130	
2019	16.136.714.899	14.618	4.022.333.135	13.746	12.114.381.763
2018	9.851.982.070	15.213	4.039.685.399	15.108	5.812.296.672
2017	4.285.269.553	11.616	2.256.575.384	11.560	2.028.694.169
2016	5.366.194.885	10.039	4.111.037.658	9.926	1.255.157.227
2015	21.413.883	1.622	21.103.600	1.619	310.282
2014	179.709.882	358	8.259.337	356	171.450.545
2013	47.084.258	363	8.596.083	362	38.488.175
2012	66.327.317	844	6.905.337	843	59.421.980
2011	8.260.948	449	8.260.948	449	0
2010	14.317.847	1.909	14.316.835	1.904	1.012
2009	12.140.595	454	12.121.993	450	18.603
2008	14.855.819	600	14.855.819	600	0
2007	64.271.341	364	59.002.894	358	5.268.447
2006	208.986	423	208.986	423	0
2005	693.718	474	693.235	473	483
2004	1.432.912	453	1.432.912	453	0
2003	1.539.532	1.211	1.539.532	1.211	0
2002	503.049.543	2.758	503.049.543	2.758	0
2001	512.506.208	2.807	511.096.106	2.804	1.410.102
2000	10.626.377	4.136	10.466.504	4.134	159.873
1999	2.439.399	2.241	2.434.878	2.236	4.520
1998	1.514.559	2.476	1.514.559	2.476	0
1997	1.142.014	290	1.142.014	290	0
1996	2.482.672	76	2.482.672	76	0
1995	957.659	295	957.659	295	0
1994	446.579	123	446.579	123	0
1993	282.796	59	282.796	59	0
1992	205.094	48	205.094	48	0
1991	347.676	88	347.676	88	0
1990	472.092	79	472.092	79	0
1989	219.840	34	219.840	34	0
1988	67.937	34	67.937	34	0
1987	9.797	50	9.797	50	0
1986	12.356	50	12.356	50	0
1985	17.214	24	17.214	24	0
1984	5.942	23	5.942	23	0
1983	75.849	35	75.849	35	0
1981	74	3	74	3	0
1979	307	1	307	1	0
Totale complessivo	37.109.300.430	76.740	46.418.225.083	90.691	21.487.063.852

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Banca d'Italia

Come risulta dalla precedente tavola, il "conto sospesi" è risalito, nel 2020, a 46,42 miliardi di euro, rispetto ai 37,11 del 2019 (dopo essere diminuito, invece, da 46,54 a 37,11 miliardi fra il 2018 ed il 2019).

Anche in base ai dati comunicati da MEF-RGS-IGEPA, l'ammontare complessivo dello stock di pagamenti in conto sospeso al 31 dicembre 2020 è pari ad euro 46.418.225.083, di cui

I RISULTATI DELL'ESERCIZIO

euro 3.768.445.490 riguardano le operazioni collegate alla gestione della convenzione tra il MEF e Poste per i servizi di tesoreria affidati alla seconda, euro 8.000.000.000 sono relativi alle operazioni di impiego sul mercato monetario (OPTES) ed euro 21.020.635.670 al finanziamento del Servizio sanitario nazionale (in riduzione rispetto ai 22,62 miliardi di fine 2019, dopo il consistente abbattimento, per 9,4 miliardi di euro, intervenuto fra 2018 e 2019)⁴⁰.

Altra rilevante voce di “*pagamenti da regolare*” (inclusa nel *conto sospesi collettivi*) deriva dalle anticipazioni per gli interventi finanziati dal Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia (FEOGA), ai sensi del d.lgs 165 del 1999, che vedono una contrazione di circa un miliardo (da 7,19 a fine 2019 a 6,19 a fine 2020). Con riferimento alle partite da sistemare per anticipazioni a favore di AGEA e degli altri organismi pagatori regionali sui fondi FEOGA, a partire dal 2019, ai sensi dell’art. 3 del decreto legislativo 21 maggio 2018, n. 74, è stato istituito, nello stato di previsione del MEF, un apposito capitolo⁴¹, avente una dotazione annua di 500 milioni di euro. Nel maggio 2019 il MEF ha provveduto al primo reintegro delle anticipazioni di tesoreria, a cui ha fatto seguito, nel 2020, uno ulteriore di pari importo. Tali reintegri si affiancano alle usuali sistemazioni, al fine del progressivo ripiano delle anticipazioni in questione.

Anche le “*Anticipazioni a Poste S.p.A.*” hanno registrato una riduzione (da 4,58 a 3,78 miliardi di euro). Le relative movimentazioni sono disciplinate da apposita convenzione, stipulata tra il MEF e Poste Italiane, che si rinnova con cadenza triennale, in base alla quale Poste è autorizzata ad effettuare prelevamenti di fondi dalla Tesoreria per far fronte a esigenze di cassa connesse allo svolgimento delle attività affidate dal MEF⁴². All’atto dei prelevamenti, il relativo importo è scritturato in conto sospeso presso la Tesoreria centrale e l’eliminazione avviene nel momento della rendicontazione, giornaliera, delle operazioni. L’importo dei pagamenti scritturati in conto sospeso a fine 2020 è minore rispetto a inizio anno, in quanto sono state effettuate maggiori regolazioni contabili.

I pagamenti urgenti, effettuati ai sensi del, già citato, art. 14 del d.l. n. 669 del 1996, vedono una cospicua contrazione (da 2,23 miliardi a 992 milioni di euro). Con riguardo a questi ultimi, il MEF-RGS-IGEPA ha segnalato che, ai sensi dell’art. 34, comma 10, del decreto-legge 28 ottobre 2020, n. 137, convertito dalla legge 18 dicembre 2020, n. 176, per il 2020, la dotazione del “*Fondo da assegnare per la sistemazione contabile delle partite iscritte al conto sospeso*” iscritto nello stato di previsione del MEF è stata pari a 90 milioni di euro. Tuttavia, poiché il ridetto decreto-legge è stato convertito in prossimità della chiusura dell’esercizio finanziario, non è stato possibile procedere alla regolazione contabile a valere su tali fondi, che sarà effettuata nell’esercizio in corso, partendo dai pagamenti scritturati da tempo risalente (per i quali vi è difficoltà nell’individuazione dell’amministrazione competente)⁴³.

L’unica voce che cresce e che produce, nel 2020, l’incremento complessivo del conto sospesi collettivi sopra esposto (da 37,17 a 38,50 miliardi di euro) afferisce agli “*Altri pagamenti*

⁴⁰ A tal fine, un 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 aveva 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 competenza di vari anni, per il cui pagamento definitivo erano stati, a tempo debito, assunti impegni, successivamente andati in perenzione. 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, ma mediante una mera cancellazione di questi ultimi (che rappresentano debiti dello Stato verso la Tesoreria) contestualmente alla cancellazione del credito (della Tesoreria verso lo Stato). Non si è provveduto a reintegrare i fondi della Tesoreria, ma, semplicemente, ad elidere l’obbligo di reintegro, imputando in via definitiva ai conti di Tesoreria quelli che sono debiti dello Stato, che sono eliminati dalle scritture contabili del conto del patrimonio.

⁴¹ Il n. 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*”.

⁴² Raccolta del risparmio postale per conto di Cassa depositi e prestiti S.p.A., gestione dei flussi relativi ai buoni fruttiferi postali trasferiti nella titolarità del MEF, raccolta di risparmio, pagamenti e altri servizi ad essi connessi per conto di amministrazioni pubbliche.

⁴³ La norma, al fine di accelerare l’estinzione delle partite iscritte al conto sospeso, assegna le risorse in parola direttamente alla Tesoreria dello Stato, onerata delle relative sistemazioni, fornendo al MEF-RGS e alla competente Amministrazione gli elementi informativi utili all’individuazione e regolazione di ciascuna partita.

GESTIONE DEL PATRIMONIO

da regolare” (che da 144 milioni di euro aumenta fino a 5,99 miliardi). In proposito, il MEF-RGS-IGEPa ha evidenziato come le norme per l'emergenza da “Covid-19” hanno previsto la possibilità di ricorrere, ove necessario, ad anticipazioni di tesoreria. Pertanto, alla fine del 2020, risultavano da regolare le anticipazioni relative ai pagamenti previsti dagli ultimi decreti-legge emanati nel corso dell'anno⁴⁴, per un importo di euro 5.846.791.080⁴⁵.

Si prende atto dell'impegno del Ministero nell'eliminazione delle partite contabili sospese, posto che il ricorso alle anticipazioni di Tesoreria (Banca d'Italia), con la formazione di sospesi da regolarizzare, costituisce una modalità di gestione “fuori bilancio” di carattere temporaneo, che non può costituire una forma di finanziamento strutturale (in una situazione finanziaria fisiologica tutte le anticipazioni di tesoreria dovrebbero essere reintegrate entro la chiusura dell'esercizio).

I dati sopra esposti trovano riscontro nell'elenco dettagliato dei pagamenti scritturati nel conto sospeso collettivi al 31 dicembre 2020 e dei sottoconti in cui è articolato, inviato dalla Banca d'Italia. Una visione di sintesi è presente nel prospetto *Modello 5/5 bis*, di cui si riportano i dati alla chiusura dell'esercizio.

TAVOLA 6
SITUAZIONE DEL CONTO SOSPESI COLLETTIVI AL 31/12/2020

<i>(in euro)</i>	
Tipo di pagamento in conto sospesi	Rimanenze alla data del 31/12/2020
Pagamenti in attesa di imputazione	42.963.535
Pagamenti urgenti ed ex art. 14 d.l. 669/1996	1.441.705.471
Partite varie (fra cui, anticipazioni a regioni per finanziamento SSN e operazioni di impiego temporaneo della liquidità)	44.933.556.077
Totale	46.418.225.083

Fonte: dati Banca d'Italia

Nel complesso, a fine 2020, i pagamenti in conto sospeso, effettuati nel tempo dalla Banca d'Italia e non ancora regolarizzati dallo Stato, pari, come esposto, a euro 46.418.225.083, sono iscritti nei seguenti sottoconti⁴⁶:

a) “in attesa di imputazione”, per complessivi 42.963.535 euro, riferiti a titoli di spesa rimasti insoluti a fine esercizio e pagati in quello successivo, in attesa di esito definitivo (art. 17 Istruzioni del Tesoro, comma 1, lett. a.3);

b) “pagamenti urgenti”, per complessivi euro 1.441.705.471, in cui sono iscritte le provvigioni per la sottoscrizione dei BTP⁴⁷, il rimborso di prestiti esteri in valuta diversa dall'euro⁴⁸ ed i pagamenti autorizzati dalla Ragioneria generale dello Stato ovvero previsti da disposizioni legislative o regolamentari⁴⁹, fra cui, in particolare, quelli urgenti ex art. 14 d.l. 669 del 1996 (c.d. “SOP”, che sommano, a fine 2020, 992 milioni di euro);

c) “partite varie”, per complessivi euro 44.933.556.077⁵⁰, sottoconto in cui sono iscritte, fra le altre, le operazioni per l'impiego temporaneo della liquidità (8 miliardi di euro), le anticipazioni alle Regioni per il finanziamento SSN (21,02 miliardi di euro), le anticipazioni al

⁴⁴ Decreti-legge 28 ottobre 2020, n. 137, convertito da legge 18 dicembre 2020, n. 176; d.l. 23 novembre 2020, n. 154, e 30 novembre 2020, n. 157 (entrambi non convertito, con contenuti recepiti dalla legge n. 176 del 2020).

⁴⁵ Coincidente con quanto comunicato, dal medesimo Ministero dell'economia, nella risposta istruttoria generale sulla gestione finanziaria 2020.

⁴⁶ Nel file i sottoconti sono indicati nel campo “Tipo sottoconto” secondo la seguente classificazione: 1 (pagamenti urgenti), 2 (partite varie), 3 (attesa imputazione). Alla data del 31 dicembre 2020 non sono presenti, invece, pagamenti in sospeso per i restanti sottoconti 4 (collettivi cassa) e 5 (altre sezioni), di cui all'art. 17 IST, comma 1, lett. a.1 e a.2.

⁴⁷ Art. 17 Istruzioni del Tesoro, comma 1, lett. b).

⁴⁸ Art. 17 Istruzioni del Tesoro, comma 1, lett. c).

⁴⁹ Art. 17 Istruzioni del Tesoro, comma 1, lett. d).

⁵⁰ In proposito, la risposta della Banca d'Italia ha precisato i pagamenti riportati nel file *excel* allegato potrebbero essere stati sistemati successivamente.

I RISULTATI DELL'ESERCIZIO

FEOGA (6,19 miliardi di euro) e alle Poste S.p.A. (3,78 miliardi di euro), oltre alle anticipazioni autorizzate dai decreti-legge dovuti all'emergenza da Covid-19 (5,84 miliardi di euro).

In generale, a tale ultimo proposito, la Banca d'Italia ha riferito che l'emergenza sanitaria da Covid-19 si è riflessa sulle modalità con cui viene svolto il servizio di tesoreria, nonché sulle previsioni del fabbisogno di liquidità del Tesoro (senza, tuttavia, influire sull'attività esecutiva).

Con riferimento alle previsioni del fabbisogno di liquidità, l'emergenza ha reso ancor più importante la definizione di previsioni affidabili sull'andamento dei flussi finanziari - per poter predisporre in tempo coperture finanziarie sufficienti - e di analisi degli impatti dei provvedimenti e della congiuntura a supporto di azioni di politica economica efficaci, efficienti e finanziariamente sostenibili⁵¹.

3.2.1.3. Altri crediti

Nella terza voce, "Altri crediti", pari a 38,55 miliardi, in crescita di circa 2 miliardi rispetto ai 36,44 di fine 2019⁵², sono comprese, in primo luogo, le anticipazioni effettuate, e non ancora rimborsate, alle amministrazioni aventi bilancio autonomo (Presidenza del Consiglio dei ministri, Consiglio di Stato-TAR, Corte dei conti, CNEL, Scuola nazionale dell'amministrazione, Fondo edifici culto⁵³). Queste ultime ammontano, a fine 2020, a 4,69 miliardi di euro⁵⁴, in crescita sensibile rispetto ai 2,55 miliardi del 2019, in ragione, in particolare, dell'aumento delle anticipazioni alla Presidenza del Consiglio (da 2,46 a 4,57 miliardi di euro).

La voce più rilevante (pari a 33,63 miliardi), immutata rispetto al 2019, è, tuttavia, costituita dalle c.d. "sovvenzioni postali". La partita (che è un debito dello Stato verso la Tesoreria e un credito dello Stato verso Poste italiane S.p.A.) è parte di una situazione debitoria/creditoria complessa intercorrente con l'INPS⁵⁵, in relazione alla quale, con l'art. 1, comma 178, della legge n. 205 del 2017⁵⁶, è stata trovata una parziale definizione. La questione è ancora allo studio del Ministero dell'economia per ulteriori approfondimenti, come confermato anche nell'ultima interlocuzione istruttoria (nel 2020 non sono state adottate iniziative in merito).

⁵¹ Va segnalato, infine, che sono proseguiti i lavori nell'ambito del progetto di reingegnerizzazione delle procedure di Tesoreria (MIPS), la cui conclusione è prevista nel 2023. In tale ambito, è stato ultimato lo studio di fattibilità del progetto *Retes - Trattamento disposizioni di incasso e pagamento*, per il quale si è passati alla fase realizzativa.

⁵² L'importo indicato (pari, di preciso, a euro 38.550.364.216, coincide con quanto riportato nel Conto riassuntivo del Tesoro, allegato al Conto del patrimonio, mentre, in base ai dati forniti dalla Banca d'Italia (modello 108T), la corrispondente voce dei "Pagamenti per conto di amministrazioni autonome da rimborsare" (che comprende anche le "Sovvenzioni alle poste") ammonta a euro 38.339.655.083. La differenza deriva, da un lato, dal differente importo dei pagamenti effettuati per conto di amministrazioni dotate di autonomia di bilanci (4.695.058.189 per il CRT; 4.710.825.535, per il Modello 108T), oltre che per l'assenza, nei prospetti della Banca d'Italia delle "Partite diverse" (euro 226.474.298), invece inserita fra gli "Altri crediti" del CRT.

⁵³ Secondo il dettaglio fornito nell'allegato "amministrazioni varie" al CRT e nella *Tavola IV del modello 108T* della Banca d'Italia, essendo inclusa anche la voce: amministrazioni diverse pari a euro 15.765.348,25.

⁵⁴ Dati differenti si traggono, in proposito, dal *Modello 108T* della Banca d'Italia, in cui sommano 4,71 miliardi di euro, in ragione dell'inclusione dei pagamenti non rimborsati da "amministrazioni diverse" (pari a euro 15.765.348).

⁵⁵ 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; ottobre, euro 2.241.272.178; novembre, euro 10.260.202.951; dicembre, euro 11.808.769.922). L'INPS ha formalmente riconosciuto il proprio debito nei confronti della Tesoreria statale (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 derivava dal fatto che l'INPS ha nettizzato il proprio debito con crediti vantati verso lo Stato, derivanti da obbligazioni contributive corrisposte da datori di lavoro nel periodo 1985-2000, come consentito dall'art. 1, comma 9, del d.l. n. 688 del 1985).

⁵⁶ Art. 1, comma 178, legge n. 205 del 2017: "Le anticipazioni di bilancio concesse all'INPS, ai sensi del comma 3 dell'articolo 35 della legge 23 dicembre 1998, n. 448, negli esercizi antecedenti alla data di entrata in vigore della presente legge ed iscritte quali debiti verso lo Stato nel rendiconto 2015 dell'Istituto stesso, per un totale di 88.878 milioni di euro, sono compensate con i crediti verso lo Stato, risultanti dal medesimo rendiconto, fino a concorrenza dell'importo di 29.423 milioni di euro, e per l'eccedenza si intendono effettuate a titolo definitivo".

GESTIONE DEL PATRIMONIO

3.2.2. I debiti di tesoreria

I debiti della Tesoreria derivano dalle disponibilità giacenti sui conti aperti presso quest'ultima da enti pubblici o privati a ciò abilitati o obbligati per legge o regolamento oppure dall'accensione di prestiti a breve termine (BOT) o, ancora, da depositi.

Tra le passività del Conto del patrimonio sono contemplate, pertanto, le seguenti tre poste, che costituiscono l'insieme dei debiti di tesoreria esposti nel CRT: *debito fluttuante, conti correnti, altre gestioni*.

L'importo totale a fine 2020 è pari a 744,98 miliardi, registrando un incremento di poco più di 100 miliardi rispetto al 2019 (644,56), che accentua il *trend* di crescita già osservato negli ultimi esercizi⁵⁷. L'aumento è dovuto, per 93,35 miliardi, ai "*conti correnti*" (da 528,79 a 622,14), mentre il *debito fluttuante* è cresciuto di 7,35 miliardi (da 113,93 a 121,28).

3.2.2.1. Debito fluttuante

Il debito fluttuante (contrapposto al debito a medio lungo termine, costituito dai "*debiti redimibili*" e dai "*debiti diversi*") viene iscritto nel Conto del patrimonio secondo i valori risultanti nella voce del Conto riassuntivo del tesoro "*BOT e gestione della liquidità*".

La voce comprende lo *stock* di buoni ordinari del tesoro⁵⁸ collocati sul mercato⁵⁹, ancora da rimborsare al termine dell'esercizio. A fine 2020 essi ammontano, come accennato, a 121,28 miliardi, proseguendo la crescita visibile negli ultimi anni (113,9 a fine 2019; 107,45 a fine 2018) e contribuendo, per 7,35 miliardi, all'aumento della complessiva posta patrimoniale dei "*debiti di tesoreria*".

I BOT, che costituiscono il debito finanziario a breve termine dello Stato, ammontano, percentualmente, a fine 2020, al 3,8 per cento delle passività finanziarie totali esposte nel Conto del patrimonio (pari a 3.219 miliardi di euro) ed al 5,6 per cento del debito pubblico complessivo, il cui *stock* (2.151 miliardi) è cresciuto nel 2020 per circa 143 miliardi rispetto al 2019⁶⁰.

Nel corso del 2020 sono stati corrisposti, per dodici emissioni di BOT, interessi passivi per un totale di 77 milioni di euro⁶¹, mentre gli altri collocamenti sono stati effettuati a tasso negativo, con un'entrata di 277 milioni di euro.

3.2.2.2. Conti correnti

La voce in esame corrisponde alle giacenze dei "*conti correnti e contabilità speciali*" del CRT⁶². È la più consistente dei debiti di tesoreria e, come accennato, ha visto un cospicuo incremento (93,35 miliardi), salendo da 528,79 a 622,14 miliardi di euro.

Nel CRT è distinta in quattro sottocategorie, tutte in aumento: *Conti di soggetti esterni alla PA* (per quasi 20 miliardi, da 192,23 a 212,96), *Conti correnti di enti della PA* (per quasi 40 miliardi, da 176,64 a 214,19 miliardi), *Contabilità speciali* (per oltre 9 miliardi, da 53,65 a 64,44

⁵⁷ Nel 2019 era aumentato di circa 15 miliardi rispetto ai 629,4 miliardi del 2018.

⁵⁸ 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.

⁵⁹ Analoga natura avrebbe, teoricamente, lo *stock* di liquidità a brevissimo termine raccolto sui mercati finanziari a seguito di operazioni di tesoreria (OPTES), attualmente non effettuate dal Tesoro, a differenza delle operazioni di impiego (di cui si è esposto in precedenza).

⁶⁰ Le "*altre*" passività finanziarie, pari, al 31 dicembre 2020, a 1.068 miliardi di euro, sono invece costituite dai *debiti di tesoreria* diversi dal debito fluttuante (623,70 miliardi), dai *residui passivi* (196,91 miliardi), dai *debiti diversi* (216,99 miliardi) e dalle *anticipazioni passive* (30,77 miliardi).

⁶¹ Come confermato dal Prospetto n. 5, "*Movimento dei buoni ordinari del Tesoro nell'esercizio finanziario 2020*", costituente allegato al Conto del patrimonio 2020.

⁶² Dal 2017 sono in essa contabilizzati anche gli unici tre conti di tesoreria che erano prima compresi nel debito fluttuante, e le contabilità speciali, prima ricadenti nella categoria "*altre gestioni*".

I RISULTATI DELL'ESERCIZIO

miliardi) e *Contabilità speciali di tesoreria unica* (per oltre 24 miliardi, da 106,26 a 130,54 miliardi)⁶³.

All'interno dei *“Conti di soggetti esterni alla PA”* quelli maggiormente rilevanti sono intestati a Cassa depositi e prestiti e riguardano la *Gestione separata* (cresciuto dai 150,3 miliardi del 2019 ai 153,51 del 2020) e il conto n. 20132 *“d.l. n. 269/2003 – capitale BPF trasferiti”*, su cui giacciono i buoni postali fruttiferi gestiti da C.D.P. (pari, a fine 2020, a 34,99 miliardi), avente titolo nell'art. 6, comma 6, del d.m. 5 dicembre 2003, a seguito della trasformazione di C.D.P. in società per azioni⁶⁴ e la, conseguente, classificazione nel settore delle istituzioni finanziarie⁶⁵.

Nel 2020, in tale voce, risulta acceso un conto⁶⁶ su cui sono affluiti i fondi (16,63 miliardi al 31 dicembre) del programma *SURE*, finanziato dall'UE ai sensi del Regolamento 672/2020.

Fra i conti delle *“Contabilità speciali”*, pari a 64,44 miliardi, affluiscono risorse assegnate per scopi specifici, in base a predeterminate norme di legge, alla Presidenza del Consiglio dei ministri o a Ministeri (22,30 miliardi a fine 2020), i più cospicui dei quali sono intestati alla Protezione civile (5,75 miliardi) e all'INPS (15,26 miliardi). Alcuni di questi conti, pur alimentati con specifiche risorse, non hanno visto movimentazioni nel corso del 2020 (per esempio, il conto *“Regolamento UE legge 28-12-2015, n. 208”*, che dispone di 2,5 miliardi di euro o il conto *“Dip. Tesoro art. 8 d.l. 201-11”*, che dispone di 1,1 miliardi). Fra gli altri, vede un cospicuo incremento il conto *“Introiti fiscali e contributivi”*, che cresce da 6,45 a 15,31 miliardi di euro), mentre cresce anche il conto relativo ai *“Piani strategici nazionali rischio idrogeologico”* (da 1,5 a 1,76 miliardi).

Le *“Contabilità speciali di tesoreria unica”*, su cui le amministrazioni pubbliche (e gli altri enti individuati dalla legge) devono far affluire giornalmente le proprie giacenze di cassa, ai sensi della legge 29 ottobre 1984, n. 720 (e successive modifiche e integrazioni), crescono da 106,26 a 130,53 miliardi di euro, in prevalenza in ragione dell'aumento dei conti intestati alle *“amministrazioni locali”* (da 89,95 a 111,15 miliardi di euro), in cui sono comprese regioni, enti locali ed enti del SSN. Sensibili percentualmente (anche se meno rilevanti in termini assoluti) gli incrementi dei conti intestati alle università (da 10,88 a 12,39 miliardi) ed alle istituzioni ed enti di ricerca (da 3,11 a 4,01 miliardi).

I *“Conti correnti di enti della PA”*, infine, in cui affluiscono fondi erogati sia ad amministrazioni centrali che locali, in base a specifiche norme di legge o regolamento, vedono un incremento da 176,64 a 214,19 miliardi di euro. Tali conti sono intestati sia ad organi costituzionali e di rilievo costituzionale, come Corte dei conti, CNEL e Consiglio di Stato-TAR (poco più di 600 milioni di euro), che a Presidenza del Consiglio e ministeri (voce che ha visto l'aumento più accentuato, da 80,84 a 127,11 miliardi di euro), che ad altri enti pubblici, nazionali e territoriali, in particolare agli enti di previdenza e assistenza (che si riducono da 46,16 miliardi a 38,19 miliardi, in particolare in ragione della contrazione degli incassi dei contributi unificati da parte dell'INAIL, scesi da 21,63 a 13,44 miliardi⁶⁷), nonché per la gestione di risorse comunitarie (stabile a 26,4 miliardi di euro).

I conti intestati alla Presidenza del Consiglio ed ai ministeri registrano l'accennato cospicuo incremento per l'aumento del conto *“Medcen legge 662-96 Garanzia PMP”* (che sale da 6,36 a

⁶³ Il *Modello 108T* della Banca d'Italia riporta, a titolo di Contabilità speciali ordinarie e di tesoreria centrale, l'importo complessivo di euro 622.553.188.857 (a fronte degli euro 622.141.396.142 esposti nel Conto del patrimonio e nel CRT fra i conti correnti e contabilità speciali dei debiti di tesoreria) un totale di contabilità speciali e depositi, pari a 623,69 miliardi, che non corrisponde, di poco, alla somma di Conti correnti e Altre operazioni del CRT, pari a 623,70 miliardi).

⁶⁴ Intervenuta con l'art. 5 del d.l. 30 settembre 2003, n. 269, convertito dalla legge 24 novembre 2003, n. 326.

⁶⁵ Altri quattro conti, sempre intestati al MEF a seguito della trasformazione di Cassa Depositi e Prestiti in società per azioni e la sua uscita dal perimetro delle amministrazioni pubbliche sono, sono accessi fra i *“Conti correnti di enti della PA”*, esposti in seguito.

⁶⁶ Il n. 25082, aperto in data 13 agosto 2020, intestato al MEF e gestito dal Dipartimento del Tesoro.

⁶⁷ Altri due conti che registrano sensibili variazioni sono quelli intestati all'INPS per *“Art. 24-L.21-12-1978, n. 843”* (che vede una riduzione da 10,4 miliardi a 556 milioni) e all'INAIL, sempre riferito ad *“Art. 24 L. 843/1978”* (che, invece, cresce, per analogo importo, da 9,66 a 19,65 miliardi). La norma indicata dispone che le somme riscosse, in ciascuna settimana, per le gestioni dell'INPS e dell'INAIL vanno versate, entro il quinto giorno della settimana successiva, in un conto aperto presso la tesoreria dello Stato.

GESTIONE DEL PATRIMONIO

13,48 miliardi di euro), di quello intestato genericamente a “*Presidenza Consiglio ministri*” (da 5,62 a 10,47 miliardi) e, soprattutto, del conto “*Garanzia Italia A1C14 d.l. 23-20*” acceso a favore della SACE (per 31 miliardi di euro), oltre che di altri tre conti (per complessivi 1,5 miliardi di euro) anch’essi alimentati da risorse concesse dai decreti legge emanati nel 2020 (in particolare, il 34 del 2020 ed il 76 del 2020) tesi a fronteggiare l’emergenza pandemica.

Fra i conti a zero all’inizio del 2020, che hanno movimentato cospicue risorse nel corso dell’anno, vanno segnalati quelli intestati a “*Rete ferroviaria italiana*” (su cui sono affluite ed utilizzate risorse per circa 6,5 miliardi di euro) e al “*Ministero Tesoro d.P.R. 532-1973*”⁶⁸ (su cui sono affluite ed utilizzate risorse per 15,72 miliardi di euro).

Per il primo, il competente Ispettorato del MEF-RGS ha riferito che l’art. 37, comma 1, del decreto-legge 30 dicembre 2019, n. 162, convertito dalla legge 28 febbraio 2020, n. 8, a seguito dell’inserimento della società RFI S.p.a. nell’elenco delle “*amministrazioni pubbliche*” ex art. 1, comma 2, della legge n. 196 del 2009, al fine di consentire il monitoraggio dei movimenti finanziari relativi alle somme trasferite dello Stato, ha autorizzato l’istituzione di apposito conto⁶⁹. Fino al 31 dicembre 2020, sul predetto conto di tesoreria n. 25077 è stata versata la complessiva somma di 6,66 miliardi (in aderenza a quanto esposto nel CRT).

Il secondo, invece, avente il n. 23203, viene alimentato da trasferimenti effettuati a carico del bilancio dello Stato dal MEF-RGS-IGRUE e vi transitano i flussi delle “*risorse proprie*” che alimentano il bilancio UE per la quota di competenza dell’Italia⁷⁰. Al termine di ogni esercizio, proprio per la natura transitoria del conto, il Ministero procede in modo da non lasciare alcuna disponibilità residua⁷¹.

3.2.2.2.1. Conti correnti intestati a Cassa Depositi e Prestiti

All’interno di tali conti di tesoreria, che alimentano la voce del Conto del patrimonio “*Debiti di tesoreria*”, sono compresi, come accennato, i conti intestati a C.D.P., su cui giacciono, in particolare, i buoni postali fruttiferi (34,99 miliardi) trasferiti al MEF da C.D.P. a seguito della trasformazione in società per azioni e la, conseguente, classificazione nel settore delle istituzioni finanziarie (inclusi fra i “*Conti correnti di enti della PA*”).

Nello specifico, si tratta del conto n. 20133 “*d.l. n. 269/2003 interessi su buoni postali fruttiferi trasferiti*” (da 7,21 a 7,66 miliardi), da analizzare unitamente al n. 20132, “*d.l. n. 269/2003 – capitale BPF trasferiti*”, incluso fra i “*Conti di soggetti esterni alla PA*”).

Sul conto n. 20132 transitano i flussi destinati al rimborso della quota capitale dei buoni postali fruttiferi, il cui onere è a carico del bilancio dello Stato dopo la trasformazione di Cassa depositi e prestiti⁷², mentre il conto n. 20133 è destinato al pagamento della quota interessi dei buoni (e le movimentazioni sono alimentate da stanziamenti di bilancio).

⁶⁸ Decreto di attuazione della decisione del Consiglio delle Comunità europee relativa alla sostituzione dei contributi finanziari degli Stati membri con risorse proprie delle Comunità e dei regolamenti comunitari relativi al finanziamento della politica agricola comune.

⁶⁹ In attuazione è stato aperto il conto corrente infruttifero n. 25077.

⁷⁰ Nello specifico, il conto di tesoreria n. 23203 è movimentato con approvvigionamenti trimestrali a valere sugli stanziamenti dei capitoli di spesa relativi alle risorse proprie destinate al finanziamento dell’UE e con uscite mensili riferite ai pagamenti effettuati in favore del conto di tesoreria n. 23200 intestato alla Commissione europea.

⁷¹ Provvedendo agli ultimi pagamenti in parte con i fondi ancora disponibili sul conto corrente 23203 e, per la parte non coperta, con mandati direttamente imputati sul pertinente capitolo di spesa.

⁷² Con l’art. 3, comma 4, lett. c), del d.m. 5 dicembre 2003, attuativo dell’art. 5 del d.l. n. 269 del 2003, sono stati trasferiti al MEF i buoni postali fruttiferi emessi dal 18 novembre 1953 al 13 aprile 2001 e, con l’art. 6, comma 6, lett. c) e d), i correlati conti correnti infruttiferi presso la Tesoreria centrale (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, in base alle comunicazioni che pervengono dalla Tesoreria. La gestione di tali buoni postali è regolata da una convenzione (scaduta il 31 dicembre 2020 e in fase di rinnovo), secondo la quale la C.D.P. provvede alla gestione e rendicontazione dei buoni e fornisce al Ministero la previsione mensile degli interessi da pagare e 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

I RISULTATI DELL'ESERCIZIO

Una terza posta patrimoniale, inserita tra le passività a medio-lungo termine (nello specifico, fra i *debiti redimibili*), denominata "altri", riporta, invece, lo *stock* dei buoni postali fruttiferi.

TAVOLA 7

VARIAZIONI POSTE PATRIMONIALI CONNESSE AI BUONI FRUTTIFERI POSTALI

(in euro)

Posta patrimoniale	Contenuto	Valore al 31.12.2019	Aumenti	Diminuzioni	Valore al 31.12.2020
Conti correnti (d.l. 269-03 capitale BPF TRASFER)	Conto 20132	36.252.751.707	2.190.706.630	3.445.086.789	34.998.371.548
	Quota capitale				
Conti correnti (d.l. 269-03 interessi BPF TRASFER)	Conto 20133	7.214.274.301	6.608.890.000	6.162.196.068	7.660.968.233
	Quota Interessi				
Altri (voce "Altri" dei "Debiti redimibili")	Stock buoni postali	11.632.256.556	256.220.132	1.413.000.000	10.475.476.688

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati del Conto del patrimonio

Il valore dello *stock* (capitale più interessi maturati) dei 13.004.450 titoli in essere al 31 dicembre 2020 (14.907.234 a fine 2019), è pari, in base ai dati forniti da Cassa Depositi e Prestiti, a 68,3 miliardi, di cui 10,47 per capitale e 57,83 per interessi⁷³. Al 31 dicembre 2020 il valore capitale dei buoni postali ancora in carico al MEF, pari a 10,47 miliardi (11,63 a fine 2019 e 12,82 a fine 2018), mostra una contrazione di circa 1,2 miliardi rispetto all'esercizio precedente, dovuta, quasi per il totale, a rimborsi (1,17 miliardi) e, per il resto, a prescrizione dei buoni.

Nel 2020 C.D.P. ha maturato, in relazione ai buoni rimborsati, 5,36 miliardi di rimborsi per interessi (in lieve calo rispetto ai 5,69 del 2019)⁷⁴.

Secondo le previsioni statistiche elaborate, a inizio 2021, da C.D.P. (in base agli accertamenti condotti in esercizi precedenti risultate attendibili), che tengono conto dei rimborsi anticipati e a scadenza, nonché delle prescrizioni, l'impatto finanziario futuro dei buoni in essere sarà notevole soprattutto nell'esercizio 2021 (in cui è previsto il rimborso di circa 9,44 miliardi⁷⁵) 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 sostanzialmente terminare nel 2031 (dal 2032 residuano importi poco significativi).

derivanti dagli stanziamenti annuali della legge di bilancio, nonché con le rate di ammortamento dei mutui trasferiti al MEF, che affluiscono ai capitoli di entrata 4532 (quota capitale) e 3249 (quota interessi). Nello specifico, con il capitolo 9540 viene alimentato il conto 20132 (parte capitale) e, con il cap. 2221, il conto 20133 (interessi). Gli ordini di pagamento vengono emessi sulla base delle previsioni mensili, fornite da C.D.P. in base alla convenzione. La stessa C.D.P., nel mese successivo, invia una rendicontazione degli interessi pagati e dei rimborsi effettuati (anche gli stanziamenti annuali avvengono sulla base dei dati forniti da C.D.P.).

⁷³ Importo in sensibile riduzione rispetto ai 73,2 miliardi di fine 2019 (di cui 11,6 per capitale e 61,6 per interessi).

⁷⁴ Le movimentazioni del conto corrente n. 20133 non coincidono rispetto ai dati forniti da C.D.P. principalmente in ragione della mancata considerazione delle ritenute fiscali sugli interessi maturati nel 2019 e versati nel 2020 (pari a euro 777.706.630).

⁷⁵ Cifra in crescita rispetto ai 8,6 miliardi stimati a inizio 2020.

GESTIONE DEL PATRIMONIO

TAVOLA 8

PREVISIONI RIMBORSO BUONI FRUTTIFERI POSTALI

Anno	<i>(in milioni)</i>		
	Rimborsi Capitale	Rimborsi Interessi netti	Rimborsi Totale
2021	1.917	7.522	9.439
2022	659	5.053	5.713
2023	626	5.154	5.780
2024	766	6.422	7.188
2025	867	7.632	8.499
2026	878	7.179	8.057
2027	876	5.256	6.132
2028	847	2.684	3.532
2029	778	1.378	2.156
2030	809	1.215	2.024
2031	746	1.281	2.026
2032	127	234	362
Dal 2033	2	7	9

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati di Cassa depositi e prestiti

Sempre all'interno della voce "Conti correnti" sono presenti altri tre conti intestati a C.D.P., il n. 20130 "d.l. n. 269/2003 erogazioni su mutui trasferiti" (stabile a 0,4 miliardi), il n. 20131 "d.l. n. 269/2003 G.C. e assegni postali" (da 7,06 a 7,33 miliardi) ed il n. 20134 "d.l. n. 269/2003 servizio incassi e pagamenti" (da 41,1 a 40,9 miliardi). Sul conto n. 20131 sono depositate le giacenze dei conti correnti postali intestati ad amministrazioni pubbliche e la relativa movimentazione è disciplinata da convenzione stipulata tra il MEF e Poste italiane S.p.A.⁷⁶. La gestione dei conti n. 20130 e n. 20134 è disciplinata da apposita convenzione stipulata dal Dipartimento del Tesoro⁷⁷.

3.2.2.3. Altre gestioni

In tale voce del Conto del patrimonio (che si riduce da euro 1.844.506.679 ad euro 1.563.986.505), rientrano le seguenti passività di breve termine, elencate nella voce "Altre operazioni" delle "Partite debitorie" del Conto riassuntivo del Tesoro⁷⁸:

- "ordini di pagamento per trasferimento fondi", fondi trasferiti tra tesorerie non esitati a fine esercizio, il cui valore diminuisce da 1,11 miliardi a 924 milioni di euro;
- "titoli emessi da esitare", titoli di spesa emessi e già contabilizzati come pagamenti per il bilancio statale, ma non ancora esitati, cioè materialmente pagati dalla Tesoreria statale. Si tratta di pagamenti da effettuare in contanti non ancora riscossi dai beneficiari o aventi data di esigibilità al 31 dicembre (quando ricadente in giornata non lavorativa) e di regolazioni contabili disposte con titolo di spesa preso in carico ma non ancora finalizzato dalla Tesoreria. Anche tale voce è diminuita di circa 60 milioni di euro (da 436 a 374 milioni di euro);
- "partite diverse", categoria residuale, che registra un'ulteriore riduzione (da 265 a 248 milioni di euro), già apprezzata in esercizi precedenti;
- "depositi di terzi", il cui valore scende da 24 a 17 milioni di euro.

⁷⁶ La medesima che regola che le anticipazioni erogate dalla Tesoreria a Poste S.p.A.

⁷⁷ Convenzione C.D.P./MEF da ultimo firmata in data 14 dicembre 2020, approvata con decreto direttoriale n. 95259 del 21 dicembre 2020, registrato dalla Corte dei conti in data 8 gennaio 2021 al n. 6.

⁷⁸ In buona parte, fino all'esercizio 2016, tali poste erano classificate nella voce "incassi da regolare" del CRT.

I RISULTATI DELL'ESERCIZIO

3.2.3. La gestione di Tesoreria e l'attività di riscontro delle contabilità di tesoreria da parte della Corte dei conti

L'attività di riscontro delle contabilità di tesoreria per l'esercizio finanziario 2020, effettuata ai sensi dell'art. 39 del r.d. n. 1214 del 1934 e secondo quanto indicato dalla "Programmazione dei controlli e delle analisi della Corte dei conti per il 2021", approvata con delibera delle Sezioni riunite in sede di controllo n. 20/SSRRCO/INPR/20 del 16 dicembre 2020, 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 2020.

Nell'ambito dei suoi compiti istituzionali la Corte provvede a riconoscere la regolarità dei pagamenti disposti da tutte le Amministrazioni centrali inserendo nel sistema informativo integrato i dati per la stesura del conto consuntivo finale che viene successivamente trasmesso alla Ragioneria Generale dello Stato, ai fini della presentazione alla Corte del Rendiconto generale⁷⁹.

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 controllo⁸⁰. Per l'esercizio finanziario 2020 le contabilità per le spese effettuate da organi decentrati dello Stato sono state dichiarate regolari. Il riscontro è stato effettuato attraverso l'esame dei dati finanziari presenti sul Sistema Informativo Controllo e Referto (SICR).

Come già evidenziato nelle precedenti relazioni, la Banca d'Italia e la Ragioneria Generale dello Stato (RGS) hanno avviato la reingegnerizzazione dei loro sistemi informativi⁸¹. Tale percorso avrà certe e significative ricadute sulla gestione della tesoreria di Stato e di conseguenza sul sistema informativo (SICR) della Corte, e di tutte le amministrazioni coinvolte nei processi di gestione delle entrate e uscite dello Stato. I nuovi sistemi informativi in progettazione in seno a Banca d'Italia (Res. Tes.) e alla Ragioneria Generale dello Stato (INIT-ERP) sono fortemente innovativi e contemplano il recepimento delle nuove procedure introdotte con le riforme sui procedimenti amministrativi che regolano i meccanismi di gestione del bilancio, negli ultimi anni più volte modificate in via definitiva o sperimentale e da ultimo anche in via emergenziale. A titolo esemplificativo si ricordano l'introduzione dell'impegno ad esigibilità con l'avvicinamento della competenza alla cassa, la possibilità di reiscrizione in competenza di numerose poste, la gestione e la conservazione dei residui, la riforma della spesa delegata⁸². Le novità introdotte in tema di formazione e gestione del bilancio sia in via definitiva che sperimentale ed emergenziale hanno comportato un lavoro di modifica ed implementazione dei sistemi informativi esistenti con costante "regolarizzazione" delle poste iscritte.

Le tematiche ricorrenti di analisi, dei temi e dei dati, con le correlate interlocuzioni tra gli attori istituzionali e le conseguenti azioni a sistema, pongono importanti riflessioni su quanto da fare per adeguare i sistemi e le azioni alla luce delle numerose innovazioni introdotte dalla legge n. 196 del 2009 e delle modifiche ad essa apportate e dell'ormai inderogabile completamento dei

⁷⁹ 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 fondi. Sono sottoposti, inoltre, alla dichiarazione di regolarità le contabilità relative ai Fondi Edifici di culto.

⁸⁰ 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.

⁸¹ La conclusione dei lavori è prevista per il 2023.

⁸² Cfr. decreto legislativo n. 90 del 2016; decreto legislativo n. 93 del 2026; decreto-legge n. 29 del 2018; decreto legislativo n. 116 del 2018; decreto-legge 32 del 2019; decreto-legge 34 del 2020; decreto-legge n. 157 del 2020.

GESTIONE DEL PATRIMONIO

processi di digitalizzazione dell'azione pubblica derivanti da precisi obblighi normativi⁸³, tenuto anche conto della mancata attuazione della delega prevista in materia di tesoreria⁸⁴.

Nelle fasi di avvio dei lavori inerenti la reingegnerizzazione dei sistemi informativi di Banca d'Italia, a fronte degli ampi scenari di rinnovamento prospettati, sia di natura amministrativa che tecnica, è emersa immediatamente la necessità di formalizzare appositi tavoli tecnici di confronto, nell'ottica di efficientamento e ammodernamento della gestione e del controllo della spesa, attraverso una collaborazione più diretta con i due principali interlocutori istituzionali, Banca d'Italia e il Ministero dell'economia e delle finanze – Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato. Di conseguenza, l'analisi delle attività di interesse comune riguardanti le contabilità di tesoreria dello Stato e la necessità di integrare maggiormente i sistemi informatici, ha portato dette istituzioni e la Corte dei conti a sottoscrivere un Protocollo d'intesa 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 dei benefici in termini di valorizzazione del patrimonio informativo pubblico.

La necessità di coordinare maggiormente le attività tra le istituzioni è, pertanto, tema primario. Infatti, le semplificazioni amministrative che seguono l'adozione delle trasformazioni digitali e delle tecnologie abilitanti possono offrire soluzioni maggiormente sostenibili e circolari ai fini dell'attuazione degli obiettivi di trasparenza di cui all'Agenda Digitale Italiana, in coerenza con gli obiettivi dell'Agenda Digitale Europea, e dell'Agenda 2030 per la sostenibilità. Quanto avviato con la firma del Protocollo d'intesa Re.Tes. e con altre interlocuzioni si muove in questa direzione con l'ottica di migliorare l'azione istituzionale nella gestione e nel controllo della spesa.

L'attività collegata al Protocollo d'intesa ha visto nel corso del 2020 la prosecuzione e l'intensificarsi dei lavori e dei tavoli specifici avviati l'anno precedente.

Nel corso degli ultimi mesi, l'attività svolta all'interno del Comitato di coordinamento e dei relativi sottogruppi previsti dal Protocollo d'intesa Re.Tes., ha messo in evidenza alcuni degli effetti che si determineranno sulle attività di verifica della contabilità di tesoreria.

Dalla partecipazione al progetto è risultato evidente che il ripensamento di tutti i processi comporta una revisione dell'impianto normativo alla base della gestione della finanza statale.

L'idea generale è quella di ripensare i processi amministrativi attuali che scontano una base normativa e regolamentare costruita ormai quasi un secolo fa, mantenendone la filosofia ma semplificando i passaggi e le procedure⁸⁵. Le diverse modifiche dell'ordinamento contabile e di finanza pubblica, succedutesi nel tempo, anche con specifico riferimento al sistema di controlli vigenti nella pubblica amministrazione, hanno visto la costruzione di un impianto normativo vasto e parcellizzato che ha cambiato sostanzialmente l'azione della PA, ma ha solo in parte provveduto ad aggiornare le norme antecedenti.

Le riforme normative della PA dell'ultimo trentennio hanno apportato profonde modifiche anche al sistema dei controlli nella pubblica amministrazione ed hanno avuto un impatto significativo sul ruolo della Corte dei conti collocandola al centro di una complessa rete di controlli, al fine di garantire la regolarità dell'azione amministrativa.

⁸³ D.lgs. 7 marzo 2005 n. 82 Codice dell'Amministrazione Digitale (CAD); d.P.R. 28 dicembre del 2000 n. 445; dPCM 22 febbraio 2013 (Regole tecniche in materia di firme elettroniche); dPCM 3 dicembre 2013 (Regole tecniche in materia di protocollo informatico); dPCM 3 dicembre 2013 (Regole tecniche in materia di conservazione); Regolamento europeo del 23 luglio 2014 n. 910, Regolamento eIDAS (*electronic IDentification Authentication and Signature*); dPCM 13 novembre 2014 (Regole tecniche sui documenti informatici).

⁸⁴ Difatti, l'art. 50 della legge 196, che delegava il Governo all'adozione di un testo unico delle disposizioni in materia di contabilità di Stato e di tesoreria prevedendo, tra l'altro, la riorganizzazione dei conti di tesoreria, la razionalizzazione della disciplina della tesoreria unica, nonché la modifica o abrogazione espressa delle norme preesistenti incompatibili con le disposizioni della legge 196/2009, risulta l'unica delega non attuata.

⁸⁵ La gestione dei saldi di finanza pubblica attraverso piattaforme informatiche innovative si inserisce, inoltre, a pieno titolo nello scenario di rafforzamento e ampliamento della digitalizzazione della pubblica amministrazione, venuto ad assumere maggior peso nell'attuale contesto emergenziale dovuto alla pandemia da Covid-19.

I RISULTATI DELL'ESERCIZIO

In tale scenario si inserisce anche il progetto teso al riordino della normativa relativa alla contabilità di Stato che appare, pertanto, un'ottima opportunità, seppur conseguente ai lavori di rinnovamento dei sistemi informativi pubblici. I lavori di revisione dell'impianto normativo relativamente alle procedure di tesoreria hanno visto l'avvio di un proficuo confronto con la Ragioneria generale dello Stato e con Banca d'Italia attraverso la costituzione del Gruppo di lavoro Normativa del Protocollo d'intesa.

La revisione dei sistemi informativi di Banca d'Italia e di Ragioneria Generale dello Stato è, inoltre, finalizzata ad una razionalizzazione e semplificazione delle scritture contabili al fine di rendere disponibile alle amministrazioni pubbliche un sistema informativo innovativo e realmente integrato a supporto dei processi contabili.

Armonizzare i procedimenti, a partire dal processo di razionalizzazione delle norme, può consentire di avviare un lavoro di gestione e controllo del bilancio dello Stato di maggiore efficienza ed efficacia.

La condivisione di una nomenclatura comune unita ad una strutturazione informativa di base condivisa comportano la gestione, l'analisi e il controllo dei dati in maniera trasparente e in tempo reale.

Il tema centrale è quello che afferisce alla trasparenza delle informazioni intesa come condivisione univoca del dato. La revisione dei processi derivante da maggiore condivisione concettuale e sistemica comporterà minori rischi di errori e di ridondanze.

Uno degli aspetti dell'armonizzazione riguarda l'uniformazione delle banche dati che ha come obiettivo il superamento dei problemi derivanti dalle operazioni di "normalizzazione" delle informazioni, intesa come ricerca di coerenza e di uniformità dei dati tra sistemi. Questo tipo di operazioni impegna attualmente risorse di tempo, umane e tecniche comportando, inoltre, maggiori rischi di errore nelle trasposizioni e nelle traduzioni del dato.

La semplificazione e l'innovazione della procedura e la sua condivisione unitaria hanno come conseguenza, maggiore velocità e sicurezza dei processi. I dati condivisi saranno fruibili in tempo reale senza tempi di attesa per uniformare le banche dati e renderli leggibili⁸⁶.

La condivisione di nuovi strumenti e nuove banche dati uniformati, univoci e "aperti" potrebbe consentire una gestione e un controllo maggiormente efficace sull'azione pubblica di spesa e di bilancio per effetto dell'implementazione dei dati a disposizione di tutti gli interessati in tempo reale.

Con riferimento ai processi di tesoreria l'esercizio del controllo non può prescindere dalla costruzione della rendicontazione rinnovata derivante dai nuovi sistemi informativi. La fase di revisione e costruzione della rendicontazione sarà oggetto di tavoli di lavoro specifici che partiranno a breve (il modulo dedicato partirà con lo studio di fattibilità nella seconda parte dell'anno 2021). Tra gli obiettivi vi è quello di creare una base dati informativa che consenta di sfruttare i dati per analisi e controlli di qualsiasi tipo, secondo logiche di interoperabilità e *open data*.

Gli scenari di grande innovazione prospettati comporteranno, oltre ad una maggiore trasparenza e razionalizzazione dei dati e delle scritture, anche scenari di complessità derivanti dalla gestione delle implementazioni normative e tecniche che si succederanno.

In particolare, dovranno essere motivo di attenta analisi e riflessione: l'innalzamento delle competenze degli attori dell'intero sistema (programmazione-gestione-controllo); maggiore consapevolezza normativa, tecnica e gestionale di ogni interlocutore istituzionale; le scelte di strutturazione interna, tecnica e amministrativa di ogni attore istituzionale (gradualità dei cambiamenti-adesione a piattaforme comuni o proprie).

Tra le attività di approfondimento derivanti dai processi di revisione normativa e informativa se ne evidenziano un paio che presentano profili particolarmente nuovi:

- revisione delle modalità di gestione della spesa delle amministrazioni autonome.

⁸⁶ È previsto l'ampliamento degli orari di operatività, sia in ordine giornaliero sia in ordine alla scelta di utilizzo di calendari.

GESTIONE DEL PATRIMONIO

Infatti, le prospettive evolutive delle procedure di pagamento della Tesoreria hanno quale obiettivo anche quello di razionalizzare e semplificare l'attuale iter seguito dalle amministrazioni autonome che risente dei vincoli del passato e di regolamenti stratificati nel tempo e che comporta un aggravio di attività amministrative per tutte le istituzioni coinvolte. Il meccanismo attuale prevede l'iscrizione temporanea delle poste passive nelle partite varie (conto sospesi) per poi procedere alla sistemazione delle partite stesse con la riconciliazione mensile. La proposta è quella di consentire l'addebito diretto dei conti di tesoreria centrale (TC) all'atto dell'esecuzione delle disposizioni di pagamento, attraverso l'utilizzo degli strumenti informatici messi a disposizione dalla Ragioneria Generale dello Stato, mantenendo le attuali modalità di ordinazione della spesa (mandati informatici, ordinativi su OA, spese fisse inviate per il tramite di NOIPA, etc.). Tra i vantaggi per le amministrazioni autonome: la possibilità di avere immediata contezza del saldo del conto, il superamento delle attività connesse all'uso dei conti di sospeso e alle riconciliazioni mensili, la rendicontazione diretta della spesa. Il nuovo assetto procedurale sarebbe sostenuto da un impianto normativo aggiornato: saranno riviste le norme primarie che regolano la fase di regolamento della spesa contenute nel r.d. 2440 del 1924 e sarà perseguita una delegificazione che consenta di aggiornare le procedure di spesa con norme di tipo regolamentare, senza dover ricorrere a interventi più impegnativi.

- Variazioni entrate e variazioni uscite

Sono previste implementazioni dei sistemi informativi per le variazioni in entrata e le variazioni in uscita. Attualmente i sistemi informativi integrati non sono in grado di gestire queste tipologie con procedure standardizzate. Tra le variazioni in uscita è annoverato lo "stralcio" che è un particolare tipo di variazione disposto dalla Corte dei conti. Lo stralcio di un titolo di spesa è sancito a seguito dell'accertamento della irregolare imputazione dello stesso in bilancio. In tale caso l'imputazione in bilancio non può essere mantenuta. Il movimento di addebito in bilancio deve essere perciò annullato e l'addebito deve essere ascritto a un sospeso d'uscita: partita da sistemare. La procedura attualmente non prevede una gestione degli stralci direttamente e completamente sul sistema informativo.

All'avvio delle attività di riscontro delle contabilità di tesoreria ogni anno, viene svolta un'attenta analisi sui capitoli iscritti nel bilancio di previsione delle Amministrazioni statali relativamente agli attributi anagrafici e alla classificazione economica (cedolino unico, ruolo di spesa fissa, spesa obbligatoria, ecc.). In particolare, negli ultimi esercizi è stata avviata la revisione dei capitoli iscritti nei ruoli di spesa fissa in previsione dell'applicazione di quanto stabilito all'articolo 34 della n. 196 del 2009 "Legge di contabilità e finanza pubblica" sul divieto di disporre l'utilizzo dei ruoli di spesa fissa quale mezzo di pagamento per alcune tipologie di spesa. Anche per l'esercizio finanziario 2020, è stata riscontrata una problematica legata all'anagrafica dei capitoli riguardanti i ruoli di spesa fissa. Il sistema informatico in alcuni casi non riconosce capitoli di spesa fissa e in altri rileva capitoli di spesa fissa laddove non se ne riscontra comunicazione di iscrizione a ruolo, i cosiddetti "ruoli di spesa fissa" da parte del Dipartimento dell'amministrazione generale del MEF. Si è provveduto, così, ad avviare verifiche anagrafiche che hanno implicato in diversi casi la segnalazione di incongruenze agli uffici di interesse al fine di apportare le variazioni idonee⁸⁷.

⁸⁷ Sono state riscontrate incongruenze sul sistema informativo relative all'anagrafica di alcuni capitoli riguardanti la classificazione della spesa che dopo verifica hanno comportato interventi a sistema. In particolare: a seguito di interventi a sistema sono stati correttamente acquisiti i pagamenti: per il Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale capitoli: 2404 e 2406 - per il Ministero delle politiche agricole e forestali i capitoli 4001 e 4005 - per il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti i capitoli 1016 e 1020 - Ministero per i beni e le attività culturali e per il turismo capitoli 1251, 1254, 1701, 1703 - Ministero del lavoro capitolo e delle politiche sociali 1231 - Ministero dell'economia e delle finanze i capitoli 1003, 1004 e 2658 ; in accordo con l'IGB si è provveduto alla correzione di alcuni capitoli con errate indicazioni relative alla categoria di Cedolino Unico e IRAP, in modo da consentire la corretta acquisizione dei titoli di spesa (tra questi si segnalano i capitoli 1110 e 4813 del Ministero della difesa).

I RISULTATI DELL'ESERCIZIO

Relativamente alla parte tecnico-informatica, il lavoro volto al miglioramento della gestione dei dati contabili e alla revisione delle incongruenze è stato proficuamente attuato, d'intesa con la Direzione generale per i sistemi informativi e automatizzati (DGSIA) e con la collaborazione dell'assistenza tecnica della SOGEI.

Le tematiche di maggiore rilevanza nel corso dell'esercizio hanno principalmente riguardato:

- **Nuova procedura per la digitalizzazione della Tesoreria.** Tutte le attività effettuate nel corso dell'esercizio hanno visto la prosecuzione del lavoro volto ad ottimizzare le procedure in termini di trasparenza e di tracciabilità e del dato contabile e delle comunicazioni ufficiali e informali, implementando le procedure informatiche e l'utilizzo della posta certificata. In particolare, nel prosieguo della revisione delle procedure inerenti le contabilità passive di tesoreria avviate per l'insorgenza dell'emergenza da Covid-19, al fine di razionalizzare, semplificare ed uniformare i procedimenti amministrativi e le attività gestionali, nelle more dell'attivazione di nuove modalità operative conseguenti all'adeguamento dei sistemi informativi, è emersa la necessità di attivare azioni comuni tra le amministrazioni interessate alle attività di tesoreria, volte a concordare e promuovere modalità di trasmissione digitale della documentazione di rendicontazione, controllo e certificazione inerenti le spese dello Stato. Si è provveduto a concordare con le amministrazioni interessate una nuova procedura di trasmissione e invio della documentazione relativa alla contabilità passive dello Stato. La procedura è mirata al superamento del formato cartaceo con firma anagrafica in favore di trasmissione tramite PEC di documenti digitali firmati digitalmente. Il documento di revisione delle modalità operative e procedurali elaborato è volto a promuovere le modalità di trasmissione digitale della documentazione di rendicontazione, controllo e certificazione inerenti le spese dello Stato ed è stato redatto al fine di favorire la razionalizzazione e la semplificazione dell'azione amministrativa secondo una migliore gestione in coerenza con lo sviluppo del processo di digitalizzazione della PA.
- **La rendicontazione dei pagamenti per trasferimento fondi.** Nella prosecuzione dei processi di digitalizzazione dei dati nel corso dell'esercizio finanziario 2020, a decorrere dal mese di dicembre, è stata attuata la modalità telematica di trasmissione della rendicontazione dei pagamenti per trasferimento fondi (TF) che sostituirà completamente la precedente, a valore esclusivamente documentale⁸⁸. Per effettuare le verifiche sul funzionamento della nuova procedura informativa è stata mantenuta in parallelo la rendicontazione cartacea fino ad aprile 2021.
- **La gestione della spesa delegata.** La riforma della struttura del bilancio dello Stato, avviata con la legge di contabilità n. 196 del 2009, ha avuto impatto anche sull'adeguamento delle procedure di controllo e di validazione dei titoli di spesa. Nel corso degli anni, infatti, si sono susseguiti una serie di interventi normativi che hanno apportato diverse modifiche alla legge di contabilità. Tra questi, nello specifico, il decreto legislativo n. 29 del 16 marzo 2018 che ha introdotto i commi 2-bis e 7-bis all'articolo 34 della legge n. 196 del 2009, relativi alla cosiddetta "spesa delegata", che si va ad agganciare al nuovo concetto di impegno ad esigibilità e che viene in maggior misura collegata ad una puntuale fase programmatica. Per la spesa delegata la modifica è intervenuta con riguardo all'accreditamento delle risorse ai funzionari delegati, introducendo maggiori margini di flessibilità nella messa a disposizione delle risorse medesime. Tali modifiche hanno, inoltre, riguardato le verifiche intestate alle Ragionerie, che non sono più basate sul controllo preventivo dei singoli ordini di accreditamento da parte dei competenti uffici della Ragioneria, ma avvengono solo sul decreto di impegno di spesa delegata, quale atto di imputazione della spesa al bilancio e quindi unico atto soggetto al controllo preventivo di cui all'articolo 5, comma 2, lettera g), del d.lgs. n. 123/2011. Attualmente la Tesoreria esegue le verifiche di capienza sull'OA, anche a seguito di riduzioni e variazioni da parte dell'amministrazione emittente. L'esito dei controlli contabili effettuati da Banca d'Italia sui titoli di spesa secondari emessi su OA è conseguente

⁸⁸ D.m. MEF 19 dicembre 2017.

GESTIONE DEL PATRIMONIO

- all'espletamento delle procedure di rendicontazione giornaliera, mensile e annuale sull'iter di ogni singolo ordine di accreditamento.
- **Istituzione del Ministero dell'istruzione e del Ministero dell'università e della ricerca.** In attuazione di quanto previsto dal decreto-legge del 9 gennaio 2020 n. 1 sono state effettuate le modifiche a sistema per consentire la gestione, ai fini del controllo, delle operazioni di bilancio relative ai due dicasteri in questione, a decorrere dall'esercizio finanziario 2021.
 - **La natura e la composizione dei capitoli di spesa in bilancio.** La riflessione ha avuto ad oggetto, in particolare, i capitoli di cedolino unico. Questi sono articolati in piani gestionali in base alla natura del corrispettivo; ad ogni piano gestionale è assegnata la disponibilità di fondi relativa e ognuno di essi presenta natura obbligatoria o non obbligatoria a seconda della tipologia di spesa attribuita. Come ogni anno alcune criticità emerse nel corso dell'esercizio, connesse alla natura del piano gestionale, riguardano i pagamenti "in errore" sui piani gestionali 49 e 50⁸⁹. Questi emolumenti accessori su capitoli di cedolino unico, non avendo l'accezione di spesa obbligatoria non rendono possibile regolarizzare i pagamenti in assenza di stanziamenti sufficienti sul piano gestionale. Le problematiche rilevate sono state rappresentate in sede di riunione con rappresentanti di Banca d'Italia, della Ragioneria generale dello Stato (Ispettorato generale del bilancio e dell'Ispettorato generale per l'informatica e l'innovazione tecnologica) e del Dipartimento dell'amministrazione generale del Ministero dell'economia e delle finanze – NOIPA. La tematica è nota e si auspica che possa essere risolta in via definitiva.
 - **Il perimetro di gestione della spesa sempre più ampio, a carico di NoiPA.** Nel corso degli ultimi anni è risultato rilevante, per le dinamiche dei pagamenti, l'ingresso nel cedolino unico di un numero crescente di comparti del pubblico impiego nel sistema NoiPA del Dipartimento dell'amministrazione generale del personale e dei servizi (DAG), del Ministero dell'economia e delle finanze (MEF). Nel contempo, è stata anche ampliata l'offerta e le modalità di erogazione dei servizi da parte di NoiPA. Pertanto, negli ultimi esercizi finanziari sono state disposte e affinate le procedure necessarie, al sistema informativo della Corte, per la corretta acquisizione, elaborazione e gestione di questi dati. Sono ormai numerosi i capitoli non aventi le caratteristiche di Cedolino Unico in gestione a NoiPA che necessitano pertanto di attente analisi e valutazioni dei meccanismi gestionali. Tra queste si ricorda l'analisi della tipologia della spesa che vede molte partite da acquisire non afferenti alla categoria di spesa obbligatoria.
 - **I titoli di spesa non andati a buon fine (NBF) e la loro correlata riemissione.** In fase di rendicontazione i flussi seguono percorsi diversi: nel caso di titoli di cedolino unico (CU) le rimissioni sono rendicontate con flussi appositi consentendo così la possibilità di monitorare e controllare il fenomeno. Diversamente per i titoli non andati a buon fine per capitoli non di CU la riemissione degli stessi non trova il correlato flusso di trasmissione non consentendo quindi possibilità di monitoraggio e controllo. È emerso, infatti, che la riemissione dei titoli NBF è curata da NoiPA solo per i capitoli di CU. Si rileva, quindi, una diversità nella gestione dei dati e dei flussi per le diverse tipologie di spesa⁹⁰.

Le attività di riscontro hanno interessato i pagamenti del bilancio dello Stato effettuati nelle modalità di seguito brevemente descritte:

1. **ordini di pagamento (OP)**- emessi a favore dei creditori dello Stato, sulla Tesoreria centrale o sulle Sezioni di Tesoreria provinciale, dalle Amministrazioni centrali dello Stato e da quelle periferiche. Gli ordini di pagare sono disposti mediante mandati informatici;

⁸⁹ Piano gestionale 49 "Contributo straordinario per le eccezionali esigenze di sicurezza nazionale"; Piano gestionale 50 "Riemissione dei pagamenti non andati a buon fine".

⁹⁰ Per la riemissione dei titoli non andati a buon fine ha competenza l'Ispettorato generale per la finanza delle pubbliche amministrazioni (IGEPA) della Ragioneria generale dello Stato. Le risorse dei titoli NBF non aventi caratteristiche di CU non rinnovati entro l'esercizio successivo a quello di emissione non andata a buon fine sono versate in entrata del bilancio statale da IGEPA. Dai dati estrapolati dal SICR mediamente in un anno, sui soli titoli stipendiali, i titoli NBF senza rimissioni ammontano intorno ai 12 milioni di euro (vedi esercizi finanziari 2018, 2019 e 2020).

I RISULTATI DELL'ESERCIZIO

2. **ordini di accreditamento** (OA) riguardano la cosiddetta spesa delegata. Le amministrazioni centrali e alcune periferiche mettono a disposizione risorse presso la tesoreria in favore di propri funzionari delegati (FD), per l'effettuazione di alcune spese. Per gli ordini di accreditamento l'attività svolta ha riguardato l'andamento della spesa su singoli capitoli a partire dall'apertura di credito a favore dei singoli funzionari delegati fino all'estinzione del titolo attraverso l'emissione di ordinativi secondari. Questo settore dei pagamenti dello Stato è interessato a decorrere dal 1° gennaio 2019 dalle novità in materia di spesa delegata introdotte dal decreto legislativo 16 marzo 2018, n. 29 che ha apportato modifiche all'articolo 34 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, con l'inserimento dei commi 2-bis e 7-bis;
3. **ruoli di spesa fissa** (RSF) - utilizzati per effettuare spese che hanno carattere di regolarità e non si esauriscono in un solo pagamento; sono spese con importo e scadenze determinate. Tali titoli di spesa non costituiscono di per sé ordini di pagamento, ma hanno il valore di autorizzazione continuativa a pagare finché perdura per lo Stato l'obbligo che li ha generati e utilizzano iscrizioni a ruolo, i cosiddetti "ruoli", emessi dalle Amministrazioni centrali e da quelle periferiche investite di poteri di spesa imputabili ai capitoli. Anche questa modalità di spesa è interessata a decorrere dal 1° gennaio 2019 da novità sostanziali introdotte dai Decreti legislativi 12 maggio 2016, n. 93 e 16 marzo 2018, n. 29 che hanno apportato delle modifiche dell'articolo 34 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, con l'inserimento dei commi 11 e 12;
4. **debito vitalizio** – riguardano le contabilità relative al valore attuale delle rendite vitalizie per pensioni o per altro titolo in corso di pagamento o di cui ancora non è maturato l'obbligo del pagamento, dovute dallo Stato e da altre amministrazioni pubbliche, ai dipendenti e anche ad altre persone fisiche;
5. **note di imputazione** (NI)- modalità speciale che viene utilizzata per la contabilizzazione degli interessi passivi e del rimborso della quota capitale dei titoli del debito pubblico. Le Note di imputazione rappresentano la modalità usata per la contabilizzazione al bilancio dei pagamenti relativi al debito statale, sia per quanto riguarda il rimborso dei titoli sia per quanto riguarda gli oneri per interessi a essi collegati. Dai controlli effettuati non sono state riscontrate irregolarità.

Queste Sezioni riunite hanno provveduto, inoltre, a riconoscere la regolarità dei pagamenti afferenti alle contabilità dei **Fondi edifici di culto** (FEC). 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. Nell'avvio dell'esercizio è stata riscontrata una anomalia nella acquisizione dei dati correlata alla presentazione in ritardo del bilancio di previsione 2020-2022.

Per l'effettuazione delle attività di riscontro delle contabilità di tesoreria sono stati previsti e attuati vari interventi sul sistema SICR anche attraverso modifiche operative che hanno riguardato le innovazioni dettate dalla legge n. 196/2009.

Le verifiche relative all'esercizio finanziario 2020 hanno evidenziato talune criticità che si riportano di seguito:

- i pagamenti mediante Ruoli di spesa fissa, come già accennato, sono stati interessati, a decorrere dal 1° gennaio 2019, da novità sostanziali introdotte dai decreti legislativi 12 maggio 2016, n. 93 e 16 marzo 2018, n. 29 che hanno apportato modifiche all'articolo 34 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, con l'inserimento dei commi 11 e 12. Tra le norme introdotte vi è il divieto di disporre l'utilizzo di ruoli di spesa fissa per i pagamenti di fitti, censi, canoni, livelli, ecc. Tale divieto ha richiesto una revisione del sistema informativo della Corte dei conti per garantire la verifica della corretta applicazione del dettato normativo sugli attributi anagrafici dei capitoli interessati dal divieto che è continuata nell'esercizio finanziario 2020. Inoltre, è stato disposto, a partire dal 1° gennaio 2019, anche il divieto di disporre l'utilizzo dei ruoli di spesa fissa per effettuare i pagamenti attraverso l'utilizzo di titoli cartacei. Il divieto di emissione, a decorrere dall'esercizio finanziario 2019, di titoli cartacei per pagamenti di

GESTIONE DEL PATRIMONIO

ruoli di spesa fissa ha comportato un benefico effetto sui pagamenti effettuati in prevalenza dalle Ragionerie territoriali. In passato, infatti, diversi titoli di spesa cartacei presentavano irregolarità sulle quali la Corte aveva rappresentato da tempo gravi criticità, evidenziandone le ripercussioni sul bilancio dello Stato (con particolare riferimento al calcolo dei residui da riportare a sistema e da riscrivere in bilancio)⁹¹. Anche nell'esercizio finanziario 2020, successivo a quello di introduzione del pagamento dei ruoli di spesa fissa tramite mandati informatici, le irregolarità evidenziate non si sono presentate. Di converso rileva ancora il problema della regolarizzazione delle partite non conformi a norma degli anni precedenti, soprattutto quelle più vetuste. Si dà evidenza che sono stati regolarizzati i titoli emessi su ruoli di spesa fissa del Ministero delle infrastrutture e trasporti stralciati dalla Corte dei conti negli esercizi finanziari 2018 e 2019. Sono stati interessati n. 58 titoli per complessivi € 11.917.661,81⁹². Sul punto si rileva comunque che la mancata regolarizzazione dei titoli di spesa stralciati negli anni, ha portato a far crescere lo stock delle partite contabilizzate in conto dei sospesi di tesoreria, situazione più volte segnalata dalla Banca d'Italia, comportando un aumento del "debito di tesoreria" trasportato dagli esercizi precedenti. Occorre ricordare che, nel tempo, la situazione dei titoli stralciati da regolarizzare non ha trovato adeguata azione da parte delle amministrazioni. Si fa notare che, oltre all'individuazione delle risorse necessarie, la regolarizzazione dei titoli cartacei stralciati negli esercizi finanziari trascorsi prevede una procedura abbastanza complessa, con la restituzione a Banca d'Italia del titolo cartaceo originario stralciato, con correlata emissione del titolo cartaceo in sostituzione. Per tali motivi si auspica di portare a conclusione, con le istituzioni interessate, l'ipotesi di "semplificazione" del meccanismo di regolarizzazione per queste partite derivanti dallo stralcio di titoli di pagamento cartacei.

- alcuni titoli di spesa interessati dalle procedure di pignoramento hanno presentato criticità di acquisizione e di gestione. La particolare procedura d'urgenza ha generato degli sfasamenti nelle fasi temporali di emanazione di titoli (per es. importi diversi tra la prenotazione e la liquidazione del titolo, fase di pagamento antecedente a quella di prenotazione). Tale criticità impediva nella fase gestionale la validazione della spesa sul sistema informativo. La risoluzione ha comportato la richiesta di verifica sui titoli a Banca d'Italia per consentirne, a seguito di interventi sul sistema informativo Corte, la corretta acquisizione;
- a causa di un inconveniente tecnico occorso nel mese di ottobre sui sistemi di Banca d'Italia si sono verificate delle anomalie nell'acquisizione dei dati sugli OA e sui correlati ordinativi secondari. I flussi interessati sono stati RG24 e RG25. In collaborazione con Banca d'Italia sono state effettuate proficuamente le operazioni di recupero e di ripristino corretto dei dati;
- alcune criticità si sono manifestate nella gestione di capitoli di CU. Nel corso di controlli effettuati nel sistema NoiPA, è emerso che sul capitolo di Bilancio 2384 di cedolino unico, ma con piani gestionali di sole accessorie, dello stato di previsione del Ministero dell'Istruzione, sulle mensilità di febbraio e marzo 2020 sono stati erroneamente attivati, da parte del Ministero, alcuni pagamenti di stipendio riferiti ad un dipendente di nuova assunzione. A seguito di verifiche che hanno interessato anche la Ragioneria Generale dello Stato sono state apportate le modifiche necessarie ai titoli di spesa addebitandoli al capitolo corretto (cap. 1184). Si dà evidenza che per la correzione dell'imputazione della spesa dei titoli in errore le procedure necessarie sul sistema informativo di Corte dei conti hanno previsto, oltre all'acquisizione di flussi corretti da parte di NOIPA, anche operazioni di carattere manuale.

⁹¹ Le irregolarità sono per lo più dovute all'errata indicazione di un codice meccanografico di tre cifre necessario sui titoli cartacei per individuare da parte di Banca d'Italia l'abbinamento tra capitolo e amministrazione o alla mancanza di stanziamenti in bilancio (i ruoli di spesa fissa, infatti, sono soggetti a pagamento anche in caso di stanziamenti di bilancio assenti o insufficienti). I pagamenti irregolari stralciati negli esercizi finanziari trascorsi sono stati tutti effettuati sui titoli emessi in formato cartaceo dalle ragionerie territoriali e sono quasi sempre relativi a pagamenti pluriennali.

⁹² I capitoli interessati dalla regolarizzazione sono: per il 2018 n. 7854 e n. 7840 (il titolo stralciato sul capitolo 7580 è stato regolarizzato nell'esercizio finanziario 2019); per il 2019 il capitolo è il n. 7543.

I RISULTATI DELL'ESERCIZIO

- pagamenti “in negativo” sul PG 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, nei limiti di una specifica fascia economica. Al momento in cui si perde il diritto a percepire questo tipo di emolumento accessorio, perché non si rientra più nelle fasce di reddito che lo prevedono per esempio a seguito di un avanzamento di carriera, devono essere operati i recuperi degli emolumenti corrisposti e non più dovuti. 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. Ai fini del calcolo degli emolumenti spettanti, il meccanismo della comunicazione degli avanzamenti di carriera e della perdita del diritto di percezione dell'emolumento accessorio risulta complesso e con tempi lunghi (decreti da emanare, da registrare, che frequentemente presentano effetti retroattivi). Nel 2020 tale fenomeno ha avuto impatto maggiore rispetto all'esercizio precedente. Ciò è dovuto ad alcune disposizioni normative riguardanti il riordino del settore sicurezza. Tali disposizioni ripropongono in modo allargato la concessione di emolumenti accessori analoghi a quelli di cui si è data descrizione.

Nella tabella sottostante sono riportate le rendicontazioni negative sui PG 49 riscontrate nel 2020 per le quali la Ragioneria generale dello Stato, su richiesta del DAG, ha apportato le rettifiche a compensazione attuando la procedura concordata negli anni precedenti, con conseguente registrazione e acquisizione dei titoli.

TAVOLA 9

CAPITOLI CON RENDICONTAZIONE NEGATIVA - PIANO GESTIONALE 49
ESERCIZIO FINANZIARIO 2020

Ministero	SPR/APP	Capitolo bilancio	Mese	Importo
Ministero dell'economia e finanze (gdf)	02/0	4201	Febbraio	-42,39
Ministero dell'economia e finanze (gdf)	02/0	4201	Marzo	-42,39
Ministero dell'economia e finanze (gdf)	02/0	4201	Aprile	-42,39
Ministero dell'economia e finanze (gdf)	02/0	4201	Maggio	-42,39
Ministero dell'economia e finanze (gdf)	02/0	4201	Giugno	-42,39
Ministero dell'economia e finanze (gdf)	02/0	4201	Luglio	-42,39
Ministero dell'economia e finanze (gdf)	02/0	4201	Agosto	-42,39
Ministero dell'economia e finanze (gdf)	02/0	4201	Settembre	-42,39
Ministero dell'economia e finanze (gdf)	02/0	4201	Ottobre	-116,76
Ministero dell'economia e finanze (gdf)	02/0	4201	Novembre	-116,76
Ministero dell'economia e finanze (gdf)	02/0	4201	Dicembre	-116,51
Ministero dell'economia e finanze (gdf)	02/0	4219	Gennaio	-117,09
Ministero dell'economia e finanze (gdf)	02/0	4219	Febbraio	-117,09
Ministero dell'economia e finanze (gdf)	02/0	4219	Marzo	-117,09
Ministero dell'economia e finanze (gdf)	02/0	4219	Aprile	-101,09
Ministero della giustizia - dap penitenziaria	05/0	1601	Gennaio	-167,08
Ministero della giustizia - dap penitenziaria	05/0	1601	Febbraio	-115,35
Ministero della giustizia - dap penitenziaria	05/0	1601	Marzo	-267,61
Ministero della giustizia - dap penitenziaria	05/0	1601	Aprile	-297,67
Ministero della giustizia - dap penitenziaria	05/0	1601	Maggio	-225,81
Ministero della giustizia - dap penitenziaria	05/0	1601	Giugno	-160,06
Ministero della giustizia - dap penitenziaria	05/0	1601	Agosto	-97,95
Ministero della giustizia - dap penitenziaria	05/0	1601	Settembre	-94,61
Ministero della giustizia - dap penitenziaria	05/0	1601	Ottobre	-92,14
Ministero della giustizia - dap penitenziaria	05/0	1601	Dicembre	-90,01
Ministero della giustizia - dap minorile	05/0	2001	Gennaio	-10,81
Ministero della giustizia - dap minorile	05/0	2001	Febbraio	-5,59
Ministero della giustizia - dap minorile	05/0	2001	Marzo	-5,59
Ministero della giustizia - dap minorile	05/0	2001	Aprile	-5,59
Ministero della giustizia - dap minorile	05/0	2001	Maggio	-5,59
Ministero della giustizia - dap minorile	05/0	2001	Giugno	-5,59

GESTIONE DEL PATRIMONIO

Ministero	SPR/APP	Capitolo bilancio	Mese	Importo
Ministero della giustizia - dap minorile	05/0	2001	Luglio	-5,59
Ministero della giustizia - dap minorile	05/0	2001	Agosto	-5,59
Ministero della giustizia - dap minorile	05/0	2001	Settembre	-5,59
Ministero della giustizia - dap minorile	05/0	2001	Ottobre	-5,59
Ministero della giustizia - dap minorile	05/0	2001	Novembre	-5,59
Ministero della giustizia - dap minorile	05/0	2001	Dicembre	-6,22
Ministero dell'interno	08/0	1801	Gennaio	-150,97
Ministero dell'interno	08/0	1801	Febbraio	-176,46
Ministero dell'interno	08/0	1801	Marzo	-154,65
Ministero dell'interno	08/0	1801	Aprile	-143,65
Ministero dell'interno	08/0	1801	Maggio	-264,7
Ministero dell'interno	08/0	1801	Giugno	-112,94
Ministero dell'interno	08/0	1801	Luglio	-90,09
Ministero dell'interno	08/0	1801	Agosto	-92,51
Ministero dell'interno	08/0	1801	Settembre	-86,68
Ministero dell'interno	08/0	1801	Ottobre	-76,04
Ministero dell'interno	08/0	1801	Novembre	-78,55
Ministero dell'interno	08/0	1801	Dicembre	-71,61
Ministero dell'interno - dipartimento pds	08/0	2501	Gennaio	-448,3
Ministero dell'interno - dipartimento pds	08/0	2501	Febbraio	-179,74
Ministero dell'interno - dipartimento pds	08/0	2501	Marzo	-1974,37
Ministero dell'interno - dipartimento pds	08/0	2501	Aprile	-1283,06
Ministero dell'interno - dipartimento pds	08/0	2501	Maggio	-758,76
Ministero dell'interno - dipartimento pds	08/0	2501	Giugno	-789,71
Ministero dell'interno - dipartimento pds	08/0	2501	Settembre	-487,69
Ministero dell'interno - dipartimento pds	08/0	2501	Novembre	-240,62
Ministero dell'interno - dipartimento pds	08/0	2501	Dicembre	-404,37
Ministero della difesa (esercito italiano)	12/0	1207	Novembre	-202,68
Ministero della difesa (esercito italiano)	12/0	4191	Gennaio	-5,49
Ministero della difesa (esercito italiano)	12/0	4191	Febbraio	-5,49
Ministero della difesa (esercito italiano)	12/0	4191	Marzo	-5,49
Ministero della difesa (esercito italiano)	12/0	4191	Aprile	-5,49
Ministero della difesa (esercito italiano)	12/0	4191	Luglio	-5,49
Ministero della difesa (esercito italiano)	12/0	4191	Settembre	-16,59
Ministero della difesa (esercito italiano)	12/0	4191	Ottobre	-16,59
Ministero della difesa (esercito italiano)	12/0	4191	Novembre	-31,48
Ministero della difesa (esercito italiano)	12/0	4191	Dicembre	-16,59
Ministero della difesa (aeronautica militare)	12/0	4461	Gennaio	-0,8
Ministero della difesa (aeronautica militare)	12/0	4461	Febbraio	-214,14
Ministero della difesa (aeronautica militare)	12/0	4461	202003	-6,14
Ministero della difesa (aeronautica militare)	12/0	4461	202004	-0,8
Ministero della difesa (aeronautica militare)	12/0	4461	202005	-0,8
Ministero della difesa (aeronautica militare)	12/0	4461	202006	-0,8
Ministero della difesa (aeronautica militare)	12/0	4461	202011	-3,73

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Inoltre, si evidenziano:

- pagamenti senza stanziamenti in bilancio sul PG 50 - In fase di gestione delle contabilità di tesoreria sono state rilevate ulteriori problematiche relative ai pagamenti sui capitoli aventi ruoli di spesa fissa, in particolare 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. Anche in questo caso, come per il PG 49, il meccanismo di pagamento e iscrizione delle poste in bilancio risulta essere peculiare per l'effetto di ricaduta sul bilancio. Infatti, come prassi, il piano gestionale 50 non trova mai stanziamenti in legge di bilancio e viene attesa la conclusione dell'esercizio finanziario per quantificare complessivamente gli oneri pagati sul piano gestionale e provvedere a compensare le eccedenze di pagato con decreti di variazione

I RISULTATI DELL'ESERCIZIO

per l'anno di esercizio con l'iscrizione degli stanziamenti di competenza e di cassa sul PG. La manifestazione costante del fenomeno pone le basi per un'attenta riflessione sui meccanismi di iscrizione in bilancio di questa posta, ponendo l'accento sulla mancata attuazione della programmazione che, invece, dovrebbe prevedere una più attenta gestione degli stanziamenti di competenza e di cassa nell'anno. Si evidenzia che le incongruenze riscontrate sono state regolarizzate tempestivamente subito dopo la chiusura dell'esercizio finanziario.

- incongruenze nei flussi relativi ai titoli riemessi. In tema della già più volte citata tematica dei titoli non andati a buon fine e delle correlate rimissioni sono state riscontrate a sistema diverse incongruenze derivanti da problemi tecnici sulla trasmissione dei flussi. Sono state rilevate incongruenze su 937 titoli. La problematica scaturisce dai tempi di acquisizione dei dati dei flussi. Il flusso della rimissione viene acquisito prima di quello dei titoli non andati a buon fine. I tempi di comunicazione dei titoli non andati a buon fine sulle varie tesorerie di Banca d'Italia non sono uniformi. Il DAG per ovviare propone di inviare nuovamente i flussi dei titoli non andati a buon fine qualora avessero delle integrazioni. Nella tabella a seguire i capitoli e le amministrazioni interessati dalle tematiche esposte.

TAVOLA 10

CAPITOLI CON RIEMMISSIONE NBF – PIANO GESTIONALE 50
ESERCIZIO FINANZIARIO 2019

Esercizio	Spr/app	Capitolo	Numero errori
2020	02/0	1241	1
2020	02/0	1265	1
2020	02/0	4219	1
2020	05/0	1600	1
2020	07/0	1006	1
2020	07/0	1227	87
2020	07/0	1228	134
2020	07/0	1229	149
2020	07/0	1230	189
2020	07/0	2149	67
2020	07/0	2154	49
2020	07/0	2155	32
2020	07/0	2156	11
2020	07/0	2349	36
2020	07/0	2354	45
2020	07/0	2449	19
2020	07/0	2454	19
2020	07/0	2455	11
2020	07/0	2456	9
2020	07/0	2549	7
2020	08/0	1802	35
2020	08/0	2501	6
2020	08/0	2900	1
2020	10/0	2043	1
2020	12/0	1201	1
2020	12/0	1207	1
2020	12/0	4191	11
2020	12/0	4195	3
2020	12/0	4311	1
2020	12/0	4315	4
2020	12/0	4461	2
2020	14/0	2033	1
2020	14/0	3501	1

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

GESTIONE DEL PATRIMONIO

Il costante lavoro di monitoraggio nell'anno e la sempre più stringente collaborazione tra le istituzioni interessate hanno prodotto riscontri e soluzioni tempestive. Per la gestione e il superamento delle problematiche insorte la conoscenza delle dinamiche e delle articolazioni dei pagamenti appare sempre più importante anche alla luce delle recenti e continue modifiche apportate alla legge di contabilità e finanza pubblica per il completamento della riforma del bilancio dello Stato. Quest'anno i tempi di chiusura delle contabilità di tesoreria sono stati in linea con quelli dell'anno precedente confermando la tendenza di lieve anticipo sui tempi riscontrata lo scorso anno. È d'obbligo evidenziare come la chiusura di questo esercizio finanziario sia avvenuta per il secondo anno in presenza dell'emergenza Covid-19 e che proprio la proficua collaborazione tra istituzioni ha consentito di effettuare compiutamente le operazioni previste. Si rileva, altresì, che è stato possibile certificare digitalmente solo parte delle contabilità passive. Sono state, infatti, certificate con modalità cartacea le contabilità passive del debito pubblico e dei BOT. Per il superamento di questa dicotomia in accordo con le istituzioni interessate, e per rinforzo del processo di dematerializzazione e digitalizzazione delle operazioni di tesoreria è stata definita la nuova procedura di cui si è già dato conto sopra.

3.3. Attività e passività finanziarie a medio-lungo termine

La tavola che segue riassume la consistenza complessiva delle attività e passività finanziarie a medio lungo termine al termine del 2020, nonché la loro evoluzione negli ultimi sette esercizi.

TAVOLA 11

ATTIVITÀ E PASSIVITÀ FINANZIARIE A MEDIO-LUNGO TERMINE

(in miliardi)

	IV livello	Consistenza al 31.12						
		2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Attività	Titoli diversi dalle azioni	1,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
	Azioni ed altre partecipazioni escluse le quote dei fondi comuni di investimento	249,1	263,0	264,3	269,3	272,1	270,4	279,3
	Quote dei fondi comuni di investimento	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0
	Anticipazioni attive	62,4	68,1	67,6	53,0	63,1	61,7	61,1
	Altri conti attivi	0,6	1,1	0,6	0,6	0,7	0,7	0,7
	Totale attività	324,5	332,3	332,6	323,0	336,1	333,0	341,3
Passività	Debiti a medio lungo termine*	1914,1	1950,5	2003,3	2030,1	2075,8	2108,4	2246,7
	Anticipazioni passive	35,4	37,7	37,0	35,0	33,0	31,0	31,0
	Totale passività	1949,4	1988,2	2040,3	2065,1	2109,2	2139,4	2277,5
	Eccedenza passiva	1624,9	1655,8	1707,7	1742,1	1773,1	1806,4	1936,2

* Il Prospetto II.13 del Conto del patrimonio 2020 è stato modificato, accorpando le voci dei "Debiti redimibili" e dei "Debiti diversi" nell'unica voce, di IV livello, dei "Debiti a medio lungo termine" (di cui le precedenti due voci divengono sotto voci di V livello).

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Conto del patrimonio dello Stato 2020

Le attività finanziarie di medio lungo termine sono cresciute di oltre 8 miliardi di euro (da 333 a 341,3). Tuttavia, le passività a medio-lungo termine hanno registrato un incremento nettamente più elevato (per oltre 138 miliardi di euro, da 2.139,4 a 2.277,5 miliardi), portando l'importo della "eccedenza passiva" a 1.936,2 miliardi di euro (rispetto ai 1.806,4 miliardi di fine 2019), in particolar modo a causa del notevole aumento dei "debiti a medio lungo termine" (e, fra questi, soprattutto, del debito pubblico redimibile), saliti da 2.108,4 a 2.246,7 miliardi di euro.

L'incremento dell'eccedenza passiva a medio lungo termine conferma, invero, una tendenza registrata costantemente negli ultimi anni (nei sei esercizi precedenti al 2020 vi è stato un aumento complessivo per circa 180 miliardi), acuita dalla crisi economica conseguente all'emergenza pandemica da Covid-19, che ha prodotto, in un solo esercizio, eccedenze passive per 138 miliardi di euro, in particolare a causa dell'incremento dei debiti redimibili (per oltre 135 miliardi).

I RISULTATI DELL'ESERCIZIO

3.3.1. Attività finanziarie di medio lungo termine

Le attività finanziarie di medio-lungo termine si concentrano nella voce "Azioni e altre partecipazioni escluse le quote dei fondi comuni di investimento" (279,3 miliardi), in crescita per quasi 9 miliardi (a fronte di una diminuzione di 1,7 miliardi nel 2019) e nelle "Anticipazioni attive" (61,1 miliardi), diminuite, invece, per circa 600 milioni di euro.

TAVOLA 12

ATTIVITÀ FINANZIARIE A MEDIO-LUNGO TERMINE

		(in euro)			
		Al 31/12/2020	Al 31/12/2019	Aumento/diminuzione	Variazione percentuale
Attività finanziarie a medio lungo termine	Titoli diversi dalle azioni	0	0	0	0
	Azioni ed altre partecipazioni escluse le quote dei fondi comuni di investimento	279.347.653.413	270.441.006.959	8.906.646.454	-3,3
	Quote dei fondi comuni di investimento	140.994.543	140.141.238	853.304	-0,6
	Anticipazioni attive	61.099.322.010	61.740.224.716	640.902.706	1,0
	Altri conti attivi	705.785.409	737.319.953	31.534.544	4,3
	Totale	341.293.755.375	333.058.692.866	8.235.062.508	-2,5

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Conto del patrimonio

La voce delle *Azioni ed altre partecipazioni* si suddivide 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" e "altre partecipazioni", analizzate nei successivi paragrafi.

3.3.1.1. Azioni quotate e non quotate

Il valore delle "Azioni ed altre partecipazioni, escluse le quote dei fondi comuni di investimento" registra, a fine 2020, una consistenza complessiva di 279,38 miliardi di euro, in aumento di 8,9 miliardi di euro rispetto al precedente esercizio 2019 (in cui erano pari a 210,44 miliardi).

Nella citata voce⁹³ rientrano, in particolare, le "Azioni quotate", le "Azioni non quotate" e le "Altre partecipazioni". A queste si aggiungono, con distinta valorizzazione le "Quote dei fondi comuni di investimento" (pari, a fine 2020, a 140,99 milioni di euro, sostanzialmente stabili rispetto al 2019⁹⁴).

Il valore delle "Altre partecipazioni", costituente la sottovoce di importo più elevato, aumenta nel 2020 di circa 8,97 miliardi di euro (da 188,11 a 197,08 miliardi) e comprende, in disparte la voce dei "Fondi di dotazione" (pari a poco più di 408 milioni di euro), attività non afferenti a partecipazioni in società, ma ad "Organismi internazionali" (che somma, a fine 2020, 193,82 miliardi, in crescita per 8,97 miliardi rispetto al 2019).

Al suo interno, nella sottovoce "Altre" (a fine 2020 pari a 2,85 miliardi, in lievissimo aumento rispetto al 2019)⁹⁵, meglio trattata nel successivo paragrafo, sono imputate i valori delle partecipazioni in società a responsabilità limitata, nonché del fondo di dotazione apportato dallo Stato ad alcuni enti non societari⁹⁶:

- Istituto Luce-Cinecittà S.r.l., partecipato dal MEF;

⁹³ 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.

⁹⁴ Vi è una lieve crescita, pari a 853 mila euro.

⁹⁵ Fra 2018 e 2019, invece, la posta aveva registrato una contrazione di 1,7 miliardi di euro.

⁹⁶ Trattasi, in base a quanto desumibile dalla descrizione delle singole poste patrimoniali di apporti al capitale in 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").

GESTIONE DEL PATRIMONIO

- Ferrovie appulo-lucane S.r.l., partecipato dal MIT;
 - Unirelab S.r.l, partecipata dal MIPAAF;
 - Armamenti e Aerospazio S.p.a., partecipata dal MEF, in liquidazione dal 1996⁹⁷;
 - il contributo di dotazione attribuito dal MIUR all'Agencia spaziale italiana, a carico del Fondo per il finanziamento degli enti di ricerca.

Le "Azioni quotate"⁹⁸ hanno registrato, nel 2020, una diminuzione di circa 1,14 miliardi (da 15,00 a 13,86 miliardi), mentre le "Azioni non quotate" palesano un aumento di 1,07 miliardi (da 67,33 a 68,40).

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 conti⁹⁹, in "Società finanziarie bancarie", "Società finanziarie non bancarie" e "Società non finanziarie". La tabella che segue riassume le variazioni intervenute nel 2020 rispetto al precedente esercizio 2019.

TAVOLA 13

AZIONI QUOTATE E NON QUOTATE

Società	Consistenze		Scostamento 2020-2019 (in milioni)	
	2019	2020	Valori assoluti	Variazione Percentuale
<i>Quotate</i>				
Società finanziarie bancarie	5.672,8	4.140,5	-1.532,3	-27,01
Società non finanziarie	9.328,8	9.718,0	389,2	4,17
Totale	15.001,6	13.858,5	-1.143,1	-7,62
<i>Non quotate</i>				
Società finanziarie bancarie	24,5	29,7	5,2	21,1
Società finanziarie non bancarie	21.187,6	21.759,4	571,8	2,70
Società non finanziarie	46.119,4	46.617,9	498,6	1,08
Totale	67.331,5	68.407,1	1.075,5	1,6

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS - Conto del patrimonio

Nello specifico, all'interno delle "Azioni quotate" registrano una contrazione le società finanziarie bancarie (per 1,53 miliardi di euro), mentre le società non finanziarie aumentano il loro valore (per 389 milioni).

Le società finanziarie bancarie¹⁰⁰ quotate sono limitate alla partecipazione del MEF nella Banca Monte dei Paschi di Siena (per il 68,25 per cento del capitale), il cui valore diminuisce da 5,62 a 4,14 miliardi di euro (dopo essere sceso da 6,58 a 5,62 miliardi fra 2018 e 2019)¹⁰¹. La variazione è data sia dalla gestione aziendale (per 501,2 milioni di euro) che dagli effetti sul patrimonio netto derivanti dalla scissione parziale non proporzionale in favore di AMCO S.p.a. (per 1,03 miliardi di euro).

Fra le "società non finanziarie controllate" quotate trovano allocazione le partecipazioni dello Stato in:

- ENI (dal MEF, al 4,34 per cento), il cui valore aumenta leggermente (da 1,71 a 1,73 miliardi di euro), in ragione dei positivi risultati della gestione aziendale (al netto della distribuzione dei dividendi);

⁹⁷ 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.

⁹⁸ Le "Azioni quotate", le "Azioni non quotate" e le "Altre partecipazioni" costituiscono la suddivisione (classificazione) di III livello delle "Attività finanziarie".

⁹⁹ Può farsi rinvio, sul punto, alle indicazioni contenute nell'Allegato I alla Circolare MEF-RGS n. 13 del 12 marzo 2003, nonché, da ultimo, alla Circolare MEF-RGS n. 6 del 12 marzo 2020.

¹⁰⁰ 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% del capitale sociale.

¹⁰¹ Va precisato che il valore delle poste patrimoniali derivanti da partecipazioni societarie risulta valorizzato, nel conto del patrimonio dello Stato socio (il 2020, in esame), in ragione dei valori del patrimonio netto della società risultanti al termine dell'esercizio precedente (il 2019, ultimo formalmente approvato).

I RISULTATI DELL'ESERCIZIO

- ENEL (dal MEF, al 23,58 per cento), il cui valore cresce di circa 272 milioni di euro (da 5,91 a 6,19 miliardi), anche in questo caso in ragione dei risultati della gestione aziendale (al netto dei dividendi distribuiti);
- Leonardo (dal MEF, al 20,30 per cento), il cui valore aumenta per poco più di 99 milioni di euro (da 1,69 a 1,79 miliardi), sempre in ragione dei risultati della gestione aziendale (al netto dei dividendi distribuiti).
- Invece, le “Azioni non quotate”, palesanti, nel 2020, un aumento complessivo di 1,07 miliardi di euro (67,3 a 68,4 miliardi), 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)¹⁰², in liquidazione dal 1996 (che passa da 24,49 a 29,67 milioni di euro);
 - 2) “società finanziarie non bancarie”, in cui, fra le “controllate”, trova allocazione il valore delle partecipazioni in una serie di società detenute dal MEF (AMCO¹⁰³, Cassa Depositi e prestiti, Stmicroelectronics Holding N.V. e INVIMIT SGR) e, fra le “altre”, il “Fondo per la salvaguardia della stabilità finanziaria dell’area euro”¹⁰⁴;
 - 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 salute¹⁰⁵, IPSZ, SOGEI, EXPO 2015, RAM, Studiare sviluppo, Alitalia, Arexpo, Equitalia giustizia e PagoPA (quest’ultima costituita nel 2019 e, come tale, esposta, per la prima volta, nelle scritture patrimoniali 2020¹⁰⁶);
 - le partecipazioni azionarie detenute da altri ministeri, in particolare della Difesa in Difesa servizi, del MIPAAF in Agenzia di Pollenzo, del MIBACT in ALES e del MISE e C.F.I. (Cooperazione finanza impresa)¹⁰⁷.

Considerando soltanto le “società controllate”, sia quotate che non, il valore complessivo delle partecipazioni azionarie detenute dai ministeri registra, al 31 dicembre 2020, un aumento di circa 1,47 miliardi rispetto al 2019, dovuto, principalmente, alle “società finanziarie non bancarie”.

TAVOLA 14

SOCIETÀ CONTROLLATE

(in milioni)

Società	Consistenze		Scostamento 2020/2019	
	2019	2020	Valori assoluti	%
Quotate				
Non finanziarie	9.328,8	9.718,0	389,2	4,17
Non quotate				
Finanziarie bancarie	24,5	29,7	5,2	21,1
Finanziarie non bancarie	21.036,0	21.607,1	571,1	2,71
Non finanziarie	46.010,6	46.516,0	505,4	1,10
Totale	76.399,9	77.870,7	1.470,8	1,9

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS -Conto del patrimonio

¹⁰² L’ISVEIMER è stato costituito nel 1938 e trasformato in società per azioni nel 1993.

¹⁰³ La società Asset Management Company spa, AMCO S.p.A. (già Società per la gestione di attività, SGA S.p.A.) 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.

¹⁰⁴ 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>.

¹⁰⁵ Frutto della trasformazione, dal 2019, dell’ex società CONI Servizi S.p.A., ad opera dell’art. 1, comma 633, della legge 30 dicembre 2018, n. 145.

¹⁰⁶ La società è stata costituita il 24 luglio 2019, in virtù del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 19 giugno 2019, emanato ai sensi dell’art. 8, comma 2 del decreto-legge 14 dicembre 2018, n. 135, convertito dalla legge 11 febbraio 2019, n. 12. La consistenza del patrimonio netto ammonta, a fine 2019, a euro 1.019.400.

¹⁰⁷ Non è più presente, invece, nel 2020, la posta patrimoniale relativa alla SO.FI.COOP, Società finanza cooperazione, fusa per incorporazione nella società C.F.I., Cooperazione finanza impresa.

GESTIONE DEL PATRIMONIO

Come si evince dalla tabella soprastante, nell'ambito delle "società quotate controllate", aumenta il valore di quelle *non finanziarie* (del 4,17 per cento), mentre, tra le "non quotate", registrano un incremento sia le *finanziarie bancarie* (21,1 per cento) che le non finanziarie (2,71 per cento) che, infine, le *società finanziarie non bancarie* (per circa 505 milioni di euro, pari al 1,10 per cento).

Nell'ambito delle "società finanziarie bancarie" (non quotate), è presente, come accennato, la sola ISVEIMER, in liquidazione dal 1996, il cui valore risulta in aumento di 5,17 milioni.

Fra le "società non finanziarie controllate", le diminuzioni più consistenti hanno riguardato:

- RAI, che presenta una riduzione di circa 54 milioni (principalmente dovuta alla perdita d'esercizio 2019, pari a 35 milioni di euro);
- ENAV, il cui valore decresce leggermente, da 549,62 a 548,60 milioni di euro, a causa, principalmente, della distribuzione di dividendi;
- AREXPO, in riduzione di 5,47 milioni di euro (da 50,09 a 44,62 milioni) per variazioni negative della gestione aziendale (perdita d'esercizio 2019, pari a circa 13 milioni di euro).

All'interno della stessa categoria delle "società non finanziarie controllate", tra le variazioni in aumento, si evidenziano quelle registrate da Poste italiane (per circa 301,67 milioni), da Ferrovie dello Stato (per 226,41 milioni) e da INVITALIA (pari a 42,3 milioni), sempre derivanti dalla positiva gestione aziendale 2019¹⁰⁸. In crescita (per euro 456.683) anche il valore della partecipazione del MIBACT in ALES S.p.A., in virtù dell'imputazione al Conto del patrimonio 2020 di aumenti e diminuzioni, riferiti anche all'esercizio 2018, oggetto di rappresentazione nella posta patrimoniale, solo per il valore del saldo finale¹⁰⁹.

Le "società finanziarie non bancarie controllate" presentano tutte variazioni in aumento. In particolare:

- Cassa depositi e prestiti, partecipata al 82,8 per cento, registra un incremento di 432 milioni di euro, passando da 18,41 a 18,48 miliardi;
- AMCO (già SGA), per poco più di 100 milioni di euro, dovuti, da un lato, alla gestione aziendale (per 44,45 milioni) e, dall'altro, all'aumento di capitale deliberato nell'assemblea straordinaria del 4 ottobre 2020 (per 55,15 milioni)¹¹⁰;
- INVIMIT SGR, la cui consistenza finale passa da 8,24 a 10,05 milioni di euro, in crescita per 1,88 milioni, dovuto a variazione positiva della gestione aziendale;
- STM holding, palesante una variazione in aumento per 35,90 milioni, dovuta al saldo positivo dei risultati della gestione aziendale (per 48,96 milioni di euro) al netto dell'impatto negativo della distribuzione dei dividendi (per 13,06 milioni).

Infine, la classificazione delle "Altre" (non controllate) azioni e partecipazioni presenta, nel 2020, una consistenza finale pari a 4,39 miliardi di euro, con diminuzione, rispetto al 2019, per circa 1,54 miliardi, dovuta principalmente alle "società finanziarie bancarie".

¹⁰⁸ Tra le società, comprese in tale voce, che registrano un aumento (per circa 1,09 milioni di euro), andrebbe inclusa anche Expo 2015 S.p.A., in liquidazione dal 2016.

¹⁰⁹ La posta aumenta da 19.220.260 a 19.676.943 (pari a euro 456.683), per variazioni genericamente riferite alla gestione societaria. Dalla Nota integrativa 2019 si deduce che il patrimonio netto è cresciuto sia per effetto della quota di utile 2018 destinata a riserva legale (euro 144.127) che per il "maggiore utile 2019" (euro 312.556) rispetto allo stesso valore del 2018. L'utile 2018 era pari, infatti, a euro 2.882.561, in seguito distribuito agli azionisti, al netto della quota di riserva legale (euro 114.127). L'utile 2019, invece, pari a euro 3.195.117, non ancora distribuito agli azionisti (pur avendolo deliberato), produce un incremento della posta patrimoniale per l'intero importo. Quest'ultimo, tuttavia, viene ridotto dell'utile 2018 distribuito al ministero socio.

¹¹⁰ Finalizzato all'attribuzione di una speciale categoria di azioni a favore dei soci di Monte dei Paschi di Siena, fra cui il Ministero dell'economia e delle finanze, a seguito della scissione non proporzionale del capitale di quest'ultima (operazione effettuata sulla base di apposito decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, sulla base di specifica norma di legge, indicati nella nota successiva).

I RISULTATI DELL'ESERCIZIO

TAVOLA 15

ALTRE

Società	(in milioni)			
	Consistenze		Scostamento 2020/2019	
	2019	2020	Valori assoluti	%
<i>Quotate</i>				
Finanziarie bancarie	5.672,8	4.140,5	-1.532,3	-27,0
<i>Non quotate</i>				
Finanziarie non bancarie	151,6	152,4	0,7	0,5
Non finanziarie	108,8	102,0	-6,8	-6,3
Totale	5.933,2	4.394,9	-1.538,4	-25,9

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, al momento, la sola Banca dei Monte dei Paschi di Siena, che, come già esposto, ha registrato una diminuzione pari a 1,53 miliardi¹¹¹.

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 (che si azzerà in conseguenza del processo di fusione per incorporazione nella prima¹¹²).

Aumenta leggermente, infine, la consistenza della partecipazione del MEF (al 17,85 per cento) all’*European financial stability facility*¹¹³, che ha registrato una gestione aziendale positiva per 728 mila euro.

Al Conto del patrimonio al 31 dicembre 2020 sono, inoltre, allegato 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 (relativo, come detto, all’esercizio 2019¹¹⁴), 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 rapporto tra utile registrato e capitale sociale o patrimonio netto).

La tavola che segue espone i dati contabili¹¹⁵ rilevanti ai fini dell’iscrizione nel Conto del patrimonio delle società quotate e non quotate partecipate dai vari ministeri. Nello specifico, solo quattro società hanno chiuso l’esercizio 2019 in perdita, riducendo, di conseguenza, il valore delle rispettive poste patrimoniali del 2020.

¹¹¹ Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 16 ottobre 2020, emanato ai sensi dell’art. 1, comma 2, del decreto-legge 31 maggio 1994, n. 332, convertito dalla legge 30 luglio 1994, n. 474, è stata autorizzata la dismissione della partecipazione detenuta dal MEF in MPS, da realizzarsi anche all’esito di un’operazione di scissione non proporzionale del compendio aziendale a favore della società AMCO S.p.A., finalizzata a deconsolidare un elevato ammontare di crediti deteriorati, così da accrescere il valore della Banca dopo la scissione e favorire la futura dismissione della partecipazione. Sulla base di tale disposizione, in data 1° dicembre 2020, è stata perfezionata un’operazione straordinaria di scissione, tramite assegnazione a condizioni di mercato a favore di AMCO, di un compendio costituito da una porzione di patrimonio e da uno stock di crediti deteriorati complessivamente pari a 8,1 miliardi di euro.

¹¹² Nello specifico, l’atto notarile è datato 16 ottobre 2019.

¹¹³ Fondo per la salvaguardia della stabilità finanziaria dell’area euro.

¹¹⁴ 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.

¹¹⁵ Quota di partecipazione, Patrimonio netto, Capitale sociale, Utile/perdita di esercizio, Numero azioni societarie, sono relativi all’esercizio finanziario 2019.

GESTIONE DEL PATRIMONIO

TAVOLA 16

SOCIETÀ QUOTATE, NON QUOTATE E ALTRE PARTECIPAZIONI

(in migliaia)

Società	Quota di partecipazione detenuta	Patrimonio netto	Patrimonio netto in relazione alla quota	Capitale sociale	Utile/perdita d'esercizio	Posta patrimoniale consistenza iniziale al 1.01.2020	Posta patrimoniale consistenza finale al 31.12.2020
MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE							
Alitalia S.p.A.	100					1.266.427	1.266.427
AMCO S.p.A.	100,0	1.820.447	1.820.447	600.000	39.985	1.774.989	1.875.601
Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo d'impresa S.p.A. (INVITALIA)	100,0	805.551	805.551	836.384	20.610	792.592	805.551
AREXPO' S.p.A.	39,3	113.612	44.627	100.080	-13.934	50.098	44.625
Armamenti e Aerospazio S.p.A., in liquidazione	-	-	-	-	-	360.615	360.615
Banca Monte dei Paschi di Siena S.p.A. (Quotata)	68,3	7.577.732	5.171.802	10.328.618	-1.174.539	5.672.800	4.140.525
Cassa Depositi e Prestiti S.p.A.	82,8	24.950.732	20.651.721	4.051.143	2.736.284	18.414.604	18.847.346
Concessionaria Servizi Assicurativi Pubblici S.p.A. (CONSAP)	100,0	145.148	145.148	5.200	3.133	142.014	143.581
Concessionaria Servizi Informativi Pubblici S.p.A. (CONSIP)	100,0	40.236	40.236	5.200	7.396	32.839	38.040
European financial stability facility	17,9	853.138	152.369	28.513	4.078	151.641	152.369
Equitalia Giustizia S.p.A.	100	12.313	12.313	10.000	284	12.029	12.009
Ente Nazionale per l'Assistenza al Volo S.p.A. (ENAV)	53,3	1.143.172	609.082	541.744	111.881	549.625	548.599
Ente Nazionale idrocarburi S.p.A. (ENI) (Quotata)	4,3	41.635.519	1.806.982	4.005.359	2.977.726	1.715.149	1.732.676
Ente Nazionale per l'Energia Elettrica S.p.A. (ENEL) (Quotata)	23,6	29.585.518	6.976.265	10.166.680	4.791.594	5.919.124	6.191.378
Esposizione Universale di Roma S.p.A. (EUR)	90,0	653.867	588.480	645.248	2.969	585.808	588.480
EXPO 2015 S.p.A.	40,0	39.494	15.797	10.120	1.988	14.702	15.797
Ferrovie dello Stato S.p.A.	100,0	39.859.045	39.859.045	39.204.174	226.673	39.632.627	39.859.045
Gestione Servizi Energetici S.p.A. (GSE)	100,0	54.221	54.221	26.000	8.054	46.167	49.208
Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A. (IPZS)	100,0	500.655	500.655	340.000	84.129	415.594	420.733
Istituto per lo sviluppo economico dell'Italia meridionale S.p.A. (ISVEIMER), in liquidazione dal 1996	33,2	89.426	29.675	62.374	15.496	24.498	29.675
Istituto Luce S.r.l.	100,0	13.949	13.949	20.000	423	13.949	14.372
Investimenti Immobiliari Italiani, Società gestione risparmio S.p.A. (INVIMIT SGR)	100,0	10.055	10.055	5.700	1.836	8.246	10.055
Leonardo S.p.A. (Quotata)	30,2	6.020.344	1.818.403	2.543.862	389.778	1.694.532	1.793.958
PagoPa S.p.A.	100,0	1.019	1.019	1.000	19	0	1.019
Poste Italiane S.p.A.	29,3	6.327.896	1.851.542	1.306.110	660.531	1.369.697	1.671.367
Rete Autostradale Mediterranee S.p.A. (RAM)	100,0	3.175	3.175	1.000	391	2.784	3.175
Radiotelevisione Italiana S.p.A. (RAI)	99,6	713.027	709.878	242.518	-35.028	764.211	709.878
Società Generale d'Informatica S.p.A. (SOGEI)	100,0	161.382	161.382	28.830	29.834	131.548	131.548

I RISULTATI DELL'ESERCIZIO

Società	Quota di partecipazione detenuta	Patrimonio netto	Patrimonio netto in relazione alla quota	Capitale sociale	Utile/perdita d'esercizio	Posta patrimoniale consistenza iniziale al 1.01.2020	Posta patrimoniale consistenza finale al 31.12.2020
Interventi integrati per la sostenibilità dello sviluppo S.p.A. (SOGESID)	100,0	55.750	55.750	54.821	13	55.737	55.750
Società Gestione Impianti Nucleari S.p.A. (SOGIN)	100,0	52.071	52.071	15.100	200	51.871	52.071
Sport e salute S.p.A.	100,0	61.716	61.716	1.000	2.960	58.756	60.933
Studiare Sviluppo S.r.l.	100,0	815	815	750	174	641	815
Sviluppo del Mercato dei Fondi Pensione S.p.A. (MEFOP)	57,7	5.948	3.432	104	421	3.214	3.432
STMicroelectronics Holding N.V.	50,0	1.774.267	887.133	1.180.400	110.382	838.165	874.069
Soluzioni per il sistema economico S.p.A. (SOSE)	88,9	5.602	4.980	3.915	452	4.487	4.551
MINISTERO SVILUPPO ECONOMICO							
Cooperazione finanza impresa (CFI)	98,3	106.956	105.170	98.059	-3.434	94.462	101.968
MINISTERO DELLE POLITICHE AGRICOLE E FORESTALI E DEL TURISMO							
Agenzia di Pollenzo S.p.A.	3,9	22.751	888	23.079	30	936	888
Unirelab S.r.l.	100,0	3.362	3.362	1.717	465	2.897	3.362
MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE E DEI TRASPORTI							
Ferrovie Appulo Lucane	100,0	28.574	28.574	17.000	1558	24.747	28.575
MINISTERO DELLA DIFESA							
Difesa Servizi S.p.A.	100,0	8.776	8.776	1.000	1.802	6.974	8.756
MINISTERO PER I BENI E LE ATTIVITÀ CULTURALI							
Arte, Lavoro e Servizi S.p.A. (ALES)	100	19.677	19.677	13.616	3.195	19.220	19.677

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati MEF-RGS - Conto del patrimonio

Le amministrazioni dello Stato controllano complessivamente 41 società, gran parte delle quali (n. 28¹¹⁶) è assoggettata al controllo della Corte dei conti ai sensi della legge n. 259 del 1958.

Infine, come si evince dalla tavola che segue, il Conto del patrimonio (nell'Allegato 5) espone anche i dati relativi alle società partecipate indirettamente, sia controllate che meramente partecipate (in numero rispettivamente pari a 131 e 233)¹¹⁷.

TAVOLA 17

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	1	1
Invitalia	7	24
Amco	2	0
Cassa dd.pp.	7	7
Cooperazione finanza impresa scpa	12	139
Enav	5	1
Enel	13	2
Eni	10	0
Eur	3	0
Ferrovie dello stato	19	4
Leonardo (già Finmeccanica)	18	39

¹¹⁶ Rispetto all'analogha tabella allegata al Conto del patrimonio 2019, è stata aggiunta la società PagoPa S.p.a., detenuta dal MEF.

¹¹⁷ Dato riportato nell'Allegato 5 al Conto del patrimonio, desunto dalle schede informative delle società azionarie partecipate dalle amministrazioni statali, riferito all'esercizio 2019.

GESTIONE DEL PATRIMONIO

Società di primo livello	Numero società partecipate indirettamente con quota > 50 per cento	Numero società partecipate indirettamente con quota <=50 per cento
Gse gestore dei servizi energetici	3	0
Monte dei paschi di Siena	8	1
Isveimer	0	1
Poste italiane	13	4
Rai	5	6
Sogei	0	1
Sogin	1	0
Sport e salute	2	0
Istituto poligrafico e zecca dello Stato	2	2
Totale complessivo	131	232

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati - Conto del patrimonio

3.3.1.2. Altre partecipazioni

La categoria delle “*Altre partecipazioni*” è la più significativa dell’aggregato “*Azioni e altre partecipazioni*” (197,08 miliardi di euro, su un valore complessivo della voce di 279,35 miliardi) ed ha registrato un incremento, nel 2020, di 8,97 miliardi, rispetto ai 188,1 del 2019.

Comprende i conferimenti a fondi di dotazione di enti pubblici (in particolare, del MEF in Agenzia del Demanio e del MIUR in ASI), le partecipazioni in società non azionarie (quali quelle del MEF in Armamenti e aerospazio in liquidazione e Istituto luce Cinecittà, del MIT nelle Ferrovie Appulo-Lucane, del MIPAAF in Unirelab) e, soprattutto, in organismi internazionali. E’ suddivisa in:

a. **fondi di dotazione** (sostanzialmente stabili, essendo aumentati da 408,18 a 408,20 milioni).

Esprimono il valore dei conferimenti in denaro effettuati da tre ministeri in alcuni enti pubblici: il MEF, nell’Agenzia del Demanio (327,6 milioni di euro)¹¹⁸, il MIUR, in INFN (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 (7,7 milioni). Non risultano valorizzato il valore dei conferimenti effettuati nei fondi di dotazioni di altri enti pubblici, profilo in relazione al quale saranno effettuati ulteriori approfondimenti, al fine di promuovere l’adozione di comportamenti contabili uniformi da parte dei vari ministeri;

b. **organismi internazionali**. La posta, che è cresciuta di 8,97 miliardi euro nel 2020 (da 184,9 a 193,8 miliardi), costituisce, di gran lunga, la categoria di “*partecipazione*” più rilevante dello Stato. La voce accoglie, in particolare, il valore dei fondi già versati in organismi internazionali, mentre l’importo delle sottoscrizioni promesse, ma non ancora versate, è esposta nella voce “*altri*” dei “*debiti diversi*” a medio-lungo termine.

Le più rilevanti sono le seguenti:

- Meccanismo europeo di stabilità (ESM)¹¹⁹, il cui valore è pari a 125,3 miliardi (con fondi da versare per 111,02 miliardi);
- Banca europea per gli investimenti (BEI), il cui valore è di 46,7 miliardi, in aumento di 7,5 miliardi (e capitale da versare di 42,5 miliardi)¹²⁰;
- Banca internazionale per la ricostruzione e lo sviluppo (BIRS), pari a 6,4 miliardi, in lieve diminuzione per 385 mila euro (e capitale da versare per 5,99 miliardi).

L’Italia partecipa, altresì, a vari organismi bancari, tra i quali:

- Banca interamericana di sviluppo (BID), pari a 2,8 miliardi, in diminuzione di 261,8 milioni (e capitale da versare per 2,6 miliardi);

¹¹⁸ La posta in esame cresce da 327,58 a 327,60 milioni di euro, in ragione di incrementi dovuti alla positiva gestione aziendale (euro 203.219), a cui sono state sottratte le diminuzioni aventi fonte nei versamenti effettuati dall’Agenzia al bilancio dello Stato in aderenza a norme di finanza pubblica (euro 188.566). Questi ultimi, tuttavia, costituiscono oneri della gestione corrente che già concorrono a determinare (ridurre) il risultato annuale della gestione di competenza.

¹¹⁹ A cui lo Stato ha aderito con legge 23 luglio 2012, n. 116.

¹²⁰ Per le motivazioni esplicitate nel successivo paragrafo relativo ai “*Debiti diversi*”.

I RISULTATI DELL'ESERCIZIO

- Banca europea per la ricostruzione e lo sviluppo (BERS), pari a 2,55 miliardi, rimasta invariata (e 2,02 miliardi da versare);
 - Banca asiatica di sviluppo, pari a 2,16 miliardi, in riduzione di 213 milioni (e 2,05 miliardi da versare);
 - Banca asiatica per gli investimenti in infrastrutture (AIIB), pari a 2,09 miliardi, in riduzione di 193 milioni (e 1,83 miliardi da versare);
 - Banca africana di sviluppo, 4,06 miliardi, in aumento per 2,1 miliardi¹²¹ (e capitale ancora da versare per 3,9 miliardi);
 - *International Finance Corporation* (IFC), del valore di 534 milioni di euro, in aumento per 4699 milioni rispetto al 2019;
 - Banca di sviluppo del Consiglio d'Europa (CEB), il cui valore è stabile a 0,91 miliardi (e capitale ancora da versare per 0,8 miliardi).
- c. altre.** La posta rimane sostanzialmente invariata (aumenta di soli 4,7 milioni di euro, da 2.850 a 2.855 milioni). Al suo interno trovano allocazione, oltre al contributo erogato a suo tempo dal MIUR all'Agenzia spaziale italiana, a carico del Fondo per il finanziamento degli enti di ricerca (stabile a 2,45 miliardi e non movimentata da tempo)¹²², le partecipazioni nelle seguenti società:
- Armamenti e Aerospazio S.p.A. in liquidazione dal 1996 (360,6 milioni) partecipata dal MEF;
 - Istituto luce - Cinecittà S.r.l., partecipata dal MEF, che chiude il 2020 a 14,37 milioni, con un aumento di 422 mila euro rispetto al 2019;
 - Ferrovie appulo-lucane, partecipata dal MIT, il cui valore passa da 24,7 a 28,6 milioni di euro. Nella posta patrimoniale, l'aumento viene motivato da gestione aziendale per euro 1.557.867 (utile d'esercizio 2019) e da rettifiche per euro 2.269.967, importo quest'ultimo che si riferisce, invero, all'utile maturato nel 2018);
 - Unirelab S.r.l., partecipata dal MIPAAF, il cui valore cresce da 2,9 a 3,4 milioni di euro, in ragione dell'utile registrato nell'esercizio 2019.

3.3.1.3. Anticipazioni attive

L'aggregato, pari, complessivamente, al 31 dicembre 2020, a 61,09 miliardi di euro, ha registrato, nel 2020, una lieve contrazione rispetto ai 61,74 miliardi di fine 2019, per effetto, principalmente, dei “*Crediti concessi ad enti pubblici e ad istituti di credito*” (che passano da 43,05 a 41,9 miliardi di euro)¹²³. Le *anticipazioni attive* comprendono le seguenti voci:

- a) “*fondi di garanzia*”, pari a 2,14 miliardi (sostanzialmente stabili rispetto al 2019). La posta è composta da 4 allegati (tre del MEF e uno del MISE) di cui i principali sono, per il MEF, il “*Fondo centrale di garanzia per le autostrade e per le ferrovie metropolitane pagamenti in sostituzione dell'Anas dei debiti dell'ex concessionaria Sara*” (attestatosi a 1,2 miliardi a fine 2020), la cui movimentazione ha registrato, come in anni precedenti, solo diminuzioni (7,3

¹²¹ Si rinvia, per l'esposizione sinettica delle motivazioni, al paragrafo sui “*Debiti diversi*” delle passività a medio lungo termine.

¹²² La posta è stata istituita a seguito del d.lgs. 128 del 2003, avente per oggetto il riordino dell'ASI. Nella normativa, tuttavia, non c'è un riferimento specifico al conferimento di fondi passibili di costituire titolo per la valorizzazione a patrimonio (per le entrate si fa riferimento ai “*contributi ordinari a carico del fondo per il finanziamento degli enti pubblici*”). Inizialmente, negli anni 2004-2007, la posta patrimoniale è cresciuta in ragione delle somme erogate sul capitolo di bilancio dello Stato n. 7236 (“*fondo ordinario per gli enti e gli istituti di ricerca*”), tramite il quale, invero, erano trasferite, annualmente, somme per il funzionamento dell'Agenzia. Dal 2008, in occasione del riordino del MIUR, la posta patrimoniale non è stata più variata, avendo ritenuto che i versamenti ordinari per il funzionamento siano contributi all'investimento (per la ricerca) che non genera acquisizione di un valore patrimoniale per il MIUR.

¹²³ La voce aveva registrato una consistente diminuzione, nel 2017, dovuta alla rettifica di 9,64 miliardi sulla posta riguardante le anticipazioni di liquidità concesse ai sensi del decreto-legge n. 35 del 2013 e un sensibile incremento, nel 2018, pari a 10,08 miliardi, per effetto di un'altra rettifica alle anticipazioni di liquidità concesse agli enti del SSN ed alle regioni.

GESTIONE DEL PATRIMONIO

milioni nel 2020¹²⁴, 73,4 nel 2018, 72,8 nel 2017, 42,5 nel 2016 e 17,2 nel 2015) e le “*Somme corrisposte a vari istituti di credito a seguito di operatività della garanzia statale sui finanziamenti concessi dal sistema bancario alle imprese*” (incrementate di 2,3 milioni, da 916,9 a 919,3). Per il fondo di garanzia per gli interventi strategici nel settore informatico, gestito dal MISE, non si registra alcuna movimentazione (a fine 2020 la consistenza è pari a 256 mila euro);

- b) “*fondi di rotazione*”, pari a 5,17 miliardi (in crescita per 442 milioni rispetto al 2019), tra cui in particolare il “*fondo di rotazione – Istituto centrale per il credito a medio termine (gestito da Cassa depositi e prestiti spa) – conferimento al fondo rotativo di cui all’art. 26 legge n. 227/1997*”, intestato al MEF, la cui consistenza finale al 31 dicembre 2020 è pari a 2,5 miliardi (sostanzialmente stabile rispetto al 2019), il “*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 1,5 miliardi (diminuito di 142,3 milioni rispetto al 2019) ed il “*fondo di rotazione SIMEST*” (di consistenza pari a 964,4 milioni, in aumento di 534 milioni rispetto ai 430,3 del 2019);
- c) “*fondi di scorta*”, incrementati da 220 a 466 milioni di euro. Trattasi di anticipazioni di bilancio attribuite ai Ministeri dell’Interno (61,4 milioni), delle Infrastrutture (5,4 milioni) e della Difesa (nel 2020 pari a 399,6 milioni, con un aumento di 256,7 milioni)¹²⁵;
- d) “*crediti concessi ad enti pubblici e ad istituti di credito*”, diminuiti di 1,14 miliardi (da 43,05 a 41,9 miliardi), dopo analoga riduzione registrata nel 2019, in ragione della restituzione delle anticipazioni da parte degli enti locali, degli enti del Servizio sanitario nazionale e delle Regioni nel corso dell’anno.

La voce è articolata nelle seguenti poste:

- *anticipazioni ex d.l. 35/2013 per il pagamento dei debiti certi liquidi ed esigibili degli enti del SSN*, ammontante a 13,8 miliardi, in diminuzione, per effetto di rimborsi, di 321 milioni di euro;
- *anticipazioni ex d.l. 35/2013 per il pagamento dei debiti certi liquidi ed esigibili delle Regioni e province autonome*, in diminuzione, a seguito della restituzione delle anticipazioni concesse, di 96 milioni di euro, per una consistenza finale di 8,63 miliardi;
- *anticipazioni ex d.l. 35/2013 per il pagamento dei debiti certi liquidi ed esigibili degli enti locali*. Anche in questo caso, in assenza di nuove erogazioni, la posta è diminuita di 197,13 milioni di euro per effetto delle restituzioni delle quote annuali (chiudendo a 5,9 miliardi);
- *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*. La posta, pari a 8,18 miliardi, non ha avuto movimentazioni nel corso del 2020, a seguito della sospensione del pagamento del rimborso della quota capitale dei mutui, disposto dall’art. 111, comma 1, del d.l. n. 18 del 2020, convertito dalla legge n. 27 del 2020, concessi alle regioni Lazio, Molise, Campania, Calabria e Sicilia¹²⁶;
- *somme anticipate alle Regioni per il riacquisto dei titoli obbligazionari emessi ai sensi dell’art. 45, commi 2,11 e 12 del d.l. n. 66 del 2014*, che registra una sensibile riduzione, a seguito della restituzione di oltre 2 miliardi di euro, portando la consistenza finale a 1,3 miliardi;
- *mutui attivi verso gli enti locali ex art. 1 d.m. 5 dicembre 2003*, in riduzione, a seguito di restituzioni, per 563,8 milioni di euro (passando da 2,5 a 1,9 miliardi);
- *fondo per assicurare la liquidità per pagamenti dei debiti certi, liquidi ed esigibili di enti locali e regioni per debiti diversi da quelli finanziari e sanitari. Articoli 115 e 116 del d.l. 34 del 2020* (nuova iscrizione nel Conto del patrimonio, avente una consistenza iniziale di 2,09 e finale di 2,08 miliardi);

¹²⁴ Nel 2019 la posta in parola è diminuita di ben 1,02 miliardi, a seguito di rettifiche straordinarie che hanno recepito i risultati di gestione degli esercizi 2007-2018.

¹²⁵ Si tratta di nuovi fondi di scorta a favore dei quattro centri di responsabilità del Ministero, che si aggiungono al preesistente fondo presso *Segredifesa*.

¹²⁶ Per i mutui concessi alla Regione Sicilia si veda l’art. 42, comma 1, del d.l. n. 104 del 2020, convertito dalla legge n. 126 del 2020.

I RISULTATI DELL'ESERCIZIO

- e) “*crediti concessi ad aziende ed enti privati*”, diminuita da 186,5 a 173,9 milioni di euro. La posta concerne, in primo luogo, le anticipazioni di liquidità concesse alle Fondazioni lirico-sinfoniche, che, in ragione delle restituzioni intervenute nel corso dell'anno (4,4 milioni), si sono ridotte da 120,11 a 115,6 milioni. Nella medesima posta sono iscritti anche il *Fondo rotativo per le imprese – contratti di filiera* ed il Fondo per l'imprenditoria giovanile in agricoltura, facenti capo al MIPAAF, ridotti da 61 a 52,9 miliardi (completa la posta un fondo gestito dal MIT, pari a 4,9 milioni);
- f) “*altri crediti non classificabili*”, in leggera riduzione, da 11,39 a 11,23 miliardi di euro. La principale componente, intestata al MEF, è pari a 9,9 miliardi (ridottasi, nel 2020, per 131 milioni di euro, a seguito di rimborsi) e concerne i prestiti autorizzati¹²⁷ nel quadro del programma di sostegno finanziario alla Grecia (*Greek loan facility*), a seguito dell'*Intercreditor agreement e Loan facility agreement* del 8 maggio 2010¹²⁸.

3.3.1.4. Altri conti attivi

L'ultima voce di IV livello delle attività finanziarie di medio-lungo termine è composta dalle seguenti due poste patrimoniali:

- “*Valore commerciale dei metalli monetati*”, pari a 692,31 milioni di euro (con incremento di poco più di 9 milioni rispetto al 2019);
- “*Fondo ammortamento titoli*”¹²⁹, il cui valore, pari a inizio 2020 a 54 milioni di euro, ha visto un incremento per 3,43 miliardi, poi impiegati per l'ammortamento del debito per 3,47 miliardi di euro. Le giacenze a fine anno ammontano, pertanto, a 13,47 milioni di euro (come meglio esplicitato in prossimo, apposito paragrafo).

3.3.2. Passività finanziarie di medio lungo termine

Le passività finanziarie di medio-lungo termine comprendono i debiti redimibili (tra cui BTP, CCT e prestiti esteri) e i debiti diversi (tra cui le monete in circolazione ed i residui passivi perenti, sia di parte corrente che in conto capitale), a cui si aggiungono le anticipazioni passive.

TAVOLA 18

PASSIVITÀ FINANZIARIE A MEDIO-LUNGO TERMINE

		Al 31/12/2020	Al 31/12/2019	(in euro)	
				Aumento/ Diminuzione	
Debiti a medio lungo termine		2.246.711.855.504	2.108.417.635.385	138.294.220.119	
	Debiti redimibili	2.029.721.571.287	1.894.338.067.730	135.383.503.557	
	Debiti diversi	216.990.284.218	214.079.567.654	2.910.716.564	
Anticipazioni passive		30.771.425.428	31.042.044.530	-270.619.102	
	Totale	2.277.483.280.932	2.139.459.679.915	138.023.601.017	

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Conto del patrimonio

¹²⁷ Con il d.l. 22 maggio 2010 n. 67, convertito dalla legge 22 giugno 2010, n. 99, recante “*Disposizioni urgenti per la salvaguardia della stabilità finanziaria dell'area euro*”.

¹²⁸ Il prestito è stato erogato mediante un'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 di Stato a medio lungo termine (il cui ricavo netto è stato appostato al cap. 5059 dell'entrata). Il rimborso della quota capitale viene 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, vincolato al pagamento degli interessi passivi dei titoli di Stato, cap. 2214).

¹²⁹ 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.

GESTIONE DEL PATRIMONIO

Nell'esercizio 2020 il debito pubblico è aumentato, nel suo complesso, dai 2.008 miliardi del 2019 (pari al 69,30 per cento delle passività finanziarie complessive) ai 2.151 miliardi del 2020 (pari al 66,81 per cento delle passività finanziarie, prospetto II.10). E' costituito, principalmente, dal debito redimibile (a medio lungo termine), cresciuto da 1.894,34 a 2.029,72 miliardi di euro (prospetto II.11). A quest'ultimo si aggiunge il, già esposto, debito fluttuante a breve termine (passato da 113,93 a 121,28 miliardi).

Anche per tutti gli altri debiti (prospetto II.12), tra i quali sono compresi i residui passivi di bilancio, i debiti di tesoreria (con esclusione del debito fluttuante, incluso nel debito pubblico), i debiti diversi e le anticipazioni passive, si assiste, complessivamente, ad un incremento (dai 889,77 miliardi del 2019 ai 1.068,38 miliardi del 2020), con un aumento della quota percentuale (dal 30,70 al 33,19) di tutte le passività finanziarie.

Pertanto, i debiti a medio-lungo termine (prospetto II.13) ammontano, al 31 dicembre 2020, a 2.246,71 miliardi, con un incremento, rispetto al 2019, di 138,29 miliardi, dovuto all'aumento, per 135,38 miliardi, dei debiti redimibili e, per 2,91 miliardi, dei debiti diversi.

Nel caso dei debiti redimibili si assiste ad una notevole crescita (124,93 miliardi) dei buoni del tesoro poliennali (BTP), dei certificati di credito del tesoro (CCT, per 4,3 miliardi) e dei prestiti esteri (per 7,3 miliardi), mentre si registra una diminuzione della voce "altri" (per 1,16 miliardi)¹³⁰.

Riguardo, invece, ai *debiti diversi*, si registra un aumento nelle "monete in circolazione" (per 90 milioni) e, soprattutto, nella categoria residuale "altri" debiti diversi (per 7,7 miliardi)¹³¹ ed una diminuzione nei "residui passivi perenti di parte corrente" (per 3,66 miliardi) e nei "residui passivi perenti in conto capitale" (per 1,21 miliardi), dovuta, in prevalenza, al riaccertamento di cui all'art. 34-ter, comma 4, della legge n. 196 del 2009, che ha prodotto economie patrimoniali per 4,22 miliardi, di cui 4,1 relativi al Titolo I (parte corrente) e 119 milioni al Titolo II (conto capitale)¹³².

Infine, alle descritte passività finanziarie si aggiungono le "anticipazioni passive" che, rispetto al 2019, presentano una diminuzione della consistenza per 271 milioni di euro.

La seguente tavola espone l'andamento delle passività finanziarie di medio e lungo termine negli ultimi sei anni.

TAVOLA 19
PASSIVITÀ FINANZIARIE DI MEDIO-LUNGO TERMINE
(in milioni)

	IV livello	Consistenza al 31.12						
		2015	2016	2017	2018	2019	2020	
Passività a medio lungo termine	Debiti redimibili (BTP, CCT, prestiti esteri)	1.707,3	1.766,6	1.804,8	1.855,6	1.894,3	2.029,7	
	Debiti diversi (monete, residui passivi perenti, altri debiti)	243,2	236,7	225,3	220,23	214,1	216,9	
	Anticipazioni passive	37,7	37,0	35,0	33,4	31,0	30,7	
	Totale	1.988,2	2.040,3	2.065,1	2.109,2	2.139,4	2.277,5	
Passività finanziarie totali							2.898,0	3.219,4

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Come accennato, al termine del 2020 le passività finanziarie di medio-lungo termine risultano superiori per oltre 138 miliardi di euro rispetto al 2019 (mentre, in quest'ultimo esercizio, l'incremento si era attestato poco sopra i 30 miliardi rispetto al 2018), essenzialmente

¹³⁰ Quest'ultima, come già esposto nel paragrafo riferito ai debiti di tesoreria, riporta lo *stock* dei buoni postali fruttiferi, gestiti da Cassa Depositi e Prestiti.

¹³¹ Per le cui motivazioni si fa rinvio al pertinente successivo paragrafo del presente capitolo.

¹³² Anche in questo caso si rimanda, per i dettagli, a pertinente paragrafo del presente capitolo (i dati sopra esposti sono tratti dal prospetto 3 dell'appendice III al Conto del patrimonio, che, nei prospetti n. 5 e n. 6 espone, altresì, ripartite per missioni, programmi e azioni, le reiscrizioni in bilancio intervenute nell'esercizio 2020 e le perenzioni di nuova formazione al 31 dicembre 2020).

I RISULTATI DELL'ESERCIZIO

a causa dell'incremento del debito pubblico (debiti redimibili), che ha registrato un cospicuo aumento in termini assoluti (135 miliardi di euro) e percentuali (più 7,5 per cento), in ragione delle autorizzazioni allo scostamento dagli obiettivi di pareggio di bilancio a medio termine concesse dal Parlamento per far fronte all'emergenza sanitaria da Covid-19.

Poco rilevanti, invece, anche per la mole nettamente inferiore in termini assoluti, gli incrementi dei *debiti diversi* (cresciuti di circa 3 miliardi di euro) e delle *anticipazioni passive* (ridottesi per 0,3 miliardi di euro).

3.3.2.1. La gestione del debito statale. I debiti redimibili

La tavola che segue riassume la mole dei debiti redimibili al 31 dicembre 2020, nonché la variazione, in termini assoluti e percentuali, rispetto alla fine dell'esercizio 2019.

TAVOLA 20

DEBITI REDIMIBILI

	Al 31/12/2020	Al 31/12/2019	<i>(in euro)</i>	
			Aumento/ diminuzione	Variazione percentuale 2020/2019
Buoni del tesoro poliennali	1.794.478.660.885	1.669.545.607.915	124.933.052.970	7,5
Certificati di credito del tesoro	181.032.260.000	176.724.862.000	4.307.398.000	2,4
Prestiti esteri	43.735.173.713	36.435.341.258	7.299.832.455	20,0
Altri (buoni postali fruttiferi)	10.475.476.688	11.632.256.556	-1.156.779.868	-9,9
Totale	2.029.721.571.287	1.894.338.067.730	135.383.503.556	7,1

Fonte: Conto del patrimonio dello Stato

Rinviando ad altri capitoli della presente relazione l'analisi delle cause, peraltro notorie (necessità di fronteggiare l'emergenza economica conseguente alla pandemia da Covid-19), che hanno portato alla cospicua espansione del debito pubblico, in particolar modo di quello a medio lungo termine, la tabella soprastante evidenzia un aumento complessivo, nel 2020, dei debiti redimibili pari a 135,38 miliardi di euro (a fronte di un incremento di "soli" 38,67 miliardi nel 2019).

L'incremento dell'esigenza di liquidità da parte dello Stato è stato soddisfatto, in assoluta prevalenza, dall'emissione di buoni del tesoro poliennali (in aumento di 124,93 miliardi, per un valore complessivo emesso, a fine 2020, di 1.794 miliardi). Meno accentuati, anche se significativi, gli incrementi dei Certificati di credito del tesoro (4,3 miliardi, per un valore a fine 2020 di 181 miliardi di euro) e dei Prestiti esteri (7,30 miliardi, per un valore a fine 2020 di 43,7 miliardi).

I dati forniti dalla Direzione del debito pubblico del Dipartimento del tesoro evidenziano, tuttavia, come il costo medio del debito all'emissione risulta essere stato pari, nel 2020, allo 0,59 per cento (in diminuzione rispetto allo 0,93 del 2019), un livello particolarmente basso (anche in prospettiva storica), tale da ridurre anche il costo medio. Quest'ultimo, nel 2020, calcolato come rapporto tra la spesa per interessi annuale e lo stock di debito delle amministrazioni pubbliche al termine dell'anno precedente, si è attestato, in base ai dati forniti dall'ISTAT nel comunicato del 1° marzo 2021, al 2,38 per cento¹³³ (per una contrazione percentuale della spesa per interessi del 5 per cento rispetto al 2019).

Anche i dati del Conto del patrimonio (prospetto II.17) confermano la tendenza alla riduzione del costo medio del debito pubblico statale, che dal 3,63 per cento del 2019 scende al 3,35 nel 2020.

¹³³ Comunicato ISTAT su "Prodotto interno lordo, indebitamento netto e saldo primario delle Amministrazioni pubbliche", anni 2017-2020.

GESTIONE DEL PATRIMONIO

Il risultato è stato ottenuto nonostante la composizione del debito abbia registrato, alla fine del 2020, un allungamento della vita media pari a 6,95 anni, in aumento rispetto al 2019. Infatti, nonostante il rilevante incremento dei collocamenti, per far fronte alle necessità connesse alla pandemia, il Tesoro ha concentrato le maggiori emissioni nella parte a media e lunga scadenza della curva dei rendimenti, sfruttando le favorevoli condizioni di mercato dovute agli interventi di politica monetaria della BCE (su tutti, il PEPP)¹³⁴, nonché all’annuncio e iniziale implementazione degli strumenti di politica fiscale europea (*SURE, Next Generation EU*, ecc.). Ciò ha consentito di allungare la vita media, evitando di appesantire il debito con troppe emissioni più brevi, che avrebbero impattato maggiormente sul rischio di rifinanziamento¹³⁵.

I numerosi interventi legislativi di scostamento dagli obiettivi programmati di bilancio, intervenuti in corso d’anno, hanno reso necessario reperire fonti di finanziamento aggiuntive, a cui il Tesoro ha fatto fronte con:

- incremento delle quantità offerte in asta¹³⁶;
- aumento delle quote dei collocamenti supplementari riservati agli “specialisti”¹³⁷;
- maggiore ricorso alla modalità di collocamento tramite sindacato (per complessivi 54 miliardi, su scadenze a 5, 10, 15 e 30 anni, con accoglienza molto favorevole da parte degli investitori, che hanno presentato domande per un ammontare multiplo di quello assegnato);
- introduzione di una *facility* riservata agli specialisti in titoli di Stato¹³⁸;
- maggiore coinvolgimento degli investitori *retail*. In particolare, prevedendo l’affiancamento, al BTP Italia, di un nuovo strumento di tipo nominale, il BTP Futura (offerto in due riprese, a luglio e novembre, per durate di 10 ed 8 anni, con tassi d’interesse prefissati e crescenti)¹³⁹.

Complessivamente, nel 2020 sono stati emessi circa 550 miliardi di euro nominali di titoli di Stato (comprendendo sia le operazioni di concambio, pari a circa 15 miliardi di euro, che le emissioni internazionali, in dollari e in euro, pari a circa 11,3 miliardi), ammontare in sensibile aumento rispetto ai 414 miliardi di euro del 2019.

Nello specifico, le emissioni al netto dei rimborsi hanno fatto registrare un valore di circa 144 miliardi di euro, in notevole aumento rispetto ai 43 dell’anno precedente.

La politica di emissione e gestione del debito ha consentito di attenuare, anche per il 2020, l’esposizione al rischio di tasso di interesse. Come si può evincere dagli indicatori utilizzati per rappresentare tale rischio, pubblicati trimestralmente sul sito internet del Tesoro (sezione del Debito pubblico), l’*Average Refixing Period* (ARP, il principale utilizzato) è salito, alla fine del 2020, a 6,02 anni, mentre la durata media finanziaria dello *stock* di titoli di Stato è aumentata a 6,26 anni.

Sul fronte dell’attività in strumenti di finanza derivata, il nozionale complessivo del portafoglio è aumentato, nel 2020, di circa 1,7 miliardi di euro, raggiungendo i 100,7 miliardi. L’incremento è l’effetto netto della scadenza di alcuni *interest rate swap*, compensata da nuove

¹³⁴ Il *Pandemic Emergency Purchase Programme*, presentato il 18 marzo 2020, è un programma di acquisto temporaneo di titoli di Stato, avviato dalla BCE al fine di arginare le conseguenze economiche negative determinate dal “*Coronavirus*”.

¹³⁵ Una vita media lunga mitiga tale rischio, diluendo nel tempo i volumi da collocare sul mercato per coprire il debito in scadenza, evitando quindi eccessi di concentrazione di offerta di titoli (oltre a ridurre l’esposizione dell’emittente a incrementi repentini dei tassi di interesse).

¹³⁶ Le aste hanno mantenuto il consueto calendario, ma con un aumento delle quantità offerte sui vari strumenti e sulle varie scadenze, secondo una distribuzione temporale che ha tenuto conto dell’evolversi delle condizioni di mercato e una calibrazione dei volumi che ha riservato maggiore peso ai settori con migliore liquidità sul mercato secondario.

¹³⁷ A partire dal 31 marzo 2020, il Tesoro si è riservato la facoltà di derogare ai limiti attuali (30 per cento per le prime tranche e 15 per le successive, percentuale che può crescere di un ulteriore 5 per i titoli con vita residua superiore ai dieci anni), aumentando discrezionalmente la quota delle riaperture, a prescindere dalla vita residua del titolo (in particolare, per il segmento dei BTP nominali).

¹³⁸ Tramite questo strumento è stato possibile effettuare, nelle settimane senza aste o complementariamente a queste, l’emissione di uno o più titoli *off-the-run* (cosiddette “*tap*”), utilizzando modalità d’asta presso la Banca d’Italia o la piattaforma telematica dedicata del mercato regolamentato all’ingrosso di titoli di Stato.

¹³⁹ Uno stimolo al mercato è stato anche il “*premio di fedeltà finale*”, conseguibile nel caso di acquisto all’emissione e mantenimento fino a scadenza, offerto esclusivamente ai risparmiatori individuali, con un risultato complessivo di 12 miliardi di emissione.

I RISULTATI DELL'ESERCIZIO

operazioni di copertura del rischio di cambio (*cross currency swap*) per un'emissione denominata in dollari statunitensi, oltre che da altre operazioni in euro di gestione del rischio di tasso.

Il valore di mercato del portafoglio derivati è diminuito per circa 4 miliardi rispetto alla fine dello scorso anno. Il peggioramento del *mark to market*, negativo per circa 38,2 miliardi di euro a fine 2020, è dovuto al sensibile movimento al ribasso dei tassi *swap* in euro.

3.3.2.2. Oneri del debito

La tabella che segue riporta gli interessi passivi che, in base ai dati riportati nel Conto del patrimonio, sono stati corrisposti nel 2020 in relazione al debito ed alle anticipazioni passive esistenti a inizio esercizio. L'ammontare complessivo è pari a 52,19 miliardi di euro, in riduzione rispetto ai 53,39 miliardi del 2019 (per una percentuale media di interessi del 3,35 per cento, rispetto al 3,63 del 2019).

TAVOLA 21

INTERESSI PASSIVI 2020 SU DEBITI REDIMIBILI E ANTICIPAZIONI PASSIVE

	<i>(in euro)</i>		
	Consistenza iniziale	Interessi	Percentuale
Debiti redimibili			
BTP a cedola semestrale	1.398.027.124.579	43.061.532.186	3,08
BTP a emissione pluriennale	41.988.905.009	2.886.118.951	6,87
CCT "zero coupon" (CTZ)	51.139.227.000	379.697.620	0,74
Prestiti internazionali	35.125.875.635	4.424.129.089	12,60
Anticipazioni passive	29.743.754.813	1.442.164.449	4,85
Totali	1.556.024.887.037	52.193.642.296	3,35

Fonte: Conto del patrimonio (Prospetto II.17)

La tabella successiva (i cui dati sono tratti sia dal Conto del patrimonio che dal Conto del bilancio, oltre che dal Dipartimento del Tesoro) evidenzia come lo Stato abbia impegnato, nel 2020, complessivamente, per interessi passivi (su titoli di Stato, prestiti internazionali, buoni postali fruttiferi, mutui in carico a diversi ministeri, depositi presso Cassa Depositi e prestiti, etc.) e oneri accessori l'importo di 65,30 miliardi, in riduzione rispetto ai 67,03 miliardi del 2019.

In particolare, nonostante il sensibile incremento della mole di debito redimibile, gli interessi passivi impegnati (che costituiscono la voce quantitativamente prevalente) sono leggermente diminuiti (da 55,36 a 55,15 miliardi), in ragione della già segnalata contrazione dei costi medi di emissione. In riduzione anche gli interessi per altri debiti (da 7,35 a 6,92 miliardi), soprattutto grazie agli oneri sui buoni postali fruttiferi trasferiti al MEF (da 5,69 a 5,35 miliardi) e, in minor misura, alle anticipazioni passive (da 1,10 a 1,04 miliardi).

Infine, risultano in apparente sensibile diminuzione (da 4,32 a 3,22 miliardi) gli interessi e altri oneri generati dalla gestione dei conti di tesoreria (in particolare, a favore Cassa depositi e prestiti e Poste italiane) e dall'emissione e gestione del debito pubblico (in particolare, a favore di Banca d'Italia). Tuttavia, i dati esposti (che fanno riferimento a quanto impegnato sul capitolo del conto del bilancio) non riportano l'importo effettivamente maturato da C.D.P. S.p.a. per i depositi presso i conti di tesoreria, che, in base a quanto accertato in sede istruttoria, ammontano, per il 2020, a 3,04 miliardi di euro, invece dei 2,23 miliardi in tabella (comunque in riduzione rispetto ai 3,37 miliardi maturati nel 2019).

GESTIONE DEL PATRIMONIO

TAVOLA 22

DEBITI REDIMIBILI, FLUTTUANTI E ANTICIPAZIONI PASSIVE - STOCK, INTERESSI E ONERI ACCESSORI

(in euro)

TIPOLOGIA DI DEBITO	CONSISTENZA INIZIALE (ammontare nominale)	CONSISTENZA FINALE (ammontare nominale)	VARIAZIONE STOCK	IMPEGNI INTERESSI PASSIVI 2019	IMPEGNI INTERESSI PASSIVI 2020	Cap. spesa.
BTP nominali	1.440.279.815.697	1.542.120.647.601	101.840.831.904	46.757.307.465	45.947.651.136	2214
BTP €i	151.707.492.218	163.464.446.283	11.756.954.065	3.220.172.460	2.906.949.210	2214
BTP Italia	77.558.300.000	77.049.999.000	-508.301.000	595.368.886	644.865.931	2214
BTP "FUTURA"	0	11.843.568.000	11.843.568.000	0	0	
CTZ	51.139.227.000	54.480.390.000	3.341.163.000	0	379.697.620	2216
CCT Teu	125.585.635.000	126.551.870.000	966.235.000	807.484.861	774.117.058	2216
PRESTITI ESTERI E DERIVATI ¹⁴⁰	36.435.341.258	43.735.173.713	7.299.832.455	3.986.157.058	4.501.388.670	2219/1
TOTALE DEBITI REDIMIBILI (1)	1.882.705.811.173	2.019.246.094.597	136.540.283.424	55.366.490.730	55.154.669.625	
Buoni postali fruttiferi trasferiti al MEF						
Buoni ordinari del tesoro BOT	11.632.256.556	10.475.476.688	-1.156.779.868	5.691.013.419	5.359.297.449	2221
Mutui contratti da ISPA AV¹⁴¹	9.200.000.000	9.200.000.000	-	463.266.108	443.651.233	2222
Anticipazioni passive MEF	20.543.754.813	20.482.970.335	60.784.478	1.025.589.273	984.163.548	Cap. vari
Anticipazioni passive MISE	521.689.381	401.713.153	119.976.228	33.938.208	22.530.611	5311
Anticipazioni passive MIUR	141.429.836	123.126.264	18.303.572	4.865.822	4.112.813	5312; 5313
Anticipazioni passive Ministero Interno	411.184.413	392.891.646	18.292.767	23.529.169	22.580.954	1700 1773
Anticipazioni passive MATTM	5.021.875	13.431.791	8.409.916	1.586.677	1.233.570	1863 1864
Anticipazioni passive MIPAAF	64.120.889	44.175.716	19.945.173	2.837.192	2.050.340	7438/5 7453/1
Anticipazioni passive MIBACT	154.812.612	113.085.815	41.726.797	7.790.876	6.053.452	1631- 1632- 1633- 1634- 1635
Totale anticipazioni passive	31.042.013.819	30.771.394.721	270.619.098	1.100.137.217	1.042.725.289	7438/5
TOTALE ALTRI DEBITI (2)	156.603.174.375	162.529.741.409	5.926.567.034	7.356.196.951	6.923.116.435	7453/1
				2019	2020	
Interessi e altri oneri derivanti da gestione liquidità su Conto disponibilità del Tesoro				169.220.374	191.565.536	2220
Interessi maturati sui depositi definitivi				5.038.857	8.000.000	1322
Premi sui buoni del tesoro poliennali				0	17.167.840	2224
Interessi sulle somme anticipate da C.D.P. sul fondo rotativo della progettualità				32.853	48.825	2313

¹⁴⁰ La Relazione sul debito pubblico del Dipartimento del Tesoro del MEF accorpa, nella voce "debiti esteri", anche il valore dei titoli emessi da Infrastrutture S.p.A. per il progetto di Alta velocità/alta capacità, esponendo, pertanto, l'importo di 52,79 miliardi di euro (in luogo dei 43,73 presenti nel Conto del patrimonio e riportati in tabella).

¹⁴¹ A seguito della legge finanziaria per il 2007 (n. 296 del 2006, art. 1, commi 966-969), i debiti contratti da Infrastrutture S.p.A., in forma di obbligazioni e di prestiti, per il finanziamento del progetto infrastrutturale *Alta Velocità/Alta Capacità (Av/Ac)* sono stati assunti a carico del settore statale. Le obbligazioni sono suddivise in otto serie, di cui tre a tasso fisso, quattro a tasso variabile e una indicizzata al tasso di inflazione italiana calcolato dall'Istat secondo l'indice nazionale dei prezzi al consumo per le famiglie di operai e impiegati, al netto dei tabacchi.

I RISULTATI DELL'ESERCIZIO

TIPOLOGIA DI DEBITO	CONSISTENZA INIZIALE (ammontare nominale)	CONSISTENZA FINALE (ammontare nominale)	VARIAZIONE STOCK	IMPEGNI INTERESSI PASSIVI 2019	IMPEGNI INTERESSI PASSIVI 2020	Cap. spesa.
Interessi sui mutui ventennali concessi da C.D.P. a ISMEA				2.000.000	2.000.000	2315
Interessi sui conti correnti di tesoreria (Cassa depositi e prestiti)				3.337.115.822	2.236.729.460	3100
Oneri per il servizio di quotazione dei titoli di Stato sui mercati regolamentati				30.969	12.674	2152
Oneri per la Cassa DDPP per la gestione dei mutui trasferiti al MEF				2.600.000	2.600.000	1432
Remunerazione a Poste italiane per le giacenze dei conti correnti				46.104.816	40.954.828	2316
Spese per il servizio di pagamento e oneri relativi all'emissione e gestione dei prestiti				82.860.464	40.954.828	2242
Provvigioni per il collocamento in asta dei titoli, tra cui compenso a Banca d'Italia				675.760.780	685.325.725	2247
TOTALE ALTRI INTERESSI SU PRESTITI O DEPOSITI E ONERI ACCESSORI (3)				4.320.764.935	3.225.359.716	
INTERESSI E ONERI TOTALI DEL DEBITO STATALE (1+2+3)				67.043.452.616	65.303.145.775	

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Conto del patrimonio e Conto del bilancio dello Stato

Gli importi sopra esposti trovano riscontro negli elementi forniti, in ordine al debito pubblico emesso e complessivamente esistente a fine 2020, dal Dipartimento del Tesoro, dalle cui tabelle analitiche risultano impegnati¹⁴², sui titoli domestici (BTP, BTP€i, BTP Italia, CCTeu e CTZ), interessi passivi per complessivi 50,65 miliardi di euro, in riduzione rispetto ai 51,38 miliardi del 2019.

A questi vanno aggiunti gli interessi e altri oneri sui prestiti internazionali ed i derivati (anche su debito domestico), pari a 4,5 miliardi di euro (al netto delle entrate da interessi attivi su strumenti derivati).

Nel 2020, infine, sono stati corrisposti interessi passivi per emissioni di BOT, per un totale di 77 milioni di euro (gli altri collocamenti sono stati effettuati a tasso negativo, conseguendo un'entrata di 277 milioni di euro).

3.3.2.3. Strumenti finanziari derivati

Nel Conto del patrimonio figura lo *stock* di debito statale. Gli strumenti finanziari derivati costituiscono una copertura rispetto ad un rischio derivante da eventuali variazioni di un mercato (dei tassi, dei cambi, etc.). Sono perciò sono strettamente correlati ad una determinata passività sottostante e non hanno un rilievo patrimoniale autonomo.

Il nozionale totale del portafoglio derivati dello Stato, dopo le riduzioni registrate negli ultimi esercizi è cresciuto, nel 2020, di 1,7 miliardi, superando nuovamente la soglia dei 100 miliardi di euro (nel 2019 era diminuito di 12 miliardi rispetto al 2018, scendendo da 111,3 miliardi a 99,02). Il valore di mercato (*mark to market*, di seguito anche MTM) continua, invece, a essere negativo, registrando un ulteriore incremento di circa 4 miliardi rispetto al 2019 (attestandosi a 38,2 miliardi, rispetto ai 34,3 di fine 2018 ed ai 29,8 di fine 2018).

Il numero di strumenti derivati a fine 2020 è cresciuto a 82, rispetto ai 79 del 2019, dopo anni di continue riduzioni (erano 105 nel 2015) ed è suddiviso in derivati su debito e derivati su mutui attivi¹⁴³. Di essi 12 hanno, al 31 dicembre 2020, un valore di mercato positivo ed i restanti 70 negativo (a fine 2019, i derivati con valore positivo erano 14, a fronte di 35 negativi). Si riporta tabella di sintesi

¹⁴² E interamente pagati (cfr. capitoli 2214, 2216 e 2219/1).

¹⁴³ Ai sensi della legge finanziaria per il 2005 (legge 30 dicembre 2004, n. 311), sono stati stipulati alcuni contratti derivati riferiti a mutui attivi verso enti pubblici, trasferiti al MEF-Tesoro dalla Cassa depositi e prestiti a seguito della trasformazione di quest'ultima in società per azioni.

GESTIONE DEL PATRIMONIO

TAVOLA 23

STRUMENTI FINANZIARI DERIVATI

(in euro)

	Nozionale al 31/12/2019	Valore di mercato al 31/12/2019	Nozionale al 31/12/2020	Valore di mercato al 31/12/2020
Derivati su attivi	677.148.022	-66.789.399	451.447.274	-35.467.446
IRS-ex ISPA	3.500.000.000	-1.651.131.197	3.250.000.000	-1.867.419.036
CCS (<i>Cross currency swap</i>)	10.825.974.474	259.643.180	13.173.711.632	-353.860.584
IRS (<i>Interest rate swap</i>) di copertura	6.177.000.000	1.071.742.745	3.477.000.000	1.278.114.382
IRS (<i>Interest rate swap</i>) di duration	75.658.091.632	-31.976.192.757	80.398.091.632	-37.266.935.503
Swaption	2.189.773.750	-1.969.980.765	zero	zero
Totale Derivati su debito	98.350.839.856	-34.265.918.795	100.298.803.264	-38.210.100.741
Totale generale derivati	99.027.987.878	-34.332.708.194	100.750.250.538	-38.245.568.187

Fonte: MEF- Dipartimento del Tesoro

Gli strumenti derivati relativi ai mutui attivi nei confronti di enti pubblici (stipulati ai sensi della legge n. 311 del 2004) appartengono alla categoria degli IRS *amortising*. In virtù dell'ammortamento del capitale, il nozionale di queste posizioni è diminuito di circa 226 milioni di euro tra la fine del 2019 e il 2020.

Gli strumenti derivati riferiti al debito, estero e domestico, comprendono le posizioni associate alle passività della società Infrastrutture S.p.A., oggetto di accollo, da parte del Tesoro, in aderenza alla legge finanziaria per il 2007, i *cross currency swap* (CCS) a copertura delle emissioni in valuta estera, gli *interest rate swap* (IRS) a copertura delle emissioni non domestiche denominate in euro, gli IRS finalizzati all'allungamento della *duration* e le *swaption*.

A proposito degli IRS ex-ISPA, quattro di essi hanno un piano di ammortamento che decorrerà da una data futura predeterminata. Per questo sono stati classificati come IRS *amortising*, anche se il nozionale è, al momento, rimasto stabile¹⁴⁴. Il nozionale del portafoglio ISPA a fine 2020 risulta inferiore di 250 milioni di euro in quanto a luglio è scaduta un'operazione di pari nozionale.

Per quanto riguarda i CCS, alla fine del 2020 il nozionale complessivo del portafoglio in valuta estera risulta incrementato di circa 2,3 miliardi rispetto all'anno precedente (passando da poco più di 10,8 a quasi 13,2 miliardi). Nel mese di novembre, infatti, è stato emesso un titolo denominato in dollari statunitensi, per un importo di 3 miliardi, sul quale sono state effettuate due operazioni di copertura dal rischio di cambio, per un nozionale che, complessivamente, al controvalore in euro, risulta pari a circa 2,5 miliardi (con valore di mercato, al 31 dicembre 2020, negativo per circa 87 milioni).

Con riferimento agli IRS di copertura delle emissioni estere in euro, sono scadute quattro operazioni, per un nozionale di 2,7 miliardi di euro.

In merito agli IRS di duration, alla fine del 2020 il nozionale risulta incrementato di 4,7 miliardi. Tale importo è il risultato netto determinato dall'ingresso di otto nuove operazioni, concluse nell'ultimo trimestre dell'anno (per un nozionale di 3 miliardi), dell'esercizio di una *swaption* a marzo 2020 (di nozionale pari a 2 miliardi) e del pagamento di 260 milioni di euro relativi ai flussi del *loan*, associato alla ristrutturazione di due IRS pari a 1,5 miliardi di euro. Pertanto, alla fine del 2020, il nozionale del portafoglio dei derivati di duration risulta pari a circa 80,4 miliardi di euro, contro i circa 75,7 di fine 2019.

In ultimo, durante il 2020 sono state eliminate le due opzioni di risoluzione anticipata evidenziate nell'elenco dei derivati dello scorso anno. In particolare, una è giunta a scadenza a

¹⁴⁴ In particolare, uno di questi era stato precedentemente indicato come *forward starting*, ma, essendo partito il 31 luglio 2020, risulta classificato come IRS *amortising*.

I RISULTATI DELL'ESERCIZIO

novembre senza essere esercitata, mentre l'altra è stata cancellata in seguito alla sottoscrizione del contratto di garanzia su operazioni già presenti in portafoglio.

Nella seguente tabella si illustra l'evoluzione dei derivati su debito.

TAVOLA 24

STRUMENTI DERIVATI SU DEBITO

(in milioni)

Strumento	31/12/2017				31/12/2018				31/12/2019				31/12/2020			
	Nozionale	% su tot.	MTM	% su tot.	Nozionale	% su tot.	MTM	% su tot.	Nozionale	% su tot.	MTM	% su tot.	Nozionale	% su tot.	MTM	% su tot.
IRS ex-ISPA	3.500	2,76	-1.349	4,31	3.500	3,18	-1.343	4,53	3.500	3,56	-1.651	4,82	3.250	3,24	-1.867	4,89
CCS (Cross Currency Swap)	6.007	4,74	196	-0,63	4.981	4,53	79	-0,27	10.826	11,01	260	-0,76	13.174	13,13	-354	0,93
IRS (Interest Rate Swap) di copertura	10.115	7,98	735	-2,35	8.327	7,57	792	-2,67	6.177	6,28	1.072	-3,13	3.477	3,47	1.278	-3,34
IRS (Interest Rate Swap) di duration	103.627	81,71	-28.528	91,1	90.752	82,55	-27.621	93,18	75.658	76,93	-31.976	93,32	80.398	80,16	-37.267	97,53
Swaption	3.569	2,81	-2.360	7,54	2.380	2,16	-1.549	5,23	2.190	2,23	-1.970	5,75	0	0	0	0
Totale	126.818	100	31.306	100	09.940	100	-29.642	100	98.351	100	-34.266	100	100.299	100	-38.210	100
Titoli di Stato in circolazione	1.906.389				1.959.429				2.004.766				2.149.584			
Derivati su debito/Titoli di Stato (per cento)	6,65				5,61				4,91				4,67			

Fonte: MEF - Dipartimento del Tesoro

Complessivamente, circa il 4,67 per cento del totale dei titoli di Stato in circolazione (2.149 miliardi a fine 2019) è "protetto" da uno strumento derivato, percentuale che, tuttavia, mostra un trend in diminuzione (nel 2017 la percentuale si attestava al 6,65 per cento).

Nella successiva tavola sono illustrati i derivati su mutui attivi. Trattasi di n. 5 contratti (della tipologia *IRS amortising*, tutti con scadenza 31 dicembre 2024), il cui sottostante è dato da mutui in ammortamento. Il relativo valore, pertanto, diminuisce con il trascorrere del tempo, come reso evidente anche nel 2020 (in cui il nozionale è sceso a circa 451 milioni di euro, per un MTM negativo di 35 milioni, anch'esso in riduzione).

GESTIONE DEL PATRIMONIO

TAVOLA 25

STRUMENTI DERIVATI SU ATTIVI

(in milioni)

Strumento	31/12/2017		31/12/2018		31/12/2019		31/12/2020	
	Nozionale	MTM	Nozionale	MTM	Nozionale	MTM	Nozionale	MTM
IRS Amortising	1.835	-232	1.358	-154	677	-67	451	-35

Fonte: MEF - Dipartimento del Tesoro

I risultati complessivi sono evidenziati nella seguente tavola.

TAVOLA 26

STRUMENTI DERIVATI COMPLESSIVI

(in milioni)

Strumento	31/12/2017		31/12/2018		31/12/2019		31/12/2020	
	Nozionale	MTM	Nozionale	MTM	Nozionale	MTM	Nozionale	MTM
DERIVATI SU DEBITO	126.818	- 31.306	109.940	- 29.642	98.351	-34.266	100.299	-38.210
DERIVATI SU ATTIVI	1.835	- 232	1.358	- 154	677	- 67	451	-35
Totale	128.653	- 31.538	111.298	- 29.796	99.028	- 34.333	100.750	-38.246

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 a crescere, attestandosi al 37,9 per cento (rispetto al 26,8 di fine 2019 ed al 34,3 di fine 2019).

3.3.2.4. Operazioni di riduzione del debito e Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato

3.3.2.4.1. Concambio e riacquisto

Nel corso del 2020 il Tesoro ha portato a termine diverse operazioni di riacquisto, sia tramite aste pubbliche, eseguite in Banca d'Italia, che con accordi di tipo bilaterale. A tale elenco si possono aggiungere le operazioni di concambio, le cui finalità principali sono rappresentate dalla correzione delle disfunzioni che possono emergere sul mercato secondario di specifici titoli di Stato (che possono influire in maniera negativa anche sull'attività di emissione in asta), dall'aggiustamento del profilo dei rimborsi (riducendo la concentrazione delle scadenze in periodi particolarmente critici) e dall'allungamento della vita media del debito¹⁴⁵.

Alle operazioni di concambio e riacquisto possono partecipare esclusivamente gli specialisti in titoli di Stato e non sono previste commissioni di collocamento in favore delle controparti (se si fa eccezione per quelle effettuate via sindacato).

Durante il 2020, il Tesoro ha svolto quattro operazioni di riacquisto (eseguite con il sistema d'asta competitiva in Banca d'Italia), che hanno consentito di ritirare dal mercato undici BTP, due CTZ, due BTP Italia e un BTP indicizzato all'inflazione italiana, con scadenze comprese tra il 2020 ed il 2025. I prezzi di riacquisto sono stati poco sopra alla pari, per minimizzare l'impatto negativo in termini di riduzione del debito.

Sono state, inoltre, eseguite due operazioni bilaterali a valere sulle giacenze del Conto disponibilità, con controparti selezionate tra gli specialisti in titoli di Stato, aventi ad oggetto tre BTP nominali, un CCTeu e un BTP Italia, con scadenze comprese tra il 2021 ed il 2023 (i criteri adottati nella scelta dei titoli sono i medesimi che vengono utilizzati per l'individuazione dei titoli riacquistati nelle operazioni di concambio).

¹⁴⁵ Un altro effetto delle operazioni di concambio è la riduzione del debito nominale, determinato dal fatto che i prezzi dei titoli in emissione risultano generalmente superiori rispetto ai prezzi dei titoli in riacquisto.

I RISULTATI DELL'ESERCIZIO

Complessivamente, l'attività di *buyback* ha permesso di ridurre il debito nominale di 14.106 milioni di euro, attraverso il riacquisto di BTP/BTP Italia (81 per cento del totale), di CTZ (18 per cento) e CCTeu (1 per cento).

Nel 2020 il Tesoro ha inoltre svolto quattro operazioni di concambio, due per mezzo del sistema telematico di negoziazione (che consente di operare in maniera dinamica direttamente su una sezione dedicata del mercato secondario all'ingrosso regolamentato, c.d. MTS), una mediante asta marginale eseguita in Banca d'Italia ed un'ultima mediante sindacato. Per quanto attiene alle prime tre operazioni, in emissione sono stati offerti BTP con scadenza compresa tra l'ottobre 2023 ed il settembre 2033, con prezzi in media sopra la pari e, contestualmente, sono stati ritirati BTP, CTZ e CCTeu (rispettivamente 83, 10 e 7 per cento del totale riacquistato), con prezzi in media inferiori a quello del titolo in emissione, e scadenza compresa fra il 2021 e il 2023.

Durante il mese di ottobre il Tesoro ha inoltre eseguito un'operazione di concambio sindacato, attraverso cui si è proceduto all'emissione di un nuovo BTP a 30 anni (con scadenza 2051) e al contestuale riacquisto di quattro BTP con scadenze comprese tra il 2021 e il 2023 ed un CCTeu con scadenza 2025. Tale operazione ha consentito di alleggerire in maniera cospicua le scadenze nel periodo 2021-2023 (anticipando la raccolta attraverso l'emissione di un titolo a 30 anni). La cedola del titolo in emissione è stata, in questo caso, molto più bassa della media delle cedole dei titoli in riacquisto (1,70 contro una media del 3,86 per cento), determinando un calo del costo medio del debito futuro.

Le operazioni di concambio, sia per effetto dell'emissione di titoli con prezzo più elevato rispetto a quelli in riacquisto che attraverso l'operazione di concambio sindacato (con la quale parte del regolamento dei titoli riacquistati è avvenuto tramite utilizzo del Conto disponibilità) hanno permesso una riduzione del debito pari a 2.167 milioni di euro.

Pertanto, con la totalità delle operazioni straordinarie (concampi e riacquisti) è stato possibile ridurre il debito per complessivi 16.274 milioni di euro (conseguendo anche un alleggerimento delle scadenze in anni particolarmente critici)

3.3.2.4.2. Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato (FATS)

Le informazioni di seguito esposte sono oggetto della Relazione annuale che la Direzione II del Dipartimento del Tesoro redige ai sensi dell'art. 44, comma 3, del d.P.R. 30 dicembre 2003 n. 398 (*Testo Unico delle disposizioni legislative e regolamentarie in materia di debito pubblico*)¹⁴⁶.

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 (cfr. art. 48, comma 1, lettera *a*), del Testo unico).

Nel corso del 2020 sono stati utilizzati 3.473 milioni di euro a rimborso parziale di quattro titoli¹⁴⁷.

Grazie al perdurante livello contenuto dei tassi, l'opzione del rimborso a scadenza si è mostrata preferibile, dal momento che i corsi di quasi tutti i titoli sul mercato secondario sono più elevati. Il Tesoro ha, pertanto, 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 di rimborso) che non sarebbe andato a beneficio immediato dello scopo a cui il Fondo è destinato.

In relazione alla valutazione del risparmio di spesa, tenuto conto che, a fine 2020, il costo medio del debito è risultato pari a 0,59 per cento, ipotizzando un minor ricorso al mercato per un

¹⁴⁶ Le modalità gestionali del Fondo sono regolate da un'apposita convenzione stipulata tra il Dipartimento del Tesoro e la C.D.P., approvata con decreto del Direttore del Tesoro n. 3513 del 19 gennaio 2015, rinnovata in data 20 dicembre 2019 e resa esecutiva con decreto del Dipartimento del Tesoro n. 3897 del 20 gennaio 2020.

¹⁴⁷ BTP Italia 23 aprile 2014/23 aprile 2020 - codice ISIN IT0005012775; BTP 1° maggio 2015/1° maggio 2020 - codice ISIN IT0005107708; BTP 18 aprile 2017 / 15 giugno 2020 - codice ISIN IT0005250946; CCTeu 15 giugno 2014 / 15 dicembre 2020 - codice ISIN IT0005056541.

GESTIONE DEL PATRIMONIO

importo pari alle risorse del FATS utilizzate durante il 2020, è stata stimata una spesa per interessi ridotta per circa 20,49 milioni di euro su base annua (calcolata applicando il costo medio del debito all'importo nominale rimborsato).

In sintesi, le risorse affluite al FATS nel 2020 sono derivate da:

- euro 2.044.280.742, estinzioni anticipate dei mutui delle regioni Lazio, Lombardia, Liguria, Campania e Puglia, ai sensi dell'art. 39, comma 13, del d.l. 162/2019;
- euro 420.060.354, versamento, da parte degli enti territoriali, della quota di capitale delle somme anticipate dallo Stato ai sensi degli artt. 1, 2 e 3 del d.l. n. 35 del 2013 e dell'art. 45 del d.l. n. 66 del 2014;
- euro 82.602.442, rimborso della quota capitale del prestito concesso alla Grecia (art. 2 del d.l. n. 67 del 2010, convertito da legge 99 del 2010);
- euro 5.891.891, risorse rinvenienti dall'applicazione del limite massimo retributivo per emolumenti o retribuzioni, ai sensi dell'art. 23-ter del d.l. n. 201 del 2011;
- euro 790.613, relativi a voci di minore entità.

Altre fonti di finanziamento, pari ad euro 875.058.594, sono derivate dalle somme incassate sui capitoli di entrata nel 2019, per le quali il processo di accredito al FATS si è perfezionato nel 2020.

Pertanto, nel 2020 sono stati trasferiti al Fondo complessivamente euro 3.433.054.826, mentre il saldo al 31 dicembre 2020, a seguito delle operazioni di riduzione del debito sopra indicate, si è attestato ad euro 13.473.593.

3.3.2.5 Debiti diversi. In particolare, i residui passivi perenti

Si riporta schema di sintesi delle poste comprese nei "debiti diversi".

TAVOLA 27

DEBITI DIVERSI

(in euro)

	Al 31/12/2019	Al 31/12/2020	Differenza
Monete in circolazione	4.756.328.554	4.846.088.454	89.759.900
Residui passivi perenti di parte corrente	18.049.892.024	14.384.534.968	-3.665.357.056
Residui passivi perenti di parte capitale	25.800.243.991	24.586.495.585	-1.213.748.406
Altri	165.473.103.086	173.173.165.211	7.700.062.125
Totale	214.079.567.655	216.990.284.218	2.910.716.563

Fonte: Conto del patrimonio

La voce dei debiti diversi, nell'ambito dei debiti a medio-lungo termine, è composta da quattro aggregati patrimoniali:

- **monete in circolazione** (4,84 miliardi, aumentate di 90 milioni rispetto al 2018);
- **residui passivi perenti di parte corrente** (14,38 miliardi, diminuiti di 3,66 miliardi rispetto al 2019, dopo contrazione per 3,2 miliardi anche in quest'ultimo esercizio);
- **residui passivi perenti in conto capitale** (24,58 miliardi, in diminuzione di 1,21 miliardi rispetto al 2019, dopo contrazione per 3,3 miliardi in quest'ultimo esercizio);
- **altri**, posta residuale, anche se di importo maggiormente rilevante, pari a 173,17 miliardi, in crescita di 7,7 miliardi rispetto al 2019.

La principale voce presente all'interno di tale posta è costituita dal debito derivante dall'impegno assunto dallo Stato italiano (con la legge 23 luglio 2012, n. 116¹⁴⁸) a sottoscrivere il capitale del

¹⁴⁸ L'art. 3 della legge in parola, di "Ratifica ed esecuzione del Trattato che istituisce il Meccanismo europeo di stabilità (MES), con Allegati, fatto a Bruxelles il 2 febbraio 2012" dispone che per l'attuazione del Trattato è autorizzata la sottoscrizione del capitale per la partecipazione del Meccanismo europeo di stabilità, mediante i versamenti stabiliti dagli articoli 9 e 41 del Trattato medesimo. In relazione al versamento delle quote di contribuzione, a decorrere dal

I RISULTATI DELL'ESERCIZIO

Meccanismo europeo di stabilità (c.d. MES o ESM). L'importo esposto, pari a 111,01 miliardi di euro, vede una leggera contrazione (pari a 55,3 milioni) rispetto al 2019.

La seconda voce per importo attiene al debito per capitale da sottoscrivere nella Banca europea per gli investimenti (BEI), che cresce, nel 2020, per 6,58 miliardi di euro (da 35,70 a 42,55 miliardi), in ragione dell'uscita del Regno Unito dall'Unione Europea, che ha imposto ai rimanenti Stati membri di acquisirne *pro quota* il capitale sottoscritto dal primo. Per l'Italia, la sottoscrizione, per l'importo sopra indicato (che ha elevato la partecipazione in BEI dal 16,1 al 19,2 per cento, è stata autorizzata con l'art. 18 del d.l. 25 marzo 2019, n. 22, convertito dalla legge 20 maggio 2019, n. 41).

Infine, una voce che ha registrato un sensibile aumento nel corso del 2020 (2,17 miliardi di euro) riguarda il capitale sottoscritto, e rimasto da versare, in favore della Banca africana di sviluppo. La posta cresce da 1,82 a 3,89 miliardi di euro (come da documentazione a supporto prodotta, in allegato al Conto del patrimonio, dal competente Ministero dell'economia)¹⁴⁹.

3.3.2.5.1. Residui passivi perenti

Lo *stock* a fine esercizio ammonta, complessivamente, per il Titolo I e per il Titolo II, a 38,97 miliardi di euro (in riduzione di 4,87 miliardi rispetto al 2019, confermando una progressiva diminuzione già evidenziatasi in esercizi precedenti (fra il 2019 ed il 2018 per 6,5 miliardi).

Lo *stock* di parte corrente si attesta a 14,38 miliardi (in riduzione di 3,66 rispetto al 2019¹⁵⁰); quello di parte capitale a 24,59 miliardi (in riduzione di 1,21 rispetto al 2019¹⁵¹). Nell'arco temporale 2015-2019 l'ammontare complessivo si riduce di quasi il 50 per cento (da 75,98 miliardi a 38,97 miliardi)¹⁵², in prevalenza per la componente corrente (diminuita di oltre il 60 per cento).

Le tavole che seguono rappresentano, in valori assoluti e percentuali, le consistenze iniziali e finali, nonché le variazioni intervenute in aumento e in diminuzione nel periodo 2015-2020.

TAVOLA 28

RESIDUI PASSIVI PERENTI

Residui passivi perenti		<i>(in milioni)</i>					
		2015	2016	2017	2018	2019	2020
Parte corrente	consistenza iniziale	46.249	39.184	34.860	25.721	21.269	18.050
	aumenti	5.829	794	4.167	5.193	4.176	2.103
	diminuzioni	12.895	5.118	13.306	9.644	7.395	5.768
	consistenza finale	39.184	34.860	25.721	21.269	18.050	14.385
Conto capitale	consistenza iniziale	37.439	36.805	31.700	30.451	29.082	25.800
	aumenti	6.832	1.369	2.103	3.148	25	61
	diminuzioni	7.466	6.473	3.352	4.517	3.306	1.274
	consistenza finale	36.804	31.700	30.451	29.082	25.800	24.587
Totale	consistenza iniziale	83.688	75.988	66.560	56.171	50.351	43.850
	aumenti	12.661	2.163	6.270	8.341	4.201	2.164
	diminuzioni	20.361	11.591	16.658	14.161	10.702	7.042
	consistenza finale	75.988	66.560	56.172	50.351	43.851	38.972

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

2012 sono autorizzate emissioni di titoli di Stato a medio-lungo termine (le cui caratteristiche sono stabilite con appositi decreti del Ministro dell'economia e delle finanze) destinando a tale scopo tutto o parte del netto ricavo delle emissioni stesse. Tali importi non sono computati nel limite massimo di emissione di titoli di Stato stabilito dalla legge di approvazione del bilancio e nel livello massimo del ricorso al mercato stabilito dalla legge di stabilità. Il Ministro dell'economia e delle finanze è stato autorizzato ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio.

¹⁴⁹ La consistenza finale della posta, pari a euro 3.891.899.707 è data dal controvalore del capitale iniziale sommato all'importo del settimo aumento di capitale, sottoscritto e ancora "richiamabile", che, al cambio in euro, ammonta a 3.910.067.905, a cui va sottratto l'importo della prima rata (versata nel 2020), pari a euro 18.168.199 (che restituisce la cifra di euro 3.891.899.709, esposta nel Conto del patrimonio).

¹⁵⁰ Fra 2019 e 2018 la contrazione era stata pari a circa 3 miliardi di euro.

¹⁵¹ Fra 2019 e 2018 la contrazione era stata pari a circa 3,3 miliardi di euro.

¹⁵² A fine 2014, peraltro, lo *stock* di residui passivi perenti sommava 83,7 miliardi.

GESTIONE DEL PATRIMONIO

TAVOLA 29

RESIDUI PASSIVI PERENTI
ANALISI DELLE VARIAZIONI IN PERCENTUALE DELLA CONSISTENZA FINALE

Residui passivi perenti	Variazione					2020/2015
	2016/2015	2017/2016	2018/2017	2019/2018	2020/2019	
Parte corrente	-11,0	-26,2	-17,3	-15,1	-20,3	-63,3
Conto capitale	-13,9	-3,9	-4,5	-11,3	-4,7	-33,2
Totale	-12,4	-15,6	-10,4	-12,9	-11,1	-48,7

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Una rappresentazione dello *stock* distinto per categorie economiche (riassunto nella tavola seguente) evidenzia una diversa composizione tra spesa corrente e quella in conto capitale. Quest'ultima, che rappresenta oltre il 60 per cento del totale, nel 2020 si riduce per 1,21 miliardi di euro, in ragione delle due componenti principali dell'aggregato, i "contributi agli investimenti" (da 10,70 a 10,37 miliardi) ed i "contributi agli investimenti alle imprese" (da 6,92 a 6,52 miliardi)¹⁵³.

Lo *stock* di parte corrente (che rappresenta poco meno del 40 per cento del totale) registra nel 2020 una riduzione di oltre il 20 per cento (dopo una contrazione del 15 per cento circa fra 2018 e 2019). Anche in questo caso, la diminuzione in termini assoluti più marcata investe la categoria di importo maggiormente elevato, i "trasferimenti correnti ad amministrazioni pubbliche" (che passa da 13,01 a 9,69 miliardi di euro, per una contrazione percentuale del 25,5 per cento)¹⁵⁴.

TAVOLA 30

RESIDUI PASSIVI PERENTI PER CATEGORIE ECONOMICHE

(in milioni)

Categorie economiche	Consistenze finali 2019	Consistenze finali 2020	Percentuale su totale 2019	Percentuale su totale 2020	Variazione 2020-2019
Redditi da lavoro dipendente	110	90	0,6	0,6	-18,2
Consumi intermedi	1.202	1.175	6,7	8,2	-2,3
Imposte pagate sulla produzione	1	1	0,0	0,0	-0,4
Trasferimenti correnti ad amministrazioni pubbliche	13.018	9.693	72,1	67,4	-25,5
Trasferimenti correnti a famiglie e istituzioni sociali private	622	454	3,4	3,2	-27,0
Trasferimenti correnti a imprese	1.693	1.718	9,4	11,9	1,5
Trasferimenti correnti a estero	24	23	0,1	0,2	-3,4
Interessi passivi e redditi da capitale	22	22	0,1	0,2	0,4
Poste correttive e compensative	294	155	1,6	1,1	-47,2
Altre uscite correnti	1.065	1.053	5,9	7,3	-1,1
Totale spese correnti	18.050	14.385	100,0	100,0	-20,3
Investimenti fissi lordi e acquisti di terreni	3.198	2.830	12,4	11,5	-11,5
Contributi agli investimenti	10.708	10.372	41,5	42,2	-3,1
Contributi agli investimenti ad imprese	6.921	6.525	26,8	26,5	-5,7
Contributi agli investimenti a famiglie e istituzioni sociali private	73	73	0,3	0,3	-0,1
Contributi agli investimenti a estero	740	739	2,9	3,0	-0,1
Altri trasferimenti in conto capitale	3.878	3.767	15,0	15,3	-2,9
Acquisizione di attività finanziarie	282	282	1,1	1,1	0,0
Totale spese in conto capitale	25.800	24.586	100,0	100,0	-4,7
Totale complessivo	43.850	38.971			-11,1

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

¹⁵³ La riduzione percentuale più sensibile (11,5 per cento) la registra, invece, la voce "Investimenti fissi lordi e acquisiti di terreni", che, tuttavia, somma, complessivamente, a fine 2020, 2,83 miliardi di euro.

¹⁵⁴ Registrano riduzioni percentuali rilevanti anche i "trasferimenti correnti a famiglie e istituzioni sociali private" (meno 27 per cento) e "le poste correttive e compensative" (meno 47,2 per cento), categorie, tuttavia, palesanti importi assoluti molto meno rilevanti (rispettivamente, a fine 2020, 454 e 155 milioni di euro).

I RISULTATI DELL'ESERCIZIO

Gli elementi che contribuiscono all'aumento della posta passiva in esame sono le nuove perenzioni, che derivano dall'eliminazione dei residui passivi dal rendiconto finanziario in aderenza all'art. 34-bis della legge n. 196 del 2009¹⁵⁵. Complessivamente, nel 2020 sono state pari a poco più di 2 miliardi di euro, tutte riferite alla parte corrente, in sensibile decremento rispetto ai 4,2 miliardi del 2019 (di cui 4,17 riferiti alla parte corrente). Non si assiste invece, ad alcuna perenzione per i residui passivi di parte capitale¹⁵⁶, in ragione della sperimentale estensione, per il triennio 2019-2021, a sei anni dell'arco temporale di conservazione in bilancio, previsto dell'art. 4-quater del decreto-legge 18 aprile 2019, n. 32, convertito dalla legge n. 55 del 2019¹⁵⁷.

I fattori che riducono lo *stock* dei residui perenti sono, di contro, le reiscrizioni in bilancio e le rettifiche e prescrizioni, pari, complessivamente, nel 2020, a 6,93 miliardi di euro (in significativa riduzione rispetto ai 10,7 miliardi del 2019), di cui 5,72 miliardi per la parte corrente e 1,21 miliardi per la parte capitale.

Nel 2020 si assiste ad una diminuzione delle nuove perenzioni (pari a poco più di 2 miliardi di euro, a fronte dei 4,2 del 2019 e dei 8,3 del 2018). A tal fine, sulla spesa in conto capitale ha inciso l'allungamento del tempo di conservazione in bilancio, previsto dell'art. 4-quater del decreto-legge 18 aprile 2019, n. 32, convertito dalla legge n. 55 del 2019. La totalità delle nuove perenzioni riguarda, infatti, la spesa corrente, per la quale è rimasta invariata la normativa in materia di mantenimento in bilancio dei residui.

¹⁵⁵ La norma prevede che i residui delle spese correnti, 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 relativi a spese destinate ai trasferimenti correnti alle amministrazioni pubbliche), costituiscono economie di bilancio, salvo che l'amministrazione non dimostri, con adeguata motivazione, entro il termine previsto per l'accertamento dei residui passivi, al competente Ufficio centrale di bilancio, la permanenza delle ragioni della sussistenza del debito, in modo da giustificare la conservazione dei residui nelle scritture contabili. In tal caso, le somme si intendono perenti agli effetti amministrativi e possono riprodursi in bilancio con riassegnazione alle pertinenti unità elementari di bilancio degli esercizi successivi. Le somme stanziare per spese in conto capitale, non impegnate alla chiusura dell'esercizio possono essere mantenute in bilancio, quali residui, non oltre l'esercizio successivo a quello di iscrizione in bilancio, salvo che questa non avvenga in forza di disposizioni legislative entrate in vigore nell'ultimo quadrimestre dell'esercizio precedente. In tale caso, il periodo di conservazione è protratto di un ulteriore anno. In alternativa, in luogo del mantenimento in bilancio, alle predette somme può applicarsi il disposto di cui al terzo periodo del comma 2 dell'articolo 30 della medesima legge n. 196 del 2009.

I residui delle spese in conto capitale non pagati entro il terzo esercizio successivo a quello dell'assunzione dell'impegno di spesa, si intendono perenti agli effetti amministrativi. Le somme eliminate possono riprodursi in bilancio con riassegnazione alle pertinenti unità elementari di bilancio degli esercizi successivi.

¹⁵⁶ Il Conto del patrimonio riporta perenzioni di parte capitale per l'irrilevante cifra di 1.444 euro.

¹⁵⁷ La norma, in conseguenza dell'entrata in vigore del nuovo concetto di impegno di cui all'articolo 34 della legge n. 196 del 2009, ha previsto, 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 via sperimentale per gli anni 2019, 2020 e 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.

GESTIONE DEL PATRIMONIO

TAVOLA 31

RESIDUI PASSIVI PERENTI DI PARTE CORRENTE
NUOVE PERENZIONI PER CATEGORIA ECONOMICA

(in migliaia)

Titolo di spesa	Categorie economiche	2019	2020	Variazione percentuale 2020-2019	Percentuale 2020 su Titolo
Titolo I - spese correnti	Redditi da lavoro dipendente	22.311	12.060	-45,9	0,6
	Consumi intermedi	235.508	254.624	8,1	12,4
	Imposte pagate sulla produzione	1	1	0,0	0,0
	Trasferimenti correnti ad amministrazioni pubbliche	3.173.152	1.406.021	-55,7	68,3
	Trasferimenti correnti a famiglie e istituzioni sociali private	479.161	173.911	-63,7	8,4
	Trasferimenti correnti a imprese	158.348	168.417	6,4	8,2
	Trasferimenti correnti a estero	11.193	5.277	-52,9	0,3
	Interessi passivi e redditi da capitale	0	0		0,0
	Poste correttive e compensative	47.619	0,1	-25,0	0,0
	Altre uscite correnti	5.454	35.693	-37,5	1,7
Totale	4.132.746	2.059.543	-50,2	100,0	

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

La contrazione delle nuove perenzioni di parte corrente deriva, in buona parte, dalla diminuzione della categoria dei *trasferimenti* (in particolare, ad amministrazioni pubbliche), che, da sole, sommano oltre il 75 per cento complessivo.

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 del riaccertamento prescritto dall'art. 34-ter, comma 4, della legge n. 196 del 2009¹⁵⁸.

TAVOLA 32

RESIDUI PASSIVI PERENTI
NUOVE PERENZIONI 2020 (AUMENTI)

(in milioni)

Amministrazione	Nuove perenzioni			% sul totale
	Titolo I	Titolo II	Totale	
Ministero dell'economia e delle finanze	923,8	0,0	923,8	44,9
Ministero dello sviluppo economico	26,3	0,0	26,3	1,3
Ministero del lavoro e delle politiche sociali	544,2	0,0	544,2	26,4
Ministero della giustizia	17,7	0,0	17,7	0,9
Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale	6,0	0,0	6,0	0,3
Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca	104,5	0,0	104,5	5,1
Ministero dell'interno	69,5	0,0	69,5	3,4
Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare	8,5	0,0	8,5	0,4
Ministero delle infrastrutture e dei trasporti	158,3	0,0	158,3	7,7
Ministero della difesa	75,5	0,0	75,5	3,7
Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali	7,8	0,0	7,8	0,4
Ministero per i beni e le attività culturali e il turismo	98,0	0,0	98,0	4,8
Ministero della salute	19,5	0,0	19,5	0,9
Totale	2.059,5	0,0	2.059,5	100,0

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati MEF-RGS "Conto del patrimonio"

¹⁵⁸ L'art. 34-ter della legge n. 196 del 2009, inserito dall'art. 6, comma 2, del d.lgs. 12 maggio 2016, n. 934, prevede che, contestualmente al riaccertamento dei residui attivi e passivi, "nell'ambito del processo di definizione del Rendiconto generale dello Stato ed entro i termini previsti per la predisposizione dei decreti di accertamento dei residui, le Amministrazioni possono provvedere al riaccertamento della sussistenza delle partite debitorie iscritte nel conto del patrimonio dello Stato in corrispondenza di residui perenti, esistenti alla data del 31 dicembre dell'anno precedente, ai fini della verifica della permanenza dei presupposti indicati all'articolo 34, comma 2, della legge n. 196 del 2009".

I RISULTATI DELL'ESERCIZIO

I ministeri che hanno maggiormente concorso all'incremento della posta patrimoniale dei residui passivi perenti, in ragione, in assoluta prevalenza, di eliminazione dal rendiconto finanziario (per decorso dei termini prescritti dal citato 34-*bis* della legge n. 196 del 2009), sono stati, nel 2020, il Ministero dell'economia e delle finanze (per 923,77 milioni di euro), il Ministero del lavoro e delle politiche sociali (per 544,24 milioni di euro), il Ministero delle infrastrutture (per 158,33 milioni di euro) ed il Ministero dell'istruzione, università e ricerca (per 104,5 milioni).

Per quanto riguarda il MEF, le nuove perenzioni (che, per inciso, hanno mantenuto i valori del 2019, in netta riduzione rispetto al picco del 2018¹⁵⁹) hanno riguardato, in prevalenza, i trasferimenti correnti ad altre amministrazioni pubbliche (721 milioni di euro), seguite dai trasferimenti correnti a imprese (93 milioni di euro)¹⁶⁰.

Come segnalato in precedenti giudizi di parifica, la rilevante mole di residui passivi perenti del Ministro del lavoro (pari a 2,93 miliardi di euro, comunque dimezzata rispetto ai 5,99 miliardi di fine 2019) deriva, in prevalenza, da capitoli gestiti da tre Direzioni generali¹⁶¹ e scaturisce sia dal ritardo da parte dei soggetti creditori di trasferimenti nel presentare la prevista consuntivazione degli oneri sostenuti che dalla difficoltà di dettagliare tali oneri in modo da poterli ricondurre alle specifiche norme autorizzative contenute nella legge di bilancio. Altre volte la causa è legata alla conclusione delle attività di verifica amministrativo-contabile sui rendiconti relativi ad attività progettuali oppure nel ritardo dell'emissione delle fatture per contratti connessi a forniture di servizi. Il motivo principale che determina l'accumulo di residui passivi perenti riguarda i capitoli alimentati dalle risorse del Fondo per le non autosufficienze e del Fondo per le politiche sociali, attraverso i cui stanziamenti sono avviati progetti con le regioni e alcuni comuni la cui realizzazione richiede un periodo relativamente lungo rispetto a quanto preventivato.

Per il Ministero delle infrastrutture, il capitolo sul quale si genera la maggiore mole di residui passivi perenti è il 7002, "*Fondo unico per gli investimenti dell'ANAS*". Concorrono, altresì, per importi rilevanti, i capitoli: 7365, "*Fondo per l'attuazione del piano nazionale per le città*" (65,95 milioni di euro a fine 2020); 7486 per gli interventi di ammodernamento e potenziamento della viabilità in Sicilia e Calabria (59,97 milioni di perenti); 7336 e 7334 riferiti al finanziamento del piano nazionale per la sicurezza stradale; 1314, relativo al rinnovo contrattuale del settore del trasporto pubblico locale (108,40 milioni).

Per il MIUR, infine, i residui passivi perenti ammontano, complessivamente, a fine 2020, a 3,01 miliardi di euro e sono riferiti, per 669,8 milioni, alla parte corrente (e, in prevalenza, alla categoria dei consumi intermedi) e, per 2,34 miliardi, alle spese in conto capitale.

In linea generale, anche nel 2020 alla formazione dei perenti contribuiscono fattori connessi alle procedure di erogazione delle spese coperte da "*capitoli fondo*", che prevedono, in alcuni casi, il coinvolgimento di vari livelli di governo, nonché valutazioni delle attività effettuate in sede di consuntivazione¹⁶².

¹⁵⁹ Dovuto in assoluta prevalenza a nuove perenzioni per 3,69 miliardi di euro di residui passivi da trasferimenti.

¹⁶⁰ Per quanto concerne le nuove perenzioni afferenti, invece, al Corpo della Guardia di finanza (capitoli 4279.2 e 4315.2 per la parte corrente e 7580.1 e 7851.1 per la parte in conto capitale), i principali fattori alla base del fenomeno sono strettamente connessi alle complesse procedure proprie dei settori aereo, navale e infrastrutturale, con particolare riguardo alle specificità tecnica delle prestazioni che incidono sulle tempistiche contrattuali, non consentendo, spesso, di verificare il corretto adempimento e di liquidare, di conseguenza, la relativa spesa entro i termini di pagamento originariamente previsti.

¹⁶¹ Direzione generale degli ammortizzatori sociali e della formazione, Direzione generale per la lotta alla povertà e per la programmazione sociale, Direzione generale per le politiche previdenziali e assicurative.

¹⁶² Un effetto di riduzione dei residui passivi perenti deriva dalle nuove disposizioni sugli impegni di spesa, da imputare all'esercizio di stimata esigibilità dell'obbligazione, cioè di previsione del pagamento (art. 34, comma 2, della legge 196 del 2009, concernente l'assunzione di impegni sulla base dell'esigibilità dell'obbligazione).

GESTIONE DEL PATRIMONIO

TAVOLA 33

RESIDUI PASSIVI PERENTI
REISCRIZIONI- RETTIFICHE, PRESCRIZIONI ED ECONOMIE (DIMINUZIONI)

(in milioni)

Ministero	Reiscrizioni			% sul totale	Rettifiche e prescrizioni			% sul totale	di cui Economie patrimoniali da riaccertamento ex art. 34 ter, comma 4, legge 196/2009			% sul totale
	Titolo I	Titolo II	Totale		Titolo I	Titolo II	Totale		Titolo I	Titolo II	Totale	
Ministero economia e finanze	606,2	84,1	690,3	32,1	842,1	115,7	957,8	20,0	827,8	7,5	835,3	19,8
Ministero sviluppo economico	39,4	121,8	161,2	7,5	1,5	0,8	2,3	0,0			0,0	0,0
Ministero lavoro e politiche sociali	243,4	0,0	243,4	11,3	3.359,7	0,6	3.360,3	70,2	3.125,9	0,6	3.126,5	74,0
Ministero giustizia	4,5	9,2	13,7	0,6	32,5	2,0	34,4	0,7	32,2	1,4	33,6	0,8
Ministero affari esteri e cooperazione internazionale	11,3	0,7	12,0	0,6	1,5	2,2	3,7	0,1	1,2	2,2	3,4	0,1
Ministero istruzione, università e ricerca	38,5	81,7	120,2	5,6	1,7	0,9	2,6	0,1	0,3	0,0	0,3	0,0
Ministero dell'interno	133,0	15,2	148,2	6,9	2,3	2,5	4,8	0,1	1,4	1,8	3,2	0,1
Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare	1,8	140,2	141,9	6,6	0,3	20,2	20,5	0,4	0,1	3,3	3,4	0,1
Ministero delle infrastrutture e dei trasporti	85,7	319,3	405,0	18,8	57,4	128,4	185,7	3,9	5,9	49,7	55,6	1,3
Ministero della difesa	62,5	53,1	115,6	5,4	88,7	54,8	143,4	3,0	73,7	46,1	119,7	2,8
Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali	5,9	21,4	27,3	1,3	6,4	8,4	14,7	0,3	1,9	4,0	5,9	0,1
Ministero per i beni e le attività culturali e il turismo	1,2	1,3	2,4	0,1	28,1	1,4	29,5	0,6	26,5	0,6	27,0	0,6
Ministero della salute	43,8	28,3	72,1	3,3	23,9	1,5	25,4	0,5	9,5	1,2	10,7	0,3
Totale	1.277,1	876,1	2.153,3	100,0	4.446,0	339,4	4.785,4	100	4.106,1	118,5	4.224,7	100,0

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati MEF-RGS "Conto del patrimonio"

Lo stock patrimoniale dei residui passivi perenti è stato "alleggerito" sia dalle reiscrizioni in bilancio (per circa 1,28 miliardi per la parte corrente e 876 milioni per la parte capitale¹⁶³, per complessivi 2,15 miliardi) che dalle rettifiche e prescrizioni (per 4,45 miliardi per la parte corrente e 339 milioni per la parte capitale¹⁶⁴), di cui quota considerevole (4,1 miliardi per la parte corrente e 118 milioni per la parte capitale¹⁶⁵) riguarda il riaccertamento prescritto dall'articolo 34-ter, comma 4, della legge n. 196 del 2009.

Le riduzioni per reiscrizioni assentite in bilancio sono state pari, come detto, a 2,15 miliardi, a fronte di 4,25 miliardi di richieste¹⁶⁶, per una percentuale del 50,6 per cento (nel 2019,

¹⁶³ Nel 2019 le reiscrizioni avevano sommato la cifra più elevata di poco più di 2,69 miliardi.

¹⁶⁴ Nel 2019 le rettifiche e prescrizioni avevano sommato 7,9 miliardi di euro.

¹⁶⁵ Nel 2019 le economie da riaccertamento ex art. 34-ter, comma 4, della legge n. 196 del 2009 erano ammontate, complessivamente, a circa 7 miliardi di euro.

¹⁶⁶ Relativamente ai decreti di riassegnazione effettuati nell'esercizio 2020 a valere sul "Fondo occorrente per la riassegnazione dei residui passivi della spesa di parte corrente", a fronte di uno stanziamento definitivo di 1.293 milioni di euro (al netto di accantonamenti e riduzioni operate ai sensi dell'art. 34, comma 7, lettera bb), del decreto-legge n. 137 del 2020), il MEF ha riassegnato somme per il 98,76 per cento delle risorse disponibili. Invece, per quanto concerne i decreti a valere sul "Fondo occorrente per la riassegnazione dei residui passivi della spesa in conto capitale", a fronte di uno stanziamento definitivo di 1.000 milioni di euro (al netto di accantonamenti e riduzioni operate ai sensi dell'art. 34, comma 7, lettera aa), del d.l. n.137 de 2020), sono state riassegnati importi pari al 87,61 per cento delle risorse disponibili.

I RISULTATI DELL'ESERCIZIO

invece, a fronte di 2,69 miliardi di reiscrizioni vi erano state 5,44 miliardi di richieste, pari al 49,4 per cento)¹⁶⁷. Una buona percentuale di residui reiscritti risulta anche pagata (circa due miliardi).

Per quanto concerne le amministrazioni interessate, le reiscrizioni si concentrano sul Ministero dell'economia e delle finanze (per 606 milioni di euro, quasi di 50 per cento del totale) e, per valori meno elevati, sul Ministero del lavoro e delle politiche sociali (243 milioni)¹⁶⁸ e dell'Interno (133 milioni). Invece, la quota più elevata di reiscrizioni per la parte capitale spetta al Ministero delle infrastrutture (319 milioni di euro)¹⁶⁹, seguito dal Ministero dell'ambiente (140 milioni) e dello Sviluppo economico (122 milioni).

Per le categorie economiche, la mole più elevata di reiscrizioni attiene ai "Trasferimenti correnti ad amministrazioni pubbliche" (1,06 miliardi)¹⁷⁰, seguite dai "Contributi agli investimenti ad imprese" (304 milioni)¹⁷¹ e "Contributi agli investimenti ad amministrazioni pubbliche" (280 milioni)¹⁷².

Per quanto concerne le economie, a partire dal consuntivo 2016, i commi 4 e 5 dell'articolo 34-ter della legge 196/2009 consentono la possibilità del riaccertamento annuale, da parte delle amministrazioni statali, delle partite debitorie iscritte nel Conto del patrimonio quali residui passivi perenti. Tale operazione comporta l'eliminazione delle partite non più dovute, con apposite scritture nel Conto del patrimonio.

Le diminuzioni sono riferite, per la parte corrente, in assoluta prevalenza, al Ministero del lavoro e delle politiche sociali (3,36 miliardi di euro), che, unitamente al MEF (842 milioni), totalizzano la mole complessiva di tale voce (4,45 miliardi). In entrambi i casi incidono, per buona parte del totale (3,12 miliardi per il Lavoro e 828 milioni per il MEF), le economie da riaccertamento di cui al citato art. 34-ter, comma 4.

3.3.2.6. Anticipazioni passive

La tabella che segue espone le variazioni intervenute nella posta patrimoniale delle "Anticipazioni passive", che completa il quadro delle passività a medio lungo termine del Conto del patrimonio.

TAVOLA 34

ANTICIPAZIONI PASSIVE

(in euro)

Anticipazioni passive		Al 31/12/2020	Al 31/12/2019	Aumento/diminuzione
	Governi esteri		30.708	30.707
Altri organismi		30.771.394.721	31.042.044.530	-270.619.102
Totale Anticipazioni passive		30.771.425.429	31.042.075.237	-270.619.102

Fonte: MEF-RGS - Conto del patrimonio

¹⁶⁷ Si tenga conto che, come precisato dalla Ragioneria generale dello Stato, le reiscrizioni assentite riguardano anche richieste non evase in esercizi precedenti. Per quanto riguarda la parte corrente, l'ammontare delle somme assentite corrisponde al 38 per cento di quelle richieste, ma il dato va analizzato tenendo conto che, dei 2.074 milioni non assentiti, oltre il 99 per cento (2.069 milioni) è rappresentato dalla categoria "Trasferimenti correnti ad amministrazioni pubbliche", che storicamente genera cospicue nuove perenzioni. Le richieste di reiscrizione di parte capitale, invece, sono state soddisfatte quasi integralmente (quelle non assentite ammontano a circa 24 milioni, pari al 2,66 per cento delle istanze complessive).

¹⁶⁸ Nello specifico, il ridetto Ministero, che, come visto, genera annualmente una rilevante mole di residui passivi perenti, ha presentato richieste di reiscrizione per 1,38 miliardi di euro, poi assentite per 243 milioni.

¹⁶⁹ Il MIT risulta aver ottenuto l'assenso a tutte le richieste di reiscrizione presentate, e relativi importi, fatta eccezione per 2,87 milioni di euro sul capitolo 7532, relativo ai lavori di realizzazione della nuova linea ferroviaria Torino-Lione.

¹⁷⁰ 1,25 miliardi nel 2019.

¹⁷¹ 179 milioni nel 2019.

¹⁷² 794 milioni nel 2019.

GESTIONE DEL PATRIMONIO

La voce di maggiore importo inserita in tale posta concerne i mutui contratti da Infrastrutture S.p.A. (accollati allo Stato dal d.m. MEF 27 dicembre 2016) per finanziare il progetto ferroviario dell'Alta velocità/alta capacità (che rimane stabile a 9,2 miliardi di euro)¹⁷³.

Altra di cospicuo importo concerne i mutui contratti con Cassa Depositi e Prestiti per il finanziamento della spesa sanitaria negli anni 1987-1988 e 1991-1994, a totale carico dello Stato (che, in ragione dei rimborsi effettuati nel 2020, diminuisce da 4,07 a 3,91 miliardi di euro).

Anche la posta relativa ai mutui contratti dagli enti locali per ammodernamento tecnologico, sempre a carico dello Stato, si riduce, in ragione dell'ammortamento annuale, da 3,76 a 3,59 miliardi di euro.

Ulteriore posta rilevante riguarda i mutui concessi da C.D.P. all'allora commissario liquidatore di EFIM, in diminuzione per 81,28 milioni di euro (da 1,98 a 1,90 miliardi)¹⁷⁴.

Infine, una nuova posta accesa nel 2020 all'interno di tale voce riguarda il prestito di 1 miliardo di euro erogato dalla BEI allo Stato italiano per il finanziamento del progetto "Covid-19 Italian Healthcare EU".

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 accessi ai distinti componenti attivi sia i beni patrimoniali (disponibili ed indisponibili) che i beni demaniali (demanio accidentale)¹⁷⁵.

Sulla base dei dati aggiornati riferiti al 2020, rientrano nell'operatività dell'Agenzia del demanio, tra fabbricati e terreni, 43.343 beni, tra i quali 18.272 beni assegnati in uso governativo, 6.868 beni del demanio storico-artistico, 2.272 beni del patrimonio non disponibile, 14.575 beni del patrimonio disponibile e 632 miniere con le relative pertinenze¹⁷⁶. Il numero dei beni complessivamente risulta in aumento con un'inversione di tendenza rispetto agli scorsi anni. Nel 2019, infatti, risultavano censiti tra fabbricati e terreni, 43.062 beni, mentre i beni censiti nel 2018 erano stati 43.211 e nel 2017 43.531¹⁷⁷. I beni del patrimonio storico-artistico risultano sempre in lieve, ma costante aumento.

¹⁷³ Si tratta di una serie di obbligazioni in scadenza nei prossimi esercizi.

¹⁷⁴ Come emerge dai decreti di liquidazione del Dipartimento del Tesoro (DT 43535 del 28/05/2020 e DT 87387 del 20/11/2020), allegati alla posta patrimoniale, il d.l. n. 487 del 1992, convertito dalla legge n. 33 del 1993, aveva disposto la soppressione dell'*Ente Partecipazione e Finanziamento Industria Manifatturiera* (EFIM), conferendo al commissario liquidatore di contrarre prestiti, emettere obbligazioni o ottenere anticipazioni di cassa da parte della Cassa Depositi e Prestiti. I citati decreti di liquidazione autorizzano il pagamento a titolo di rimborso delle quote in conto capitale del mutuo, per un totale di euro 81.286.956, a valere sul capitolo di spesa n. 9558 (stato di previsione del MEF).

¹⁷⁵ 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.

¹⁷⁶ 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 (divenuto nel 2021 Ministero della transizione ecologica), 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.

¹⁷⁷ Nel 2019 i beni in uso governativo erano 18.103 e nel 2018 18.098, i beni del patrimonio storico-artistico erano rispettivamente 6.794 nel 2019 e 6.711 nel 2018; i beni del patrimonio non disponibile erano 2.361 nel 2019 e 2.423 nel 2018 e i beni del patrimonio disponibile 14.430 nel 2019 e 14.618 nel 2018, mentre le miniere con le relative pertinenze erano 654 nel 2019 e 649 nel 2018.

I RISULTATI DELL'ESERCIZIO

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 (per il settore minerario¹⁷⁸) e il Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale per tutti i beni ubicati all'estero (345 beni, principalmente ambasciate e consolati).

TAVOLA 35

BENI PATRIMONIALI E DEMANIO STORICO-ARTISTICO DELLO STATO
CONSISTENZA E VALORE ECONOMICO 2020

	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	36.130	34.493.675.306	3.818.663.686	38.312.338.993	19.051.947	11.431.176.320
Demanio Storico Artistico	6.868	22.220.726.254	687.179.079	22.907.905.333	5.990.188	50.403.986
<i>Totale beni ubicati sul territorio nazionale</i>	<i>42.998</i>	<i>56.714.401.551</i>	<i>4.505.842.766</i>	<i>61.220.244.326</i>	<i>25.042.136</i>	<i>11.481.580.306</i>
Beni patrimoniali ubicati all'estero	345	725.010.408		725.010.408	279.959	0
Totale generale	43.343	57.439.411.968	4.505.842.766	61.945.254.734	25.322.095	11.481.580.306

Fonte. Agenzia del demanio

TAVOLA 35-BIS

BENI PATRIMONIALI E DEMANIO STORICO-ARTISTICO DELLO STATO
CONSISTENZA E VALORE ECONOMICO 2019

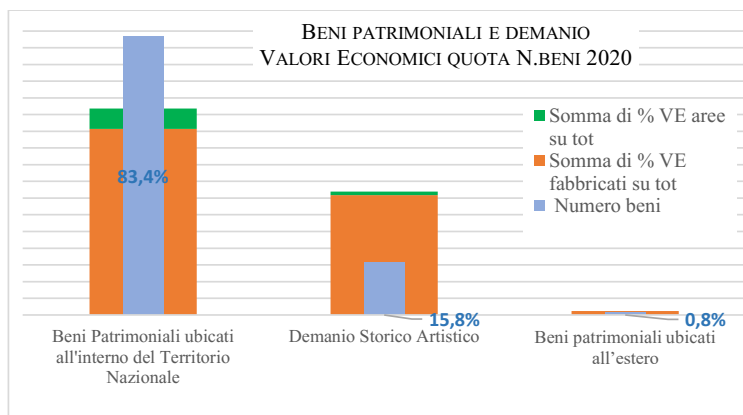
	Numero beni	VALORI ECONOMICI			CONSISTENZA	
		Valore fabbricati	Valore aree	Valore Totale	Superficie sedime fabbricati	Superficie fondiaria aree
Beni Patrimoniali ubicati all'interno del Territorio Nazionale	35.923	34.370.491.347	3.829.215.079	38.199.706.426	18.967.159	11.633.692.660
Demanio Storico 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

¹⁷⁸ 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.

GESTIONE DEL PATRIMONIO

GRAFICO 1



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Agenzia del demanio

TAVOLA 36

INCREMENTO DEL PATRIMONIO IMMOBILIARE DELLO STATO IN GESTIONE
ALL'AGENZIA DEL DEMANIO REGISTRATO 2017-2020

Patrimonio immobiliare dello stato in gestione all'Agenzia del demanio		
Anno	Valore complessivo*	Variazione rispetto anno precedente.
2020	61.945.254.734	181.392.400
2019	61.763.862.334	223.018.327
2018	61.540.844.007	361.430.361
2017	61.179.413.646	171.366.124

*Inclusi beni all'estero

Fonte. Agenzia del demanio

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 2020 (compresi i beni ubicati all'estero) pari a 61,9 miliardi; ancora una volta aumentata in termini di valore rispetto ai 61,7 miliardi del 2019 e ai 61,5 miliardi registrati nel 2018¹⁷⁹.

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 2020 come sopra già evidenziato sono stati 14.575, ossia 145 in più rispetto ai 14.430 del 2019, con un valore economico di quasi 2 miliardi, variato di poco rispetto agli anni precedenti¹⁸⁰. I beni non disponibili, invece, si riducono ancora, sia per numero che per valore, passando da 2.361 beni con un valore economico di circa 2,6 miliardi nel 2019 a 2.272 (- 89) con un valore di poco più di 2,5 miliardi nel 2020¹⁸¹. Dal canto loro, proseguendo sulla linea di

¹⁷⁹ La consistenza dei beni immobili a fine esercizio 2020 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.

¹⁸⁰ Nel 2016 i beni disponibili erano 16.103 con un valore economico di quasi 2,1 miliardi, che nel 2017 scendevano a 14.999 con un valore di circa 1,9 miliardi. Nel 2018 il numero dei beni scendeva a 14.618 rimanendo stabile il valore.

¹⁸¹ 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

I RISULTATI DELL'ESERCIZIO

tendenza degli anni scorsi, i beni del Demanio storico artistico registrano un crescendo costante, sia per quantità, sia per valore, passando dai 6.794 con un valore economico di oltre 22,8 miliardi del 2019, ai 6.868 (+74) con un valore economico di oltre 22,9 miliardi del 2020¹⁸². Anche i “Fabbricati civili adibiti a fini istituzionali (uso governativo e caserme)” aumentano ancora, passando da 16.640 beni con un valore di circa 30,9 miliardi nel 2019 a 16.771 beni con un valore di 31,1 nel 2020¹⁸³. Prosegue anche nel 2020 il trend positivo per i “Fabbricati civili uso abitativo (inclusi gli alloggi di servizio)”, che registrano una crescita di circa 16,4 milioni in termini di valore¹⁸⁴, come aumenta ancora il valore economico dei “Fabbricati commerciali” con un ulteriore incremento di oltre 2 milioni¹⁸⁵. Continua, invece, la decrescita dei valori registrati per i “Fabbricati gestiti dallo IACP” che scendono da oltre 282,5 milioni nel 2019 a 279,4 milioni nel 2020 con un ulteriore decremento di oltre 3 milioni¹⁸⁶. È sempre interessante, peraltro, osservare l'ulteriore 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 per arrivare a quasi 164 milioni (+ 11 milioni) nel 2020. Resta sempre consistente e troppo generica la voce “altro” per la quale, si ribadisce l'utilità di un maggior livello di dettaglio, la voce riporta, nel 2020, lo stesso numero di beni dell'anno precedente (3.801¹⁸⁷) con un valore economico complessivo di quasi 2,6 miliardi, registrando una diminuzione seppur lieve rispetto al 2019

Per quanto riguarda la complessiva distribuzione dei cespiti sul territorio, la consistenza più elevata di beni si colloca come sempre nella Regione Lazio, che vede ancora crescere il numero dei beni (5.885 nel 2020 contro i 5.847 del 2019, 38 in più rispetto all'anno precedente) per un valore che supera i 18 miliardi come nel 2019. Le altre regioni con i numeri più significativi in termini di valore sono, nell'ordine: la Campania (con “solo” 2.360 beni, ma con un valore di quasi 7,7 miliardi); la Toscana (con 3.534 beni per un valore di circa 5,5 miliardi, in lieve diminuzione rispetto al 2019); il Veneto (3.281 beni per quasi 5 miliardi); la Lombardia (2.860 beni con poco più di 4,3 miliardi); l'Emilia-Romagna (2.773 beni per oltre 3,6 miliardi); la Sicilia, che con 3.169 beni e oltre 2,5 miliardi di valore supera il Piemonte (2.777 beni per un valore poco oltre i 2,4 miliardi); infine la Sardegna (con 1.615 beni e 2,2 miliardi di valore).

Per i beni del demanio storico-artistico si registra nell'insieme ancora un aumento. Il loro valore economico resta tuttavia sostanzialmente in linea con quello degli anni precedenti. Nel Lazio, dove i beni storico/artistici sono una parte minore dell'insieme (865 asset su 5.885 complessivi), il valore economico si aggira sempre sui 3,1 miliardi, e anche nelle altre regioni di grandi dimensioni, in cui i beni del patrimonio storico-artistico costituiscono la parte prevalente del patrimonio immobiliare pubblico, i valori economici restano sostanzialmente immutati rispetto agli anni precedenti: la Campania si attesta sempre poco oltre i 4,4 miliardi, la Toscana raggiunge quasi i 3,4 miliardi, il Veneto poco più di 3,2 miliardi e l'Emilia-Romagna resta a 2,4 miliardi). In altre regioni il valore dei beni del demanio storico-artistico è quasi equivalente a quello degli altri beni, ed è sempre stabile, come nel caso della Lombardia con oltre 2 miliardi sia nel 2020 che nel 2019, e del Piemonte con circa 1,1 miliardi in entrambi gli esercizi. Oscillazioni in termini di valore si registrano in altri casi, come ad esempio in Sicilia (poco più di 295 milioni nel 2020, oltre 308 milioni nel 2019 e quasi 289 nel 2018), mentre in altri ancora c'è una progressione costante, come per la Sardegna (oltre 357 milioni nel 2020, quasi 355 nel 2019 e 341 circa del 2018).

valore di poco inferiore ai 2,7 miliardi nel 2018, e nel 2019 si riducevano ancora di 62 unità scendendo a 2.361 beni per un valore di quasi 2,6 miliardi.

¹⁸² Nel 2016 i beni del patrimonio storico-artistico erano 6.386 con un valore totale di circa 22 miliardi; nel 2017 salivano a 6.556 con un valore economico di 22,5 miliardi, per crescere ancora a 6.711 con un valore economico di 22,79 miliardi nel 2018.

¹⁸³ I beni assegnati in uso governativo erano 15.624 nel 2016 con un valore di circa 30,1 miliardi, 16.600 con un valore di 30,4 miliardi nel 2017 e 16.552 con un valore di poco meno di 30,7 miliardi nel 2018.

¹⁸⁴ L'incremento del 2019 sul 2018 era stato di circa 18 milioni.

¹⁸⁵ Nel 2019 c'era stato un aumento di quasi 1 milione rispetto al 2018.

¹⁸⁶ Nel 2019 la voce si era già ridotta di circa 3 milioni rispetto al 2017, che, a sua volta, aveva fatto registrare una diminuzione di 7 milioni rispetto al 2016.

¹⁸⁷ Erano 3.869 nel 2018.

GESTIONE DEL PATRIMONIO

TAVOLA 37

BENI PATRIMONIALI E DEMANIO STORICO-ARTISTICO DELLO STATO
CONSISTENZA E VALORE ECONOMICO 2020 PER REGIONI

REGIONE	N. Beni	VALORI ECONOMICI			CONSISTENZA	
		FABBRICATI	TERRENI	Totale	Superficie di Sedime	Superficie Fondiaria
Abruzzo	1.358	747.771.276	193.337.325	941.108.602	770.753	1.451.162.137
Basilicata	946	304.183.376	53.895.312	358.078.688	161.050	24.821.285
Calabria	1.477	985.075.373	363.348.350	1.348.423.723	807.683	221.769.780
Campania	2.360	7.561.898.443	115.864.530	7.677.762.973	2.125.605	37.052.931
Emilia - Romagna	2.773	3.412.153.579	223.309.339	3.635.462.918	1.413.652	3.023.647.418
Friuli - Venezia Giulia	2.409	965.168.647	32.868.207	998.036.854	1.155.981	11.492.442
Lazio	5.885	17.175.317.338	946.461.175	18.121.778.513	5.024.644	319.092.656
Liguria	1.977	1.068.255.681	58.996.851	1.127.252.533	561.052	5.615.639
Lombardia	2.860	4.120.262.269	218.363.361	4.338.625.630	2.017.862	66.856.340
Marche	918	697.675.411	132.102.855	829.778.265	358.699	3.283.662.483
Molise	1.348	233.706.552	22.593.830	256.300.382	204.877	656.110.254
Piemonte	2.777	2.346.463.653	82.553.824	2.429.017.477	2.030.367	150.512.859
Puglia	2.704	1.784.146.076	101.041.015	1.885.187.091	1.302.346	583.571.117
Sardegna	1.615	1.590.556.082	631.272.034	2.221.828.117	1.214.377	150.234.483
Sicilia	3.169	2.290.068.986	233.637.088	2.523.706.074	1.639.886	13.996.890
Toscana	3.534	5.186.871.775	356.828.057	5.543.699.833	1.557.979	1.142.800.062
Trentino - Alto Adige	758	1.163.755.414	120.909.765	1.284.665.179	508.967	1.567.677
Umbria	683	621.726.928	14.246.608	635.973.536	340.444	8.862.753
Valle d'Aosta	166	136.232.079	6.020.274	142.252.352	56.877	91.773
Veneto	3.281	4.323.112.620	598.192.966	4.921.305.586	1.789.035	328.659.328

Fonte: Agenzia del demanio

TAVOLA 37-BIS

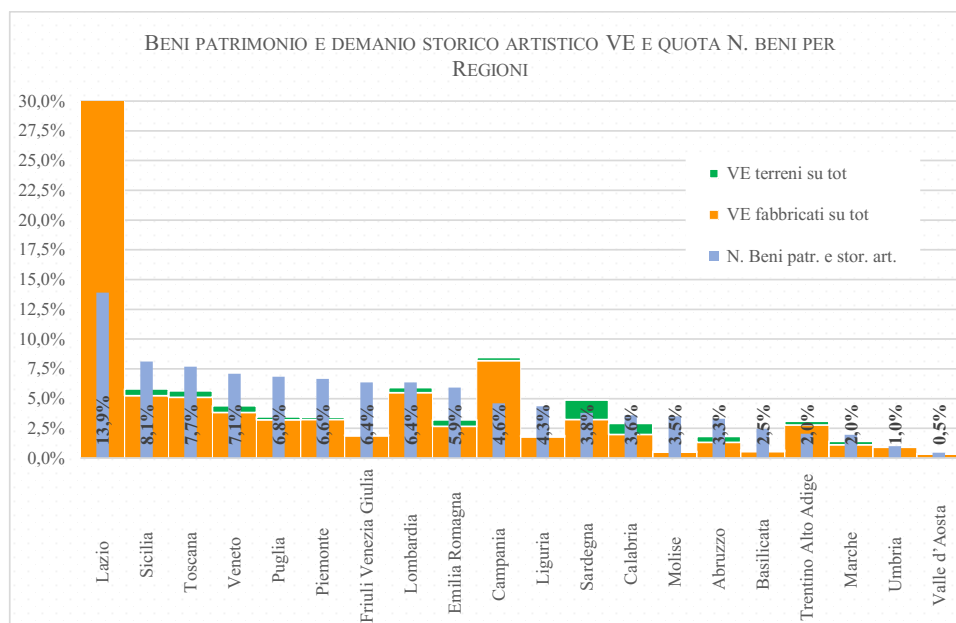
BENI PATRIMONIALI E DEMANIO STORICO-ARTISTICO DELLO STATO
CONSISTENZA E VALORE ECONOMICO 2019 PER REGIONI

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

I RISULTATI DELL'ESERCIZIO

GRAFICO 2



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Agenzia del demanio

TAVOLA 38

DEMANIO STORICO-ARTISTICO DELLO STATO
CONSISTENZA E VALORE ECONOMICO 2020 PER REGIONI

REGIONE	N. Beni	VALORI ECONOMICI			CONSISTENZA	
		FABBRICATI	TERRENI	Totale	Superficie di Sedime	Superficie Fondiaria
Abruzzo	162	243.390.914	669.515	244.060.429	143.014	155.563
Basilicata	59	93.912.107	267.558	94.179.665	29.868	2.485.114
Calabria	180	225.117.604	3.705.823	228.823.426	105.138	2.860.711
Campania	695	4.430.093.694	11.697.786	4.441.791.480	820.534	6.681.116
Emilia-Romagna	629	2.386.941.785	19.359.362	2.406.301.147	616.946	2.299.526
Friuli-Venezia Giulia	112	247.342.827	2.571.336	249.914.163	49.815	2.017.011
Lazio	865	3.124.073.585	7.673.263	3.131.746.847	932.347	14.963.139
Liguria	406	387.563.479	10.363.916	397.927.395	139.234	871.144
Lombardia	564	2.018.650.252	48.405.107	2.067.055.359	659.828	4.693.765
Marche	209	269.372.836	19.052.110	288.424.946	119.283	949.159
Molise	81	40.232.738	1.460.746	41.693.484	30.639	259.787
Piemonte	376	1.106.491.639	2.622.580	1.109.114.219	376.156	1.163.336
Puglia	236	554.973.431	4.497.400	559.470.831	179.826	1.108.433
Sardegna	243	349.818.156	7.416.202	357.234.359	290.130	1.971.812
Sicilia	239	279.894.134	15.577.175	295.471.309	174.755	587.093
Toscana	758	3.232.688.454	148.015.388	3.380.703.842	501.435	2.296.340
Trentino-Alto Adige	18	101.024.906	3.890	101.028.795	8.811	5.206
Umbria	318	274.123.674	5.767.294	279.890.969	199.881	2.055.848
Veneto	718	2.855.020.039	378.052.629	3.233.072.668	612.549	2.979.885
Totale	6.868	22.220.726.254	687.179.079	22.907.905.333	5.990.188	50.403.986

Fonte: Agenzia del demanio

GESTIONE DEL PATRIMONIO

TAVOLA 38-BIS

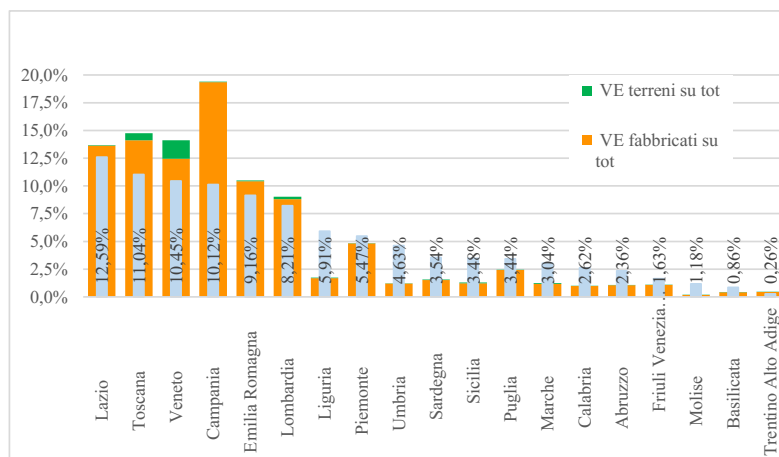
DEMANIO STORICO-ARTISTICO DELLO STATO
CONSISTENZA E VALORE ECONOMICO 2019 PER REGIONI

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

BENI DEMANIO STORICO ARTISTICO VE E QUOTA N.BENI PER REGIONE



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Agenzia del demanio

È utile rammentare, come di consueto, che ulteriori informazioni si rilevano nel Riepilogo degli inventari compilato dall'Agenzia del demanio¹⁸⁸. 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,

¹⁸⁸ Documento che viene inviato annualmente alla Corte dall'Agenzia del demanio.

I RISULTATI DELL'ESERCIZIO

per meglio consentire una comparabilità con i dati del Conto del Patrimonio presentato dalla Ragioneria generale dello Stato.

TAVOLA 39

BENI PATRIMONIALI DELLO STATO
CONSISTENZA E VALORE PER CATEGORIA 2020

CATEGORIA	VALORI ECONOMICI				CONSISTENZA	
	N. Beni	FABBRICATI	TERRENI	Totale	Superficie di Sedime	Superficie Fondiaria
23A1	14.575	1.247.585.683	691.513.352	1.939.099.035	2.000.288	230.224.285
23A4	632	1.057.389	198.930.212	199.987.600	402.494	10.193.083.436
23A5	18.272	30.762.435.550	2.755.721.687	33.518.157.237	14.878.292	925.055.002
23A6	2.272	2.377.097.955	141.520.395	2.518.618.349	1.562.755	80.198.204
23B2	165	2.018.366	1.750.767	3.769.133	3.594	1.589.409
23C3	55	16.837.246	6.542.405	23.379.651	26.167	443.023
23C3C	78	49.878.891	20.877.607	70.756.498	111.824	509.272
23C3P	3	3.119.157	12.000	3.131.157	2.281	2.011
23C3T	78	33.645.069	1.795.263	35.440.332	64.253	71.678
Totale	36.130	34.493.675.306	3.818.663.686	38.312.338.993	19.051.947	11.431.176.320
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

TAVOLA 39-BIS

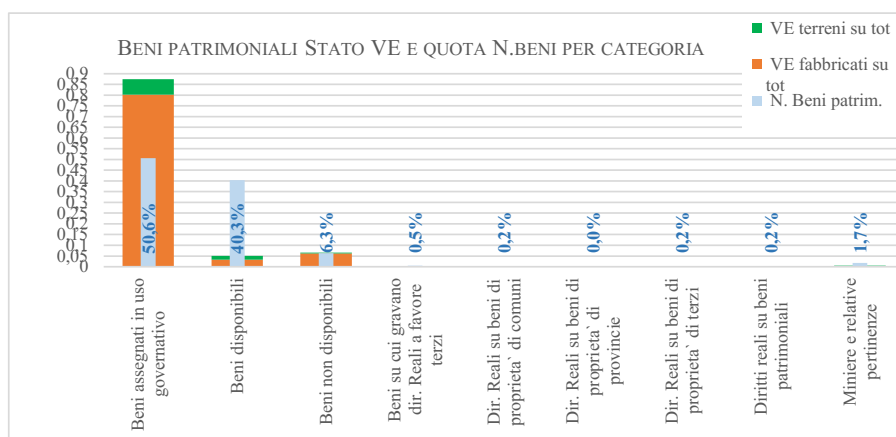
BENI PATRIMONIALI DELLO STATO
CONSISTENZA E VALORE PER CATEGORIA 2019

CATEGORIA	VALORI ECONOMICI				CONSISTENZA	
	N. Beni	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

GESTIONE DEL PATRIMONIO

GRAFICO 4



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Agenzia del demanio

TAVOLA 40

BENI PATRIMONIALI DELLO STATO CONSISTENZA E VALORE (CODICE SEC'95) 2020

CODICE SEC	N. Beni	VALORI ECONOMICI			CONSISTENZA	
		FABBRICATI	TERRENI	Totale	Superficie di Sedime	Superficie Fondiaria
BA AA AA AA AA Fabbricati civili uso abitativo (inclusi gli alloggi di servizio)	2.262	428.218.526	498.991	428.717.516	455.967	8.400
BA AA AA AA BA Fabbricati rurali uso abitativo	283	9.832.324	645	9.832.969	46.766	595
BA AA AA AA EA Fabbricati gestiti dallo I.A.C.P.	520	279.326.492	118.499	279.444.991	273.993	190.810
BA AA AA AA FA Fabbricati gestiti dagli enti territoriali	156	163.108.892	655.909	163.764.801	99.262	13.420
BA AA AA BA AA Fabbricati civili adibiti a fini istituzionali (uso governativo e caserme)	16.771	30.777.839.478	323.657.418	31.101.496.895	14.882.273	55.440.068
BA AA AA BA BA Fabbricati commerciali	405	58.579.942	3.140.696	61.720.638	133.997	5.748
BA AA AA BA CA Fabbricati rurali	587	8.225.385	391.956	8.617.341	86.154	10.836
BA AA AA BA DA Fabbricati industriali e costruzioni leggere	328	48.820.909	3.948.425	52.769.333	171.394	220.727
BA AA AA BA EA Opere destinate al culto	102	34.283.848	770.625	35.054.473	29.529	77.833
BA AA AA BA HA - Altro	3.801	2.564.726.722	5.993.583	2.570.720.305	2.201.831	1.023.803
BA AA AA EA EA Impianti sportivi	162	12.431.397	188.427	12.619.823	58.966	46.477
BA AA AA FA A Diritti reali di godimento su beni altrui	214	103.480.364	29.227.275	132.707.639	204.525	1.025.984
BA AA BA AA AA Prospezioni minerarie	12	1.057.372		1.057.372	2.494	0
CA AA BA AA AA Aree edificabili	792		257.565.974	257.565.974	0	9.342.865
CA AA BA AA BA Aree assoggettate a vincoli urbanistici preordinati all'esproprio	320		77.963.449	77.963.449	0	5.748.209
CA AA BA AA CA Terreni sottostanti a fabbricati ed altre opere	1.674	1	1.411.113.654	1.411.113.655	21	176.193.046
CA AA BA AA DA Terreni coltivati	3.420	379.383	237.538.388	237.917.771	1.321	99.620.164
CA AA BA AA EA Parchi con relative acque di superficie	314		388.620.496	388.620.496	0	388.208.990
CA AA BA AA GA	3.354	638.603	878.279.346	878.917.949	163	500.878.810

I RISULTATI DELL'ESERCIZIO

altri terreni con relative acque di superficie						
CA AA CA AA AA Riserve di carbone, di petrolio e di gas naturale	337	17	175.129.336	175.129.352	400.000	9.608.145.528
CA AA CA AA BA Riserve di minerali metalliferi	60		5.567.437	5.567.437	0	156.596.364
CA AA CA AA CA Riserve di minerali non metalliferi	213		17.940.594	17.940.594	0	425.516.637
CA AA DA AA AA Risorse biologiche non coltivate	10		292.844	292.844	0	2.824.907
NA - non applicabile	33	2.725.652	59.721	2.785.373	3.292	36.098
Totale	36.130	34.493.675.306	3.818.663.686	38.312.338.993	19.051.947	11.431.176.320

Fonte: Agenzia del demanio

TAVOLA 40- BIS

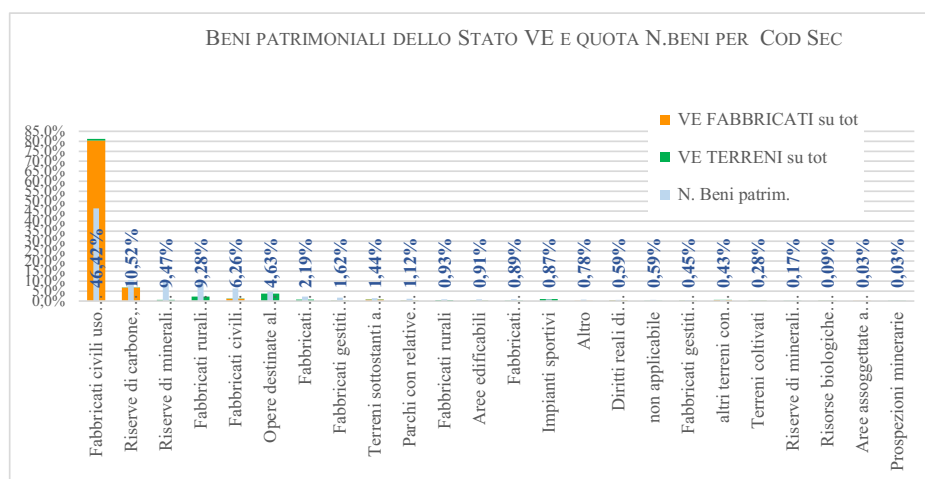
BENI PATRIMONIALI DELLO STATO CONSISTENZA E VALORE (CODICE SEC*95) 2019

CODICE SEC	N. Beni	VALORI ECONOMICI			CONSISTENZA	
		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 AA 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 BA BA BA Fabbricati commerciali	402	56.433.018	3.140.696	59.573.714	134.994	5.748
BA AA BA BA CA Fabbricati rurali	594	8.942.672	391.956	9.334.628	69.275	10.836
BA AA BA BA DA Fabbricati industriali e costruzioni leggere	334	47.754.026	3.948.425	51.702.450	171.632	220.727
BA AA BA BA EA Opere destinate al culto	99	33.043.450	770.625	33.814.075	28.188	77.833
BA AA BA BA HA Altro	3.801	2.609.494.069	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 BA 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

GESTIONE DEL PATRIMONIO

GRAFICO 5



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Agenzia del demanio

TAVOLA 41

DEMANIO STORICO-ARTISTICO DELLO STATO CONSISTENZA E VALORE (CODICE SEC'95) 2020

CODICE SEC	N. Beni	VALORI ECONOMICI			CONSISTENZA	
		FABBRICATI	TERRENI	Totale	Superficie di Sedime	Superficie Fondiaria
BA AA AA CA BA - Beni artistici	4.663	21.995.338.948	109.981.190	22.105.320.137	5.235.075	2.590.713
BA AA AA CA CA - Beni archeologici	487	223.966.746	2.080.640	226.047.386	748.753	2.123.438
CA AA BA AA FA - Aree archeologiche e terreni sottoposti a tutela	1.712	0	574.865.441	574.865.441	0	45.685.271
NA - Non applicabile	6	1.420.560	251.808	1.672.368	6.360	4.564
Totale	6.868	22.220.726.254	687.179.079	22.907.905.333	5.990.188	50.403.986

Fonte: Agenzia del demanio

TAVOLA 41-BIS

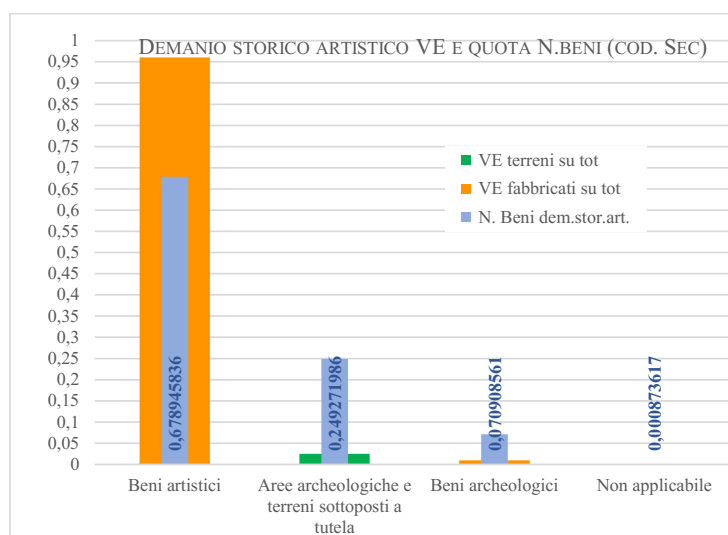
DEMANIO STORICO-ARTISTICO DELLO STATO CONSISTENZA E VALORE (CODICE SEC'95) 2019

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

I RISULTATI DELL'ESERCIZIO

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 ancora un incremento dei beni impiegati in "utilizzi governativi" che crescono di 104 unità rispetto all'anno precedente (7.134 beni nel 2020, 7.030 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 nell'ultimo quinquennio un costante aumento con 74 unità in più rispetto all'anno prima (6.868 beni nel 2020, 6.794 nel 2019, 6.711 nel 2018, 6.556 nel 2017 e 6.386 nel 2016) con un valore economico totale che cresce parallelamente 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 e a 22,9 miliardi nel 2020. Restano invariati i beni ubicati all'estero (sempre 345 nell'ultimo triennio mentre le miniere e loro relative pertinenze tornano a decrescere con 632 unità nel 2020 rispetto alle 654 del 2019 e alle 649 del 2018 con un valore che scende sotto i 200 milioni).

Infine, per quanto attiene al patrimonio consegnato in uso governativo, nel 2020, come sopra anticipato, si rileva un incremento di 104 unità, concentrate come di consueto sullo stesso gruppo di amministrazioni: Ministero dell'interno (+63 nel 2020; era già aumentato di 54 unità nel 2019), Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali (+52 nel 2020; +11 nel 2019), Ministero dell'economia e delle finanze (+14 nel 2020; +8 nel 2019) e Ministero della giustizia (+7 nel 2020; +12 nel 2019), alle quali si aggiunge la Presidenza del Consiglio dei Ministri con un aumento di 2 unità. Il Ministero della difesa, invece, riduce ancora il numero dei beni assegnati di altre 24 unità (-9 nel 2019)¹⁸⁹, mentre il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti¹⁹⁰ decresce

¹⁸⁹ Il Ministero della Difesa – esercito passa da 1.078 immobili in uso governativo a 1.063; il Ministero della Difesa-Marina passa da 478 a 469, mentre il Ministero della Difesa – Aeronautica resta fermo a 58 unità).

¹⁹⁰ Divenuto nel 2021 Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili (MIMS) ai sensi dell'art.5 del dl 1° marzo 2021, n. 22.

GESTIONE DEL PATRIMONIO

di 7 unità (passando da 337 a 330 utilizzi governativi). 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 delle amministrazioni in immobili in uso governativo; come tali non soggetti al pagamento di un canone.

4.2. I beni del Demanio marittimo

Con riferimento ai beni immobili del demanio marittimo¹⁹¹, si ripropongono sostanzialmente gli stessi elementi riscontrati negli anni precedenti. 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. Come è noto, la gestione di tali beni e delle relative concessioni è affidata alle regioni e agli enti locali¹⁹², mentre resta nella sfera di competenza del Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili (MIMS) la vigilanza sulle concessioni dei beni del demanio marittimo esercitata attraverso il sistema informativo "SID il Portale del Mare" – Portale integrato per la pianificazione del Demanio e dello spazio marittimo – realizzato e gestito dallo stesso MIMS¹⁹³.

Il Ministero ha rappresentato per il 2020 una situazione sostanzialmente immutata, in cui, anche per effetto della pandemia, gli interventi di revisione del sistema delle concessioni, soprattutto quelle balneari, previsti dal legislatore in sede di legge di bilancio per il 2019¹⁹⁴, sono restati quasi lettera morta. Infatti, nonostante l'art. 100, comma 4 del recente d.l. n. 124/2020 abbia elevato a 2.500 euro l'importo minimo del canone di concessione, la mancata emanazione del dPCM attuativo della citata legge di bilancio non ha consentito all'Amministrazione di impartire le conseguenti direttive. D'altra parte, la stessa legge di bilancio per il 2019 aveva già prorogato le concessioni fino al 2034 e il decreto "rilancio, tenuto conto dell'esigenza di sostenere gli operatori economici di fronte alla crisi determinata dal Covid-19 ha congelato le concessioni in scadenza¹⁹⁵. Ciò stante, è da stigmatizzare la mancata adozione del sopra citato dPCM, che non

¹⁹¹ 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.

¹⁹² Fanno eccezione le fonti di approvvigionamento di energia e i beni ricompresi nei porti e nelle aree di interesse preminentemente nazionale, individuate dal d.P.C.M. 21 dicembre 1995, che rimangono sotto gestione statale.

¹⁹³ - La cartografia di base del Portale è la cartografia catastale revisionata per via aerofotogrammetrica, realizzata dal MIT in sede di costituzione del Sistema (nel periodo 1994-2007), aggiornata periodicamente dagli Uffici Provinciali del Catasto. Il Portale importa per via automatica dette variazioni senza interventi da parte del Ministero che non ha titolo per operare modifiche e/o correzioni.

¹⁹⁴ Il legislatore, nei commi da 675 a 684 della legge n. 145 del 30 dicembre 2018 (legge di bilancio 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". Il comma 677 stabilisce, in particolare, la revisione e l'aggiornamento dei canoni demaniali posti a carico dei concessionari. Tuttavia, le concessioni vengono di fatto prorogate per un periodo di quindici anni a decorrere dal 1° gennaio 2019; periodo al termine del quale verranno applicate le nuove disposizioni (commi 682 e 683), mentre le concessioni per finalità residenziali ed abitative vengono prorogate per quindici anni, senza ulteriori precisazioni (comma 684).

¹⁹⁵ Il comma 2 dell'articolo 182, del dl 19 maggio 2020, n. 34, convertito dalla legge di conversione del 17 luglio 2020, n. 77 è intervenuto sul tema delle concessioni demaniali marittime prevedendo una sospensione dei procedimenti amministrativi volti alla nuova assegnazione delle concessioni demaniali marittime o alla riacquisizione al patrimonio pubblico delle aree demaniali. La disposizione in questione prevede quanto segue: "In riferimento ai beni del demanio marittimo in concessione, tenuto conto degli effetti derivanti nel settore dall'emergenza da COVID-19 nonché dell'esigenza di assicurare la certezza dei rapporti giuridici e la parità di trattamento tra gli operatori, in conformità a quanto stabilito dall'articolo 1, commi 682 e 683 della legge 30 dicembre 2018, n. 145, per le aree e le relative pertinenze oggetto di riacquisizione già disposta o comunque avviata o da avviare, oppure di procedimenti di nuova assegnazione, gli operatori proseguono l'attività nel rispetto degli obblighi inerenti al rapporto concessorio già in atto,

I RISULTATI DELL'ESERCIZIO

consente di avviare a soluzione l'annoso problema della revisione delle concessioni e di adeguamento dei canoni con un evidente *vulnus* per le finanze pubbliche e il perdurare di situazioni di dubbia legittimità, come di recente evidenziato anche dal Consiglio di Stato¹⁹⁶.

Il Ministero continua, d'altra parte, a ribadire la necessità di una revisione in aumento dei valori unitari dei canoni delle concessioni e dell'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 l'Amministrazione, sarebbe 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 sospensione immediata della concessione e significative sanzioni pecuniarie specie in caso di recidiva.

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 2020 evidenziano un valore ben oltre i 100 milioni per quanto riguarda i canoni richiesti (come sempre superiore ai canoni effettivamente versati), mentre il volume d'affari complessivo generato dalle concessioni balneari prima della crisi sanitaria era di gran lunga superiore¹⁹⁷. E' pur vero, tuttavia, che nel 2020 la pandemia ha avuto effetti negativi sul settore turistico/balneare, in modo non uniforme; alla quasi totale scomparsa del turismo proveniente dall'estero ha fatto riscontro, infatti, un aumento delle presenze nazionali, soprattutto dei possessori di seconde case.

Il numero totale di beni immobili del demanio marittimo censito in banca dati nel 2020 è praticamente invariato in rapporto all'anno precedente ed è pari a 135.471 immobili (solo due beni in meno rispetto al 2019 e 11 beni in meno rispetto al 2018¹⁹⁸, per una superficie di sedime complessiva pari a mq 787.511.773 (787.511.887 nel 2019). Come nell'anno precedente di tale superficie mq 22.718.233,16 risultano occupati da fabbricati.

Il numero totale dei fabbricati demaniali censiti al Catasto Fabbricati nel 2020 resta pari a 62.731 come nel 2019 (quando i fabbricati erano 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. 49 del codice della navigazione (14 in più rispetto al 2018; 1 in più rispetto al 2017), per una superficie di sedime complessiva sempre pari a mq 1.754.049,88 (7.455 in più rispetto al 2018; 390.599,2 in meno rispetto al 2017);

fatto salvo quanto previsto dall'articolo 34 del decreto-legge 30 dicembre 2019, n. 162, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 febbraio 2020, n. 8, e gli enti concedenti procedono alla ricognizione delle relative attività, ferma restando l'efficacia dei titoli già rilasciati. Le disposizioni del presente comma non si applicano in riferimento ai beni che non hanno formato oggetto di titolo concessorio, né quando la riacquisizione dell'area e delle relative pertinenze è conseguenza dell'annullamento o della revoca della concessione oppure della decadenza del titolo per fatto del concessionario". Si rammenta, tuttavia, che la Corte di giustizia UE aveva già censurato la precedente proroga delle concessioni al 2020 (sentenza del 14 luglio 2016, causa C- 458/14) per violazione della direttiva UE 2006/123/CE (cosiddetta direttiva Bolkestein), in relazione alla violazione del principio della libera concorrenza con la conseguente necessità di procedere a nuovi affidamenti con una gara pubblica.

¹⁹⁶ La questione è da tempo nel mirino della giustizia amministrativa. Da ultimo, con Dec. Pres. del 24 maggio 2021, n.160, è stata rimessa all'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato la questione relativa alla doverosa, o meno, disapplicazione delle leggi statali (segnatamente con riferimento all'art.1. comma 683, della legge di bilancio per il 2019) che prevedano proroghe automatiche e generalizzate delle concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricreative, con conseguente annullamento d'ufficio, nell'affermativa, dei provvedimenti emanati in contrasto con la normativa dell'Unione europea ed ampliamento del quesito anche all'estensione della moratoria introdotta dall'art. 182, comma 2, del dl n. 34/2020, alle concessioni già scaduta alla data di entrata in vigore di quest'ultima.

¹⁹⁷ Uno studio Nomisma relativo al 2016 lo collocava attorno ai 15 miliardi.

¹⁹⁸ I dati si riferiscono anche ai beni demaniali marittimi di proprietà della Regione Siciliana e della Regione Friuli-Venezia Giulia. Nel 2017 erano stati censiti 158 beni in più, per un totale di 135.629.

GESTIONE DEL PATRIMONIO

- 61.295 fabbricati demaniali (numero identico a quello registrato nel 2019 e nel 2017 e superiore a quello del 2018 di 1.058 unità) per una superficie di sedime complessiva di mq 20.964.138,28 inferiore di circa 61.340 mq rispetto a quella, pari a mq 21.025.478,28 registrata nel 2019.

Per quanto riguarda le concessioni si riporta la seguente Tavola, relativa al 2020, che cataloga i beni su base regionale¹⁹⁹.

TAVOLA 42

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	14.468	51.031.617
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	135.471	787.511.773

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 praticamente insignificanti solo per la Puglia.

Le Tavole che seguono (per un utile confronto si riportano sia i dati relativi al 2020, sia quelli concernenti i due anni precedenti) 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 Ministero 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".

¹⁹⁹ 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 MIMS 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 RISULTATI DELL'ESERCIZIO

TAVOLA 43

IMPORTI CANONI ERARIALI DIVISI PER REGIONE NEL 2020

(in migliaia)

Regione	Importi Canone Richiesto	Versato Certificato	Versato Dichiarato
Uso Concessione			
Abruzzo	6.773	4.028	4.049
Basilicata	599	382	383
Calabria	5.762	4.174	4.205
Campania	9.514	6.062	6.107
Emilia-Romagna	11.319	8.957	9.003
Friuli-Venezia Giulia	18		
Lazio	8.744	5.665	5.665
Liguria	12.189	8.382	8.388
Marche	5.712	4.163	4.321
Molise	1.264	701	710
Puglia	10.417	5.575	5.591
Sardegna	7.785	5.670	5.675
Sicilia	1.334	314	667
Toscana	13.232	11.078	11.097
Veneto	14.107	11.540	11.546
Dipporto nautico	126	-	-
Turistico ricreativo	2.191	918	918
Totale complessivo	111.086	77.609	78.325

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Ministero delle infrastrutture e dei trasporti

TAVOLA 43-BIS

IMPORTI CANONI ERARIALI DIVISI PER REGIONE NEL 2019

(in migliaia)

Regione	Importi Canone Richiesto	Versato Certificato	Versato Dichiarato
Uso Concessione			
Abruzzo	7.091	4.161	4.302
Basilicata	578	423	423
Calabria	5.873	3.834	3.987
Campania	9.159	6.286	6.393
Emilia-Romagna	12.115	8.970	9.616
Friuli-Venezia Giulia	18		
Lazio	9.893	5.605	5.632
Liguria	11.356	7.517	7.599
Marche	5.797	3.998	4.038
Molise	1.229	632	632
Puglia	10.952	6.379	6.434
Sardegna	8.943	5.242	5.283
Sicilia	1.278	686	686
Toscana	14.122	10.803	10.890
Veneto	13.583	12.281	12.313
Turistico ricreativo	3.009	1.045	1.045
Totale complessivo	115.003	77.869	79.280

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Ministero delle infrastrutture e dei trasporti

GESTIONE DEL PATRIMONIO

TAVOLA 43-TER

IMPORTI CANONI ERARIALI DIVISI PER REGIONE NEL 2018

(in migliaia)

Regione	Importi Canone	Versato Certificato	Versato Dichiarato
Uso Concessione	Richiesto		
Abruzzo	6.419	4.148	4.190
Basilicata	537	408	411
Calabria	5.470	3.594	3.767
Campania	8.859	6.122	6.340
Emilia-Romagna	11.288	8.604	8.973
Friuli-Venezia Giulia	18	18	18
Lazio	8.524	5.054	5.533
Liguria	11.423	8.612	8.700
Marche	5.599	3.586	3.687
Molise	1.330	553	561
Puglia	9.446	5.854	5.982
Sardegna	9.240	4.940	4.963
Sicilia	1.278	583	629
Toscana	13.266	9.878	10.543
Veneto	12.886	10.927	11.058
Turistico ricreativo	2.912	1.107	1.107
Totale complessivo	108.496	73.989	76.463

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Ministero delle infrastrutture e dei trasporti

Fermo restando il consueto divario tra i canoni richiesti e quelli versati (sia dichiarati che certificati) e l'entità inadeguata dei canoni, non adeguatamente commisurati al valore delle connesse attività, dal confronto fra il 2019 e il 2020 emerge, come si accennava in precedenza, una diminuzione contenuta degli introiti, che restano in ogni caso superiori a quelli del 2018. Gli importi del 2020 risultano, infatti, inferiori di solo 3 milioni rispetto a quelli dell'anno prima e superiori di circa 2,6 milioni agli introiti del 2018. Si rileva, tuttavia, una situazione marcatamente diversificata fra le varie regioni. Se, in media, il calo degli introiti è modesto, alcune regioni, come la Puglia e la Sicilia (quest'ultima soprattutto per gli importi certificati dall'Agenzia delle entrate), vedono una drastica riduzione delle somme introitate, mentre non sono poche quelle che registrano entrate in aumento rispetto al 2019, come avvenuto in particolare per Calabria, Liguria, Molise e Toscana, seguite da Lazio, Marche e Veneto. Particolari le situazioni del Lazio e della Sardegna che, a fronte di una rilevante riduzione dei canoni richiesti (per il Lazio il canone scende di circa 1,15 milioni, per la Sardegna di circa 1,5 milioni) vedono aumentare le somme riscosse (sia certificate che dichiarate). Non vi sono elementi certi per dire che tali effetti siano da ricondurre al Covid-19, ma è probabile che le diversità esistenti tra le regioni in termini di composizione dell'offerta, soprattutto quella turistico/ricreativa e diportistica, abbiano consentito ad alcune di risentire di meno della crisi.

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).

I RISULTATI DELL'ESERCIZIO

TAVOLA 44

IMPORTI GENERALI VERSATI ALL'ERARIO ANNO 2020

Tipologia Importi 2020	Totale Canone (MA11) ²⁰⁰	(in migliaia)	
		Totale Indennizzi (MA12)	Totale Aliquota Reg (MA13)
Richiesto	111.096	6.326	66
Versato Certificato	77.613	1.077	64
Versato dichiarato Enti gestori	78.333	1.079	64

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati 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 finanziarie²⁰¹.

Come è noto 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"²⁰², con l'obiettivo di conseguire introiti per un importo complessivo non inferiore a 1,25 miliardi nel triennio 2019-2021. Nel corso dell'anno in esame il Ministero dell'economia e delle finanze²⁰³ ha proseguito l'attività di valorizzazione e dismissione del patrimonio immobiliare pubblico, con il coinvolgimento degli altri soggetti istituzionali competenti (Agenzia del demanio, Ragioneria generale dello Stato, Invimit SGR), in esecuzione delle disposizioni della citata legge di bilancio, puntando sulla costituzione del Fondo di investimento i3-Dante gestito dalla Invimit. Secondo quanto riferito dal Ministero, 22 immobili gestiti dalla SGR, per conto di altri fondi²⁰⁴, sono stati apportati nel comparto "Convivio" del medesimo Fondo i3-Dante, con contestuale cessione delle quote ad un investitore istituzionale privato. L'iniziativa ha consentito di realizzare un introito complessivo di circa 248,5 milioni, con corrispondenti effetti di miglioramento dei saldi del settore pubblico per l'esercizio 2020, anno in cui si è conclusa la procedura di commercializzazione delle quote.

²⁰⁰ Le differenze rispetto ai totali riportati nella Tavola 32 sono dovute ad arrotondamenti.

²⁰¹ 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.

²⁰² Il Piano di cessione di immobili pubblici prevede vendite per 950 milioni nel 2019 e per 150 milioni nel 2020 e nel 2021. Il 10 luglio 2019 è stato emanato il dpcm, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, di approvazione del Piano, nel quale sono ricompresi: immobili di proprietà dello Stato, non utilizzati per finalità istituzionali; 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; 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 ricompresa 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 dl 6 luglio 2011, n. 98, e gestiti da Invimit SGR S.p.A.

²⁰³ 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).

²⁰⁴ L'Operazione Dante ha interessato 22 immobili di proprietà dei fondi immobiliari i3-INAIL, i3-Regione Lazio e i3-INPS, gestiti sempre da Invimit.

GESTIONE DEL PATRIMONIO

Secondo quanto riferito dal Dipartimento del tesoro, negli anni 2018 e 2019 il valore delle vendite di immobili pubblici è stato, rispettivamente, di 920 e 781 milioni²⁰⁵. Il Ministero ha, altresì, precisato che, sulla base della NADEF 2020, sono previsti introiti complessivamente pari a quasi 1,42 miliardi nel 2020, 1,12 miliardi nel 2021, a 730 milioni nel 2022 e a 680 milioni nel 2023, secondo il seguente schema:

TAVOLA 45

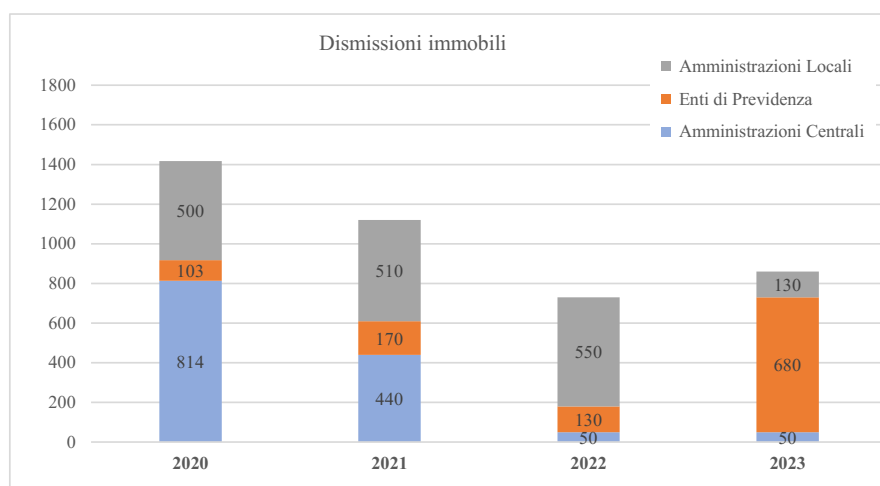
DISMISSIONI IMMOBILIARI

(in milioni)

Sottosettori	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Amministrazioni Centrali	50	50	814	40	50	50
Amministrazioni Locali	665	625	500	510	550	500
Enti di Previdenza	205	106	103	170	130	130
Totale dismissioni	920	781	1.417	120	730	680

Fonte: Ministero dell'economia e delle finanze

GRAFICO 7



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Ministero dell'economia e delle finanze

Ancorché sussista la consapevolezza che si tratta di informazioni basate su stime, è da notare come anche i dati a consuntivo siano stati rivisti. Con riferimento al 2020, infatti, il risultato consuntivato (781 milioni) risulta inferiore a quello dichiarato lo scorso anno (890 milioni), a sua volta inferiore a quanto inizialmente previsto (950 milioni). Nonostante si tratti di cifre comunque molto consistenti, tali ripetuti ridimensionamenti inducono a dubitare della metodologia seguita, basata su stime approssimative soprattutto in fase previsionale (cfr. la nota che precede), che

²⁰⁵ I dati sono soggetti ad aggiornamento. Nella relazione dello scorso anno, per il 2018 venivano, infatti, riportati minori introiti pari a 831 milioni. Lo stesso Dipartimento del tesoro ha precisato che i dati sono tratti da fonte NADEF 2020, confermati da RGS/IGECOFIP nel febbraio 2021. LA RGS a sua volta ha precisato che per i dati di consuntivo la fonte è l'ISTAT che attinge le informazioni di base dai rendiconti degli enti per gli anni di cui si dispone dei consuntivi, mentre per l'ultimo anno i dati vengono stimati sulla base dei preconsuntivi. I dati di previsione sono, invece, le stime formulate da RGS/IGECOFIP, tenendo conto sia dell'andamento storico della variabile, sia di quanto previsto dalle norme in materia di dismissioni immobiliari (come nel caso del Piano straordinario di dismissioni immobiliari 2019-2021).

I RISULTATI DELL'ESERCIZIO

meriterebbe ulteriori approfondimenti. Ben vero il ribasso delle stime relative al 2020 (lo scorso anno si prevedevano introiti per circa 1,75 miliardi, mentre la previsione scende ora a 1,41 miliardi) trova questa volta una giustificazione nella crisi determinata dal Covid-19, ma le stime per l'immediato futuro, vengono sistematicamente ritoccate al rialzo (per il 2021 dagli 880 milioni di introiti stimati lo scorso anno, si passa a una previsione di 1,12 miliardi) e, stante anche il perdurare della crisi sanitaria, rischiano di rivelarsi ancora una volta ottimistiche (a meno che nel 2021, attenuatasi la pandemia, non si verifichi quell'effetto di rimbalzo, ossia l'incremento delle vendite dopo la stasi iniziale)²⁰⁶.

L'Agenzia del demanio²⁰⁷, nel 2020, ha proseguito nell'attuazione del Piano straordinario di dismissione degli immobili pubblici introdotto dal sopra citato art. 1, comma 422 e segg., della legge di bilancio 2019. Si rammenta, in proposito, che nel 2019 era stato definito un portafoglio di 420 immobili, potenzialmente proponibile per la vendita, prendendo in considerazione tutti i beni manovrabili di proprietà dello Stato gestiti dall'Agenzia²⁰⁸. A luglio del 2019 sono stati pubblicati 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 e sono stati aggiudicati 20 lotti per un importo complessivo di circa 26,3 milioni²⁰⁹. Tuttavia, essendo giunte a conclusione le procedure di gara verso la fine solo per alcuni lotti si è addivenuti alla stipula degli atti ed al relativo incasso del prezzo di vendita nel 2019.

Nel 2020 le attività di vendita hanno subito un iniziale rallentamento dovuto alla situazione emergenziale. Stanti le restrizioni indotte dal *lockdown*, che avrebbero potuto impedire un'ampia partecipazione alle procedure, sono stati infatti prorogati i termini di partecipazione alle gare in corso ed è stata rinviata la pubblicazione di nuovi bandi. Nel maggio del 2020, tuttavia, è stato dato nuovo impulso alle attività in parola; ciò ha consentito, di incassare 20 milioni di euro - in linea con l'obiettivo annuale pianificato nella convenzione sottoscritta tra il demanio e il MEF. Con il perfezionamento dei contratti derivanti da aggiudicazioni intervenute nel 2019, il risultato complessivo degli incassi raggiunti nel 2020 è stato pari a 40,7 milioni²¹⁰.

²⁰⁶ Le previsioni non risultano convincenti già sulla base dei precedenti, che indicano come non si sia mai superata la soglia del miliardo di introiti, e della ben nota circostanza determinata dal fatto che man mano che si procede alle dismissioni vengono messi in vendita fabbricati e terreni via via meno appetibili o da ristrutturare.

²⁰⁷ 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.

²⁰⁸ Per un controvalore complessivo di circa 420 milioni. L'elenco è stato proposto al MEF e successivamente allegato al decreto ministeriale del 28 giugno 2019, a cui ha fatto seguito il d.P.C.M. del 10.7.2019 di approvazione del Piano triennale di dismissioni 2019-2021. Dai beni 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. Come riportato nella relazione dello scorso anno, a tali immobili sono andati 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).

²⁰⁹ Le strutture territoriali dell'Agenzia, dal canto loro, nel 2019 hanno pubblicato 41 bandi regionali per un totale di 1.191 beni, con un valore 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,

²¹⁰ Per quanto riguarda la situazione delle attività relative ai 420 beni individuati con il d.m. 20.05.2019, nel biennio 2019/2020 n. 255 beni sono stati complessivamente inclusi in procedure di vendita, che si sono concluse con esito positivo per circa 84 beni. Per 18 beni, invece, è stata richiesta al MEF la formale espunzione dal Piano, essendo state individuate strade alternative alla vendita (usi governativi, percorsi di valorizzazione) o essendo intervenute

GESTIONE DEL PATRIMONIO

Per contribuire al conseguimento degli obiettivi di cui alla legge di bilancio 2019, l'Agenzia ha altresì utilizzato tutti gli strumenti previsti dalla normativa di settore per il Programma di dismissione immobiliare del triennio 2019-2021, compresi quelli di cui all'art. 11-quinquies del d.l. n. 203/2005 e all'art. 33 del d.l. n. 98/2011. Con riferimento a quanto disposto da tale ultima norma sono state avviate interlocuzioni con la Cassa Depositi e Prestiti (C.D.P.) e con la Invimit SGR alle quali è stato proposto un portafoglio di oltre 200 immobili, per un valore di circa 370 milioni di euro. Tuttavia, nel corso del 2020, pur avendo le società manifestato il proprio interesse su taluni beni, non sono state presentate concrete proposte e, dunque, non sono state finalizzate le attività avviate per la vendita di immobili ai sensi dell'art. 11-quinquies del d.l. n. 203 del 2005. Nonostante la situazione di emergenza sanitaria, che ha rallentato le attività tecniche e gli incontri con gli enti locali, sono tuttavia proseguite le attività di analisi, verifica e di valorizzazione urbanistica degli immobili, che proseguiranno nel 2021 al fine di concludere la stima e poter finalizzare la vendita degli immobili per i quali permane l'interesse di C.D.P. e Invimit²¹¹.

Nonostante i risultati delle vendite immobiliari per il settore statale non siano stati mai particolarmente significativi²¹², gli introiti realizzati nel 2020 appaiono sostanzialmente in linea con gli obiettivi concordati con il MEF. Gli incassi previsti nel 2019 sono slittati e si sono sommati a quelli previsti per il 2020 superando i 40 milioni in un anno di forte stasi del mercato immobiliare dovuta alla pandemia.

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*, con specifico riferimento all'iniziativa *Immobili*, il Ministero riferisce che nel corso del 2020 è stata conclusa la rilevazione dei dati al 31/12/2018. Grazie all'implementazione dell'interoperabilità con gli archivi del catasto, che consente la verifica di validità degli identificativi catastali inseriti nel sistema (limitatamente al catasto ordinario), è stato possibile effettuare un riscontro e far emergere incongruenze e anomalie. Nei casi più rilevanti, le Amministrazioni sono state contattate per la verifica di quanto comunicato e, in alcuni casi, sono state apportate le opportune modifiche. A chiusura della rilevazione per l'anno 2018, hanno effettuato la comunicazione dei dati oltre 9.000 Amministrazioni, con un tasso di adempimento dell'83 per cento, superiore di 2 punti rispetto al censimento precedente²¹³. Anche questa volta l'incremento è stato determinato soprattutto dalla maggiore partecipazione dei comuni di più piccole dimensioni. L'aggiornamento del modello di stima del valore, tuttavia, è ancora in corso di elaborazione. L'analisi precedente, basata su dati del 2015, aveva portato a una stima di valore che raggiungeva quasi i 283 miliardi, il 17 per cento

dichiarazioni di inalienabilità da parte del MIBAC. D'altra parte, 5 beni dei 18 per i quali è stata richiesta l'espunzione erano già stati messi in vendita con esito negativo (gara deserta). Degli ulteriori 152 beni non ancora inseriti in procedure di vendita, l'Agenzia prevede di poterne includere in procedure di vendita nel 2021 solo 63, mentre per i restanti beni è ipotizzabile il rinvio delle procedure almeno al 2022, per necessità di approfondimenti tecnico amministrativi, o, in molti casi, l'esclusione dal piano di vendita per sopraggiunte esigenze di carattere governativo o altre criticità.

²¹¹ Anche nel 2020, dunque, non sono stati raggiunti risultati concreti per quanto riguarda le vendite da effettuare, sulla base di quanto previsto dall'art. 11 quinquies del d.l. n. 203 del 2005, avvalendosi anche della Cassa Depositi e Prestiti. Già nel 2019 e 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.

²¹² Occorre sempre ricordare che il patrimonio immobiliare dello Stato è caratterizzato da una forte 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.

²¹³ Al censimento precedente, chiuso al 31/12/2017 avevano risposto 8.674 Amministrazioni, in aumento rispetto alle 8.525 Amministrazioni che avevano risposto al censimento 2015.

I RISULTATI DELL'ESERCIZIO

di proprietà delle Amministrazioni centrali, il 3 per cento di proprietà degli enti di previdenza e il restante 80 per cento di proprietà delle Amministrazioni locali²¹⁴.

Nel corso del 2020, inoltre, è stato avviato lo sviluppo di un nuovo applicativo per il censimento dei beni immobili pubblici, che consentirà di passare dall'attuale logica del censimento annuale ad una rilevazione continua, basata sulla comunicazione, in maniera appunto continuativa, delle variazioni relative al patrimonio immobiliare già dichiarato, ma soprattutto il nuovo applicativo sarà incentrato sull'univocità delle informazioni relative al bene immobile in un'ottica di miglioramento della qualità dei dati e di condivisione. La nuova infrastruttura tecnologica consentirà, inoltre, di potenziare ulteriormente l'interoperabilità con gli archivi del catasto, di attivare il dialogo con altre banche dati e di sviluppare nuove funzionalità e servizi.

4.3.3 INVIMIT SGR S.p.A.

La INVIMIT SGR S.p.A.²¹⁵, come riferito anche nelle relazioni degli anni scorsi opera attraverso due tipologie di fondi; un Fondo di Fondi denominato i3-Core e diversi Fondi a gestione diretta, di cui tre con struttura multicomparto. Relativamente ai Fondi a gestione diretta, la società ha istituito, i fondi denominati i3-INAIL, i3-Università, i3-INPS, i3-Silver e tre fondi multi-comparto denominati i3-Sviluppo Italia, i3-Regione Lazio e i3-Dante. Oltre ai Fondi suddetti, avvalendosi della facoltà prevista dal comma 8-bis dell'art. 33 del d.l. n. 98/2011, la SGR ha istituito i Fondi denominati i3 Patrimonio Italia e i3 Valore Italia.

Secondo quanto riferito dal Ministero la società ha semplificato le procedure di cessione degli immobili pubblici, in modo di aumentare la platea dei possibili acquirenti, basandosi, in particolare su due tipi principali di attività; la *cessione diretta*²¹⁶, che, nonostante l'emergenza sanitaria ha consentito di realizzare un plusvalore del 40 per cento superiore ai valori di apporto, per un controvalore di circa 50 milioni²¹⁷, e la cessione indiretta, basata sulla commercializzazione di quote del Fondo i-3 Dante, istituito a fronte di operazioni di apporto da parte di altri Fondi gestiti dalla stessa SGR, che nel 2020 ha consentito di concorrere per circa 248,5 milioni agli obiettivi di finanza pubblica, come esemplificato nella tavola che segue:

TAVOLA 46

IMMOBILI FONDI GESTIONE DIRETTA

(in euro)

	Fondo i3 INPS	Fondo i3 Regione Lazio	Fondo i3 INAIL	Totale
N. immobili	18	3	1	22
Controvalore Quote	198.500.000	44.500.000	5.500.000	248.500.000

Fonte: Ministero dell'economia e delle finanze

²¹⁴ L'analisi sui dati 2015 ha avuto ad oggetto immobili di proprietà delle Amministrazioni locali in senso lato, comprendenti cioè Regioni, Comuni, Province, ma anche Università e enti non rientranti nel cosiddetto perimetro ISTAT ("non S13"). In particolare, il 49 per cento dei fabbricati è risultato di proprietà dei Comuni e il 6 per cento di enti "non S13". La base dati è stata costituita da 998.937 unità catastali immobiliari, corrispondenti a quasi 350 milioni di metri quadrati di superfici di fabbricati, l'80 per cento dei quali di proprietà delle suddette Amministrazioni locali.

²¹⁵ 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.

²¹⁶ L'attività è condotta secondo le linee indicate nel Piano triennale, approvato in data 28 maggio 2019 dal CdA della SGR.

²¹⁷ Di cui 27 milioni relativi ad un immobile soggetto a condizione sospensiva del Mibac e i cui effetti si sono prodotti nei primi mesi del 2021.

GESTIONE DEL PATRIMONIO

L'iniziativa *Dante* sembra aver riscosso un discreto successo sui mercati, sia nazionali che internazionali, tanto che Invimit prevede di replicare operazioni simili nel breve-medio periodo.

I dati di gestione relativi al triennio 2018-2020, evidenziano un *Asset Under Management* di circa 1,9 miliardi di euro²¹⁸. Il portafoglio complessivo conta circa 340 immobili, prevalentemente localizzati nel centro-nord Italia, con una tipologia di utilizzo bilanciata tra le diverse destinazioni d'uso.

TAVOLA 47

AUM€/000	2018	2019	STIMA 2020
i3 INAIL	107.893	108.531	124.667
i3 Regione Lazio	254.283	253.703	249.035
i3 Università	75.883	73.628	67.772
i3 Patrimonio Italia	506.439	509.896	505.235
i3 Sviluppo Italia 8 quater	80.847	83.287	78.240
i3 Sviluppo Italia 8 ter	64.010	75.868	70.062
i3 INPS	326.777	501.690	494.493
i3 Valore Italia	10.785	10.210	9.118
i3 Silver	17.392	22.997	23.113
i3 Ater			31.885
i3 Dante			248.500
Totale Fondi Immobiliari	1.444.309	1.639.810	1.902.119
Totale Fondo di Fondi	9.489	15.155	12.990
Totale	1.453.798	1.654.965	1.915.108

Fonte: Ministero dell'economia e delle finanze

Le masse gestite dalla SGR sono cresciute del 32 per cento, rispetto al 2018 e gli utili conseguiti nel triennio in esame ammontano a complessivi 6,6 milioni. D'altra parte, come già osservato nella relazione dello scorso anno, in questa fase la società ha dovuto effettuare investimenti ben superiori, per un ammontare di 77 milioni nel solo 2020. Tuttavia, per quanto riguarda l'attività di investimento e disinvestimento, per il periodo 2021-2022 si prevede un saldo positivo, tra investimenti e vendite, pari a 337 milioni²¹⁹. Inoltre, le commissioni attese per il 2020 sono pari a 9,8 milioni di euro e superano di circa 1,9 milioni di euro (+25 per cento) l'ammontare del 2019²²⁰. Per il 2020, è previsto un utile di esercizio di 2,8 milioni, superiore di circa 0,8 milioni rispetto alle originarie previsioni di *budget*. In futuro l'utile di esercizio dovrebbe mantenersi stabilmente sopra i 2 milioni di euro²²¹.

²¹⁸ Ai sensi dell'art. 33, commi 8-ter e 8-quater del dl n. 98/2011.

²¹⁸ AUM al netto degli investimenti del Fondo i3 Core nei fondi gestiti dalla SGR. La stima tiene conto delle valutazioni effettuate da esperti indipendenti e degli effetti finanziari connessi all'operazione Dante.

²¹⁹ Previsione elaborata sulla base dei *business plan* vigenti dei Fondi gestiti dalla SGR, in parte rimodulati per tener conto delle attività svolte o in corso di svolgimento. Il flusso commissionale previsto si aggira a regime su circa 11 milioni annui. A fronte della crescita stimata delle commissioni, si prevede però un incremento dei costi, che tenderanno a raggiungere circa 5,9 milioni; da attribuire, in particolare, all'ulteriore aumento dell'organico della SGR, ritenuto necessario a fronteggiare la complessità derivante dalle maggiori masse gestite, con il conseguente rafforzamento dei presidi a supporto delle funzioni di controllo, *asset management* e potenziamento dell'infrastruttura IT

²²⁰ Tenuto conto delle modifiche regolamentari (riguardanti i Fondi i3 Regione Lazio), che hanno introdotto *fee* non ricorrenti a favore della SGR, la variazione positiva, rispetto al *budget*, sarebbe del 5,9 per cento.

²²¹ Il Ministero precisa, peraltro, che i costi del personale e degli organi sociali, per il 2020, sono pari a circa 3,9 milioni, il 10 per cento in più rispetto all'esercizio precedente, ma l'aumento trova giustificazione nel rafforzamento della struttura, correlato alla crescita delle masse gestite. I costi generali attesi ammontano a circa 1,2 milioni, in linea con il 2019, mentre i "costi strategici", legati alla conclusione del collocamento delle quote del Fondo i3 Dante, ammontano a 127.000 euro, ma sarebbero comunque inferiori sia al dato 2019, sia alle previsioni di *budget*.

I RISULTATI DELL'ESERCIZIO

In conclusione, l'attività di Invimit sembra essersi sbloccata dopo un periodo iniziale molto critico²²². I dati sembrano in miglioramento, soprattutto in esito alla costituzione del Fondo Dante, ma i costi sostenuti, soprattutto per gli investimenti, invero indispensabili, sono ancora molto elevati. Le previsioni per il futuro, ovviamente tutte da verificare, sono tuttavia positive e non sembrano risentire della perdurante crisi sanitaria.

4.3.4. Ministero della difesa

È proseguita nel 2020 anche l'attività del Ministero della difesa diretta a razionalizzare il proprio patrimonio immobiliare, in esecuzione dell'Obiettivo Operativo OB 05 "Approvazione di un piano strategico di razionalizzazione del patrimonio infrastrutturale", assegnato al Capo del IV del Reparto nel dicembre 2018 nell'alveo dell'Obiettivo Strategico - OBS 008 - deputato alla razionalizzazione del patrimonio infrastrutturale della Difesa²²³.

Si rammenta al riguardo che, dopo un'intensa fase preparatoria, che ha coinvolto i rappresentanti di tutte le F.A./SEGREDIFESA/GENIODIFE/ONORCADUTI per più di un anno di lavoro, sono state individuate circa 1.400 strutture sulle quali intervenire²²⁴. Tra di esse un totale di 331 immobili/porzioni di immobili alienabili, dei quali 225 che potrebbero essere prontamente dismessi e 106 da dismettere previa ricollocazione di funzioni residuali per le quali sono attualmente utilizzati²²⁵.

Con riferimento al patrimonio infrastrutturale non residenziale, lo scorso anno, ai fini delle dismissioni, il Ministero ha concluso 5 Protocolli d'intesa con varie amministrazioni²²⁶ e avviato le pratiche per la cessione definitiva, all'Agenzia del demanio, di 40 immobili o aliquote di compendi, mentre per quanto riguarda il patrimonio infrastrutturale residenziale (essenzialmente alloggi di servizio) sono stati realizzati introiti per circa 6 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 confermato che si sta provvedendo all'alienazione di 2.818 alloggi²²⁷, per i quali sono stati sottoscritti i rogiti relativi a 1.193 unità abitative (29 in più rispetto a quanto comunicato lo scorso anno). Attualmente risultano ancora da alienare 1.625 unità abitative, di cui 447 (42 in meno rispetto al 2019) occupate da concessionari e 1.178 (13 in più rispetto al 2019) libere. Dall'avvio dell'attività di alienazione, sono stati realizzati introiti per un importo di quasi 178,9 milioni (6 milioni in più rispetto a quelli previsti nel 2019)²²⁸.

²²² 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.

²²³ Il Piano strategico di razionalizzazione del patrimonio infrastrutturale 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.

²²⁴ 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,

²²⁵ I costi delle ricollocazioni secondo il Ministero ammontano a circa 600 milioni, che potrebbero trovare copertura finanziaria tra i fondi d'investimento previsti dalle leggi di stabilità.

²²⁶ Protocolli d'Intesa sono stati sottoscritti con il Ministero della giustizia (addendum caserma Barbetti – Grosseto) il 28 maggio 2020, il Comune di Arzachena il 15 luglio 2020, il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare il 16 luglio 2020 (n. 2 Protocolli) e l'Agenzia delle Entrate l'11 dicembre 2020.

²²⁷ 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 (l'art. 306 c. 3 del d.lgs. n. 66 del 2010 –Codice dell'Ordinamento Militare– prevede il raggiungimento del numero minimo di 3000 alloggi da alienare).

²²⁸ 688 atti di compravendita (3 in più rispetto al 2019) si riferiscono ad immobili occupati dai concessionari che hanno esercitato il diritto di prelazione all'acquisto della piena proprietà; 505 atti di compravendita (26 in più rispetto al 2019) sono invece relativi ad alloggi alienati tramite procedure d'asta.

GESTIONE DEL PATRIMONIO

Le 447 unità immobiliari occupate presentano problematiche che rendono complessa l'attività finalizzata alla loro alienazione. Per 225 alloggi i concessionari hanno chiesto la continuazione della conduzione per cinque/nove anni in locazione, secondo quanto previsto dall'art. 404 c. 14 del d.P.R. n. 90 del 2010, e i dubbi interpretativi concernenti la decorrenza del termine iniziale del contratto di locazione²²⁹ non hanno consentito sino ad oggi di avviare le procedure di alienazione. Per altri 70 alloggi la procedura ha subito un rallentamento poiché i concessionari hanno manifestato interesse per conoscere il valore relativo all'acquisto del diritto di usufrutto (semplice o con accrescimento) generando ulteriori problematiche interpretative²³⁰. Ad oggi, comunque, risultano inviate ai conduttori le prime 53 comunicazioni²³¹. Per altri 151 alloggi si sono, infine, manifestate ulteriori criticità²³². La situazione merita un attento esame e una sollecita soluzione del problema.

Non mancano, peraltro, criticità anche per le 1.178 unità immobiliari residenziali libere. Infatti, solo 34 alloggi risultano aggiudicati tramite asta e sono prossimi alla conclusione dell'iter di vendita e solo altri 30 verranno inseriti per la prima volta nei bandi d'asta. Al contrario, ben 1.045 alloggi risultano non ancora aggiudicati, nonostante siano stati posti in vendita anche in più turni d'asta²³³. Infine, per 69 alloggi non si intravede, nel breve termine, la possibilità di procedere alla vendita, in quanto sussistono delle criticità tecnico/amministrative che ne impediscono l'alienazione. In disparte da tale ultima situazione, le difficoltà esistenti, oltre che dalle possibilità economiche dei potenziali acquirenti, sembrano tuttavia determinate dall'attuale andamento del mercato immobiliare, particolarmente "critico" in alcune aree del territorio Nazionale (come nel Friuli Giulia, dove gli immobili del Ministero sono particolarmente presenti), nonché dalle misure di contrasto al Covid-19, che non hanno consentito il regolare svolgersi delle procedure di vendita, soprattutto per l'impossibilità di effettuare i bandi d'asta programmati presso gli studi notarili. Per superare l'*impasse* Il Ministero ha adottato varie iniziative di comunicazione²³⁴ e, soprattutto, pubblicherà il primo bando d'asta avvalendosi della

²²⁹ La data del decreto di trasferimento al patrimonio disponibile dello Stato, così come riportato all'art. 405 c. 4 del d.P.R. n. 90/2010 ovvero la data di sottoscrizione del rogito come previsto dall'art. 404 c. 14 del medesimo d.P.R.. In merito, il Ministero ha ritenuto di dover proporre una variante normativa, attualmente non ancora finalizzata.

²³⁰ I dubbi sono riconducibili, in sintesi, all'esistenza di differenti normative applicabili per il calcolo delle due tipologie di usufrutto (semplice e con accrescimento). Infatti, il calcolo del valore dell'usufrutto semplice è stabilito (ex art. 403, co. 5 del d.P.R. n. 90/2010) da un algoritmo definito dal Ministero della Difesa di concerto con l'Agenzia del Demanio (determinato in base al canone di conduzione e all'aspettativa di vita dei conduttori acquirenti), mentre il calcolo dell'usufrutto con accrescimento è regolato dalla normativa nazionale (artt. 14 e 17 del d.lgs. n. 346/1990 con applicazione dei coefficienti previsti dal D.M. 21 dicembre 2015 del MEF), che non prende in considerazione il canone di conduzione risultando meno vantaggioso per l'acquirente. La variante normativa proposta dal Ministero, tesa a valutare l'usufrutto con accrescimento con le stesse modalità utilizzate per il calcolo del normale usufrutto, non ha tuttavia avuto esito e, pertanto, l'amministrazione della Difesa ha avviato la procedura sulla base delle due differenti modalità previste dalla normativa vigente.

²³¹ Con le quali, comunicando il valore sia per l'usufrutto semplice che con accrescimento, viene concessa la possibilità di optare per l'acquisto del citato usufrutto (anche in modo rateale limitatamente al solo usufrutto semplice), ovvero per l'acquisto della piena proprietà, o in ultimo, ove ne ricorrano i presupposti, per il mantenimento della conduzione.

²³² Per 49 alloggi è stata notificata ai concessionari la perdita dei diritti di cui all'art. 404, co. 5 del d.P.R. n. 90/2010 e si è in attesa della comunicazione di avvenuto rilascio degli alloggi. Tuttavia, tenuto conto delle numerose istanze di acquisto da parte degli occupanti *sine titulo* e in considerazione dell'attuale situazione socio-economica connessa alla crisi pandemica in corso, il Ministero ha promosso una specifica variante normativa all'art. 404 del d.P.R. n. 90 del 2010, attualmente *in itinere*, finalizzata alla riapertura dei termini di decorrenza per l'esercizio della prelazione che consenta agli occupanti di poter esercitare nuovamente tale diritto, limitatamente all'acquisto della sola proprietà. Per 102 alloggi, non si intravede, nel breve termine, la possibilità di procedere all'invio della lettera di prelazione a in quanto sussistono delle criticità tecnico/amministrative/legali che ne impediscono l'alienazione.

²³³ 420 in successivi tre turni d'asta, 617 in due turni e 8 in un turno. Ogni turno d'asta è suddiviso in una fase principale (riservata al personale dipendente dal Ministero della Difesa) e una fase residuale (estesa a terzi).

²³⁴ Sono state adottate varie iniziative tese ad ottenere una più capillare ed efficace informazione all'interno e all'esterno della Difesa (pubblicazione sul web di un vademecum esplicativo per la partecipazione alle aste, adozione di post divulgativi sui più diffusi social network, diffusione delle informazioni presso gli stand della Difesa organizzati in occasione di eventi di significativa rilevanza mediatica). Inoltre, è stato pubblicato un catalogo degli "alloggi invenduti" volto ad ottenere eventuali manifestazioni di interesse sulla base delle quali orientare la composizione di specifici bandi.

I RISULTATI DELL'ESERCIZIO

possibilità prevista dal comma 5-*bis* (di recente introduzione) dell'art 306 del d.lgs. n. 66/2010²³⁵, che consente, in caso di gare andate deserte, di procedere alla dismissione unitaria di più immobili liberi inseriti in un unico fabbricato o comprensorio abitativo, mediante procedura ad evidenza pubblica²³⁶. Ad oggi gli introiti risultano alquanto modesti.

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 2001²³⁷, come modificato dall'art. 3, comma 14, della legge n. 135/2012²³⁸, l'Agenzia del demanio ha comunicato che nell'esercizio 2020 sono stati contrattualizzati 4 immobili²³⁹.

Si tratta di beni ricompresi nel progetto “*Valore Paese Italia*”, programma promosso dall'Agenzia del demanio, MIBAC, Agenzia Nazionale per il turismo-ENIT e Difesa Servizi S.p.A. a partire dal filone di attività avviato nell'ambito dei “*Progetti a rete*”, sviluppato in coerenza con il Piano strategico per il turismo 2017-2022, che vuole riunire in un unico *brand reti* tematiche accomunate dall'obiettivo della valorizzazione degli immobili pubblici inutilizzati, secondo il principio del turismo sostenibile connesso a cultura, sport, ambiente e mobilità dolce, da perseguire anche attraverso il ricorso al partenariato pubblico-privato, come evidenziato in particolare dalla NADEF 2020²⁴⁰. Le “*reti*” già sviluppate dall'Agenzia del demanio in collaborazione con i partner istituzionali sono: “*Fari, torri ed edifici costieri*”, avviata nel 2015 insieme a Difesa Servizi S.p.A.; “*Cammini e percorsi*”, avviata nel 2017 in coerenza con l'*Atlante dei cammini d'Italia* (MIBAC) e con il *Sistema nazionale delle ciclovie* (MIMS); “*Dimore*”, avviata nel 2013 per la valorizzazione degli edifici di grande valore storico-artistico.

Nel corso del 2020 sono, inoltre, state svolte le attività propedeutiche alla definizione di un ulteriore portafoglio di immobili da portare a bando nel 2021, mentre Difesa Servizi S.p.A. il 21 dicembre 2020 ha pubblicato un bando di gara per la valorizzazione dei fari e dei segnalamenti della Marina Militare e, in data 27 gennaio 2021, ha pubblicato un avviso esplorativo diretto ad individuare operatori economici interessati a formulare proposte di finanza di progetto per la valorizzazione di asset immobiliari in cui realizzare strutture turistico-ricettive o, in alternativa, strutture residenziali per la terza età. Parallelamente l'ANAS, in data 14 novembre 2020, ha pubblicato un avviso di indagine di mercato per la valorizzazione, riqualificazione e riuso di 24 case cantoniere.

Nel contesto sopra delineato, tuttavia, l'emergenza sanitaria ha determinato un sensibile rallentamento delle iniziative di valorizzazione dovuto alla sospensione delle attività tecnico-operative, come i sopralluoghi, rilievi, analisi tecniche e più in generale riunioni e spostamenti sul territorio. Si sono avute anche ripercussioni sui rapporti concessori già in essere con 8 concessionari (di cui 7 rientranti nel progetto VPI), che hanno presentato istanze di riduzione del

²³⁵ Al fine di sostenere l'attività di valorizzazione del patrimonio immobiliare della Difesa il cd. “decreto rilancio” (d.l. 19 maggio 2020, n.34), ha previsto all'art. 164, co. 2, che ha aggiunto un comma 5 *bis* all'art. 306 del d.lgs.n.66/2010, la possibilità per il Ministero, nel caso di gare andate deserte, di alienare anche “in blocco” unità immobiliari libere del proprio patrimonio alloggiativo, senza il riconoscimento del diritto di preferenza per il personale militare e civile della stessa amministrazione.

²³⁶ Di cui all'articolo 307, comma 10 della medesima norma.

²³⁷ Convertito con modificazioni dalla legge 23 novembre 2001 n. 410.

²³⁸ Convertito con modificazioni dalla legge 7 agosto 2012 n. 135.

²³⁹ Camogli (GE), Semaforo Nuovo di Portofino; Bacoli (NAS) Complesso ex polveriera; Isole Tremiti (FG), Faro di San Domino; Castagneto Carducci (LI) Forte di Castagneto-Carducci.

²⁴⁰ Il progetto “Valore Paese Italia” (VPI) è stato approvato dal CdM del 17 febbraio 2017 ed elaborato dal Comitato Permanente per la promozione del turismo in Italia. Il progetto è stato presentato a Roma il 7 ottobre 2020. Il 17 dicembre dello scorso anno è stata sottoscritta un'intesa tra le amministrazioni citate nel testo al fine di definire un sistema coordinato di azioni concrete dirette anche a fronteggiare l'attuale situazione di emergenza determinata dalla pandemia incentivando il partenariato pubblico-privato e favorendo il consolidamento della “rete”. All'inizio del 2021 è stato siglato un accordo operativo tra le parti che definisce obiettivi, compiti e modalità di svolgimento delle attività. Nel gruppo di lavoro costituito dalle amministrazioni l'Agenzia del demanio svolge anche il ruolo di segreteria tecnica.

GESTIONE DEL PATRIMONIO

canone in ragione del blocco delle attività economiche legate (soprattutto) al comparto del turismo e dell'accoglienza.

E' da dire, tuttavia, in positivo che la NADEF 2020 e il PNRR (Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza) hanno posto l'accento proprio sulla valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico, riconoscendone le potenzialità sotto il profilo delle ricadute economiche ed occupazionali, e che l'Agenzia del demanio ha risposto partecipando attivamente alle attività propedeutiche alla redazione del PNRR, formulando in particolare proposte per un progetto nazionale "Bellezza" di valorizzazione in chiave economica e sociale di beni di proprietà dello Stato e di altri enti pubblici da sottrarre all'abbandono o alla sottoutilizzazione²⁴¹.

4.4. Attività di razionalizzazione degli spazi delle Amministrazioni dello Stato

L'attività dell'Agenzia del demanio in attuazione dei Piani di razionalizzazione degli spazi delle Amministrazioni dello Stato non fa registrare particolari novità. Dalla Tabella inviata dall'Agenzia, ripresa nella Tavola 49 della presente relazione, si evince tuttavia un ulteriore allungamento dal 2029 al 2030 della realizzazione dei risparmi previsti. L'Agenzia ha più volte rappresentato come il progredire del Piano sia fortemente condizionato dalla necessità di realizzare lavori di ristrutturazione degli immobili e dalla disponibilità di adeguate e ingenti risorse finanziarie e che alcune operazioni sono tuttora prive di finanziamento²⁴², sicché lo slittamento risulta inevitabile; colpisce tuttavia il fatto che si sposti sempre più in avanti un *target* (il dimezzamento della spesa per locazioni passive) che la normativa di riferimento (il d.l. n. 66/2014) aveva fissato alla fine del 2016. Ciò priva in gran parte di significato l'iniziativa sul piano economico. È evidente, infatti, il minor peso di risparmi conseguiti a così grande distanza di tempo, calcolati oltretutto sul valore dei canoni fotografati al 2014 e al netto degli aumenti di spesa registrati nel frattempo dalle amministrazioni in relazione a vari fattori²⁴³. L'attività di razionalizzazione degli spazi resta tuttavia di grande importanza, come è stato reso oggi ancora più evidente dall'ampio ricorso allo *smart working* imposto dall'emergenza Covid-19. I piani e i relativi obiettivi, e probabilmente anche la normativa di settore, risultano ormai datati e dovrebbero essere rivisitati e aggiornati sulla base dell'esperienza (le criticità che si sono manifestate nel corso del tempo) e delle nuove opportunità offerte dall'informatizzazione e dal lavoro a distanza, che rendono possibile la condivisione delle postazioni di lavoro e ulteriori riduzioni di spazi²⁴⁴. I risultati in termini finanziari risultano evidentemente scarsi.

²⁴¹ L'iniziativa riguarda circa 200 asset ubicati su tutto il territorio nazionale, ritenuti idonei per operazioni di valorizzazione e di fruizione pubblica mediante forme di partenariato pubblico-privato e pubblico-pubblico. Per la ristrutturazione/riqualificazione degli immobili individuati nel progetto saranno necessari investimenti per circa 400 milioni. Il progetto potrebbe avere, però, effetti positivi stimati in circa 900 milioni in termini di ricaduta economica complessiva e circa 6.000 posti di lavoro (calcolati sulla base dei coefficienti di settore riportati nella ricerca ANCE-ISTAT 2015 "L'industria delle costruzioni: struttura, interdipendenze settoriali e crescita economica"). In coerenza con i requisiti del PNRR, l'Agenzia ha tenuto conto di una realizzabilità degli interventi entro il 31.12.2023 con rendicontazione al 31.12.2026.

²⁴² 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/FP1.

²⁴³ In base all'art. 24 del dl n. 66/2014 occorre "...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". Rispetto a questo elemento fortemente statico, la spesa sostenuta dalle amministrazioni nel settore delle locazioni e degli immobili più in generale ha, tuttavia un carattere dinamico ed è collegata, come riferito dalla stessa Agenzia, alle variazioni del fabbisogno di spazi, alla necessità di una diversa dislocazione degli uffici e non da ultimo alla stipula di nuovi contratti riferiti a precedenti utilizzi in regime di extra contrattualità (occupazioni sine titolo), per i quali le Amministrazioni corrispondono meri indennizzi inferiori ai canoni di mercato. I risparmi segnalati dall'Agenzia, peraltro, includono anche tipologie di occupazioni escluse dalla norma citata come i presidi territoriali di pubblica sicurezza o destinati al pubblico soccorso.

²⁴⁴ L'obsolescenza della norma è resa evidente anche dal fatto che nonostante il vistoso slittamento dei tempi di realizzazione, il Ministero dell'economia e delle finanze non risulta aver mai applicato la prevista riduzione sui capitoli

I RISULTATI DELL'ESERCIZIO

4.4.1. Locazioni passive e Copertura dei fabbisogni allocativi delle Amministrazioni, attraverso immobili in uso governativo, locazioni, permuta e acquisti.

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 2020 un risparmio di circa 12,3 milioni; dato che conferma la tendenziale decrescita di anno in anno dei nuovi risparmi conseguiti (14 milioni nel 2019, 15,5 milioni nel 2018; 21 milioni nel 2017). E' da dire, tuttavia, che per ottenere il risparmio annuale effettivo i risparmi degli anni precedenti si dovrebbero sommare a quelli nuovi, trattandosi di spese che si sarebbero riprodotte ogni anno, ove le relative locazioni non fossero state interrotte²⁴⁵.

TAVOLA 48

RISPARMI CONSEGUITI NEL 2020 DISTINTI PER AMMINISTRAZIONE

<i>(in euro)</i>	
Amministrazioni	Risparmi
MEF	6.107.893,16
MINT	5.059.984,67
Min. Giustizia	360.338,86
MIUR	263.531,41
MIT	150.821,28
MLPS	103.459,13
MIBACT	87.399,41
Avvocatura dello Stato	66.794,76
MIPAAF	59.213,45
Min. Salute	52.539,91
Totale	12.311.976,04

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati dell'Agenzia del demanio

Utilizzando tale criterio l'Agenzia calcola di poter raggiungere al termine del 2030, quando è previsto un risparmio complessivo di circa 103 milioni per la quota "aggredibile" (pari al 46 per cento del valore dei canoni su base 2014) e di circa 114 milioni per la quota "presidi" (pari al 27 per cento su base 2014)²⁴⁶.

Un tentativo di affrontare il tema della riduzione della spesa per locazioni passive da una diversa angolazione è rappresentato dall'art. 1, commi 616 e seguenti, della legge 27 dicembre 2019, n. 160 e dall'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. Con la prima delle disposizioni citate si mirava a conseguire ulteriori risparmi di spesa attraverso la rinegoziazione dei contratti di locazione passiva di immobili di proprietà

relativi alle spese correnti per l'acquisto di beni e servizi delle amministrazioni inadempienti, avendo sostanzialmente riconosciuto l'esistenza di ostacoli oggettivi ad una attuazione dei piani nei tempi indicati dalla norma.

²⁴⁵ Anche nel 2020 l'Amministrazione che ha conseguito i maggiori risparmi è il MEF con oltre 6,1 milioni (come nel 2019), da attribuire ancora una volta soprattutto alle Agenzie fiscali e alla Guardia di Finanza, anche se il Ministero ha risolto questioni che si trascinavano da lungo tempo, rilasciando anche la sede di Via Casilina (con un risparmio annuale di circa 1,6 milioni), dopo quella di Latina, chiusa nel 2019. Segue a ruota il Ministero dell'interno che anche lo scorso anno ha conseguito risparmi consistenti, per un ammontare di oltre 5 milioni (nel 2019 erano 5,6 milioni), ancora una volta da attribuire soprattutto alla razionalizzazione di sedi dell'Arma dei Carabinieri e della Polizia di Stato, ma è da segnalare anche la chiusura della locazione passiva di uffici della Prefettura, in particolare di quella di Catania, che da sola ha fatto conseguire risparmi per oltre 2,6 milioni, e l'assegnazione di spazi in uso governativo alla Prefettura di Roma con risparmi che hanno raggiunto quasi un milione. Il Ministero della giustizia, si segnala ancora una volta per aver ottenuto buoni risultati con risparmi di oltre 360.000 mila euro (anche se nel 2019 erano stati pari a circa 1,3 milioni) e significativa appare anche la performance del MIUR, che con un unico rilascio ha ottenuto un risparmio annuale di oltre 263.000 euro.

²⁴⁶ Per quota aggredibile si intende la misura del risparmio che sarebbe possibile raggiungere rispetto alla spesa per canoni di locazione passiva corrisposti dalle amministrazioni obbligate alla riduzione in base al dl n. 66/2014. Per quota presidiata si intende, invece, la misura del risparmio che sarebbe possibile ottenere includendo le amministrazioni che pur non rientrando nel perimetro della norma citata, partecipano in concreto ai piani di razionalizzazione.

GESTIONE DEL PATRIMONIO

privata utilizzati dalle Amministrazioni dello Stato. I contratti vigenti e quelli già scaduti avrebbero potuto essere rinegoziati entro 150 giorni dalla data di entrata in vigore della norma, previa verifica della convenienza economica da parte dell’Agenzia del demanio e subordinatamente all’accettazione del nuovo canone (commisurato al valore minimo fissato dall’Osservatorio del mercato immobiliare – OMI, ridotto del 15 per cento) da parte della proprietà²⁴⁷. Su 6.886 occupazioni in locazione passiva presenti sul Portale PA — RATIO dell’Agenzia all’inizio del 2020²⁴⁸, le Amministrazioni hanno comunicato la volontà di procedere alla rinegoziazione dei contratti in 2.597 casi. Il nuovo canone, calcolato dalle Direzioni territoriali dell’Agenzia, è stato ritenuto conveniente per 1.484 occupazioni²⁴⁹. Tuttavia, i proprietari hanno accettato il nuovo canone solamente per 166 occupazioni, in relazione alle quali si prevede di poter conseguire, al termine delle rinegoziazioni, un risparmio complessivo di circa 2,22 milioni annui. Nel corso del 2020 sono stati sottoscritti i primi contratti di locazione che hanno finora comportato un risparmio di 155.000 euro. La disposizione in parola ha, dunque, avuto un risultato tutto sommato apprezzabile, ma inferiore alle aspettative. Si ritiene, tuttavia, che tale esito fosse prevedibile, in quanto il canone proposto sarebbe stato poco appetibile per la maggior parte dei proprietari. L’inclusione dei contratti di locazione scaduti alla data di entrata in vigore della norma avrebbe, peraltro, potuto contribuire a risolvere l’annoso problema delle occupazioni *sine titulo*, che si protraggono a volte da molti anni e sono ancora numerose²⁵⁰.

²⁴⁷ La disposizione in parola va ad aggiungersi ad altre norme di contenimento della spesa pubblica per canoni di locazione passiva, come ad es. l’art. 3 d, commi da 34 a 7, e comma 10, del d.l. n. 95/2012. 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.

²⁴⁸ L’Agenzia del demanio ha provveduto a predisporre apposite linee guida per le Amministrazioni e un’apposita sezione sul Portale PA - RATIO nella quale le Amministrazioni stesse hanno potuto indicare per quali occupazioni intendevano avvalersi della rinegoziazione del canone, il cui valore è stato determinato dall’Agenzia secondo i criteri previsti dalla norma. Tramite il sistema, è stata contestualmente calcolata la convenienza alla rinegoziazione e registrata l’eventuale accettazione da parte della proprietà.

²⁴⁹ Su 2.597 richieste inserite sul portale dalle Amministrazioni, gli uffici territoriali dell’Agenzia hanno potuto procedere solo per 1.876 occupazioni al calcolo del nuovo canone (risultato economicamente conveniente in 1.484 casi). Per 721 occupazioni non è stato possibile effettuare il calcolo del canone in quanto la documentazione trasmessa dalle Amministrazioni era carente.

²⁵⁰ Nella quasi totalità dei casi il fenomeno delle occupazioni *sine titulo* si genera, in sede di rinnovo di contratti di locazione passiva scaduti, per difficoltà, talvolta difficilmente superabili, per lo più riconducibili alla mancata accettazione del nuovo canone congruo dall’Agenzia del demanio da parte della proprietà oppure alla necessità di messa a norma degli edifici, cui la proprietà non provvede a causa della eccessiva onerosità dei connessi lavori di ristrutturazione straordinaria. Diverse Amministrazioni hanno di recente segnalato la difficoltà di acquisire dalle proprietà il certificato sulla capacità di resistenza sismica degli immobili, la cui carenza impedisce la stipula del nuovo contratto. Tali motivazioni contribuiscono a spiegare il successo, relativamente scarso, delle rinegoziazioni. La soluzione preferibile, quindi, è sempre quella della ridislocazione degli uffici in sedi demaniali. Anche questa, tuttavia, richiede tempi normalmente molto lunghi e non è priva di oneri finanziari. La situazione della sede del Ministero dell’ambiente e della tutela del territorio e del mare – MATTM (divenuto nel 2021 Ministero della transizione ecologica – MITE) è emblematica. Il Ministero, per la sua sede centrale, corrisponde attualmente un’indennità di occupazione di oltre 5 milioni. Il nuovo canone di locazione congruo dall’Agenzia del demanio è di 7,5 milioni (e comunque il nuovo contratto potrebbe essere stipulato solo a seguito di estesi lavori di riqualificazione dell’intero stabile). Ministero

I RISULTATI DELL'ESERCIZIO

Nonostante sia difficile, dal punto di vista finanziario, trovare un equilibrio circa la convenienza economica tra un canone calcolato sui valori di mercato e le indennità di occupazione o nuovi canoni ridotti per legge del 15 per cento, una rivisitazione della norma diretta a sanare situazioni della specie sarebbe auspicabile; fermo restando che la via del rilascio degli immobili in locazione passiva in favore di immobili assegnati in uso governativo dovrebbe rappresentare la scelta prioritaria.

Non si registrano, invece, aggiornamenti di rilievo in merito all'applicazione della seconda delle disposizioni normative citate (art. 43, comma 1, lett. a) del d.l. n. 124/2019) che interviene sul comma 4 dell'art. 8, del d.l. n. 78/2010, convertito dalla legge n. 122/2010, il quale prevede per gli enti di previdenza la possibilità di destinare una quota parte delle proprie risorse finanziarie all'acquisto di immobili adibiti o da adibire ad ufficio in locazione passiva alle Amministrazioni pubbliche. Al fine di assicurare un'adeguata redditività e ridare slancio agli investimenti degli enti (e in controtendenza con le disposizioni vigenti per la generalità dei proprietari di immobili utilizzati dalle pubbliche amministrazioni), l'art. 43 ha previsto che ai contratti di locazione degli immobili acquistati dagli enti previdenziali si applichi un canone commisurato ai valori di mercato, ridotto ai sensi dell'art. 3, comma 6, del d.l. n. 95/2012²⁵¹, convertito dalla legge n. 7 agosto 2012, n. 135, in luogo del canone pari al valore minimo locativo fissato dall'OMI, di cui al legge 20 giugno 2017, attuativo della normativa vigente in materia²⁵².

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 2021-2030 in raffronto con la situazione di partenza, riferita al 2014. Per dare la possibilità di un confronto, si riporta anche la stessa tavola con i dati raccolti nella relazione dello scorso anno con riferimento al periodo 2020-2029. Per comprendere le dinamiche in continua evoluzione dei Piani di razionalizzazione occorre altresì incrociare i dati con la tavola 48 riguardante i risparmi effettuati nel 2020.

Agenzia hanno, pertanto, optato per la ricollocazione in uno stabile demaniale che, però, necessita a sua volta di estesi lavori di adeguamento funzionale per un importo di quasi 41 milioni.

²⁵¹ In base alla norma citata, per i contratti di locazione passiva, aventi ad oggetto immobili ad uso istituzionale di proprietà di terzi, di nuova stipulazione da parte delle Amministrazioni si applica la riduzione del 15 per cento sul canone congruito dall'Agenzia del demanio.

²⁵² Il d.m. attuativo del d.l. n. 78/2010 aveva appunto previsto che i canoni fossero parametrati sui valori minimi OMI ritenuti non remunerativi per gli enti (in particolare dall'INAIL, unico ente di fatto in possesso delle risorse necessarie per effettuare investimenti significativi). È pur vero, peraltro, che se la norma non produce risparmi per le Amministrazioni locatarie, che la sua ratio è supportata dal fatto che le risorse versate a titolo di locazioni passive dalle Amministrazioni rimarrebbero nell'alveo pubblico.

GESTIONE DEL PATRIMONIO

TAVOLA 49

PREVISIONI RISPARMI 2021-2030

(in euro)

AMMINISTRAZIONE CENTRALE (contiene presente nei dati forniti a RGS) (1)	AMMINISTRAZIONI STATALI	SPESA PER LOCAZIONI PASSIVE 31.12.2014			PLANI DI RAZIONALIZZAZIONE 2021-2030		per cento RAGGIUNGIMENTO OBIETTIVO "QUOTA AGGREDIBILE"			per cento RAGGIUNGIMENTO O OBIETTIVO "QUOTA PRESIDI"	
		CANONI (SU BASE ANNUA) DEI CONTRATTI DI LOCAZIONE PASSIVE VIGENTI	CANONI LOCAZIONI PASSIVE (al netto dei Presidi) Fonte Portale P.A.-RATTO	CANONI LOCAZIONI PASSIVE Fonte Portale P.A.-RATTO	RISPARMI TOTALI CONSEGUIBILI (2021-2030)	RISPARMI CONSEGUIBILI (2021 -2030) QUOTA PRESIDI	RISPARMI CONSEGUIBILI (2021 -2030) QUOTA AGGREDIBILE	RISPARMIO TOTALE (CONSEGUITO+C ONSEGUIBILE) QUOTA	TARGET QUOTA AGGREDIBILE AL 2030	RISPARMIO TOTALE (CONSEGUITO+C ONSEGUIBILE) QUOTA	TARGET QUOTA PRESIDI AL 2030
		Fonte Portale PA (5)	QUOTA AGGREDIBI LE	QUOTA PRESIDI							
AVVOCATURA DELLO STATO	Avvocatura dello Stato	2.211.185	2.211.185		367.855		367.855	1.246.105	56,35		
MEF	Sedi centrali, Sedi Commissioni Tributarie Territoriali e Sedi Ragionerie Territoriali	35.024.929	35.024.929		4.164.271		4.164.271	18.969.215	54,16		
	Guardia di Finanza	32.564.866		32.564.866	5.619.521	5.619.521				7.448.363	22,87
AGENZIA FISCALE	Agenzia delle Entrate	89.323.943	89.323.943		21.365.787		21.365.787	38.975.972	43,63		
AGENZIA FISCALE	Aams - Dogane	14.495.440	10.162.405	4.333.035	1.181.591	125.574	1.056.018	3.561.717	35,05	992.970	22,92
	Sedi Centrali	5.713.869		5.713.869	1.160.250	1.160.250				2.233.913	39,10
	Prefetture	33.833.455		33.833.455	4.661.140	4.661.140				12.123.177	35,83
MINISTERO DELL'INTERNO	Polizia e Questura, NOP	129.264.799		129.264.799	17.706.004	17.706.004				42.065.163	32,54
	Carabinieri	167.817.979		167.817.979	8.181.053	8.181.053				34.208.690	20,38
	Vigili del Fuoco DIA	27.692.390		27.692.390	3.925.908	3.925.908				9.559.631	34,52
		2.551.656		2.551.656	420.338	420.338				1.422.124	55,73
MIUR	Sedi Centrali, Sedi Territoriali	6.523.688	6.523.688					6.260.157	95,96		
	Sedi Centrali, Sedi Territoriali	933.740	933.740		546.000		546.000	823.741	88,22		
MIPAAF	Arma dei Carabinieri - Forestate (ex Corpo Forestale dello Stato)	3.249.963		3.249.963	192.339	192.339				875.669	26,94
	ICQ	2.643.632	1.979.030	664.602	424.611		424.611	1.007.241	50,90		
MINISTERO DELLA GIUSTIZIA (2)	Ministero/Archivi i Notarili	1.039.285	1.039.285					264.933	25,49		
	Dap	3.628.025	3.628.025					3.411.784	94,04		
	Dip. per la Giustizia Minorile (3)	1.499.282	539.373	959.909	562.425		562.425	-1.411.605	-261,71	-191.986	-20,00
MINISTERO INFRASTRUTTURE E TRASPORTI	Sedi Centrali, Provveditorati alle OO.PP., Sedi Motorizzazione Capitanerie di Porto	1.904.258	1.904.258		100.721		100.721	505.658	26,55	30.245	68,19
MISE	Sedi Centrali, Sedi Territoriali	7.820.145	7.820.145		1.467.609		1.467.609	5.985.328	76,54		
MINISTERO DELL'AMBIENTE	Sedi Centrali, Sedi Territoriali	7.856.985	6.611.079	1.245.906	5.250.791	35.084	5.215.707	6.281.154	95,01	25.419	2,04
MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI (4)	Sedi Centrali - Ispettorato del Lavoro	18.233.493	18.233.493		2.631.024		2.631.024	4.944.945	27,12	-101.967	
MINISTERO DELLA SALUTE	Sedi Centrali, Sedi Territoriali	11.150.188	10.095.924	1.054.263	177.688	56.812	120.876	3.271.616	32,41	267.461	25,37
MIBACT	Sedi Centrali, Sedi Territoriali	23.737.464	23.737.464		5.034.402		5.034.402	7.103.602	29,93		
PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI	Presidenza del consiglio dei ministri	4.913.145	4.913.145		984.521		984.521	2.137.103	43,50		
	Protezione civile	5.676.457		5.676.457	1.796.515,63	1.796.516				3.811.737	67,15
	Scuola Nazionale dell'Amministrazione	122.880	122.880					122.880	100,00		
MINISTERO DELLA DIFESA		1.111.143		1.111.143						-191.215	-17,21
TOTALE		642.582.638	224.803.991	417.778.647	87.942.365	43.900.538	44.041.826	103.461.545	46,02	114.579.412	27,43

Fonte: elaborazione Corte dei conti su base Agenzia del demanio

I RISULTATI DELL'ESERCIZIO

TAVOLA 49-BIS

PREVISIONI RISPARMI 2020-2029

		SPESA PER LOCAZIONI PASSIVE 31.12.2014			PIANI DI RAZIONALIZZAZIONE 2020-2029			per cento RAGGIUNGIMENTO OBIETTIVO "QUOTA AGGREDIBILE"			per cento RAGGIUNGIMENTO OBIETTIVO "QUOTA PRESID"		
AMMINISTRAZIONE CENTRALE (colonna presente nei dati forniti a RCS) (1)	AMMINISTRAZIONI STATALI	CANONI (SU BASE ANNUALE) DEI CONTRATTI DI LOCAZIONE PASSIVE VIGENTI	CANONI LOCAZIONI PASSIVE (al netto dei presidi) Fonte Portale PA-RATTIO	CANONI LOCAZIONI PASSIVE Fonte Portale PA-RATTIO	RISPARMI TOTALI CONSEGUIBILI (2020-2029)	RISPARMI CONSEGUIBILI (2020-2029) QUOTA PRESID	RISPARMI CONSEGUIBILI (2020-2029) QUOTA AGGREDIBILE	RISPARMIO TOTALE (CONSEGUITO-C ONSEGUIBILE) QUOTA	TARGET QUOTA AGGREDIBILE AL 2029	RISPARMIO TOTALE (CONSEGUITO-C ONSEGUIBILE) QUOTA PRESID	TARGET QUOTA PRESIDI AL 2029		
		Fonte Portale PA (5)	QUOTA AGGREDIBI LE	QUOTA PRESIDI									
AVVOCATURA DELLO STATO	Avvocatura dello Stato	2.211.185	2.211.185		482.313		482.313	1.240.310	56,09				
MEF	Sedi centrali, Sedi Commissioni Tributarie Territoriali e Sedi Ragionerie Territoriali	35.024.929	35.024.929		7.101.082		7.101.082	20.429.490	58,33				
AGENZIA FISCALE	Guardia di Finanza	32.564.866		32.564.866	4.571.510	4.571.510				5.712.578	17,54		
AGENZIA FISCALE	Agenzia delle Entrate	89.323.943	89.323.943		21.148.504		21.148.504	37.656.586	42,16				
AGENZIA FISCALE	Aams - Dogane	14.495.440	10.162.405	4.333.035	3.161.267	159.277	3.001.990	5.453.789	53,67	933.850	21,55		
MINISTERO DELL'INTER NO	Sedi Centrali	5.713.869		5.713.869	1.160.250	1.160.250				2.206.376	38,61		
	Prefetture	33.833.455		33.833.455	5.514.004	5.514.004				11.898.157	35,17		
	Polizia e Questura, NOP	129.264.799		129.264.799	15.067.719	15.067.719				33.670.395	26,05		
	Carabinieri	167.817.979		167.817.979	9.153.444	9.153.444				32.738.212	19,51		
	Vigili del Fuoco	27.692.389,61		27.692.389,61	2.625.929,35	2.625.929,35				7.864.589,24	28,40		
	DIA	2.551.656		2.551.656	420.338	420.338				1.422.124	55,73		
MIUR	Sedi Centrali, Sedi Territoriali	6.523.688	6.523.688		263.531		263.531	6.260.157	95,96				
	Sedi Centrali, Sedi Territoriali	933.740	933.740		546.000		546.000	823.741	88,22				
MIPAAF	Arma dei Carabinieri - Forestale (ex Corpo Forestale dello Stato)	3.249.963		3.249.963	153.164	153.164				745.317	22,93		
	ICQ	2.643.632	1.979.030	664.602	441.613		441.613	1.018.395	51,46				
MINISTERO DELLA GIUSTIZIA (2)	Ministero/Archiv i Notarili	1.039.285	1.039.285					312.075	30,03				
	Dap	3.628.025	3.628.025					3.416.592	94,17				
	Dip. per la Giustizia Minorile (3)	1.499.282	539.373	959.909	520.388		520.388	-1.422.088	-263,66	-191.986	-20,00		
MINISTERO INFRASTRUT TURE E TRASPORTI	Sedi Centrali, Provveditorati alle OO.PP., Sedi	1.904.258	1.904.258		135.476		135.476	411.163	21,59				
	Motorizzazione Capitanerie di Porto	44.354		44.354						30.134	67,94		
MISE	Sedi Centrali, Sedi Territoriali	7.820.145	7.820.145		1.467.609		1.467.609	5.944.739	76,02				
MINISTERO DELL'AMBIEN TE	Sedi Centrali, Sedi Territoriali	7.856.985	6.611.079	1.245.906	5.250.791	35.084	5.215.707	6.281.154	95,01	25.419	2,04		
MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI (4)	Sedi Centrali - Ispettorato del Lavoro	18.233.493	18.233.493		2.592.262		2.592.262	5.508.689	30,21				
MINISTERO DELLA SALUTE	Sedi Centrali, Sedi Territoriali	11.150.188	10.095.924	1.054.263	487.258	56.812	430.446	3.659.283	36,25	267.461	25,37		
MIBACT	Sedi Centrali, Sedi Territoriali	23.737.464	23.737.464		4.121.198		4.121.198	5.938.035	25,02				
PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI	Presidenza del consiglio dei ministri	4.913.145	4.913.145		984.521		984.521	2.137.103	43,50				
	Protezione civile	5.676.457		5.676.457	1.796.516	1.796.516				3.811.737	67,15		
	Scuola Nazionale dell'Amministr azione	122.880	122.880					122.880	100,00				
MINISTERO DELLA DIFESA		1.111.143		1.111.143						-191.215	-17,21		
TOTALE		642.582.638	224.803.991	417.778.647	89.166.687	40.714.047	48.452.640	105.192.092	46,79	100.943.147	24,16		

Le Tavole che precedono sono corredate 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

GESTIONE DEL PATRIMONIO

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.

Fonte: elaborazione Corte dei conti su base Agenzia del demanio

Quanto, infine, alle varie operazioni di consegna di immobili demaniali in uso governativo, rilascio di nulla osta alla stipula, alle permuta e agli acquisti in favore delle Amministrazioni statali poste in essere nel 2020 dall'Agenzia del demanio, si riporta il prospetto che segue.

TAVOLA 50

COPERTURA DEI FABBISOGNI ALLOCATIVI

	2020
Atti di acquisto stipulati	1
Atti di permuta stipulati	1
Consegne uso governativo	225
Dismissioni uso governativo	199
Nulla osta alla locazione passiva rilasciati	287

Fonte: Agenzia del demanio

4.4.2. Interventi manutentivi

L'Agenzia del demanio, nella sua veste di "Manutentore Unico" degli immobili utilizzati dalle Amministrazioni dello Stato²⁵³ ²⁵⁴ ha definito il Piano Generale degli interventi per il 2020²⁵⁵, che, come già avvenuto per il Piano 2019, risulta fortemente condizionato dalla concreta

²⁵³ Il MIBACT e il Ministero della difesa sono al di fuori del sistema accentrato di manutenzione.

²⁵⁴ Con il più volte citato dl. 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 di 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 predispose il Piano generale ai sensi dell'art. 12, comma 5, dl. n. 98/2011, convertito dalla legge n. 111/2011, 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 la Mobilità sostenibili 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. Il sistema del cd. "Manutentore Unico" ruota quindi intorno a tre Attori principali: l'Agenzia del Demanio, quale decisore della spesa in ordine agli interventi sui quali indirizzare le risorse finanziarie disponibili; quale Centrale di committenza per la selezione degli operatori economici cui affidare l'esecuzione; i Provveditorati alle Opere Pubbliche, quali soggetti che supportano le Amministrazioni per tutti gli aspetti tecnici connessi alla fase di comunicazione dei fabbisogni; approvano gli interventi e ne curano la gestione esecutiva; le Amministrazioni dello Stato, utilizzatrici degli immobili, quali committenti/fruitori degli interventi manutentivi sugli stessi.

²⁵⁵ Il Piano viene definito attraverso l'acquisizione dei fabbisogni delle Amministrazioni inseriti sull'applicativo informatico PTIM, depurati dagli interventi non rientranti nel sistema accentrato di manutenzione (come ad es. quelli

I RISULTATI DELL'ESERCIZIO

disponibilità delle risorse finanziarie, insufficienti rispetto alla grande quantità di interventi richiesti dalle Amministrazioni. L'Agenzia ha, pertanto, elaborato un Piano 2019-2020 "provvisorio", comprendente solo una prima parte degli interventi selezionati in base alla priorità tecnica loro attribuita dai Provveditorati alle Opere Pubbliche, per un valore complessivo pari alle risorse stanziare in bilancio negli anni 2019 e 2020 per circa 16 milioni. L'Agenzia potrà provvedere all'esecuzione dei restanti interventi, previa stipula con i Provveditorati alle OO.PP. delle relative Convenzioni Quadro, solo dopo aver acquisito i necessari stanziamenti di bilancio.

Ad ogni buon conto, nel 2020, nonostante le criticità operative correlate alla emergenza sanitaria, si è registrato un livello di risorse complessivamente contrattualizzate per un importo complessivamente pari a circa 31,6 milioni, mentre gli importi liquidati sono stati pari a 38,3 milioni, a testimonianza del progressivo avanzamento degli interventi avviati negli anni precedenti²⁵⁶.

In attuazione dei vigenti Accordi Quadro, entrati in vigore da maggio 2019²⁵⁷, risultano ad oggi affidati agli operatori selezionati n. 813 contratti²⁵⁸, rappresentati nella tavola che segue, suddivisi per ciascuna Stazione Appaltante:

TAVOLA 51

ACCORDI QUADRO

Stazioni appaltanti	FASCE SOA (euro)			Totale contratti definitivi
	(5.000-150.000)	(150.001-516.000)	(516.001-2.000.000)	
P.OO.PP. Campania-Molise-Puglia e Basilicata	25	13	3	41
Lazio-Abruzzo-Sardegna	27	16	7	50
P.OO.PP. Lombardia-Emilia-Romagna	22	4	3	29
P.OO.PP. Piemonte-Valle D'Aosta-Liguria	48	4	2	54
P.OO.PP. Sicilia-Calabria	15	3		18
P.OO.PP. Toscana-Umbria-Marche	38	16	1	55
P.OO.PP. Veneto-Trentino-Friuli	51	7	1	59
MIBAC	7	4		11
Ministero della difesa	358	59	6	423
Direzioni Regionali Agenzia del demanio	57	10	6	73
Totale complessivo	648	136	29	813

Fonte: Agenzia del demanio

relativi alla sicurezza sul posto di lavoro). Nonostante le risorse stanziare in bilancio nel 2020 siano state esigue rispetto ai precedenti esercizi finanziari (meno di 17 milioni contro i circa 100 milioni di cui l'Agenzia ha potuto disporre fino al 2018 Piano Generale annuale degli interventi del 2019-2020 è stato predisposto per un valore in linea a quelli del passato (100 milioni riferiti ai capitoli 7753 e 3905 e circa 10 milioni di fondi relativi alle Agenzia Fiscali, per un totale di circa 110 milioni).

²⁵⁶ Ai pagamenti inerenti ai Piani Generali dal 2013 al 2018, l'Agenzia ha provveduto con i residui passivi attingendo dalla disponibilità di cassa dell'esercizio 2020.

²⁵⁷ 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 MIBACT, valevoli per il triennio 2019/2022. I nuovi Accordi Quadro, anche in considerazione del recepimento delle istanze pervenute dai soggetti coinvolti nel processo, non hanno presentato finora elementi di criticità, favorendo una riduzione dei tempi di contrattualizzazione degli interventi, facilitando una maggior partecipazione e rotazione nell'affidamento degli incarichi agli operatori economici

²⁵⁸ Nel 2019 è stata perfezionata la fase relativa all'affidamento dell'esecuzione di 345 lavori. Gli interventi avviati nel triennio precedente sono stati in totale 520 nel 2016, 585 nel 2017 e 632 nel 2018.

GESTIONE DEL PATRIMONIO

Inoltre, al fine di garantire il miglior governo del Sistema Accentrato delle Manutenzioni sono periodicamente aggiornati i relativi applicativi informatici, anche in un'ottica di dematerializzazione dell'iter procedurale²⁵⁹.

Permangono, tuttavia, una serie di criticità strutturali, evidenziate dalla stessa Agenzia, correlati, in particolar modo, ai tempi di realizzazione degli interventi rispetto ai livelli attesi e, quindi, alla velocità d'impiego delle risorse finanziarie complessivamente che richiederebbe un potenziamento della capacità operativa dei Provveditorati²⁶⁰.

4.4.3. Efficienza energetica e riqualificazione degli edifici pubblici e delle scuole sulla base delle previsioni del PNRR (Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza “Next Generation Italia”).

L'Agenzia del demanio ha partecipato allo sviluppo della proposta relativa al *cluster* “efficienza energetica e riqualificazione degli edifici”, per l'utilizzo dei fondi che verranno stanziati nell'ambito del PNRR, al fine di supportare la transizione verde e digitale, attraverso la pianificazione di interventi volti alla riqualificazione energetica degli immobili della PA. LA proposta, conformemente agli obiettivi comunitari di riduzione dei consumi al 2030, assunti dall'Italia nell'ambito del PNIEC (*Piano Nazionale Integrato Clima Energia*), è finalizzata a contribuire al raggiungimento dell'obiettivo di riqualificazione energetica del parco immobiliare della PA centrale, per almeno il 3 per cento annuo della superficie coperta utile, fissato dalla direttiva sull'efficienza energetica e recepito a livello nazionale dall'art. 5 del d.lgs. n. 102/2014 e ss.mm.ii.²⁶¹

A tal fine, è stato individuato un *target* di intervento costituito da circa 850 beni dello Stato, di superficie superiore a 5.000 mq, sui quali sono in corso di acquisizione le indagini conoscitive (verifica di vulnerabilità sismica e diagnosi energetica) a cura dell'Agenzia. Da questo insieme saranno individuati, compatibilmente con le risorse che verranno concretamente stanziare, gli interventi da realizzare considerando, come elementi prioritari, sia i maggiori effetti economici derivanti dall'efficientamento energetico, sia la vulnerabilità sismica, nonché i tempi per la loro effettiva cantierabilità in considerazione dei vincoli temporali posti dall'Unione, all'impiego delle risorse (2023) e alla liquidazione e rendicontazione (2026).

Gli interventi previsti comportano investimenti per circa 450 milioni complessivi²⁶². Al momento, tuttavia, la voce “efficientamento edifici demanio statale” (cfr. par. 2.3, tab.M2C3, pag. 90 del PNRR), oggetto della predetta proposta, non trova immediata copertura nelle risorse

²⁵⁹ In particolare, oltre ai sistemi dedicati all'acquisizione e alla validazione dei fabbisogni manutentivi, viene in evidenza l'applicativo per il monitoraggio degli interventi, programmati ed in corso di realizzazione, con il quale l'Agenzia verifica la corretta esecuzione nonché il rispetto dei tempi, costi e risultati previsti nelle Convenzioni Quadro. L'applicativo “Gestione Contratti”, aggiornato per renderlo coerente con le innovazioni introdotte con gli Accordi Quadro è, invece, un'applicazione ad uso esclusivo delle Stazioni Appaltanti (Provveditorati Interregionali per le Opere pubbliche, Direzioni Regionali dell'AD, MIBAC e DIFESA) per la selezione delle imprese cui affidare l'esecuzione degli interventi manutentivi e la conseguente gestione contrattuale.

²⁶⁰ L'Agenzia auspica, in alternativa, che si provveda ad aumentare il numero delle stazioni appaltanti operanti nel Sistema, estendendo, ad esempio, tale possibilità anche alle Amministrazioni Utilizzatrici, con riferimento a opere di manutenzione ordinaria e/o comunque non complesse e d'importi ridotti. Tale soluzione appare, tuttavia, in contrasto con le esigenze di riduzione del numero e maggior specializzazione delle stazioni appaltanti da più parti, e dalla stessa Corte, ritenute necessarie. Tuttavia, nell'ambito di una rivisitazione dell'organizzazione delle stazioni appaltanti di cui si avverte oggi l'impellente necessità, potrebbe essere ricercata una soluzione coerente con le esigenze rappresentate.

²⁶¹ Nello specifico, la proposta si è posta come strumento complementare rispetto al PREPAC ed è finalizzata a potenziare il raggiungimento del predetto obiettivo attraverso la riqualificazione, nel periodo 2021-2023, di almeno 1,2 milioni di mq, per un risparmio stimato complessivamente pari a 0,2 Mtep (Mega tonnellate equivalenti di petrolio).

²⁶² Tale cifra è stata determinata per la quota parte di efficientamento energetico sulla scorta di un costo parametrico per interventi standard (isolamento termico, *relamping*, sistemi di *building automation*, sostituzione impianti di calore, etc.) pari a 250 €/mq per complessivi 300 milioni. Ulteriori 150 milioni verrebbero destinati al miglioramento/ adeguamento sismico e messa a norma complessiva degli edifici.

I RISULTATI DELL'ESERCIZIO

del Piano, ma dovrebbe beneficiare di risorse complementari per 250 milioni dai progetti PON per “interventi di efficientamento edifici demanio statale”.

Per quanto riguarda le risorse gestite dall'Agenzia nel 2020 relativamente all'attività di manutenzione, gli stanziamenti di bilancio per “competenza” sono stati pari a 2,5 milioni per il cap. 3905-PG 1 (in riduzione rispetto ai 5 milioni dello scorso anno) e a 14,36 milioni sul cap. 7753 – PG 1 (in sensibile aumento in confronto ai 2 milioni stanziati nel 2019). Per il pagamento degli interventi di manutenzione ordinaria dei Piani Generali 2014 e 2017, alle risorse sopra indicate si sono aggiunti 10,84 milioni sul cap. 3905 – PG 85, a seguito della reiscrizione in bilancio di fondi colpiti da perenzione amministrativa alla fine dell'esercizio 2019.

L'impiego delle risorse nel 2020 è stato pari a 38.289.717 euro, di cui:

- 6.051.271 euro relativi a interventi del Piano Generale 2013;
- 6.535.788 euro relativi a interventi del Piano Generale 2014;
- 6.712.640 euro relativi a interventi del Piano Generale 2015;
- 8.409.262 euro relativi a interventi del Piano Generale 2016;
- 7.745.429 euro relativi a interventi del Piano Generale 2017;
- 2.275.324 euro relativi a interventi del Piano Generale 2018.
- 560.000 euro sono stati trasferiti all'Agenzia del Demanio ex art. 12, comma 8, d.l. n.98/2011.

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 del *Programma di riqualificazione energetica della Pubblica Amministrazione centrale* - PREPAC del MISE)²⁶³.

I valori contabilizzati afferiscono alle somme messe a disposizione dei PP.OO.PP. (Stazioni Appaltanti) per il pagamento degli interventi dei Piani Generali 2013-2014-2015-2016-2017-2018.

4.5. Introiti da locazioni e concessioni

Circa l'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 2020 il valore delle somme complessivamente riscosse si è attestato a circa 133,5 milioni, contro i 146 milioni dell'anno precedente e i 132,4 del 2018. Di questi circa 44,6 milioni sono relativi alle entrate di diretta gestione (ovvero entrate derivanti da contratti e concessioni direttamente stipulati dalla stessa Agenzia) e quasi 89 milioni sono invece relativi ad entrate riconducibili ai codici tributo non direttamente gestiti. Nell'insieme, rispetto all'anno precedente, si sono registrati minori introiti per un ammontare di circa 12,4 milioni, quasi interamente da attribuire alle entrate di diretta gestione, tornando, quindi, al *trend* in diminuzione degli anni precedenti al 2019. 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 Stato²⁶⁴; ciò sia al fine di allineare le diverse fonti su parametri quanto più possibile omogenei, sia per

²⁶³ Si rammenta che il comma 232 della legge di bilancio per il 2019 propone 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*”. Il PREPAC ha l'obiettivo di efficientare almeno il 3 per cento annuo della superficie utile del patrimonio edilizio dello Stato. Le risorse a disposizione del Programma sono pari a 355 milioni. Il coordinamento e monitoraggio dello stato di avanzamento del Programma è affidato a una cabina di regia composta dal Ministero dello sviluppo economico e dal Ministero dell'ambiente e della transizione ecologica.

²⁶⁴ L'analisi della spesa effettuata sui soli capitoli di bilancio statali potrebbe ovviamente condurre ad esiti diversi.

GESTIONE DEL PATRIMONIO

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 2018-2020.

TAVOLA 52

INTROITI DI DIRETTA GESTIONE

(in euro)

	Tributo	Performance al 31 dicembre 2018	Performance al 31 dicembre 2019	Performance al 31 dicembre 2020
809T	Indennità e interessi di mora	661.792	627.978	405.076
811T	Redditi di beni immobili patrimoniali	26.357.429	29.152.197	22.755.151
834T	Conc. beni demanio artistico storico	10.500.778	12.851.215	9.607.297
837T	Entrate event. diverse	6.082.722	6.240.952	4.391.788
847T	Altri proventi demaniali	3.181.870	8.200.346	7.295.571
854T	Occup. aree urbanizz., c. 435, legge n. 311/04	5.238	71.618	30.925
856T	Occup. aree sconfinamenti art. 5 bis d.l. n. 143/03	51372	21.718	78.511
	TOTALE	46.841.200	57.166.025	44.564.319

Fonte: Agenzia del demanio

Rispetto allo scorso esercizio, le entrate di diretta gestione tornano a scendere di oltre 12,6 milioni, mentre la differenza in negativo con il 2018 è di circa 2,3 milioni, in linea con il lento ma costante decremento che si verifica 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; solo il 2019 aveva fatto registrare un aumento con quasi 57,2 milioni). A parte il codice 856T (Occupazione di aree per sconfinamenti ex art. 5 bis del d.l. n. 143/03), che registrano un aumento di quasi 60.00 euro, peraltro ben poco significativo, tutte le altre voci subiscono una forte riduzione rispetto a quanto dichiarato dall'Agenzia l'anno precedente. Si rileva, in particolare, un rilevante decremento per i codici tributo 811T - *Redditi di beni immobili patrimoniali* - che si riducono di oltre 6 milioni rispetto al 2019, per il codice 834T - *Concessioni di beni del demanio storico artistico* - che diminuiscono di oltre 3 milioni, e per il codice 837T - *Entrate eventuali diverse* - che si contraggono di quasi 2 milioni sia nei confronti del 2019 che del 2018. Invece, le entrate relative al codice 847T - *Altri proventi demaniali* - decrescono di quasi 1 milione rispetto al 2019, ma superano di quasi 4 milioni la performance del 2018.

Per quanto riguarda le entrate di non diretta gestione, si registra un valore complessivo di quasi 89 milioni, sostanzialmente in linea con l'anno prima. In realtà, tutte le voci decrescono leggermente, tranne il codice 815T "*Proventi delle miniere pertinenti allo Stato*", che evidenzia un lieve aumento e il codice 836T "*Concessioni di beni del demanio pubblico aeronautico*", che aumenta di quasi 2 milioni, mantenendo stabile l'intero macroaggregato²⁶⁵.

Nella tavola che segue si rappresenta il dettaglio delle entrate complessivamente riscosse registrate per tipologia di concessione.

²⁶⁵ I dati potrebbero scontare sempre una certa approssimazione a causa della diversità delle fonti.

I RISULTATI DELL'ESERCIZIO

TAVOLA 53

INTROITI DI NON DIRETTA GESTIONE

(in euro)

	Tributo	Performance al 31 dicembre 2018	Performance al 31 dicembre 2019	Performance al 31 dicembre 2020
137T	IND. OCC. ABUSIVA E REALIZZ. OPERE NO TITOLO	231.608**	142.355**	108.388**
814T	PROVENTI MINIERE PERTINENTI ALLO STATO	649.523*	483.633*	629.217*
815T	PROVENTI SORGENTI TERMALI E MINERALI	1.066*	826*	-
816T	CANONE ANNUO RIC. E COLT. RIS. GEOTERMICHE	352.502*	299.198*	125.856*
817T	DIRITTI PERMESSI PROSP. E RIC. MINERARIA	224.065*	476.646*	258.035*
825T	PROVENTI DELLE UTIL. ACQUE PUBBLICHE	4.974.384*	4.000.635*	3.071.995*
832T	CONCESSIONI SPIAGGE LACUALI	9.835*	7.354*	7.075*
835T	OPERE PUBBL. BONIFICA E PERTINENZE RELATIVE	13.195*	8.760*	7.532*
836T	CONC. DEI BENI DI DEMANIO PUBBL. AERONAUTICO	1.906.269*	2.907.627*	4.783.346*
840T	CONC. DEI BENI DI DEMANIO PUBBL. MILITARE	1.748.136*	1.180.445*	1.158.936*
842T	CONC. DEI BENI DI DEMANIO PUBBL. MARITTIMO	345.695**	113.809**	81.549,17**
MA11	CANONI PER BENI DI DEMANIO MARITTIMO d.l. 400/1993	73.989.497***	77.869.288***	77.613.885***
MA12	INDENNIZZI PER BENI DI DEMANIO MARITTIMO	1.085.711***	1.133.269***	1.077.578***
	TOTALE	85.531.486	88.623.845	88.923.392

* Fonte: Agenzia del demanio; ** Fonte: MEF/Agenzia delle entrate; *** Fonte Ministero delle infrastrutture e dei trasporti

L'AGENDA 2030 E IL RENDICONTO DELLO STATO

- 1. L'Agenda 2030 nel contesto internazionale ed europeo:** 1.2. *Gli Obiettivi di sostenibilità, il Benessere equo e sostenibile e la Strategia nazionale per lo sviluppo sostenibile*; 1.3. *Gli strumenti di misurazione e gli indicatori di Benessere equo e sostenibile*
- 2. L'Agenda 2030 e il Rendiconto 2020:** 2.1. *Campo di osservazione, definizioni e classificazioni*; 2.2. *L'unità elementare di analisi*; 2.3. *Grado di sensibilità/corrispondenza*
- 3. La spesa dello Stato secondo l'Agenda 2030:** 3.1. *Analisi della spesa per Goal*; 3.2. *Analisi della spesa per Target*

1. L'Agenda 2030 nel contesto internazionale

Secondo le Nazioni Unite impegnate nel monitoraggio dell'Agenda 2030, la strategia adottata per superare la crisi economica e sociale generata dal Covid-19 costituirà uno spartiacque nel percorso intrapreso verso il raggiungimento dei 17 Obiettivi di Sviluppo Sostenibile. Gli Stati potranno cogliere l'opportunità di superare gli effetti della pandemia accelerando la *roadmap* verso un futuro più inclusivo e sostenibile.

La pandemia ha già portato – secondo le valutazioni dell'ONU – ad un ampliamento dei divari e delle disuguaglianze all'interno e all'esterno delle Nazioni, con impatti sui gruppi più vulnerabili della società (anziani, bambini, rifugiati, migranti, disoccupati) e potrà condurre a conseguenze ancora più gravi come l'aumento del tasso di povertà, la mancanza di cibo, la riduzione dei servizi di istruzione, nonché la difficoltà di accedere alle strutture sanitarie nazionali.

Nella maggioranza dei Paesi si prevedono impatti su gran parte degli Obiettivi dell'Agenda, con proiezioni particolarmente sfavorevoli sulla salute e sul benessere dei cittadini (Goal 3), sulla coesione sociale (Goal 10), sulla lotta contro la fame (Goal 1) e contro l'analfabetismo nel mondo (Goal 4). La decrescita economica e il crollo del PIL dei Paesi coinvolti si ripercuoterà negativamente sul tasso di occupazione globale (Goal 8), contribuendo ad ampliare i divari tra le comunità (Goal 11) e rispetto al genere (Goal 5).

In questa cornice, vi è uniformità di vedute sulla necessità di fornire una risposta “globale” alla crisi cagionata dalla pandemia, che valorizzi nuove capacità di analisi e monitoraggio e che consolidi la consapevolezza dell'interconnessione degli elementi che compongono gli ecosistemi terrestri. Fattori negativi quali 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 sono stati esplicitamente richiamati come possibili “condizioni di contesto” favorevoli alla diffusione del contagio, ponendo in luce la necessità di elaborare soluzioni trasversali e interconnesse, abbandonando, al contempo, logiche settoriali e per compartimenti. L'evidente connessione con gli obiettivi dell'Agenda, che attraversano tutte le aree delle politiche pubbliche, ha reso non ulteriormente rinviabile la riflessione del decisore pubblico in merito all'adeguatezza degli strumenti di intervento fino ad oggi utilizzati.

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

La via d'uscita dalla crisi passa, secondo le Nazioni Unite¹, attraverso interventi di solidarietà tra e all'interno degli Stati, rivolti, in primo luogo, a incrementare, potenziare e rendere accessibili i sistemi sanitari nazionali a tutti (Goal 3), nonché a predisporre misure coordinate di politica monetaria e finanziaria a sostegno del lavoro (Goal 8) e dei sistemi nazionali di protezione sociale (Goal 10).

L'impegno rispetto alle indicazioni dell'Agenda 2030 ha coinvolto anche l'Unione Europea, che a partire dal 2020 ha integrato gli obiettivi di sviluppo sostenibile nelle politiche e nel Semestre europeo. Anche nelle Raccomandazioni, pertanto, viene sottolineata l'importanza dell'Agenda 2030, stante, appunto, "l'interconnessione delle sfere economiche, sociali e ambientali e la necessità di una strategia olistica per la ripresa", a seguito dell'epidemia da Covid-19. La Commissione, inoltre, ha inserito, in allegato alle Relazioni, un rapporto in cui viene illustrata la performance di ciascun Paese in relazione agli Obiettivi di sviluppo sostenibile, corredato da uno strumento di monitoraggio dei progressi compiuti in base a indicatori predisposti da Eurostat².

Gli Stati membri sono, inoltre, esortati a inserire - dal 2020 - una ricognizione sullo stato di attuazione degli Obiettivi dell'Agenda 2030 nei rispettivi Programmi Nazionali di Riforma (PNR) in modo da integrare sul piano qualitativo il monitoraggio eseguito dalla Commissione nell'ambito del Semestre europeo. Appare, quindi, evidente, che l'azione pubblica non potrà più escludere, per i prossimi anni, l'Agenda 2030 dal proprio orizzonte di programmazione.

La rilevanza assunta dai criteri ambientali, sociali e di governo (ESG) negli investimenti, ad esempio, è sottolineata, dalla diffusione, sempre più ampia, delle nuove forme di valutazione extrafinanziaria (*impact investing*) introdotte, negli ultimi anni, da investitori sia privati che istituzionali particolarmente attivi su progetti ad alta sostenibilità ambientale. In particolare, il tema legato alla riduzione dei consumi di energia e alla decarbonizzazione dell'economia 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.

In questo quadro, l'introduzione dell'Agenda 2030 come strumento utile a rappresentare la varietà dei fenomeni che incidono sulle politiche, permette anche di assegnare alle decisioni di bilancio una diversa chiave di lettura. 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 anche di permettere in sede di rendicontazione di verificare la coerenza della spesa effettuata con quanto definito in sede di approvazione del bilancio.

In tale contesto si collocano le indicazioni contenute nel Dispositivo europeo per la ripresa e la resilienza (Dispositivo o Regolamento), che richiede agli Stati che presentano alla Commissione europea richieste di finanziamento, di includere nei Piani nazionali per la ripresa e la resilienza progetti orientati al raggiungimento degli Obiettivi di sviluppo sostenibile. I sei pilastri intorno ai quali ruota il Dispositivo ricalcano gli Obiettivi dell'Agenda, e la convergenza tra i due strumenti è assicurata, oltre che dagli obiettivi generali e specifici enucleati dal preambolo e dal testo del Regolamento, anche dai vincoli di destinazione apposti alle linee complessive di finanziamento.

Lo stretto legame esistente tra il Dispositivo e gli Obiettivi dell'Agenda 2030 è stato sottolineato anche dal Parlamento europeo, posto che il Regolamento costituisce il primo strumento elaborato al fine di fornire sostegno finanziario ai Paesi per attuare riforme e investimenti pubblici orientati verso gli obiettivi di sviluppo sostenibile.

¹ UN, *Shared Responsibility, Global Solidarity: responding to the socio-economic impacts of Covid-19*.

² EUROSTAT, *Sustainable development in the European Union — Monitoring report on progress towards the SDGs in an EU context, 2020 edition*.

AGENDA 2030 E IL RENDICONTO DELLO STATO

1.2. Gli Obiettivi di sostenibilità, il Benessere equo e sostenibile e la Strategia nazionale per lo sviluppo sostenibile

I 17 obiettivi dell'Agenda (corredati da 169 sotto-obiettivi o Target globali e nazionali), interconnessi e indivisibili 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.

RIQUADRO 1 -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.

Il conseguimento degli Obiettivi di sviluppo è affidato 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, con delibera CIPE 22 dicembre 2017 n. 108³, è stata

³ 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 recante "Disposizioni in materia ambientale per promuovere misure di green economy e per il contenimento dell'uso di risorse naturali".

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

adottata la Strategia Nazionale per lo Sviluppo sostenibile (SNSvS). Ogni tre anni questa deve essere sottoposta a revisione. Tale processo è stato avviato nel corso del 2020 contestualmente ad un rafforzamento del coordinamento con le diverse istituzioni statali e con iniziative di territorializzazione. Nel marzo del 2021, il Ministero dell'ambiente (ora Ministero della transizione ecologica), sotto il coordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri, ha avviato il percorso di modifica attraverso un processo istituzionale ampio e partecipato.

A livello centrale, infatti, il coordinamento e la 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 2018⁴ 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 da ciascun Ministro, 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 funzioni 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) secondo l'Agenda 2030.

La Strategia costituisce, del resto, 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.

A tal proposito si segnala che le 5 priorità individuate dal Ministro dell'economia e delle finanze nell'"Atto di indirizzo per la definizione delle priorità politiche per l'anno 2021" raggruppano i 17 Obiettivi dell'Agenda 2030 e sono posti in esplicita funzione del raggiungimento di questi ultimi, oltre che delle Linee Guida per la definizione dei Piani di ripresa e resilienza da presentare alla Commissione europea. Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza italiano, a sua volta, potrebbe trovare delle connessioni, nell'articolazione in sei missioni e componenti, con gli obiettivi dell'Agenda 2030⁵.

⁴ Indirizzi per l'attuazione dell'Agenda 2030 delle Nazioni Unite e della Strategia nazionale per lo sviluppo sostenibile.

⁵ Un contributo in tal senso è stato fornito dall'ASVIS, che individua alcune associazioni tra Goal e missioni.

Le diverse componenti della Missione 1, "Digitalizzazione, innovazione, competitività e cultura" tendono verso il raggiungimento degli Obiettivi previsti dal Goal 16 (Target 16.6) nella parte in cui rafforzano l'efficacia e la trasparenza delle istituzioni mediante strumenti di digitalizzazione, innovazione e sicurezza nella Pubblica Amministrazione; gli incentivi per gli investimenti tecnologici e nel settore della ricerca e sviluppo previsti da "Transizione 4.0." e dalle linee di intervento della Componente 2 della Missione 1, nonché gli investimenti previsti nelle due Componenti della Missione 3, indurranno un'accelerazione del percorso di avvicinamento del sistema produttivo italiano verso i Target dell'obiettivo 9 dell'Agenda, "Imprese, Innovazione e Infrastrutture".

Le quattro Componenti della Missione 2, inoltre, prevedono interventi nei settori di policy analizzati, rispettivamente, nel Goal 2, relativo ai temi dell'agricoltura sostenibile, nel Goal 7 "Energia pulita e accessibile" e Goal 13 legato all'adozione di "misure urgenti per combattere il cambiamento climatico e le sue conseguenze".

I progetti legati alla mobilità sostenibile previsti nella Missione 3, oltre ad essere connessi agli obiettivi climatici e ambientali di cui al Goal 13, contribuiscono alla riduzione dei divari all'interno del territorio italiano (Goal 10) e all'accesso a sistemi di trasporto sicuri e sostenibili (Target 11.2, Goal 11).

La Missione 4 "Istruzione e Ricerca" prevede linee di investimento in gran parte delle azioni raggruppate nei Target del Goal 4 "Fornire un'educazione di qualità, equa e inclusiva, opportunità di apprendimento per tutti"; analogamente, la Missione 6 "Salute" prevede investimenti in progetti che rafforzano il Servizio Sanitario Nazionale e favoriscono l'accesso ai servizi di cura essenziali e di qualità (Target 3.8.). La Missione 5, infine, "Coesione e Inclusione", prevede interventi nelle aree di policy descritte dal Goal 10 "Ridurre le disuguaglianze all'interno e fra le Nazioni", dal Goal 5 "raggiungere l'uguaglianza di genere, per l'empowerment di tutte le donne e le ragazze" e, infine, dal Goal 8, e segnatamente nella parte in cui, tramite la componente "Politiche per il lavoro", favorisce l'occupazione piena e produttiva e un lavoro dignitoso per tutti.

AGENDA 2030 E IL RENDICONTO DELLO STATO

1.3. Gli strumenti di misurazione e gli indicatori di Benessere equo e sostenibile

La strategia di sviluppo introdotta dall'Agenda 2030, facendo leva sull'indice di sviluppo umano ed elaborando misurazioni di performance diverse dal PIL, ha messo in luce i limiti di una visione della crescita fondata esclusivamente su indicatori monetari che non permettono di misurare i diversi aspetti connessi alla sostenibilità ambientale o all'inclusione sociale. È sorta, pertanto, l'esigenza di elaborare nuovi dati e nuovi indicatori che siano in grado di corredare, con misurazioni appropriate, gli interventi di *policy* associati agli obiettivi e ai Target dell'Agenda. L'*Inter-agency and Expert Group on SDG Indicators* (IAEG-SDGs), è l'istituzione composta da rappresentanti degli Stati membri e da esponenti di agenzie regionali ed internazionali (in qualità di osservatori) che, attualmente, elabora gli indicatori statistici per effettuare il monitoraggio dei risultati legati al conseguimento degli Obiettivi. Questo viene svolto a partire da un panel di 232 indicatori statistici globali (*global indicator framework*) finalizzati a misurare i 169 Target individuati in accordo con la Commissione statistica delle Nazioni Unite e adottati dall'Assemblea generale nel 2017 (risoluzione A/RES/71/313). Questi sono ulteriormente declinati dagli Stati membri a livello nazionale e regionale. Nel marzo del 2020, in seguito ad una revisione completa dell'intero quadro degli indicatori per tutto il 2019, sono state proposte modifiche e integrazioni.




























A livello nazionale, è l'Istituto nazionale di statistica (Istat) che svolge una funzione di coordinamento nazionale per la realizzazione – attraverso un approfondito percorso metodologico e sperimentale - degli indicatori per la misurazione dello sviluppo sostenibile e il monitoraggio dei suoi obiettivi. L'esperienza avviata negli anni precedenti all'introduzione dell'Agenda 2030 - con un progetto avviato con il Cnel nel 2010 - sulla misurazione del benessere equo e sostenibile (BES) ha costituito un importante bagaglio di conoscenze in tal senso. Attraverso la selezione di alcune dimensioni rilevanti per il Paese, infatti, sono state definite 12 “dimensioni” (domini) articolate in più di 100 indicatori statistici 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 finalizzati a fornire anche una dimensione alle risorse pubbliche sotto il profilo delle scelte allocative mirate all'erogazione di determinati servizi alla collettività e all'individuo. È stato possibile, pertanto, sviluppare, sulla base delle misurazioni del BES, un sistema di raccordo tra i due schemi SDG e BES, rendendo possibile la costruzione di un ampio sistema di indicatori⁶.

⁶ Cfr. Istat, “Rapporto Sdgs 2020. Informazioni statistiche per l'Agenda 2030 in Italia”, Roma 2020.

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

FIGURA 1

LE 12 DIMENSIONI DEL BENESSERE E GLI OBIETTIVI DELL'AGENDA 2030

BES		SDGs	
1. Salute	3 indicatori	3 nel goal 3	
2. Istruzione e formazione	8 indicatori	7 nel goal 4 1 nel goal 8	 
3. Lavoro e conciliazione tempi di vita	7 indicatori	1 nel goal 5 6 nel goal 8	 
4. Benessere economico (*)	7 indicatori	5 nel goal 1 3 nel goal 10	 
5. Relazioni sociali			
6. Politica e istituzioni (*)	8 indicatori	4 nel goal 5 5 nel goal 16	 
7. Sicurezza	3 indicatori	1 nel goal 5 2 nel goal 16	 
8. Benessere soggettivo			
9. Paesaggio e patrimonio culturale	2 indicatori	1 nel goal 11 1 nel goal 13	 
10. Ambiente (**)	13 indicatori	1 nel goal 1 2 nel goal 6 1 nel goal 7 1 nel goal 8 5 nel goal 11 2 nel goal 12 4 nel goal 13 1 nel goal 14 2 nel goal 15	        
11. Innovazione, ricerca e creatività	2 indicatori	2 nel goal 9	
12. Qualità dei servizi (*)	5 indicatori	1 nel goal 1 3 nel goal 3 1 nel goal 6 1 nel goal 16	   

(*) 1 indicatore ripetuto in più goal
(**) 6 indicatori ripetuti in più goal

Fonte: Istat, "Rapporto Sdg, 2020. Informazioni statistiche per l'Agenda 2030 in Italia", Roma 2020.

L'Istat ha, inoltre, nel maggio 2020 delineato un primo quadro, sulla base delle informazioni disponibili a quella data, delle interconnessioni tra gli Obiettivi dell'Agenda 2030 e la pandemia utilizzando gli indicatori statistici disponibili da cui emergono nessi tra la sostenibilità sociale, quella economica e quella ambientale con dinamiche sia "globali" che "locali". Le interconnessioni rilevate nelle analisi e nelle misure statistiche mettono in evidenza quanto siano forti i legami tra gli obiettivi economici e ambientali con il capitale umano e sociale. A partire dall'obiettivo relativo a salute e benessere (Goal 3) le interconnessioni osservate mostrano effetti soprattutto sugli obiettivi relativi all'aumento della povertà (Goal 1) e delle disuguaglianze (Goal 10). Si osserva, inoltre, sempre a causa della pandemia, un'accelerazione della dimensione digitale, nel mondo del lavoro (Goal 8) e nello svolgimento della didattica (Goal 4), con significative differenze in termini di dotazioni e competenze tecnologiche (Goal 17 e Goal 5). Si aggiunge, infine, un aumento del divario di genere determinato dall'impatto della pandemia sul mercato del lavoro (Goal 5). L'emergenza economica viene rilevata, ancora sotto il profilo delle interconnessioni, soprattutto per gli effetti sul turismo, sui trasporti, sull'energia (Goal 9, Goal 7 e Goal 12). Ulteriori analisi mettono in evidenza l'incidenza della pandemia sul ruolo dei sistemi urbani (Goal 11), nonché sui cambiamenti climatici e sulle diverse forme di inquinamento e produzione di rifiuti di tipo sanitario (Goal 13, Goal 12).

AGENDA 2030 E IL RENDICONTO DELLO STATO

Sulla base del patrimonio informativo così costruito, l'Italia, infine, è stata il primo Paese ad introdurre nel ciclo di finanza pubblica gli indicatori di Benessere equo e sostenibile⁷ collegandoli alla programmazione economica e di bilancio⁸.

2. L'Agenda 2030 e il Rendiconto 2020

Attualmente nel ciclo del bilancio non sono ancora presenti in modo sistematico modalità di rappresentazione delle politiche di spesa secondo gli Obiettivi dell'Agenda. Questi, tuttavia, data l'ampiezza dei temi che trattano, si rintracciano in gran parte dei settori economici e sociali in cui si articola l'azione pubblica.

Sulla base di quanto previsto nella delibera sulla programmazione dei controlli per il 2021,⁹ è stato avviato, pertanto, uno studio sperimentale allo scopo di definire i primi passi operativi di una metodologia che permetta di associare, attraverso un puntuale esercizio di riclassificazione della spesa, l'elemento del bilancio più pertinente, e quindi più "sensibile" in termini di aderenza alla politica disegnata dal ministero, allo specifico obiettivo/Target dell'Agenda 2030.

L'analisi viene effettuata sui dati del rendiconto finanziario 2020 ed in particolare sugli stanziamenti definitivi di spesa. In tal senso, la necessità di effettuare approfondimenti per determinare la congruenza delle risorse da associare agli obiettivi dell'Agenda ha indirizzato la sperimentazione verso una ricognizione degli atti programmatici dei Ministri per l'esercizio 2020.

Si è cercato, altresì, attraverso un questionario indirizzato alle amministrazioni centrali, di raccogliere indicazioni relative a interventi, progetti e misure che le stesse hanno ritenuto di collegare agli Obiettivi dell'Agenda, allo scopo di integrare le informazioni necessarie all'attività di riclassificazione.

2.1. Campo di osservazione, definizioni e classificazioni

L'attività di riclassificazione, avviata in via sperimentale, delle spese del Bilancio dello Stato, richiede che siano chiariti alcuni passaggi metodologici preliminari.

Va detto, innanzitutto, che l'Agenda 2030 costituisce il portato di un accordo finalizzato a fissare "obiettivi" di *policy* universali, articolati in "traguardi". Gli Obiettivi e i relativi Target, pertanto, avendo valenza per tutti i paesi del mondo rinviano a profili di *policy* con caratteristiche e criticità strettamente legate alla struttura geopolitica e sociale dei Paesi in via di sviluppo e in alcuni casi difficilmente applicabili alla realtà italiana.

A differenza della classificazione ufficiale utilizzata dal Bilancio dello Stato per Missioni/Programmi/Azioni o di altre classificazioni per funzioni di spesa come la COFOG (*Classification Of Functions Of Government*), l'Agenda 2030 si presenta, sotto il "profilo operativo" come uno strumento "ibrido". Oltre ad individuare aree di *policy* descritte attraverso

⁷ 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 BES e individuati in: Reddito medio disponibile aggiustato pro capite, Indice di disegualianza del reddito disponibile, Indice di povertà assoluta, Speranza di vita in buona salute alla nascita, Eccesso di peso, Uscita precoce dal sistema di istruzione e formazione, Tasso di mancata partecipazione al lavoro, con relativa scomposizione per genere, Rapporto tra tasso di occupazione delle donne di 25-49 anni con figli in età prescolare e delle donne senza figli, Indice di criminalità predatoria, Indice di efficienza della giustizia civile, Emissioni di CO2 e altri gas clima alteranti, Indice di abusivismo edilizio.

⁸ Si veda 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. Nel 2016, un ulteriore salto di qualità è stato determinato, da un lato, attraverso l'integrazione con gli Obiettivi di sviluppo sostenibile e la condivisione di un sottoinsieme di indicatori-chiave nell'ambito dei due framework e dall'altro, mediante l'inserimento di 12 indicatori BES nel Documento di economia finanza (Def).

⁹ Deliberazione delle Sezioni Riunite n. 20/SSRRCO/INPR/20.

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

gli Obiettivi da raggiungere, l'Agenda, infatti, definisce nei Target, simultaneamente, i "risultati" degli interventi (*outcome*) e li correla a specifiche scadenze temporali, a tipologie di strumenti di intervento nonché ad obiettivi di tipo quantitativo.

In questa sede, pertanto, la "struttura classificatoria" dell'Agenda 2030 per Obiettivi/Target è stata utilizzata come uno strumento di categorizzazione di aree di *policy* al primo livello (Obiettivi) e di specifiche azioni di *policy* (Target) al secondo livello. Si tratta di un passaggio metodologico necessario, in questa prima fase di sperimentazione, mirato a "sterilizzare" le declaratorie (inclusive di misurazioni, scadenze, Target) che corredano gli Obiettivi/Target allo scopo di finalizzare gli enunciati al solo riconoscimento dell'area di *policy*. Le questioni connesse alla misurazione e valutazione delle politiche da realizzare con l'attuazione degli Obiettivi/Target potranno essere affrontate, con la messa a punto di metodologie, strumenti e indicatori specifici di carattere sia quantitativo che qualitativo.

Per la definizione del perimetro di spesa da classificare si è fatto riferimento all'insieme delle spese programmate dalle amministrazioni per "funzioni istituzionali", (ossia funzioni istituzionali "caratteristiche" o "core" di ciascuna amministrazione). In tal senso, il campo di osservazione iniziale adottato è la Spesa finale primaria del Rendiconto finanziario 2020¹⁰.

Dalla Spesa finale primaria (pari a oltre 800 miliardi di euro), allo scopo di pervenire all'aggregato di spesa riconducibile a "funzioni istituzionali", da associare agli Obiettivi/Target, sono state escluse - in questa prima fase di sperimentazione del metodo - le categorie relative alle "funzioni gestionali" dell'amministrazione¹¹. Queste rappresentano la spesa per il funzionamento delle strutture organizzative preposte alla gestione degli interventi specifici nelle aree di *policy* e comprendono prevalentemente redditi da lavoro e consumi intermedi. Un'ulteriore esclusione è rappresentata dalle spese attribuite alle reiscrizioni dei residui perenti, non sempre riconducibili ad un aggregato di spesa immediatamente riconoscibile, nonché da un insieme residuale non pertinente dal punto di vista classificatorio.

Le scelte classificatorie effettuate, necessitate da un approccio omogeneo, escludono, in questa prima fase, alcune tipologie di spesa che potrebbero rappresentare in modo compiuto specifici ambiti di *policy*. La spesa di personale, ad esempio, per alcune funzioni, rappresenta il principale fattore di realizzazione della missione istituzionale.

Tale perimetro conduce al campo di osservazione definitivo da sottoporre alla classificazione secondo l'Agenda 2030 (oltre 470 miliardi di euro).

TAVOLA 1

SPESA RICLASSIFICATA PER GOAL/TARGET

(in milioni)

Spesa	Stanzamenti Definitivi
Spesa finale primaria	800.456
<i>Spesa esclusa ("funzioni gestionali" e Altro)</i>	<i>330.123</i>
Spesa riclassificata per Goal/Target	470.333

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

La scelta di adottare un perimetro più circoscritto per avviare la sperimentazione del metodo potrà consentire, in una seconda fase e una volta consolidato l'insieme delle regole

¹⁰ I dati utilizzati per le analisi fanno riferimento al Rendiconto 2020 nell'ambito del quale si è data evidenza della spesa finale primaria (al netto delle categorie economiche relative agli interessi passivi e redditi da capitale, delle poste correttive e compensative, degli ammortamenti, delle acquisizioni di attività finanziarie, del rimborso delle passività finanziarie, nonché della missione 34 - Debito pubblico - e del programma 29.005 - Regolazioni contabili, restituzioni e rimborsi d'imposte).

¹¹ Si tratta di redditi da lavoro dipendente, consumi intermedi, imposte pagate sulla produzione, risorse proprie Unione europea.

AGENDA 2030 E IL RENDICONTO DELLO STATO

classificatorie, di ripartire gli stanziamenti definitivi di spesa anche per le categorie al momento escluse dall'analisi.

2.2 L'unità elementare di analisi

L'unità elementare di analisi alla base della riclassificazione delle spese del Bilancio dello Stato è il Piano gestionale (PG), che costituisce il livello di disaggregazione del capitolo.

La denominazione del capitolo e la breve descrizione del piano gestionale consentono di individuare in modo immediato (con un esercizio di riconoscimento "facciale") a cosa sono finalizzate le risorse stanziare utilizzando un approccio prettamente "operativo", come una sorta di "etichetta descrittiva", cui ricondurre, in modo prudenziale, gli interventi individuati nel bilancio statale, mediante un tentativo di attribuzione "ragionata". Sia l'ampiezza dello spettro degli interventi di spesa, sia la varietà dei destinatari riconducibili, in forma aggregata, ad amministrazioni pubbliche centrali e territoriali, imprese, istituzioni sociali private e famiglie, forniscono ulteriori informazioni utili a classificare. Tale impostazione permette di associare direttamente i piani gestionali presentati nel bilancio statale al Target e all'Obiettivo dell'Agenda 2030. Rileva, inoltre, ai fini della valutazione complessiva sulla finalità della spesa, la categoria economica attribuita ai capitoli di spesa. In ogni caso, il punto di riferimento più ampio è rappresentato dalle linee di programmazione di ciascun ministero ed in particolare le Direttive ministeriali emanate nel 2020, integrate dagli obiettivi fissati successivamente dai decreti emergenziali.

2.3. Grado di sensibilità/corrispondenza

Nella sperimentazione relativa all'Agenda – considerando efficace il metodo utilizzato dalla Ragioneria generale dello Stato per rappresentare il bilancio di genere¹² si è stabilito di associare a ciascun piano gestionale da classificare un grado di sensibilità/corrispondenza pari, in ordine di aderenza al Goal, a:

Grado 2, per le spese relative alle misure riconducibili in modo "diretto" al Target della classificazione. Si tratta di spese che sono direttamente riconducibili all'area di *policy* indicata nell'Obiettivo/Target dell'Agenda, come ad esempio, risorse stanziare in via esclusiva per interventi diretti a ridurre divari di genere, ridurre la disoccupazione, a finanziare interventi sanitari o percorsi di formazione professionale;

Grado 1, per le spese relative alle misure riconducibili in modo "indiretto" al Target di classificazione, come ad esempio, spese che possono essere riconducibili in forma non diretta all'area di *policy* indicata nell'Obiettivo/Target dell'Agenda. Sono, ad esempio, risorse per finanziamenti per investimenti e infrastrutture o per servizi alla collettività.

3. La spesa dello Stato secondo l'Agenda 2030

Sulla base della metodologia fin qui descritta, si espone un primo quadro informativo sulla spesa sostenuta dallo Stato nelle aree di *policy* riconducibili agli Obiettivi/Target.

3.1 Analisi della spesa per Goal

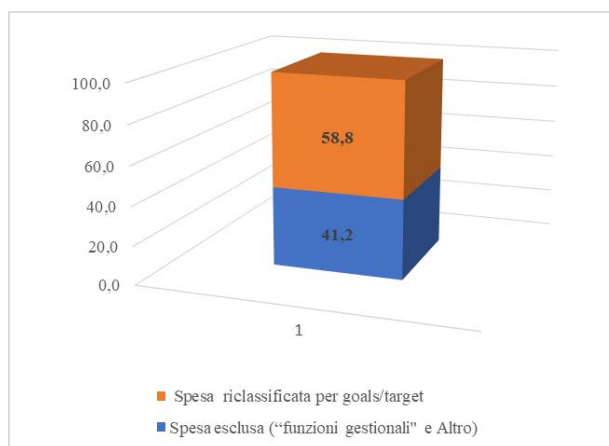
In primo luogo, sottolineando gli aspetti più rilevanti dell'analisi risulta che il 58,8 per cento della Spesa primaria finale rientra nel perimetro di classificazione degli stanziamenti definitivi di spesa relativi alle "funzioni istituzionali" delle amministrazioni classificate per Obiettivi/Target.

¹² Per la predisposizione del Bilancio di genere la Ragioneria generale dello Stato ha classificato i piani gestionali, secondo il relativo impatto sul genere attraverso l'attribuzione di codici univoci.

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

GRAFICO 1

SPESA FINALE PRIMARIA E PERIMETRO DI CLASSIFICAZIONE



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

L'applicazione del grado di sensibilità/corrispondenza¹³ all'area di *policy* indicata nell'Obiettivo/Target dell'Agenda ha permesso di ricondurre in modo diretto e indiretto complessivamente 2.823 piani gestionali per un ammontare di spesa pari a oltre 470 miliardi di euro.

TAVOLA 2

STANZIAMENTI DEFINITIVI E PIANI GESTIONALI PER GRADO DI ADERENZA AL GOAL/TARGET
(in milioni)

Grado di aderenza al Goal/Target	Numero PG	Composizione %	Stanzamenti	Composizione %
Spesa esclusa ("funzioni gestionali" e Altro)	9.676	77,4	330.123	41,2
Spesa riconducibili in modo indiretto (Grado 1)	1.568	12,5	167.222	20,9
Spesa riconducibili in modo diretto (Grado 2)	1.255	10,0	303.111	37,9
Totale	12.499	100,0	800.456	100,0

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Premesso che il 41,2 per cento rappresenta la spesa esclusa dal campo di osservazione, l'entità delle spese relative alle misure riconducibili in modo "diretto" ai Target risulta pari a oltre 300 miliardi di euro per soli 1.255 piani gestionali. Si rileva che le risorse stanziare per interventi direttamente riconducibili (secondo il grado di sensibilità attribuito) al sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connessi all'emergenza epidemiologica da Covid-19, sono rientrate nel perimetro di classificazione adottato (il 38 per cento della spesa primaria finale). L'allargamento ad un insieme più ampio di piani gestionali è stato possibile con l'attribuzione del

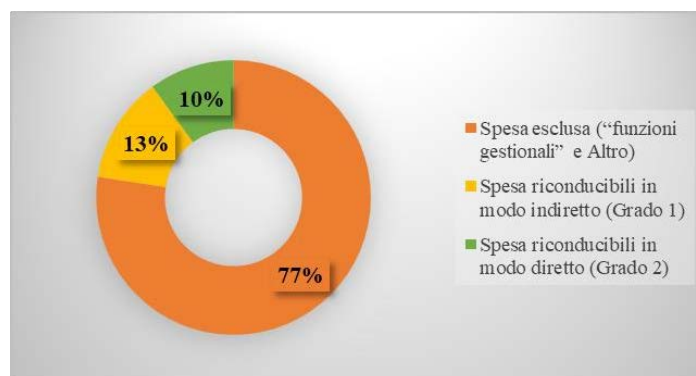
¹³ Laddove i piani gestionali possono essere ricondotti a più di un Goal dell'Agenda 2030, l'inquadramento viene effettuato sulla base del criterio di prevalenza, avendo riguardo all'attività svolta dal Ministero, alla descrizione del capitolo, alla categoria economica ed infine ai destinatari dei trasferimenti. Alcuni piani gestionali privi di stanziamenti sono stati comunque ricondotti a un Goal tenendo presente la finalità perseguite.

AGENDA 2030 E IL RENDICONTO DELLO STATO

carattere “indiretto” (21 per cento del totale della spesa primaria finale) a tutti quegli interventi che mostravano un diverso grado di aderenza all’area di *policy*¹⁴.

GRAFICO 2

PIANI GESTONALI PER GRADO DI ADERENZA AL GOAL/TARGET



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

L’esercizio di classificazione si colloca, del resto, in un contesto economico segnato dalla crisi pandemica del 2020 con ricadute in tutti i settori della produzione e con impatti sui conti pubblici. La crisi sanitaria ha infatti spinto il Governo a adottare misure che nel complesso hanno comportato spese, nel 2020, finalizzate ad attutire gli effetti economici e sociali determinati dal blocco delle attività produttive.

L’Agenda 2030 allarga il concetto di sostenibilità, tradizionalmente legato al tema ambientale, ed include, attraverso la declinazione dei Goal e dei Target, obiettivi universali mirati a eliminare la povertà, combattere le disuguaglianze, garantire la coesione sociale. La straordinarietà della crisi pandemica a cui è stata data risposta con misure altrettanto straordinarie orienta l’esercizio di riclassificazione verso alcuni obiettivi “pilastro” dell’Agenda 2030 consentendo di rappresentare la spesa dello Stato attraverso questa nuove modalità di lettura.

Di seguito, si espongono i risultati della sperimentazione.

¹⁴ I piani gestionali relativi a spese per liti, arbitraggi, risarcimenti ed accessori e rimborso delle spese di patrocinio legale sono stati classificati come spese di Funzionamento (F) salvo i casi in cui sia possibile ricondurli a un Goal. Per quanto concerne, invece, i piani gestionali concernenti le spese relative all’ottemperanza e all’attuazione delle sentenze che riguardano la fase successiva dell’accesso alla giustizia (quindi non completamente attribuibile al Goal 16) devono essere ricondotti, quando possibile, all’area di *policy* connessa alla controversia. Inoltre, nel caso di partenariati/partecipazione ad organismi internazionali, che prevedono accordi e convenzioni formalizzati, si è scelto di classificare la voce all’area che si ritiene più appropriata, a seconda della missione principale o prevalente esercitata dall’organismo internazionale o all’oggetto dell’accordo internazionale.

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

TAVOLA 3

STANZIAMENTI DEFINITIVI E PIANI GESTIONALI PER GRADO DI ADERENZA AL GOAL/TARGET

(in milioni)

Goals	Riconducibili in modo indiretto al Target (1)		Riconducibili in modo diretto al Target (2)		Totale	
	Numero PG	Stanziamiento definitivo	Numero PG	Stanziamiento definitivo	Numero PG	Stanziamiento definitivo
1 - Sconfiggere la povertà	35	1.460	25	11.049	60	12.509
2 - Sconfiggere la fame	3	26	5	998	8	1.024
3 - Salute e benessere	84	1.564	67	88.156	151	89.720
4 - Istruzione di qualità	69	8.787	87	2.772	156	11.558
5 - Parità di genere	7	619	9	2.473	16	3.092
6 - Acqua pulita e servizi igienico-sanitari	14	64	32	484	46	548
7 - Energia pulita e accessibile	21	1.753	18	366	39	2.119
8 - Lavoro dignitoso e crescita economica	263	43.346	140	45.638	403	88.984
9 - Imprese, innovazione e infrastrutture	165	10.655	285	20.873	450	31.527
10 - Ridurre le disuguaglianze	128	33.367	147	120.028	275	153.394
11 - Città e comunità sostenibili	370	7.934	271	8.068	641	16.002
12 - Consumo e produzione responsabili	15	26	10	657	25	683
13 - Lotta contro il cambiamento climatico	22	689	32	608	54	1.297
14 - Vita sott'acqua	18	3	14	57	32	60
15 - Vita sulla terra	60	1.051	82	375	142	1.426
16 - Pace, giustizia e istituzioni solide	281	54.648	31	513	312	55.161
17 - Partnership per gli obiettivi	13	1.229			13	1.229
Totale	1.568	167.222	1.255	303.111	2.823	470.333

Goals	%					
	Numero PG	Stanziamiento definitivo	Numero PG	Stanziamiento definitivo	Numero PG	Stanziamiento definitivo
1 - Sconfiggere la povertà	2,2	0,9	2,0	3,6	2,1	2,7
2 - Sconfiggere la fame	0,2	0,0	0,4	0,3	0,3	0,2
3 - Salute e benessere	5,4	0,9	5,3	29,1	5,3	19,1
4 - Istruzione di qualità	4,4	5,3	6,9	0,9	5,5	2,5
5 - Parità di genere	0,4	0,4	0,7	0,8	0,6	0,7
6 - Acqua pulita e servizi igienico-sanitari	0,9	0,0	2,5	0,2	1,6	0,1
7 - Energia pulita e accessibile	1,3	1,0	1,4	0,1	1,4	0,5
8 - Lavoro dignitoso e crescita economica	16,8	25,9	11,2	15,1	14,3	18,9
9 - Imprese, innovazione e infrastrutture	10,5	6,4	22,7	6,9	15,9	6,7
10 - Ridurre le disuguaglianze	8,2	20,0	11,7	39,6	9,7	32,6
11 - Città e comunità sostenibili	23,6	4,7	21,6	2,7	22,7	3,4
12 - Consumo e produzione responsabili	1,0	0,0	0,8	0,2	0,9	0,1
13 - Lotta contro il cambiamento climatico	1,4	0,4	2,5	0,2	1,9	0,3
14 - Vita sott'acqua	1,1	0,0	1,1	0,0	1,1	0,0
15 - Vita sulla terra	3,8	0,6	6,5	0,1	5,0	0,3
16 - Pace, giustizia e istituzioni solide	17,9	32,7	2,5	0,2	11,1	11,7
17 - Partnership per gli obiettivi	0,8	0,7			0,5	0,3
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

L'83 per cento degli stanziamenti definitivi di competenza riconducibili in maniera diretta o indiretta alle aree di *policy* dell'Agenda è risultato associabile a quattro Goal¹⁵.

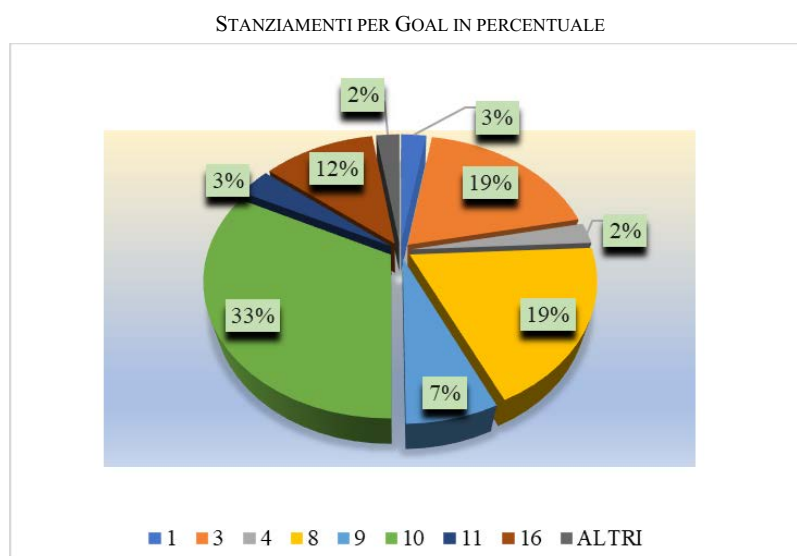
¹⁵ I piani gestionali concernenti le spese di trasferimento verso gli Enti pubblici che supportano l'attività dell'Amministrazione vengono distinte a seconda che si tratti di spese di personale o di spese relative all'attività istituzionale dell'ente. Nel primo caso rientrano tra le spese di funzionamento, a meno che il piano gestionale offra una

AGENDA 2030 E IL RENDICONTO DELLO STATO

Il Goal 10, “Ridurre le disuguaglianze all’interno e fra le Nazioni” ha assorbito il 32,6 per cento degli stanziamenti complessivi; il 18,9 per cento, invece, è stato ricollegato al Goal 8, “Incentivare una crescita economica, duratura, inclusiva e sostenibile, un’occupazione piena e produttiva ed un lavoro dignitoso per tutti”. Il 19,1 per cento del totale è stato ricondotto al Goal 3, deputato ad “Assicurare la salute e il benessere per tutti e per tutte le età”, mentre l’11,7 per cento è stato collegato al Goal 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”.

Quanto sopra descritto è di seguito rappresentato nel grafico 3.

GRAFICO 3



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

I restanti Goal assorbono stanziamenti per meno dell’1 per cento del totale, ad eccezione del Goal 9, “Costruire un’infrastruttura resiliente e promuovere l’innovazione ed una industrializzazione equa, responsabile e sostenibile”, al quale è stato ricondotto il 6,7 per cento degli stanziamenti totali. Fa altresì eccezione il Goal 11 “Rendere le città e gli stanziamenti umani inclusivi, sicuri, duraturi e sostenibili”, al quale corrisponde il 3,4 per cento della spesa¹⁶. Il Goal 1 “Porre fine a ogni forma di povertà nel mondo” assorbe il 2,7 per cento della spesa e infine il Goal 4 “Fornire un’educazione di qualità, equa ed inclusiva, e opportunità di apprendimento per tutti”, cui sono stati ricondotti stanziamenti pari al 2,5 per cento del totale¹⁷.

descrizione più dettagliata delle spese tale che queste possano essere ricondotte ad un dato obiettivo; nel secondo caso vengono classificate tra le attività funzionali, o *core*, riconducibili all’Obiettivo/Target dell’area di policy in esame.

¹⁶In mancanza di un Target direttamente riconducibile alla promozione del patrimonio culturale, i piani gestionali concernenti contributi a favore di istituti di cultura e i fondi stanziati per favorire gli scambi culturali, la promozione nel mondo della lingua e della cultura italiana sono classificati secondo il Target 11.4. “Potenziare gli sforzi per proteggere e salvaguardare il patrimonio culturale...”, per quel che concerne la salvaguardia del patrimonio culturale

¹⁷ Il perdurare dello stato emergenziale ha reso indispensabile affiancare una didattica in presenza a una digitale e a distanza. Un cospicuo stanziamento è stato previsto per l’acquisto di licenze e software e i relativi piani gestionali sono stati associati al Goal 4 “Fornire un’educazione di qualità...” anziché al 9, poiché l’obiettivo di garantire una continuità didattica e un accesso per tutti gli studenti è sembrato prioritario, rispetto a un mero ammodernamento delle infrastrutture digitali nel settore dell’istruzione. Spese relative a capitoli di nuova formazione istituiti a seguito dell’emergenza epidemiologica sono state ricondotte al Goal 8. Nel caso in cui, i piani gestionali si riferiscono a progetti

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

La netta preponderanza dei Goal legati alla riduzione delle disuguaglianze (Goal 10), alla protezione dei diritti del lavoro e al sostegno al tessuto imprenditoriale del Paese (Goal 8) alla salute (Goal 3) al rafforzamento delle istituzioni locali (Goal 16), mette in evidenza la risposta degli stanziamenti di bilancio nell'anno 2020 all'emergenza economica e sociale legata alla crisi sanitaria da Covid-19¹⁸. La strategia adottata dal Governo per fronteggiare l'evento pandemico è ben rappresentata dalla prevalenza di interventi diretti nel settore economico e nel frequente ricorso a misure di protezione sociale predisposte al fine di "riequilibrare" i divari in ambito sanitario e sociale acuitisi per effetto della crisi sanitaria. La residualità degli stanziamenti nel settore della sostenibilità climatica e ambientale, e segnatamente in tema di conservazione e utilizzo di risorse marine (Goal 14) e di gestione delle acque e delle strutture igienico sanitarie (Goal 6), fornisce alcune indicazioni circa l'ordine delle priorità assegnate dal Governo nell'anno 2020, focalizzate su interventi di sostegno e contenimento degli effetti negativi a breve termine piuttosto che a strategie di lungo termine a supporto, tra gli altri, di modelli sostenibili di produzione e consumo (Goal 12)¹⁹.

3.2. Analisi della spesa per Target

Un approfondimento è stato svolto a partire dall'analisi del secondo livello della classificazione, costituita dal legame tra gli stanziamenti inclusi nei piani gestionali e i Target del Goal corrispondente. Ciò permette di mettere a fuoco l'aderenza della spesa rispetto alle finalità meglio articolate nell'area di policy delimitata dal Goal.

o istituti con finalità specifiche, occorre classificare a seconda dello scopo o dell'attività prevalente svolta. Nel caso di spese a favore di istituti con finalità specifica il Target di riferimento è stato individuato nel 4.5 "Eliminare...le disparità di genere nell'istruzione e garantire a tutti un accesso equo...", che tende ad eliminare le disparità di trattamento, anche in riferimento alle disabilità, nell'accesso all'istruzione.

¹⁸ Si segnala, inoltre che i piani gestionali relativi alle spese per sistemi militari, potrebbero essere considerati non riconducibili ad un Goal dato lo specifico profilo dell'Agenda 2030. Tuttavia, la materia è stata ricondotta nella cornice costituzionale (art.11) che sancisce il ripudio alla guerra come strumento di offesa. I piani gestionali in questione, pertanto, sono stati associati al Goal 16 "Promuovere società pacifiche...", considerando la loro possibile finalità di rafforzamento delle istituzioni nazionali nel prevenire e combattere la violenza, il terrorismo e la criminalità in genere. Le spese strettamente inquadrabili nel comparto industriale sono state classificate nel Goal 9.

¹⁹ Tutte le spese che riguardano l'ambiente (pg. federalismo amministrativo/ambiente) e quindi, l'attribuzione di risorse ai diversi livelli di governo e di amministrazione, vengono classificate con l'obiettivo 15 "Proteggere, ripristinare e favorire un uso sostenibile dell'ecosistema terrestre..." e 13 "Promuovere azioni, a tutti i livelli, per combattere il cambiamento climatico" in base alla finalità più idonea a rappresentare il tipo di intervento. Nello specifico, al Target 11.6, relativo alla "Riduzione dell'impatto ambientale", sono stati ricondotti i piani gestionali che fanno riferimento a fenomeni di inquinamento; al Target 12.5, relativo alla "Riduzione dei rifiuti", sono stati associati tutti i piani gestionali che fanno riferimento ai rifiuti; rientrano, infine, nel Target 15.5, relativo alla "Riduzione del degrado ambientale", i piani gestionali relativi ad interventi di bonifica sul territorio. Infine, il Target 13.b viene utilizzato nel caso in cui gli interventi riguardino i Paesi in via di sviluppo o le piccole comunità.

AGENDA 2030 E IL RENDICONTO DELLO STATO

TAVOLA 4

STANZIAMENTI PER GOAL E TARGET

(in euro)

Goals	Target	Stanziamiento definitivo di competenza	Goals	Target	Stanziamiento definitivo di competenza	Goals	Target	Stanziamiento definitivo di competenza	Goals	Target	Stanziamiento definitivo di competenza	
	1.1	384.366.574		5.1	1.017.400.000		9.1	19.935.884.677		14.1	2.127.764	
	1.2	587.000.000		5.2	36.458.970		9.2	3.575.150.045		14.2	6.686.092	
	1.3	10.355.078.729		5.4	1.414.256.626		9.4	3.998.948.102		14.4	25.823	
1	1.4	2.200.000	5	5.5	15.679.124		9.5	3.773.660.074	14	14.5	49.713.896	
	1.a	82.801.841		5.a	15.000.000	9	9.a	160.866		14.a	-	
	1.b	1.053.466.943		5.c	593.100.000		9.B	181.968.614		14.c	1.180.441	
	1b	44.199.003			3.091.894.720		9.b	59.381.683		14c	-	
		12.509.113.090		6.1	34.460.513		9.c	2.300.000			59.734.016	
	2.1	456.900.000		6.2	-			31.527.454.060		15.1	19.423.724	
	2.3	60.200.708		6.3	136.295.092		10.2	9.593.932.433		15.2	18.723.435	
2	2.4	7.364.509	6	6.4	341.060.014		10.3	1.609.792.172		15.3	917.822.878	
	2.b	500.000.000		6.5	2.235.520		10.4	138.369.083.915		15.4	5.000.000	
		1.024.465.217		6.6	30.910.819	10	10.7	1.681.648.416		15.5	156.476.386	
	3.2	17.176		6.b	2.623.308		10.a	1.869.208.377		15.7	490.216	
	3.3	1.579.959.865			547.585.266		10.b	267.969.136		15.a	214.648.175	
	3.4	25.672.001		7.1	104.012.048		10a	2.510.000		15.a	1.200.000	
	3.5	59.953.516		7.2	605.719.443			153.394.144.449		15.b	92.256.200	
	3.7	300.481		7.3	1.112.414.816		11.1	311.013.453			1.426.041.014	
3	3.8	87.281.890.843	7	7.a	15.466.136		11.2	6.733.476.616		16.1	21.258.293	
	3.9	50.516.955		7.b	281.049.894		11.3	691.263.432		16.2	7.313.956	
	3.b	243.863.137			2.118.662.337		11.4	1.400.240.508		16.3	1.039.585.851	
	3.c	305.182.571		8.b	752.734	11	11.5	4.979.188.090		16.4	375.635.539	
	3.d	172.673.762		8.10	5.056.547.575		11.6	615.443.191		16.6	53.194.312.205	
		89.720.030.307		8.2	20.000.000		11.7	48.543		16.7	25.100.000	
	4.1	972.361.876		8.3	65.112.552.286		11.a	116.008.012		16.8	1.032.914	
	4.2	288.848.360	8	8.5	11.880.788.844		11.b	1.155.070.507		16.9	31.423.554	
	4.3	8.664.431.483		8.6	460.247.817			16.001.752.352		16.a	308.628.452	
	4.4	230.643.011		8.7	19.782.014		12.3	9.910		16.b	156.327.260	
	4.5	144.172.681		8.8	5.560.431.471		12.4	617.697.352			55.160.618.024	
	4.6	5.508.508		8.9	79.006.791	12	12.5	39.796.526		17.10	5.063.000	
	4.7	13.156.907		8.a	486.517.631		12.7	8.671.636		17.13	600.150.000	
4	4.7a	470.000.000		8.b	279.742.830		12.a	7.600.000		17.14	300.000	
	4.a	723.821.857		8a	23.076.923		12.b	9.641.980		17	17.16	591.308.279
	4.c	458.598		8b	4.641.656			683.417.404		17.a	18.250.053	
	4b	9.825.296			88.984.088.572		13.1	564.669.929		17.6	14.250.448	
	4c	35.000.000					13.13	42.044.801			1.229.321.780	
		11.558.228.578								Totale complessivo	470.333.336.707	
						13	13.2	650.111.895				
							13.3	5.208.533				
							13.a	33.000.000				
							13.b	1.750.364				
								1.296.785.522				

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

La tavola 4 illustra che il 90 per cento degli stanziamenti associati al Goal 10 è assorbito dal Target 10.4, relativo all'adozione di "politiche, in particolare fiscali, e politiche salariali e di protezione sociale, e per raggiungere progressivamente una maggiore uguaglianza". Vi rientrano i trasferimenti correnti dello Stato verso gli enti di previdenza per il pagamento di pensioni, assegni agli invalidi civili, sordomuti e ciechi civili e per la gestione previdenziale dei lavoratori dipendenti, nonché le misure previdenziali e di protezione speciale "straordinarie" volte a mitigare gli effetti della crisi sanitaria da Covid-19. Si tratta di interventi mirati a finanziare ammortizzatori sociali, come gli assegni di integrazione salariale, e specifici fondi di solidarietà per settori produttivi particolarmente colpiti dagli effetti della pandemia (ad esempio, trasporto aereo e sistema aeroportuale, artigianato, lavoratori in somministrazione, ecc.). In tal senso è stato sottolineato da questa Corte²⁰, che gli interventi di CIG hanno assunto nel 2020 "dimensioni eccezionali" con oltre 4,5 milioni di lavoratori coinvolti.

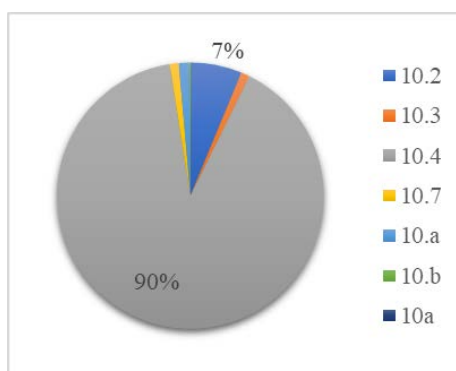
²⁰ Corte dei conti, Rapporto 2021 sul coordinamento della finanza pubblica, Roma 2021.

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

Sono ricompresi in questo ambito, infatti, gli oneri relativi ai trattamenti di cassa integrazione guadagni ordinaria e in deroga da corrispondere per fronteggiare l'emergenza da Covid-19 ai percettori di assegno di solidarietà e ai lavoratori non tutelati, le misure legate a interventi di sostegno tramite il sistema della fiscalità e le indennità “una tantum” a favore delle diverse tipologie di lavoratori colpiti dall'emergenza sanitaria da Covid-19. I dati riflettono la strategia attuata dal governo per perequare quelle disuguaglianze sociali provocate dalla crisi sanitaria e dalle misure di *lockdown* necessarie al suo contenimento, come il divario creato tra lavoratori di servizi considerati “essenziali” (autorizzati a proseguire in attività) e “non essenziali” (costretti a chiudere per tutto il 2020 e i primi mesi del 2021). Come hanno avuto modo di osservare queste Sezioni riunite “La spesa per prestazioni sociali in denaro rappresenta una delle voci del bilancio pubblico che meglio esprimono lo sforzo profuso nell'ultimo anno per mitigare gli effetti economici e sociali della pandemia; nel 2020, in tali prestazioni è infatti confluìto circa il 75 per cento della maggiore spesa corrente primaria che si è determinata a consuntivo rispetto a quanto programmato nella Nota Tecnico Illustrativa alla legge di bilancio presentata nel febbraio del 2020, pochi giorni prima dello scoppio della crisi sanitaria”²¹.

GRAFICO 4

GOAL 10 - RIDURRE LE DISUGUAGLIANZE



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

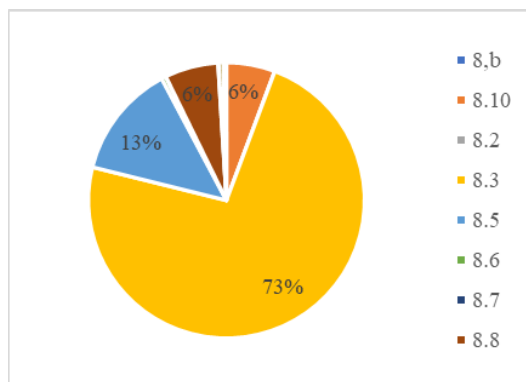
Ancora sul piano della riduzione delle disuguaglianze, ma con un fuoco non specificamente legato all'emergenza pandemica si osserva che il 7 per cento degli stanziamenti confluisce nel Target 10.2, relativo alla promozione della “inclusione sociale, economica e politica di tutti, a prescindere da età, sesso, disabilità, razza, etnia, origine, religione, status economico o altro”; tra gli stanziamenti maggiori ricondotti all'interno di questa categoria figurano i trasferimenti monetari finalizzati a scopi di inclusione sociale, i trasferimenti in favore di enti del terzo settore o a beneficio di istituzioni sociali private, nonché le misure di contrasto al disagio abitativo, realizzate mediante l'incremento del Fondo di garanzia per la prima casa. Tra gli stanziamenti maggiori collegabili al Goal 10, ma connessi a Target diversi dal 10.4 e 10.2, figurano le spese connesse alla predisposizione e gestione delle misure di accoglienza dei richiedenti e beneficiari di protezione internazionale (Target 10.7) e al Fondo per le politiche della famiglia (Target 10.3).

²¹ Corte dei conti, ibidem.

AGENDA 2030 E IL RENDICONTO DELLO STATO

GRAFICO 5

GOAL 8 - LAVORO DIGNITOSO E CRESCITA ECONOMICA



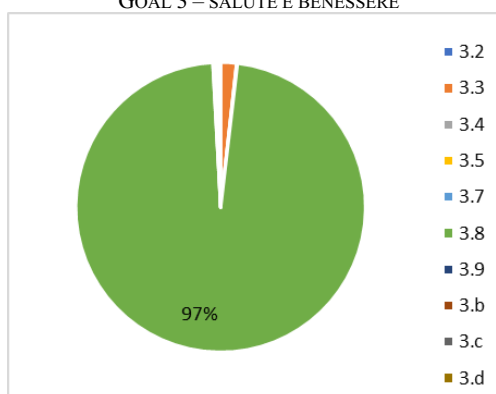
Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Il 73 per cento degli stanziamenti classificati all'interno del Goal 8 afferisce al Target 8.3. relativo alla promozione di "politiche orientate allo sviluppo che supportino le attività produttive, la creazione di lavoro dignitoso, l'imprenditorialità, la creatività e l'innovazione" e la "formalizzazione e la crescita delle micro, piccole e medie imprese, anche attraverso l'accesso ai servizi finanziari".

I trasferimenti alle imprese hanno costituito uno strumento mirato a mitigare l'impatto della pandemia sugli operatori economici. La spesa per le misure di sostegno che hanno interessato diversi settori economici, particolarmente ampia nel 2020, è riconducibile soprattutto ai piani gestionali delle categorie economiche "trasferimenti correnti" e "contributi agli investimenti". Tra i maggiori interventi vi sono i trasferimenti correnti pari a 28,5 miliardi di euro che si articolano nelle diverse forme di contributi a fondo perduto alle imprese per ristorare il calo di fatturato nonché i vari crediti d'imposta, tra cui quelli fruiti dagli enti creditizi per le imposte anticipate iscritte in bilancio, in presenza di perdite d'esercizio. Rientrano nel Target, inoltre, i contributi agli investimenti, tra cui il Fondo di garanzia per le PMI²².

GRAFICO 6

GOAL 3 – SALUTE E BENESSERE



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

²² Si segnala, inoltre che i piani gestionali concernenti interventi di manutenzione ordinaria e straordinaria, ristrutturazione e messa in sicurezza, finalizzati all'adeguamento alla normativa sulla sicurezza nei luoghi di lavoro sono stati classificati all'interno del Goal nr. 8 e allo specifico Target 8.8 "Proteggere il diritto al lavoro e promuovere un ambiente lavorativo...".

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

Nell'ambito del Goal 3 “Assicurare la salute e il benessere per tutti e per tutte le età”, il 97 per cento degli stanziamenti è risultato collegabile al Target 3.8. “conseguire una copertura sanitaria universale, compresa la protezione dei rischi finanziari, l'accesso a servizi essenziali di assistenza sanitaria di qualità e l'accesso ai farmaci essenziali sicuri, efficaci, di qualità e a prezzi accessibili e vaccini per tutti”.

I piani gestionali relativi alle somme da erogare alle Regioni a statuto ordinario a titolo di compartecipazione all'Iva e i trasferimenti al Fondo sanitario nazionale compongono il 95 per cento dei piani gestionali collegati al Target 3.8. Vi rientrano anche gli stanziamenti per interventi in materia di edilizia sanitaria pubblica e i trasferimenti al Fondo per il concorso al rimborso alle Regioni per l'acquisto dei medicinali innovativi, anche a carattere oncologico.

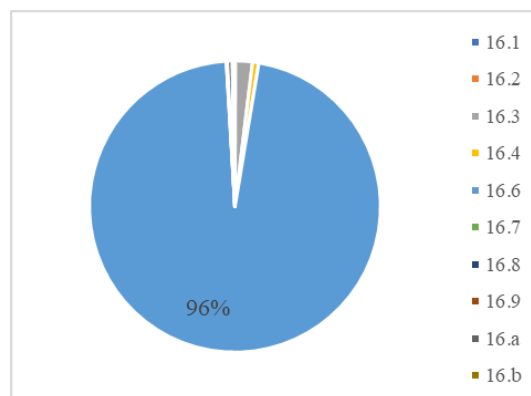
È risultato riconducibile al Target 3.3, concernente le misure di contrasto alle epidemie e alle malattie trasmissibili, il trasferimento pari ad euro 1,5 miliardi a favore del Commissario straordinario per l'attuazione e il coordinamento delle misure occorrenti per il contenimento e il contrasto dell'emergenza epidemiologica da Covid-19.

Connessi al medesimo Target sono risultati i piani gestionali concernenti le spese connesse alla gestione e alla sorveglianza dell'emergenza epidemiologica da Covid-19, le spese per l'acquisto di dispositivi medici per fronteggiare l'emergenza e gli stanziamenti per la realizzazione della piattaforma tecnologica per l'esecuzione di analisi sierologiche per la ricerca di anticorpi specifici nei confronti del virus SARS-Cov-2.

Occorre ricordare che importanti risorse destinate alla tutela della salute pubblica sono allocate nella categoria economica dei consumi intermedi, in questa fase esclusa dal campo di osservazione.

GRAFICO 7

GOAL 16 – PACE, GIUSTIZIA E ISTITUZIONI SOLIDALI



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Il 96 per cento degli stanziamenti ricompresi all'interno del Goal 16 è stato ricollegato al Target 16.6., relativo allo “sviluppo di istituzioni efficaci, responsabili e trasparenti a tutti i livelli”. L'assetto istituzionale delineato dagli articoli 5 e 119 della Costituzione, infatti, attribuisce al livello di governo locale²³ il ruolo di attore fondamentale per la crescita e lo sviluppo

²³ I piani gestionali relativi ai trasferimenti e contributi a favore degli enti locali per scopi non riconducibili a un Goal specifico sono classificati all'interno del Goal nr. 16, Target 16.6, a fronte dell'obiettivo residuale associabile all'area di policy “Rafforzare l'efficienza e la responsabilità delle istituzioni locali”.

Le spese di trasferimento a Regioni o Enti Locali vengono classificate con il grado di corrispondenza 1.

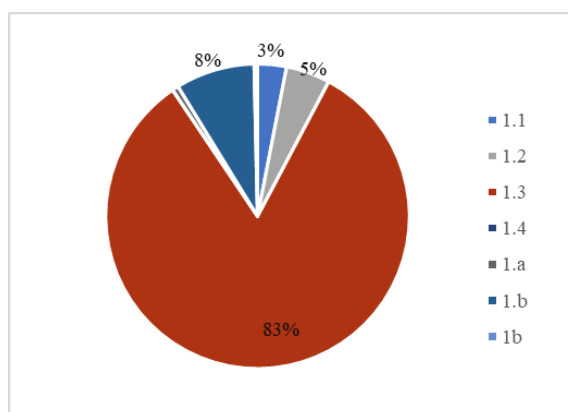
I piani gestionali concernenti i trasferimenti agli enti locali (e agli enti di previdenza) relativi all'erogazione di misure universali di contrasto alla povertà e sostegno alle famiglie sono stati ricompresi all'interno del Goal nr. 1, Target 1.3 associabile all'area di policy “Implementare a livello nazionale adeguati sistemi di protezione sociale e misure di

AGENDA 2030 E IL RENDICONTO DELLO STATO

del Paese e tale visione viene confermata anche dal programma delineato dal Piano Nazionale di ripresa e resilienza, stante il cospicuo accento riposto sugli investimenti a trazione locale. All'interno del Target 16.6 sono stati quindi ricollegati gli stanziamenti relativi ai trasferimenti agli Enti locali, alle Regioni a statuto ordinario e speciale e alle Province Autonome. Particolarmente rilevanti, in termini di entità dello stanziamento, sono risultati i trasferimenti al Fondo di solidarietà comunale, al Fondo per l'esercizio delle funzioni fondamentali degli enti locali e al Fondo per l'attuazione del federalismo amministrativo. Non meno incisivi, in quanto legati all'attuale congiuntura economica, sono risultati i contributi per i rimborsi del minor gettito percepito dagli Enti locali per effetto delle sospensioni dei tributi originate dall'emergenza da Covid-19. Il Target 16.6 ha poi assorbito gran parte degli investimenti in tema di digitalizzazione della Pubblica Amministrazione e del settore della Giustizia, stante il forte apporto in termini di incremento della trasparenza e dell'efficienza dei servizi resi agli utenti e ai cittadini. Ricollegabili al Target 16.6 sono altresì risultati i contributi di partecipazione dell'Italia alle organizzazioni internazionali ed europee.

GRAFICO 8

GOAL 1 – SCONFIGGERE LA POVERTÀ



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Rilevanti gli interventi operati in materia di Reddito di Cittadinanza e Reddito di Emergenza. Mediante questi due strumenti, a carattere rispettivamente permanente e temporaneo, il Governo ha esercitato un'importante azione di mitigazione del disagio sociale cresciuto per effetto della pandemia. Le due misure sono state collegate al Target 1.3, "applicare a livello nazionale sistemi adeguati e misure di protezione sociale per tutti, includendo i livelli minimi, ed entro il 2030 raggiungere sostanziale copertura dei poveri e dei vulnerabili", unitamente agli stanziamenti per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale, nonché agli stanziamenti previsti per l'incremento delle pensioni in favore dei soggetti disagiati.

L'opzione strategica messa a punto dal Governo in materia di politiche assistenziali è ben rappresentata dal forte divario, in termini di stanziamenti, tra il Target 1.3 e il Target 1.b, che incoraggia la creazione di strategie di sviluppo a favore dei poveri e per investire nella lotta alla

sicurezza per tutti, compresi i livelli più bassi...". Sono ricompresi i piani gestionali per interventi a carattere economico e sociale a favore della popolazione locale occasionati dall'emergenza sanitaria da Covid-19.

I piani gestionali relativi ai contributi unici ai Comuni per "investimenti in opere pubbliche in materia di efficientamento energetico, sviluppo territoriale sostenibile, messa in sicurezza di scuole, edifici pubblici e patrimonio comunale e abbattimento delle barriere architettoniche" sono stati ricondotti al Goal nr. 7 "Assicurare a tutti l'accesso a sistemi di energia economici, affidabili...". I trasferimenti agli enti locali per la gestione degli uffici giudiziari sono stati ricondotti al Goal 16, Target 16.6 "Rafforzare l'efficienza e la responsabilità delle istituzioni locali".

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

povertà: mentre il Target 1.3 assorbe l'83 per cento delle risorse, al Target 1.b è stato ricollegato solo l'8 per cento degli stanziamenti complessivi.

Infine, si propone una lettura della spesa associata ai Goal in termini di missioni del bilancio dello Stato, da cui emerge la quota in percentuale della spesa classificata per Goal rispetto al totale della spesa finale primaria di ogni singola missione.

Da questa prospettiva si osserva che 14 missioni su un totale di 34 presentano una percentuale di classificazione delle risorse superiore al 90 per cento; altre 2 missioni ("Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca" e "Politiche previdenziali") presentano una percentuale superiore all'80 per cento. Una parte considerevole appare quindi dedicata al raggiungimento degli Obiettivi fissati dall'Agenda 2030.

TAVOLA 5

RAPPORTO TRA STANZIAMENTO DEFINITIVO CLASSIFICO PER GOAL7
TARGET E SPESA FINALE PRIMARIA PER MISSIONI

(in milioni)

Missioni	Stanziamen- to definitivo (A)	Stanziamen- to definitivo classificato (B)	(B)/(A) %
001.Organi costituzionali, a rilevanza costituzionale e Presidenza del Consiglio dei ministri	2.357	267	11,3
002.Amministrazione generale e supporto alla rappresentanza generale di Governo e dello Stato sul territorio	807	134	16,6
003.Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali	150.512	142.413	94,6
004.L'Italia in Europa e nel mondo	25.013	4.883	19,5
005.Difesa e sicurezza del territorio	24.489	3.235	13,2
006.Giustizia	9.716	613	6,3
007.Ordine pubblico e sicurezza	12.418	385	3,1
008.Soccorso civile	9.646	6.813	70,6
009.Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca	2.073	1.748	84,3
010.Energia e diversificazione delle fonti energetiche	701	642	91,6
011.Competitività e sviluppo delle imprese	135.762	53.963	39,7
012.Regolazione dei mercati	48	5	9,4
013.Diritto alla mobilità e sviluppo dei sistemi di trasporto	16.238	15.442	95,1
014.Infrastrutture pubbliche e logistica	7.437	7.042	94,7
015.Comunicazioni	1.095	844	77,1
016.Commercio internazionale ed internazionalizzazione del sistema produttivo	1.122	1.079	96,2
017.Ricerca e innovazione	4.130	3.899	94,4
018.Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	2.747	1.857	67,6
019.Casa e assetto urbanistico	1.048	969	92,5
020.Tutela della salute	3.046	2.803	92,0
021.Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali e paesaggistici	3.723	2.633	70,7
022.Istruzione scolastica	51.098	2.480	4,9
023.Istruzione universitaria e formazione post-universitaria	9.023	8.442	93,6
024.Diritti sociali, politiche sociali e famiglia	46.594	46.355	99,5
025.Politiche previdenziali	110.984	99.295	89,5
026.Politiche per il lavoro	45.080	44.751	99,3
027.Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti	2.905	2.832	97,5
028.Sviluppo e riequilibrio territoriale	6.863	6.857	99,9
029.Politiche economico-finanziarie e di bilancio e tutela della finanza pubblica	97.889	3.139	3,2
030.Giovani e sport	1.778	1.049	59,0
031.Turismo	811	759	93,6
032.Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	3.391	478	14,1
033.Fondi da ripartire	5.871	2.229	38,0
034.Debito pubblico	4.040	0	
Totale spesa primaria finale	800.456	470.333	58,8

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

AGENDA 2030 E IL RENDICONTO DELLO STATO

Si riscontra, nell'analisi per missioni, quanto osservato in precedenza relativamente alla concentrazione della spesa nell'ambito delle politiche di sostegno di lavoratori, famiglie ed imprese che hanno portato all'adozione di specifiche misure volte anche a contrastare gli effetti negativi dovuti alla pandemia (missioni 24 "Diritti sociali, politiche sociali e famiglia", 26 "Politiche per il lavoro" e 28 "Sviluppo e riequilibrio territoriale" che presentano percentuali pari rispettivamente al 99,5 per cento, 99,3 per cento e 99,9 per cento).

In conclusione, si può sostenere che a questo primo esercizio di riclassificazione si potrà dare seguito svolgendo ulteriori affinamenti ed integrazioni che potranno prevedere anche specifici approfondimenti sulle entrate del bilancio. Il consolidamento della metodologia potrebbe, in prospettiva, consentire, infine, possibili modalità di raccordo con il conto economico dello Stato predisposto dall'Istat secondo il Sistema europeo dei conti nazionali.

L'ECORENDICONTO

L'ECORENDICONTO

Premessa**1. Campo di osservazione, definizioni e classificazioni****2. La spesa primaria per l'ambiente****Premessa**

La Ragioneria generale dello Stato dedica, da alcuni anni, un maggiore dettaglio alle spese sostenute dai vari Ministeri nel settore dell'ambiente e 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 selvatiche¹.

A tale scopo sono state messe a punto metodologie e classificazioni che consentono 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'ambiente².

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 la destinazione finale della spesa effettuata dallo Stato per finalità di protezione e tutela dell'ambiente e del patrimonio naturale³.

1. Campo di osservazione, definizioni e classificazioni

Secondo quanto specificato nelle linee guida della Ragioneria generale dello Stato, i dati rilevati a partire dai piani gestionali in cui sono articolati i capitoli del bilancio dello Stato, consentono di determinare la spesa primaria, definita come "la spesa depurata dalla componente degli interessi passivi, dei redditi da capitale e del rimborso delle passività finanziarie", in ambito ambientale⁴. Tale aggregato, inoltre, considera le risorse per la protezione dell'ambiente e l'uso e

¹ 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".

² Eurostat, *Environmental expenditure statistics - General government and specialized producer data collection handbook*, Luxembourg 2007.

³ 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.

⁴ RGS specifica, inoltre che: "La spesa che si rappresenta, inoltre, fa riferimento alle risorse per la protezione dell'ambiente e l'uso e gestione delle risorse naturali effettuate a beneficio della collettività, e non anche alle stesse tipologie di spesa che le amministrazioni dello Stato sostengono a proprio uso e consumo. L'aggregato di spesa preso a riferimento è quindi depurato anche dalle spese che le amministrazioni sostengono per la produzione di servizi

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 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. La mancanza di informazioni puntuali pertanto, potrebbe, finire per incidere sul 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*)⁵. 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 nazionale⁶. 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 dirette 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*

ambientali ad uso interno, quando rivestono il ruolo di produttori, o per l’acquisto degli stessi, quando rivestono il ruolo di utilizzatori di beni e servizi ambientali. Pertanto, sono state escluse dal calcolo, ad esempio, le spese sostenute dalle amministrazioni per lo smaltimento dei propri rifiuti, sia nel caso in cui tale servizio sia stato svolto con strutture proprie, sia nel caso in cui tale servizio sia stato acquistato da soggetti terzi”, in RGS, L’Ecorendiconto dello Stato, 2020, p.3.

⁵ 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.

⁶ Eurostat, *Environmental expenditure statistics - General government and specialized producer data collection handbook*, Luxembourg 2007.

L'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 allegate sei tavole di dati.

Si propone, pertanto, una ricognizione dei dati pubblicati per l'esercizio finanziario 2020, allo scopo di comprendere la dimensione e il peso della spesa primaria ambientale sulla spesa primaria totale, nonché le variazioni dei suoi maggiori aggregati⁷.

Secondo la Relazione illustrativa della Ragioneria Generale dello Stato pubblicata nel 2021, le risorse finanziarie che lo Stato ha destinato nel 2020 alla spesa primaria per la protezione dell'ambiente e l'uso e gestione delle risorse naturali ammontano a circa 9 miliardi di euro, pari all'1 per cento della spesa primaria complessiva del bilancio dello Stato⁸. Nel corso dell'analisi, considerati i vincoli definatori 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 stanziati in conto competenza nel 2020).

Il confronto con il 2019 mostra una crescita della spesa ambientale di circa 3,3 miliardi (pari al 58 per cento). Si passa infatti dai 5,7 miliardi di euro del 2019 a circa 9 miliardi nel 2020.

L'accelerazione impressa nell'anno 2020 si pone in discontinuità rispetto all'andamento osservato negli anni precedenti, caratterizzati da un andamento della spesa primaria per il settore ambientale costante, ma complessivamente contenuto.

Nello specifico, la crescita maggiore, si osserva nel settore dell'"Uso e gestione delle materie prime energetiche non rinnovabili (combustibili fossili)", che registra una quintuplicazione della spesa primaria (sempre in termini di massa spendibile) rispetto al 2019, essendo passata dalla cifra di 122,3 a quella di 740,4 milioni di euro. Il settore comprende risorse riconducibili soprattutto ai trasferimenti ai Comuni per gli interventi di messa in sicurezza del territorio a rischio idrogeologico e finanziamenti finalizzati alla transizione energetica nel settore industriale.⁹

Anche gli interventi nel settore della "Protezione dell'aria e del clima" mostrano un consistente aumento (pari al 356 per cento) riconducibile, in parte, alle risorse stanziati nel fondo per l'*Ecobonus* mobilità istituito nel 2018 (art. 1, comma 145, della legge n. 145 del 30 dicembre del 2018) e ulteriormente rifinanziato, nel 2020 (art. 44 del decreto-legge n. 34 del 19 maggio 2020 e art. 74 del decreto-legge n. 104 del 14 agosto 2020) attraverso crediti di imposta per l'erogazione di contributi per l'acquisto di veicoli a bassa emissione di CO₂.

Anche la spesa nel settore della "Ricerca e sviluppo per l'uso e la gestione delle risorse naturali", che nel passaggio tra il 2018 e il 2019 aveva segnalato una diminuzione degli stanziamenti pari al 14 per cento, nel 2020 risulta più che triplicata, con un'allocazione corrispondente a 329 milioni di euro.

⁷ Non si effettuerà, pertanto, 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).

⁸ Cfr. pagina 3 dell'Ecorendiconto 2020

⁹ Il riferimento è ai programmi di spesa "Elaborazione, quantificazione e assegnazione delle risorse finanziarie da attribuire agli enti locali" nello stato di previsione del Ministero dell'interno e "Promozione dell'efficienza energetica, delle energie rinnovabili e regolamentazione del mercato energetico" nello stato di previsione del Ministero dello sviluppo economico.

TAVOLA 1

SPESA PRIMARIA PER L'AMBIENTE PER SETTORE AMBIENTALE* - ANNI 2019-2020

(in migliaia.)

Settore ambientale	2019	2020	Variazione % 2020/2019
1. Protezione dell'aria e del clima	389.306	1.775.868	356,16
2. Gestione delle acque reflue	299.403	307.021	2,54
3. Gestione dei rifiuti	404.816	474.118	17,12
4. Protezione e risanamento del suolo, delle acque del sottosuolo e delle acque di superficie	2.379.372	2.811.586	18,17
5. Abbattimento del rumore e delle vibrazioni	5.763	4.124	-28,44
6. Protezione della biodiversità e del paesaggio	587.427	627.615	6,84
7. Protezione dalle radiazioni	9.172	5.938	-35,27
8. Ricerca e sviluppo per la protezione dell'ambiente	151.641	478.504	215,55
9. Altre attività di protezione dell'ambiente	418.856	503.324	20,17
10. Uso e gestione delle acque interne	543.813	625.986	15,11
11. Uso e gestione delle foreste	72.096	88.246	22,40
12. Uso e gestione della flora e della fauna selvatiche	139.164	127.924	-8,08
13. Uso e gestione delle materie prime energetiche non rinnovabili (combustibili fossili)	122.341	740.409	505,20
14. Uso e gestione delle materie prime non energetiche	1.466	1.722	17,44
15. Ricerca e sviluppo per l'uso e la gestione delle risorse naturali	97.561	329.711	237,95
16. Altre attività di uso e gestione delle risorse naturali	69.406	92.044	32,62
Totale	5.691.604	8.994.142	58,02

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS - Ecorendiconto dello Stato anni 2019-2020 (*massa spendibile a consuntivo)

L'analisi della spesa primaria ambientale per settore di destinazione, guardando pertanto alla composizione per classi di intervento, mostra, invece, un risultato coerente con i risultati del 2019, in quanto la maggiore concentrazione di spesa (circa il 31 per cento) continua ad essere allocata nel settore della "Protezione e risanamento del suolo, delle acque del sottosuolo e di superficie"¹⁰, per un importo di oltre 2,8 miliardi di euro (Tavola 2), seguita dal settore "Protezione dell'aria e del clima", che assorbe circa il 19,7 per cento degli stanziamenti complessivi con un deciso aumento, in questo caso, rispetto ai valori del 2019, che si attestavano intorno al 6,8 per cento.

Si presentano in leggera crescita rispetto al 2019 e anche in termini di composizione interna, le spese per l'"Uso e gestione delle materie prime energetiche non rinnovabili (combustibili fossili)", che nel 2020 rappresentano l'8,2 per cento della spesa ambientale complessiva, a fronte del valore del 2,1 per cento rilevato lo scorso anno.

Raggiungono il 7 per cento della spesa complessiva per l'ambiente i settori "Protezione delle biodiversità e del paesaggio" e "Uso e gestione delle acque interne", i quali, tuttavia, registrano una notevole riduzione rispetto ai valori del 2019 (rispettivamente, intorno al 10,3 e al 9,6 per cento). In netta riduzione, (5,6 per cento rispetto al 7,4 per cento del 2019) è anche la voce "Altre attività di protezione dell'ambiente", ove ricadono, secondo quanto indicato nella descrizione della classificazione, "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

¹⁰ 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 in tale settore di spesa, del resto, si rileva dalla descrizione riportata nella guida della classificazione CEPA in cui sono inquadrate: "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.

L'ECORENDICONTO

conferma quanto osservato nel 2019, ovvero la maggiore attinenza del dato finanziario alla individuazione e relativa classificazione del settore di intervento

TAVOLA 2

SPESA PRIMARIA PER L'AMBIENTE PER SETTORE AMBIENTALE* - ANNI 2019-2020

(in migliaia)

Settore ambientale	2019	2020	2019 composizione %	2020 composizione %
1. Protezione dell'aria e del clima	389.306	1.775.868	6,8	19,7
2. Gestione delle acque reflue	299.403	307.021	5,3	3,4
3. Gestione dei rifiuti	404.816	474.118	7,1	5,3
4. Protezione e risanamento del suolo, delle acque del sottosuolo e delle acque di superficie	2.379.372	2.811.586	41,8	31,3
5. Abbattimento del rumore e delle vibrazioni	5.763	4.124	0,1	0,0
6. Protezione della biodiversità e del paesaggio	587.427	627.615	10,3	7,0
7. Protezione dalle radiazioni	9.172	5.938	0,2	0,1
8. Ricerca e sviluppo per la protezione dell'ambiente	151.641	478.504	2,7	5,3
9. Altre attività di protezione dell'ambiente	418.856	503.324	7,4	5,6
10. Uso e gestione delle acque interne	543.813	625.986	9,6	7,0
11. Uso e gestione delle foreste	72.096	88.246	1,3	1,0
12. Uso e gestione della flora e della fauna selvatiche	139.164	127.924	2,4	1,4
13. Uso e gestione delle materie prime energetiche non rinnovabili (combustibili fossili)	122.341	740.409	2,1	8,2
14. Uso e gestione delle materie prime non energetiche	1.466	1.722	0,0	0,0
15. Ricerca e sviluppo per l'uso e la gestione delle risorse naturali	97.561	329.711	1,7	3,7
16. Altre attività di uso e gestione delle risorse naturali	69.406	92.044	1,2	1,0
Totale	5.691.604	8.994.142	100,0	100,0

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS - Ecorendiconto dello Stato anni 2019-2020 (*massa spendibile a consuntivo)

L'analisi della distribuzione della spesa primaria ambientale per missione conferma che anche nel 2020, circa il 41,8 per cento delle risorse statali rientra nella missione "Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente", nella quale le spese sostenute dal Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare (MATTM - ora Ministero della transizione ecologica) sono allocate prevalentemente nei programmi relativi alla "Tutela e gestione delle risorse idriche e del territorio e prevenzione rischio idrogeologico", ai "Programmi e interventi per il governo dei cambiamenti climatici ed energie rinnovabili".

TAVOLA 3

TAVOLA SPESA PRIMARIA PER L'AMBIENTE PER MISSIONE* - ANNI 2019-2020

(in migliaia)

Missioni	2019	2020	Variazione % 2020/2019	2019 Composizione %	2020 Composizione %
Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca	295.211	279.147	-5,4	5,2	3,1
Amministrazione generale e supporto alla rappresentanza generale di Governo e dello Stato sul territorio		0		0,0	0,0
Casa e assetto urbanistico	19	4	-79,7	0,0	0,0
Commercio internazionale ed internazionalizzazione del sistema produttivo	39	0	-100,0	0,0	0,0
Competitività e sviluppo delle imprese	77.193	707.413	816,4	1,4	7,9
Comunicazioni		0		0,0	0,0
Debito pubblico		0		0,0	0,0
Difesa e sicurezza del territorio	97.175	80.068	-17,6	1,7	0,9
Diritti sociali, politiche sociali e famiglia		0		0,0	0,0
Diritto alla mobilità e sviluppo dei sistemi di trasporto	5.915	394.828	6575,0	0,1	4,4
Energia e diversificazione delle fonti energetiche	176.313	418.311	137,3	3,1	4,7
Fondi da ripartire	6.132	9.198	50,0	0,1	0,1
Giovani e sport		0		0,0	0,0
Giustizia		0		0,0	0,0
Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti	320	0	-100,0	0,0	0,0
Infrastrutture pubbliche e logistica	718.509	845.462	17,7	12,6	9,4
Istruzione scolastica		45.000		0,0	0,5
Istruzione universitaria e formazione post-universitaria	1.000	1.000	0,0	0,0	0,0
L'Italia in Europa e nel mondo	37.063	180.478	387,0	0,7	2,0
Ordine pubblico e sicurezza	258.014	251.265	-2,6	4,5	2,8
Organi costituzionali, a rilevanza costituzionale e Presidenza del Consiglio dei ministri		0		0,0	0,0
Politiche economico-finanziarie e di bilancio e tutela della finanza pubblica	58.879	39.678	-32,6	1,0	0,4
Politiche per il lavoro		0		0,0	0,0
Politiche previdenziali		0		0,0	0,0
Regolazione dei mercati		0		0,0	0,0
Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali	138.201	544.228	293,8	2,4	6,1
Ricerca e innovazione	193.781	101.046	-47,9	3,4	1,1
Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	39.356	142.756	262,7	0,7	1,6
Soccorso civile	1.077.352	1.190.133	10,5	18,9	13,2
Sviluppo e riequilibrio territoriale		0		0,0	0,0
Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	2.500.210	3.760.614	50,4	43,9	41,8
Turismo		0		0,0	0,0
Tutela della salute	2.083	1.539	-26,1	0,0	0,0
Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali e paesaggistici	8.839	1.973	-77,7	0,2	0,0
TOTALE	5.691.604	8.994.142	58,0	100,0	100,0

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS - Ecorendiconto dello Stato anni 2019-2020 (*massa spendibile a consuntivo)

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 2019 cresce la spesa primaria ambientale che ricade nella missione "Competitività e sviluppo delle imprese", che passa dall'1,4 per cento al 7,9 per cento; vi sono ricomprese le attività del Ministero dello sviluppo economico relative al Programma "Promozione e attuazione di politiche di sviluppo, competitività e innovazione, di responsabilità sociale di

L'ECORENDICONTO

impresa e movimento cooperativo” per l'erogazione di contributi per l'acquisto di veicoli a bassa emissione di CO2.

Si segnala, poi, la Missione “Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali”, che dal 2,4 per cento del 2019 ha registrato un balzo del 6,1 per cento, con stanziamenti destinati al Programma “Elaborazione, quantificazione e assegnazione delle risorse finanziarie da attribuire agli enti locali”, concernente i contributi erogati dal Ministero dell'interno ai Comuni per investimenti in opere pubbliche in materia di efficientamento energetico e messa in sicurezza del territorio.

In netta riduzione, invece, la spesa primaria ambientale assorbita dalla missione “Soccorso civile”, sostenuta per lo più dal Ministero dell'economia e delle finanze che passa dal 18,9 del 2019 al 13,2 del 2020; analoga tendenza registra il settore “Infrastrutture pubbliche e logistica”, che scende dal 12,6 al 9,4 per cento rispetto al 2019.

TAVOLA 4
(in migliaia)

SPESA PRIMARIA PER L'AMBIENTE PER TITOLO* - ANNI 2019-2020

Settore ambientale	2019			2020			Var. % 2020/2019		
	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	48.337	340.969	389.306	175.427	1.600.441	1.775.868	262,9	369,4	356,2
2. Gestione delle acque reflue	121.206	178.197	299.403	95.073	211.949	307.021	-21,6	18,9	2,5
3. Gestione dei rifiuti	90.836	313.980	404.816	58.701	415.417	474.118	-35,4	32,3	17,1
4. Protezione e risanamento del suolo, delle acque del sottosuolo e delle acque di superficie	191.251	2.188.121	2.379.372	200.124	2.611.462	2.811.586	4,6	19,3	18,2
5. Abbattimento del rumore e delle vibrazioni	4.809	954	5.763	3.152	972	4.124	-34,5	1,8	-28,4
6. Protezione della biodiversità e del paesaggio	455.292	132.136	587.427	461.993	165.622	627.615	1,5	25,3	6,8
7. Protezione dalle radiazioni	6.670	2.502	9.172	5.935	2	5.938	-11,0	-99,9	-35,3
8. Ricerca e sviluppo per la protezione dell'ambiente	46.309	105.332	151.641	88.969	389.536	478.504	92,1	269,8	215,6
9. Altre attività di protezione dell'ambiente	82.054	336.802	418.856	64.473	438.851	503.324	-21,4	30,3	20,2
10. Uso e gestione delle acque interne	27.001	516.812	543.813	16.775	609.211	625.986	-37,9	17,9	15,1
11. Uso e gestione delle foreste	62.129	9.967	72.096	63.888	24.358	88.246	2,8	144,4	22,4
12. Uso e gestione della flora e della fauna selvatiche	124.564	14.599	139.164	111.107	16.817	127.924	-10,8	15,2	-8,1
13. Uso e gestione delle materie prime energetiche non rinnovabili (combustibili fossili)	33.704	88.636	122.341	33.745	706.665	740.409	0,1	697,3	505,2
14. Uso e gestione delle materie prime non energetiche	1.466	0	1.466	1.722	0	1.722	17,4		17,4
15. Ricerca e sviluppo per l'uso e la gestione delle risorse naturali	36.155	61.406	97.561	37.012	292.699	329.711	2,4	376,7	238,0
16. Altre attività di uso e gestione delle risorse naturali	14.539	54.867	69.406	15.735	76.309	92.044	8,2	39,1	32,6
Totale	1.346.323	4.345.281	5.691.604	1.433.832	7.560.310	8.994.142	6,5	74,0	58,0

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS - Ecorendiconto dello Stato anni 2019 - 2020 (*massa spendibile a consuntivo)

Un ulteriore approfondimento dell'analisi della spesa primaria ambientale può essere svolto attraverso l'osservazione dei dati per titolo e per categoria economica. Può essere interessante notare che, tra il 2019 e il 2020, a fronte di una variazione della spesa totale del 58 per cento, la spesa primaria ambientale in conto capitale è variata in aumento del 74 per cento, mentre la spesa corrente si è incrementata del 6,5 per cento.

I dati evidenziano, altresì, che l'84 per cento della spesa primaria complessiva per l'ambiente rientra nella categoria economica delle spese in conto capitale, mentre il 16 per cento è costituita dalle spese correnti.

Restringendo il campo di osservazione, si nota che la classe “Uso e gestione delle materie prime energetiche non rinnovabili (combustibili fossili)” costituisce l'ambito di spesa in conto

capitale più rilevante che con circa 707 milioni di euro, a fronte della cifra di 88.636 euro del 2019, appare quasi decuplicato.

Tra i settori che assorbono la maggior parte della spesa in conto capitale figura quello relativo alla "Protezione e risanamento del suolo, delle acque del sottosuolo e delle acque di superficie" (2,6 miliardi) e il settore della "Protezione dell'aria e del clima" (1,6 miliardi); quest'ultimo settore ha registrato una variazione percentuale della spesa in conto capitale notevole per lo più assorbita dai contributi gli investimenti ad imprese.

Variazioni di segno negativo registrano, infine, il settore della "Protezione dalle radiazioni" (- 35 per cento) e dell'"Abbattimento del rumore e delle vibrazioni" (-28 per cento).

Il quadro che emerge dai dati analizzati fin qui conferma, in conclusione, che la classificazione "ambientale" proposta dall'Ecorendiconto, ha il pregio di far emergere per il 2020 una spesa finalizzata a sostenere - nell'ambito di un complessivo intervento indirizzato alle imprese colpite dalla crisi determinata dalla pandemia - anche gli operatori economici privati attivi nei settori riconducibili alle categorie relative alla protezione dell'ambiente e dell'uso e gestione delle risorse naturali.

Si sottolinea, al riguardo, che la maggiore diffusione di strumenti di analisi della spesa per interventi nel settore ambientale permette di conseguire quei miglioramenti necessari ad elevare probabilmente la qualità dell'informazione, più che mai necessaria, in questo specifico ambito d'intervento, anche in vista delle attività di programmazione e monitoraggio connesse alla realizzazione dei progetti inclusi del Piano di ripresa e resilienza (PNRR).

Allo scopo di valorizzare ulteriormente, anche in questa sede, le informazioni dell'Ecorendiconto, sarebbe utile poter disporre, in prospettiva, di una rappresentazione dei dati al livello di raggruppamento di attività per ciascuna classe CEPA e CRUMA, come nel riquadro iniziale. Questo consentirebbe di collegare le risorse economiche destinate alla protezione dell'ambiente in modo più puntuale e di comprendere a quali misure sono associati gli interventi in materia ambientale. Si potrebbe, inoltre, disponendo di un maggiore dettaglio, individuare nuove modalità di lettura delle informazioni finanziarie in coerenza con i dati relativi alla Spesa per la protezione dell'ambiente, pubblicata dall'Istat e finalizzata a misurare quanto spendono le Amministrazioni pubbliche per acquistare servizi di protezione dell'ambiente e per finanziare gli investimenti sostenuti da chi vende servizi di protezione ambientale, considerando ovviamente le diverse contabilizzazioni eventualmente adottate. Si segnala, infine, che l'individuazione di possibili connessioni con i Goals/Target dell'Agenda 2030 potrebbe rendere più efficace anche l'analisi delle politiche di spesa per l'ambiente e per il territorio, anche con riferimento all'attuazione del PNRR.