



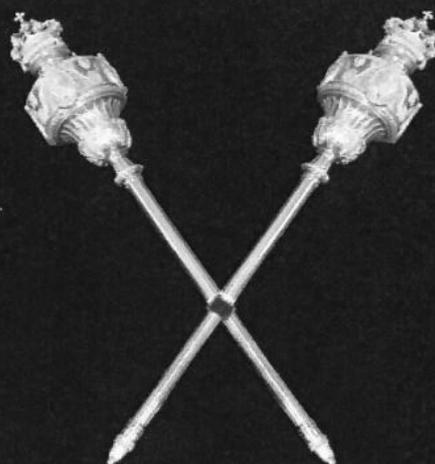
CORTE DEI CONTI

SEZIONI RIUNITE IN SEDE DI CONTROLLO

RELAZIONE SUL RENDICONTO
GENERALE DELLO STATO
2021

SINTESI

24 giugno 2022





CORTE DEI CONTI

SEZIONI RIUNITE IN SEDE DI CONTROLLO

RELAZIONE SUL RENDICONTO GENERALE DELLO STATO 2021

SINTESI



24 Giugno 2022

La presente relazione è stata elaborata sulla base dei dati del Sistema informativo integrato RGS - Corte dei conti.
La mancata coincidenza di alcuni dati contabili con i corrispondenti dati ufficiali, può essere imputata agli effetti degli arrotondamenti, resi necessari per esigenze di chiara prospettazione
L'editing è stato curato da Marina Mammola e Giuseppina Scicolone

INDICE

	Pag.
Premessa	1
Il Rendiconto dello Stato nel quadro di finanza pubblica	4
I risultati dell'esercizio	7
- <i>Le entrate dello Stato</i>	7
- <i>Le spese dello Stato</i>	27
- <i>La gestione del patrimonio</i>	38
- <i>L'Agenda 2030 e il Rendiconto dello Stato</i>	44
- <i>L'Ecorendiconto</i>	46
L'ordinamento contabile	47
L'organizzazione e il personale	49
- <i>L'organizzazione e il personale</i>	49
I contratti pubblici di lavori, servizi e forniture	51
I Fondi di rotazione e le gestioni fuori bilancio a sostegno delle politiche pubbliche	52
La gestione del bilancio dello Stato per Amministrazione	55
- <i>Presidenza del Consiglio dei ministri</i>	55
- <i>Ministero dell'economia e delle finanze</i>	57
- <i>Ministero dello sviluppo economico</i>	61
- <i>Ministero del lavoro e delle politiche sociali</i>	65
- <i>Ministero della giustizia</i>	69
- <i>Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale</i>	71
- <i>Ministero dell'istruzione</i>	74
- <i>Ministero dell'interno</i>	77
- <i>Ministero della transizione ecologica</i>	79
- <i>Ministero delle infrastrutture e mobilità sostenibili</i>	84
- <i>Ministero dell'università e della ricerca</i>	88
- <i>Ministero della difesa</i>	91
- <i>Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali</i>	93
- <i>Ministero della cultura</i>	96
- <i>Ministero della salute</i>	98
- <i>Ministero del turismo</i>	104

Attendibilità delle scritture contabili	106
- <i>Relazione sugli esiti delle verifiche sui dati del Rendiconto dell'entrata</i>	106
- <i>Relazione sugli esiti delle verifiche sui dati del Rendiconto della spesa</i>	109
Tavole	113

IL RENDICONTO GENERALE DELLO STATO - RELAZIONE AL PARLAMENTO

SINTESI

Premessa

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 la Corte assolve al compito di dare al Parlamento una conoscenza e una valutazione più ampia possibile dei conti della finanza pubblica, oltre ai profili di regolarità, nonché di segnalare alle amministrazioni i progressi registrati, i traguardi raggiunti della programmazione annuale e le aree di attività che meritano un maggior impegno o l'individuazione di misure correttive.

La Relazione sul Rendiconto generale dello Stato 2021 espone i risultati conseguiti con l'impiego delle risorse del bilancio dello Stato tenendo conto degli esiti derivanti dall'intero ciclo dei controlli e, quindi, anche di quelli del controllo di legittimità e del controllo sulla gestione. Ci si è, inoltre, basati sulle valutazioni espresse in tutti i documenti approvati dalle Sezioni Riunite in sede di controllo: il Rapporto sul coordinamento della finanza pubblica, le Relazioni trimestrali sulle modalità di copertura delle leggi di spesa, i testi predisposti per le Audizioni in Parlamento del Presidente della Corte di conti (sui documenti programmatici, sulla legge di bilancio, sul contenuto delle manovre economiche, sulla struttura e sulle direttrici di intervento del Piano nazionale di ripresa e resilienza, sul disegno di riforma dell'imposta sul reddito delle persone fisiche e altri aspetti del sistema tributario) e le attività di certificazioni dei contratti pubblici.

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. Procede poi all'esame delle migliori pratiche e delle criticità che emergono dall'analisi dei risultati della gestione delle Amministrazioni sotto il profilo dell'effettivo conseguimento degli obiettivi assegnati con riferimento alle "missioni" e ai "programmi", in cui si articola il bilancio dello Stato.

L'impianto della Relazione conferma l'impostazione dell'esercizio precedente, per cogliere anche gli aspetti di continuità degli interventi che sono stati necessari per fronteggiare la grave crisi sanitaria, le cui conseguenze socioeconomiche hanno condizionato in misura rilevante le attività delle amministrazioni ancora nel 2021. Sono proseguite, infatti, le misure eccezionali che hanno determinato un rilevante impatto sulla dimensione 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 2021 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 del 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 2021 (Conto del bilancio e Conto del patrimonio), 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 2021, 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 la prosecuzione di una gestione di bilancio esposta agli effetti della crisi e, pertanto, via via adattata alle crescenti esigenze finanziarie che ne discendevano. Attraverso una ricostruzione puntuale dei capitoli e dei piani gestionali su cui l'impatto della legislazione emergenziale ha comportato innesti di risorse finanziarie, si è svolta l'analisi che ha guardato agli andamenti e ai risultati conseguiti non solo a livello complessivo, ma anche evidenziando la parte della spesa più legata alle misure emergenziali (come somma dei "capitoli interessati dalle misure Covid", siano essi costituiti ad hoc o preesistenti). Ciò ha permesso, nel confronto tra le previsioni definitive del 2020 e del 2021, come pure nell'esame degli andamenti gestionali, di tener conto dell'impatto di tali misure sulle dimensioni della spesa statale.

Per la gestione di competenza è stata dedicata una specifica analisi dell'impatto delle regole per la rilevazione degli impegni in base al criterio dell'esigibilità (c.d. impegno ad esigibilità - IPE), ossia con imputazione agli esercizi in cui le obbligazioni divengono esigibili, previsto dall'art. 34 della legge n. 196/2009.

A partire dal 2021, il bilancio dello Stato consente una prima lettura dell'andamento delle risorse, e della relativa realizzazione, legate ai progetti "in essere" del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e alle iniziative finanziate dal Fondo complementare nazionale, con un conseguente esame dei risultati gestionali.

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

Il Conto del patrimonio, sia nell'attivo che nel passivo, è stato esaminato nelle sue principali movimentazioni, rappresentando i fenomeni di maggiore rilievo.

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.

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 2021, è stato illustrato l'attuale assetto organizzativo delle diverse amministrazioni, anche alla luce delle innovazioni nel numero e denominazioni di taluni ministeri. Una particolare attenzione viene riservata alle tematiche legate alla necessità di migliorare la capacità amministrativa del settore pubblico italiano, elevando le competenze del capitale umano e proseguendo nel processo di rafforzamento complessivo dell'efficienza ed efficacia della pubblica amministrazione, anche al fine di aumentare la capacità dell'Italia di

attrarre investimenti stranieri e favorire la crescita economica. A tal fine interviene anche il PNRR con la programmazione di 11 *milestone* e 5 *target*, nell'ambito della Componente 1 della Missione.

1.

La relazione si sofferma sull'assetto delle Unità di missione istituite presso i Ministeri per la gestione e il controllo del Piano di ripresa e resilienza e sulle relative dotazioni di personale, dirigenziale e non dirigenziale, ad esse attribuite. Si esaminano, infine, lo smart working, che vede il superamento della modalità emergenziale a favore di una modalità di lavoro strutturata, la semplificazione amministrativa e la digitalizzazione dell'attività della PA.

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, nonché sugli interventi normativi diretti a un incremento degli affidamenti pubblici, visti come strumento di ripresa post- pandemica. Ciò anche per le finalità proprie del PNRR, di cui l'intervento sul mercato dei contratti pubblici costituisce una delle riforme cosiddette abilitanti, cioè una misura volta a garantire l'attuazione del Piano e a migliorare la competitività del Paese.

Chiude il primo volume della Relazione, 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 queste ultime, come previsto dall'art. 44-*quater* della legge n. 196 del 2009.

2.

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 2021 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 nonché nei provvedimenti emergenziali emanati nel 2021 e in quelli del 2020 con effetti sull'esercizio di rendicontazione.

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 della spesa.

Le singole relazioni sui Ministeri si concludono con uno sguardo sulle risorse stanziare per il 2022 per una lettura comparata delle decisioni di bilancio riferite ai due esercizi.

3.

Il terzo volume riguarda la verifica dell'affidabilità dei dati del Rendiconto, sia per le entrate che per la spesa. Per le prime, l'analisi viene svolta in riferimento alle entrate finali dello Stato, distinte per titoli e capitoli, prendendo in esame i dati riportati nei "conti periodici

riassuntivi delle Amministrazioni” e raffrontandoli 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 effettua verifiche sugli ordinativi di pagamento emessi nell’esercizio di rendiconto, 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 nei casi di riscontrate criticità e in quelli nei quali si renda necessario fornire raccomandazioni alle Amministrazioni per sollecitare l’adozione di correttivi utili al miglioramento dell’azione amministrativa.

Il Rendiconto dello Stato nel quadro di finanza pubblica

4.

Ormai da anni, l’esigenza di consentire in sede europea controlli e verifiche sugli obiettivi concordati in materia di conti pubblici ha imposto di affiancare alla contabilità finanziaria (necessariamente impostata sulla base di criteri non del tutto sovrapponibili nei diversi ordinamenti nazionali) una rappresentazione omogenea e standardizzata, quella della “contabilità nazionale”, che richiede complesse riclassificazioni e trattamenti delle poste finanziarie di bilancio, puntualmente definiti nelle regole del Sistema Europeo dei Conti (SEC).

Con riguardo al bilancio dello Stato, in sede di consuntivo, nel capitolo di apertura della Relazione, la Corte dei conti espone il quadro di raccordo tra Rendiconto e Conto economico dello Stato, fornendo due informazioni preliminari alla lettura delle risultanze finanziarie del Rendiconto.

La prima è che il Rendiconto dello Stato costituisce la base fondamentale per la costruzione del più generale quadro di finanza pubblica - il Conto consolidato delle Amministrazioni pubbliche (nel quale confluiscono anche i bilanci delle altre amministrazioni, centrali e territoriali) - che viene elaborato presso i diversi paesi europei secondo regole e metodologie concordate e standardizzate (il Sistema Europeo dei conti), consentendo, in tal modo, di confrontare e di verificare il rispetto degli impegni assunti in materia di saldi di finanza pubblica.

La seconda informazione riguarda il complesso trattamento necessario per trasformare le risultanze finanziarie del Rendiconto in dati per competenza economica e del quale il capitolo da conto riportando gli analitici prospetti di raccordo messi a punto dalla Ragioneria generale dello Stato e dall’Istat, appositamente per la Relazione sul rendiconto.

Naturalmente, pur rappresentando lo Stato la componente più rilevante del quadro di finanza pubblica, un analogo trattamento ricevono anche i conti delle altre amministrazioni pubbliche centrali e locali (oltre 12 mila nell’ultimo elenco aggiornato dall’Istat), al fine di pervenire alla costruzione del Conto consolidato delle Amministrazioni pubbliche.

Come è stato più volte ricordato nelle precedenti Relazioni, 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 da offrire al Parlamento informazioni adeguate sulla “coerenza del valore programmatico del saldo netto da finanziare con gli obiettivi programmatici di finanza pubblica”.

Il raccordo, che riguarda tutte le principali voci di entrata e di spesa, 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;
- 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 dei ministri, Consiglio di Stato e Corte dei conti).

Con riguardo alle grandezze di contabilità finanziaria, il capitolo pone a confronto, per quattro indicatori principali, i valori-obiettivo fissati nella legge di bilancio e i valori di consuntivo esposti nel Rendiconto per il 2021. Il più favorevole andamento, rispetto alle previsioni, sia delle entrate che delle spese ha determinato, a differenza del 2020, un quadro di risultati differenziali migliori di quelli originariamente previsti. Ciò vale tanto per il saldo netto da finanziare, come per l’indebitamento netto e per il ricorso al mercato.

Ma l’applicazione dei criteri della contabilità nazionale determina per lo Stato un quadro 2021 che, come di consueto, presenta valori notevolmente difformi da quelli espressi nel Rendiconto. Gli scostamenti, tutti in riduzione rispetto alle risultanze finanziarie, riguardano in misura maggiore le spese finali (inferiori nel Conto dello Stato per quasi 200 miliardi rispetto al Rendiconto). Le entrate finali, invece, sono registrate in contabilità nazionale con valori in riduzione di circa 80 miliardi con riguardo alla cassa e circa 130 miliardi in termini di competenza.

Il saldo più significativo, l’indebitamento netto, è pertanto anche quest’anno inferiore, nel Conto dello Stato, con un livello di 125 miliardi circa, contro poco meno di 190 miliardi in termini di competenza e di circa 220 miliardi in termini di cassa nei dati di Rendiconto.

5.

Il Conto dello Stato per il 2021 costituisce una versione provvisoria del quadro di finanza pubblica per sottosectori istituzionali che l’Istat diffonderà in autunno; confrontandone i risultati con quelli del 2020, si evidenzia una riduzione sia dell’indebitamento netto che del disavanzo primario, dopo la straordinaria espansione che i saldi avevano registrato nel 2020 a seguito delle esigenze finanziarie dettate dalla crisi sanitaria. In particolare, l’indebitamento netto si riduce di

oltre 30 miliardi scendendo dal 9,4 al 7,1 per cento del Pil, mentre il disavanzo primario che aveva quasi raggiunto i 100 miliardi nel 2020, ridiscende a circa 63 miliardi (dal 6,0 al 3,6 del Pil).

Tali miglioramenti discendono da un andamento di entrate e spese assai diverso da quello che aveva caratterizzato il 2020. Non si è riprodotta, infatti, nel 2021 la caduta delle entrate (in particolare dell'IVA) che nel 2020 fu il fattore principale del peggioramento dei saldi.

Dal lato della spesa, l'incremento è contenuto al 2,9 per cento, contro il 17,5 per cento del 2020. Ma il dato medio è l'esito di andamenti molto differenziati. Sul fronte della spesa primaria corrente, infatti, la categoria di gran lunga di maggiore incidenza, vale a dire i trasferimenti a enti pubblici, segna una riduzione del 5 per cento rispetto al 2020, contribuendo significativamente ad una flessione dell'1,6 per cento del totale delle uscite correnti primarie. Al netto dei trasferimenti ad enti pubblici, la spesa corrente primaria risulta invece in crescita nel 2021 di poco meno del 5 per cento, per effetto di un moderato incremento dei redditi da lavoro dipendente (2 per cento) e di aumenti più sostenuti dei consumi intermedi (8,1 per cento), degli altri trasferimenti correnti (21,6 per cento) e delle altre voci di spesa.

6.

Nella rappresentazione della contabilità nazionale, le riclassificazioni delle poste finanziarie, secondo le regole del SEC, hanno inciso, nel 2021, in misura molto rilevante su alcune categorie di spesa. In particolare, i notevoli importi attribuibili ai provvedimenti di emergenza assunti nel corso dell'ultimo biennio sono prevalentemente registrati, sempre secondo il SEC, nella spesa in conto capitale (altri trasferimenti in conto capitale), mentre nel rendiconto finanziario sono iscritti tra le spese correnti (contributi alle imprese). Ciò spiega, in larga misura, le divergenze che si evidenziano nell'osservare i due diversi conti dello Stato.

Infine, il confronto tra gli andamenti della spesa delle Amministrazioni centrali e quelli registrati nel 2021 nei conti degli altri principali sottosettori istituzionali (Enti locali ed Enti di previdenza) mette in luce il ruolo di traino che lo Stato ha svolto con interventi di sostegno che hanno prodotto importanti variazioni della spesa.

Se, in particolare, si guarda alla dinamica dei flussi di spesa al netto dell'intermediazione con gli altri sottosettori istituzionali (in altri termini, depurando gli aggregati di spesa dai trasferimenti correnti e in conto capitale agli altri enti pubblici) si può osservare una crescita sistematicamente superiore nel Conto dello Stato.

Più precisamente, la spesa corrente primaria (al netto dei trasferimenti) cresce nel 2021 di quasi il 5 per cento, contro il 3,5 per cento degli enti locali e dello 0,6 per cento degli enti di previdenza.

Ma ancora più accentuato è il divario se si esamina la spesa in conto capitale: sempre con esclusione dei trasferimenti ad enti pubblici, l'incremento è per lo Stato di quasi il 30 per cento (già nel 2020 l'aggregato era quasi raddoppiato), contro il 4 per cento per gli Enti locali ed una riduzione per gli Enti di previdenza che, peraltro, espongono da sempre valori insignificanti per tale categoria di spesa.

Anche per il totale della spesa, pertanto, la differenza tra sottosettori è molto ampia: per le Amministrazioni centrali e per lo Stato la crescita è per il 2021 di circa il 10 per cento, mentre per gli Enti locali e per gli Enti di previdenza gli incrementi sono, rispettivamente, del 3,6 e dello 0,6 per cento.

I risultati dell'esercizio

Le entrate dello Stato

La gestione delle entrate dello Stato nel 2021

7.

Nel 2020, l'emergenza pandemica da Covid-19 aveva condizionato profondamente l'andamento delle entrate finali dello Stato, come conseguenza della forte contrazione dell'attività economica ed in ragione delle misure e dei provvedimenti normativi adottati in corso d'anno per farvi fronte. Nel 2021, invece, l'aggregato ha registrato un consistente aumento, in termini di accertamenti, riscossioni e versamenti, sia rispetto al precedente esercizio sia avendo riguardo al 2019, seppure, in questo caso, in misura meno significativa. Tale variazione positiva è dovuta, in parte, al miglioramento del quadro economico e, in parte, si pone come effetto riflesso delle misure emergenziali adottate nel 2020.

Nel 2021, lo stato di previsione delle entrate finali - basato sul criterio della competenza giuridica di cui all'art. 21, comma 3 della legge 196 del 2009 - è stato approvato con legge del 30 dicembre 2020, n. 178 e presenta previsioni iniziali di circa 580 miliardi in termini di competenza e a circa 537,4 miliardi in termini di cassa.

A seguito delle variazioni intervenute in corso di esercizio, le previsioni definitive di competenza si attestano a circa 597,2 miliardi, evidenziando uno scostamento positivo del 3 per cento circa rispetto alle previsioni iniziali, in aumento rispetto al 2020 (in cui si era registrato un calo dell'8 per cento) ed anche rispetto al 2019 (in cui il differenziale positivo era dell'1 per cento). Il medesimo fenomeno si registra analizzando la cassa. A fronte di previsioni iniziali di 537,4 miliardi, le previsioni definitive sono pari a 553 miliardi, con un aumento del 3 per cento, anche in questo caso in miglioramento rispetto all'esercizio 2020 (in cui si era registrato uno scostamento negativo dell'8,3 per cento) e rispetto al 2019 (in cui lo scostamento era risultato positivo per l'1,1 per cento).

Gli accertamenti (635,6 miliardi) superano le previsioni definitive (597,2 miliardi) del 6,4 per cento (circa 38,4 miliardi), in aumento rispetto al 2020 (del 5,9 per cento) e al 2019 (del 3,6 per cento).

In riferimento alla cassa, nel 2021, a fronte di previsioni definitive di 553 miliardi, le entrate finali versate sono state di 590,6 miliardi, registrando un aumento di circa 37,6 miliardi.

Tuttavia, l'analisi dettagliata, svolta a livello di unità elementare di bilancio, evidenzia un numero di capitoli/articoli, concentrati in via prevalente nel titolo I, per i quali si registrano minori entrate di competenza e di cassa rispetto alle previsioni sia iniziali che definitive.

Sul dato delle entrate finali ha influito anche il rapporto tra riaccertamenti e insussistenze, che nel 2021 si attesta a -43,2 miliardi, anche se in miglioramento rispetto al 2020 (pari a -55,3 miliardi) e rispetto al 2019 (pari a -49,2 miliardi).

Le entrate finali accertate nel 2021 sono circa 635,6 miliardi, in aumento rispetto al 2020 (+12 per cento) ed al 2019 (+5 per cento).

Anche le riscossioni totali (638,8 miliardi) registrano un incremento del 13,07 per cento rispetto al 2020 (565 miliardi) e dell'8 per cento rispetto al 2019 (590,4 miliardi). Tale variazione positiva riguarda principalmente le riscossioni in conto competenza, che passano da 516 miliardi nel 2020 a 588,6 miliardi nel 2021 (+14,1 per cento circa). L'aumento si osserva anche rispetto al 2019 (544,2 miliardi), con un differenziale positivo dell'8 per cento.

Il riscosso residui (lordo da versare) conferma il trend in miglioramento, attestandosi nel 2021 a 50,2 miliardi, in aumento rispetto al 2020 (49,1 miliardi, pari al +2,3 per cento) ed al 2019 (46,2 miliardi, pari al +8,6 per cento), anche se permangono criticità con riferimento al Titolo II (-12,9 per cento rispetto al 2020 e -16,2 per cento rispetto al 2019) e al Titolo III (-13,9 per cento rispetto al 2020 e -22,6 per cento rispetto al 2019).

Il riscosso residui (netto), pari a 4 miliardi nel 2021, risulta in aumento rispetto al 2020 (2,8 miliardi, pari a +44,9 per cento). In questo caso, il dato negativo emerge esclusivamente sul Titolo III (-32,23 per cento nel 2020 e 59,9 per cento nel 2019). Si assiste – invece – ad una consistente diminuzione rispetto al corrispondente dato del 2019 (6,9 miliardi).

La gestione della riscossione in conto residui anche nell'esercizio 2021 conferma una serie di criticità già segnalate dalla Corte nell'ambito dei precedenti giudizi di parifica. Deve in primo luogo evidenziarsi l'impossibilità 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 esercizio.

Con riferimento alla cassa, come già rilevato, si evidenzia un deciso incremento dei versamenti totali di circa il 13,8 per cento rispetto al 2020 (da 518,8 miliardi a 590,6 miliardi), dovuto, in gran parte, al consistente aumento dei versamenti in conto competenza, passati da 486,1 miliardi del 2020 a 558,8 miliardi del 2021 (nel 2019 erano stati contabilizzati 514,5 miliardi), anche per effetto dei sopra citati provvedimenti emergenziali di "dilazione" dei pagamenti assunti nel 2020. I versamenti in conto residui registrano, invece, una leggera flessione, passando da 32,7 miliardi del 2020 a circa 31,8 miliardi del 2021. Si registra, invece, un miglioramento rispetto al corrispondente dato del 2019, circa 29,6 miliardi. Nel 2021, emerge un incremento del "da versare residui", che passa da 16,4 miliardi del 2020 a 18,4 miliardi del 2021. Tale variazione in aumento riguarda anche il corrispondente dato del 2019, pari a 16,6 miliardi.

Avendo riguardo al complessivo aggregato delle entrate finali, l'incremento dei versamenti totali si registra, in maniera preponderante, con riguardo alle entrate tributarie. L'incremento è da imputarsi essenzialmente ai versamenti in conto competenza, sia rispetto al 2020 che rispetto al 2019. Le entrate extratributarie mettono in luce, anch'esse, un incremento dei versamenti totali (+35,6 per cento) sia rispetto all'anno precedente, sia confrontato con il quinquennio (+35,5 per cento), da imputare sempre ai versamenti in conto competenza (che passano da 56,7 miliardi nel 2020 a 79,1 miliardi nel 2021).

Anche in questo caso, si registra un calo dei versamenti in conto residui, che passano da 4,2 miliardi del 2020 a 3,5 miliardi del 2021 (-18,1 per cento), e rispetto al 2019 (-23,6 per cento), in cui si erano registrati versamenti residui per 4,5 miliardi. La circostanza, quindi, ripropone la necessità, già evidenziata da questa Corte nelle varie sedi interessate, di individuare misure volte ad efficientare la dinamica della gestione dell'aggregato dei residui, in termini di riscossioni e di versamenti.

Entrando nel dettaglio dell'analisi per titoli, nel 2021, le entrate tributarie (imposte dirette ed indirette) evidenziano, rispetto al 2020, un complessivo aumento, sia in termini di accertamenti che di riscossioni e di versamenti, a cui si contrappone il calo, per tutte le voci, delle sole imposte IRES e delle imposte sui giochi. Rispetto al 2019, il 2021 - invece - registra una lieve diminuzione

(-0,97 per cento) in termini di accertamenti e un incremento, in termini di riscossioni (+10,3 per cento) e di versamenti (+1,29 per cento), e ciò anche per via degli effetti dei provvedimenti emergenziali sopra citati.

Anche il Titolo II “Entrate extratributarie” evidenzia un incremento a livello di somme accertate, riscosse e versamenti, con riferimento sia al 2020 che al 2019.

Infine, per il Titolo III “Alienazione ed ammortamento di beni patrimoniali e riscossione di crediti” si registra un aumento, in termini di accertamento, di riscossioni e di versamenti, che interrompe la tendenza in diminuzione riscontrata dal 2016 al 2019, con un incremento, rispettivamente, dell’89,8 per cento, del 90,3 per cento e del 90,5 rispetto all’esercizio 2020. Ancor più evidente il differenziale positivo dal confronto tra il 2021 e il 2019: +234,8 per cento per l’accertato, +238,1 per cento per il riscosso, + 238,6 per cento per il versato.

Nell’ambito delle entrate del titolo I le “entrate da accertamento e controllo” (definite al netto degli introiti riferibili a forme di condono e comprensivi degli importi delle sanzioni e degli interessi di cui al Titolo II) registrano – nel 2021 - accertamenti, pari a 45,3 miliardi, in calo rispetto al 2020 (-12 per cento) ed al 2019 (-28,5 per cento).

Su tale tipologia di entrata hanno inciso i provvedimenti normativi adottati nel 2020 e nel 2021 che hanno innestato nel sistema una serie di sospensioni, dilazioni e/o differimenti, protratte a tutto il 2021.

Le riscossioni di competenza (7,7 miliardi) e i versamenti di competenza (circa 7,5 miliardi), risultano in lieve ulteriore calo rispetto all’esercizio 2020 (rispettivamente -2,1 e -2,4 per cento). In entrambi i casi, si segnala il *trend* in diminuzione (rispettivamente del 29,6 e del 26,9 per cento) rispetto all’ultimo quinquennio.

La riscossione in conto residui risulta in aumento, passando da 4,6 miliardi nel 2020 a 4,8 miliardi nel 2021 (+4,7 per cento), un risultato che riflette un calo nella formazione dei residui, considerato il processo di smaltimento effettuato con i sostenuti abbattimenti operati dall’Amministrazione. Si rileva, infatti, una costante diminuzione del “da riscuotere totale”, che passa da 101,7 miliardi nel 2019 a 97,5 miliardi nel 2020 e, infine, a 95,5 miliardi nel 2021 (-2,1 per cento rispetto al 2020 e -6,2 per cento rispetto al 2019).

La riscossione totale, pur risultando in lieve aumento, conferma la tendenza al ribasso manifestatasi nel 2020, collocandosi a 12,5 miliardi, con un modesto aumento dello 0,4 per cento rispetto al 2020 ma un deciso calo, pari al 31,4 per cento rispetto all’inizio del quinquennio (-29,9 per cento rispetto al 2019).

Nel 2021 le entrate finali di natura ricorrente rappresentano il 96 per cento delle entrate finali totali, in flessione rispetto al 2020 e al 2019, in cui incidono per il 98 per cento. La quasi totalità delle entrate finali ricorrenti è da imputare alle entrate tributarie (per l’87,9 per cento, in diminuzione rispetto al 2020, pari all’89,4 per cento) e, in minima parte, alle entrate extra tributarie (per il 12,1 per cento, in leggero aumento rispetto al 2020, attestato al 10,6 per cento).

Le entrate finali non ricorrenti rappresentano circa il 4 per cento del totale entrate finali, in consistente aumento rispetto al 2020 (+96,1 per cento) ed al 2019 (+157 per cento). In questo ambito, le entrate tributarie non ricorrenti del 2021 registrano un aumento rispetto al 2020 (pari a +134,1 per cento) ma comunque rappresentano appena l’1,5 per cento delle entrate tributarie complessive. Si registra un aumento della componente “non ricorrente” anche nelle entrate extra tributarie, pari al 14 per cento del totale delle stesse, mentre nel 2020 rappresentavano il 10 per cento e nel 2019 il 7 per cento. Con riferimento al titolo III, invece, le entrate non ricorrenti rappresentano il 100 per cento del totale del titolo.

Nel 2021 risultano riassegnazioni di entrata per un importo di circa 15 miliardi, in aumento del 54,7 per cento rispetto all'esercizio 2020 (e del 66,8 rispetto al 2019), di cui 5,8 miliardi sono stati riassegnati alla spesa corrente (+19,3 per cento rispetto al 2020 e -5,5 per cento rispetto al 2019), 0,4 miliardi alla spesa in conto capitale (-20,7 per cento rispetto al 2020, -53,9 rispetto al 2019) e 8,7 miliardi sono stati destinati al rimborso prestiti (+104,8 per cento rispetto al 2020, +361,4 per cento rispetto al 2019).

Avendo riguardo all'attuale struttura del bilancio, le "entrate eventuali e diverse" identificano un'ulteriore peculiarità dell'articolazione del bilancio. Nel 2021 i capitoli con denominazione "Eventuali e diverse" presentano un accertato complessivo di circa 12,2 miliardi, in aumento del 90 per cento rispetto al 2020. La Ragioneria generale dello Stato ha, nel tempo, evidenziato che la denominazione riguarda entrate che non trovano una precisa imputazione in altrettanti capitoli esistenti in bilancio. Si rileva al riguardo che 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. Alla luce di quanto sopra, quindi, anche ai fini di una più trasparente rappresentazione della composizione delle entrate del bilancio, si evidenzia la necessità di ricondurre, ove possibile, il fenomeno a dimensioni coerenti con il suo carattere residuale.

Le entrate non tributarie (Titolo II), riscosse complessivamente nell'esercizio 2021, ammontano a 85,8 miliardi, in aumento rispetto al 2020 (pari a 64,8 miliardi) e rispetto al 2019 (pari a 67,1 miliardi) e rappresentano il 13,4 per cento delle entrate finali (nel 2020, l'11,5 per cento). La quota più rilevante proviene dai "proventi derivanti dalla vendita dei biglietti delle lotterie nazionali ad estrazione istantanea", dai "contributi a fondo perduto erogati dall'Unione Europea per l'attuazione del dispositivo di ripresa e resilienza", 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, dalla "partecipazione dello Stato agli utili di gestione dell'istituto di emissione", nonché dal rimborso dovuto dagli enti territoriali. Come già evidenziato, le somme riscosse riguardano soprattutto gli importi di competenza (pari al 94,2 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.

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. I dati di consuntivo 2021 evidenziano, al netto dei capitoli riguardanti le sanzioni tributarie relative alle imposte dirette ed indirette, un accertato pari a 8,3 miliardi, di poco inferiore al corrispondente dato del 2020 (circa 8,7 miliardi), ma superiore alle previsioni iniziali e definitive di competenza (rispettivamente 6,7 miliardi e 7,1 miliardi), con uno scostamento rispettivamente del +24,4 per cento e del +17,4 per cento.

Le riscossioni rappresentano il 25,5 per cento dell'accertato, pari a 1,4 miliardi, registrando un aumento, rispetto al 2020, più in termini relativi che in valore assoluto (+24 per cento; +276 milioni).

I versamenti di competenza (pari a 1,2 miliardi) derivano, pressoché per la totalità, dalle riscossioni di competenza (il 98 per cento).

Lo stock dei residui, nel complesso pari a 45,1 miliardi, registra una crescita del 3,6 per cento rispetto al 2020 e del 6,2 per cento rispetto al 2019, anche in questo caso a conferma delle criticità, già evidenziate nelle precedenti relazioni, della capacità di riscossione dei residui.

Nel 2021 si confermano, quindi, le criticità, già evidenziate nell'ambito delle precedenti relazioni, in merito alla capacità di riscossione e versamento, seppure in leggero miglioramento rispetto agli esercizi 2019 e 2020.

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 – poco meno dello 0,4 per cento delle entrate extra tributarie (stessa incidenza registrata nel 2020, mentre era dello 0,3 per cento nel 2019).

Sul complessivo aggregato, ferma restando la critica esiguità degli introiti derivanti da tale tipologia di beni, si evidenzia il miglioramento – rispetto al 2019 ed al 2020 – degli accertamenti, delle riscossioni totali e dei versamenti totali. Da considerare, però, anche l'aumento del “da riscuotere totale”.

La gestione di tali proventi è affidata in misura preponderante all'Agenzia del demanio. In relazione alle entrate di diretta gestione, l'analisi dell'andamento negli esercizi pre- e postpandemia (2019-2021) evidenzia nel 2021 un consistente complessivo peggioramento degli accertamenti, delle riscossioni e dei versamenti rispetto al 2019 ed un corrispondente aumento rispetto al 2020, con particolare riferimento ai proventi da “redditi da beni immobili patrimoniali”, ai proventi “da concessioni dei beni del demanio pubblico artistico e storico” ed ai proventi demaniali.

Nel 2021, anche con riferimento ai “proventi non di diretta gestione del Demanio”, si registra un complessivo miglioramento, in termini di accertamenti, riscossioni totali e versamenti, e ciò sia rispetto al 2020 che al 2019.

Alla luce del confronto - nel triennio 2019/2021 - dell'andamento delle riscossioni dei proventi di diretta e di non diretta gestione, nel 2021 si evidenzia un trend in progressivo miglioramento della capacità di riscossione dei proventi “non di diretta gestione”, che passano da circa 9,3 milioni del 2019, a circa 10 milioni del 2020 a circa 13,1 milioni del 2021. Per quanto riguarda i proventi di diretta gestione, invece, il riscosso totale del 2021 (circa 50 milioni) registra un miglioramento rispetto al 2020 (circa 44,5 milioni) ed un peggioramento rispetto al 2019 (circa 57,1 milioni).

Fermo quanto sopra, alla luce della modestia -in linea assoluta- degli introiti all'esame, deve evidenziarsi la necessità di efficientarne la complessiva dinamica, dalla programmazione agli incassi, avendo riguardo anche alle correlate attività di vigilanza e monitoraggio, e ciò considerando il ruolo potenzialmente strategico di tale tipologia di proventi sul complessivo aggregato delle entrate del bilancio pubblico allargato. Il tutto anche considerando le positive strategie già attuate in tal senso da altri Paesi e tenuto conto della quantità e qualità dei beni pubblici del nostro Paese.

Avendo riguardo alla gestione dell'aggregato dei residui, nel 2021, i residui totali conservati in bilancio registrano un aumento, passando da 211,2 miliardi nel 2020 a circa 213 miliardi nel 2021 (+0,8 per cento). L'ammontare dei “residui totali” comprende sia i residui da riscossione (residui attivi non ancora riscossi), per un importo pari a 164,8 miliardi, sia i residui da versamento (residui riscossi ma non versati, provenienti dagli esercizi precedenti), con importo di circa 48,2 miliardi.

Avendo riguardo ai soli “residui da riscossione”, i menzionati 164,8 miliardi sono distinti in circa 47 miliardi in conto competenza e circa 117,8 miliardi in conto residui.

Analizzando il trend, si evidenzia la progressiva riduzione dei residui da riscuotere in conto competenza (59,9 miliardi nel 2017, 59,7 miliardi nel 2018, 61,4 miliardi nel 2019, 53,3 miliardi nel 2020, 46,9 miliardi nel 2021) e, al contrario, la costante crescita dei residui da riscuotere in

conto residui (99 miliardi nel 2017, 104 miliardi nel 2018, 108 miliardi nel 2019, 111 miliardi nel 2020, circa 117 miliardi del 2021).

L'aggregato complessivo dei residui di riscossione si concentra per il 63,3 per cento nelle entrate extratributarie (pari a 104,3 miliardi) e per il 36,3 per cento (pari a 59,1 miliardi) nelle entrate tributarie.

Con riguardo alle entrate extratributarie, le somme da riscuotere in conto residui raggiungono il consistente importo di 80,4 miliardi, pari al 68,3 per cento delle entrate finali, mentre quelle da riscuotere in conto competenza si attestano a 23,8 miliardi, pari al 50,7 per cento.

Per le entrate tributarie, il fenomeno s'inverte. I residui di competenza (49,3 per cento) superano, in termini di incidenza, quelli derivanti dagli anni passati (31,1 per cento).

Le somme rimaste da versare, pari a complessivi 48,2 miliardi, ineriscono per circa 45 miliardi alle entrate tributarie 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 2021).

I "residui di versamento" relativi alle entrate tributarie registrano una crescita rispetto al 2020 del 6,4 per cento, pari a 2,7 miliardi (+8,2 per cento rispetto al 2019). Quelli relativi alle entrate extratributarie, invece, sono in diminuzione, facendo registrare -17,4 per cento rispetto al 2020 (-31,8 per cento rispetto al 2019).

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

Va tenuto presente, infatti, che una parte rilevante dell'inesigibilità è costituita da ruoli formati sul dichiarato non versato.

Determinante rilievo assume la valutazione del grado di esigibilità dei residui da riscossione. Da ciò l'obbligo di procedere, in via prodromica alla predisposizione del Rendiconto generale dell'esercizio, alla classificazione dei resti da riscuotere, per grado di esigibilità.

L'esito di tale operazione è annualmente esposto nell'Allegato 24 al Rendiconto, in cui la quantificazione dei residui al 31 dicembre è il risultato di un processo di successive rettifiche ed aggiustamenti, sulla scorta di presunzioni e di apprezzamenti prudenziali.

Partendo dall'importo totale di residui rilevato alla fine del 2021 dalle contabilità finali delle Amministrazioni (964 miliardi), si perviene a determinare l'importo da iscrivere nel Rendiconto pari a 164,8 miliardi. Di questi, circa 30,34 miliardi sono da imputare ai 20 capitoli/articoli dei Titoli I e II di competenza dell'Agenzia delle Entrate e rappresentano il valore di presunto realizzo del credito relativo al carico affidato al 31 dicembre 2021, cioè ad un importo pari al 3,66 per cento del carico stesso (circa 829 miliardi), con una corrispondente quota di abbattimento pari al 96,3 per cento, pressoché identica alla quota di abbattimento dell'esercizio 2020 (96,5 per cento).

Avendo riguardo agli ultimi 11 anni, inoltre, si evidenzia il trend in progressiva crescita degli abbattimenti dei resti da riscuotere, partendo da circa -212,1 miliardi nel 2010 per arrivare, nel 2021, a circa -799,3 miliardi.

Gli abbattimenti crescenti negli anni – pur apprezzabili dal punto di vista della prudente gestione – evidenziano criticità anche in termini di effettiva consistenza della massa attiva del bilancio, con possibili ripercussioni sugli equilibri di bilancio.

Il tutto considerando che la suddetta procedura di abbattimento riguarda solo n. 20 capitoli/articoli delle entrate del Titolo I e II.

Peraltro, alla luce dell'analisi della serie storica di residui indicati come di "riscossione certa" si rileva che le somme effettivamente riscosse ammontano, nel tempo, a una percentuale esigua, che non ha mai raggiunto il 6 per cento di quelle considerate di "riscossione certa"

nell'ultimo quinquennio e che, per il 2021, si è attestata su un valore compreso tra l'1,64 per cento e il 2,66 per cento.

Anche quest'anno, quindi, all'esito delle verifiche effettuate e riportate, nel dettaglio, nell'ambito della "Relazione sugli esiti delle verifiche sui dati del Rendiconto dell'entrata", 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 bilancio, il tutto come meglio descritto nell'ambito del Volume III, Tomo I della presente Relazione.

L'attività di accertamento e di controllo tributario

8.

Anche nel 2021, come già nel 2020, l'attività di accertamento e controllo svolta dall'Agenzia delle entrate è stata notevolmente condizionata dal permanere dell'emergenza sanitaria ed economica indotta dalla pandemia da Covid-19. Per effetto di tale emergenza una parte delle attività operative sono state sospese mentre altre sono state svolte, non senza difficoltà e ritardi, con modalità telematiche. Ai compiti tradizionali se ne sono aggiunti di nuovi, per la necessità di gestire numerosi adempimenti correlati agli interventi economico-sociali adottati dal Governo per fronteggiare la situazione. La complessità della situazione è stata aggravata dalla progressiva diminuzione delle risorse umane a disposizione.

Dal confronto con i risultati degli anni precedenti, emerge nel 2021 un ulteriore ridimensionamento del numero dei controlli, dopo la drastica diminuzione che si è verificata nell'anno 2020.

I risultati finanziari dell'ordinaria attività di accertamento e controllo sostanziale del 2021 (3.511 milioni) si caratterizzano per una lieve ripresa rispetto al risultato dell'anno precedente, che si era presentato in drastica flessione rispetto al risultato positivo del 2019.

Nel 2021 gli introiti da controlli documentali ex art. 36-ter del d.P.R. n. 600 del 1973 si sono incrementati rispetto all'anno precedente (+72,1 per cento).

Relativamente ai pur limitatissimi risultati derivanti dall'attività di controllo svolta nel 2021 si registra la concentrazione dei risultati monetari nella fascia di recupero ricompresa tra 1 e 10 milioni di euro.

Il numero di accertamenti ordinari realizzati nel 2021 (pari a poco più di 87 mila) presenta una flessione del 32,6 per cento rispetto ai quasi 129 mila accertamenti ordinari realizzati nell'anno precedente, numero quest'ultimo a sua volta ben lontano dai livelli precedenti (267 mila accertamenti nel 2019).

All'interno di tale tipologia di controlli, si rileva la quasi scomparsa degli accertamenti da studi di settore (0,2 per cento), a conferma della 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 3.921 nel 2020 a 9.607 nel 2021 (+145 per cento).

Drastica la flessione del numero degli accertamenti parziali automatizzati, passato da 155.393 nel 2020 a 44.443 nel 2021 (-71,4 per cento).

Anche il settore del Registro ha fatto registrare una ulteriore riduzione del numero di accertamenti eseguiti, passati da 8.003 nel 2020 a 5.111 nel 2021 (-36,1 per cento), con un radicale ridimensionamento dell'attività rispetto ai livelli degli anni precedenti.

Richiamando quanto osservato nelle Relazioni concernenti i Rendiconti degli esercizi precedenti e prescindendo dalla particolare situazione determinatasi nel biennio 2020-2021, si deve ancora una volta rilevare come i risultati realizzati nell'ordinaria attività di accertamento continuino ad essere poco adeguati alla gravità del fenomeno evasivo che continua a registrarsi nel Paese. 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 imposte.

Si rinnova, pertanto, l'auspicio che, in coerenza con le indicazioni formulate nella Riforma 1.12 del Piano di ripresa e resilienza (PNRR) e confermate nel DEF 2022, possano finalmente trovare attuazione almeno alcune delle misure che la Corte reputa necessarie per favorire la *tax compliance* e contrastare l'evasione. Ci si riferisce, in particolare, alla prevista precompilazione della dichiarazione IVA, che opererà dalla dichiarazione da presentare nel 2023, nonché all'utilizzabilità, anche ai fini delle analisi di rischio, dei dati analitici delle fatture elettroniche e dei dati contenuti nell'anagrafe dei rapporti finanziari.

Si tratta, infatti, di misure che, sebbene non risolutive dei problemi, consentirebbero significativi progressi nella direzione attesa.

Pur con il relativo significato che presentano i dati dell'attività svolta nel 2021, in tale anno si attenua l'elevata concentrazione numerica dei controlli eseguiti ai fini delle imposte sui redditi e dell'IVA nelle fasce di minore importo: il 38,7 per cento del totale ha dato luogo ad un recupero (potenziale) di maggiore imposta ricompreso tra 0 e 1.549 euro.

Pur dando atto che in tale percentuale sono ricomprese, oltre agli accertamenti con esito effettivamente negativo e a quelli poi completamente annullati in autotutela, anche situazioni tecnicamente "giustificate" quali accertamenti per il recupero di perdite riportabili a carico di soggetti IRES, ecc. si rileva ancora una volta come l'elevato numero di controlli dall'esito marginale renderebbe necessaria un'approfondita analisi da parte dell'Agenzia delle entrate e del Ministero dell'economia e delle finanze, allo scopo di individuare in modo puntuale le cause del fenomeno ed evitare, per quanto possibile, la dispersione delle potenzialità accertative su posizioni marginali e di modesta o nulla proficuità in termini di deterrenza e prevenzione dei successivi comportamenti evasivi.

Drastica la flessione della maggiore imposta accertata (MIA), sia relativamente agli accertamenti ordinari (-34,27 per cento rispetto all'anno precedente e -55,5 per cento rispetto al 2019) sia relativamente agli accertamenti parziali ai fini delle imposte dirette (-69,7 per cento rispetto all'anno precedente e -80,6 per cento rispetto al 2019). In ripresa la MIA del settore registro (+32,9 per cento rispetto all'esercizio precedente).

Sempre con riferimento agli aspetti quantitativi dell'attività di controllo sostanziale, va segnalato 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 si riducono dell'80 per cento rispetto all'anno precedente e del 98,4 per cento rispetto al 2019.

I dati riportati nell'ambito della relazione confermano la necessità di un forte potenziamento delle attività di verifica esterna, anche oltre ai volumi sviluppati negli ultimi anni antecedenti al 2020, tenuto conto della maggiore efficacia che le stesse ordinariamente presentano rispetto alle indagini meramente interne, in specie per il controllo delle posizioni fiscali nelle quali le scritture contabili si caratterizzano per un minor grado intrinseco di attendibilità.

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 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 e i lavoratori autonomi. In crescita il valore mediano della MIA per effetto della riduzione numerica degli accertamenti.

Quanto alla frequenza dei controlli effettuati, pur nella relatività dei dati concernenti il biennio 2020-2021, si è confrontato il dato numerico dei contribuenti attivi che svolgono attività economiche indipendenti con il numero di accertamenti, di tutte le tipologie, eseguiti nel quinquennio 2017-2021.

Risulta del tutto evidente come le probabilità di assoggettamento a controllo siano comunque molto limitate. I controlli eseguiti nei confronti dei soggetti presenti nelle attività più numerose costituiscono il 2,1 per cento del totale nel 2020 e il 2 per cento nel 2021.

Non può che ribadirsi come una diversa e maggiore frequenza dei controlli fiscali 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 e quelli dell'Anagrafe dei rapporti finanziari), già normativamente in buona parte previsto, ma ancora non compiutamente realizzato.

Gli introiti da accertamento conseguiti complessivamente nel 2021 risultano in modesta ripresa (+12,5 per cento) dopo la drastica diminuzione verificatasi nel 2020 per effetto del sostanziale dimezzamento del numero dei controlli notificati in quell'anno. L'incremento è in gran parte riferibile agli introiti da conciliazione giudiziale (+254,4 milioni di euro) e da ruolo (+165 milioni di euro). Marginale l'incremento degli introiti derivanti dall'adesione all'accertamento (+8 milioni di euro) a conferma delle difficoltà che ha incontrato la ripresa dell'attività di controllo sostanziale nel 2021 dopo la drastica riduzione del 2020.

Quanto alle diverse modalità di definizione degli accertamenti eseguiti, anche nel 2021 sussiste (29,7 per cento), pur nella relatività del dato dell'anno caratterizzato da una forte contrazione del numero complessivo dei controlli, l'anomala frequenza degli accertamenti che si definiscono per inerzia del contribuente, già pari al 46,2 per cento dei controlli eseguiti nel 2019 e al 39 per cento dei controlli eseguiti nel 2020. In termini di entità finanziaria l'incidenza degli accertamenti definiti per inerzia del contribuente risulta del 34,7 per cento (nel 2019 è stata del 50,7 per cento e nel 2020 del 52,5 per cento).

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 lascia prevedere un probabile esito negativo delle relative procedure di riscossione e, come già rilevato in passato dalla Corte, 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 strumenti efficaci per l'emersione spontanea delle basi imponibili e l'acquisizione delle relative imposte nel momento stesso in cui si determinano i presupposti per la debenza del tributo, analogamente a quanto avviene dal 1974 per lavoratori dipendenti e pensionati.

I dati del 2021 confermano l'assoluta prevalenza degli introiti correlati all'attività svolta nei confronti delle persone giuridiche, che costituisce il 67,2 per cento dell'introito complessivo da accertamento. Quanto alla concentrazione dei risultati finanziari, si osserva che il 72,3 per cento dell'introito deriva da controlli che hanno comportato incassi unitari superiori a 100 mila euro (421 milioni di euro) e che di tale importo il 77,8 per cento deriva da controlli superiori a 100 mila euro su società ed enti.

Resta limitata l'incisività dell'azione di contrasto all'evasione diffusa delle persone fisiche, continuando ad essere evidente la grande distanza esistente per tale categoria di contribuenti tra la proficuità teorica dell'azione di accertamento (importi accertati) e la proficuità reale (introiti effettivamente conseguiti).

Il numero delle sanzioni accessorie applicate continua ad essere incoerente con l'ampiezza dei fenomeni evasivi al cui contrasto le stesse sono finalizzate.

Nel 2021 sono stati eseguiti in Italia 322 accertamenti sintetici, con un decremento del 32,2 per cento rispetto al 2020 e dell'82,6 per cento rispetto al pur modesto risultato del 2019.

Peraltro, sia nel 2020 che nel 2021 una percentuale elevata di procedimenti basati sulla procedura sintetica o ha avuto esito negativo o, comunque, ha comportato una maggiore imposta accertata non superiore a 1.549 euro (20 per cento dei controlli nel 2020 e il 27,3 nel 2021).

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 rileva, dunque, 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 patrimoniale.

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 biennio 2020-2021 ha fatto registrare un nuovo forte arretramento connesso alla stasi dei controlli determinata dallo stato di emergenza sanitaria (gli accertamenti supportati da indagini finanziarie sono stati soltanto 1.712 nel 2020 e 1.691 nel 2021).

Da un'osservazione più ampia emerge, comunque, 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.

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

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, non ancora operative, potranno consentire 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 sottolineato come sia 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'Agenzia delle entrate (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.

Quanto agli indici sintetici di affidabilità fiscale (ISAF) per gli esercenti attività di impresa, arti o professioni, entrati in operatività dal periodo d'imposta 2018, il numero di soggetti che hanno dichiarato maggiori componenti positivi per migliorare il profilo di affidabilità, rispetto all'anno precedente è passato dai 210.449 del 2019 a 109.025 del 2020, con un aumento dell'importo medio di maggior base imponibile per contribuente che è passato da 10.224 euro a 10.899 euro.

Quanto alla collaborazione dei Comuni all'azione di accertamento sostanziale dei tributi erariali, la situazione conseguente all'epidemia da Covid-19 ha determinato nel 2020 e ancora di più nel 2021 una ulteriore e drastica flessione del numero di accertamenti realizzati con il contributo dei Comuni: -58,9 per cento nel 2020 rispetto al risultato del 2019, a sua volta più che più che dimezzato rispetto al 2018 (-58,6 per cento) e -37,6 per cento nel 2021 rispetto all'anno precedente.

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.

Dopo le profonde modifiche apportate al ravvedimento operoso con la legge n. 190 del 2014 (legge di stabilità 2015), che hanno ampliato le modalità e i termini per la sua applicazione e introdotto diverse e ulteriori misure di riduzione delle sanzioni, il sistema versamento/dichiarazione/controllo sul quale è strutturato l'adempimento fiscale, in particolare per l'IRPEF e l'IVA, risulta radicalmente modificato, 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 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.

In base alle disposizioni normative introdotte dall'art. 5, c. 10, del d.l. n. 41 del 2021, l'attività di controllo delle Comunicazioni periodiche IVA, sospesa per effetto dell'art. 157 del d.l. n. 34 del 2020, è ripresa nel 2021 a partire dalle comunicazioni dei dati relativi al terzo trimestre 2020.

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 le diverse

informazioni che affluiscono nel sistema informativo e prevenendo in questo modo errori e omissioni.

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

Osservando l'ultimo anno di attività, si rileva un aumento 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 4,4 milioni nel 2020 a 6,9 milioni nel 2021. Nel biennio 2020-2021 il numero di comunicazioni annullate in autotutela si assesta mediamente all'1,7 per cento delle comunicazioni prodotte.

La gran parte delle comunicazioni prodotte nel corso del 2021 si riferisce all'annualità d'imposta 2018.

Modesto, ma in crescita, il numero di comunicazioni incassate nell'anno di produzione (9,2 per cento nel 2020 e 12,8 per cento nel 2021).

L'introito complessivo conseguito nell'anno 2021 per effetto della suddetta attività di liquidazione ammonta, sulla base dei dati di preconsuntivo forniti dall'Agenzia, a 8.313 milioni, con un incremento di 106 milioni rispetto al 2020 (+1,3 per cento). Si tratta di un importo che resta molto elevato - anche se non raggiunge i livelli degli anni precedenti a causa della crisi indotta dall'epidemia - che conferma le notevoli criticità esistenti nel funzionamento del sistema fiscale.

I dati forniti annualmente dall'Amministrazione rivelano la gravità del 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.

Pur in mancanza di dati per le più recenti annualità d'imposta a causa del differimento dei termini di invio delle comunicazioni di irregolarità, gli elementi conoscitivi forniti confermano la persistente anomala dimensione del fenomeno, stabilmente superiore ai 10 miliardi di euro nel quadriennio 2014-2017.

Complessivamente i contribuenti interessati sarebbero nel 2017 oltre 3,1 milioni di posizioni fiscali.

Come più volte segnalato dalla Corte, la rilevanza e gravità delle omissioni richiederebbero, oltre a una maggiore tempestività ed efficacia nell'azione di recupero dei tributi non spontaneamente versati, l'adozione di nuove strategie finalizzate a salvaguardare più efficacemente gli interessi dell'Erario, anche attraverso il ricorso a modalità di gestione delle transazioni finanziarie che comportino l'intervento di intermediari (banche) obbligati alla effettuazione di ritenute.

Quanto all'attività di rateazione gestita dall'Agenzia delle entrate - essenzialmente correlata all'attività di accertamento sostanziale e all'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 - il dato del 2021, confermando, escludendo i risultati del 2019 influenzati da una partita di rateazioni di importo particolarmente elevato (888 milioni) nella fascia oltre i 50 milioni di euro, l'andamento decrescente degli ultimi anni. Dai dati emerge, per il primo anno del periodo 2017-2021, una percentuale di riscossione degli importi rateizzati del 89,1 per cento. Per gli anni successivi la

percentuale del riscosso risulta fisiologicamente decrescente stante la riduzione del numero degli accertamenti effettuati nel 2020 e nel 2021 e il maggior ammontare di rate non ancora scadute.

In merito all'azione di recupero conseguente alle rateazioni indotte da azione di accertamento non pagate, quasi 1,9 miliardi, pari al 10,9 per cento degli importi rateizzati a seguito dell'azione di accertamento svolta nel 2017, 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.

L'attività di controllo posta in essere nel 2021 dall'Agenzia delle entrate relativamente al settore territorio ha comportato un aumento a 615 mila a fronte dei 556 mila dell'anno precedente (+10,6 per cento) del numero dei classamenti delle unità immobiliari urbane verificati nel merito. 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 nel 2019 a 12.752 (-79,5 per cento) nel 2020 e a 4.614 nel 2021 (-63,8 per cento rispetto al 2020).

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) e a 106,3 milioni nel 2021 con una crescente proficuità media.

In diminuzione 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 21,4 mila nel 2020, a 9,5 mila, con un decremento del 55,6 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 1.061 nel 2020 (-59,4 per cento) e si dimezza ulteriormente a 436 nel 2021 (Tali revisioni nel 2013 erano state 11.011).

Secondo quanto 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), dopo le difficoltà connesse alle necessarie sperimentazioni, a partire dal febbraio 2021 hanno trovato graduale attuazione con la progressiva estensione del SIT su tutto il territorio nazionale.

Quanto al 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, si ricorda come sia all'esame del Parlamento il disegno di legge AC 3343 recante la delega al Governo per la riforma fiscale che, all'art. 6, reca disposizioni per la modernizzazione degli strumenti di mappatura degli immobili e la revisione del catasto fabbricati.

Relativamente al contenzioso, dai dati forniti dall'Agenzia delle entrate, emerge una riduzione significativa dei ricorsi presentati nel primo grado di giudizio sia nel 2020 (anno di rallentamento dell'attività giudiziaria a causa della pandemia) che, in misura maggiore, nel 2021 (-55 per cento rispetto al 2019), mentre i ricorsi presentati in secondo grado e quelli pervenuti in Cassazione mostrano una tendenza costante o in lieve flessione. Il numero di sentenze emesse evidenzia, per tutti i gradi di giudizio, una rilevante riduzione nel 2020 e una sostenuta ripresa nel 2021 (con valori simili ai livelli del 2019 nel secondo grado e un incremento del 77 per cento per i giudizi della Cassazione). L'andamento dei ricorsi pervenuti combinato con l'aumento delle sentenze emesse fa sì che il carico al 31 dicembre del 2021 sia significativamente più basso per tutti e tre i gradi di giudizio.

Quanto alle sentenze nelle quali l'Amministrazione è risultata completamente vittoriosa, in primo grado si evidenzia un incremento di cinque punti percentuali, in secondo grado di un punto

percentuale, mentre nei giudizi per cassazione si registra una flessione di dieci punti rispetto al biennio precedente.

Il valore complessivo delle sentenze emesse nel 2021 ammonta a 34,8 miliardi (valore vicino a quello del 2019). Il valore delle cause in cui l’Agenzia delle entrate è risultata vittoriosa è del 56 per cento in primo grado, del 48 per cento in appello e del 18 per cento in Cassazione (in quest’ultimo caso in marcato calo, considerando che negli anni precedenti era superiore al 40 per cento).

Anche l’attività di controllo svolta dall’Agenzia delle dogane e dei monopoli (ADM) nel 2021 è stata condizionata dall’emergenza sociosanitaria ed economica indotta dall’epidemia da Covid-19.

Il numero complessivo dei controlli svolti nel 2021 nel settore doganale e delle accise, pari a 1,1 milioni, ha registrato un incremento del 6 per cento rispetto all’anno precedente. Si rilevano incrementi del 4 per cento nei controlli sul plafond scambi extra-comunitari, del 12 per cento nei controlli doganali su scambi intra-comunitari, del 50 per cento nei controlli doganali su scambi extra-comunitari, dell’8 per cento nelle attività di verifica nel settore accise, del 43 per cento negli altri controlli extratributari, mentre risultano in flessione del 14 per cento i controlli su esportazioni, del 20 per cento i controlli attraverso gli scanner e del 14 per cento i controlli doganali su scambi extra-comunitari.

I risultati finanziari complessivi conseguiti segnano un lieve decremento dell’1,4 per cento; in particolare, i controlli doganali sugli scambi extra-comunitari a posteriori passano da 9,7 milioni a 8,3 milioni nel 2021 (-14 per cento), i controlli sul plafond scambi extra-comunitari passano da 379,7 a 139,6 milioni (-73,2 per cento), e gli altri controlli (tra cui i controlli allo sdoganamento sulle importazioni ed esportazioni) passano da 148,6 a 45,6 milioni (-69,3 per cento). Mentre i controlli doganali su scambi intra-comunitari sono incrementati da 849,6 a 895,6 milioni (+5,4 per cento) e le attività di verifica del settore accise passano da 249,1 a 253,9 (+1,9 per cento).

Relativamente ai dazi doganali liquidati e versati spontaneamente dai contribuenti sulla base delle dichiarazioni presentate in dogana, si evidenzia nel 2021 un aumento del numero delle dichiarazioni liquidate che passano da 11,1 milioni nel 2020 a 14,3 milioni (+28,2 per cento) e un correlato incremento dell’ammontare dei tributi riscossi sulla base delle stesse dichiarazioni (da 1.946,8 milioni nel 2020 a 2.631,9 milioni nel 2021).

Sempre con riferimento ai dazi doganali, le azioni di revisione dell’accertamento effettuate con accesso in azienda nel 2021 sono state 4.070 (+137,8 per cento rispetto al 2020). A fronte di tale incremento numerico, si è avuta tuttavia una netta diminuzione dei maggiori diritti accertati (-50 per cento rispetto all’anno precedente).

Relativamente alle revisioni effettuate su base documentale, con istruttoria condotta autonomamente dall’Agenzia, risulta un aumento nell’ammontare dei diritti accertati (+71,4 per cento rispetto all’anno precedente) ottenuto con un numero inferiori degli accertamenti (-11,3 rispetto al 2020).

A fronte di 14,3 milioni di dichiarazioni doganali presentate e liquidate nel 2021, l’Agenzia ha riscosso 15,3 miliardi a titolo di IVA. Si evidenzia, rispetto al 2020, un aumento sia dell’imposta introitata (+52,7 per cento) che del numero delle dichiarazioni, cresciuto del 28,2 per cento.

I controlli sostanziali dell’Agenzia in materia di IVA intracomunitaria nel 2021 sono stati effettuati per il 70 per cento tramite analisi dei rischi ed hanno evidenziato complessivamente maggiori diritti per un importo pari a 895,6 milioni. Dai dati forniti emerge una costante riduzione

nel corso degli anni del numero dei controlli effettuati a fronte di una relativa stabilità nell'ammontare dei diritti constatati.

Nel corso del 2021 sono stati effettuati n.140 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. A fronte dei 140 controlli sul plafond all'esportazione effettuati nel 2021, sono state recuperate a tassazione maggiori imposte per 139,7 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 116,3 milioni, pari al 83,3 per cento del totale dei maggiori diritti oggetto di accertamento.

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.

Relativamente all'attività di controllo in materia di accise (diverse da quelle sui tabacchi), i dati del 2021 rivelano una lieve ripresa delle dichiarazioni accertate dopo la brusca riduzione che si era registrata negli anni precedenti (in particolare nel 2019).

Nel 2021 le entrate da giochi, dopo la forte riduzione del 2020, conseguente alle limitazioni imposte dalla normativa per fronteggiare l'emergenza pandemica, hanno fatto registrare una significativa ripresa, posizionandosi su valori di poco superiori a quelli riscontrati nel 2019.

La raccolta totale lorda è risultata pari a 110,9 miliardi, con un incremento di 22,5 miliardi rispetto al 2020, tornando sui livelli del 2019; le vincite ammontano a 95,5 miliardi (importo maggiore di circa 20 miliardi rispetto al 2020 e di 4,5 miliardi rispetto al valore del 2019).

Il rendimento erariale del settore misurato in relazione alla raccolta lorda del 2021 ammonta all'7,6 per cento. Il margine operativo netto nel 2021 ammonta a 6.971 milioni di euro (pari al 6,3 per cento della raccolta lorda).

Permane l'esigenza di una riforma complessiva del settore in grado di assicurare una razionalizzazione graduale e controllata dell'offerta di gioco, la limitazione e tutela dei rischi connessi al disturbo da gioco d'azzardo, il contrasto al gioco illegale e alle frodi a danno dell'Erario.

Nel 2021 l'attività di contrasto alle illegalità nei giochi ha comportato 22.640 controlli effettuati su rete fisica; di questi oltre 12.700 hanno riguardato il contrasto alla diffusione del gioco minorile.

Le entrate erariali del settore dei tabacchi e dei prodotti liquidi di inalazione del 2021 confermano l'andamento relativamente costante che ha caratterizzato il gettito nei due anni precedenti, assestandosi a circa 10,8 miliardi, con un incremento di 210 milioni di euro rispetto al 2020 (+2 per cento).

L'attività di controllo fiscale svolta dalla Guardia di finanza relativamente ai settori delle Imposte sui redditi e dell'IVA si caratterizza nel 2021 per una ulteriore riduzione delle "verifiche e controlli", dopo la drastica riduzione del 2020. Il loro numero è passato, infatti, da 42.692 a 41.047 (-3,9 per cento).

Al contrario il numero dei "controlli strumentali" ha fatto registrare un lieve incremento, passando da 322.112 a 324.292 (+0,7 per cento).

Nel biennio 2020-2021, pertanto, per effetto dell'emergenza sanitaria e delle sue ricadute negative sulle attività economiche, si sono ridotti grandemente i precedenti volumi di attività destinati al contrasto dell'evasione.

La ridotta attività che il Corpo ha potuto esprimere sul versante dei controlli fiscali nel 2021 non si è riflessa anche sul numero delle indagini finanziarie completate, che nel 2021 è ritornato prossimo ai livelli del 2019 (5.686 indagini, con una flessione di -4 per cento rispetto al 2019). Allineato a tale risultato è anche l'ammontare dei maggiori imponibili determinati a seguito di tali indagini (-0,3 per cento rispetto al 2019).

Il numero di indagini finanziarie attivate dalla Guardia di finanza appare nell'ultimo anno in ripresa, anche se complessivamente modesto rispetto ai fenomeni evasivi da fronteggiare.

In ordine alla proficuità (potenziale) delle indagini svolte nell'anno nel settore delle imposte dirette e dell'IVA, è emersa nel 2021 una maggiore proficuità relativa dei controlli, con un incremento complessivo dei risultati finanziari rispetto all'anno precedente, nonostante la flessione numerica nei prodotti realizzati. L'incremento riguarda tutti le aree: nel settore dell'imposizione diretta si è passati da 37.821,7 miliardi nel 2020 a 42.458,1 milioni di euro nel 2021 (corrispondente a +12,3 per cento), nel settore delle ritenute da 192,7 milioni nel 2020 a 308,4 nel 2021 (corrispondente a +60 per cento) e nel settore dell'IVA da 3.483,1 milioni nel 2020 a 3.800,6 milioni nel 2021 (corrispondente a +9,1 per cento).

Relativamente al contrabbando di tabacchi, nell'anno 2021 emerge una significativa crescita del quantitativo dei sequestri di tabacchi lavorati esteri (TLE), il cui ammontare è passato da 345.880 kg nel 2020 a 383.417 kg nel 2021.

In merito al contrasto delle attività di contraffazione, i risultati operativi del 2021 mettono in evidenza una crescita del numero degli interventi, passati da 5.119 nel 2020 a 11.700 del 2021 (+128,6 per cento), nonché un aumento del numero delle persone denunciate all'A.G., passate da 2.268 nel 2020 a 6.369 nel 2021 (+180,8 per cento). In crescita anche il numero di prodotti contraffatti sequestrati, passato da 155,9 milioni nel 2020 a 482,9 milioni nel 2021 (+209,6 per cento).

L'attività di Agenzia delle entrate-Riscossione anche nell'anno 2021 è stata condizionata dalla situazione indotta dall'emergenza epidemiologica da Covid-19 e dalle conseguenti misure straordinarie adottate dal Governo che, a decorrere dall'8 marzo 2020 e fino al 31 agosto 2021, hanno sospeso le procedure di riscossione. Ciò ha determinato una drastica riduzione degli introiti riscossi nel corso dell'anno 2021 (6,95 miliardi di euro, con una riduzione del -13,8 per cento rispetto al 2020).

L'andamento dei carichi affidati all'Agente di riscossione è in linea con quello dell'anno 2020 (complessivamente 61,02 miliardi di euro +3,1 per cento) restando lontano dai risultati degli anni precedenti.

In particolare, rispetto al 2020 diminuiscono del 10,6 per cento i ruoli formati dall'Agenzia delle entrate, che costituiscono il 68,4 per cento dell'intero ammontare affidato. Le altre tipologie di ruoli registrano, invece, un incremento. In particolare, quelli relativi a crediti previdenziali formati dall'INPS che sono passati da 1.226 milioni di euro nel 2020 a 8.017 milioni nel 2021, con una crescita superiore al 500 per cento, ma tuttavia rimasta inferiore rispetto alla media del triennio precedente (-11,4 per cento); quelli formati dall'Agenzia delle dogane (+19,6 per cento, ma anche questi non raggiungono la media dell'ultimo triennio); e quelli delle Casse di previdenza (+40,1 per cento). Valori positivi fanno registrare anche i ruoli previdenziali dell'INAIL (+1,8 per cento), dei Comuni e delle Regioni (rispettivamente +22,5 e 1,8 per cento) e i ruoli degli altri enti non statali (+25,5 per cento).

I carichi riscossi nel 2021 ammontano complessivamente a 6.955 milioni di euro. Il 55,5 per cento delle entrate realizzate nel 2021 riguarda ruoli formati dall’Agenzia delle entrate, il 30,6 per cento ruoli degli enti previdenziali e l’7,2 per cento afferisce a ruoli di regioni e comuni.

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, anche dopo l’insorgere dell’emergenza indotta dall’epidemia da Covid-19, hanno determinato un quadro normativo di grande complessità.

Complessivamente, nel corso del 2020 gli incassi derivanti dagli interventi normativi di definizione agevolata (rottamazioni e “saldo e stralcio”) ammontano a 1.597 milioni di euro.

Le rateazioni concesse da Agenzia delle entrate-Riscossione a fine 2021 ammontano a 28,3 miliardi di euro, con un decremento di 4,3 miliardi rispetto alla situazione a fine 2020 (-13,1 per cento), mentre le rateazioni revocate alla stessa data ammontano a 126,1 miliardi, con un incremento di 10,2 miliardi (+8,8 per cento) rispetto all’anno precedente.

Gli incassi da rateazione costituiscono nel 2021 circa il 34 per cento degli incassi totali conseguiti, con una variazione positiva dell’1,5 per cento rispetto all’anno precedente.

Le somme rateizzate da Agenzia entrate-Riscossione per il 75,2 per cento si concentrano prevalentemente nelle fasce di importo superiore a 20.000 euro.

Il volume complessivo delle riscossioni a mezzo ruoli fra il 2000 e il 2019 è stato di 146,3 miliardi, a fronte di un carico netto di 1.101,3 miliardi, con un indice di riscossione del 13,1 per cento

Relativamente ai volumi numerici dei crediti che compongono il valore del magazzino residuo, Agenzia entrate-Riscossione ha comunicato che si tratta di oltre 231 milioni di singoli crediti, contenuti in oltre 145 milioni di cartelle, avvisi di addebito e avvisi di accertamento esecutivo intestati a oltre 19 milioni di contribuenti, di cui circa 3 milioni sono persone giuridiche (società, fondazioni, enti, associazioni, ecc.) mentre i restanti 16 milioni sono persone fisiche, di cui quasi 2,5 milioni con una attività economica (artigiani, liberi professionisti, ecc.).

Il contenzioso relativo agli atti di riscossione si caratterizza per dimensioni manifestamente patologiche, poco coerenti con la complessiva semplicità di contenuto degli atti medesimi, anche per la strumentale tendenza dei debitori a introdurre con il ricorso avverso gli atti della riscossione questioni afferenti agli atti presupposti.

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.

Va pure ricordato come dal 21 dicembre 2021 sia entrato in vigore l’art. 3-*bis* del d.l. 21 ottobre 2021, n. 146 che, allo scopo di limitare le impugnazioni strumentali, particolarmente frequenti in alcuni ambiti territoriali, ha sancito la non impugnabilità dell’estratto del ruolo e ha definito i limiti all’impugnabilità del ruolo.

Relativamente all’attività di Agenzia entrate-Riscossione nel corso del 2021 sono stati presentati n. 11.115 ricorsi presso le Commissioni tributarie provinciali e n. 6.680 appelli presso le Commissioni tributarie regionali.

Rispetto al 2020, i ricorsi presentati in primo grado alle Commissioni provinciali diminuiscono del 47,9 per cento, mentre quelli avanti alle Commissioni regionali crescono del 20,9 per cento.

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, i ricorsi presentati nel 2021 presso il giudice di pace sono stati 136.516 ai quali si aggiungono i ricorsi presso gli ulteriori gradi di giudizio. Le nuove controversie avanti i Giudici di pace, rispetto al 2020 aumentano del 48,1 per cento. In aumento anche le nuove controversie innanzi alla Corte di cassazione del 43,2 per cento.

Al 31 dicembre 2021 erano pendenti complessivamente 141.489 controversie, delle quali ben 118.025 davanti ai Giudici di pace. Le controversie tributarie erano complessivamente 17.467, delle quali 8.094 (46,3 per cento) instaurate con atti notificati solo all'Agenzia entrate-Riscossione e 9.373 (53,7 per cento) notificate anche all'ente creditore.

La maggior parte dei giudizi pende avanti le Commissioni tributarie provinciali, dove si concentrano n. 10.325 controversie, con una riduzione del 23,2 per cento rispetto al 2020.

L'omessa costituzione in giudizio, che ha interessato il 28,5 per cento circa delle controversie, sembra costituire un fenomeno strutturale all'organizzazione delle difese in giudizio, manifestandosi anche in contenziosi risalenti negli anni.

L'indice di vittoria per valore riportato sulle sentenze definitive emesse dalle Commissioni tributarie provinciali nel 2021 è stato dell'84 per cento circa; scende al 60 per cento in secondo grado e raggiunge l'80 per cento in Cassazione.

Nel periodo compreso tra il 2017 e il 2021 l'Agenzia entrate-Riscossione ha pagato spese di lite per complessivi 374,7 milioni di euro, mentre dai contribuenti ha riscosso, allo stesso titolo, l'esigua somma di 12,8 milioni di euro (3,4 per cento di quanto corrisposto).

Va sottolineata, dunque, la necessità di una attenta e urgente valutazione delle 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.

Va ricordato come la vetustà dei carichi tuttora in essere sia un riflesso del sostanziale mancato funzionamento della procedura per l'accertamento dell'inesigibilità. 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, di 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 concretamente non esigibili o riscuotibili.

Con l'art. 1, comma 684, della legge n. 190 del 2014 (legge di stabilità 2015) sono stati ridefiniti 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, dal d.l. n. 18 del 2020 e, in ultimo dall'art. 4, comma 1, lett. c), del d.l. 22 marzo 2021, n. 41.

È dunque evidente l'esigenza di pervenire ad un diverso modello relazionale tra ente impositore e agente della riscossione che tenga conto della veste pubblica da quest'ultimo ormai da tempo assunta.

Analisi specifiche e principali criticità emerse

9.

Nella terza parte della trattazione sono stati illustrati alcuni aspetti di particolare rilievo per il funzionamento del sistema tributario.

Gli approfondimenti compiuti relativamente all'andamento del gettito dell'IVA hanno messo in luce un significativo incremento rispetto all'anno precedente (+23,9 miliardi, corrispondenti a +19,3 per cento). Sul totale di 148 miliardi, 132,6 miliardi sono da attribuire alla quota degli scambi interni, aumentata di 18,6 miliardi (+16,3 per cento), mentre la quota di competenza delle importazioni ha fatto registrare un incremento di 5,3 miliardi (+53,2 per cento).

Il gettito beneficia della riduzione delle misure di contrasto alla pandemia e della riapertura delle attività economiche nonché dello slittamento al 2021 di quote di versamenti tributari di competenza del 2020. A ciò si aggiungano le tendenze inflattive manifestatesi nella seconda parte dell'anno, indotte dall'aumento del costo di prodotti energetici e materie prime.

L'andamento settoriale del gettito dell'IVA sugli scambi interni riflette l'andamento positivo di tutti i settori: in particolare il commercio mostra un incremento del 19,7 per cento, l'industria del 32,4 per cento e i servizi privati segnano una crescita del 3,2 per cento.

La disaggregazione per natura giuridica evidenzia che il 73,2 per cento del gettito è versato dalle società di capitale (il 41,5 per cento dalle S.r.l. e il 31,7 per cento dalle altre società di capitali).

Nell'anno i maggiori aumenti percentuali di imponibile sono stati registrati dalle Costruzioni (+37,5 per cento) – in evidente correlazione con i bonus edilizi - e dall'Attività manifatturiera (+35,7 per cento).

A livello territoriale gli incrementi più consistenti si sono registrati in Emilia-Romagna (+38,9 per cento) seguiti da quelli della Provincia autonoma di Trento (+33,4 per cento). Al contrario il Lazio è la regione che ha evidenziato la crescita minore (+9,5 per cento).

Nell'anno 2021 i crediti portati in compensazione (dei debiti tributari e contributivi) hanno raggiunto i 68,6 miliardi complessivi, con una crescita rivelatasi pressoché costante nel corso degli anni.

Le spese fiscali costituiscono un elemento di distorsione del prelievo – configurando in molti casi dei benefici non sempre giustificati per gruppi specifici di soggetti, con effetti distributivi non sempre auspicabili - e allo stesso tempo una perdita di gettito non irrilevante, che si quantifica in alcuni punti di Pil.

L'approfondimento svolto mette in luce come negli ultimi anni si sia assistito a un incremento del numero e della portata delle spese fiscali, a riprova che, al di là dei reiterati piani, il riordino si presenta assai più complicato delle attese.

Altro tema di approfondimento contenuto nella terza parte è quello dei bonus edilizi (Superbonus, Bonus facciate, Colonnine di ricarica, Ecobonus, Sismabonus, Ristrutturazioni).

Pure vengono brevemente analizzate le misure per favorire la *tax compliance*: dichiarazione precompilata, fatturazione elettronica, gestione degli adempimenti tributari e uso delle tecnologie.

Per quanto concerne la fatturazione elettronica, viene rilevato come i contribuenti in regime forfetario non siano ancora obbligati a tale procedura di emissione dei documenti contabili, anche se un numero non trascurabile si avvale già di questa possibilità per i vantaggi che presenta sul piano della semplificazione.

L'attuale ampiezza del regime forfetario, che dal 2019 interessa i contribuenti fino a 65 mila euro di ricavi e compensi, presenta notevoli criticità, determinando una vasta zona d'ombra nel sistema (i contribuenti interessati sono circa due milioni), inducendo "al nero", facendo venire meno l'interesse a documentare le componenti passive del reddito e scoraggiando la crescita dimensionale delle imprese.

Più volte la Corte ha auspicato il superamento della facoltatività della fatturazione elettronica per i contribuenti che si avvalgono del c.d. regime forfetario, in considerazione del rilievo che assume, per il corretto funzionamento dell'intero sistema, la conoscenza completa degli scambi intercorsi tra tutti gli operatori economici. Non andrebbero, inoltre, trascurati i benefici che potrebbero derivare da un passaggio generalizzato alla fatturazione elettronica ai fini della gestione completamente automatizzata dei processi di registrazione, liquidazione e dichiarazione IVA e dell'erogazione dei servizi di precompilazione delle dichiarazioni con maggiori benefici proprio per i contribuenti in regime forfetario.

Le tematiche di carattere internazionale quali *ruling*, *patent box*, accordi preventivi, cooperative compliance, imposta sui servizi digitali e regime di favore per soggetti che stabiliscono la residenza in Italia sono brevemente trattate nell'intento di fornire essenziali elementi conoscitivi su di essi.

Il persistere di gravi fenomeni di frode nel sistema fiscale ha fatto ritenere opportuno riferire delle evidenze riscontrate in materia dalle diverse branche dell'Amministrazione fiscale nel corso dell'attività operativa svolta nel 2021.

Pure vengono fornite informazioni, sebbene essenziali, sui reati tributari di cui al d.lgs. n. 74 del 2000 e sui reati doganali con riguardo alle denunce presentate delle Amministrazioni di controllo, nonché con riguardo ai soli reati di cui al d.lgs. n. 74, ai procedimenti trattati dagli Uffici giudiziari.

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. Nel 2021 si registra una ripresa del numero di segnalazioni per effetto, evidentemente, della sia pure parziale e non generalizzata ripresa delle attività di controllo.

Un ultimo approfondimento contenuto nella terza parte concerne l'andamento della fiscalità petrolifera.

Nel 2021 il gettito delle accise sui prodotti petroliferi ha risentito positivamente della diminuzione delle restrizioni per l'emergenza sanitaria e della progressiva ripresa delle attività economiche, pur mantenendosi ancora al di sotto dei valori degli anni precedenti la pandemia (-6 per cento rispetto al 2019). Di poco inferiore ai 24 miliardi, il gettito mostra un incremento rispetto all'anno precedente del 12 per cento, costituendo il 4,9 per cento delle entrate tributarie (527,1 miliardi) e il 10,5 per cento delle imposte indirette (226,3 miliardi).

I consumi totali mostrano un incremento per tutte e tre le principali categorie di carburante: più deciso per la benzina (22 per cento) e il gasolio 16 per cento), meno marcato per il GPL per autotrazione (8 per cento), sebbene tutti non raggiungano i livelli degli anni pre-pandemia.

L'andamento nel 2021 del prezzo medio industriale annuo (sul quale, con l'aggiunta dell'accisa, viene calcolata l'imposta sul valore aggiunto) delle tre tipologie di carburante si caratterizza per un significativo aumento rispetto alla diminuzione fatta registrare nel 2020 (anno nel quale ha pesato l'eccesso di offerta rispetto alla riduzione della domanda conseguente alla limitazione degli spostamenti), superando i valori del 2019. Nel dettaglio, un incremento di un terzo per la benzina e il gasolio e di un quarto per il GPL.

Le spese dello Stato

10.

Nel 2021 gli stanziamenti iniziali del bilancio dello Stato ammontavano a circa 1.061 miliardi, in aumento del 18,2 per cento rispetto agli 897,4 miliardi del 2020, per il quale, tuttavia, le previsioni erano formulate ancora nel contesto antecedente alla pandemia. La spesa finale, al netto delle somme stanziare per la missione "Debito pubblico", presentava nel 2021 un incremento meno accentuato (16,7 per cento). L'espansione era legata, in particolare, al consistente aumento atteso nella spesa in conto capitale, che si attestava su livelli superiori al doppio di quelli del 2020, anno, quest'ultimo, che già aveva fatto segnare un'apprezzabile espansione rispetto al 2019 (+11 per cento); a ciò si accompagnava un incremento rilevante anche della spesa corrente primaria (+9,3 per cento). Nel complesso, la spesa primaria raggiungeva i 692 miliardi (+18,1 per cento rispetto all'esercizio precedente). Le previsioni per il 2021, inoltre, scontavano una ripresa della crescita degli interessi passivi (+6,2 per cento) dopo la contrazione prevista negli stanziamenti del 2020 rispetto al 2019 (-2,7 per cento).

Tali variazioni in aumento si riflettevano anche sul livello della spesa in rapporto al Prodotto; il tasso più intenso di crescita nominale della prima rispetto al secondo proiettava in alto il rapporto di 5,8 punti percentuali rispetto all'anno precedente, superando la soglia del 60 per cento. L'incremento investiva sia la spesa corrente primaria (+0,8 punti percentuali) sia quella di parte capitale (+3 punti percentuali); rimaneva, invece, sostanzialmente stabile al 4,6 per cento l'incidenza delle spese per interessi sul Pil.

Le autorizzazioni di cassa presentavano un'espansione tra le due annualità (+21,2 per cento), raggiungendo i 1.100 miliardi. Particolarmente intensa la crescita delle autorizzazioni di parte capitale (+84,7 miliardi), accompagnata da un aumento anche di quelle relative alla spesa corrente primaria (+9,3 per cento, pari a 50,8 miliardi).

Nel confronto tra previsioni definitive, gli esercizi 2021 e 2020 mostrano aggregati di spesa maggiormente omogenei, in quanto parimenti interessati dalle risorse legate agli interventi emergenziali. In maggior dettaglio, gli stanziamenti complessivi mostrano un lieve incremento nel 2021 (+1,6 per cento), raggiungendo il picco di 1.157 miliardi (1.139 miliardi nel 2020); l'incidenza rispetto al Pil è in flessione di 3,6 punti percentuali, passando al 65,2 per cento, in ragione del maggior tasso di crescita del prodotto. Essa si mantiene, tuttavia, su un livello superiore di oltre 16 punti percentuali rispetto al dato del 2019; parallelamente, le autorizzazioni di cassa segnano un incremento più accentuato, nell'ordine del 5 per cento, raggiungendo i 1.208 miliardi (1.150 miliardi nel 2020).

Al netto della componente legata agli interessi, che registra una crescita del 4,9 per cento, attestandosi comunque su livelli inferiori a quelli previsti in fase iniziale, la spesa finale primaria mostra una leggera contrazione (-0,9 per cento), segnando un'incidenza del 44,7 per cento sul Pil; ciò è dovuto alla marcata flessione fatta registrare dagli stanziamenti di parte capitale (-20,7 per cento), attestandosi a 136 miliardi (7,7 per cento del Pil rispetto al 10,3 per cento del 2020); a ciò

si contrappone l'incremento della spesa corrente primaria (+4,6 per cento), che raggiunge i 658 miliardi (pari al 37 per cento del Pil). In considerevole crescita anche la spesa per rimborso di prestiti (+8 per cento), con stanziamenti per 285 miliardi.

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 una riduzione dell'incidenza della spesa di parte capitale sul totale, dopo la forte espansione del 2020. Quest'ultima, infatti, arriva ad assorbire il 12 per cento della spesa complessiva (15 per cento nel 2020); specularmente, sale l'incidenza della spesa corrente (dal 62 al 64 per cento) e di quella per rimborso di prestiti (dal 23 al 25 per cento).

Sul fronte della spesa corrente l'incremento è ascrivibile, per circa il 30 per cento, ai trasferimenti alle imprese (+34,2 per cento), soprattutto per i contributi a fondo perduto per ristorare il calo di fatturato dovuto ai provvedimenti restrittivi. Rilevante anche la crescita dei trasferimenti correnti a famiglie e istituzioni sociali private (+24,5 per cento), in particolare per le somme destinate all'acquisto di vaccini e per quelle di incentivazione all'utilizzo degli strumenti di pagamento elettronico, e quella delle altre uscite correnti (oltre il doppio del dato del 2020), prevalentemente dovute all'incremento del fondo perequativo delle misure fiscali e di ristoro.

Sul versante della spesa in conto capitale, la riduzione è causata dalla forte contrazione degli stanziamenti riferibili alla categoria "Acquisizioni di attività finanziarie" (-92,9 per cento), voce che era stata incisa in misura particolarmente intensa nel 2020 dai provvedimenti emergenziali. Al netto di tale categoria, nonché senza considerare le risorse del Fondo di rotazione per l'attuazione del Next Generation EU, gli stanziamenti definitivi della spesa in conto capitale segnerebbero un incremento del 29 per cento tra il 2020 e il 2021 (+21,7 miliardi). Infatti, al suo interno, tutte le altre principali categorie di spesa risultano in crescita; in particolare si espandono i contributi agli investimenti ad amministrazioni pubbliche (oltre 2,5 volte il valore del 2020) e alle imprese (+34,7 per cento). Tra i primi, oltre alla già richiamata istituzione del Fondo di rotazione per l'attuazione del Next Generation EU, emergono le maggiori disponibilità del Fondo per l'attuazione delle politiche comunitarie e di quello per lo sviluppo e la coesione, oltre a quelle destinate alle amministrazioni locali per il finanziamento degli interventi di messa in sicurezza degli edifici e del territorio. A tali maggiori risorse si contrappone la riduzione degli stanziamenti per gli investimenti dell'Anas e delle somme da trasferire al Commissario straordinario per l'attuazione e il coordinamento delle misure occorrenti per il contenimento e il contrasto dell'emergenza epidemiologica Covid-19.

Con riguardo ai contributi alle imprese, la crescita degli stanziamenti finali è legata alle maggiori risorse destinate ai crediti d'imposta per i beni strumentali Transizione 4.0 ed alla misura di ricapitalizzazione delle imprese (Aiuto alla crescita economica), oltre che ai maggiori contributi in conto impianti alle Ferrovie dello Stato S.p.A. per la realizzazione di investimenti infrastrutturali; tali effetti incrementali sono parzialmente compensati dalla contrazione delle assegnazioni al Fondo di garanzia per le PMI, che nel 2020 aveva visto rifinanziamenti di dimensione importante, e a quelle per il credito d'imposta per attività di ricerca e sviluppo.

Nel passaggio tra le previsioni iniziali e gli stanziamenti finali, l'incremento di circa 96 miliardi della spesa complessiva trova la propria fonte principale nei provvedimenti emergenziali, per circa il 90 per cento (pari a 86,1 miliardi); il residuo 10 per cento è invece riconducibile ad altre tipologie di variazioni di bilancio e ad altri provvedimenti legislativi (tra cui le risorse del Fondo nazionale complementare di cui al d.l. n. 59/2021). Le risorse aggiuntive legate alla legislazione emergenziale si concentrano prevalentemente nella spesa di parte corrente (67,1

miliardi, 78 per cento del totale), incidendo in misura maggiore sui trasferimenti ad amministrazioni pubbliche e alle imprese. I restanti 19,1 miliardi (22 per cento del totale) sono ascrivibili alla spesa in conto capitale e consistono, sostanzialmente, in contributi agli investimenti ad imprese e in altri trasferimenti in conto capitale. In relazione alla fonte normativa, dette risorse aggiuntive emergenziali derivano, quasi integralmente (98 per cento), da due soli provvedimenti: il decreto “Sostegni” (d.l. n. 41/2021), con risorse per 38,2 miliardi (44,3 per cento del totale), e il decreto “Sostegni-bis” (d.l. n. 73/2021), che ha apportato somme per 46,3 miliardi (53,8 per cento del totale).

Volgendo l’attenzione ai risultati della gestione di competenza, a fronte di una massa di risorse impegnabili di 998 miliardi, in crescita per effetto delle risorse trasportate dal precedente anno nei residui di stanziamento, gli impegni totali registrati nel 2021 sono stati pari a 823,8 miliardi (754,9 miliardi nel 2020). La variazione positiva di 68,9 miliardi ha riguardato, per 44,5 miliardi, la spesa corrente e, per 24,4 miliardi, quella di parte capitale. La quota preponderante degli impegni totali è riconducibile a quelli di competenza (794,4 miliardi, a fronte dei 744,7 del 2020); la variazione positiva per 49,7 miliardi riflette i medesimi andamenti descritti per gli impegni totali. Gli impegni sui residui di stanziamento si attestano a 29,5 miliardi (10,2 miliardi nel 2020); sull’incremento hanno inciso anche i maggiori impegni in conto residui relativi alle acquisizioni di attività finanziarie, in crescita di 2,8 miliardi.

La capacità di realizzazione della spesa, misurata attraverso il grado di attivazione della massa impegnabile, passa dall’82,2 all’82,6 per cento in termini di spesa finale. Al suo interno, tuttavia, si segnala un innalzamento di quasi 4 punti percentuali dell’indicatore relativo alla spesa in conto capitale (dal 48 al 51,9 per cento), dovuto prevalentemente alle categorie degli investimenti fissi (dal 55,1 al 64,7 per cento) e dei contributi agli investimenti alle PA (dal 32,5 al 57,5 per cento), andamenti parzialmente compensati dalla contrazione registrata nelle acquisizioni di attività finanziarie (dal 41,4 al 12,2 per cento). Resta sostanzialmente stabile, poco sopra la soglia del 92 per cento, la capacità di attivazione della massa impegnabile di parte corrente. Anche nella gestione di competenza si registra un’accelerazione del grado di traduzione degli stanziamenti definitivi in impegni: il relativo indicatore per la spesa finale fa segnare, nel 2021, una crescita di 6 punti percentuali rispetto all’anno precedente, passando dall’85,1 al 91,1 per cento. Anche in questo caso, il miglioramento è ascrivibile alla spesa in conto capitale che evidenzia un balzo dell’indicatore di oltre 26 punti percentuali, raggiungendo l’80,2 per cento. Più contenuta la variazione positiva sul fronte della spesa corrente (dal 92,7 al 93,1 per cento).

Infine, rimane sostanzialmente stabile, poco sopra il 23 per cento, la capacità di impegno sui residui di stanziamento provenienti dai precedenti esercizi. Tuttavia, senza considerare la categoria delle acquisizioni di attività finanziarie, voce caratterizzata da un indicatore molto basso (5,7 per cento nel 2021), la capacità di impegno sui residui di stanziamento risulterebbe in crescita, dal 24 al 38 per cento.

Sul ritmo di gestione della spesa di competenza del 2021, al pari di quanto evidenziato per il 2020, hanno impattato negativamente i risultati riportati dai capitoli incisi dalle risorse dei provvedimenti emergenziali. Più in dettaglio, sui capitoli di bilancio nei quali è transitata tale spesa si registra una capacità inferiore di attivazione della massa impegnabile (pari all’80,1 per cento), a fronte dell’85,2 relativo alla restante parte del bilancio. Ad un esame più approfondito, tuttavia, tale andamento è la risultante di due diversi fattori: da un lato, sui capitoli in discorso si rileva una più elevata capacità di impegno nella gestione di competenza; dall’altro lato, gli stessi evidenziano livelli più bassi di attivazione dei residui di stanziamento, in ragione della maggiore

incidenza su di essi dei residui iniziali da acquisizione di attività finanziarie, caratterizzate da un grado di impegno particolarmente contenuto.

Un esame completo della gestione di competenza deve prendere in considerazione il fatto che, in base al nuovo criterio di esigibilità (art. 34 l. n. 196/2009), una quota dell'ammontare degli impegni di competenza del 2021 si riferisce ad obbligazioni già assunte nei precedenti esercizi 2019 e 2020; in termini di spesa complessiva, trattasi di somme per un controvalore di circa 305 miliardi (28,8 per cento degli impegni), dato sostanzialmente in linea con quello rilevato nel 2020. Specularmente, una parte delle obbligazioni passive maturate nel 2021, ma esigibili a partire dal 2022, non sono ricomprese nell'aggregato degli impegni di competenza del 2021. L'ammontare degli impegni ad esigibilità futura assunti nel 2021 è pari a 35,8 miliardi in termini di spesa complessiva (erano 28,5 miliardi gli IPE assunti nel 2020): per il 63,3 per cento essi si riferiscono a spesa in conto capitale (22,7 miliardi), per il 22,4 per cento a spesa corrente (8 miliardi) e, per il residuo 14,3 per cento, al rimborso di passività finanziarie (5,1 miliardi).

La dinamica espansiva della spesa statale è apprezzabile anche sul fronte dei pagamenti totali. Il dato complessivo si attesta a 1.048,2 miliardi e risulta in crescita di 6,9 punti percentuali rispetto al 2020, che già aveva fatto segnare un incremento annuale del 18 per cento. Al suo interno aumentano sia i pagamenti di competenza, che passano da 949 a 1.001,8 miliardi (+5,6 per cento), sia quelli in conto residui, da 31,6 a 46,4 miliardi (+47,1 per cento). Risultano in salita, di 1,7 miliardi, i pagamenti per investimenti fissi lordi.

I dati sulla gestione di cassa mettono in luce una sostanziale stabilità della capacità di finalizzazione della spesa, calcolata come rapporto tra i pagamenti totali e la massa spendibile. In termini di spesa finale, infatti, l'indicatore passa dal 75,3 al 75,9 per cento; in aumento di 2,6 punti percentuali l'indicatore relativo alla spesa in conto capitale, mentre più contenuta la variazione positiva della spesa corrente (8 *basis point*). Il miglioramento è più netto con riguardo al rapporto tra pagamenti di competenza e relativi impegni, con un *ratio* che sale dal 95,8 al 96,3 per cento. Anche l'andamento della gestione di cassa è negativamente influenzato dalla spesa legata all'emergenza sanitaria; infatti, l'indicatore della capacità complessiva di pagamento, misurato sui soli capitoli di spesa incisi dai provvedimenti emergenziali, si attesta su un valore inferiore rispetto a quello delle restanti voci di bilancio (73,8 per cento a fronte di 78,2 per cento).

In esito alla gestione 2021 si assiste ad una contrazione dei residui passivi, da 196,9 a 188,3 miliardi (-4,4 per cento). Lo stock comprende 73,2 miliardi di residui propri (in aumento rispetto ai 70,1 miliardi del 2020) e 115 miliardi di residui di stanziamento (in consistente riduzione rispetto ai 126,8 miliardi di fine 2020). Sulla riduzione delle poste passive finali hanno inciso tre fattori causali con impatto divergente. In senso favorevole i) si è ridotto nell'anno il tasso di formazione di nuovi residui (2,8 per cento a fronte del 3,2 per cento) e ii) sono aumentate le economie sui residui, cresciute da 12,6 a 20,4 miliardi (+62,2 per cento). In senso contrario, si è assistito ad un rallentamento dell'indicatore di smaltimento dei residui passivi esistenti, dal 27,7 al 23,6 per cento.

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), la dinamica della spesa presenta alcune conferme e accentuazioni. In via generale, si intensifica notevolmente l'aumento complessivo della spesa. Ciò è dovuto alla componente in conto capitale, la quale risente in misura rilevante dell'operazione di nettizzazione delle acquisizioni di attività finanziarie; queste ultime, nel 2021, hanno subito una sostanziale contrazione, tornando ai livelli pre-pandemia. Senza considerare tale categoria, quindi, la spesa capitale registra un forte aumento tra i due esercizi,

aumento sul quale ha tuttavia inciso il trasferimento delle risorse al Fondo di rotazione per l'attuazione del Next Generation EU. Il tasso di variazione della spesa corrente primaria, invece, rimane sostanzialmente stabile, anche a seguito dell'operazione di nettizzazione delle regolazioni contabili e delle poste correttive e compensative.

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 una sostanziale stabilità, con un leggero incremento sul fronte dei pagamenti; per quella di parte capitale si rileva un miglioramento netto della capacità sia di impegno sia di pagamento. Su tale risultato hanno inciso positivamente i capitoli interessati dalla spesa emergenziale.

Guardando alla spesa diretta dello Stato nel 2021, si ha conferma della dimensione straordinaria che ha assunto il bilancio nell'esercizio, in particolare per l'assegnazione di risorse ad opera di provvedimenti emergenziali, accentuando il ruolo di spesa delle amministrazioni ministeriali, in particolare sul fronte della spesa in conto capitale. Rispetto al totale del bilancio la gestione diretta presenta tassi di impegno e pagamento più elevati. Il miglioramento è più consistente con riguardo alla spesa capitale sia sul fronte degli impegni, sia su quello dei pagamenti. Con riguardo alla spesa primaria corrente, invece, si rileva un peggioramento del grado di attivazione degli impegni nella gestione diretta, cui però si accompagna un miglioramento del grado di realizzazione dei pagamenti. Il dato è influenzato dagli esiti gestionali dei capitoli interessati dalla spesa emergenziale che mostrano rallentamenti sul fronte degli impegni e pagamenti di parte corrente, a fronte di una migliore *performance* dal lato della spesa in conto capitale.

Le scelte di bilancio per il 2022, nel confronto con quelle del precedente anno, imprimono un'ulteriore spinta espansiva alla spesa, pur di livello inferiore rispetto al picco registrato dagli stanziamenti finali di tale ultimo esercizio. La previsione di spesa primaria registra, infatti, un incremento del 6,1 per cento rispetto al 2021, da 608,3 a 645,6 miliardi (+37,3 miliardi).

A detta variazione positiva hanno contribuito gli incrementi di risorse sul 2022 disposte sia con i provvedimenti adottati nel corso del 2021 sia con le decisioni della manovra di bilancio per il medesimo anno. Le prime hanno accresciuto le disponibilità del 2022 per quasi 19 miliardi (+3,1 per cento sugli stanziamenti 2021); di questi, poco meno di 13 miliardi sono costituiti da risorse derivanti da provvedimenti emergenziali già inclusi nella legislazione vigente all'atto delle previsioni di bilancio. La manovra per il 2022 ha ulteriormente ampliato le disponibilità dell'esercizio, di circa 32 miliardi, di cui 29 miliardi dovuti a interventi legislativi della Sezione I e i restanti 3 miliardi dovuti a riprogrammazioni e rifinanziamenti della Sezione II (+5,3 per cento rispetto agli stanziamenti 2021).

Il 31,7 per cento degli stanziamenti iniziali del 2022 è contenuto nei capitoli su cui transita la spesa legata ai provvedimenti emergenziali; trattasi di 204,5 miliardi, in contrazione rispetto ai 220,4 miliardi del 2021. Al netto di tali capitoli la percentuale di crescita della spesa primaria salirebbe al 13,7 per cento.

Nel bilancio per il 2022 si mantengono stabili le spese correnti (+0,9 per cento), dopo la forte espansione registrata dagli stanziamenti del 2021 (+11,3 per cento rispetto al 2020). In dettaglio, l'aggregato si attesta a 504,3 miliardi, circa 4,7 miliardi sopra il dato dell'anno prima. All'interno di tale aggregato circa 180,3 miliardi si riferiscono a capitoli di spesa emergenziale, dato in riduzione di 14,6 miliardi rispetto al 2021. Al netto di tali capitoli, la variazione in aumento degli stanziamenti tra il 2022 e 2021 figura molto più consistente, pari al 6,3 per cento.

Nettamente più intensa la crescita della spesa di parte capitale (+30,1 per cento), confermando il forte *trend* espansivo avviato nel 2021, esercizio nel quale gli stanziamenti dell'aggregato in discorso si erano proiettati ben oltre il doppio del corrispondente valore del 2020. Nel complesso gli stanziamenti della spesa di parte capitale mostrano una variazione positiva di 32,7 miliardi, passando da 108,7 a 141,4 miliardi. Le risorse riferibili ai capitoli di spesa emergenziale ammontano a 24,2 miliardi, in riduzione di 1,3 miliardi rispetto al 2021. Al netto di tali voci, si rileva un incremento di oltre 10 punti percentuali del tasso di crescita degli stanziamenti di parte capitale (+40,8 per cento).

Come noto, nei primi mesi del 2022 si sono resi necessari ulteriori interventi da parte dello Stato per fronteggiare, oltre al prolungamento degli effetti della quarta ondata della pandemia, le nuove problematiche poste dal rincaro dei beni energetici e dalle conseguenze generate dall'avvio del conflitto bellico in Ucraina. Letti attraverso il bilancio dello Stato, i provvedimenti emanati in corso d'anno hanno determinato un'ulteriore espansione degli stanziamenti di spesa, rispetto a quanto definito con la legge di bilancio. L'incremento, in termini di spesa finale primaria netta, è di 14 miliardi, portando le risorse dai 645,6 miliardi iniziali a 659,6 miliardi (+2,2 per cento); detto importo sarà ulteriormente accresciuto per effetto del d.l. n. 50/2022.

Le risorse in bilancio del PNRR e del Fondo complementare nazionale

A partire dal 2021, il bilancio dello Stato consente una prima lettura dell'andamento delle risorse, e della relativa realizzazione, legate ai progetti "in essere" del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e alle iniziative finanziate dal Fondo complementare nazionale.

Il valore complessivo dei primi è stimato in 51,9 miliardi, di cui 41,1 miliardi incidenti sul lato della spesa. Trattasi di somme quasi integralmente destinate alla parte capitale (96,8 per cento) e, al suo interno, alle categorie dei contributi agli investimenti ad amministrazioni pubbliche (59,5 per cento del totale) e ad imprese (34,8 per cento del totale). La quota di risorse di parte corrente (3,2 per cento) è riconducibile esclusivamente ai trasferimenti ad amministrazioni pubbliche (2,8 per cento) e ai consumi intermedi (0,4 per cento).

Sui capitoli di bilancio che accolgono i progetti in essere del PNRR, anche se non sempre in via esclusiva, figuravano stanziamenti iniziali per l'esercizio 2021 per 21,2 miliardi; le risorse erano fortemente concentrate nelle politiche pubbliche maggiormente in linea con gli obiettivi del PNRR. Per il successivo esercizio 2022, su tali capitoli sono previsti stanziamenti in crescita dell'8,1 per cento, passando da 21,2 a 22,9 miliardi. Rivolgendo lo sguardo agli stanziamenti definitivi, quelli del 2021 salgono a 24,6 miliardi, con un incremento di quasi 3,5 miliardi rispetto alle disponibilità iniziali. L'incremento in corso d'anno riguarda in particolare la missione 13 "Diritto alla mobilità e sviluppo dei sistemi di trasporto" (+3 miliardi) ed è dovuto alle maggiori somme assegnate per i contributi in conto impianti da corrispondere a Ferrovie dello Stato S.p.A. per la realizzazione di un programma di investimenti per lo sviluppo e ammodernamento delle infrastrutture ferroviarie.

La disamina dei risultati gestionali del 2021 sulle richiamate voci di bilancio porta ad evidenziare impegni di competenza per complessivi 15,9 miliardi; ne consegue un tasso di attivazione degli stanziamenti del 64,5 per cento, dato di molto inferiore rispetto a quello registrato a livello sia di spesa complessiva (89 per cento) sia relativamente a quella di parte capitale (80,2 per cento). Sul risultato hanno inciso negativamente le gestioni contabili della missione 28 "Sviluppo e riequilibrio territoriale" la quale, a fronte di una dotazione di 7,1 miliardi, non ha avuto alcuna attuazione amministrativa, determinando il mantenimento integrale delle somme tra i residui di stanziamento. Indicatori di capacità di impegno bassi, seppur con

riferimento a disponibilità di dimensioni inferiori, si rilevano con riguardo alle missioni 22 “Istruzione scolastica” (57,5 per cento), 23 “Istruzione universitaria e formazione post-universitaria” (59,1 per cento) e 26 “Politiche per il lavoro” (52,8 per cento). Nel corso del 2021, inoltre, risultano assunti impegni con imputazione ad esercizi successivi, in base al criterio dell’esigibilità, per ulteriori 3 miliardi, di cui 1,1 miliardi con scadenza nel successivo triennio 2022-2024.

I pagamenti totali registrati sui capitoli relativi ai progetti in essere del PNRR ammontano a 14,5 miliardi, di cui 11,1 miliardi in competenza. Ne emerge un tasso di traduzione degli impegni di competenza in pagamenti pari al 70 per cento; anche in questo caso si tratta di un risultato sensibilmente inferiore a quello registrato dalla spesa complessiva (97,2 per cento) e da quella in conto capitale (91 per cento).

Quanto al Piano nazionale complementare, lo stesso contempla 37 interventi con risorse finanziarie complessive per circa 30,6 miliardi, nell’arco temporale 2021-2026. Secondo l’aggiornamento fornito dal Governo nel Documento di economia e finanza per il 2022 (Programma nazionale di riforma), l’utilizzo di circa 9,5 miliardi del Fondo complementare dovrebbe slittare ad un momento successivo al 2026.

Gli stanziamenti di bilancio relativi al Fondo complementare, nel 2021, sono pari a circa 3 miliardi, poco meno del 10 per cento del totale. Trattasi di disponibilità tutte di parte capitale e, per quasi il 90 per cento, concentrate nelle categorie dei contributi agli investimenti ad imprese e a PA. Nel 2022 è previsto il sostanziale raddoppio delle risorse stanziato con il Piano complementare, superando la soglia dei 6 miliardi, sempre tutte di parte capitale.

Volgendo l’attenzione ai risultati gestionali, a fine 2021 sui capitoli interessati dalle misure finanziate dal Fondo nazionale complementare si rilevano impegni di competenza per 1,7 miliardi, evidenziando una capacità di attivazione degli stanziamenti del 55 per cento, dato nettamente inferiore rispetto a quello fatto registrare sulla spesa in conto capitale complessiva (80,2 per cento). Nell’anno, peraltro, sono stati assunti ulteriori impegni relativi ad obbligazioni con scadenza in esercizi successivi per complessivi 4,7 miliardi. Di questi, poco meno dell’80 per cento vede la propria imputazione al triennio successivo: 1,2 miliardi nel 2022, 1,3 miliardi nel 2023 e 1,2 miliardi nel 2024.

A fronte della massa impegnata, i pagamenti di competenza a fine 2021 erano pari a 1,4 miliardi, evidenziando una capacità di finalizzazione della spesa impegnata dell’86 per cento; anche in questo caso il risultato è peggiore di quello rilevato sulla spesa capitale complessiva (91 per cento).

11.

Il programma di razionalizzazione degli acquisti delle pubbliche Amministrazioni è stato caratterizzato nel 2021 da attività connesse, come nell’anno precedente, all’emergenza sanitaria e al supporto ad alcune iniziative di digitalizzazione e semplificazione amministrativa connesse al Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), specie per quanto riguarda le azioni di informazione, formazione, promozione e tutoraggio nella gestione delle procedure di acquisto da parte del personale delle Pubbliche Amministrazioni. L’attività del Programma di razionalizzazione degli acquisti non ha fatto registrare, per altro verso, particolari novità e si è estrinsecata soprattutto nelle ordinarie iniziative di *procurement*, tra le quali spiccano quelle dirette ad ampliare le capacità degli uffici di operare secondo modalità di “lavoro a distanza”.

Un’attenzione particolare merita, inoltre, per il 2021, l’impatto, sulle procedure di acquisto, della più recente normativa in tema di procedure alternative sottosoglia, introdotte dal Decreto

Semplificazioni nelle sue ultime versioni, dove si sancisce la possibilità di adottare le procedure di affidamento diretto o le procedure negoziate in deroga agli artt. 36, co. 2, e 157, co. 2, del Codice dei contratti pubblici, qualora la determina a contrarre o altro atto di avvio del procedimento equivalente sia adottato entro il 30 giugno 2023. Dai dati d'acquisto presenti sul portale Mepa emerge, sia pure indirettamente, come le novelle normative abbiano avuto effetti rilevanti (soprattutto con riferimento alle procedure negoziate per lavori di manutenzione). Infatti, sia il numero degli ordinativi, sia il valore complessivo degli Ordini Diretti di Acquisto (ODA) - di importo compreso tra 40.000 euro e 139.000 euro (per servizi e forniture) e di importo compreso tra 40.000 euro e 150.000 euro (per lavori) - sono aumentati, in termini di valore, passando da quasi 724 milioni nel 2020 a quasi 993 milioni nel 2021, con un incremento del 37 per cento, e, come numero di ordinativi, crescendo dai circa 109.000 ordini del 2020 ai quasi 133.000 ordini dell'anno passato, con un aumento del 22 per cento.

L'incremento più significativo si registra per le procedure negoziate relative ai lavori di manutenzione (le uniche tipologie di lavori presenti sul MePA negli anni di riferimento dell'analisi). Infatti, con l'innalzamento della soglia da 1 a 5 milioni previsto dalle nuove norme, si è avuto complessivamente un aumento di oltre il 700 per cento in termini di valore economico (passato da circa 15,6 milioni a quasi 125,6 milioni) e di oltre il 600 per cento per il numero di procedure (passate da 10 a 71) da attribuire soprattutto agli enti locali. Per i Ministeri, che hanno competenze più limitate in tema di lavori di manutenzione, si verifica comunque un vistoso aumento (del 489 per cento come importo e del 467 per cento in termini di procedure attivate).

Dall'analisi dei dati riferiti all'insieme delle Pubbliche amministrazioni, nel 2021 risulta ulteriormente aumentato l'ammontare complessivo della spesa presidiata da Consip, che passa da circa 51,3 a 54,3 miliardi. Anche il dato relativo all'“Erogato” cresce sensibilmente (di oltre 2 miliardi) rispetto al 2020. Questo ulteriore incremento non trova però conforto, nel dato relativo al risparmio indiretto, che, sia pure in termini di preconsuntivo, scende dai quasi 3,8 miliardi del 2020 a circa 3,3 miliardi del 2021, mentre il risparmio diretto diminuisce a sua volta di 47 milioni (sempre nel raffronto tra dati di preconsuntivo). Anche per i Ministeri l'incremento degli acquisti centralizzati non sempre si è tradotto in un aumento dei risparmi. Se, infatti, il risparmio diretto nel 2021 cresce di 22 milioni, il risparmio indiretto si riduce di 17 milioni (passando dai 748 milioni del 2020 ai 731 del 2021, in termini di preconsuntivo). Sempre con riferimento ai Ministeri si rileva per la prima volta, nel 2021, una riduzione del numero dei contratti attivati (12.000 in meno). Tuttavia, il loro valore risulta in sensibile aumento. Complessivamente si passa, infatti, da un importo di circa 3,54 miliardi nel 2020 a oltre 4,73 miliardi nel 2021. Gli incrementi di valore sono da attribuire in massima parte alle Convenzioni (+599 milioni), mentre si registra un modesto aumento per gli ordinativi sul MePA (+89 milioni) e addirittura una contrazione sia in termini numerici che di valore per lo SDA (-53 milioni).

Le informazioni acquisite direttamente presso i Ministeri confermano un incremento del ricorso alle Convenzioni Consip, ma mostrano, nell'insieme, una preponderanza degli acquisti per beni e servizi effettuati al di fuori del sistema accentrato sia per i Consumi intermedi, in cui gli “acquisti extra Consip” occupano, come impegni di competenza, una quota del 50,65 per cento, sia per gli Investimenti fissi lordi, dove superano il 56 per cento; situazione che sembra in gran parte dovuta, anche per effetto delle deroghe al codice dei contratti pubblici, al sensibile incremento degli affidamenti diretti e delle procedure negoziate senza previa pubblicazione di un bando di gara.

12.

Il tema dei tempi di pagamento delle Amministrazioni resta in primo piano anche nel quadro delle riforme collegate all'attuazione del PNRR. In tale ambito la riforma denominata "M1C1.11- Riduzione dei tempi di pagamento delle pubbliche amministrazioni e del sistema sanitario", si propone di assicurare il contenimento dei tempi di pagamento entro i 30 giorni previsti dalla normativa comunitaria per quanto riguarda le amministrazioni centrali, regionali e locali, ed entro il termine di 60 giorni per le autorità sanitarie regionali. La riforma si pone in diretta continuità con le precedenti iniziative adottate in materia e offre anzi l'occasione per portare a compimento il lungo percorso di interventi finalizzato a ridurre i tempi di pagamento entro i limiti previsti. A tal fine sono stati inseriti nel Piano gli ulteriori step programmati con la previsione del termine finale del 2024 per la loro conclusione. Tuttavia, altre iniziative, promosse in ambiti diversi, potranno avere un riflesso positivo sulla riduzione dei tempi di pagamento, se non essere addirittura risolutive. È il caso, ad esempio, delle norme di revisione della struttura del bilancio dello Stato (d.lgs. n. 90/2016) per la parte in cui prevedono una più efficiente programmazione e gestione della spesa, tra le quali in particolare quelle che mirano a una revisione degli strumenti amministrativi di variazione del bilancio che, aumentando la flessibilità e l'efficienza degli strumenti finanziari, consentono di mettere a disposizione delle amministrazioni in tempi più contenuti le risorse necessarie per effettuare i pagamenti.

Ciò premesso, nel 2021 si è confermata la generalizzata difficoltà dell'apparato pubblico ad erogare somme ai privati con la necessaria celerità, come dimostrato anche dalla nuova procedura di infrazione ex art. 258 TFUE per violazione della direttiva 2011/7/UE "relativa alla lotta contro i ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali", che il 9 giugno 2021 la Commissione europea ha avviato nei confronti della Repubblica italiana.

Anche i dati forniti dal Ministero dell'economia e delle finanze evidenziano che il fenomeno dei ritardi nei pagamenti, dopo i costanti progressi degli anni precedenti, nel 2021 non registra ulteriori miglioramenti. Per l'insieme delle Amministrazioni statali, come nel 2020, l'indicatore medio semplice di ritardo resta fermo a 7 giorni, mentre quello ponderato si mantiene su un anticipo di 5 giorni rispetto alla scadenza della fattura. L'insieme delle fatture è stato pagato in media in 43 giorni, che si riducono a 36 quando si tiene conto della media ponderata. Le fatture di importo maggiore sono generalmente pagate nei termini, mentre per le fatture di importo meno elevato si accumulano ritardi. L'indicatore ponderato sembrerebbe, dunque, incoraggiare le Amministrazioni ad anticipare i pagamenti per gli importi più consistenti senza tenere conto delle prescrizioni sui tempi previste dalla legislazione nazionale ed europea. Per rimediare a tali distorsioni e assicurare la parità di trattamento tra i fornitori, gli indicatori, stabiliti in sede di monitoraggio della citata Riforma n. 1.11. del PNRR, saranno sì costituiti dalla media ponderata, ma a condizione che non risultino inferiori alla media semplice di oltre 20 giorni (30 giorni per gli enti del settore sanitario) nel 2023 e di 15 giorni (20 per il settore sanitario) nel 2024. In caso contrario per monitorare il conseguimento dell'obiettivo prefissato verrà utilizzata la media semplice.

In conclusione, nel 2021 la *performance* dei Ministeri resta complessivamente stabile per quel che riguarda i tempi di pagamento, rimasti gli stessi dell'anno precedente. Permangono, tuttavia, ritardi e criticità che alcune Amministrazioni non riescono a superare. Si tratta, dunque, di un quadro da monitorare con attenzione, data l'importanza del tema nel contesto delle riforme e la necessità di ottenere risultati significativi anche ai fini del conseguimento degli obiettivi del PNRR.

13.

Nel periodo ricompreso tra il 31 dicembre 2014 e il 31 dicembre 2021, la consistenza dei debiti fuori bilancio diminuisce complessivamente del 16,75 per cento, passando da 1.706 milioni a 1.420 milioni. Si assiste ad una tendenziale crescita fino al 2019, anno in cui si registra lo stock massimo dei debiti fuori bilancio e da cui inizia una costante diminuzione fino al 2021.

Per quanto riguarda specificamente il 2021; a fronte dei 7.087 milioni iniziali, ne sono stati accertati 8.494 e smaltiti 14.161. Il debito residuo si è pertanto ridotto, attestandosi, come si è visto, a 1.420 milioni.

Nonostante tale progressivo miglioramento, il livello del debito nel periodo considerato resta elevato; il che testimonia che non sono state ancora del tutto superate le criticità di bilancio che determinano, in via strutturale, la tendenza alla formazione di nuovi debiti fuori bilancio.

La quasi totalità delle Amministrazioni esaminate evidenzia un miglioramento della situazione debitoria nel corso del 2021, in alcuni casi di notevole entità. Tuttavia, per il Ministero della giustizia, si assiste all'aumento del 2 per cento attribuibile al capitolo 1264 (somma occorrente per far fronte alle spese derivanti dai ricorsi proposti dagli aventi diritto ai fini dell'equa riparazione dei danni subiti in caso di violazione del termine ragionevole del processo), il cui debito residuo passa da 377 a 416 milioni. L'importante riduzione che si verifica per il ministero dell'Interno (-91,9 per cento) è da attribuire, in linea generale, ad una dotazione finanziaria rivelatasi adeguata al fabbisogno annuale di spesa, a differenza di quanto avvenuto negli anni precedenti.

Come 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", il cui debito rappresenta il 71 per cento del totale del debito residuo.

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 dl 31 dicembre 1996, n. 669.

A fine 2020 il debito rimasto da smaltire era pari a circa 833 milioni. Il *trend* di crescita, già registrato nel corso dell'esercizio precedente, si conferma anche nel corso del 2021. L'importo smaltito, pari a 118 milioni, non assorbe il debito di nuova formazione (145 milioni), determinando a fine esercizio debiti rimasti da smaltire pari a 860 milioni.

14.

Nel 2021 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 poco più di 18,5 miliardi, un valore in crescita del 5,2 per cento rispetto al dato registrato nell'esercizio precedente (17,6 miliardi).

L'incremento risente delle maggiori risorse per investimenti fissi lordi, le quali crescono del 14,5 per cento (a 9,9 miliardi) e compensano la lieve riduzione degli stanziamenti per contributi alle imprese, pari nel 2021, con riferimento a 19 selezionati capitoli di bilancio rilevanti per quest'analisi, a circa 8,7 miliardi (a fronte dei quasi 9 miliardi del 2020).

In aumento rispetto al 2020 risultano anche i principali valori finanziari 2021 relativi alle altre fasi contabili della spesa; quindi, ai menzionati maggiori stanziamenti di competenza si associano incrementi del 39,2 per cento per quanto riguarda gli impegni totali (soprattutto per i

contributi: 52,4 per cento) e del 29,2 per cento per quel che attiene ai pagamenti in conto competenza e in conto residui.

In un contesto di consolidamento della forte accelerazione che si era registrata nel 2020, nel 2021 si osserva una riduzione degli importi dei residui di stanziamento (-7,5 per cento per l'aggregato e -17 per cento per i soli investimenti diretti), plausibile segnale di una più attenta gestione e programmazione della spesa finalizzata a questi ultimi.

Con riferimento a quest'ultima categoria economica si osserva, sotto l'aspetto funzionale della spesa, il permanere di taluni elementi ormai strutturali: innanzitutto, il 60 per cento (circa 6 miliardi dei 9,9 complessivi) degli stanziamenti definitivi di competenza si concentra su due missioni (difesa e sicurezza del territorio, da un lato e ordine pubblico e sicurezza, dall'altro); in secondo luogo, nell'ambito della prima missione, i valori attengono principalmente ad un capitolo riguardante a vario titolo spese militari (per oltre 4,3 miliardi a fronte di 2,7 miliardi registrati nel 2020) e gestito dal Ministero della difesa; quanto invece alla missione ordine pubblico e sicurezza, rilevano soprattutto le risorse gestite dal Ministero dell'interno per acquisto di automezzi, aeromobili, unità navali, natanti, attrezzature, strumenti e materiali per le attività del Corpo nazionale dei vigili del fuoco per 298 milioni e per attrezzature e automezzi della Polizia di Stato per 209 milioni.

La ripartizione delle risorse per singolo ministero ripropone, e non sorprendentemente, la struttura rilevata in base alle missioni di spesa. Così, il Ministero della difesa e il Ministero dell'interno assorbono abbastanza stabilmente oltre la metà delle risorse, con altre Amministrazioni che vengono a rivestire, frequentemente ma non continuamente, un ruolo sensibile: nel 2021 Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili, Ministero della cultura, Ministero della giustizia e Ministero dell'economia e delle finanze hanno assorbito mediamente ciascuno il 6 per cento del totale, cosicché i sei Dicasteri indicati hanno inciso per quasi l'83 per cento sugli stanziamenti di competenza.

Per quel che riguarda la finalizzazione della spesa, elementi di qualche ulteriore dettaglio possono essere tratti dalla disaggregazione delle singole voci economiche di secondo livello, pur con il limite che si riscontra, in tale classificazione, nella presenza di una quota particolarmente elevata della componente residuale (62 per cento del totale), peraltro ulteriormente cresciuta, nel 2021, rispetto all'esercizio 2020. Al netto di tale tradizionale limite, che va a restringere la portata informativa del dato, si può osservare, sempre con riferimento agli investimenti fissi lordi del bilancio dello Stato e agli stanziamenti definitivi di competenza, che nel 2021 la destinazione della spesa ha fatto registrare una posizione di primo piano per gli acquisti di software e hardware (con circa 927 milioni mentre nel 2020 erano stati i mezzi di trasporto la voce più rilevante di spesa con circa 1 miliardo), delle opere pubbliche, per circa 743 milioni e dei fabbricati non residenziali, per circa 741 milioni.

Sul fronte dei pagamenti, essendo stata la gestione caratterizzata da tassi di crescita, sia per quel che riguarda gli investimenti fissi che i contributi, maggiori di quelli riscontrati per la massa spendibile, si osserva nell'esercizio un visibile miglioramento del coefficiente di realizzazione (determinato come rapporto tra i due aggregati). L'indice migliora, infatti, in aggregato, di circa 10 punti percentuali, passando da 41 ad oltre 50 punti percentuali. Per gli investimenti fissi il coefficiente, poco sopra il 41 per cento nel 2020, aumenta di circa 8 punti percentuali nel 2021; più significativo è il salto che si rileva per i contributi, nel qual caso si sfiora il 51 per cento (a fronte del 41,52 per cento rilevato nell'esercizio 2020) per effetto della più significativa variazione annua dei pagamenti (+29 per cento) rispetto a quella della massa spendibile (6,9 per cento).

La gestione del patrimonio

15.

Il “Conto del patrimonio” costituisce la seconda parte del Rendiconto generale dello Stato ed espone la situazione patrimoniale in chiusura di esercizio, con l’indicazione delle variazioni, intervenute in corso d’anno, nelle attività e passività, finanziarie e patrimoniali, sia derivanti dalla gestione del bilancio che da altre cause (illustrando i punti di concordanza con la contabilità finanziaria). Le verifiche della Corte in questa sede sono volte ad accertare l’attendibile iscrizione delle poste patrimoniali (in particolare, delle loro variazioni), sotto il profilo della corrispondenza con la documentazione giustificativa riportata nelle scritture contabili. Gli accertamenti condotti hanno confermato alcune carenze palesate in esercizi precedenti (quali la mancata valorizzazione, nell’attivo patrimoniale, di varie infrastrutture e delle opere destinate alla difesa nazionale), nonché la necessità di comportamenti contabili maggiormente uniformi, fra i vari Ministeri, in ordine alla contabilizzazione dei fondi di dotazione conferiti a enti pubblici, anche economici.

L’attività di riscontro delle contabilità di tesoreria

L’attività di riscontro delle contabilità di tesoreria per l’esercizio finanziario 2021, effettuata ai sensi dell’art. 39 del R.D. n. 1214 del 1934 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 R.D. n. 827 del 1924 e la validazione dei pagamenti. Detta attività si è incentrata, quindi, su: ordini di pagamento, ordini di accredito, ruoli di spesa fissa, debito vitalizio, note di imputazione, nonché su pagamenti afferenti alle contabilità dei Fondi edifici di culto.

Nel corso dell’esercizio finanziario 2021 sono stati regolarizzati circa 30.000 titoli “vetusti” iscritti nel conto sospeso collettivi per effetto dell’istituzione, ai sensi dell’art. 34, comma 10, del decreto-legge 28 ottobre 2020, n. 137, convertito dalla legge 18 dicembre 2020, n. 176, del Fondo per la sistemazione contabile delle partite iscritte al conto sospeso istituito nello stato di previsione del Ministero dell’economia e delle finanze sul capitolo 3035, per un importo di euro 71.216.724. Nel corso del 2021, è stato utilizzato l’importo di 71.186.088 euro per la sistemazione dei titoli in parola.

Al riguardo, il Servizio di tesoreria, con diversi titoli di trasferimento fondi, ha curato la distribuzione delle somme alle tesorerie interessate per provvedere alla sistemazione di ogni singolo titolo di pertinenza e, successivamente, alla rendicontazione alla Corte dei conti.

Con decreto del Ministro dell’economia e delle finanze del 19 agosto 2021 è stata avviata la riforma organizzativa del servizio di tesoreria statale svolto dalla Banca d’Italia, prevedendo che le funzioni della Tesoreria centrale e della Tesoreria di Roma siano incorporate nel Servizio Tesoreria dello Stato, il cui titolare assume la qualifica di Tesoriere centrale e Capo della Tesoreria di Roma.

Sono proseguite nel corso del 2021 le attività di reingegnerizzazione dei sistemi informativi di Banca d’Italia e Ragioneria Generale dello Stato che tengono conto delle modifiche normative intervenute in tema di gestione della finanza pubblica e che produrranno significative ricadute anche sul sistema informativo della Corte che, unitamente a dette istituzioni, ha sottoscritto, nel marzo 2020, il protocollo d’intesa Re.Tes., per la revisione dell’architettura della tesoreria.

I nuovi sistemi informativi progettati da Banca d’Italia (Res. Tes.) e RGS (INIT-ERP) sono finalizzati all’adeguamento alle nuove procedure introdotte con le riforme sui procedimenti

amministrativi che regolano i meccanismi di gestione della finanza pubblica, negli ultimi anni più volte modificati in via definitiva o sperimentale e da ultimo anche in via emergenziale.

All'attività volta all'implementazione dei nuovi sistemi informativi si è affiancata, nel corso del 2021, quella avviata dal Dipartimento della Ragioneria dello Stato finalizzata alla revisione ed adeguamento della normativa in materia di procedure di tesoreria (a tal proposito è stato costituito presso la Corte dei conti apposito gruppo di lavoro al fine dell'approfondimento e dell'analisi delle eventuali proposte di modifiche normative).

Permane anche per l'esercizio 2021 la criticità già rilevata per l'esercizio 2020 di pagamenti in negativo sul Piano Gestionale 49 inerente al "Contributo straordinario per le eccezionali esigenze di sicurezza nazionale". Il fenomeno evidenziato si verifica quando, al momento di effettuare i recuperi degli emolumenti accessori indebitamente corrisposti a personale del settore sicurezza non più rientrante nelle fasce di reddito che lo prevedono, il piano gestionale dedicato non risulta capiente al recupero.

La verifica delle attività e passività finanziarie

Nel 2021 si assiste a un risultato patrimoniale particolarmente negativo, pari a quasi 218 miliardi, anche se in riduzione, tuttavia, rispetto a quello del 2020 (299 miliardi), causato, in particolare, da un incremento delle passività finanziarie (215 miliardi) e da una, seppur lieve, diminuzione delle attività (per circa 3 miliardi). Lo stock delle prime è passato, infatti, da 3.219 a 3.434 miliardi, aumentando il divario rispetto alle attività (ridottesi a 1.001 miliardi).

Pertanto, la differenza finale tra passività e attività (2.433 miliardi) produce un ulteriore picco nello squilibrio patrimoniale ("eccedenza di passività"), che supera il livello massimo toccato nel 2020 (2.215 miliardi).

Anche nel 2021, le passività finanziarie sono cresciute soprattutto a causa della cospicua emissione dei titoli di Stato (da 2.029 a 2.123 miliardi, per un incremento complessivo di 92 miliardi, concentrato, in particolare, nei BTP) tesa a fronteggiare la crisi economico-sociale conseguente all'emergenza pandemica

Crescono sensibilmente anche i debiti a breve termine, sia di tesoreria (da 744 a 833 miliardi), mentre i residui passivi si riducono leggermente (da 196 a 188 miliardi di euro), confermando la tendenza alla riduzione palesatasi negli ultimi esercizi. Per i primi l'aumento (pari a circa 88 miliardi) deriva in massima parte dalla crescita delle giacenze dei conti correnti (per oltre 95 miliardi) detenuti da enti, pubblici e privati, presso la Tesoreria dello Stato (in ragione, soprattutto, delle disponibilità affluite a seguito delle manovre di finanza pubblica anti-Covid, nonché delle risorse erogate dall'UE, a fondo perduto o a titolo di prestito, riferite anche al PNRR). Diminuisce, invece, per circa 8 miliardi (da 121 a 113), lo stock di debito fluttuante (BOT) non ancora rimborsato al termine dell'esercizio.

Le variazioni principali che hanno determinato la riduzione per circa 3 miliardi nelle "Attività", rispetto allo stock di fine 2020, sono individuabili, principalmente, nelle "attività finanziarie", in diminuzione per poco più di 5 miliardi, aventi fonte, nella contrazione dei "crediti di tesoreria" (per 5 miliardi) e delle "anticipazioni attive" (per 6 miliardi), compensati parzialmente da un incremento dei "residui attivi (crediti) affidati ad agenti della riscossione" (2 miliardi), delle "azioni e altre partecipazioni" (1 miliardo) e dei "titoli diversi dalle azioni" (3 miliardi, dovuta alla iscrizione nel 2021 di "Patrimonio rilancio").

Per le "azioni ed altre partecipazioni", l'aumento ha fonte, in massima parte, nell'incremento di valore delle società partecipate non quotate (per 2,5 miliardi), mentre si riducono le "azioni quotate" per 783 milioni (avente quasi esclusiva causa nella scissione di

Monte dei Paschi di Siena a favore di AMCO S.p.A.) e le “altre partecipazioni” per circa 800 milioni (aggregato che comprende, oltre ai fondi di dotazione, anche la valorizzazione della partecipazioni dello Stato in organismi ed istituti di credito internazionali).

In generale, su 43 società partecipate direttamente dallo Stato, 35 hanno registrato nel 2021 un risultato di esercizio positivo, che, ove non distribuito all’azionista socio, ha prodotto un incremento del valore del Conto del patrimonio 2021.

Permane l’esigenza di chiarire i presupposti per la valorizzazione, nel Conto del patrimonio, dei fondi di dotazione apportati dallo Stato a favore di enti pubblici, economici e non economici. 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.

L’aumento delle “attività non finanziarie prodotte” (da 328,5 a 330,05) è dovuto, da un lato, agli “oggetti di valore” (più 763 milioni) e, dall’altro, al capitale fisso (voce che comprende i beni materiali e infrastrutturali), che cresce per 799 milioni (da 135,6 a 136,44 miliardi).

Le “attività non finanziarie non prodotte”, aggregato in cui rientrano terreni, giacimenti e risorse biologiche non coltivate, aumentano di circa il dieci per cento (da 4,08 a 4,48 miliardi).

La gestione di tesoreria ha confermato la cospicua presenza di sospesi (ovvero di anticipi di somme per conto dello Stato), non ripianati (mediante copertura di competenza sul bilancio), tuttavia in diminuzione, rispetto al 2020, da 46,42 a 37,58, miliardi, dovuta, principalmente, alla contrazione dei pagamenti urgenti e degli anticipi alle regioni per il servizio sanitario nazionale, nonché della sensibile contrazione delle anticipazioni per l’emergenza Covid-19.

All’interno della similare categoria dei pagamenti per conto di amministrazioni autonome ancora da rimborsare (che crescono da 36,2 a 38,3 miliardi, soprattutto in ragione dell’incremento, degli esborsi effettuati dalla Presidenza del Consiglio, pari a 4,5 miliardi), rimangono da ripianare i pagamenti effettuati dalle Poste nel 2000 per il pagamento di pensioni per conto dell’INPS (vicenda che, proprio nel 2021, con l’approvazione dell’art. 1, comma 634, della legge n. 234 del 2021, ha trovato definizione).

Anche nel 2021 lo Stato ha dovuto far ricorso ad operazioni di impiego a breve termine (c.d. OPTES) delle eccedenze di fondi di tesoreria giacenti sul Conto disponibilità del Tesoro (rispetto ai parametri stabiliti dalla BCE). Queste ultime, pur in riduzione nei volumi, hanno comportato, anche nel 2021, un costo per lo Stato (pari a 43,55 milioni) in ragione dei tassi negativi per i depositi a breve (che, dall’altro lato, hanno consentito di emettere titoli a breve termine, BOT, conseguendo un saldo positivo per circa 530 milioni). Permane la problematica dell’unico conto di tesoreria fruttifero (intestato a Cassa Depositi e Prestiti), che, in ragione della cospicua mole di giacenze depositate, ha prodotto un costo, per lo Stato, nel 2021, pari a poco più di tre miliardi di euro.

Complessivamente, in base ai dati del Conto del patrimonio e della Tesoreria, lo Stato risulta aver sostenuto oneri, nel 2021, per interessi passivi (su titoli di Stato, prestiti internazionali, buoni postali fruttiferi, mutui, deposito di giacenze, etc.) e spese accessorie per 64,36 miliardi di euro (importo che differisce da quello, superiore, presente nel Conto del bilancio finanziario, in massima parte in ragione della contabilizzazione, in quest’ultimo, dell’intero impegno di spesa iscritto, nel 2021, a favore di CDP spa per la fornitura della provvista necessaria al pagamento degli interessi sui buoni postali fruttiferi in scadenza).

All’interno di tale quadro, sono lievemente diminuiti gli interessi corrisposti sui titoli di Stato (scesi da 55,15 a 53,68 miliardi), pur in presenza del sensibile incremento della relativa

mole (anche se meno accentuata rispetto al 2020), in ragione del mantenimento, per gran parte del 2021, di un basso costo medio di emissione. Quest'ultimo, su base annua, è stato pari allo 0,10 per cento (rispetto allo 0,59 del 2020), fattore che ha ridotto il costo medio complessivo del debito dello Stato al 2,97 per cento (rispetto al 3,35 per cento del 2020). Il risultato è stato ottenuto nonostante l'allungamento della vita media del debito che, a fine 2021, è pari a 7,11 anni (rispetto ai 6,95 di fine 2020). Il medesimo rapporto tra interessi pagati e stock di debito delle amministrazioni pubbliche (non del solo Stato) è rimasto, invece, stabile al 2,4 per cento.

Anche nel corso del 2021 sono state effettuate sia operazioni di acquisto e concambio (riducendo il debito nominale per circa 10,2 miliardi) che estinzioni mediante l'utilizzo del fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato (con riduzione del debito per 6,4 miliardi ed un risparmio per interessi stimabile in 6,4 milioni di euro).

Il nozionale totale del portafoglio degli strumenti di finanza derivata, nel 2021, ha nuovamente superato la soglia dei 100 miliardi (103,63), per un numero di 94 contratti (a fronte degli 82 di fine 2020). Si riducono, tuttavia, sia il valore negativo di mercato (*mark to market*), che passa da meno 38,24 a meno 27,74 miliardi, che il rapporto dei titoli protetti da uno strumento di finanza derivata (riferiti in massima parte al debito emesso in valuta estera) rispetto alla mole complessiva dei titoli di Stato in circolazione (come da tendenza avviata in esercizi precedenti).

Prosegue la positiva contrazione dei residui passivi perenti. Lo stock a fine esercizio ammonta, complessivamente a 36,41 miliardi, confermando la recente progressiva diminuzione recente (fra il 2017 ed il 2020 per 17,2 miliardi). La mole di perenti di parte corrente si attesta a 13,14 miliardi (in riduzione di 2,7 rispetto al 2020); quelli di parte capitale a 23,27 miliardi (in riduzione di 1,3). Nell'arco temporale 2017-2021 l'ammontare complessivo si è ridotto di quasi il 30 per cento, in prevalenza per la componente corrente (diminuita di quasi il 50 per cento).

Analisi delle attività non finanziarie prodotte e non prodotte

Sulla base dei dati aggiornati riferiti al 2021, rientrano nell'operatività dell'Agenzia del demanio, tra fabbricati e terreni, 43.538 beni, tra i quali 18.365 beni assegnati in uso governativo, 6.991 beni del demanio storico-artistico, 2.258 beni del patrimonio non disponibile, 14.541 beni del patrimonio disponibile e 634 miniere con le relative pertinenze. Il numero dei beni complessivamente risulta in leggero aumento rispetto al 2020, quando risultavano censiti 43.343 beni. Si tratta di dati sostanzialmente stabili nell'insieme, che registrano un aumento soprattutto per l'uso governativo e per il demanio storico artistico. L'incremento del numero dei beni in uso governativo è, peraltro, un indice delle politiche di razionalizzazione degli immobili pubblici (rispecchia la riduzione delle locazioni passive con spostamento degli uffici in stabili demaniali). Il valore complessivo, pari a circa 63 miliardi, risulta incrementato di oltre 1 miliardo da attribuire quasi interamente ai beni del demanio storico artistico, che crescono dai circa 22,9 miliardi del 2020 ai 23,88 miliardi del 2021. Come è noto non sono, peraltro, oggetto di valutazione economica i siti archeologici e i monumenti di rilevanza nazionale, fatto salvo quanto previsto dal Decreto del Ministro dell'economia e delle finanze del 18 aprile 2002.

I beni del Demanio marittimo sono censiti separatamente. La gestione di tali beni e delle relative concessioni è affidata alle regioni e agli enti locali, mentre resta nella sfera di competenza del Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili (MIMS) la vigilanza sulle concessioni, esercitata attraverso il sistema informativo "SID il Portale del Mare". Lo scorso anno è stata rilasciata in esercizio una nuova versione del sistema denominata SID3, nella quale vengono rappresentate come demaniali marittime le sole particelle la cui intestazione al Catasto terreni corrisponde esattamente a ciò che viene formalmente definito come "Demanio Pubblico

dello Stato – Ramo Marina Mercantile”. La precedente versione del sistema (SID2), comprende invece anche i beni di dubbia classificazione, per i quali non sono state ancora sciolte dalle Agenzie fiscali le relative “Riserve”. Anche per quanto riguarda il versamento dei canoni sono state introdotte delle implementazioni, per sopperire al ritardo degli enti gestori nell’aggiornamento delle informazioni, attivando una funzione che prevede il censimento automatico delle concessioni scadute. Si evidenzia al riguardo l’importanza dell’attendibilità dei dati, che occorre rendere univoci e consolidare rapidamente, considerato che la tematica delle concessioni è all’ordine del giorno ed è stata inclusa tra le riforme abilitanti del PNRR. L’Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato, come è noto, è intervenuta con le sentenze n. 17 e n. 18 del 9 novembre 2021, sancendo l’efficacia delle attuali concessioni solo fino al 31 dicembre 2023, per dare il tempo di predisporre le necessarie procedure di gara e favorire l’intervento del legislatore. A tali pronunce risulta essersi sostanzialmente conformata l’azione del governo, che ha incluso la revisione delle concessioni nel disegno di legge annuale per il mercato e la concorrenza, che non prevederebbe proroghe oltre il 31 dicembre 2023.

Relativamente all’ammontare delle vendite di immobili pubblici, in base a quanto riferito dall’amministrazione, negli anni 2019 e 2020, il loro valore è stato, rispettivamente, di 978 e 945 milioni. Per l’anno 2021 e il successivo triennio 2022-2024, le previsioni pubblicate nella NADEF 2021 ammontano a 826 milioni per il 2021, 852 milioni per il 2022, 805 milioni per il 2023 e 715 milioni per il 2024. Per quanto riguarda l’amministrazione centrale dello Stato, l’Agenzia del demanio ha comunicato di aver realizzato vendite per circa 39,5 milioni (contro i 72 stimati dalla NADEF).

In merito all’alienazione degli alloggi di servizio del Ministero della difesa non più utili ai fini istituzionali la Direzione dei lavori e del demanio, ufficio Generale dismissioni Immobili, ha confermato che si sta provvedendo all’alienazione di 2.777 alloggi: sinora sono state vendute 1.272 unità abitative. Ne residuano 1.505, di cui 418 occupate da concessionari e 1.087 libere. Dall’avvio dell’attività di alienazione, sono stati realizzati introiti per un importo di circa 186,1 milioni.

Per quanto riguarda l’attività della Invimit Sgr S.p.A. le attività di cessione diretta hanno fatto registrare plusvalori superiori al 34 per cento rispetto al valore di apporto degli immobili, per un controvalore di circa 97 milioni. Con specifico riferimento alle vendite effettuate nel 2021, si rileva un valore atteso di 47 milioni e un controvalore complessivo, nel triennio 2019-2021, di circa 70 milioni. L’attività di cessione indiretta, a seguito della chiusura del Fondo Dante, ha invece consentito di distribuire circa 250 milioni ai partecipanti. I dati di gestione relativi al triennio 2019-2021, evidenziano, al 31.12.2021, un Asset Under Management (AUM) di quasi 1,7 miliardi, con circa 340 immobili, prevalentemente localizzati nel centro-nord Italia. Rispetto allo scorso anno, quando l’ammontare dell’AUM superava gli 1,9 miliardi, si registra una riduzione di circa 282 milioni da imputare, in massima parte, alle sopra citate distribuzioni a favore dei partecipanti pubblici, a seguito della conclusione dell’operazione “Dante”.

In tema di valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico non si sono registrati, nel 2021, particolari elementi di novità, né risultati di una certa consistenza. L’Agenzia si è concentrata sull’attuazione dei Progetti a Rete, che vogliono coniugare i temi del turismo, della cultura, dell’ambiente e della mobilità dolce, finalizzati al recupero e riuso del patrimonio pubblico, da attuare attraverso lo strumento della concessione di valorizzazione.

La situazione rappresentata per il 2021 dall’Agenzia del demanio in merito all’attuazione dei Piani di razionalizzazione degli spazi delle Amministrazioni dello Stato è sostanzialmente in linea con quella dello scorso anno, mantenendosi su un orizzonte temporale che arriva fino al

2030, senza ulteriori spostamenti in avanti. Il Piano ha consentito di conseguire nel 2021 un ulteriore risparmio annuo di circa 11,5 milioni, in decrescita rispetto agli anni precedenti. La decrescita si deve considerare fisiologica poiché man mano che il Piano viene realizzato si riducono gli immobili sui quali è possibile intervenire. L’Agenzia prevede di poter raggiungere al termine del 2030, un risparmio complessivo di quasi 105 milioni (circa 1,8 milioni in più rispetto alle precedenti previsioni) per la quota “aggredibile” (pari al 46 per cento del valore dei canoni su base 2014) e di poter ancora conseguire oltre 79 milioni di risparmi tra il 2022 e il 2030.

Nell’ambito dell’attività di razionalizzazione dell’utilizzo degli spazi, vengono pure in rilievo importanti operazioni di ottimizzazione della collocazione degli uffici pubblici sul modello del cosiddetto *Federal Building*, con particolare attenzione, oltre che alla concentrazione e all’efficienza dei servizi, alla prevenzione del rischio sismico, all’efficientamento energetico e alla riqualificazione ambientale. L’Agenzia ha avviato complessivamente 465 operazioni, di cui 6 già concluse.

Circa lo stato di attuazione del piano di rilascio e rinegoziazione degli immobili FIP e FP1, per i contratti FIP in scadenza al 28 dicembre 2022 la società proprietaria Investire SGR si è avvalsa della facoltà di disdetta in blocco, che avrebbe obbligato l’Agenzia alla stipula di nuovi contratti o alla proroga dei precedenti. È, tuttavia, intervenuto, il dl n. 104/2020, che ha dettato una nuova disciplina dei rinnovi e delle proroghe, subordinandoli all’emanazione di un apposito decreto attuativo del Ministro dell’economia e delle finanze, sino all’adozione del quale le procedure sono sospese. Il decreto avrebbe dovuto essere adottato entro il 31 dicembre 2020, ma non è sino ad oggi intervenuto. Pertanto, si è determinata una situazione di stallo non essendo al momento possibile procedere al rinnovo o alla stipula di alcun contratto.

Anche la realizzazione degli interventi manutentivi svolti nel 2021 è in linea con il 2020. Il valore degli interventi contrattualizzati è stato, infatti, pari a circa 29 milioni (contro i 31,6 circa del 2020), mentre il valore degli importi liquidati è stato di circa 39,7 milioni (38,3 milioni nel 2020). Tuttavia, permangono elementi di criticità, correlati in particolar modo alla genericità delle richieste delle amministrazioni, che influiscono negativamente sulla programmazione e sulla velocità d’impiego delle risorse finanziarie stanziare.

Con riferimento all’efficienza energetica e alla riqualificazione degli edifici pubblici e delle scuole, da inizio 2019 al 31/12/2021, sono state tra l’altro bandite dall’Agenzia 75 gare aventi ad oggetto le indagini di vulnerabilità sismica, diagnosi energetica, rilievi BIM (Building Information Modeling) e PFTE (Progetto di Fattibilità Tecnica ed Economica) che hanno interessato oltre 2.200 fabbricati ricompresi nelle aree più critiche sotto il profilo del rischio sismico. Per tali attività sono stati impegnati circa 170 milioni, a fronte dei quali sono stati contrattualizzati, sempre al 31/12/2021, circa 94,6 milioni. Si rammenta che, sotto il profilo dell’efficientamento energetico le attività in parola sono incluse nel PNRR e concorrono all’obiettivo comunitario di riduzione dei consumi al 2030.

Va, altresì, segnalato che dalla fine dello scorso anno sono in corso le attività finalizzate alla costituzione e all’assunzione del personale della Struttura per la progettazione di beni ed edifici pubblici finalizzata a favorire lo sviluppo e l’efficienza della progettazione e degli investimenti pubblici prevista dalla legge di bilancio 2019. Sul piano operativo, tuttavia, è stata già sottoscritta (il 19 gennaio 2022) la prima convenzione tra la Struttura per la progettazione e la PCM – Commissario straordinario, ai fini della ricostruzione di 39 immobili statali dislocati in Umbria, Marche, Lazio e Abruzzo, interessati dagli eventi sismici verificatesi a far data dal 24 agosto 2016.

Infine, circa l'attività di stipula e gestione dei contratti di locazione attiva, del rinnovo di quelli scaduti, della regolarizzazione delle posizioni *sine titulo* nonché, per i beni demaniali, del controllo della riscossione dei canoni, al termine dell'esercizio 2021 il valore delle somme complessivamente e a vario titolo introitate è salito a quasi 182 milioni contro i 133 milioni dell'anno precedente.

L'Agenda 2030 e il Rendiconto dello Stato

16.

Anche quest'anno nella Relazione si ripropone, estendendola (oltre ai dati relativi al 2021 il lavoro ha riguardato anche l'esercizio 2019), la riclassificazione del bilancio in base agli obiettivi dell'Agenda 2030. L'analisi mira ad affiancare alle tradizionali misurazioni del procedere del processo di adeguamento agli obiettivi di sostenibilità basate su indicatori, una valutazione basata sulla lettura delle risorse di bilancio.

Gli obiettivi dell'Agenda hanno ricevuto una crescente attenzione anche negli anni della crisi pandemica. Dal 2020 l'Unione Europea ha integrato gli obiettivi di sviluppo sostenibile tra quelli da considerare nella valutazione dei risultati della politica economica dei Paesi membri nel semestre europeo. I paesi sono stati esortati a inserire una ricognizione degli obiettivi nei diversi Programmi nazionali di riforma. Anche quest'anno, il Documento di economia e finanza ha dato conto delle misure adottate nell'ambito della strategia di sviluppo sostenibile che l'Italia ha adottata nel 2017 e che ora sta sottoponendo a revisione. Lo scorso maggio la Commissione nel Country report 2022 sull'Italia ha inserito una valutazione dei progressi conseguiti sulla base degli indicatori sviluppati dalla Ue.

Anche le indicazioni contenute nel Dispositivo europeo per la ripresa e la resilienza (Dispositivo o Regolamento), hanno richiesto di includere nei Piani nazionali (PNRR) progetti orientati al raggiungimento degli Obiettivi di sviluppo sostenibile. 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.

L'esercizio che la Corte ripropone quest'anno, quindi, si inquadra in tale contesto e punta a rileggere la spesa annuale in base alla riconduzione agli obiettivi della Agenda 2030. Nella lettura non si può dimenticare che la classificazione proposta nell'Agenda è basata su obiettivi universali che per certi aspetti non considera i diversi gradi di sviluppo dei Paesi. Inoltre, anche quest'anno la classificazione ha riguardato una quota di oltre il 63 per cento della spesa finale, in termini di stanziamenti definitivi, ma sono rimaste non ripartite le spese di personale e per consumi.

La distribuzione della spesa per Goal si presenta particolarmente concentrata: nel 2020 oltre l'89 per cento degli stanziamenti riguardava soli 5 obiettivi (3 "Salute e benessere", 8 "Lavoro dignitoso e crescita economica", 10 "Ridurre le disuguaglianze", "Pace e giustizia e istituzioni solide" e 9 "Imprese, innovazione e infrastrutture"). Un dato che si conferma sostanzialmente anche nel 2021, ma accompagnato da una ricomposizione delle risorse a favore delle "Imprese, innovazione e infrastrutture" che vedono quasi raddoppiare gli importi destinati.

Un aumento, quello relativo a "Imprese, innovazione e infrastrutture", dovuto alla considerazione in tale ambito di quasi tutti i trasferimenti correnti alle imprese e i contributi agli

investimenti per la realizzazione di infrastrutture ferroviarie, stradali e autostradali nonché finanziamenti a opere viarie, metropolitane, solo per citare le principali categorie d'intervento. In particolare, nel 2021, l'esigenza di arginare la crisi pandemica ha comportato la necessità di sostenere con finanziamenti più consistenti le imprese dei vari settori economici, attraverso agevolazioni fiscali, che tra gli altri hanno lo scopo anche di promuovere la nascita di nuove imprese.

Si conferma il rilievo del Goal "Salute e benessere" cui si associano il 18,5 per cento degli stanziamenti definitivi, in crescita del 3,5 per cento nel biennio. Si tratta, per la maggior parte, degli stanziamenti relativi al finanziamento del Fondo Sanitario Nazionale, nonché delle risorse trasferite alle autonomie per il finanziamento del proprio sistema sanitario.

In crescita le risorse destinate all'Obiettivo "Lavoro dignitoso e crescita economica" del 13,1 per cento, segnando il raddoppio dei fondi rispetto al 2019. Tale incremento è ascrivibile alle misure adottate per far fronte all'impatto della pandemia sul settore delle imprese. È a questo obiettivo che, per la scelta di focalizzare l'attenzione sui target connessi alla crescita economica, sono stati ricondotti tutti i piani gestionali che prevedono misure di sostegno, prevalentemente alle imprese, come contributi e agevolazioni fiscali.

Le risorse associate al Goal 10 "Ridurre le disuguaglianze" mostrano nel 2021 una flessione rispetto al 2020. In questo Obiettivo sono state ricomprese le misure di sostegno ai lavoratori potenziate durante la pandemia come, ad esempio, la Cassa integrazione straordinaria che nel 2021, con l'attenuarsi degli effetti della pandemia, sono state oggetto in taluni casi di definanziamenti.

Solo in lieve flessione il peso dell'obiettivo "Pace, giustizia e istituzioni solide" caratterizzato soprattutto per strutture amministrative decentrate.

Tra gli obiettivi di minor rilievo finanziario va sottolineato quello relativo a "Consumo e produzione responsabili" in cui si rintracciano nel 2021 misure, che contribuiscono a segnare una significativa differenza rispetto all'anno precedente, volte ad incentivare l'acquisto di veicoli a bassa emissione Co2 attraverso il riconoscimento di crediti d'imposta per l'erogazione di contributi (con stanziamenti definitivi di circa 1,1 miliardi).

All'Obiettivo 13 "Lotta contro il cambiamento climatico", infine, sono state associate risorse per circa 2,4 miliardi nel 2021. Tra queste, di particolare rilievo finanziario sono quelle da rintracciare nel Fondo per la realizzazione di progetti relativi al programma Green new deal (930 milioni).

Si confermano, infine, residuali gli stanziamenti associati alla "Sostenibilità climatica e ambientale, alla conservazione e utilizzo di risorse marine e di gestione delle acque" (Goal 14) e delle "Strutture igienico sanitarie" (Goal 6). Ciò mette in evidenza quanto siano ancora molto contenuti gli investimenti attinenti alle aree di policy legate ai temi ambientali. Fa eccezione il Goal/target 12 "Consumo e produzione responsabili" che nel 2021 mostra una vera e propria inversione di tendenza: la crescita degli stanziamenti definitivi di spesa, che viene ricondotta a questo ambito, risulta più che raddoppiata rispetto al 2020 (117 per cento).

In chiusura del capitolo una attenzione particolare è dedicata al numero dei ministeri, inclusa la Presidenza del consiglio, e delle relative strutture amministrative responsabili dei programmi, coinvolti nella realizzazione di gran parte dei Goal/target dell'Agenda 2030. Si tratta di un indicatore di complessità organizzativa che segnala che le attività di programmazione e le procedure di attuazione delle politiche descritte nelle aree di *policy* dell'Agenda, data l'ampiezza e il profilo trasversale degli obiettivi, richiedono un forte coordinamento tra le strutture organizzative preposte alla loro realizzazione. La produzione di atti amministrativi, la

predisposizione di progetti e studi preliminari, il disegno dei piani di riparto e di trasferimento di risorse, i monitoraggi periodici sull'impiego dei finanziamenti, sono solo una parte delle attività propedeutiche alla realizzazione dei target. Gli uffici dei ministeri e della presidenza del consiglio, si trovano spesso, come è stato segnalato dalle stesse amministrazioni nell'approfondimento del 2019, a collaborare mediante la creazione di task force, tavoli tecnici", comitati, e altre forme di collaborazione allo scopo di "attraversare" le procedure mirate all'implementazione di "specifici" segmenti dei processi di attuazione dei target dell'Agenda 2030. Alcuni, inoltre, interessano in modo trasversale, non solo le strutture organizzative delle amministrazioni centrali, ma in molti casi anche gli enti territoriali come per la "Salute e benessere" - dove, ad esempio, a livello centrale intervengono 13 ministeri nel 2021, ma l'attuazione delle politiche spetta alle Regioni per la sanità e agli enti locali per l'assistenza - o "Sconfiggere la povertà" (11 ministeri nel 2021) o ancora "Imprese, innovazione e infrastrutture" (13 ministeri nel 2021).

L'Ecorendiconto

17.

Nell'esercizio 2021, le risorse finanziarie destinate alla protezione dell'ambiente e all'uso e gestione delle risorse naturali ammontano a circa 12,9 miliardi (3,9 miliardi in più rispetto al 2020), che corrispondono all'1,4 per cento della spesa primaria dello Stato. Negli ultimi cinque anni la spesa ambientale ha acquisito uno spazio sempre maggiore in termini di destinazione della spesa del bilancio dello Stato. A fronte della crescita della massa spendibile ambientale (trainata, in buona parte, dall'aumento dei residui iniziali, che pesano per il 30,6 per cento e corrispondono al 2,65 per cento dei residui iniziali del bilancio dello Stato), i pagamenti totali risultano in aumento (+49 per cento rispetto al 2021) e ammontano a 7 miliardi, pari all'1 per cento dei pagamenti totali del bilancio dello Stato. Migliora di 2,2, punti anche il coefficiente di realizzazione della spesa, malgrado si attesti su valori inferiori a quelli del bilancio dello Stato (54,9 per cento contro il 78 per cento nel 2021). Nell'ultimo esercizio crescono anche i pagamenti in conto residui sui residui iniziali (dal 24 al 39 per cento) e si riduce il peso dei residui finali sulla massa spendibile (dal 44 al 40 per cento).

Il miglioramento di gestione non interessa tutti i sedici settori ambientali. Le categorie che assorbono il 50 per cento della massa spendibile ("protezione dell'aria e del clima" e "protezione e risanamento del suolo, delle acque del sottosuolo e delle acque di superficie") presentano un miglioramento nella capacità di spesa, ma la tendenza è negativa per 8 settori su 16. A fine esercizio 2021, inoltre, è aumentata la massa dei residui finali, passati da 3,9 a 5,2 miliardi, che corrispondono a 3,6 per cento dei residui finali del bilancio dello Stato.

Il dato relativo all'accumulo di residui finali, se osservato nella serie storica degli ultimi cinque anni, evidenzia alcune aree in cui la gestione della spesa presenta criticità strutturali legate alla scarsa velocità di pagamento e di smaltimento dei residui finali. Si tratta di settori ambientali (ricerca e sviluppo per l'uso e la gestione delle risorse naturali e per la protezione dell'ambiente, attività di gestione delle acque reflue e di uso e gestione delle acque risorse naturali, etc.) da sottoporre a monitoraggio attento sotto il profilo della gestione della massa spendibile, in considerazione della forte sovrapposibilità delle tematiche con le aree di destinazione delle risorse marcate con il flag "climate" e "green" del PNRR, dalla cui capacità di spesa dipenderà l'esecuzione degli ingenti investimenti previsti, nonché il rimborso di non meno del 37 per cento del finanziamento totale destinato all'Italia dal Next Generation Ue.

L'ordinamento contabile

18.

Nel 2021 è proseguita l'attività di adeguamento dell'ordinamento contabile in attuazione delle deleghe previste nelle materie della rivisitazione della struttura del bilancio dello Stato (art. 40, e successive modifiche, della legge n. 196 del 2009) e del potenziamento del bilancio di cassa (art. 42, e successive modifiche, della stessa legge), nell'ambito del ciclo di revisione dell'ordinamento contabile, apertosi nel 2012 con le novelle alla Costituzione (artt. 81, 97, 117 e 119) e proseguito con l'approvazione, nel medesimo anno, della legge c.d. "rinforzata" n. 243, nonché, tra l'altro, della legge n. 163 del 2016 e dei due decreti legislativi nn. 90 e 93 del 2016.

Tale attività di adeguamento ha interessato, in linea generale, una serie di temi, che vanno dall'integrazione della revisione della spesa nel ciclo di programmazione economico-finanziaria al miglioramento del contenuto delle azioni (sempre ed ancora sul piano meramente conoscitivo) e delle note integrative al bilancio dello Stato, dalla introduzione del nuovo concetto di impegno contabile alla progressiva riconduzione in bilancio delle gestioni operanti presso la tesoreria statale (negli ultimi tempi con rilevanti eccezioni).

Su alcuni di questi temi la Corte ha già avuto modo di esprimersi nelle varie sedi, che consistono nelle periodiche Relazioni trimestrali sulla tipologia delle coperture delle leggi di spesa, nonché in specifici pareri come quelli concernenti gli schemi di decreto approvati poi con il decreto legislativo n. 29 del 2018 (emessi nelle date del 6 e del 22 dicembre 2017) e n. 116 del 12 settembre 2018 (emessi il 4 e il 25 giugno 2018), a loro volta modificativi ed integrativi dei citati decreti legislativi nn. 90 e 93, nonché da ultimo - nel 2021 - quello concernente la relazione annuale in merito alla sperimentazione dell'introduzione delle azioni nel bilancio dello Stato per l'anno finanziario 2020.

Quanto alla nuova struttura del bilancio dello Stato, si dà conto della interlocuzione formale tra Corte e Ragioneria generale dello Stato, segnalando che nel parere espresso dalla Corte nel 2021 sulla sperimentazione in atto in tema di passaggio alle azioni, è stata fornita una indicazione di carattere innovativo nel senso, da un lato, di esporre anche una maggiore disaggregazione dell'azione, ma, dall'altro (e soprattutto), di arricchire la scheda-azione di tutti i riferimenti normativi di cui al Nomenclatore degli atti (naturalmente, da tenere aggiornato), con l'indicazione del relativo stanziamento di bilancio per ogni singolo riferimento normativo: ciò sia per la previsione che per il consuntivo (dal momento che tale scheda è parte delle Note integrative). In tal modo, potrebbe risultare ricostruibile l'insieme dei titoli, con la relativa valenza finanziaria, alla base dello stanziamento di cui all'azione. In tal ipotesi, quanto alla previsione di bilancio, si tratterebbe di fornire al Parlamento un corredo informativo più ampio possibile a livello non solo di aggregato, ma anche di dettaglio. Al contempo, per il consuntivo, si tratterebbe anzitutto di porre la Corte dei conti nelle migliori condizioni per l'esercizio delle funzioni ausiliarie di controllo di cui all'art. 100, secondo comma, Cost., nei confronti del Parlamento.

Si dà poi conto dei lavori in corso presso le strutture del Ministero dell'economia e delle finanze in merito all'introduzione dell'accertamento qualificato in tema di entrate, basato sul criterio della riscuotibilità. Al riguardo la Corte ha sottolineato più volte che occorre evitare il pericolo di privare la legge di bilancio (e la connessa legge di approvazione del Rendiconto generale) della componente relativa all'ammontare di risorse cui lo Stato ha diritto nonché agli impegni di spesa assumibili in conseguenza delle obbligazioni giuridicamente perfezionabili in riferimento al singolo esercizio. Si tratta di una componente che costituisce un elemento fondante

della sovranità popolare, cui spetta la decisione ultima circa i mezzi finanziari da porre a disposizione delle Pubbliche amministrazioni per il soddisfacimento delle esigenze della collettività, anche ai fini del controllo sull'utilizzo degli stessi.

Si è dato altresì conto degli aspetti problematici della sessione di bilancio, in particolare rispetto tanto i profili relativi al contenuto della Sezione I quanto per la documentazione relativa alla Sezione II: a quest'ultimo riguardo permangono le carenze sul piano informativo in tema di composizione degli stanziamenti e di effetti della adozione del nuovo criterio della competenza potenziata sul lato della spesa. Carenze altresì sussistono per il mancato raccordo tra legislazione vigente e stanziamenti di bilancio.

Vengono poi affrontati i problemi in tema di sperimentazione del piano integrato dei conti secondo la contabilità economico-patrimoniale, al momento prevista dalla legge di contabilità a fini conoscitivi.

Si illustrano altresì le problematiche relative agli aspetti contabili dell'attuazione del PNRR.

Dal sommario quadro disponibile permangono irrisolti alcuni quesiti, che solo nel corso del tempo troveranno una sistemazione più trasparente. Uno degli interrogativi riguarda l'impatto sulla contabilità finanziaria dei flussi in questione: ciò a meno di non considerare di fatto il Fondo di bilancio per l'attuazione del PNRR come un conto di transito verso la successiva devoluzione ai conti di tesoreria, almeno per i nuovi interventi. In tal ipotesi, rimarrebbe da chiarire pur sempre come opera il principio della competenza potenziata nel rapporto tra gli stanziamenti di competenza e quelli di cassa.

Altro aspetto da approfondire è la gestione dei progetti in essere, in parte finanziati con le sovvenzioni a fondo perduto e in parte finanziati a titolo di prestito: appare difficilmente ricostruibile, infatti, in quale forma di "tendenziale" sono calcolati i relativi importi (che tra l'altro comprendono anche gli stanziamenti di cui al Fondo di sviluppo e coesione della programmazione 2021/2027), se cioè in riferimento alla contabilità finanziaria o a quella economica, laddove per quest'ultima andrebbe considerato, però, che il criterio della relativa contabilizzazione è quello "accrual" puro, nel momento in cui è rilevante la messa a disposizione del sistema economico. Né appare ricostruibile la quota di interventi di tale Fondo che entrano nel PNRR con una chiara finalizzazione di policy e quindi da considerare "nuovi" ai fini delle stime macroeconomiche.

Un altro aspetto da approfondire riguarda l'equipollenza del trattamento contabile degli effetti sul fabbisogno rispetto a quello relativo alla contabilità nazionale, nel senso di assumere per entrambi i casi il criterio della messa a disposizione delle risorse al sistema economico, con ciò sancendo l'assenza di diversità tra le due contabilità di cassa e nazionale, almeno per l'aspetto qui considerato.

Più in generale, dal punto di vista dell'ordinamento (non solo contabile) sarebbero di sicuro da rendere oggetto di ulteriore approfondimento anche le stesse modalità con cui è avvenuta l'autorizzazione parlamentare circa l'assunzione almeno della quota di debito aggiuntiva di cui alla parte del PNRR costituita dai *loans*, laddove le leggi di bilancio sembrerebbero aver svolto la funzione intesa ad individuare le modalità attuative della gestione di tali risorse, prevedendone l'ammontare e il fondo di bilancio cui affluiscono dette risorse.

Il quadro metodologico con cui risulta disegnato l'iter di afflusso ed utilizzo delle risorse in questione, alla luce soprattutto della mancata contabilizzazione in dettaglio in bilancio dei nuovi progetti e della presumibile, indicata funzione di fatto di quest'ultimo quale mero conto di transito verso la contabilizzazione effettiva, ossia quella di tesoreria, confermerebbe in definitiva in modo deciso una tendenza degli ultimi anni nel senso della progressiva modifica della funzione

del bilancio dello Stato, sempre meno gestore ed offerente in via diretta di servizi alla collettività e sempre di più somma di voci di mero trasferimento di risorse ad altri enti ed istituti, di natura sia pubblica che privata, eventualmente a fronte di un accresciuto potere di controllo da parte delle singole amministrazioni. In tale quadro l'accentuarsi, peraltro, del momento della pura cassa, nel trasferimento al di fuori dell'operatore-Stato delle risorse, contribuisce a rafforzare il processo di svuotamento del momento della competenza già insito peraltro nel passaggio, già prima discusso nel capitolo dedicato alla sessione di bilancio, dalla competenza "amministrativa" e finanziaria a quella cd. "potenziata" basata sul criterio della esigibilità quale momento di emersione in bilancio del titolo giuridico sottostante, anziché su quello basato sul venire a sussistenza di tale titolo, con tutte le implicazioni (anche costituzionali), più ampie a ciò collegate e che sono state riassunte nelle varie relazioni alla decisione sulla parifica dei Rendiconti generali dello Stato di cui agli anni precedenti.

Si tratta di fenomeni che tra l'altro – tutti insieme - andrebbero valutati anche alla luce dei principi di annualità e di trasparenza insiti nell'assetto ordinamentale del nostro Paese, pure in riferimento all'equilibrio tra i poteri dello Stato, e che comunque, nello spostare verso la gestione fuori bilancio le risorse afferenti all'operatore-Stato, sembrano rinviare il momento della ricostruibilità e della trasparenza all'ex post (sostanzialmente), indebolendo dunque, a parità di condizioni, la rendicontazione di bilancio basata sul principio costituzionale della annualità, attesa la scarsa significatività del momento dell'iter costituito dal passaggio in bilancio delle risorse. Si inverte progressivamente, in altre parole, la maggior rilevanza del momento in cui si conclude il singolo o un certo ammontare di interventi, una volta che questi ultimi vengono gestiti con il sistema di cui alla tesoreria, il quale strutturalmente supera il vincolo dell'annualità e si sottrae ai controlli previsti per il bilancio, accentuando invece il momento del monitoraggio periodico ad opera delle strutture amministrative comunque afferenti all'esecutivo.

Ciò oltretutto appare anche in contrasto con il dettato della cd. legge rinforzata n. 243 del 2012, intesa infatti a preordinare un percorso inverso, ossia la riconduzione in bilancio delle risorse di tesoreria, il che avviene per aspetti in fin dei conti che si possono ritenere come secondari, atteso il proliferare di gestioni di risorse statali che si sostanziano in contabilità speciali di tesoreria, in scarsa coerenza oltretutto con le predette esigenze costituzionali di controllo e di piena trasparenza del flusso delle risorse, oltre che di rispetto del principio di annualità.

L'organizzazione e il personale

19.

Da tempo è avvertita la necessità di migliorare la capacità amministrativa del settore pubblico italiano, elevando le competenze del capitale umano e proseguendo nel processo di rafforzamento complessivo dell'efficienza ed efficacia della pubblica amministrazione, anche al fine di aumentare la capacità dell'Italia di attrarre investimenti stranieri e favorire la crescita economica.

Tale obiettivo è stato espressamente indicato nell'*Economic Surveys ITALY Executive Summary*, presentato il 6 settembre 2021 dal Ministro dell'Economia e delle finanze italiano e dal segretario generale dell'OCSE, laddove si evidenzia che il miglioramento dell'efficacia del settore pubblico sarà fondamentale per sostenere la ripresa.

Coerentemente, nell'ultimo Country Report Italy 2022, la Commissione Europea, pur dando atto della bontà delle scelte effettuate con il PNRR al fine di rafforzare l'efficacia dell'azione della PA, in chiave di rilancio dell'intero sistema Paese, evidenzia che "la capacità

amministrativa dell'Italia rimane problematica, in particolare a livello locale. L'Italia registra una percentuale di dipendenti pubblici con un'istruzione terziaria inferiore alla media UE. Gli investimenti limitati nella formazione ostacolano il miglioramento delle competenze. Con circa la metà del personale che andrà in pensione nei prossimi 15 anni, la forza lavoro del settore pubblico italiano è una delle più anziane (il 34,1% dei lavoratori rientra nella fascia di età tra i 55 e i 74 anni)".

La necessità di raggiungere il risultato di un miglioramento della capacità amministrativa del settore pubblico italiano, da lungo tempo avvertita, ha ricevuto un notevole impulso nel corso degli ultimi anni, in ragione di due distinti fattori, entrambi originati dall'emergenza pandemica conseguente alla diffusione del virus Covid-19.

Da un lato, infatti, le esigenze di distanziamento sociale hanno accelerato notevolmente il processo di digitalizzazione della PA, rendendo necessario il superamento di ostacoli non solo tecnici ma più genericamente culturali che per anni avevano frenato l'utilizzo massivo della strumentazione informatica.

Dall'altro, la reazione europea alla crisi economica conseguente alla crisi pandemica ha reso necessario un drastico intervento sull'ordinamento amministrativo teso a renderlo un fattore moltiplicatore dell'efficacia dell'azione di ripresa e resilienza economica e sociale.

A partire dalla prima versione del Programma nazionale di riforma (PNR), approvato nel luglio 2020, passando per il Rapporto "Iniziative per il Rilancio – Italia 2020-2022", predisposto dal relativo Comitato di esperti e giungendo, infine, al Piano nazionale di ripresa e resilienza approvato dal Parlamento italiano e comunicato alla Commissione Europea il 5 maggio 2021, il tema della riforma della PA ha sempre assunto un rilievo centrale in quanto elemento indispensabile per il perseguimento degli obiettivi di ripresa del sistema economico nazionale.

La prima componente della Missione 1 del Piano nazionale di ripresa e resilienza riguarda proprio la digitalizzazione, innovazione e sicurezza nella PA. La proposta di riforma si prefigge lo scopo di migliorare la capacità amministrativa a livello centrale e locale; rafforzare i processi di selezione, formazione e promozione dei dipendenti pubblici; incentivare la semplificazione e la digitalizzazione delle procedure amministrative.

L'obiettivo dichiarato è quello di rendere i servizi offerti dalla Pubblica amministrazione più efficienti e facilmente accessibili, attraverso l'espansione dell'"infrastruttura digitale", la migrazione al cloud delle amministrazioni e l'interoperabilità tra gli enti pubblici, snellendo le procedure secondo il principio "*once only*" e rafforzando le difese di *cybersecurity*.

In tal senso, particolare interesse rivestono le norme di recente introdotte con i decreti-legge 31 maggio 2021, n. 77 e 9 giugno 2021, n. 80, tesi, rispettivamente, a regolamentare la governance del Piano nazionale di ripresa e resilienza ed a introdurre misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle relative procedure, in funzione dell'attuazione del medesimo Piano.

Infatti, all'interno dell'attuale quadro emergenziale risulta ulteriormente amplificato il bisogno di una risposta straordinaria sul piano organizzativo e del razionale utilizzo delle risorse umane per garantire un supporto concreto al rilancio degli investimenti pubblici e privati e, più in generale, servizi rapidi ed efficienti a vantaggio di tutti i settori dell'economia del Paese. Saranno necessarie centrali di progettazione dedicate al rilancio ed alla esecuzione di opere, anche a livello territoriale, supportate da apposite strutture tecniche in grado di favorire i processi di digitalizzazione dei diversi ambiti e settori della vita sociale: scuola, università, sanità, assistenza sociale, protezione dell'ambiente e del territorio.

In questa ottica, anche l'esperienza maturata nei mesi di smart working emergenziale dovrà costituire una utilissima base su cui consolidare un sistema strutturato e ben integrato delle reti e delle piattaforme informatiche esistenti per superare le note criticità legate alla frammentazione burocratica e territoriale, completando il processo di trasformazione digitale dell'intera struttura amministrativa.

Tali innovazioni funzionali hanno trovato un preciso riflesso nelle modifiche ordinamentali che hanno riguardato numero, denominazione e funzioni di diversi dicasteri. Accanto alle disposizioni recate dal decreto-legge n. 22 del 1° marzo 2021 (legge n. 55/2021) che ha ridefinito il numero dei Ministeri, istituendo il Ministero del turismo e modificato le denominazioni sia del Ministero per i beni e le attività culturali e per il turismo in Ministero della cultura sia dei Ministeri dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti (queste ultime rispettivamente mutate in Ministero della transizione ecologica e Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili), devono ricordarsi i tanti provvedimenti di normazione primaria e secondaria che hanno in varia misura modificato l'organizzazione interna di diverse amministrazioni.

Viene, poi, svolta un'approfondita analisi della consistenza, della composizione e del costo del personale pubblico, non disgiunta peraltro da un'attenta disamina dei relativi profili di criticità in gran parte collegati agli effetti del blocco del turn-over del decennio passato. Si tratta di valutazioni che attengono principalmente ai profili qualitativi della forza lavoro presente nelle amministrazioni che, tuttavia, non possono prescindere da una attenta analisi degli aspetti più strettamente collegati alla valutazione quantitativa della spesa per redditi da lavoro dipendente e del suo andamento nel tempo.

A questo proposito, nel dare conto degli approfondimenti svolti nei paragrafi va segnalata la discrasia, dovuta alle diverse metodologie utilizzate nella raccolta dei dati, tra le varie fonti di rilevazioni utilizzate: la contabilità nazionale (in conformità alle regole fissate dal Regolamento UE n. 2223/95, che definisce il sistema europeo dei conti SEC 95) ricomprende nell'ambito dell'aggregato S.13 "Settore amministrazioni pubbliche" una serie di enti ed istituzioni che non rientrano nella rilevazione effettuata dalla Ragioneria generale dello Stato, fornendo il dato solo con riferimento alla pubblica amministrazione nel suo complesso; i dati di cassa del conto annuale sono di tipo censuario, disponibili, invece, nella massima disaggregazione; i dati di bilancio, infine, sono riferiti al solo personale delle amministrazioni statali in senso stretto.

L'affievolimento della qualità del capitale umano presente nelle pubbliche amministrazioni si accompagna, in alcuni casi, anche alla obsolescenza dei modelli organizzativi di importanti settori della pubblica amministrazione nei quali il processo di digitalizzazione dei servizi ha necessità di essere implementato, soprattutto attraverso una adeguata pianificazione degli investimenti resi oggi possibili grazie ai fondi del programma Next Generation UE.

I contratti pubblici di lavori, servizi e forniture

20.

L'affidamento di contratti pubblici e la sua efficiente regolamentazione rappresentano un elemento fondamentale del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR).

Oltre che come forma di alimentazione della domanda e della crescita economica, tale settore rappresenta uno strumento di incremento e ammodernamento della dotazione complessiva di infrastrutture e servizi, indispensabile per consentire una migliore e più equa ripresa economica.

Il mercato continua attualmente a essere disciplinato dalle direttive europee, del 26 febbraio 2014, 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE, e dal decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50. Deve essere tuttavia precisato che tale atto normativo, nel corso del 2021, come già nel corso dell'anno precedente, è stato interessato da molteplici interventi normativi. Tra questi, particolare rilievo assume la scelta di abbandonare la precedente opzione di attribuire la regolazione del settore a una serie di atti secondari di differente portata giuridica, emanati dall'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC), in favore di un ritorno ad una disciplina regolamentare più completa ed efficiente.

L'attuazione della riforma dell'affidamento dei contratti pubblici è, tra l'altro, espressamente programmata dal PNRR, che ha previsto scadenze rigorose sia per la prima e immediata semplificazione (2021) che per la delegazione al governo di una integralmente nuova disciplina di settore (30 giugno 2022).

Obiettivi delle riforme sono il progressivo abbattimento dei tempi di svolgimento delle procedure di affidamento, la realizzazione delle infrastrutture, nonché la progressiva professionalizzazione del personale addetto al sistema pubblico di acquisizione.

Il primo traguardo (31 dicembre 2021) è stato raggiunto con l'emanazione del decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77, convertito, con modificazioni con la legge 29 luglio 2021, n. 108, che contiene appunto le innovazioni immediate al sistema normativo. Il secondo, invece, ha visto entro tale data la predisposizione di un disegno di legge-delega, già approvato da uno dei rami del Parlamento.

Entro il 31 dicembre 2021 era previsto, inoltre, il completamento degli atti di regolamentazione secondaria (raggiunto con il Protocollo d'intesa stipulato tra ANAC e Presidenza del Consiglio dei ministri il 17 dicembre 2021).

Sotto il versante quantitativo, è possibile desumere dai dati della centrale di acquisti delle pubbliche amministrazioni (CONSIP società per azioni), nonché dell'ANAC, interessanti spunti. I dati numerici, infatti, mostrano un aumento delle nuove procedure bandite e anche di quelle aggiudicate (mentre queste ultime, nell'anno 2020, toccato in misura estrema dalla pandemia, avevano registrato una contrazione). È, invece, riscontrabile una parziale diminuzione delle offerte presentate dalle imprese, probabile elemento sintomatico delle difficoltà economiche e finanziarie affrontate dalle stesse nell'ultimo arco temporale.

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

21.

La Corte dei conti, ai sensi degli articoli 23 e 24 della legge 23 dicembre 1993, n. 559, riferisce annualmente al Parlamento sull'attività svolta dagli organismi che gestiscono, al di fuori dell'amministrazione dello Stato, fondi di rotazione costituiti con disponibilità tratte dal bilancio dello Stato (art. 23) e sull'andamento e sui risultati di tutte le gestioni fuori bilancio (art. 24), inclusi i fondi di rotazione gestiti direttamente dalle amministrazioni interessate.

Il legislatore ha disposto che tale relazione sia inserita in una apposita "sezione della relazione annuale sul rendiconto generale dello Stato", al fine di consentire una visione complessiva delle risorse finalizzate alla realizzazione delle politiche pubbliche.

In quest'ottica, l'articolo 31-bis della legge 31 dicembre 2009, n. 196, introdotto dall'art. 5, comma 1, del decreto legislativo 4 marzo 2014, n. 54, ha previsto che le pubbliche amministrazioni pubblichino, ai sensi della direttiva 2011/85/UE del Consiglio, dell'8 novembre 2011, informazioni inerenti ai fondi che non rientrano nei bilanci ordinari.

Per il bilancio dello Stato, dette informazioni sono rese disponibili mediante un Allegato conoscitivo, per ciascuno stato di previsione della spesa dei Ministeri interessati, nel disegno di legge di bilancio.

In attuazione di tale norma, nel disegno di legge di bilancio per il triennio 2022-2024, è stato pubblicato, in allegato allo stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze, l'elenco delle gestioni fuori bilancio e degli altri fondi che non rientrano nei bilanci ordinari, distinti per Ministero.

Partendo dal suddetto Allegato e allargando l'indagine alle gestioni riconducibili ai Ministeri con portafoglio e alla Presidenza del Consiglio dei ministri, la rilevanza del fenomeno emerge con riferimento sia al numero delle gestioni, sia alla consistenza delle risorse gestite.

Pertanto, la ricognizione ivi effettuata non è esaustiva dei fondi esistenti.

In proposito, la Corte ribadisce la necessità che, a fini di trasparenza e completezza dell'informazione, venga redatta una sezione ad hoc dell'Allegato conoscitivo, relativa ai fondi finanziati con risorse di provenienza mista, con l'indicazione dei diversi soggetti concorrenti al finanziamento e, se conosciuta, l'indicazione della quota di risorse statali versata nell'anno e che vengano, altresì, inseriti nell'Allegato anche i fondi che hanno registrato giacenze pari a zero e quelli non movimentati.

Le gestioni fuori bilancio operano in deroga ai principi di universalità e di unità del bilancio, che, ai sensi dell'art. 24, comma 1, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, costituiscono profili attuativi dell'art. 81 della Costituzione e, quindi, sono consentite solo nelle ipotesi tassative ed eccezionali, normativamente previste.

Pertanto, l'art. 15, comma 8, della legge "rinforzata" 24 dicembre 2012, n. 243 ha previsto che, con legge dello Stato, sia disciplinato il progressivo superamento delle gestioni contabili operanti a valere su contabilità speciali o conti correnti di Tesoreria e la conseguente riconduzione delle relative risorse finanziarie al bilancio dello Stato.

Sotto altro profilo andrebbe considerata la necessità che le amministrazioni, nella qualità sia di gestori che di vigilanti, individuino specifici indicatori di *output* e di *outcome*, per ciascun fondo gestito fuori bilancio, al fine di valutare l'attualità degli strumenti di agevolazione, il grado di realizzazione delle finalità indicate dalle leggi istitutive e i tempi di erogazione delle risorse, fermo restando che per ogni modifica occorre un intervento di carattere legislativo.

In alcuni casi, peraltro, la scarsa consistenza delle risorse utilizzate per le finalità normativamente previste, a fronte degli ingenti costi di funzionamento dei fondi, impone una riflessione sulla adeguatezza dello strumento, almeno in termini di economicità dello stesso.

In proposito, va rilevato anche che il significativo contenzioso e l'elevato numero di procedure fallimentari incidono negativamente sull'efficacia dello strumento in discussione, in particolare, con specifico riguardo ai fondi di rotazione, rallentando la restituzione delle somme erogate e, in tal modo, depotenziando il carattere di rotatività dei fondi; così determinando, per un verso, la necessità di impiego di ulteriori risorse pubbliche, e, per altro verso, una maggiore difficoltà di recupero dei crediti e, in alcuni casi, la perdita parziale o totale degli stessi.

Con riferimento poi ai costi di funzionamento dei fondi, va rilevato come permanga una assoluta disomogeneità dei criteri di determinazione degli stessi, favorita dalla circostanza che ciascun Ministero gestisce autonomamente il rapporto convenzionale con il gestore.

In merito al compenso riconosciuto al gestore, infatti, in alcuni casi, ne viene stabilito uno forfettario; in altri, uno a percentuale; in altri ancora, uno cumulativo per tutti i fondi gestiti; altre volte, è prevista una erogazione "una tantum".

In ogni caso, pur rilevando che, nella stipulazione di alcuni atti aggiuntivi agli originari disciplinari, è stato previsto che la commissione riconosciuta al gestore sia ancorata al tempo/lavorato (c.d. *time/sheet*), occorre ribadire, in linea generale, la necessità, già evidenziata negli anni precedenti, che detta commissione sia sempre commisurata, proporzionalmente, all'effettiva attività svolta, in linea con la mission del fondo.

A tal fine, è necessario, comunque, tenere conto della complessità delle operazioni gestite ed evitare quantificazioni in misura fissa o forfettaria, in ipotesi di modesta o inesistente movimentazione, che si tradurrebbero in un costo, pur in totale o parziale assenza di attività gestoria.

Peraltro, nei casi in cui il costo della commissione trovi copertura a valere sulle risorse del fondo, una parte delle risorse viene distolta dalla finalità istitutiva dello stesso.

Si rappresenta, quindi, la necessità di valutare l'economicità della scelta di mantenere in essere gestioni scarsamente o per nulla movimentate, eventualmente stabilendo una "soglia di rilevanza", in relazione alle finalità connesse allo specifico fondo, dal momento che interventi a ridotto impatto finanziario possono essere gestiti, con celerità e minori costi, anche nell'ambito dei capitoli di bilancio dei Ministeri.

Tanto, anche in linea con il comma 5 dell'art. 44-ter della legge n. 196 del 2009, secondo cui "a decorrere dall'esercizio 2017, i conti correnti di Tesoreria centrale per i quali siano trascorsi almeno tre anni dall'ultima movimentazione e non siano state effettuate ulteriori transazioni sono estinti."

Occorre, poi, evidenziare come debba essere vagliata la compatibilità delle previsioni normative che individuano, come soggetto gestore, istituti bancari o società a capitale totalmente o parzialmente privato, con i principi di derivazione comunitaria, di cui alla direttiva 2014/24/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, in tema di appalti e con il principio di libera concorrenza sancito dagli artt. da 101 a 109 del Trattato di funzionamento dell'Unione europea, di cui il decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 costituisce attuazione, che impongono, come regola generale, il confronto competitivo.

In relazione alla ricognizione, operata ai sensi dell'art. 44-quater della legge n. 196 del 2009, sui conti aperti presso il sistema bancario e postale, da parte di amministrazioni dello Stato o da gestori esterni per conto di amministrazioni dello Stato, considerate le lacune dei dati inseriti nel portale dedicato, denominato Conti Amministrazioni Statali (COAS), emerge la necessità che le amministrazioni titolari dei conti pongano una maggiore attenzione nell'aggiornamento del portale, effettuando le pertinenti verifiche dei dati inseriti, nonché l'esigenza di un monitoraggio da parte della Ragioneria generale dello Stato, ove possibile.

Si ribadisce, inoltre, la necessità che la verifica dei presupposti per la sussistenza di tali conti sia estesa anche ai conti postali o bancari già esistenti alla data di entrata in vigore dell'art. 44-quater, in ragione della natura sistematica dell'intervento normativo recato dalla novella della legge n. 196 del 2009, come integrata, da ultimo, dal decreto legislativo 12 settembre 2018, n. 116, in coerenza con l'obiettivo di pervenire ad un assetto omogeneo dei conti.

Si segnala, poi, l'esigenza di maggiori controlli, da parte delle amministrazioni vigilanti e della Ragioneria, sull'effettivo riversamento nel bilancio dello Stato delle risorse relative a gestioni chiuse, in quanto risultano tuttora operativi conti correnti bancari relativi ad alcune gestioni fuori bilancio soppresse in base al disposto del dPCM 8 febbraio 2017 e successivi decreti di proroga, attuativo dell'art. 44-ter della legge 31 dicembre 2009, n. 196.

Le misure apprestate per far fronte all'emergenza epidemiologica da Covid-19 palesano, peraltro, la scelta di utilizzare anche lo strumento delle "gestioni fuori bilancio" per gli interventi

necessari al superamento della crisi. In tal senso si muove anche la modalità gestoria prescelta per i fondi del Next Generation EU. Ciò, in ragione della natura e della struttura dello strumento, idoneo a consentire una maggiore snellezza e rapidità nelle procedure di erogazione dei fondi.

Come prima evidenziato e come messo in luce nei capitoli della presente Relazione dedicati all'Ordinamento contabile e alla Tesoreria (Cfr. La relazione al rendiconto generale dello Stato anno 2021 – Volume I, Tomo II “L'Ordinamento contabile” e Volume I, Tomo I “La gestione del patrimonio”), la tendenza verso un progressivo maggiore ricorso a strumenti fuori bilancio per la gestione di risorse afferenti al bilancio dello Stato comporta un'accentuazione del ruolo svolto dalla gestione di tesoreria. Ciò pone indirettamente una serie di questioni, alcune delle quali afferenti allo stesso ruolo svolto dalla Corte dei conti e ai relativi controlli, richiedendone un riorientamento e rafforzamento nei confronti dei fondi fuori bilancio, nel quadro di una visione più ampia ed articolata della stessa nozione di bilancio (di cui all'art. 81 Cost.) quale strumento principale, secondo una logica finanziaria di flusso, dell'intermediazione di risorse da parte dell'operatore-Stato.

In secondo luogo, il sempre maggiore ricorso alla tesoreria è un indice della necessità di riprendere il processo di revisione della legge di contabilità, per affrontare anche il tema delle procedure di gestione della spesa, nel senso di garantirne una loro adeguata celerità e snellezza, parallelamente ad una revisione e aggiornamento delle procedure di tesoreria. Il crescente utilizzo delle gestioni fuori bilancio è infatti (almeno in parte) dovuto alle difficoltà incontrate su questo fronte. Il processo di modernizzazione consentito dalla digitalizzazione e dalla informatizzazione delle procedure rappresenta un'occasione da non perdere in questa direzione, non solo per consentire una riconduzione in bilancio delle risorse. Una semplificazione che deve essere accompagnata da un corrispondente miglioramento delle informazioni rese disponibili in relazione alle diverse gestioni.

La gestione del bilancio dello Stato per Amministrazione

Presidenza del Consiglio dei ministri

22.

La specifica articolazione organizzativa della Presidenza del Consiglio dei ministri (PCM) e la sua flessibilità strutturale connessa alle funzioni di diretto supporto all'azione di Governo sono state messe in particolare risalto nel 2021 anche in considerazione della necessità di fronteggiare le difficoltà connesse sia all'emergenza epidemiologica, sia alla necessità di dare attuazione alla normativa in tema di *governance* del Piano nazionale per la ripresa e la resilienza (di seguito PNRR).

Sotto il profilo organizzativo, da tempo questa Corte osserva come l'evoluzione del disegno organizzativo della PCM stia avendo ricadute sulla stessa Costituzione materiale; difatti, al compito precipuo previsto all'art. 95 Cost. (assicurare l'unità dell'indirizzo politico ed amministrativo, promuovere e coordinare l'attività dei ministri) si sono costantemente affiancati compiti di politica attiva in ambiti assolutamente eterogenei e diversi tra loro. Tale tendenza non sembra essersi attenuata nel corso del 2021, basti pensare ai compiti di attuazione del PNRR affidati al Dipartimento per la transizione digitale o all'Ufficio per le politiche in favore delle persone con disabilità. Contemporaneamente, l'attività di coordinamento si è frazionata a causa

dell'istituzione di un rilevante numero di uffici deputati al coordinamento di specifici ambiti del medesimo e complessivo programma attuativo del PNRR.

Ne risulta una complessa architettura normativa nella quale i compiti di coordinamento e quelli di politica attiva si presentano, spesso nella medesima struttura, strettamente interconnessi. Pur comprendendo le esigenze concrete che, di anno in anno, comportano il consolidamento di tale ruolo attivo in capo alla Presidenza del Consiglio, non può non continuare ad evidenziarsi, come già riferito nelle precedenti relazioni al rendiconto, la distanza di tale modello rispetto all'originario disegno costituzionale ed auspicare un intervento razionalizzatore delle numerose funzioni attribuite alla Presidenza.

Il bilancio di previsione e il conto finanziario della PCM presentano una struttura ormai consolidata, basata su una rappresentazione contabile coerente con le logiche sottese alla gestione del bilancio statale. L'ordinamento contabile della PCM ha ormai recepito, con la nuova formulazione dell'art. 19 del dPCM 22 novembre 2010, concernente la disciplina della relativa autonomia finanziaria e contabile, il criterio di imputazione contabile dell'atto di impegno, codificato dall'art. 34 della legge n. 196 del 2009, in attuazione del principio di competenza finanziaria "potenziata", con alcune ipotesi di deroga, funzionali a garantire elasticità alla gestione del bilancio. Al fine di garantire la necessaria flessibilità alla gestione finanziaria, sono state stabilite specifiche ipotesi di deroga a tale nuovo sistema di imputazione contabile; tra queste vengono in rilievo l'utilizzo dell'istituto del riporto (art. 11) e del fondo di riserva (art. 12) su capitoli che negli esercizi successivi non presentino disponibilità finanziarie sufficienti all'assunzione degli impegni pluriennali ad esigibilità; appare dunque opportuno avviare un'attenta riflessione sulle modalità con le quali pervenire ad un'armonizzazione - anche all'interno della PCM - dell'ordinamento contabile della stessa PCM.

Le scelte sull'entità delle risorse finanziarie destinate - in sede di bilancio di previsione - alla PCM, risultano già predeterminate in sede legislativa attraverso il bilancio dello Stato. Le risorse ammontano, per l'esercizio 2021, a circa 4,7 miliardi, a conferma del trend in aumento che continua anche nel triennio 2019 - 2021. Le maggiori risorse in entrata al bilancio di previsione della PCM, in aumento del 20,27 per cento rispetto ai dati del 2020, riguardano, in particolare: le somme destinate all'attuazione del "Piano nazionale per la riqualificazione e rigenerazione delle aree urbane degradate", di cui al dPCM 15 ottobre 2015 e al dPCM 20 gennaio 2020, che passano dai 142,3 milioni a circa 227 milioni con un aumento di 84,7 milioni (+59,51 per cento); i fondi assegnati per le politiche dello sport tra cui il "Fondo per la promozione dell'attività sportiva di base sui territori" con un importo di 50 milioni e il "Fondo per il rilancio del sistema sportivo nazionale" sempre con un importo di 50 milioni; le risorse destinate al servizio civile nazionale che passano da 139 milioni a 299 milioni. Ulteriori risorse in aumento riguardano, inoltre, i fondi assegnati alla Protezione civile che, nel loro complesso, passano da 1,9 miliardi a 2,1 miliardi e quelle destinate all'Agenzia Spaziale Europea (ESA) per la realizzazione dei programmi spaziali nazionali e in cooperazione internazionale, che passano da 435 milioni a 541 milioni.

Nuove risorse sono, inoltre, quelle attinenti al "Fondo investimenti in aree dismesse e beni dismessi" per 36 milioni, allocati presso il CDR del Segretariato Generale.

Le variazioni sulle entrate di competenza, intervenute in corso di esercizio, sono state pari a circa 11,4 miliardi.

Gli impegni, pari a circa il 48,88 per cento degli stanziamenti definitivi di competenza, nell'esercizio ammontano a 7,9 miliardi (più 19,1 per cento rispetto al 2020), a fronte dei quali risultano pagamenti per circa 6,6 miliardi (più 13,69 per cento rispetto al 2020). Restano da pagare

circa 1,3 miliardi confluiti in conto residui, mentre l'importo complessivo delle disponibilità non impegnate al 31 dicembre 2021 ammonta a circa 8,2 miliardi (più 39,14 per cento rispetto all'esercizio precedente), costituendo, ai sensi dell'art. 10 del dPCM 22 novembre 2010, unitamente ai maggiori accertamenti di entrata, l'avanzo di esercizio del 2021 che, a propria volta, sommato all'avanzo degli esercizi precedenti, rappresenta l'avanzo di amministrazione 2021.

Il rendiconto per l'esercizio 2021 chiude, come già menzionato, con un avanzo di esercizio, pari a circa 8,2 miliardi, a cui si aggiunge l'avanzo degli esercizi precedenti, pari a circa 111 milioni. L'avanzo di amministrazione 2021 è stato pari, quindi, a poco più di 8,3 miliardi, di cui 6,4 miliardi costituiscono l'importo da riportare all'esercizio 2022, circa 1 miliardo destinato alla sistemazione di un disallineamento contabile e 57,7 milioni quale avanzo disponibile 2021. Sono circa 795 milioni (meno 2,56 per cento rispetto al 2020) gli importi da far confluire nel fondo dei residui perenti.

Il sistema di organizzazione amministrativa della Presidenza del Consiglio dei ministri ha continuato a basarsi, anche nel 2021, su una struttura dipartimentale cui però si affiancano diversi Uffici e strutture di missione, le cui attività spaziano in ambiti estremamente diversi ed eterogenei.

La necessità di assicurare l'attuazione delle misure previste dal PNRR ha portato all'istituzione, accanto alle strutture di missione già operanti nel 2020 (rispettivamente competenti sulle procedure d'infrazione; sul coordinamento dei processi di ricostruzione e sviluppo nei territori colpiti dal sisma del 6 aprile 2009; sugli anniversari di interesse nazionale e, fino al 15 settembre 2021, "InvestItalia"), di ulteriori strutture e unità di missione, istituite ai sensi dell'articolo 8, comma 1, del decreto-legge n. 77 del 2021, a cui sono state affidate - per la durata del PNRR e comunque non oltre il 31 dicembre 2026 - funzioni di coordinamento, gestione, monitoraggio, rendicontazione e controllo degli interventi e, allo stesso fine, al conferimento di incarichi dirigenziali e assunzioni di personale, necessari al funzionamento e supporto delle citate strutture ed unità.

Nel corso del 2021, invece, è cessata la struttura di missione InvestItalia mentre la Cabina di regia Strategia Italia, seppure in assenza di un provvedimento formale di dismissione, da tempo non risulta attiva.

Ministero dell'economia e delle finanze

23.

Nell'esercizio finanziario 2021 la struttura del bilancio del Ministero dell'economia e delle finanze si articola su 23 missioni e 55 programmi, in continuità con l'esercizio precedente. Delle 23 missioni 17 sono condivise con altri Ministeri. Nell'anno di riferimento, l'ammontare complessivo delle risorse che compongono lo stato di previsione del Ministero, in termini di stanziamenti definitivi, raggiunge il livello di 762,7 miliardi (in linea con i 762,5 miliardi del 2020), coprendo circa il 66 per cento del totale della spesa statale (pari a 1.156,8 miliardi). Il 91,3 per cento degli stanziamenti definitivi sono accentrati su cinque missioni: la 34 "Debito pubblico" (47,2 per cento), la 3 "Rapporti finanziari con le autonomie territoriali" (15,9 per cento), la 29 "Politiche economico-finanziarie e di bilancio e tutela della finanza pubblica" (13,1 per cento), la 11 "Competitività e sviluppo delle imprese" (7 per cento) e la 4 "L'Italia in Europa e nel mondo" (8,1 per cento).

In linea con l'approccio seguito nei precedenti anni, gli aggregati contabili di interesse del Ministero sono analizzati secondo un criterio consistente nel depurare la spesa complessiva delle poste riguardanti il debito pubblico e altre partite finanziarie, correttive e compensative. In questa

prospettiva, il bilancio “nettizzato” (al netto anche del Next generation EU), presenta stanziamenti iniziali pari a 248,4 miliardi, in aumento (+37 miliardi), rispetto ai 211,4 miliardi del 2020 (circa il 17 per cento). Tale dotazione iniziale si riferisce per l’83 per cento (231,9 miliardi) a spesa corrente e per la restante parte a spesa in conto capitale. L’incremento, in termini assoluti, ha interessato prevalentemente la missione 11, “Competitività e sviluppo delle imprese”, cui sono stati destinati 28,6 miliardi (+10,5 miliardi), corrispondente al 58 per cento in più rispetto al dato dell’anno precedente. A livello di classificazione economica, il confronto tra stanziamenti iniziali 2021 e 2020 evidenzia un aumento sia della spesa di parte capitale (+60 per cento), che passa da 26,2 miliardi a circa 42 miliardi, sia della spesa corrente (+11 per cento), che passa da 185,2 miliardi a 206,4 miliardi. A seguito delle variazioni intercorse nell’anno pari a 30,8 miliardi, gli stanziamenti finali di competenza del 2021 sono diventati pari a 279,19 miliardi, registrando una crescita del 13 per cento rispetto allo stesso dato dell’anno precedente (247,4 miliardi). Gli stanziamenti finali includono anche le risorse riferite al Fondo complementare (270,7 milioni).

Sulla spesa ha inciso, come già accaduto nel 2020, l’assegnazione di risorse destinate agli interventi necessari per fronteggiare l’emergenza sanitaria. L’incidenza delle risorse emergenziali sugli stanziamenti finali del 2021 si attesta al 19,1 per cento, in aumento rispetto al dato del 2020 (15,6 per cento). La spesa emergenziale legata a provvedimenti adottati nel 2021 riguarda prevalentemente la missione 11, per 29,4 miliardi e segnatamente il programma 11.9 “Interventi di sostegno tramite il sistema della fiscalità”, per 27,4 miliardi, allocati principalmente nei trasferimenti correnti alle imprese.

Per quanto riguarda i risultati della gestione si rileva che la massa impegnabile è salita di 44,9 miliardi tra il 2020 e il 2021, passando da circa 281 a 325,9 miliardi. La capacità complessiva di impegno rispetto alla massa impegnabile resta nel 2021 all’82 per cento, in continuità con il precedente anno. La capacità di impegno sostanzialmente in linea con lo scorso anno (oltre il 90 per cento), presenta impegni di competenza, in aumento di 27,4 miliardi, pari a 251,9 miliardi complessivi (224,5 miliardi nel 2020). Anche gli impegni in conto residui sono in crescita (circa 9 miliardi), passando da 6,2 a 15,3 miliardi). La gestione dei residui chiude, nel 2021, con poste passive finali pari a 66,4 miliardi, in contrazione rispetto al 2020 (circa 68 miliardi) con una crescita del tasso di smaltimento delle poste passive esistenti dal 30 per cento del 2020 al 32 per cento del 2021, e con la riduzione del trend di formazione dei nuovi residui, che passano da 29,5 a 23,6 miliardi.

Per quanto riguarda la Missione 11, programma 8 “Incentivi alle imprese per interventi di sostegno”, anche nel 2021, stante il perdurare dell’emergenza da Covid-19, si è fatto ampio ricorso agli strumenti di supporto alle imprese ed alle persone fisiche. Lo scorso anno, nell’ambito del contenimento degli effetti degli aumenti dei prezzi nel settore elettrico e del gas naturale, è stato istituito uno specifico fondo in favore dei titolari di utenze a bassa tensione diverse dall’uso domestico, con il trasferimento di 800 milioni alla Cassa per i servizi Energetici ed Ambientali – CSEA.

Nell’ambito delle attività di SIMEST a sostegno dell’esportazione nel 2021, sono stati incrementati gli interventi di stabilizzazione dei tassi d’interesse per un importo di oltre 5 miliardi (rispetto a circa 3,2 miliardi nel 2020) e sono stati erogati alle imprese circa 2,6 miliardi (in gran parte a fondo perduto). In merito agli interventi attuati attraverso il Fondo di garanzia per le PMI, da un lato la normativa più recente ha prorogato fino al 30 giugno 2022 l’operatività straordinaria del Fondo e, dall’altro, ne ha ridimensionato parzialmente la disciplina in una logica di graduale *phasing out*. Secondo i dati raccolti dal Ministero, l’importo garantito al 31 dicembre 2021 è stato

di circa 117 miliardi, le garanzie concesse nel corso del 2021 ammontano a quasi 8,5 miliardi, mentre si sono avute escussioni per oltre 4,7 miliardi.

Di ampia portata è stato nel 2021 anche il sistema di “garanzie” gestito attraverso Sace S.p.A. A valere sull’iniziativa “Garanzia Italia”, sono state emesse garanzie per un importo totale di circa 12 miliardi, mentre, per le “garanzie green”, sono state deliberate garanzie inerenti operazioni per un importo di circa 4,15 miliardi. Quanto alle garanzie adottate nell’ambito delle misure di sostegno alla liquidità delle imprese, lo *stock* garantito da Sace è stato di circa 28,2 miliardi, di cui il 96 per cento relativi a imprese di grandi dimensioni e il 4 per cento a PMI, mentre il portafoglio di garanzie all’export deliberate è stato pari a 58 miliardi, di cui 33,1 miliardi effettivamente erogati.

In riferimento al Programma 9 “Interventi di sostegno tramite il sistema della fiscalità” sono stati erogati alle imprese contributi a fondo perduto che corrispondono ad oltre 4,7 milioni di bonifici o riconoscimenti di crediti d’imposta per un ammontare di 15,5 miliardi. Ad essi si aggiungono crediti d’imposta utilizzabili in compensazione, che mostrano nel 2021, un livello di fruizione complessivo di circa 23,3 miliardi, di gran lunga superiore rispetto all’anno precedente (circa 12,3 miliardi) e, a maggior ragione, agli anni pre-pandemia (7,8 miliardi nel 2019 e 8,3 miliardi nel 2018).

Con riferimento alla Missione 29, per il Programma 3 “Prevenzione e repressione delle frodi e delle violazioni agli obblighi fiscali”, incentrato soprattutto sull’attività della Guardia di Finanza, vengono in evidenza i controlli in materia di contributi a fondo perduto. Con riferimento a quelli erogati in base al “Decreto rilancio” sono state individuate frodi per oltre 20 milioni con la denuncia di 635 soggetti, mentre, per le indebite percezioni dei finanziamenti assistiti da garanzia pubblica introdotti con il “Decreto liquidità”, sono stati accertati quasi 180 milioni di contributi illecitamente percepiti/richiesti e denunciati 1.271 soggetti. I controlli effettuati in materia di erogazione del reddito di cittadinanza, hanno fatto riscontrare quasi 223 milioni di contributi indebitamente percepiti e/o richiesti con la denuncia di 22.617 soggetti sul totale dei 24.348 complessivamente segnalati all’Autorità Giudiziaria. Tali risultanze evidenziano la necessità di maggiori controlli.

Nell’ambito del Programma 4 “Regolamentazione e vigilanza sul settore finanziario” sono proseguite le attività inerenti alla gestione delle crisi bancarie. Per la liquidazione coatta amministrativa di Veneto Banca e Banca Popolare di Vicenza, non sono state comunicate criticità e, secondo quanto riferito dal Ministero e successivamente confermato dal Ministro dell’economia e delle finanze nell’audizione del 26 aprile 2022 dinanzi alla Commissione parlamentare d’inchiesta sul sistema bancario e finanziario, l’evoluzione delle vicende relative all’amministrazione straordinaria della CARIGE – Cassa di Risparmio di Genova fa ritenere che la stessa sia avviata ad un esito positivo. Più complessa la vicenda relativa alla cessione della partecipazione dello Stato in Banca Monte Paschi di Siena - MPS. Come noto, le trattative con altri gruppi bancari hanno avuto esito negativo. Ciò ha comportato l’apertura del dialogo con la Commissione Europea per ottenere la proroga del termine di dismissione della partecipazione. Nella prospettiva della dismissione sono state comunque realizzate operazioni che mirano ad una piena valorizzazione, soprattutto con riferimento alla cessione dei crediti deteriorati e alla riduzione dei rischi legali connessi ai contenziosi pendenti. Tali azioni, come pure ribadito dal Ministro nel corso della suddetta audizione, potranno essere accompagnate da misure di ricapitalizzazione. Il Piano strategico di MPS per il 2022-2026, che le prevede, è attualmente al vaglio della BCE e della Commissione Europea.

Per quanto concerne la riduzione dei crediti deteriorati (*non-performing loans* - NPL), nel mese di giugno 2021 lo stock di crediti deteriorati lordi risultava pari a 100 miliardi, in riduzione di 4 miliardi rispetto al valore di fine 2020. L'andamento delle operazioni di gestione degli NPL acquistati da AMCO S.p.A. ha raggiunto un indice di recupero (calcolato come rapporto tra incassi e valore contabile lordo medio gestito) pari al 4,1 per cento; in crescita, rispetto al 2020 e superiore a quello registrato nel periodo pre-pandemia.

Il meccanismo di Garanzia sulla Cartolarizzazione delle Sofferenze - GACS, che ha l'obiettivo di consentire l'avvio di un mercato secondario concorrenziale per la cessione dei crediti deteriorati, è stato prorogato fino al 14 giugno 2022. Al 31 dicembre 2021, l'importo complessivo oggetto di garanzia, a seguito dei rimborsi effettuati sulle *tranche senior*, assistite cioè da garanzia pubblica, dalla data della loro emissione, è stato di circa 11,6 miliardi. Tuttavia, non risulta ad oggi pervenuta alcuna richiesta di escussione di garanzia per capitale o interessi.

In tema di tutela del risparmio, nel 2021 l'attività di erogazione degli importi dei rapporti finanziari "dormienti", affluiti al Fondo indennizzo risparmiatori (FIR) risulta aver registrato 5.885 richieste di rimborso, concernenti 5.927 rapporti finanziari, per un totale di 53,4 milioni, con la restituzione di circa 32,5 milioni a 4.950 aventi diritto, titolari di 5.250 rapporti finanziari.

Il Programma 6 "Analisi e programmazione economico-finanziaria e gestione del debito e degli interventi finanziari" nel 2021 fa registrare un costo medio del debito all'emissione pari allo 0,10 per cento, in diminuzione rispetto allo 0,59 per cento del 2020, mentre il costo medio del debito, calcolato come rapporto tra gli interessi e lo stock di debito delle Pubbliche Amministrazioni, risulta essersi stabilizzato tra il 2,4 e il 2,5 per cento. Complessivamente, nel 2021, sono stati emessi circa 477 miliardi nominali di titoli di Stato, in netta riduzione rispetto ai 550 miliardi nominali emessi nel 2020. Le emissioni, al netto dei rimborsi, hanno fatto registrare un valore di circa 79 miliardi, anch'esso in forte calo rispetto ai 144 miliardi dell'anno precedente.

In merito all'allocazione delle risorse si osserva, in prospettiva, che la legge di bilancio 2022-2024, rispetto alla legge di bilancio per il 2021, espone un andamento della spesa in crescita nel 2022, per poi diminuire nei successivi anni del triennio di riferimento. In generale, la legge di bilancio 2022 ha previsto una spesa di circa 305 miliardi per il 2022, in aumento (circa +24 miliardi) rispetto a quella del 2021 prevista nella precedente legge di bilancio. Tale incremento è legato prevalentemente alla variazione positiva della spesa in conto capitale (+29,5 per cento) per circa 22 miliardi ed in misura più contenuta (+1 per cento) a quella di parte corrente per circa 2 miliardi. Gli incrementi maggiori sono registrati dalle missioni: 4 "L'Italia in Europa e nel mondo" (per circa 20,9 miliardi); 3 "Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali" (per circa 7,4 miliardi) e 28 "Sviluppo e riequilibrio territoriale" (per circa 5,2 miliardi). Al contrario, subiscono la maggiore contrazione, rispetto al 2021, gli stanziamenti delle missioni 11 "Competitività e sviluppo delle imprese" (per circa 9,4 miliardi); 18 "Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente" (per circa 966 milioni) e 29 "Politiche economico-finanziarie e di bilancio e tutela della finanza pubblica" (per circa 993 milioni).

Se si prendono in considerazione gli stanziamenti in legge di bilancio al netto del Next generation EU, resta confermato l'aumento delle risorse (+6,4 miliardi) per il 2022 rispetto al precedente anno (248,4 miliardi), attestandosi a 254,8 miliardi. Di tale ammontare, 5,8 miliardi si riferiscono a provvedimenti emergenziali, in riduzione rispetto al precedente anno (-6,8 miliardi).

A valere sulla programmazione per il 2022, si segnalano alcuni interventi in materia di sostegno alle imprese e agli operatori economici, di lavoro, salute e servizi territoriali, connesse all'emergenza da Covid-19, nonché di contenimento degli effetti degli aumenti dei prezzi nel settore elettrico operati attraverso il decreto-legge n. 4 del 2022, c.d. "Sostegni-ter", e il decreto-

legge n. 17 del 2022, c.d. “Decreto energia”, emanato per far fronte alla crisi energetica. Inoltre, a seguito dei conflitti internazionali, sono state adottate misure urgenti per contrastare gli effetti economici e umanitari della crisi ucraina. A tal fine, il d.l. n. 21 del 2022 dispone la riduzione delle aliquote di accisa sui carburanti dal 22 marzo al 21 aprile 2022, nonché una serie di interventi che rafforzano quelli già previsti dal “Decreto energia”, sostenendo le imprese anche tramite strumenti di garanzia, potenziando le attività di sorveglianza sui prezzi e di monitoraggio nel mercato del gas naturale. Nell’ambito del settore energetico è intervenuto anche il d.l. n. 50 del 22, che ha istituito, nello stato di previsione del Ministero dell’economia e delle finanze, un fondo pari a 30 milioni per ciascuno degli anni dal 2024 al 2043 al fine di limitare il rischio sopportato dalle imprese di rigassificazione. Tale decreto che contiene disposizioni riferibili a molteplici materie, al fine di sopperire alle esigenze di liquidità delle imprese con sede in Italia, riconducibili alle conseguenze economiche negative derivanti dalla aggressione militare russa contro la Repubblica ucraina, è intervenuto con una misura che autorizza SACE S.p.A. a concedere, fino al 31 dicembre 2022, garanzie, in conformità alla normativa europea in tema di aiuti di Stato, in favore di banche, di istituzioni finanziarie nazionali e internazionali e degli altri soggetti abilitati all’esercizio del credito in Italia; ciò consente finanziamenti sotto qualsiasi forma in favore delle imprese - ivi inclusa l’apertura di credito documentaria finalizzata a supportare le importazioni verso l’Italia di materie prime o fattori di produzione, la cui catena di approvvigionamento sia stata interrotta o abbia subito rincari per effetto dalla crisi attuale.

Ministero dello sviluppo economico

24.

Nel 2021 il Ministero dello sviluppo economico (di seguito anche MISE) è stato destinatario di importanti interventi organizzativi che hanno inciso sul perimetro delle competenze e sulla struttura interna. In dettaglio, con il decreto-legge n. 22 del 2021, convertito con modificazioni dalla legge n. 55 del 2021, concernente il riordino delle attribuzioni dei Dicasteri, sono state trasferite al nuovo Ministero per la transizione ecologica le funzioni e le linee di attività spettanti al MISE in materia energetica. Le due Direzioni generali interessate dal passaggio di competenze sono rimaste, per l’esercizio 2021, in via transitoria al MISE, ma in avvalimento a quello per la transizione ecologica. In applicazione di tali disposizioni, con il dPCM 29 luglio 2021, n. 149 “Regolamento di organizzazione del Ministero dello sviluppo economico” sono state ridefinite le competenze e le funzioni delle strutture del Dicastero. Tra le principali novità rileva la costituzione di una nuova Direzione dedicata alla riconversione industriale e alle grandi filiere produttive, con competenze estese in tema di aerospazio, difesa, crisi d’impresa e amministrazioni straordinarie; ciò ha determinato l’introduzione del nuovo programma 11.12 “Riconversione industriale e grandi filiere produttive”, nell’ambito della missione 11 “Competitività e sviluppo delle imprese”.

Sotto il profilo amministrativo, nell’anno è continuato l’impegno del MISE nella gestione delle misure tese ad affrontare le conseguenze dell’emergenza. In tale contesto, il Ministero ha proseguito nell’attuazione delle forme di intervento pubblico a sostegno degli operatori economici, previste anche nel 2021, dal legislatore. Ciò ha avuto importanti ricadute sulle dimensioni delle risorse finanziarie gestite, determinandone un’ulteriore espansione sia rispetto al livello precedente alla pandemia, sia rispetto al 2020.

In dettaglio, gli stanziamenti di competenza del Dicastero risultavano, già all'avvio d'anno, circa il doppio (10 miliardi) di quelli del 2020 (5 miliardi), ancora attestati sul livello precedente alla crisi pandemica. L'incidenza sulla spesa totale dello Stato sale all'1,65 per cento (1 per cento nel 2020).

A seguito delle variazioni intercorse nell'anno, gli stanziamenti di competenza del 2021 sono ulteriormente raddoppiati, raggiungendo il livello di 20,6 miliardi, facendo segnare una crescita del 36 per cento rispetto al dato finale dell'anno precedente (15,1 miliardi). Tali risorse includono quelle relative ai progetti in essere finanziati in bilancio dal PNRR (0,5 miliardi) e dal Fondo complementare (0,7 miliardi). Va per completezza segnalato che rilevanti incrementi di risorse (circa 2,7 miliardi) hanno interessato le dotazioni finanziarie dei capitoli di bilancio relativi alla categoria XXXI "Acquisizione di attività finanziarie", esclusa dal perimetro dell'analisi descrittiva.

Sulla sensibile espansione degli stanziamenti in corso d'anno (+10,5 miliardi) ha inciso, come già accaduto nel 2020, l'assegnazione di risorse attraverso provvedimenti volti a fronteggiare le conseguenze della crisi sanitaria; nel complesso, gli stanziamenti destinati a tale finalità emergenziale hanno raggiunto nel 2021 la soglia di 11 miliardi (9,5 miliardi nel 2020), di cui 2 miliardi già inclusi negli stanziamenti iniziali anche per interventi adottati nel 2020, ma con effetti sull'anno successivo, e ulteriori 9 miliardi legati a provvedimenti adottati nel 2021. Molto più contenuti, nell'ordine di poco meno di 400 milioni, gli incrementi di risorse intervenuti in corso d'anno sulle altre voci di bilancio.

Sotto il profilo allocativo, la quasi totalità delle assegnazioni in corso d'anno ha riguardato la missione 11 "Competitività e sviluppo delle imprese" (circa 10,3 miliardi), raggiungendo una dotazione di 19,5 miliardi (+43 per cento rispetto all'anno precedente), con un'ulteriore accentuazione del relativo peso sul totale degli stanziamenti del Ministero, passato dal 90 al 95 per cento.

Resta confermata, anche nel 2021, la forte prevalenza della spesa in conto capitale, pari a 19,3 miliardi (93,8 per cento del totale), in aumento del 37,8 per cento rispetto al 2020 (14 miliardi). Essa è principalmente destinata al sostegno del sistema produttivo, nelle forme dei contributi agli investimenti delle imprese e degli altri trasferimenti in conto capitale.

Tra i primi rilevano quelli legati al Piano nazionale Transizione 4.0, che ha beneficiato di importanti interventi di rafforzamento nell'anno. Già con la legge di bilancio per il 2021 (legge n. 178 del 2020) era stata prevista la stabilizzazione su base biennale del programma, nonché disposto il potenziamento dei benefici fiscali; successivamente, è stata estesa a tutte le imprese la possibilità di godere della detrazione in un unico anno del credito d'imposta per beni strumentali tradizionali, a prescindere dal volume del fatturato.

Relativamente agli incentivi per i beni strumentali e funzionali alla trasformazione tecnologica e/o digitale, primi elementi informativi in merito al grado di "tiraggio" delle misure possono essere tratti dall'esame dei dati preliminari relativi all'anno d'imposta 2020 da cui emergono crediti d'imposta maturati per 1,7 miliardi da 25.814 beneficiari, in riferimento ai beni materiali 4.0, per 168 e 20 milioni con riguardo ai beni immateriali, rispettivamente, tradizionali e 4.0. Nel 2021, peraltro, si attende un ulteriore aumento del ricorso all'agevolazione, in ragione delle più favorevoli condizioni congiunturali e dei relativi impatti sui piani di investimento delle imprese. Quanto alle agevolazioni per le attività di ricerca e sviluppo (esteso nel 2020 anche a quelle relative alla transizione ecologica, innovazione tecnologica 4.0 e altre attività innovative), le principali modifiche introdotte con la legge di bilancio per il 2021 concernono l'estensione biennale dell'agevolazione e il potenziamento delle percentuali e dei limiti massimi di

riconoscimento del credito. Il nuovo assetto regolamentare ha ampliato l'efficacia agevolativa del credito d'imposta. In dettaglio, prendendo in considerazione l'indicatore elaborato in ambito OCSE "*implied tax subsidy rate on R&D expenditure*" - che misura il contributo derivante dal sistema fiscale per ogni unità addizionale di investimento in ricerca e sviluppo sostenuto dalle imprese - il dato italiano relativo al 2021 registra un netto miglioramento rispetto al precedente anno, da 0,11 a 0,20, raggiungendo il livello della Germania, ma rimanendo indietro rispetto a Francia e Spagna. L'analisi dell'utilizzo del credito d'imposta, riferita ai dati provvisori relativi all'anno d'imposta 2020, evidenzia un ricorso all'agevolazione da parte di circa 16.700 contribuenti, quasi integralmente società di capitali, per oltre 1 miliardo.

Quanto alle misure tese a supportare i percorsi di *capacity building* nel campo delle tecnologie previste dal Piano Nazionale Impresa 4.0, il credito di imposta Formazione 4.0 ha spinto le iniziative delle imprese in tale direzione. Sempre secondo i dati preliminari riferiti all'esercizio d'imposta 2020, si sono avvalsi dell'agevolazione complessivamente circa 10.700 contribuenti, per un totale di 431 milioni di credito maturato. Nel 2021, facendo riferimento agli utilizzi in F24, emergono compensazioni per oltre 500 milioni, in forte aumento rispetto al dato del 2020 (poco meno di 110 milioni), in virtù della più favorevole congiuntura economica.

Sul versante del sostegno agli investimenti privati continua a svolgere un ruolo importante la misura "Nuova Sabatini", che ha generato un impatto positivo sulle politiche di investimento delle imprese, con effetti addizionali più intensi per le realtà imprenditoriali di minori dimensioni, per quelle collocate nelle aree meridionali e per gli investimenti in tecnologie 4.0, rispetto ai quali si registra una crescente domanda di finanziamento.

Nel 2021, si sono ridotte le risorse destinate a supportare il sistema delle PMI sotto il profilo dell'accesso ai canali di finanziamento, in particolare attraverso il Fondo centrale di garanzia per le PMI, che, nel 2020, aveva rappresentato lo strumento principale per garantire la liquidità alle imprese chiamate a fronteggiare le restrizioni alle attività economiche. Nell'anno, l'operatività del Fondo ha evidenziato un rallentamento, attestandosi tuttavia su livelli comunque superiori al dato storico fino al 2019: le domande pervenute sono pari a 983.023 (-39,4 per cento sul 2020), mentre le operazioni ammesse alla garanzia sono 999.064 (-37,0 per cento sul 2020), per un volume di finanziamenti pari a 93,6 miliardi (-24,8 per cento sul 2020) ed un importo garantito pari a 67,6 miliardi (-36,1 per cento sul 2020).

Nell'ambito delle politiche per l'innovazione, in particolare sul fronte del sostegno ai progetti di ricerca di maggiore complessità, è proseguito il ricorso allo strumento degli Accordi per l'innovazione: a fine 2021 questi erano 257, per un investimento totale di 3 miliardi e agevolazioni per 965 milioni.

Particolare rilievo, nell'anno, ha assunto il Fondo per il finanziamento degli Importanti progetti di comune interesse europeo (IPCEI), sia sotto il profilo delle dimensioni finanziarie che dell'attuazione amministrativa. Al riguardo, è stata disposta l'attivazione del fondo per la realizzazione dell'IPCEI Microelettronica (con un sostegno di 325,9 milioni a fronte di un fabbisogno di 393,9 milioni), Batterie 1 (con un sostegno di 437,4 milioni, a fronte di un fabbisogno di 473,4 milioni), Batterie 2 (con un sostegno per 533,6 milioni a fronte di un fabbisogno di 644,9 milioni). Rispetto all'unica iniziativa allo stato in corso di svolgimento (IPCEI Microelettronica), nel 2021 è stato valutato ed erogato il secondo stato di avanzamento lavori, per 83 milioni. Non ha, invece, trovato avvio l'operatività di alcune misure, a causa dei tempi assorbiti dalla fase di adozione della necessaria regolamentazione amministrativa, quali: il Fondo per gli investimenti innovativi delle imprese agricole e il Fondo per il trasferimento tecnologico, il quale è stato oggetto di rilevanti interventi normativi in corso d'anno.

Le misure a sostegno dell'innovazione hanno accompagnato l'evoluzione positiva delle domande per i titoli di proprietà industriale (+6,5 per cento), confermando il trend dei precedenti esercizi; nel confronto europeo, tuttavia, il dato italiano, seppur in crescita, risulta ancora inferiore a quello di Francia e Germania e sostanzialmente allineato a quello di Svizzera, Olanda, Gran Bretagna e Svezia (3 per cento del totale).

Quanto alle politiche del settore energetico, in un quadro di revisione al rialzo degli obiettivi del Piano nazionale integrato per l'energia e il clima (PNIEC), la quota di fonti rinnovabili sul consumo finale lordo di energia per l'Italia, nell'anno 2020, è pari al 20,4 per cento; trattasi di un valore in crescita rispetto al 2019 (18,3 per cento) e al 2018 (17,8 per cento) nonché, più in generale, superiore al target complessivo assegnato al nostro Paese dalla Direttiva 2009/28/CE c.d. RED I per il 2020 (17 per cento). Va, tuttavia, sottolineato che gli strumenti di incentivazione delle tecnologie rinnovabili più mature, basati sul d.m. 4 luglio 2019, continuano a mostrare difficoltà sul fronte della domanda da parte degli operatori: sebbene nelle procedure di assegnazione del 2021 si registri una partecipazione in aumento, le domande non arrivano ancora ad assorbire tutti gli incentivi disponibili, rendendo necessarie ulteriori forme di semplificazione amministrativa.

In materia di efficienza energetica, a fronte di un obiettivo minimo di risparmio energetico cumulato di 25,5 Mtep di energia finale da conseguire nel periodo 2014-2020, a fine 2020, in base ai dati preliminari, risultavano ottenuti risparmi cumulati per 23,24 Mtep (di cui 5,46 Mtep riferibili al solo ultimo anno).

In materia di infrastrutture per le telecomunicazioni, persistono i ritardi nell'attuazione del Piano aree bianche, prevalentemente legati alle difficoltà riscontrate nelle procedure per il rilascio delle necessarie autorizzazioni. Con riferimento alla spesa, a fine 2021 l'avanzamento è pari a 643,7 milioni, in ritardo rispetto alle previsioni di 944 milioni elaborate dal concessionario nel 2020. Per ridurre i tempi attuativi, Infratel Italia ha provveduto a sollecitare nel 2021 il concessionario, portando alla revoca di parte degli incarichi di progettazione affidati ad una società e alla loro relativa riassegnazione ad altri progettisti. Il concessionario ha provveduto, inoltre, ad affidare ad un soggetto il Project Management per anticipare, in particolare, le esigenze di varianti in corso d'opera attraverso l'ottenimento di permessi autorizzativi e la valutazione preventiva dei progetti, al fine ultimo di stimolare altresì il numero di progetti emessi.

All'esito della gestione, gli impegni complessivi di competenza del Ministero ammontavano, nel 2021, a 17,8 miliardi, cui si sommano 1,6 miliardi di impegni in conto residui, evidenziando un miglioramento della capacità complessiva di attuazione della massa impegnabile (dall'83,7 all'85,4 per cento). A tale risultato hanno contribuito i capitoli di bilancio incisi dai provvedimenti emergenziali i quali registrano una capacità di attivazione della massa impegnabile più elevata (circa il 91 per cento) rispetto alle altre voci (72,5 per cento, ma in crescita rispetto al 65 per cento del 2020), in sostanziale continuità con quanto rilevato nel precedente esercizio.

Quanto alla gestione di cassa, nel 2021 il Ministero ha effettuato pagamenti totali per 19,5 miliardi (13,5 miliardi nel 2020), di cui 16,7 di competenza e 2,8 in conto residui, con un miglioramento dell'indicatore di velocità di gestione della spesa, ottenuto come rapporto tra pagamenti di competenza e impegni di competenza, che sale al 93,6 per cento dall'89,7 per cento del 2020; il dato è influenzato dalla spesa emergenziale, per la quale si rileva la pressoché integrale finalizzazione degli impegni di competenza attraverso la fase di pagamento. Per la restante parte del bilancio, la capacità di pagamento di competenza si attesta al 75,7 per cento degli impegni, comunque in forte crescita rispetto al 2020 (55 per cento).

La gestione dei residui chiude, nel 2021, con poste passive finali pari a 3,9 miliardi, in contrazione rispetto al 2020 (4,7 miliardi), pur in presenza di un'espansione degli stanziamenti. Ciò testimonia un miglioramento della capacità di spesa e, quindi, una riduzione del tasso di accumulo dei residui passivi.

Le previsioni di spesa per l'esercizio 2022, a seguito dell'approvazione della legge di bilancio, mostrano un ulteriore incremento, rispetto all'anno precedente, degli stanziamenti iniziali del Dicastero, passati da 10,1 a 12,3 miliardi. Da un lato, detta variazione positiva riflette le risorse disposte con i provvedimenti adottati nel corso del 2021, che hanno accresciuto le disponibilità del 2022 per circa 3 miliardi; dall'altro lato, anche la manovra di bilancio per il 2022 ha ampliato gli stanziamenti del Ministero, di circa 1,6 miliardi, di cui 0,8 miliardi dovuti a interventi legislativi della Sezione I e i restanti 0,8 miliardi alla Sezione II. L'incremento disposto con la manovra si riferisce, in modo predominante, alla spesa in conto capitale (circa 1,4 miliardi). Sale ulteriormente la concentrazione degli stanziamenti nella missione 11, che raggiunge un'incidenza del 93 per cento sul totale della spesa (a fronte del già consistente 91 per cento registrato nel 2020); ciò testimonia la progressiva focalizzazione delle attività nel campo della politica industriale.

Da ultimo, si osserva che, nei primi cinque mesi del 2022, gli stanziamenti del Ministero hanno registrato ulteriori incrementi, per un importo di spesa complessiva di oltre 1 miliardo, integralmente riferibile alla missione 11 "Competitività e sviluppo delle imprese", in prevalenza legati ai due fondi istituiti dal d.l. n. 17 del 2022: quello di cui all'art. 22 per favorire la ricerca, la riconversione e lo sviluppo dell'industria del settore automotive, nonché al fine di riconoscere incentivi all'acquisto di veicoli non inquinanti (con una dotazione di 700 milioni) e quello dell'art. 23 per promuovere la ricerca e lo sviluppo della tecnologia dei microprocessori, la riconversione dei siti industriali esistenti e l'insediamento di nuovi stabilimenti nel territorio nazionale (con una dotazione di 150 milioni).

Ministero del lavoro e delle politiche sociali

25.

Nel 2021 il Ministero del lavoro e delle politiche sociali (MLPS) è stato impegnato, da un lato, a dare attuazione ai nuovi provvedimenti di sostegno che si sono resi necessari a seguito della recrudescenza della crisi pandemica e, dall'altro, a creare le migliori condizioni per il conseguimento di una serie di obiettivi strutturali posti al legislatore in parte dalla stessa crisi sanitaria e dalla conseguente recessione del 2020 (riforma degli ammortizzatori sociali) e in parte dalla natura e concreta applicazione delle due misure cardine delle politiche previdenziali e assistenziali adottate a partire dal 2019: Quota 100 in materia pensionistica e Reddito di cittadinanza (RdC) in materia di contrasto della povertà. Nell'esercizio il Dicastero ha continuato, inoltre, ad esercitare l'attività di indirizzo e vigilanza dell'Ispettorato nazionale del lavoro (INL), dell'Agenzia nazionale per le politiche attive del lavoro (ANPAL) e dell'Istituto Nazionale per le Politiche Pubbliche (INAPP), organismi che hanno dovuto fronteggiare questioni di rilievo, tra cui l'accresciuta criticità del tema della sicurezza dei luoghi di lavoro e l'inevasa esigenza di rilancio dei Centri per l'impiego.

Anche nel 2021, le dotazioni finanziarie sono state significativamente maggiori di quelle conosciute nella fase pre-pandemica. Dati gli effetti di trascinarsi di misure assunte nel 2020, già gli stanziamenti iniziali del 2021 erano pari a 162,7 miliardi, circa 20 in più rispetto al 2020 (+14,1 per cento) e a fronte dei 134 miliardi del 2019. A seguito delle nuove ondate della

pandemia e delle conseguenti decisioni di limitare le attività produttive, le dotazioni definitive sono cresciute di ulteriori 21 miliardi, a 183,7 miliardi, collocandosi, così, su un livello solo di poco inferiore (6,2 miliardi, il -3,2 per cento) a quello conosciuto nel 2020 (189,9 miliardi). Come di consueto, la quasi totalità di tali risorse (il 98 per cento) si è tradotta in trasferimenti correnti ad Amministrazioni pubbliche (oltre la metà per le politiche previdenziali).

Durante l'esercizio i residui passivi finali, che sotto il profilo della gestione finanziaria rappresentano una storica criticità del Ministero, si sono ridotti del 28,2 per cento: da 23,8 a 17,1 miliardi. Erano cresciuti significativamente nel 2020 ed altrettanto sensibilmente diminuiti nel 2019: continua così ad osservarsi un andamento con forti accelerazioni e rallentamenti intorno ad un livello medio che resta assai elevato rispetto a quanto si riscontra negli altri Dicasteri. Il fenomeno è essenzialmente riconducibile ai ritardi con cui l'INPS rendiconta le spese sostenute per erogare le proprie prestazioni. La variazione della consistenza in essere tra il 2020 e il 2021 sconta da un lato, l'emersione di 10,1 miliardi di nuovi residui e dall'altro 6,8 miliardi di pagamenti su residui e circa 10 miliardi di economie di spesa.

Nel 2021 gli stanziamenti definitivi del Dicastero specificamente riconducibili agli interventi Covid-19 si sono lievemente ridotti rispetto al 2020 (63,4 miliardi) collocandosi sui 62 miliardi, un valore comunque di circa 20 miliardi superiore alle dotazioni di inizio d'anno (40,2 miliardi).

Importanti sviluppi hanno contrassegnato, nel 2021, molte delle missioni intestate al Ministero e, segnatamente, la 24, 25 e 26.

Per quanto riguarda le politiche socioassistenziali (missione 24) l'attività da un lato si è concentrata nella gestione della misura universale di contrasto della povertà, ossia l'RdC, e ciò anche a motivo delle più elevate richieste di sussidio emerse a riflesso della crisi economica; dall'altro, si è sviluppata lungo i diversi percorsi tracciati nelle direttive per far fronte ai bisogni di natura più congiunturale (Rem, Reddito di ultima istanza ed altri istituti di intervento rapido).

Quanto al Reddito di cittadinanza, al 31 dicembre 2021, risultavano percettori del relativo beneficio circa 1,4 milioni di nuclei familiari (per complessivi 3.048.988 soggetti assistiti), con un trattamento medio mensile pari a 546 euro (contro 531 a fine 2020). Si tratta, in prevalenza, di nuclei con un solo componente (45 per cento). Una quota rilevante dei beneficiari si colloca nelle regioni del Meridione (62 per cento). Lo stanziamento definitivo del 2021 sul capitolo afferente l'RdC è risultato pari a 8,8 miliardi. Si è nel complesso confermata la scarsa efficacia del programma quale strumento di politica attiva del lavoro. Dell'RdC va sottolineato il positivo ruolo generale, oltre che quello svolto nella crisi pandemica; restano cionondimeno una serie di criticità palesatesi durante la prima fase di vigenza. Ad alcune di esse il legislatore ha iniziato a por mano con la legge di bilancio per il 2022. Altre andranno analizzate e possibilmente superate per accrescere l'efficacia del programma.

La gestione delle politiche sociali di più diretta competenza del Ministero si è concretizzata soprattutto nella ripartizione e distribuzione delle risorse finanziarie afferenti al Fondo per le non autosufficienze (FNA) e al Fondo nazionale per le politiche sociali (FNPS) essendo stato il terzo di questo storico gruppo di fondi tradizionalmente gestiti dall'MLPS, ossia il Fondo nazionale per l'infanzia e l'adolescenza (FIA) trasferito, ai sensi di quanto disposto dall'art. 9 del d.l. 22/2021, nel bilancio della Presidenza del Consiglio dei Ministri. Complessivamente le risorse stanziare nei due Fondi sono state pari a 1,1 miliardi, in leggera diminuzione rispetto al 2020 (erano 1,13 miliardi). Anche la gestione 2021 ha evidenziato difficoltà nel tempestivo riparto delle disponibilità dei predetti Fondi. Si tratta di una criticità non nuova e che tende ad assumere connotati strutturali, non giustificabili da ragioni emergenziali. Più volte la Corte ha rimarcato,

negli anni passati, come con i sopracitati fondi si continui a finanziare un insieme molto vasto ed eterogeneo di iniziative. Resta da valutare se non sia più efficiente costruire, accanto all'ormai solido pilastro contro la povertà assoluta, costituito dall'RdC, un secondo pilastro unico a contrasto delle forme di esclusione sociale meno tipiche.

La pandemia da un lato e gli sviluppi geopolitici di questi primi mesi del 2022 dall'altro, con le epocali trasmigrazioni connesse alla guerra, hanno confermato la centralità del Terzo settore, un ambito che ha richiesto nel 2021 e sta richiedendo nella presente fase un rinnovato impegno da parte del Ministero. Il comparto è stato caratterizzato negli ultimi anni da importanti sviluppi di assetto organizzativo e funzionamento. Passaggio fondamentale della riforma resta la piena operatività del Registro unico nazionale del Terzo settore (RUNTS), partita sul finire del 2021.

Per le tematiche previdenziali (missione 25), il Ministero ha gestito l'ultimo dei tre anni della normativa temporanea di deroga alla legge n. 214/2011 di uscita anticipata, il cosiddetto canale con Quota 100 di cui al d.l. n. 4/2019 ed ha garantito, soprattutto nella seconda parte dell'esercizio, il necessario supporto per analizzare soluzioni di superamento del regime di deroga. Quanto a Quota 100, dopo la sovrastima delle adesioni nell'anno di avvio dell'istituto, si è assistito, nel 2020 e nel 2021, ad un livello di accessi relativamente sostenuto. Secondo i dati trasmessi alla Corte dal Ministero, al 31 gennaio 2022, sono state presentate circa 488.600 domande, di cui accolte circa 391.200, pari all'86 per cento di quelle presentate (al netto delle circa 33mila in fase di istruttoria). Tra le domande accolte, quasi la metà è riferita a dipendenti privati, il 31 per cento a dipendenti pubblici, il 20 per cento a lavoratori autonomi. La quota di accesso delle donne è limitata a meno di un terzo del totale.

Secondo quanto riferito dall'Amministrazione su richiesta della Corte, da un campione di soggetti esaminato dall'Istituto di previdenza risulta che l'anzianità dei Quotacentisti nel sistema retributivo era pari a circa 18 anni per la gestione privata (su circa 42) e a 14 (su 39 di contribuzione complessiva) per la gestione pubblica. Secondo le risultanze degli anni scorsi, nel 2020, per le pensioni liquidate con Quota 100 nel settore privato, la quota retributiva era risultata pari a 19 anni, sui 40 di anzianità complessiva; la stessa quota era pari a 24 anni (sempre su 40) nel 2019. Sarebbe utile che su tale aspetto, specie a consuntivo del triennio di deroga, fossero rese disponibili informazioni complete su base pubblica, cosa che al momento non è dato riscontrare.

Nel 2021 l'art. 1 della legge di bilancio 2021, commi 346, 347 e 348, ha introdotto la cd. nona salvaguardia, in favore di determinate categorie di soggetti considerate meritevoli di tutela (sono stati stimati 2.400 soggetti, con oneri pari a 34,9 milioni per il 2021). Vanno altresì ricordate la proroga di istituti di deroga come Ape sociale e Opzione donna. Con riguardo all'APE sociale, secondo i dati forniti dal Ministero, nel 2021 risultano accolte 12.559 domande (il 58 per cento di quelle presentate), circa 79mila dal momento di attivazione della misura. Quanto ad "Opzione donna", al 31 gennaio 2022 risultavano accolte 20.377 domande riferite all'anno 2021, in aumento del 14 per cento rispetto alle domande accolte riferite all'annualità precedente.

Il 2021 ha riproposto all'attenzione il tema delle Casse di previdenza private erogatrici di prestazioni di primo pilastro. Gli sviluppi che sul finire dell'esercizio 2021 hanno avuto le vicende connesse con la Gestione sostitutiva della Cassa dei giornalisti (INPGI 1), per la quale la legge di bilancio per il 2022 ha previsto il passaggio all'Inps, sono un'ulteriore testimonianza della delicatezza che riveste la questione. Occorre riflettere attentamente sui rischi specifici (idiosincratici) a cui possono essere esposti i settori che costituiscono il bacino di contribuzione; tali rischi, in alcuni casi potenzialmente derivanti da shock tecnologici o mutamenti regolamentari, vanno quanto meno mitigati attraverso rigorose politiche di calcolo delle

prestazioni con il metodo contributivo. Resta dunque cruciale una vigilanza attenta sul sistema delle Casse: e ciò anche per quel che riguarda le scelte allocative in materia di investimenti, sempre da ispirare al principio della prudenza.

Anche nel 2021 le politiche passive per il lavoro sono state contrassegnate dalla straordinarietà del contesto economico, pur se in un quadro di forte ripresa. Durante l'anno le ore di cassa integrazione chieste dalle aziende e concesse dall'INPS sono state circa 1,8 miliardi, in diminuzione del 39,5 per cento rispetto al 2020. Gli interventi sono stati realizzati, come di consueto, grazie alle risorse stanziare nel Fondo sociale per l'occupazione e la formazione (FSOF). Per i fondi di solidarietà le ore autorizzate nel 2021 sono state pari a oltre 1 miliardo (erano 1,4 miliardi nel 2020). Secondo i dati comunicati dal Ministero, nel 2021, i beneficiari di NASPI sono stati 2,4 milioni. I percettori di indennità mensile di disoccupazione "Dis-Coll" sono stati pari a 20.547 unità.

Con la legge di bilancio per il 2022, è stato attuato il riordino della normativa sugli ammortizzatori sociali secondo il principio dell'"universalismo differenziato" e con l'obiettivo di calibrare con maggiore equità il carico contributivo sulle imprese collegandolo in modo più diretto al concreto ricorso agli strumenti di tutela del lavoro. Dal 1° gennaio 2022, inoltre, i Fondi di solidarietà bilaterali diventano obbligatori per tutte le imprese che occupano da 1 a 15 dipendenti non coperte da CIGO e CIGS. Il potenziamento della copertura offerta dagli ammortizzatori si collega in modo diretto alla necessità di implementare l'attività di formazione e di riqualificazione professionale. Tale specifico aspetto deve essere considerato centrale snodo per mettere concretamente in collegamento politiche passive e politiche attive.

A queste ultime è stata dedicata, nel 2021, rinnovata attenzione attraverso il programma "Politiche attive del lavoro, rete dei servizi per il lavoro e la formazione" che con uno stanziamento definitivo di competenza di 1,65 miliardi, ha segnato un aumento del 22 per cento rispetto al 2020, dovuto, in particolare ai capitoli 1228 e 1230 in cui sono allocate le risorse da trasferire all'ANPAL anche per il Fondo nuove competenze e per la realizzazione della nuova misura di politica attiva Garanzia di Occupabilità dei Lavoratori (GOL) rilevante nell'ambito del PNRR.

Dopo i significativi riflessi della recessione pandemica del 2020 e della recrudescenza della crisi sanitaria del 2021, si prevede che il bilancio del Ministero del lavoro e delle politiche sociali registri, nel triennio 2022-24, andamenti dei principali aggregati di spesa sostanzialmente stabili. Per il 2022 gli stanziamenti iniziali risultano pari a 162,5 miliardi (162,7 nel 2021), importo che sconta un incremento di 15,4 miliardi determinato dalle misure dell'ultima manovra di bilancio. Gli interventi disposti dal legislatore hanno riguardato per il 51 per cento (7,8 miliardi) la missione delle politiche per il lavoro, soprattutto di natura passiva, e per il 46 per cento la missione 24 "Diritti sociali e politiche sociali e famiglia" (7,1 miliardi); per una quota più ridotta (561 milioni, 3 per cento) si tratta di risorse destinate alle politiche previdenziali (missione 25).

Alla fine di maggio 2022 risultavano apportate variazioni sugli stanziamenti iniziali per 3,6 miliardi (da 162,5 a 166,1 miliardi).

*Ministero della giustizia***26.**

L'esercizio 2021 si caratterizza per l'impatto del PNRR, che in tale anno ha iniziato la propria operatività ed ha avuto la sua prima scadenza a controllo semestrale in data 31 dicembre 2021. La stretta correlazione tra l'arrivo di fondi cospicui e la realizzazione di piani preesistenti, prima limitati dalla mancanza di stanziamenti sufficienti a bilancio, ha determinato lo spostamento dell'attenzione agli obiettivi programmatici ripresi nel PNRR, che in tal modo si sono rappresentati come realizzabili in tempi brevi.

Al Piano di ripresa è dunque stata rivolta per tutto il 2021 l'attenzione dell'indirizzo governativo sia per il profilo delle nuove assunzioni sia per il tema della digitalizzazione del processo, negli ultimi anni rallentata di fronte allo scoglio della digitalizzazione del processo innanzi al giudice di pace e a quello di Cassazione e, vieppiù, dinnanzi alle specifiche del processo penale.

Ciò non toglie che, seppure il Ministero sia stato impegnato nell'adeguamento alle dinamiche di spesa a valere sul PNRR, da ultimo con l'istituzione dell'Unità di missione prescritta dal d.l. n. 77/2021, con d.m. 18 novembre 2021, l'attività sia proseguita anche a valere sull'ordinaria gestione che costituisce la base su cui gli interventi previsti nel PNRR vanno ad innestarsi per molti aspetti.

L'obiettivo di indirizzo politico-amministrativo ripetutamente riproposto, e ribadito anche per il 2021, di integrazione dell'organico, rallentato fortemente nel 2020 per effetto della situazione pandemica e della conseguente diminuzione delle procedure concorsuali di assunzione a fronte del permanere costante del turn-over, è stato meglio perseguito nell'esercizio all'esame, anche in base alla normativa emergenziale che ha ammesso procedure di selezione evidentemente semplificate. Ciò ha consentito uno snellimento che ha riguardato sia il numero dei partecipanti che la durata delle prove, anche per livelli di impiego elevati, come quelli dei funzionari e del personale di magistratura (due prove scritte in luogo di tre; quattro ore di tempo per prova in luogo di otto), con la semplificazione massima raggiunta per i livelli di impiego più bassi, per i quali si è avuta la mera espletazione di test a distanza.

Gli obiettivi di riduzione dei tempi del processo e dell'abbattimento dell'arretrato, anch'esso storicamente ripetuto negli atti di indirizzo politico-amministrativo, hanno trovato entrambi collocazione all'interno del PNRR, l'uno tra gli obiettivi di riforma della procedura civile e penale, l'altro nelle previste misure assunzionali a tempo determinato di personale qualificato per gli Uffici del processo, con operatività a partire dalle assunzioni del febbraio 2022 per la giustizia ordinaria. Questi, infatti, sono gli uffici principalmente dedicati alla lavorazione dell'arretrato giudiziario, destinati a subire una forte riduzione del personale a conclusione dell'operazione, e del corrispondente incarico a tempo determinato dei neo-assunti, e a passare nel 2026, alla funzione di supporto al giudice per la quale erano stati originariamente pensati (artt. 11-17, del d.l. 9 giugno 2021, n. 80).

Nondimeno il Ministero ha proseguito per tutto il 2021 al reclutamento di nuovo personale amministrativo, per colmare il turn-over e ridurre la scopertura degli organici, tuttavia, raggiungendo l'obiettivo in misura molto ridotta (per il personale amministrativo -11.922, pari al 22,60 per cento; per il personale di magistratura -750, pari al 6,9 per cento dell'organico).

Quanto all'obiettivo della digitalizzazione del processo e dell'informatizzazione dell'attività amministrativa degli uffici centrali e periferici del Ministero, gli stanziamenti di

bilancio 2021 sono apparsi ridotti rispetto alla tendenza storica, a fronte dei finanziamenti del PNRR, volti rendere maggiormente concreta l'aspettativa del risultato.

In particolare, per la digitalizzazione del processo sono stati stanziati a bilancio 2021 45,99 milioni e impegnati 25,03 milioni, con il proseguimento dei progetti della funzionalità di accesso da remoto ai sistemi di cancelleria, l'implementazione del flusso per ricorso per decreto ingiuntivo e l'estensione del flusso per deposito telematico, ad oggi ancora in corso per gli Uffici del Giudice di Pace e di quelli relativi alla realizzazione dell'applicativo "desk del magistrato di legittimità" per la consultazione da remoto del fascicolo informatico del procedimento, la redazione dei provvedimenti e il conseguente deposito telematico per gli Uffici di Cassazione.

Per l'informatizzazione del servizio Giustizia si segnala il completamento del sistema Pinto digitale, volto all'accelerazione dei tempi di pagamento degli indennizzi dovuti per l'eccessiva durata del processo, ai sensi della legge 24 marzo 2001, n. 89.

Appare, tuttavia, il caso di ricordare che, oltre a problemi di natura procedurale, la tardività dei suddetti pagamenti è dovuta anche all'insufficienza di fondi stanziati, tanto da determinarsi, a valere sul pertinente capitolo di spesa, una cospicua formazione di debiti fuori bilancio, che, nel 2021, ammontano a complessivi 416 milioni (comprensivi dei debiti fuori bilancio rivenienti dagli esercizi precedenti).

Quanto all'Amministrazione penitenziaria, si segnala, anche in questo caso, la volontà di integrazione del personale, sempre in sotto-organico. Specifica attenzione merita il personale del Corpo di polizia penitenziaria, che permane in condizioni di sotto-organico nonostante la normativa emergenziale Covid abbia consentito nuove assunzioni.

Sono rimaste operative fino al luglio 2021 le misure deflative dell'affollamento degli istituti di pena in adeguamento al principio del distanziamento interpersonale imposto dalla situazione pandemica. Ciò nonostante, si registra a fine anno un lieve aumento del numero dei detenuti, che passano dai 53.364 della fine del 2020 ai 54.134 mila della fine del 2021.

Per quanto riguarda le condizioni di detenzione, si rimarca il permanere di situazioni di scarsissimo spazio ambientale per i detenuti, residuando ancora, a fine 2021, 9.169 detenuti che possono fruire di spazio contenuto tra i 3 e i 4 mq, in aumento rispetto all'anno precedente, che registrava il dato per 9.146 detenuti.

A tal riguardo è il caso di segnalare che la Corte di Cass., SS.UU., 24 settembre 2020, n. 6551 ha richiamato questo dato come fattore di valutazione rilevante per la violazione del diritto a condizioni di detenzione umane, ove in concorrenza con altri elementi di inadeguatezza del regime penitenziario, quali l'impossibilità di fare esercizio all'aria aperta, lo scarso accesso alla luce naturale e all'aria, l'insufficiente sistema di riscaldamento o l'omesso rispetto di basilari requisiti igienico-sanitari.

Ulteriori interventi giurisprudenziali di alte Corti segnalano per il 2021 situazioni di violazione dei diritti delle persone soggette a pena o misura di sicurezza.

In specie, si segnala l'intervento della CEDU che, con sentenza del 24 gennaio 2021, in causa Sy c/Italia, ha condannato l'Italia a risarcire il danno da illegittima detenzione a carico del sig. Sy, malato psichiatrico condannato a misura di sicurezza in Residenza per l'Esecuzione delle Misure di sicurezza (Rems) che, rimasto in lista d'attesa per mancanza di posto letto disponibile, era stato trattenuto in carcere in quanto ritenuto pericoloso.

Nello stesso senso si è poi pronunciata la Corte costituzionale con sentenza del 27 gennaio 2022 n. 22. La Corte, pur dichiarando l'inammissibilità della questione sollevata, ha rimarcato l'inaccettabilità del sistema delle liste d'attesa per le Rems e della eventuale soluzione di attesa in carcere del posto letto in Residenza.

Il Paese è, pertanto, chiamato a adeguarsi alle indicazioni della CEDU e della Corte costituzionale in relazione al trattamento delle patologie psichiatriche dei condannati a misure di sicurezza, ma anche e non di minor rilievo, al trattamento dei malati psichiatrici in carcere, dovendosi ritenere improcrastinabili, sia la riforma della disciplina delle Rems in senso costituzionalmente conforme, con il coinvolgimento gestionale diretto del Ministero, sia la costruzione di nuove Residenze con posti letto sufficienti per soddisfare la domanda di trattamento di cura e limitazione della libertà dei sottoposti a misura di sicurezza.

In questo quadro, non di minore urgenza è il perseguimento di condizioni di detenzione conformi ai diritti dell'uomo e ai principi di rieducazione della pena recati dalla Costituzione, rispetto ai quali i dati forniti in termini di sovraffollamento, scarsissima offerta di istruzione, ancora minore offerta di lavoro e inadeguata tutela della salute evidenziano l'esigenza di miglioramenti sostanziali.

Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale

27.

Il Ministero degli affari esteri e della cooperazione Internazionale (MAECI), assolve le funzioni e i compiti spettanti allo Stato in materia di rapporti politici, economici, sociali e culturali con l'estero. A tali fini, oltre agli uffici ministeriali siti in Roma, il Dicastero si avvale anche di una rete di strutture all'estero composta da Ambasciate, Rappresentanze permanenti presso le organizzazioni internazionali, Delegazioni diplomatiche speciali, Uffici consolari e Istituti italiani di cultura.

Tra le sfide affrontate nel corso del 2021, oltre ai tradizionali campi di attività del Ministero, le più significative novità hanno riguardato il PNRR, la gestione della pandemia da Covid-19, la Presidenza italiana del G20 e la messa a regime delle funzioni in materia di commercio internazionale assegnate dal d.l. n. 104 del 2019.

Per quel che riguarda il PNRR, va detto che il Dicastero è amministrazione centrale titolare unicamente della misura M1.C2.I5 "Rifinanziamento e ridefinizione del Fondo 394/81 gestito da SIMEST", consistente in un fondo rotativo per la concessione di finanziamenti a tasso agevolato a favore delle imprese italiane che operano sui mercati esteri. La misura intende sostenere la transizione digitale e la sostenibilità ambientale delle piccole medie imprese (PMI) orientate all'internazionalizzazione, con particolare riguardo a quelle del Mezzogiorno, mediante la concessione di finanziamenti agevolati pari a 1,2 miliardi di euro. Nell'ambito di tale misura, peraltro, l'obiettivo minimo assegnato risulta essere stato già conseguito alla data del 31 dicembre 2021.

Relativamente alla gestione della pandemia da Covid-19, il MAECI si è dovuto confrontare, oltre che sotto il profilo organizzativo interno e dell'assistenza dei cittadini e delle imprese italiane all'estero, anche sotto il punto di vista dell'impegno multilaterale.

Sotto il profilo dell'assistenza ai cittadini e alle imprese italiane all'estero, si è provveduto a prorogare e mantenere per tutto il 2021 le misure di sostegno straordinarie per la rete degli italiani all'estero (già avviate nel corso del 2020), effettuando, inoltre, tramite l'Unità di crisi, il rimpatrio urgente di cittadini affetti da coronavirus per mezzo di voli in biocontenimento. Complementare al tradizionale impegno del Ministero nel settore della salute, anche nel 2021 ha continuato ad avere un particolare peso la partecipazione a meccanismi multilaterali di risposta alla pandemia da Covid-19, con iniziative riguardanti la mitigazione degli effetti del Covid-19 e il sostegno ai sistemi sanitari, unitamente alla ricerca e sviluppo dei vaccini e alla loro equa

distribuzione in campo internazionale. Per effetto di tali iniziative, l'Italia ha contribuito alla lotta alla pandemia dall'aprile 2020 con risorse per un importo pari 418 milioni di euro, ai quali vanno aggiunte anche oltre 45 milioni di dosi di vaccini per i Paesi a basso e medio reddito.

L'evento maggiormente significativo che ha caratterizzato l'attività del MAECI nel corso del 2021 ha riguardato la Presidenza di turno del G20, culminata nel Vertice di Roma del 30 e 31 ottobre 2021. Durante il semestre di presidenza italiana, risultati molto significativi sono stati raggiunti sul fronte finanziario, su quello sanitario e in tema di cambiamento climatico.

Sotto il primo profilo, l'azione della Presidenza italiana ha consentito di giungere all'approvazione, da parte di tutti i membri, dei due pilastri relativi alla redistribuzione degli utili prodotti dalle imprese multinazionali e a un'imposta minima globale, oltre che all'impegno dei Paesi del G20 a sostenere l'allocazione di 650 miliardi di dollari di Diritti Speciali di Prelievo da parte del FMI a sostegno dei Paesi più vulnerabili. Sul fronte sanitario, invece, sono state riaffermate con forza la necessità di assicurare un accesso più equo a vaccini e strumenti terapeutici e diagnostici, nonché l'importanza di elaborare strategie di preparazione e risposta alle crisi sanitarie, con la connessa creazione di una task force "Finanza-Salute" avente proprio lo scopo di garantire il finanziamento dei beni pubblici globali di contrasto alla pandemia; è stato, inoltre, confermato l'impegno a vaccinare il 40 per cento della popolazione in ciascun Paese entro la fine del 2021 e il 70 per cento entro metà del 2022. Per quanto riguarda, infine, i temi connessi al cambiamento climatico, è stata riconosciuta dai Paesi del G20 l'importanza di contenere il riscaldamento globale entro 1,5 gradi, nonché la necessità di rafforzare l'azione climatica in questa decade, tramite l'impegno all'aggiornamento dei contributi determinati a livello nazionale (c.d. *Nationally Determined Contributions-NDC*) e la formulazione di strategie di lungo termine per raggiungere l'obiettivo di decarbonizzazione entro la metà del secolo; è stato anche assunto l'impegno ad interrompere il finanziamento pubblico per la costruzione all'estero di centrali a carbone non filtrate.

Infine, per quel che riguarda la messa a regime delle funzioni in materia di commercio internazionale assegnate dal d.l. n. 104 del 2019, va segnalata la rilevante modifica attuata per mezzo del d.P.R. 19 novembre 2021, n. 211 e del decreto ministeriale 17 dicembre 2021, n. 1202/2753, con cui si è provveduto a riorganizzare l'amministrazione centrale del Ministero.

Con riferimento alle risorse umane effettivamente a disposizione, nel mese di aprile 2021 sono stati assunti 31 segretari di legazione in prova vincitori del concorso bandito nel 2020 e sospeso a causa dell'emergenza sanitaria. Inoltre, nel febbraio 2021, al termine della relativa procedura per l'assunzione dei funzionari amministrativi, contabili e consolari (ACC), si è provveduto all'immissione in ruolo di 244 unità di terza area, fascia retributiva F1. Nel maggio 2021 sono poi state assunte, tramite scorrimento della graduatoria finale di merito del concorso bandito nel 2018, 10 unità di terza area, fascia retributiva F1, profilo di Funzionario dell'Area della promozione culturale e, nel mese di novembre 2021, ulteriori 20 unità di terza area, fascia retributiva F1, profilo di Funzionario per i servizi di informatica, telecomunicazioni e cifra, vincitori della procedura concorsuale bandita a dicembre 2020. Contestualmente a tali nuove assunzioni, l'Amministrazione ha provveduto ad avviare un concorso per l'assunzione di 400 unità di seconda area di cui 375 unità da ascrivere al profilo di collaboratore di amministrazione, contabile e consolare e 25 unità al profilo di collaboratore tecnico per i servizi di informatica, telecomunicazioni e cifra.

Nella realizzazione delle proprie finalità istituzionali, il Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale gestisce la missione numero 4 "Italia in Europa e nel mondo", la

numero 16 “Commercio internazionale ed internazionalizzazione del sistema produttivo” e la numero 32 “Servizi istituzionali e generali”, trasversale quest’ultima a tutte le Amministrazioni.

La missione di maggior rilevanza per il MAECI è senz’altro la n. 4 (l’Italia in Europa e nel mondo) che si articola in 14 programmi, 12 dei quali di competenza del Dicastero.

Tra i programmi di maggiore impatto della missione si conferma la preminenza del numero 2 dedicato alla Cooperazione allo sviluppo, che riceve poco meno di 1,4 miliardi, il 45,5 per cento delle risorse della missione, in lieve aumento rispetto al 2020 (1,3 miliardi, il 43,5 per cento del totale). La categoria economica più rappresentata all’interno di questo programma, gestito principalmente per il tramite della Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo, è quella dei trasferimenti correnti ad amministrazioni pubbliche, il cui stanziamento vede un incremento del 23,6 per cento, mentre risulta in lieve calo l’altra categoria prevalente del programma 2, quella dei “trasferimenti correnti a estero”.

Per quel che riguarda la prima categoria, vengono soprattutto in rilievo i trasferimenti operati nei confronti dell’Agenzia italiana per la cooperazione allo sviluppo (AICS) che, sia pure con alcune criticità, si conferma essere un ente strumentale fondamentale nel perseguimento degli obiettivi ministeriali nel settore, mentre, per quel che riguarda l’altra categoria, vengono in rilievo essenzialmente i conferimenti ad organismi internazionali di contributi obbligatori e volontari legati alla cooperazione allo sviluppo.

Particolarmente significativo è anche il programma 6 con cui sono state finanziate tra l’altro le iniziative volte alla soluzione delle crisi in atto all’estero: in particolare, nel Nord Africa (soprattutto in Libia) e nel Medio Oriente. Si tratta di uno dei programmi che riceve, in corso di esercizio, risorse derivanti dal riparto del Fondo per le missioni internazionali. Da segnalare che uno dei capitoli che veniva abitualmente alimentato da tali risorse era il capitolo 3397 (da diversi esercizi riceveva 120 milioni in corso di gestione), destinato a versare contributi a sostegno delle forze di sicurezza afgane; dal 2021, vista la mutata situazione del paese asiatico, il capitolo non riceve più finanziamenti, ma gestisce ancora 30 milioni in conto residui.

Il programma 8 “Italiani nel mondo e politiche migratorie” è titolare del 2,17 per cento delle risorse del Ministero e registra un incremento del 47,71 per cento delle risorse stanziare in corso di gestione. Gran parte delle risorse del programma sono dedicate ai trasferimenti, per lo più all’estero. In tale ambito, merita di essere segnalato lo stanziamento sul c.d. Fondo Migrazioni con cui sono stati finanziati 17 interventi, la cui realizzazione è stata affidata ad organizzazioni delle Nazioni Unite e la cui destinazione ha riguardato in 11 casi il continente africano, in 5 la regione Afghana e in un ulteriore caso la Bosnia-Erzegovina. Il secondo strumento finanziario dedicato alla gestione dei flussi migratori è il “Fondo di premialità per le politiche di rimpatrio” (capitolo 3110) con cui viene finanziata la collaborazione di Stati non appartenenti all’Unione Europea nella riammissione dei loro cittadini presenti in modo irregolare sul territorio nazionale. Le risorse impiegate sono state rivolte al finanziamento di un pacchetto di misure in Tunisia ed un progetto in Albania.

Estremamente significativa è stata anche l’attività finanziata con il programma 9 “Promozione della cultura e della lingua italiana all’estero” con cui si è provveduto al mantenimento degli Istituti italiani di cultura e delle scuole italiane all’estero. Lo stesso programma ha, inoltre, consentito di finanziare numerose iniziative di promozione della lingua e della cultura italiana all’estero, tra cui meritano di essere segnalate, la XXI edizione della Settimana della Lingua italiana nel mondo (18-24 ottobre 2021), avente per tema “Dante, l’italiano” e gli Stati Generali della Lingua e della Creatività Italiane nel Mondo, sotto il titolo “L’italiano di domani” (29 novembre 2021).

Infine, all'interno della missione 4 meritano di essere segnalati i programmi 12 "Presenza dello Stato all'estero tramite le strutture diplomatico-consolari" e 13 "Rappresentanza all'estero e servizi ai cittadini e alle imprese" con cui si provvede al finanziamento dell'organizzazione complessiva delle sedi estere.

L'altra missione che il MAECI gestisce per la realizzazione dei propri compiti istituzionali è quella dedicata al "Commercio internazionale ed internazionalizzazione del sistema produttivo", con il programma 5 relativo al "Sostegno all'internazionalizzazione delle imprese e promozione del Made in Italy".

La parte più rilevante delle risorse del programma è destinata ai trasferimenti correnti ad imprese rappresentati dal capitolo 2320 di "Cofinanziamenti a fondo perduto per l'internazionalizzazione delle PMI fino al 50 per cento dei finanziamenti concessi a valere sul fondo di cui alla legge n. 394 del 1981". I "Trasferimenti correnti ad amministrazioni pubbliche" sono rappresentati dai trasferimenti all'ICE-Agenzia per la promozione all'estero e l'internazionalizzazione delle imprese italiane (ICE-AGENZIA).

Sul programma 5 della missione 16 si verifica il maggiore incremento dei residui passivi dell'esercizio (confermando una tendenza già presente quando il programma veniva gestito dal MISE). Il miglior utilizzo delle risorse assegnate a questo programma risulta di fondamentale importanza per la promozione delle imprese italiane e del Made in Italy nel mondo.

A livello prospettico, per il 2022, le nuove sfide che riguarderanno l'Italia e l'Europa non potranno prescindere dal mutato scenario geopolitico globale, con particolare riferimento alla crisi in atto in Ucraina. A tal riguardo, il decreto-legge 25 febbraio 2022, n. 14, recante disposizioni urgenti sulla crisi in Ucraina, convertito con modificazioni dalla legge 5 aprile 2022, n. 28, nell'articolo 6 di copertura delle disposizioni finanziarie ha provveduto a stanziare nuovi fondi per fronteggiare la crisi in atto.

Ministero dell'istruzione

28.

L'assetto organizzativo del Ministero dell'istruzione è stato strutturato, al pari del soppresso MIUR, secondo un modello di tipo dipartimentale. A livello centrale, continuano ad operare, quali centri di responsabilità amministrativa: il Dipartimento per il sistema educativo di istruzione e formazione e il Dipartimento per le risorse umane, finanziarie e strumentali; l'articolazione periferica del Ministero, rimane strutturata a livello territoriale nei diciotto Uffici scolastici regionali e negli Uffici dirigenziali non generali in cui gli Uffici scolastici regionali stessi sono articolati. In particolare, per adempiere alle disposizioni dell'art. 8, comma 1, del d.l. n. 77/2021, convertito dalla legge n. 108/2021, nell'ambito del centro di responsabilità "Gabinetto e Uffici di diretta collaborazione del Ministro", in posizione di indipendenza funzionale e organizzativa, con il d.i. del Ministro dell'istruzione, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze 21 settembre 2021, n. 284, è stata istituita l'Unità di missione, con durata fino al completamento dell'attuazione degli interventi a titolarità del Ministero previsti nel Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e comunque, non oltre il 31 dicembre 2026. Con successivo d.m. 30 novembre 2021, n. 341, per permettere la realizzazione di una gestione coordinata delle diverse azioni programmate ed evitare eventuali sovrapposizioni dei finanziamenti a valere sui fondi strutturali e sui fondi del PNRR, sono stati posti alle dipendenze dell'Unità di missione due uffici dirigenziali di livello non generale del Ministero, già esistenti, il

cui ambito funzionale mostra coerenza con gli obiettivi e le finalità del Piano; con lo stesso provvedimento ne sono stati definiti anche i rispettivi compiti.

Considerato l'evolversi della situazione epidemiologica e il carattere particolarmente diffusivo dell'epidemia, il Ministero ha adottato misure inderogabili per assicurare su tutto il territorio nazionale lo svolgimento delle attività scolastiche e didattiche per cui il processo di attuazione degli obiettivi strategici già individuati, per il 2021, ha subito una ridefinizione delle priorità e una rimodulazione delle aree di intervento. Inoltre, l'amministrazione è stata coinvolta nella realizzazione degli investimenti e delle riforme, previste nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), di cui, come soggetto titolare, dovrà garantire il rispetto dei tempi concordati e la regolare, corretta ed efficace gestione delle risorse.

Nel corso dell'anno, il Ministero ha continuato a sostenere la promozione di progetti didattici e l'attuazione di interventi strutturali e organizzativi diretti a favorire l'inclusione e a contrastare l'abbandono scolastico e la povertà educativa. Le azioni messe in atto, finalizzate all'inclusività del sistema scolastico, hanno cercato di garantire uguali opportunità educative a tutte le studentesse e agli studenti, di incidere sulla qualità dell'offerta formativa per realizzare un allineamento agli standard europei, intervenendo sui modelli educativi e sulla qualità della didattica, anche attraverso il supporto delle tecnologie digitali. Per favorire il raggiungimento di tali obiettivi sono state destinate risorse: al sostegno delle situazioni che mostravano un'elevata fragilità, permettendo ai dirigenti scolastici di attuare azioni specifiche; a favore della formazione del personale docente; al potenziamento del tempo scuola con progettualità dedicate; alle misure di personalizzazione dei percorsi scolastici negli istituti in cui i livelli di apprendimento risultano meno elevati in quanto, gli studenti raggiungono risultati scolastici più bassi, risulta più frequente l'uscita precoce dal sistema di formazione.

È stata posta particolare attenzione alla necessità di allineare l'istruzione alle esigenze del mercato del lavoro, in particolare in termini di educazione digitale, capacità di comunicazione e conoscenza delle lingue straniere, per ridurre il marcato *skill-mismatch* tra domanda e offerta, che nasce dalle non adeguate competenze e che rende poco competitivo il sistema produttivo italiano. In questa prospettiva, l'amministrazione ha continuato sia a potenziare il sistema di formazione professionale, allo scopo di rendere sempre più sinergici i sistemi d'istruzione e formazione con le richieste del mercato del lavoro, sia a favorire lo sviluppo degli Istituti Tecnici Superiori (ITS), quali percorsi post diploma per offrire una formazione tecnica qualificata, che permetta l'accesso dei giovani al lavoro, in coerenza con le inclinazioni individuali e le richieste del mercato. A tal riguardo si richiamano gli interventi previsti nel PNRR, di cui il finanziamento pari a 1,5 miliardi e la riforma per valorizzare il ruolo degli ITS, in linea di continuità con gli obiettivi posti negli anni precedenti, anche al fine di raddoppiare il numero di iscritti, e in tal modo, considerando che tali percorsi di studio garantiscono un tasso di occupazione medio dell'80 per cento, per ridurre il tasso di disoccupazione giovanile, che è tra i più alti nei confronti internazionali.

Con riguardo alle risorse stanziare per l'edilizia scolastica emerge che le stesse sono state indirizzate ad interventi per la messa in sicurezza, per l'adeguamento sismico e la manutenzione degli edifici scolastici esistenti, ma anche per la realizzazione di nuove strutture ispirate a criteri di sostenibilità ambientale e dotate di ambienti di apprendimento innovativi, sia sotto il profilo strutturale sia della dotazione tecnologica, per permettere l'avvio di sperimentazioni finalizzate a rinnovare le metodologie didattiche delle discipline.

Anche nell'ambito della promozione dello sviluppo del sistema integrato di educazione e di istruzione per bambini dalla nascita ai sei anni, sono state proposte misure per la realizzazione di interventi di edilizia dedicata all'infanzia del segmento 0-3 anni, per la costituzione di poli

educativi scolastici, nonché per l'attivazione di percorsi di formazione in servizio del personale operante nel sistema 0-6 anni.

Cionondimeno, come meglio specificato nel paragrafo dedicato all'analisi delle spese per l'edilizia, desta preoccupazione la concreta capacità delle amministrazioni, a vario titolo coinvolte nel processo di realizzazione, di impiegare correttamente ma soprattutto, celermente le risorse disponibili nell'ambito degli stanziamenti annuali di bilancio oltreché quelle finalizzate alla realizzazione del PNRR. Non sfugge, di certo, che si tratta di una criticità non ascrivibile alle attività realizzate dal Ministero che ha svolto il proprio compito di distribuzione delle risorse in favore degli enti territoriali, ai quali spetta la responsabilità di porre in essere gli atti e i provvedimenti necessari per il concreto utilizzo delle stesse. È tuttavia, imprescindibile da parte della Corte mettere in evidenza la complessità del procedimento che, sebbene rispondente al dettato costituzionale in materia di autonomie territoriali, rischia di pregiudicare l'obiettivo programmato.

Va, inoltre, evidenziato l'impegno dell'amministrazione indirizzato alla valorizzazione e alla formazione di tutto il personale scolastico; in tal senso il d.l. 30 aprile 2022 n. 36 riserva all'art. 44, la formazione iniziale e continua dei docenti delle scuole secondarie. La norma introduce un percorso universitario e accademico di formazione iniziale e abilitazione dei docenti di posto comune, compresi gli insegnanti tecnico-pratici, delle scuole secondarie di primo e secondo grado, al fine di accrescere la qualificazione professionale dei docenti delle scuole secondarie. Tale percorso dovrà essere attuato su un modello formativo strutturato e raccordato tra le università, le istituzioni dell'alta formazione artistica musicale e coreutica (AFAM) e le scuole al fine di sviluppare le competenze necessarie per l'esercizio della professione di docente.

Infine, coerente con la normativa intervenuta, risulta l'ulteriore impulso dato al processo di transizione al digitale a supporto del processo di semplificazione ed accelerazione dell'efficienza ed efficacia dell'attività amministrativa delle istituzioni scolastiche oltre che dell'Amministrazione centrale.

Dal punto di vista finanziario, la dotazione iniziale di competenza dello stato di previsione del MI, prevista in 50,6 miliardi è aumentata a 53,6 miliardi nello stanziamento definitivo. In riferimento alle risorse complessive del Dicastero, resta confermata, anche nel 2021, la prevalenza della spesa corrente pari a 52,4 miliardi, corrispondente a 98 punti percentuali del totale degli stanziamenti definitivi del Ministero. La spesa in conto capitale risulta pari a 1,2 miliardi e rappresenta il 2,3 per cento dello stanziamento definitivo. La missione "Istruzione scolastica" alloca uno stanziamento definitivo pari a 53,5 miliardi, assorbendo la quasi totalità delle risorse definitive assegnate, registrando un aumento degli stanziamenti definitivi rispetto a quelli iniziali pari a 3,05 miliardi di cui 1,15 miliardi previsti dai decreti emanati, nel 2021, per far fronte all'emergenza da Covid-19.

Dall'analisi complessiva emerge con chiarezza che linee di azione identificate e in corso di attuazione per l'implementazione e il rafforzamento del sistema educativo nazionale si collegano in modo diretto con le missioni e i programmi contenuti nelle milestone e target del PNRR, sui quali la effettiva capacità attuativa nei tempi e nei modi stabiliti costituisce condizione imprescindibile per l'accesso ai relativi fondi. Anche in tale prospettiva, la Corte ritiene utile precisare che l'efficacia delle azioni per la concreta utilizzazione delle risorse resta la maggiore criticità da affrontare con la necessaria determinazione sia per le policy di gestione ordinaria del bilancio sia per i fondi del PNRR.

Una notazione specifica deve essere, infine, dedicata ai dati che espongono la capacità di spesa per gli investimenti in conto capitale. Per le ragioni soprarichiamate riguardanti gli

interventi di edilizia, emerge una capacità di pagamento con valori percentuali particolarmente bassi. D'altronde, i pagamenti a carico del Fondo unico per l'edilizia possono essere disposti solo a seguito dell'esame di conformità della documentazione trasmessa dagli enti locali che, come riferisce il Ministero, risulta spesso inviata in ritardo o non completa.

Ministero dell'interno

29.

Anche nel 2021 l'azione del Ministero è stata influenzata da fenomeni particolarmente rilevanti nel quadro socio-economico: la necessità di contrastare la criminalità interna e internazionale e il fenomeno terroristico, i fattori critici connessi alla sicurezza del territorio e dei centri urbani, le emergenze ambientali, gli obiettivi di revisione della spesa e razionalizzazione della gestione, il contesto economico che vede gli enti locali chiamati a svolgere un ruolo propulsivo per la crescita negli investimenti pubblici; inoltre, l'attività per il controllo degli Enti locali in dissesto o in riequilibrio finanziario pluriennale, e, infine, il persistere dello stato di emergenza da Covid-19 e il progressivo aumento del fenomeno migratorio e dell'asilo, nonché la crisi umanitaria dei profughi afgani. Le priorità politiche espresse nella nota integrativa alla legge di bilancio 2021, presentavano quindi un programma incentrato soprattutto sulla implementazione dell'attività di prevenzione e contrasto e sulla modernizzazione del sistema sicurezza, anche attraverso la valorizzazione delle risorse umane, la promozione della cooperazione internazionale e il contrasto all'immigrazione irregolare, con il rafforzamento degli interventi di rimpatrio, l'interazione con le autonomie locali, il miglioramento del soccorso pubblico e la lotta alla corruzione.

Dal punto di vista finanziario le risorse assegnate al Ministero nel 2021 sono state sensibilmente incrementate rispetto agli anni precedenti all'emergenza Covid. Gli stanziamenti iniziali 2021, pari a 29,9 miliardi sono superiori di 4,3 miliardi rispetto agli iniziali 2020, esercizio in cui era stato attribuito al Ministero il 41 per cento di ulteriori risorse durante la gestione (circa 10,5 miliardi). Su un totale di quasi 37 miliardi di stanziamenti definitivi, anche nel 2021 la Missione 3, "Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali" mantiene i definitivi a 21,4 miliardi, così come erano già stati incrementati nel 2020. La missione 7 "Ordine pubblico e sicurezza" aumenta nel 2021 del 4,2 per cento rispetto al 2020 (da 8,92 a 9,3 miliardi), in particolare con 270 milioni in più sul programma 8, Contrasto al crimine, tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica (8,2 miliardi, e +3,4 per cento); anche la missione 8 "Soccorso civile" si incrementa con +8,6 per cento, da 2,75 a 2,98 miliardi. Si confermano le minori esigenze gestionali, rispetto alla previsione iniziale, per la missione 27 "Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti", con -2,9 per cento negli stanziamenti definitivi, da 1,93 a 1,87 miliardi (era stato il 13,4 per cento in meno nel 2020, da 1,94 a 1,68 miliardi); mentre sale di quasi il 12 per cento lo stanziamento finale della missione (+197 milioni) rispetto al 2020 (dove era calato di oltre il 30 per cento con -0,72 miliardi).

Gli stanziamenti definitivi sono stati in prevalenza destinati a spese correnti, 84,1 per cento con 31,1 miliardi, in diminuzione rispetto al 91,2 per cento del 2020 (32,4 miliardi); il residuo 15,9 per cento è relativo alle spese in conto capitale, in aumento rispetto all'8,9 per cento del 2020, e pari nel 2021 a 5,88 miliardi (2,16 nel 2020 e 3,21 miliardi nel 2019). I contributi agli investimenti spiegano l'incremento essendo più che raddoppiati e pari a 4,51 miliardi, 2,5 miliardi in più rispetto al 2020.

La gestione di competenza 2021 comporta un moderato incremento di risorse (+2,4 per cento e +860 milioni), ma con 34,45 miliardi di impegni mantiene una buona quota dei medesimi (93,2 per cento rispetto al 94,7 del 2020, in cui gli impegni erano pari a 34,18 miliardi del 2020; nel 2019 erano pari a 26,3 miliardi).

Decisamente migliorata la quota di impegni delle risorse in conto capitale che raggiunge l'83,4 per cento (nel 2020 era al 75), con 4,9 miliardi contro 2,41 del 2020, quasi tutti della missione 3 (per un importo impegnato pari a 4,39 miliardi, il cui pagato raggiunge solo il 37,5 per cento; la missione determina 2,74 miliardi di residui propri, tutti contributi agli investimenti per la PA).

I pagamenti di competenza coprono l'85 per cento degli impegni (29,3 miliardi), in diminuzione rispetto all'oltre 93 per cento del 2020 (32 miliardi), a causa di 3,3 miliardi in meno di trasferimenti correnti a PA (a fronte di un totale dei trasferimenti pari a 15,5 miliardi, rispetto ai 18,8 del 2020), che determinano così anche 1,5 miliardi di residui propri; comunque, i pagamenti correnti, con 27,2 miliardi, coprono oltre il 92 per cento degli impegni, pur perdendo quasi 3 punti e mezzo e 3,1 miliardi sul 2020. Il pagato in conto capitale scende dal 64 a poco meno del 42 per cento, con l'incremento dei residui finali più che raddoppiato da 0,85 (tra 2020 e 2019) a 2,6 miliardi nel 2021 sul 2020, portandoli a 4,68 miliardi.

Dall'analisi per natura dei pagamenti totali emerge che la quota maggioritaria è quella per il sostegno degli enti locali, con ancora ben oltre la metà dei pagamenti del Dicastero destinata a trasferimenti correnti ad amministrazioni pubbliche (51,8 per cento e 16,3 miliardi), così come avvenuto nel 2020 (quando questa quota era cresciuta di 11 punti sino al 57,5 per cento dei pagamenti totali); sempre a beneficio delle amministrazioni pubbliche, salgono i contributi in conto capitale di quasi la metà a poco meno di 2,1 miliardi, con la quota dei relativi pagamenti totali passata dal 4,2 al 6,6 per cento.

Il sostegno erogato agli enti locali viene, quindi, nel 2021 parzialmente riallocato tra risorse correnti e in conto capitale, mantenendo comunque una quantità di risorse finalizzate più prossima al 60 per cento (58,4 dal 61,7 del 2020) che al 50 dell'ultimo esercizio "ordinario" (2019), e passando da 13,15 a 18,4 miliardi con 20,7 di picco emergenziale nel mezzo.

La gestione di competenza 2021 ha generato più del doppio dei residui eliminati dagli iniziali, in ragione della relativa gestione nel medesimo esercizio; i residui finali sono quindi aumentati sino a 8,42 miliardi con 3,4 in più sul 2020 (+68 per cento). Pertanto, la quota dei residui finali 2021 arriva a quasi un quarto dei relativi stanziamenti definitivi. Di questi, i residui di parte corrente salgono del 26,1 per cento sino a 3,73 miliardi, mentre la parte capitale aumenta del 128 per cento arrivando a un importo pari a 4,69 miliardi. Sul punto si evidenzia che, in particolare, nel 2021 i residui riconducibili alla Missione 3 Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali, passati da 2,44 miliardi a 5,83, sono rilevanti per il peso dei contributi in conto capitale alla PA.

Le economie di competenza di spesa diretta del Dicastero, dopo essere scese nel 2020 a 725 milioni, raddoppiano nel 2021 con 1,44 miliardi, dovuto sostanzialmente alla spesa per il personale che perde 535 milioni (quasi 400 milioni in più del 2020) e i trasferimenti correnti a PA (+112 milioni, 1,5 volte il 2020).

Le conseguenze sociali negative della pandemia continuano ad essere contrastate anche nel 2022 con interventi mirati e nella programmazione del 2022 si mantengono le risorse di parte delle funzioni 2021 ereditate dal 2020. Crescono, quindi, del 2,7 per cento (+0,82 miliardi) gli stanziamenti iniziali 2022, dopo essere saliti già del 17 per cento nel 2021 (con quasi 4,4 miliardi), e arrivano a poco meno di 31 miliardi. La distribuzione iniziale 2022 tra missioni istituzionali

rimane coerente al 2021: le risorse aggiuntive per il programma 10 della missione 3 per gli enti locali, determinano l'incidenza del 53,6 per cento sul bilancio iniziale, mentre diminuisce a 8,5 miliardi, con una riduzione di 200 milioni, lo stanziamento per la missione 7, Ordine pubblico e sicurezza, che quindi incide per meno del 28 per cento sul totale (in diminuzione rispetto al più 29 per cento di inizio 2021). La missione 8, Soccorso civile, con 185 milioni in più (+7 per cento), sale a 2,83 miliardi, con oltre il 9 per cento di quota iniziale di risorse. Come nella legge di bilancio 2021, continua la diminuzione, anche se moderata (-0,7 per cento), delle risorse programmate per la missione 27 "Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti", pari a 1,92 miliardi.

Ministero della transizione ecologica

30.

Il Ministero della Transizione Ecologica (MITE) è l'organo di governo preposto all'attuazione della politica ambientale ed energetica. Il d.l. n. 22/2021, convertito con modificazioni dalla legge n. 55/2021, ha ridenominato il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare (MATTM) in Ministero della Transizione ecologica (MITE) e ha trasferito al nuovo Dicastero le competenze in materia energetica, facenti capo al Ministero dello sviluppo economico (MISE). Pertanto, alle funzioni e compiti dello Stato in materia di salvaguardia della qualità dell'aria, tutela e ottimizzazione quali-quantitativa del sistema idrico e delle risorse idriche, prevenzione del rischio idrogeologico, protezione e conservazione dell'ambiente e della biodiversità, promozione dell'economia si sono aggiunte le competenze in materia energetica.

Con il dPCM del 29 luglio 2021, n. 128, l'attuale assetto organizzativo del MITE risulta articolato in tre Dipartimenti, dieci Direzioni generali e sessantasette posizioni dirigenziali di seconda fascia.

Il dPCM del 28 ottobre 2021 ha, poi, previsto che "al fine di garantire la continuità dell'azione amministrativa in corso d'anno, la gestione delle risorse relative alle Direzioni generali trasferite al Ministero della transizione ecologica ... continua ad essere svolta dal Ministero dello sviluppo economico fino al 31 dicembre 2021", precisando che le risorse finanziarie per l'esercizio 2021 relative alle due Direzioni dovessero permanere sul bilancio del MISE. Il MITE, pertanto, per l'esercizio 2021, si è avvalso per lo svolgimento delle funzioni trasferite delle competenti strutture e dotazioni organiche del Ministero dello sviluppo economico, ivi inclusa la gestione delle risorse finanziarie relative alle funzioni trasferite. Al fine di espletare le nuove funzioni in materia energetica, sono stati trasferiti due programmi precedentemente incardinati nel Ministero dello sviluppo economico. Inoltre, le modifiche organizzative introdotte hanno attribuito al MITE la vigilanza su ENEA e sulle società operanti nel settore energetico, quali SOGIN (Società gestione impianti nucleari) e GSE (Società servizi energetici).

L'esercizio finanziario 2021 è stato caratterizzato dal perdurare della crisi pandemica, dall'avvio del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza che ha affidato al MITE un ruolo centrale nel Piano (con una dotazione pari al 17,7 per cento delle risorse totali del Piano e di un Fondo complementare di oltre 4 miliardi, a partire dal 2023, per Sismabonus ed Ecobonus), e dalla crisi energetica legata all'aumento dei prezzi dell'energia e del gas, evento che ha comportato la necessità di destinare un ingente quantità di risorse alle imprese e alle famiglie.

Le priorità politiche 2021 si pongono in continuità rispetto al 2020 ma particolare attenzione è stata dedicata agli impegni assunti dal Ministero con il Piano Nazionale per la Ripresa

e la Resilienza (PNRR) che ha collocato il MITE tra le amministrazioni strategiche, in termini di quantità di risorse assegnate e traguardi da raggiungere.

Tra le criticità segnalate anche negli anni precedenti, la capacità assunzionale resta, anche nel 2021, uno dei fattori di debolezza del Ministero, anche alla luce delle nuove, importanti, funzioni che è chiamato a svolgere. Persiste, infatti, la carenza di organico a causa del ritardo nell'avvio o nella conclusione delle procedure concorsuali autorizzate nel 2018 (oltre 400 unità) a cui si sono aggiunte le ulteriori risorse di personale (218 unità di personale non dirigenziale ad elevata specializzazione tecnica) autorizzate dal d.l. 9 giugno 2021 n. 80, "al fine di consentire l'attuazione delle politiche di transizione ecologica anche nell'ambito del PNRR e di supportare le funzioni della Commissione tecnica PNRR-PNIEC, per il biennio 2021/2022".

Il Ministero, nell'esercizio delle sue attribuzioni, continua, anche per la carenza di personale tecnico, ad avvalersi per lo svolgimento di compiti e di attività tecnico-scientifiche del supporto dell'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale (ISPRA) il cui contributo erogato a vario titolo dal Ministero è notevolmente cresciuto nel 2021 (circa 10 milioni) e di SOGESID S.p.A., società *in house* del MITE e del MIMS, che ha in corso nel 2021 con il Ministero 11 convenzioni per un importo di oltre 29 milioni.

Da segnalare le rilevanti novità normative e regolamentari nel settore ambientale introdotte nel 2021, attraverso il decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77, il decreto-legge 6 novembre 2021, n. 152, gli articoli 10 e 17-*undecies* del decreto-legge n. 80/2021, relative a misure di semplificazione e di accelerazione delle procedure (per i progetti PNRR e PNIEC) in materia di valutazione di impatto ambientale (VIA/VAS), di autorizzazioni, di espropriazioni, di riduzione di termini, di disposizioni in materia energetica volte allo sviluppo di produzioni energetiche alternative al carbone, di misure di prevenzione del dissesto idrogeologico.

In tema di contenzioso comunitario, nel 2021, il numero delle procedure di infrazione a carico del Ministero (26 su 110) resta ancora molto elevato e a cui si aggiungono sette EU Pilot. A tale proposito si segnala che, per tre procedure d'infrazione ambientali relative alle discariche abusive, ai rifiuti in Campania e alle acque reflue urbane, l'Italia continua a pagare sanzioni monetarie molto elevate.

In linea con lo scorso esercizio finanziario, il Ministero si articola in 2 missioni (la missione 18 "Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente" e 32 "Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche") e 9 programmi. Nel 2021 le risorse finanziarie assegnate in termini di stanziamenti iniziali e definitivi presentano nel complesso un consistente aumento e si attestano a 5.023,3 milioni, con una differenza, rispetto al 2020, di 3.275,7 milioni. L'incremento è dipeso soprattutto dall'attribuzione di una notevole mole di risorse alla Cassa per i servizi energetici ed ambientali per contrastare gli effetti dell'aumento dei prezzi nei settori elettrico e del gas naturale. Si conta, infatti, un totale di risorse ad essa destinate pari a 3.250 milioni. Si deve tener conto, inoltre, che nel totale degli stanziamenti definitivi rientrano anche le risorse (pari a 1.752,2 milioni) derivanti dai c.d. provvedimenti Covid che hanno inciso sui capitoli di bilancio, apportando nuove risorse a quelle preesistenti, di cui 955,6 milioni a seguito dei provvedimenti emergenziali emanati nel 2021 per contrastare la crisi epidemiologica.

È la missione 18 relativa allo sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente che presenta la maggior parte degli stanziamenti (in termini di stanziamenti definitivi si tratta di 4.855,4 milioni), maggiormente concentrati nel programma 16, in tema di cambiamenti climatici ed energie rinnovabili. Ed è proprio su quest'ultimo programma che sono allocate le risorse trasferite alla Cassa per i servizi energetici e ambientali di cui sopra. Nonostante l'incremento degli stanziamenti attribuiti al Dicastero, si deve, tuttavia, rilevare che, fatta eccezione del

programma 16 citato e del programma 12 relativo alla tutela e gestione delle risorse idriche, tutti i programmi della missione 18 presentano una flessione rispetto al 2020. Inoltre, a differenza del 2020, il 2021 mostra anche una maggiore concentrazione delle risorse in termini di stanziamenti definitivi sulle spese correnti (3.731,4 milioni contro i 1.291,8 milioni allocati sulle spese in conto capitale), ed in particolare sulla Categoria IV relativa ai trasferimenti correnti ad amministrazioni pubbliche, con stanziamenti definitivi pari a 3.468,5 milioni. Anche in tal caso, il motivo è da ricercarsi principalmente nelle somme trasferite alla Cassa per i servizi energetici ed ambientali.

L'analisi della gestione evidenzia una capacità di impegno complessiva, comprensiva anche dello smaltimento dei residui iniziali, pari all'88 per cento, in miglioramento rispetto all'esercizio finanziario precedente, pari al 76,6 per cento. Il miglioramento si apprezza particolarmente per le spese correnti pari al 98,7 per cento e in minor misura per quelle in conto capitale (64,5 per cento). La massa impegnabile è pari nel 2021 a 5.438 milioni e comprende anche le risorse derivanti dai residui di stanziamento (lett. F) pari a 414,7 milioni ed è superiore rispetto al 2020 in cui era pari a 2.088,3 milioni, con residui di stanziamento pari a 340,8 milioni. Anche per la capacità di spesa complessiva si assiste ad un incremento, passando dal 47,8 per cento nel 2020 al 68,3 per cento nel 2021, con una massa spendibile pari a 6.547,1 milioni, in notevole aumento rispetto al precedente esercizio (pari a 2.962 milioni). Anche la capacità di spesa complessiva è in miglioramento per le spese del Titolo I (pari al 97,5 per cento) e in aumento rispetto al 2020 (85 per cento). Per il Titolo II essa è pari, invece, al 29 per cento, registrando un peggioramento rispetto allo scorso anno in cui era pari al 41 per cento.

Pur osservando una buona capacità di smaltimento della gestione in conto residui, occorre comunque segnalare che i residui di nuova formazione mostrano un trend di crescita nell'ultimo triennio. Infatti, essi erano pari a 424,5 milioni nel 2019, a 600 milioni nel 2020 e si attestano a 833,8 milioni nel 2021, con un incremento percentuale pari al 39 per cento nel biennio 2020/2021. Parimenti, anche i residui finali registrano un aumento molto più consistente rispetto ai precedenti esercizi finanziari. Essi erano pari a 1.464,5 milioni nel 2020 e risultano pari a 2.009,2 milioni nel 2021, con un aumento pari al 37 per cento. Tali aumenti riguardano entrambi i Titoli di spesa, sebbene essi rimangano maggiormente concentrati sulle spese in conto capitale.

In linea con lo scorso esercizio finanziario, si rileva un peggioramento della capacità di pagamento sui residui, in quanto, seppure si registrino maggiori residui iniziali definitivi, che considerano anche le variazioni intervenute in conto residui, pari nel 2021 a 1.523,8 milioni rispetto ai 1.214,5 milioni nel 2020, i pagamenti sui residui rimangono pressoché fissi, passando da 315,5 milioni nel 2020 a 342,5 milioni nel 2021.

Da segnalare il settore della "Tutela e gestione delle risorse idriche e del territorio e prevenzione del rischio idrogeologico" (programma 12) che ha registrato un incremento degli stanziamenti pari al 28,6 per cento, rispetto al 2020. Nel dettaglio, per quanto riguarda il Titolo I si registra un marcato aumento degli stanziamenti definitivi rispetto al 2020, pari all'82,7 per cento e 33,7 milioni in termini assoluti. Ciò può essere ricondotto, sostanzialmente, all'aumento che riguarda la categoria V "Trasferimenti correnti a famiglie e istituzioni sociali private", la quale presenta stanziamenti definitivi pari a 25 milioni nel 2021, mentre non erano previste risorse per il passato esercizio finanziario. Si tratta del cd. "bonus idrico", previsto dall'art. 1, commi da 61 a 65, legge n. 178/2020 che, a seguito della definizione, avvenuta a settembre 2021, delle modalità e dei termini per l'ottenimento potrà essere richiesto solo a partire dal 2022.

Il settore del trattamento delle acque presenta un elevato numero di procedure aperte di infrazione comunitaria: otto relative al settore Acque, di cui quattro senza sanzioni pecuniarie; quattro per erronea applicazione della direttiva 91/271/CEE sul trattamento delle acque reflue

urbane; una con applicazione di sanzione pecuniaria forfettaria pari a 25 milioni e sanzione semestrale pari a 30,1 milioni; tre EU Pilot relative alla direttiva quadro Acque 2000/60/CEE. Ad oggi, per il settore acque reflue urbane sono stati pagati 142,8 milioni per sanzioni pecuniarie.

Con riferimento al Servizio idrico integrato (SII) permangono le criticità già segnalate nel 2020 relativamente a quattro regioni (Sicilia, Campania, Molise, Calabria) in cui il SII non è ancora a regime. Una delle riforme previste dal PNRR (M2C4R0402), avviata nel 2021, riguarda il rafforzamento del processo di industrializzazione del settore, favorendo la costituzione di operatori integrati, pubblici e privati, per garantire una gestione efficiente dei servizi idrici e superare la frammentazione del settore, in particolare nel sud d'Italia.

L'attuazione della riforma delle Autorità di bacino, strutture strategiche di pianificazione degli interventi sul territorio, sconta i ritardi con i quali la riforma è stata avviata nel 2006. A tale proposito si ritiene che vada garantita in tempi rapidi l'operatività delle Autorità anche per le funzioni importanti che queste devono svolgere per i progetti PNRR.

Relativamente agli interventi del MITE per contrastare gli effetti del dissesto idrogeologico e dell'attuazione del Piano Proteggitalia, si segnalano le modifiche normative introdotte nel 2021 volte a snellire e accelerare le procedure per gli interventi in materia di dissesto idrogeologico (decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77, convertito con modificazioni dalla legge 29 luglio 2021, n. 108 e il decreto-legge 6 novembre 2021, n. 152, convertito con modificazioni dalla legge 29 dicembre 2021, n. 233). A seguito delle intese raggiunte con i Commissari di Governo, sono stati approvati 21 decreti ministeriali comprendenti gli elenchi degli interventi di difesa del suolo ammessi a finanziamento, recanti i relativi cronoprogrammi di attuazione, cui è seguito il trasferimento integrale delle risorse. Con il Piano 2021 sono stati ammessi a finanziamento 138 interventi, per complessivi 303 milioni di euro.

Ad oggi sono 41 i Siti di bonifica di Interesse Nazionale (SIN), rispetto agli originari 57, derivante dalla ridefinizione dei criteri per l'individuazione dei SIN, con conseguente declassamento dei Siti di Interesse Regionale (SIR) e di quelli che non rispecchiavano i nuovi criteri. Alle attività di bonifica e ripristino ambientale dei SIN sono dedicati importanti finanziamenti derivanti da risorse ordinarie di bilancio, risorse del Fondo di Sviluppo e Coesione (ex FAS) attribuite al Dicastero; risorse derivanti da Atti transattivi stipulati con soggetti economici operanti sui siti inquinati. Le Regioni hanno impegnato a favore dei soggetti incaricati dell'attività di bonifica in media il 66 per cento delle risorse trasferite dal MITE e pagato in media l'83 per cento di quanto impegnato, in sostanziale continuità con l'esercizio finanziario precedente. Come già evidenziato nelle precedenti relazioni, è evidente una notevole lentezza nell'espletamento dell'attività di ripristino dei luoghi, tanto più se si considera che i dati forniti dal Ministero fanno riferimento alle fasi preliminari dell'attività di bonifica, il che testimonia una oggettiva difficoltà nella gestione dei processi, in parte connessa anche alla complessità delle procedure di spesa.

In tema di rifiuti, va segnalato il Fondo per assicurare misure di sostegno delle società di gestione degli impianti di riciclo dei rifiuti operative nell'ultimo anno di crisi pandemica da Covid-19, con una dotazione pari a 3 milioni per ciascuno degli anni 2021 e 2022, diretto ad assicurare il sostegno delle società di gestione degli impianti di riciclo dei rifiuti che hanno continuato ad operare nonostante la crisi del sistema generata dal calo della domanda di materiale riciclato. Tuttavia, tali somme, sebbene risultino totalmente impegnate, non sono state parimenti oggetto di pagamento, pertanto, costituiscono residui. La pubblicazione del decreto che definisce i criteri e le modalità di attuazione del Fondo è stato pubblicato solo il 9 marzo 2022. Sempre in tema di rifiuti, si rileva che non è ancora operativo il Registro elettronico nazionale per la tracciabilità dei

rifiuti (REN) che avrebbe dovuto sostituire il SiSTRI (Sistema per la tracciabilità dei rifiuti), la cui soppressione è avvenuta nel 2019.

Il tema della chiusura delle discariche abusive, nonostante gli sforzi compiuti nel corso degli ultimi anni, resta ancora critico, anche in ragione delle condanne della Corte di giustizia europea e delle sanzioni pecuniarie comminate all'Italia. Ad oggi sono state pagate, per le condanne relative alle discariche abusive, sanzioni pecuniarie pari a 252,80 milioni.

Dei 200 siti di discariche abusive censite, nel 2021, è stata accertata la bonifica o la messa in sicurezza di 171 siti (già espunti dalla procedura UE), permanendone ancora 29 da regolarizzare. Si ritiene, peraltro, che in questo ambito, l'uso di tecnologie avanzate, anche satellitari, possa concorrere efficacemente al monitoraggio e al controllo sul territorio di fenomeni illegali.

Nell'ambito delle risorse destinate ai programmi di riqualificazione energetica degli edifici scolastici e degli immobili della pubblica amministrazione, si registra un forte rallentamento nell'utilizzo di tali risorse finalizzate a rendere le strutture pubbliche più efficienti.

Si rileva che l'insieme dei programmi a sostegno della mobilità sostenibile, di grande impatto sia sul clima che sugli effetti socioeconomici, presenta nel complesso una inefficace gestione delle misure, tempi lunghi di realizzazione dei bandi e della selezione delle istanze presentate, vischiosità dei processi decisionali, con conseguente differimento negli esercizi finanziari successivi dell'attuazione delle misure.

Nel primo semestre del 2021 è stato approvato con DM n. 493 del 30 novembre 2021 il "Piano di forestazione urbana" e si segnala che nell'ambito del PNRR si prevede un investimento di 330 milioni entro il 2026 (M2C4I0301 "Tutela e valorizzazione del verde urbano ed extraurbano").

L'esercizio finanziario 2022 si presenta particolarmente importante per il compimento della riforma organizzativa del Ministero, per i provvedimenti introdotti dalla legge di bilancio e da numerosi altri in corso di esame parlamentare, per la "messa a terra" di 27 interventi previsti dal PNRR di cui 12 riforme, in particolare le misure in materia di "idrogeno" e gestione dei rifiuti. In tale contesto, giova menzionare, inoltre, il mutato contesto geopolitico, causato dalla guerra in Ucraina, con la necessità di diversificare in Italia in tempi brevi le fonti di produzione e di approvvigionamento dell'energia.

Il 2022 è caratterizzato dal passaggio alla competenza del MITE della missione 10, riguardante l'energia, precedentemente di competenza del MISE per effetto del d.l. n. 22/2021 e che si configura come la missione principale, rappresentando il 72 per cento degli stanziamenti iniziali attribuiti al MITE. Essa presenta, infatti, un totale di stanziamenti iniziali pari a 3.733,4 milioni suddivisi nei due programmi 7, relativo alla promozione dell'efficienza energetica e delle energie rinnovabili e 8 sulla innovazione e sicurezza in ambito energetico e georisorse. La missione 18, che fino al 2021 rappresentava l'unica missione istituzionale del Ministero presenta un totale di stanziamenti iniziali pari a 1.343,8 milioni (pari a circa il 26 per cento delle risorse attribuite al MITE) e la restante parte è allocata sulla missione 32 (per 104,4 milioni). Si segnala anche l'istituzione di due nuovi programmi nella missione 18, il programma 20 "Attività internazionale e comunitaria per la transizione ecologica" e il programma 21 "Valutazioni e autorizzazioni ambientali e interventi per la qualità dell'aria e prevenzione e riduzione dell'inquinamento".

Infine, appare opportuno menzionare le diverse novità introdotte dalla legge di bilancio 2022, tra le quali si segnala l'istituzione di diversi Fondi (Fondo italiano per il clima; un fondo per incentivare l'apertura dei centri per la preparazione per il riutilizzo, un fondo per depurazione

acque), nonché la proroga delle misure del Superbonus 110% finalizzate ad interventi in materia di riqualificazione energetica, nonché per quelli antisismici.

Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili

31.

Il bilancio del MIMS ha avuto nel 2021 stanziamenti iniziali di competenza pari a circa 14,8 miliardi (15,8 miliardi nel 2020). In termini di cassa le risorse iniziali ammontano a circa 15,6 miliardi. Gli stanziamenti 2021 derivano dal bilancio a legislazione vigente per 12,9 miliardi e per 1,9 miliardi circa dalla manovra finanziaria prevista per il 2021. Si tratta di circa il 2 per cento delle spese finali del bilancio dello Stato. Al di là della dimensione finanziaria, si conferma la rilevanza del dicastero nel quadro istituzionale per il coordinamento delle scelte di policy riferite ai trasporti e alle infrastrutture.

Per effetto degli apporti in corso d'esercizio (cfr. ad esempio, d.l. n. 59 del 2021 in forza del quale il MIMS risulta titolare, nell'arco dei 6 anni, fino al 2026, di circa 9,8 miliardi) e delle numerose deliberazioni nel settore delle opere pubbliche adottate in sede CIPESS, gli stanziamenti definitivi segnano un forte incremento attestandosi nell'anno a 19 miliardi.

Gli impegni di competenza sopravanzano quelli dell'esercizio precedente (16 miliardi nel 2021 contro 12,3 miliardi nel 2020) e in modo correlato i pagamenti che per la competenza 2021 assommano a 12,8 miliardi mentre quelli del 2020 a 9,9 miliardi.

Buona parte delle somme, 10,6 miliardi, sono impegnate su capitoli di spesa della parte corrente e, di questi, ben 7,6 miliardi costituiscono trasferimenti a Regioni o ad altre amministrazioni pubbliche, mentre 1,8 miliardi sono trasferiti a imprese (principalmente RFI).

L'ingente spesa di parte corrente dipende, anche quest'anno, dagli interventi di contribuzione e ristoro a sostegno dell'impresa pubblica e privata per la pandemia disposti con i decreti "sostegni" (d.l. n. 41/2021 e n. 73/2021), in particolar modo a favore del Trasporto pubblico locale (TPL). Nel biennio 2020 - 2021 le somme erogate a questo settore sono state circa 1,8 miliardi di cui 1,2 miliardi per il 2021. Degli oltre 1,83 miliardi ripartiti ed erogati alle regioni (600 milioni nel 2020 e 1,23 miliardi nel 2021), circa 1,6 miliardi costituiscono l'effettiva compensazione per i mancati introiti risultanti nel 2020 e circa 230 milioni rappresentano invece erogazione delle risorse a titolo di anticipazione per i mancati ricavi riferiti al 2021.

Tale procedura di spesa è ragionevole che possa continuare anche nel 2022 (ed oltre) in considerazione non solo dell'integrazione per il 2021 dei dati di sistema sulla piattaforma informatica in uso al Ministero, ma anche in conseguenza dell'incertezza e della difficile previsione del dato complessivo relativo alle sofferenze finanziarie del comparto del TPL nel periodo post pandemia.

Va, peraltro, tenuto conto che, ancora una volta, a causa della pandemia, è in atto un cambiamento delle abitudini della popolazione con riduzione dell'utilizzo del trasporto pubblico. Anche l'incremento delle variabili di costo (prezzo dei combustibili e di produzione dell'energia, prezzo dei materiali di sostituzione) va monitorato in relazione alla sostenibilità del processo riformatore del TPL avviato in termini di ambiente e di sviluppo.

Per il settore ferroviario nell'esercizio 2021 in riferimento alle misure di ristoro per le imprese esercenti il servizio di trasporto passeggeri, dichiarate compatibili con la disciplina sugli aiuti di Stato, è stato autorizzato il contributo per un importo complessivo pari a 511 milioni a favore dei due principali vettori nazionali da erogarsi in 15 anni; conseguenzialmente sono stati

corrisposti nel 2021 alle due società, per il tramite del bilancio del ministero, gli importi relativi alle annualità 2020 e 2021 pari a poco più di 68 milioni. Occorre ricordare che il d.l. n. 34 del 2020 aveva già stanziato nel complesso 1,2 miliardi dal 2021 al 2034 al fine di sostenere le imprese che effettuano servizi di trasporto ferroviario di passeggeri non soggetti a obblighi di servizio pubblico per gli effetti economici subiti direttamente imputabili all'emergenza, registrati a partire dal 23 febbraio 2020 e fino al 31 luglio 2020 (art. 214 del d.l. n. 34/2020). Dalla legge di bilancio 2021 (comma 675) risultano, inoltre, stanziati, per l'anno, altri 30 milioni (lo stanziamento definitivo di competenza sul capitolo di riferimento è pari a 110 milioni). La medesima legge di bilancio (comma 679) ha autorizzato la spesa di 20 milioni per il 2021 e complessivi 150 milioni dal 2022 al 2034 affinché RFI disponga, per il primo quadrimestre 2021, una riduzione del canone per l'utilizzo dell'infrastruttura ferroviaria da parte delle imprese ferroviarie. Il d.l. n. 73 del 2021 ha, poi, autorizzato, per i medesimi fini, l'ulteriore spesa di 150 milioni per l'anno 2021 per il secondo quadrimestre.

Per il settore aereo i contributi previsti, sia a favore degli operatori di trasporto aereo sia di quelli aeroportuali, dal d.l. n. 34 del 2020 (che prevedeva uno stanziamento di 100 milioni per il 2021, poi rifinanziato, dapprima dalla legge di bilancio 2021 per 500 milioni e poi dal d.l. n. 73 del 2021 per 300 milioni, per un totale complessivo di 900 milioni) sono confluiti a favore dei vettori del trasporto aereo, previo accoglimento delle istanze presentate in quanto rispondenti ai requisiti di legge, anche sulla base delle autorizzazioni pervenute nel frattempo dalla Commissione europea sulla ammissibilità del contributo. Nel complesso sono state erogate risorse di bilancio per circa 875 milioni. Rimane significativa, in tale ambito, la riserva, di cui all'art. 5 del decreto interministeriale n. 34 del 2021, di disciplina della intera procedura autorizzatoria, di rideterminare il contributo spettante, qualora il totale dei contributi riconoscibili alla generalità dei beneficiari sia complessivamente superiore alle risorse stanziato nel fondo.

Per il sistema legato alla portualità, sempre nell'ambito dell'azione di contrasto alle conseguenze della pandemia, con l'emanazione di una serie di decreti il Ministero ha regolamentato l'assegnazione delle risorse a favore delle imprese che gestiscono i terminal portuali asserviti all'imbarco e allo sbarco di persone, titolari di concessioni demaniali; ha rifinanziato il fondo per le autorità di sistema portuale, istituito nel 2020 e successivamente modificato altresì dal d.l. n. 121 del 2021, con ulteriori 68 milioni per l'anno 2021. In particolare, le risorse stanziato nella legge di bilancio 2021 (63 milioni) sono state destinate a compensare la riduzione degli introiti delle autorità di sistema portuale nel 2020 a fronte di perdite stimate, come si evince dalla relazione tecnica al disegno di legge di bilancio, per 115 milioni (per le riduzioni delle entrate derivanti dalla tassa di ancoraggio, dalla tassa portuale, dai diritti portuali).

Per quanto riguarda invece la spesa di parte capitale, che assomma per l'anno a 5,4 miliardi, acquistano peso sul bilancio del ministero gli stanziamenti del Piano complementare (d.l. n. 59/2021), volti ad integrare i fondi assegnati dall'Unione europea nell'ambito del PNRR per infrastrutture, riguardanti prevalentemente la realizzazione di infrastrutture ferroviarie e autostradali, in linea con le direttrici strategiche definite nell'Allegato al DEF nel 2020 "L'Italia resiliente progetta il futuro, nuove strategie per trasporti, logistica e infrastrutture".

Il Ministero è stato, inoltre, impegnato nell'opera di attuazione del PNRR secondo gli obiettivi prefissati in sede europea. Gli interventi del primo semestre sono stati in prevalenza di natura normativa primaria o secondaria. Il proseguimento nel 2022 deve integrarsi con le procedure previste per altri strumenti di programmazione, quali quelle inerenti il Fondo di sviluppo e coesione 2021-2027 e, in riferimento alla precedente programmazione 2016-2020,

quelle semplificate previste per il Piano di sviluppo e coesione, che si fonda, per il MIMS, su circa 16,9 miliardi.

Per quanto riguarda l'attività del 2021 nella Relazione ci si sofferma in particolare su alcune tematiche:

- l'aumento del prezzo delle materie prime, in specie, per il settore delle opere pubbliche, quello di materiali utilizzati nel settore delle costruzioni. Il d.m. 11 novembre 2021 ha riportato le variazioni dei prezzi dei materiali da costruzione tra il primo semestre 2021 e la media dell'anno 2020 sulla base delle quali le stazioni appaltanti hanno potuto inoltrare istanza di compensazione a valere delle risorse allocate sul fondo previsto dal d.l. n. 73 del 2021. L'erogazione di fondi, tuttavia, a fronte dei 100 milioni stanziati a favore di 398 beneficiari, tra piccole e medie imprese, è slittata al 2022 in considerazione dei tempi per l'istruttoria e della scadenza ravvicinata prevista per l'inoltro delle domande, fissata all'8 dicembre 2021. Il tema continua ad essere di particolare rilievo e richiede un rapido recupero del ritardo. Il d.l. 17 maggio 2022, n. 50, è di recente intervenuto a disciplinare in modo semplificativo la procedura di applicazione delle compensazioni;

- la liquidazione di Uirnet/Digitalog S.p.A., soggetto incaricato dell'attuazione dell'intermodalità logistica a partire dal 2004 intervenuta per legge, a causa della mancata realizzazione della Piattaforma Logistica Nazionale informatizzata. La piattaforma avrebbe dovuto tracciare su tutto il territorio nazionale i movimenti delle merci nel transito e, soprattutto, nelle sedi di scambio intermodale con passaggio tra modalità di trasporto diversificate;

- la previsione della costituzione della NewCo ANAS, ai sensi dell'art. 2, comma 2 sexies e seguenti, del d.l. n. 121 del 2021. La norma prevede la creazione di una nuova società per l'esercizio dell'attività di gestione delle autostrade statali in regime di concessione mediante affidamento in house ai sensi dell'articolo 5 del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, interamente controllata dal Ministero dell'economia e delle finanze e soggetta al controllo analogo del Ministero. Ad essa sono trasferite le funzioni e le attività attribuite dalle vigenti disposizioni ad ANAS S.p.A., limitatamente al perimetro delle concessioni autostradali a pedaggio. Con la previsione della nuova società rimangono aperte alcune questioni di rilievo (la questione della prorogabilità del contratto di concessione di ANAS – FS per il restante settore della gestione delle strade e delle autostrade non a pedaggio, nonché quello della riduzione a bilancio del patrimonio di ANAS per la parte corrispondente all'asset trasferito alla NewCo, precedentemente conteggiato come immobilizzazione immateriale e, parallelamente, della corrispondente riduzione nel patrimonio della controllante FS). Questioni che sono state evidenziate dalla Corte dei conti, Sezione di controllo sugli Enti, con la deliberazione 25 gennaio 2022, n. 9 del 2022;

- la vicenda inerente ai rapporti con alcune concessionarie autostradali, stante l'intendimento del Ministero di attuare una generale riforma del settore. In corso d'anno il MIMS ha regolato la vicenda con la concessionaria ASPI S.p.A. per i tragici fatti di Genova, pervenendo all'accordo negoziale del 14 ottobre 2021, ammesso al visto di legittimità dalla Sezione centrale di controllo di legittimità della Corte dei conti il 17 marzo 2022. Nell'occasione la Corte ha affermato che, ferma restando l'insindacabilità nel merito delle scelte discrezionali, appare rispettato il parametro esterno della ragionevolezza e della tutela dell'interesse pubblico, costituito, per un verso, dalla *“necessità di recuperare l'affidabilità e la fiducia nei confronti del concessionario del servizio autostrade, mediante... la modifica della struttura sociale di ASPI S.p.A. e, per altro verso, dell'esigenza di ridurre i possibili costi diretti e indiretti dell'operazione,*

unitamente alla necessità di incrementare i controlli e di monitoraggio della rete Autostrade". Con riguardo all'Atto aggiuntivo, poi, la Corte ha osservato che "lo schema di Atto aggiuntivo, sottoposto al parere del CIPESS, potrebbe essere ulteriormente modificato, come emerge dalla lettura del punto 1.3. del dispositivo della medesima delibera, laddove è previsto che anche al fine di evitare possibili dilazioni temporali nell'attuazione della regolazione della qualità, si suggerisce una riformulazione dell'articolo 20 ("Meccanismi di premialità/penalità con riferimento alla valutazione della qualità dei servizi") dello schema di Atto Aggiuntivo, che sostituisce l'articolo 20-bis della Convenzione Unica, al fine di individuare nei dodici mesi, dalla data di efficacia del III Atto aggiuntivo, la tempistica di adozione del IV atto aggiuntivo volto al recepimento degli indicatori della qualità. In caso di esplicitazione del termine di adozione del IV atto aggiuntivo, andrà di conseguenza adeguato anche il testo (p. 2) dell'Allegato C alla Convenzione Unica, come sostituito dal III Atto aggiuntivo". Inoltre, la stessa ART, nel fornire le osservazioni contenute nella citata nota successiva al parere, si è espressamente riservata di esercitare le proprie funzioni di vigilanza a conclusione dell'iter approvativo dell'Atto aggiuntivo. Il Collegio ha ritenuto, pertanto, che - ferma restando la necessità di adeguamento del testo convenzionale agli adeguamenti richiesti quali prescrizioni - il procedimento di valutazione ed eventuale recepimento degli ulteriori suggerimenti prospettati dall'ART implichi valutazioni caratterizzate da discrezionalità tecnica.

- Con l'accordo si è definita, in continuità con quanto deciso dal Consiglio dei ministri del 14 e 15 luglio 2020, la procedura di contestazione per grave inadempimento agli obblighi di manutenzione e custodia della rete autostradale da parte del concessionario, prevedendo fra l'altro la modifica delle misure compensative per gli eventi del ponte Polcevera a carico di ASPI per 3,4 miliardi, non remunerati nel nuovo PEF. Siffatte misure sono state rideterminate, in particolare, a favore dell'area di Genova, d'intesa con le amministrazioni di riferimento del territorio ligure. Il MIMS ha quindi stipulato il III Atto aggiuntivo alla Convenzione unica del 2007 e il relativo PEF per il periodo regolatorio 2020-2024 con ASPI, atti in merito ai quali il CIPESS (Comitato interministeriale per la programmazione economica e lo sviluppo sostenibile) ha espresso, con talune prescrizioni, parere favorevole con la delibera del 22 dicembre 2021;

- la vicenda giuridica connessa all'introduzione di disposizioni semplificate, anche in funzione degli interventi previsti dal PNRR, attraverso specifiche modifiche e innovazioni della normativa in materia edilizia. Si è trattato di una attività normo regolatoria che ha visto come soggetto promotore soprattutto il Consiglio superiore dei lavori pubblici presso il Ministero. Tra le novità di interesse quella riguardante l'emanazione a luglio 2021 delle Linee guida per la presentazione del progetto di fattibilità tecnica ed economica delle opere pubbliche (PFTE).

Rimangono sicuramente sullo sfondo altri temi che si dovranno affrontare, tra cui quello relativo all'attuazione delle misure previste per la perequazione infrastrutturale dal d.l. n 121 del 2021 che rimanda preliminarmente ad una attività di ricognizione, da parte del ministero, delle infrastrutture statali e ad un dPCM per stabilire i criteri di priorità e le azioni da perseguire per il recupero del divario infrastrutturale. Nel 2021 il ministero, attraverso l'attività della Struttura tecnica di missione, ha avviato, in collaborazione con l'ISTAT, i primi passi per lo svolgimento dell'attività ricognitiva. Oltre ai dati e alle informazioni statistiche strettamente necessarie alla ricognizione, si procederà in una seconda fase, e limitatamente alle infrastrutture dei trasporti, a costruire un database più completo che potrà essere utilizzato per integrare le dotazioni infrastrutturali con una valutazione sull'accessibilità e sulla qualità dei servizi sui territori. Il tema è di grande importanza per le ricadute sociali ed economiche in termini di coesione e solidarietà

e per i futuri sviluppi procedurali relativi al riparto regionale dei contributi normativamente previsti per i settori interessati.

Sul piano organizzativo l'articolazione ministeriale definita nel 2014, all'indomani del processo di riorganizzazione disposta dal d.l. n. 95 del 2012 in ottica *spending review*, si è modificata nel 2021 per effetto dei nuovi dPCM di riorganizzazione, emanati alla fine del 2020. Essa risulta altresì rinnovata alla luce delle misure derivanti dall'attuazione e monitoraggio previsto dalla disciplina in tema di PNRR con l'istituzione dell'Unità di missione. In riferimento all'attività di coordinamento interistituzionale si segnala sul piano organizzativo anche l'istituzione della Commissione per il dibattito pubblico.

Ministero dell'università e della ricerca

32.

Il Ministero dell'università e della ricerca (MUR) ha completato la propria riorganizzazione dopo la separazione dal MIUR (d.l. n. 1 del 9 gennaio 2020) e ha terminato l'avvalimento dal Ministero dell'istruzione il 31 ottobre 2021. L'atto di indirizzo politico istituzionale per l'anno 2021, si concentra sull'opportunità offerta dalle risorse del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) per rafforzare alcune linee di azione già centrali nella politica del Ministero. Più in particolare l'azione dell'amministrazione mira ad incrementare il numero di laureati in Italia attraverso l'offerta di percorsi più professionalizzanti e a ridurre il fenomeno dell'abbandono.

Il Ministero ha puntato all'estensione delle prestazioni in materia di diritto allo studio, attraverso l'allargamento della no-tax area, l'introduzione di assegni per le spese di locazione per studenti fuori sede, nonché l'aumento dell'offerta di alloggi per studenti universitari.

Anche la carriera dei docenti universitari ha costituito un punto centrale, con l'obiettivo di promuovere l'ingresso di nuovi ricercatori nelle università per ridurre il rapporto studenti/docenti, aumentare il numero di dottori di ricerca con un maggiore interscambio tra accademia e mondo del lavoro anche con la promozione di dottorati innovativi. Il MUR punterà con il PNRR a promuovere gli investimenti e il numero di addetti nella ricerca sia in università sia in enti pubblici di ricerca. In particolare, si rileva un'attività indirizzata alla creazione di ecosistemi per l'innovazione che promuovano il trasferimento della ricerca nel mondo delle imprese per aumentarne la competitività. Obiettivo è anche quello di aumentare la collaborazione tra università italiane e il resto del mondo, promuovendo la mobilità di studenti e docenti.

A tal fine è stata adottata una serie di interventi normativi che hanno autorizzato, in deroga alle vigenti facoltà assunzionali, due piani straordinari per l'assunzione di ricercatori a tempo determinato di tipo b) incrementando il Fondo per il finanziamento ordinario (FFO) delle università di 296,5 milioni per l'anno 2021 e di 111,5 milioni a decorrere dall'anno 2022. Per i ricercatori a tempo indeterminato in possesso di abilitazione scientifica nazionale è stato previsto un incremento al limite di spesa da 15 a 30 milioni a partire dal 2022. Anche per l'assunzione di ricercatori negli enti pubblici è stata autorizzata la spesa di 75 milioni per il 2021.

Per estendere il diritto allo studio con diverse misure, la legge n. 178 del 30 dicembre 2020 (legge di bilancio 2021) ha previsto: l'incremento di 70 milioni per le borse di studio per studenti capaci e meritevoli, lo stanziamento di 165 milioni per rimborsare il mancato gettito alle università che applicano la no-tax area, il nuovo fondo di 15 milioni per il sostegno degli studenti fuori sede e 9 milioni per i collegi e le residenze universitarie. Inoltre, la norma ha stanziato 100 milioni per il Fondo per l'edilizia e le infrastrutture di ricerca di università, istituzioni di alta formazione artistica musicale e coreutica (AFAM) ed enti pubblici di ricerca (EPR) (art. 1, comma

549), oltre a prevedere un contributo di 7 milioni per la manutenzione di conservatori musicali (art. 1, comma 535). Per ridurre i divari territoriali nell'ambito del piano di sviluppo e coesione (art.1, commi 188 e 189) sempre la stessa legge ha stanziato 50 milioni per la creazione di ecosistemi dell'innovazione nel Mezzogiorno e un fondo perequativo di 8 milioni per le università non statali legalmente riconosciute del Mezzogiorno, oltre che un fondo di 8,5 milioni per la ricerca in campo economico e sociale.

Nell'ambito della Ricerca, nel 2021 è stato approvato il documento "Programma nazionale per la ricerca (PNR) 2021-2027" finanziato con un apposito fondo dalla legge di bilancio 2021 (art. 1, comma 548) per 200 milioni nel 2021 e 2022, e per 50 milioni nel 2023. Questo programma orienta la politica della ricerca del Ministero nei prossimi anni e aggrega diverse fonti di finanziamento nazionali ed europee (risorse di bilancio del MUR, Fondi strutturali europei, fondi nazionali destinati alla politica di coesione, programmi europei come *Horizon Europe Invest EU*, Erasmus+, Europa digitale, Europa creativa, *Life*). Inoltre, il d.l. n. 34/2021 (art. 238, comma 5) ha incrementato il FFO di 100 milioni nel 2021 e 200 nel 2022 per le attività di ricerca delle università statali.

Altre risorse sono state assegnate per la ricerca: al "Fondo per gli investimenti nella ricerca scientifica e tecnologica" (FIRST) il d.l. n. 34/2021 (art. 238, comma 4) ha attribuito 100 milioni nel 2021 e 200 nel 2022. Al Consiglio nazionale delle ricerche (CNR) sono stati attribuiti 90 milioni (art.1, commi 540 e 541), mentre 23 milioni sono stati previsti per il Programma nazionale di ricerche in Antartide (PNRA) (art.1, comma 552).

Per le istituzioni AFAM, la legge di bilancio ha finanziato con 12 milioni l'aumento di organico del personale docente per il 2021 e con 70 milioni per il 2022, nonché, per l'assunzione di accompagnatori di pianoforte e clavicembalo oltre che tecnici di laboratori, con 2,5 milioni nel 2021 e 15 milioni annui a decorrere dall'anno 2022 (art. 1, commi 887-889 e comma 892), istituendo uno specifico fondo.

Il 2021 è stato ancora un anno in cui l'emergenza determinata dalla pandemia ha richiesto di adottare particolari misure e stanziare risorse economiche per evitare l'acuirsi di fenomeni di esclusione e disparità territoriali nell'accesso all'educazione terziaria. Per contrastarne gli effetti il MUR ha trasferito alle università, alle istituzioni AFAM e agli enti di ricerca sia risorse previste dai nuovi decreti-legge varati nel 2021, sia risorse già programmate nell'anno precedente.

L'emergenza da Covid-19 ha avuto effetti sulle due principali missioni del Ministero, la missione "Istruzione universitaria e post-universitaria" e la missione "Ricerca e innovazione" che rappresentano rispettivamente il 75,5 per cento e il 24,1 per cento dello stanziamento definitivo di competenza del MUR, che è risultato pari a 13.248 milioni. Il rapporto tra le risorse allocate sulle due missioni è di uno a tre a favore della prima. All'interno della missione "Istruzione universitaria e formazione post-universitaria" il programma "Sistema universitario e formazione post-universitaria" assorbe l'87,3 per cento della missione. È il FFO che assorbe la quota maggiore di risorse del programma ed è lo strumento principale con cui il Ministero trasferisce risorse alle università per promuoverne le azioni del diritto allo studio (attraverso la restituzione alle università del mancato gettito per la no-tax area), per assumere i docenti e per il finanziamento dei dottorati, per permettere di affrontare la difficile situazione determinata dall'emergenza pandemica.

L'Amministrazione è stata interessata da nuovi provvedimenti che hanno aggiunto risorse per contrastare gli effetti dell'emergenza Covid-19 rispetto a quelle già programmate nel 2020 per il 2021, per un totale di 802,5 milioni: 615,3 milioni dai provvedimenti emanati nel corso del 2020 per il 2021 e 187,2 milioni da nuovi provvedimenti adottati nel 2021. Le nuove risorse per

l'emergenza stanziata nel 2021, sono da ascrivere principalmente ai due decreti, il d.l. 22 marzo 2021 n. 41, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 maggio 2021, n. 69 e il d.l. 25 maggio 2021 n. 73, convertito, con modificazioni dalla legge 23 luglio 2021, n. 106. Il primo ha contribuito all'acquisto di dispositivi digitali per gli studenti, o di piattaforme digitali per la ricerca e per la didattica a distanza, nonché per interventi di ammodernamento strutturale e tecnologico delle infrastrutture per lo svolgimento delle attività di ricerca o didattica. Il secondo decreto ha contribuito a finanziare le attività di orientamento e di tutorato a favore degli studenti più fragili per promuovere l'accesso ai corsi della formazione superiore, rafforzando le azioni di recupero e inclusione, anche con riferimento agli studenti con disabilità e con disturbi specifici dell'apprendimento. La stessa legge di bilancio 2021 (art. 1, comma 525) ha alimentato il Fondo per le esigenze emergenziali del sistema dell'Università, delle AFAM e degli EPR con 34,5 milioni. Tale fondo è stato finanziato con 78,5 milioni dei 103,5 già stanziati per l'Agenzia Nazionale della Ricerca (ANR).

Le risorse stanziata per l'emergenza sono state ripartite tra le università, le istituzioni AFAM e gli EPR, in parte attraverso il FFO e il fondo ordinario per gli enti e le istituzioni di ricerca pubblici vigilati dal Ministero (FOE) e in parte attraverso il richiamato Fondo per le esigenze emergenziali.

Le risorse per l'emergenza pandemica hanno incrementato maggiormente la spesa corrente rispetto alla spesa in conto capitale. Per contrastare gli effetti dell'emergenza pandemica, infatti, il Ministero ha dovuto aumentare la spesa corrente per trasferire maggiori risorse alle famiglie degli studenti e per i consumi intermedi, riducendo la spesa in conto capitale.

Per quanto riguarda la gestione delle risorse, si rileva un peggioramento nella capacità di impegnare le risorse in conto competenza tra il 2020 e il 2021, mentre migliora la capacità di impegno dei residui di stanziamento. La bassa capacità di impegno in conto competenza rileva soprattutto per la missione "Ricerca e innovazione", in particolare sui capitoli di spesa in conto capitale non coinvolti dai provvedimenti Covid-19. Uno di questi è il FIRST su cui insistono i Progetti di ricerca di Rilevante Interesse Nazionale (PRIN). Il Ministero ha scelto di posticipare il nuovo bando PRIN con una previsione di risorse più consistente; inoltre lo ha inserito tra i progetti "in essere" affinché gli interventi finanziati contribuiscano a raggiungere gli obiettivi del PNRR entro il 2026.

A fronte di una ingente massa spendibile, si rilevano scarsi pagamenti, oltre che per il FIRST, su alcuni capitoli di spesa di nuova istituzione, tra i quali il fondo per interventi di ammodernamento strutturale e tecnologico degli enti di ricerca, il Fondo Italiano per la Scienza e il fondo per la promozione del PNR. In particolare, per il FIRST si rileva una bassa capacità di pagamento, motivata dalla specificità della procedura di selezione e rendicontazione delle spese legate ai bandi per finanziare la ricerca di base. La fase di selezione richiede l'intervento di esperti che valutino i progetti e questo richiede tempo. Considerato che l'impegno di risorse avviene al momento del bando, quando ancora non sono stati individuati i beneficiari, si determina uno sfasamento rispetto al momento dell'erogazione dei fondi (per migliorare la gestione delle procedure è stato predisposto il d.m. n. 1314 del 14 dicembre 2021, di cui dovrà essere valutata l'efficacia). Questo problema lo si riscontra anche nella fase di rendicontazione tra l'impegno di risorse e i pagamenti, per i controlli necessari sulla documentazione prodotta.

Nell'ambito della missione "Istruzione universitaria e formazione post-universitaria", sul programma "Sistema universitario e formazione post-universitaria", a fronte di una massa spendibile rilevante, si registrano pagamenti esigui sui capitoli relativi alla realizzazione di

investimenti per l'edilizia universitaria, mentre si osserva una maggiore capacità di pagamento sui capitoli interessati dai decreti-legge Covid-19.

L'ammontare complessivo di residui finali che insistono sul bilancio del MUR è in aumento rispetto al 2020; ciò testimonia il peggioramento della capacità di spesa. I residui finali e i residui di nuova formazione si concentrano nella missione "Ricerca e innovazione" e incidono per una percentuale pari al 53,7 per cento dei residui finali e all'88 per cento del totale dei residui di stanziamento. Per le risorse stanziante dai decreti-legge Covid-19, i residui finali sono più alti sulla spesa corrente rispetto alla spesa in conto capitale: in particolare, nella spesa corrente si osservano maggiormente nei "Trasferimenti correnti ad amministrazioni pubbliche", mentre nella spesa in conto capitale nei "Contributi agli investimenti ad amministrazioni pubbliche". Sulle risorse non interessate dai decreti Covid-19 si osservano maggiori residui finali nella spesa in conto capitale. La maggior quota di economie di competenza si riferisce a capitoli di spesa non incisi dalla spesa emergenziale.

Infine, va rilevato che la legge n. 234 del 31 dicembre 2021 (legge di bilancio 2022) contiene misure che, se da un lato sono in continuità con la politica del MUR dell'anno precedente, dall'altro integrano già gli effetti delle riforme e degli investimenti del PNRR che entra nel pieno del suo sviluppo nel 2022. Il PNRR, infatti, rafforza l'azione del Ministero sotto diversi aspetti. Per quanto riguarda la missione "Istruzione universitaria e formazione post-universitaria" con le integrazioni sulle borse di studio, peraltro già in vigore, con la riforma che consentirà di incrementare l'offerta di alloggi, incentivando il contributo dei privati; inoltre, con le nuove borse di dottorato e i dottorati innovativi, con i piani di assunzioni di ricercatori e le chiamate dirette di ricercatori dall'estero. Per quanto riguarda la missione "Ricerca e innovazione", incrementando i fondi a disposizione dei ricercatori per la ricerca di base, con nuove forme di collaborazione tra università, enti di ricerca e imprese, per stimolare il trasferimento tecnologico con l'obiettivo di contribuire alla crescita economica del paese.

Quando si confrontano gli stanziamenti iniziali, pari a 12.868 milioni nel 2021 e 13.631 nel 2022, osserviamo che la quota di risorse per la spesa in conto capitale risulta incrementata nel 2022 rispetto al 2021, passando dal 26,4 per cento al 27,3 per cento. Più in particolare, le risorse per la quota di spesa in conto capitale risultano aumentate nei capitoli non coinvolti dai decreti Covid-19, registrando nel 2022 una percentuale pari al 51 per cento rispetto al 44 per cento del 2021, mentre nei capitoli coinvolti dai decreti Covid-19 diminuiscono, passando dal 22 per cento del 2021 al 20 per cento del 2022.

Rileva osservare che la legge di bilancio 2022 rialloca risorse sui capitoli sui quali si riscontrano maggiori residui nel 2021. D'altro canto, si tratta di capitoli rilevanti per gli interventi del PNRR. Occorre dunque che il Ministero renda più efficace la gestione delle risorse sulle voci relative ai contributi per investimenti delle imprese e delle Pubbliche amministrazioni.

Ministero della difesa

33.

Anche nel 2021 le politiche internazionali e di bilancio sono state in parte condizionate dall'emergenza pandemica da COVID 19. Rispetto alla situazione del 2020, considerato il difficile contesto economico, il 2021 avrebbe dovuto rappresentare il primo anno della ripresa, ma da un lato è perdurato lo stato di emergenza pandemica, d'altro lato gli ultimi mesi dell'anno

e i primi del 2022 sono stati caratterizzati dalla instabilità degli equilibri internazionali, prima in ragione della chiusura della missione internazionale in Afghanistan e poi con la questione Ucraina.

Il Ministero della difesa, quindi, nel 2021 ha proseguito l'attività di dispiegamento dello strumento militare al servizio delle nuove esigenze determinate dalla crisi sanitaria, ma ha anche svolto importanti attività militari oltre confine e di supporto per le esigenze umanitarie delle popolazioni in fuga dai paesi in conflitto.

Con riferimento all'emergenza epidemica da Covid-19, anche nel 2021 il Ministero ha messo a disposizione tutte le risorse e le capacità disponibili delle Forze Armate: il personale, l'esperienza maturata nei teatri operativi internazionali, i mezzi e le tecnologie acquisite.

Lo strumento militare è stato utilizzato anche per le necessità della società civile, con un conseguente lieve aumento dell'impegno economico sulla spesa del personale, seppure da imputare in gran parte ancora al Covid-19, per il quale sono circa 0,5 mld in più nel 2021 gli stanziamenti definitivi. Si registra, inoltre, un deciso incremento degli stanziamenti per gli investimenti (+48,2 per cento).

L'esame dei dati finanziari evidenzia, quindi, che nel 2021 gli stanziamenti definitivi per spesa diretta del Ministero della difesa, dopo l'aumento del 10 per cento del 2020 rispetto al 2019, sono ancora in crescita e passano da 25,6 miliardi a circa 27,5 (+7,5 per cento rispetto al 2020).

In particolare, gli stanziamenti della missione 5 (Difesa e sicurezza del territorio) condizionano le variazioni di quelli generali con 25,7 miliardi e un incremento di quasi il 7 per cento rispetto al 2020. Cresce di quasi il 4 per cento anche la missione 18 (Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente), ma l'incremento maggiore è dovuto agli stanziamenti della missione 32 (Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche) da 0,98 a 1,2 miliardi (+26,7 per cento) dovuti ai consumi intermedi passati da 15,7 a 251 milioni.

Con specifico riferimento alla missione 5, l'aumento di 1,7 miliardi rispetto al 2020 è imputabile per quasi 1,2 miliardi al Centro di responsabilità amministrativa (CRA) Segretariato Generale (più 22,7 per cento rispetto al 2020, anno in cui era stato già registrato un aumento del 42,8 per cento rispetto al 2019) e un più contenuto aumento si rileva sui Centri di responsabilità di tutte le Forze Armate.

In relazione alle risorse assegnate al Dicastero, con riguardo alle Funzioni si evidenzia nel 2021 un lieve incremento degli impegni lordi per la Funzione sicurezza, dovuti soprattutto ai maggiori redditi da lavoro erogati, a fronte di un marcato aumento di impegni per la Funzione difesa, già aumentati nel 2020 rispetto al 2019, soprattutto per la variazione degli investimenti.

Se si esamina lo stesso dato sotto il profilo delle categorie economiche, si deve quindi evidenziare che nel 2021 le spese per redditi di personale dipendente presentano un lieve aumento degli impegni di competenza, i consumi intermedi sono sostanzialmente stabili, mentre aumentano gli impegni di competenza degli investimenti fissi lordi di quasi 1,4 miliardi, interamente imputabili alle spese per impianti e sistemi.

L'osservazione dei dati, comunque, non può prescindere dalla corretta evidenziazione delle circostanze contingenti che hanno mutato lo scenario internazionale. In relazione agli eventi straordinari che hanno caratterizzato il secondo semestre del 2021 e i primi mesi del 2022 (la fine della missione in Afghanistan e la crisi umanitaria che è conseguita al ritiro delle forze internazionali dal territorio, nonché, più recentemente, la crisi Ucraina, con i conseguenti veloci e decisi movimenti nella politica multilaterale), i dati devono essere necessariamente riguardati sotto due profili, gli obiettivi NATO e l'obiettivo della legge n. 244 del 2012.

Se si prende in considerazione la spesa della Difesa in relazione agli obiettivi NATO, il budget assegnato, determinato anche tenendo conto della componente finanziaria allocata presso

il Ministero dello Sviluppo economico, sebbene in aumento nel 2021, è ancora al di sotto dell'obiettivo fissato pari al 2 per cento del rapporto spesa difesa/PIL, da conseguire entro il 2024. L'Italia, comunque, nel 2021 ha raggiunto l'obiettivo del 20 per cento del rapporto investimenti/spese difesa e si colloca tra il secondo e terzo posto come paese contributore alle operazioni dell'Alleanza. A tal proposito si rileva che, nonostante i maggiori stanziamenti, anche nel 2021 si è manifestata la difficoltosa attuazione della legge quadro 21 luglio 2016, n. 145 sulla partecipazione dell'Italia alle missioni internazionali, con problemi nei tempi del finanziamento, e con il conseguente necessario utilizzo del fondo scorta e di anticipazioni di tesoreria per far fronte alle esigenze dei teatri operativi.

In ordine agli obiettivi della riforma di cui alla legge n. 244 del 2012 e ai successivi decreti legislativi, tra cui, in particolare, il d.lgs. n. 8 del 2014, è ancora all'esame un disegno di legge, un testo unificato dei diversi disegni presentati alla Camera sull'argomento, che prevede, tra le altre proposte, uno slittamento del termine della attuazione della riforma al 2033.

Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali

34.

Il Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali (MIPAAF) elabora e coordina le linee della politica agricola, agroalimentare, forestale e della pesca a livello nazionale, europeo ed internazionale. L'attuale assetto del Ministero deriva dal decreto-legge 21 settembre 2019, n. 104, convertito con modificazioni dalla legge 18 novembre 2019, n. 132, che, tra l'altro, ha trasferito al Ministero per i beni e le attività culturali (ora Ministero della cultura) le funzioni precedentemente esercitate in materia di turismo.

A seguito di detto processo di riorganizzazione, a decorrere da gennaio 2020 il Dicastero si presenta, a livello organizzativo, strutturato in tre Dipartimenti: Dipartimento delle politiche europee e internazionali e dello sviluppo rurale, articolato in tre Direzioni Generali; Dipartimento delle politiche competitive, della qualità agroalimentare, della pesca e dell'ippica, articolato anch'esso in tre Direzioni Generali; Dipartimento dell'Ispettorato centrale della tutela della qualità e della repressione frodi dei prodotti agroalimentari, articolato in due Direzioni Generali. Sono posti inoltre alle dirette dipendenze funzionali del Ministro due organismi operativi: il Comando Carabinieri Unità Forestali, Ambientali e Agroalimentari (CUFA) ed il Reparto pesca marittima (RPM) del Corpo delle capitanerie di porto.

Oltre a tale struttura centrale, per la realizzazione dei propri compiti istituzionali il Ministero si avvale, in un rapporto di stretta sinergia, anche di una serie di enti strumentali e vigilati (in particolare: AGEA; CREA; ISMEA, Ente nazionale Risi; UNIRELAB).

Per realizzare i propri obiettivi il bilancio del Dicastero è composto dalla missione Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca (declinata al suo interno dai Programmi: 02 Politiche europee ed internazionali e dello sviluppo rurale, 05 Vigilanza, prevenzione e repressione frodi nel settore agricolo, agroalimentare, agroindustriale e forestale, 06 Politiche competitive, della qualità agroalimentare, della pesca, dell'ippica e mezzi tecnici di produzione), dalla missione Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente (con il Programma Tutela e valorizzazione dei territori rurali, montani e forestali) e infine dalla missione Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche.

Gli stanziamenti iniziali di competenza sono assorbiti quasi totalmente dalla missione principale "Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca" destinataria del 96,92 per cento delle risorse; le risorse residuali sono state assegnate, per il 2,40 per cento alla missione di supporto

funzionale “Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche” e per lo 0,63 per cento alla missione Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell’ambiente.

Il programma “Politiche competitive, della qualità agroalimentare, della pesca, dell’ippica e mezzi tecnici di produzione”, all’interno della missione “Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca” si conferma quale programma di maggior rilievo, al quale sono state assegnate il 53 per cento delle risorse complessive della missione (a titolo di stanziamenti iniziali). All’interno di questa missione, un precipuo rilievo è rivestito anche dal programma “Politiche europee ed internazionali e dello sviluppo rurale” che ha ricevuto il 44 per cento degli stanziamenti iniziali, mentre il programma “Vigilanza, prevenzione e repressione frodi nel settore agricolo, agroalimentare, agroindustriale e forestale” ha beneficiato solamente del rimanente 3 per cento.

Con tali risorse, il Ministero ha potuto perseguire le proprie finalità di accrescere il grado di competitività del settore agricolo, dell’ippica, e della pesca, promuovere, programmare e coordinare le politiche agroalimentari, favorire la ricerca e l’innovazione, promuovere la crescita del *Made in Italy* e, non da ultimo, attuare la programmazione della nuova riforma della PAC 2021/2027. Pur nel contesto di crisi economica dovuta allo stato di pandemia, infatti, le attività del Ministero non si sono arrestate e hanno sfruttato al meglio le opportunità offerte dal lavoro agile (anche con la disponibilità offerta dal personale di utilizzare i propri strumenti informatici privati).

La decretazione d’urgenza occorsa nell’esercizio finanziario 2021 ha interessato in modo particolare gli stanziamenti destinati alla missione “Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca” ed i suoi programmi per un importo complessivo di 303,5 milioni. Di tali risorse l’87,8 per cento è stato destinato al Programma “Politiche europee ed internazionali e dello sviluppo rurale”, mentre il restante 12,2 al programma “Politiche competitive, della qualità agroalimentare, della pesca, dell’ippica e mezzi tecnici di produzione”.

Dall’analisi dei risultati della gestione, emerge un peggioramento della propria capacità di impegno di competenza (nel passato esercizio era dell’88,8 per cento) assestandosi sui livelli pre-pandemici (nel 2019 la capacità di impegno era pari al 70 per cento). La capacità di pagamento sulla competenza, pari a 1.409,9 milioni, è del 87,3 per cento rispetto agli impegni di competenza, anch’essa in diminuzione rispetto all’esercizio precedente (nel 2020 è pari al 94,5). Tale decremento si rileva sia in termini percentuali rispetto agli impegni, sia in termini assoluti.

Relativamente alle azioni di maggior significato attuate dal Dicastero, va innanzitutto citato il Piano irriguo nazionale, che ha l’obiettivo strategico di migliorare l’efficienza delle infrastrutture irrigue, con particolare riferimento agli obiettivi di risparmio idrico e di sostenibilità contenuti nel Green Deal europeo e nelle Comunicazioni della commissione UE.

Nel corso del precedente esercizio si è registrato un forte rallentamento dei lavori e la chiusura temporanea dei cantieri a causa della pandemia, ma nel corso del 2021 sono stati avviati 16 nuovi investimenti a valere sulle risorse della legge 145/2018 e ulteriori 15 interventi a valere sulla legge 160/2019.

Tra i maggiori investimenti effettuati, va segnalata anche la sottomisura 4.3 del Programma di Sviluppo Rurale Nazionale 2014-2020 (fondi FEASR PSRN, con cui sono stati finanziati gli interventi a carattere strategico nazionale per migliorare la capacità di accumulo delle acque e le modalità di gestione delle risorse idriche) relativamente alla quale, al 31 dicembre 2021, delle ventotto domande ammesse a finanziamento, ventiquattro risultano aver concluso le procedure di appalto e consegna lavori con l’emissione dei relativi decreti di aggiudicazione.

Per quel che riguarda il “Piano nazionale per la mitigazione del rischio idrogeologico, il ripristino e la tutela della risorsa ambientale” (c.d. “Proteggitalia”), finalizzato alla

predisposizione e alla gestione degli interventi di messa in sicurezza del territorio, si confermano le criticità già rilevate nel corso del precedente esercizio relativamente all'eccessiva lentezza dei processi decisionali e delle procedure attuative, alla mancanza di una visione complessiva e di lungo termine delle azioni da intraprendere.

Per quanto concerne l'utilizzo dei Fondi Strutturali, permangono le criticità più volte segnalate in relazione ai ritardi nell'utilizzo dei contributi e le criticità di gestione e di controllo di pertinenza del FEASR.

Decisamente più proficua è stata invece l'azione del Dicastero nella realizzazione (congiuntamente alle Regioni e alle Province autonome) del Piano strategico nazionale per lo sviluppo del sistema biologico. Al riguardo, va segnalato che si sono raggiunti significativi risultati sia per quel che riguarda il fatturato (7,8 miliardi) che per quel che riguarda l'incremento della superficie coltivata biologica (2,1 milioni di ettari).

Sebbene tali risultati siano positivi ed appaiano in linea con gli obiettivi di sviluppo del settore biologico, va segnalato che la crescita del settore, particolarmente intensa nei primi anni dello scorso decennio, ha subito un rallentamento a partire dal 2017. Ne consegue quindi che il Ministero dovrà elaborare le nuove strategie di sviluppo tenendo conto della maturità raggiunta dal settore, al fine di raggiungere nuovi e ulteriori traguardi in termini sia di fatturato che di superficie coltivata.

Va poi segnalata l'annosa questione delle c.d. "Quote Latte" nell'ambito delle quali si è verificato, a partire dal 2021, il subentro di Agenzia delle Entrate-Riscossione nelle attività di recupero precedentemente espletate da AGEA.

Infine, tra le tante altre attività svolte dal dicastero, un cenno di apprezzamento va rivolto all'attività di contrasto e repressione delle frodi svolta dall'ICQRF che, a partire dal 2019, ha avviato il progetto di "Mappatura dei prodotti agroalimentari-Tutela del Made in Italy".

Nel complesso, per quanto riguarda l'attività di controllo operata nel corso del 2021 si registrano 61.756 controlli antifrode; di questi 49.511 sono di natura ispettiva e 12.245 di tipo analitico. Gli operatori verificati sono stati 33.404 e i prodotti controllati 62.316. Le irregolarità hanno riguardato il 15,9 per cento degli operatori, l'11,6 per cento dei prodotti mentre il 9,0 per cento dei campioni analizzati sono risultati irregolari. L'ICQRF, nel corso del 2021, ha fornito il proprio contributo al contrasto degli illeciti e dei comportamenti criminosi nel settore agroalimentare, formalizzando 186 notizie di reato e 4.699 contestazioni amministrative. Ad esse si aggiungono 4.954 diffide emesse nei confronti degli operatori.

Tra le indagini più significative, meritano di essere citate l'operazione "bad drink" (con cui è stata interdetta l'introduzione nel territorio nazionale di ingenti quantitativi di disinfettante ed alcool denaturato di origine estera che venivano utilizzati per la produzione di bevande alcoliche) e l'operazione "Fiore caldo" (che ha comportato una vasta operazione di verifica e controllo sulla produzione del formaggio Fiore sardo DOP, realizzato con l'utilizzo di latte trattato termicamente, in violazione del disciplinare di produzione).

Per quel che riguarda il programma "Politiche competitive della qualità agroalimentare, della pesca, dell'ippica e mezzi tecnici di produzione", va segnalato l'incremento degli stanziamenti di competenza definitivi del 29,46 per cento rispetto al 2020, confermando la tendenza in aumento già registrata nel precedente esercizio, a conferma della rinnovata volontà di investire nelle realtà produttive agroalimentari.

In tale ambito, vanno segnalati gli interventi a favore del settore ippico che, senza che siano stati previsti contributi o misure a sostegno del comparto ippico per arginare lo stato di crisi,

hanno consentito di procedere all'attuazione della programmazione tecnica ed economica delle corse e dei criteri di calendario, unitamente alla formazione professionale degli operatori.

Infine, per quel che riguarda la Missione “Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente”, che si compone di un unico programma “Tutela e valorizzazione dei territori rurali, montani e forestali”, va rilevato che gli stanziamenti definitivi 2021 sono in lieve incremento rispetto al 2020.

Tra gli interventi realizzati merita di essere citata l'opera di studio, elaborazione e coordinamento di attività, nell'ambito delle finalità previste dalla norma istitutiva del "Fondo per le foreste italiane", anche con riferimento all'elaborazione e promozione di criteri per la realizzazione della Carta forestale d'Italia, nonché la promozione e realizzazione di azioni e progetti finalizzati alla diffusione della conoscenza delle foreste italiane.

Ministero della cultura

35.

Nel 2021 il Ministero è stato coinvolto in un processo di riorganizzazione disposto dal decreto-legge 1° marzo 2021, n. 22, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 aprile 2021, n. 55, recante “Disposizioni urgenti in materia di riordino delle attribuzioni del Ministero”, che con l'articolo 6 e 7, ha modificato la denominazione del Ministero per i beni e le attività culturali e per il turismo in “Ministero della cultura” sopprimendo le attribuzioni da esso svolte in materia di turismo e trasferendole al neo istituito “Ministero del turismo”, con le relative risorse umane, strumentali e finanziarie, compresa la gestione dei residui, destinate all'esercizio delle funzioni di cui all'art. 54-*bis* del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300.

A seguito del riordino delle attribuzioni del Ministero, è stato predisposto il nuovo assetto dell'amministrazione con il dPCM 24 giugno 2021, n. 123, recante “Regolamento concernente modifiche al regolamento di organizzazione del Ministero della cultura, degli uffici di diretta collaborazione del Ministro e dell'Organismo indipendente di valutazione della performance”. In particolare, il dPCM ha disposto anche l'istituzione dell'Osservatorio per la parità di genere, presso il Segretariato generale, nonché la creazione di ulteriori due uffici di livello dirigenziale generale straordinari per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), quali l'Unità di missione per l'attuazione del PNRR e la Soprintendenza speciale per il PNRR che opereranno presso il Ministero fino al 31 dicembre 2026.

Al 31 dicembre 2021, il Ministero, per le modifiche apportate dalla suddetta normativa, risultava articolato in dodici strutture di livello dirigenziale generale centrali, individuate quali Centri di responsabilità amministrativa, nello specifico undici Direzioni generali coordinate da un Segretariato generale.

Nel 2021 l'attività dell'amministrazione è stata svolta in linea con il quadro d'azione europeo che considera il patrimonio culturale una risorsa da salvaguardare, valorizzare e promuovere e sottolinea la necessità di aumentare i finanziamenti a favore della cultura nel quadro finanziario pluriennale (QFP) post-2020. In tale ambito è stata ribadita anche la necessità sia di aumentare le risorse per il programma Europa creativa, sottolineandone le potenzialità in termini di rafforzamento dei legami tra arte viva e patrimonio culturale materiale e immateriale, sia di garantire sinergie tra i diversi programmi dell'Unione, tra cui *Horizon Europe 2021-2027*, “Europa creativa” e il programma *LIFE*. Il primo G20 della cultura, va poi ricordato, ha posto tra i temi cardine, la tutela e la promozione dei settori culturali e creativi, ritenendoli strumenti

trainanti per una crescita sostenibile ed equilibrata, orientata alla transizione digitale e tecnologica e al facile accesso alla cultura, con un'attenzione alla promozione della diversità culturale.

Nonostante, anche nel 2021 l'emergenza sanitaria abbia continuato a imporre l'adozione di misure tese al contenimento e al ristoro e abbia fortemente condizionato le attività del Ministero, chiamato a modificare le proprie azioni in relazione ai bisogni e ai comportamenti degli utenti, l'Amministrazione ha proseguito le attività di conservazione del patrimonio culturale, mediante interventi di prevenzione e messa in sicurezza dei beni e dei luoghi della cultura dal rischio sismico e dalle calamità naturali, ha assicurato l'attuazione di programmi di intervento finalizzati a realizzare l'accessibilità in sicurezza, degli istituti e luoghi della cultura, rendendo disponibile la fruizione anche tramite quei processi di *digital transformation* in atto nel settore. Inoltre, è stata rivolta particolare attenzione alla formazione superiore e alla ricerca attraverso misure a sostegno dell'attività della Fondazione Scuola dei beni e delle attività culturali. Anche sotto il profilo della valorizzazione dei beni culturali, risultano, infine, misure dedicate al settore degli istituti e dei luoghi della cultura, attraverso il trasferimento di risorse per il funzionamento del sistema museale nazionale e delle attività dei Poli museali regionali, nonché la stipula di nuovi accordi per la valorizzazione integrata dei beni culturali.

Nel settore dello spettacolo, del cinema e dell'audiovisivo, sempre nel tentativo di rilanciare i settori e perseguire la promozione della produzione artistica nazionale e l'attrattività del comparto produttivo a livello internazionale, sono state individuate apposite misure ed azioni, oltre a quelle di natura fiscale già esistenti, dedicate alle imprese culturali e creative.

Con riguardo alla promozione della lettura, sono stati rafforzati gli interventi di attuazione delle misure di sostegno e rilancio del settore librario, del settore dell'editoria libraria e sono state avviate le azioni finalizzate all'attuazione degli interventi previsti dal PNRR nel periodo 2021-2026, attraverso i quali si intende realizzare un rilancio sociale, culturale ed economico del Paese.

Per il 2021, lo stato di previsione ha presentato una dotazione finanziaria iniziale di competenza di 3,13 miliardi che è stata incrementata con disponibilità definitive pari a 4,02 miliardi. La missione "Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali e paesaggistici", per il 2021, ha assorbito 3,8 miliardi, il 93,6 per cento delle risorse dell'intero stanziamento definitivo previsto per il Ministero.

La missione "Ricerca e innovazione" con uno stanziamento definitivo pari a 1,22 milioni ha rappresentato il 3 per cento dell'ammontare definitivo delle risorse allocate al Ministero.

Sotto il profilo gestionale, il consuntivo del 2021 riporta impegni di competenza per 2,6 miliardi, impegni totali pari a 3,2 miliardi; rapportando quest'ultimi alla massa impegnabile si rileva una capacità di impegno pari al 56 per cento. Tale fenomeno deriva dalla permanenza, nel 2021, di una rilevante componente di risorse attribuibile ai residui iniziali per i quali l'impegno risulta esiguo.

Analogamente per i pagamenti si assiste ad una capacità di pagamento rispetto alla massa spendibile (6,1 miliardo) di poco più del 50 per cento: i pagamenti totali sono pari a 3,1 miliardi, di cui quelli di competenza sono pari a 2,04 miliardi.

La difficoltà riscontrata nella gestione delle risorse finanziarie ricade sulla *performance*: la presenza della molteplicità di atti o provvedimenti propedeutici, a carattere endoprocedimentale, nonché la non facile individuazione del soggetto beneficiario delle misure, le necessarie procedure ad evidenza pubblica previste, insieme alla carenza di personale hanno condizionato l'attività amministrativa.

Per numerosi interventi, avviati nei precedenti esercizi e finanziati anche dalle nuove risorse attribuite al Ministero, lo stato di attuazione, monitorato dall'Amministrazione, ha

continuato a registrare ritardi e una diversità di realizzazione a livello territoriale, difficoltà queste, che richiedono un intervento in grado di rimuovere le diverse cause ostative.

Resta, peraltro, ancora difficile, anche se migliorata, la situazione complessiva delle fondazioni lirico-sinfoniche, che sono in via di acquisizione di un miglioramento del proprio riequilibrio economico; tale riequilibrio di bilancio potrà gradualmente contribuire a migliorare il passivo patrimoniale, eventualmente riducendo l'esposizione debitoria in essere, ovvero rafforzando la struttura patrimoniale. Il monitoraggio dell'attuazione dei piani di risanamento (seconda relazione semestrale dell'anno 2021), effettuato dal Commissario straordinario, con riferimento ai dati del secondo semestre 2021, ha evidenziato il consolidamento del percorso di risanamento, sia pur con significative differenze tra le diverse fondazioni e la necessità di ripianare lo stock del debito.

Sul fronte delle carenze di personale va considerato che una rilevante quota dei servizi finalizzati alla conservazione, valorizzazione e fruizione dei beni culturali continua ad essere espletata tramite la Arte, Lavoro e Servizi S.p.A (Ales S.p.A.), società *in house* originariamente costituita per svolgere, attraverso il proprio personale, attività di supporto a quella burocratica del ministero. A decorrere dal 2021, poi, la legge n. 178/2020 ha disposto che gli incarichi di collaborazione, che il Ministero era già stato autorizzato ad attivare, nelle more dei concorsi per profili tecnici già autorizzati, devono essere volti ad assicurare lo svolgimento delle funzioni di tutela e di valorizzazione del patrimonio culturale e del paesaggio degli Uffici periferici. Sempre la legge di bilancio per il 2021 ha previsto la proroga, fino al 31 dicembre 2025, della possibilità per il Ministero di avvalersi del personale della società Ales S.p.A. per attività di accoglienza e vigilanza negli istituti e nei luoghi della cultura, nonché per attività di supporto tecnico, amministrativo e contabile e ha autorizzato la spesa di 5,1 milioni per il 2021. Inoltre, detta legge ha altresì autorizzato la proroga dal 31 dicembre 2020, per un periodo massimo di sei mesi, dei contratti a tempo determinato stipulati dagli istituti e dai luoghi della cultura, autorizzando la spesa di 0,5 milioni.

Con riferimento al personale del Ministero, a fronte di un incremento delle assunzioni, permane una forte carenza di organico specie tecnico-amministrativo che può mettere a rischio lo svolgimento delle funzioni istituzionali. Il ricorso al personale esterno, anche se qualificato, impedisce un radicamento del personale, lo sviluppo di competenze specifiche, finisce per creare fasce di precariato. Risulta evidente la necessità di una rilevazione dei fabbisogni effettivi di personale, una programmazione adeguata delle assunzioni e un'attuazione tempestiva dei concorsi.

Ministero della salute

36.

Anche nel 2021 l'attività dell'amministrazione è stata condizionata in misura rilevante dall'emergenza sanitaria e il ruolo del Ministero è andato crescendo nel periodo: dei provvedimenti assunti nel complesso dalle amministrazioni centrali, 461 nel 2020 e 391 nel 2021, quelli di competenza esclusiva della Salute passano dal 29,1 per cento ad oltre il 50 per cento. Se si considerano anche quelli predisposti in collaborazione con altre amministrazioni centrali la quota supera nell'anno il 56 per cento (38 per cento nel 2020). Il Ministero ha predisposto nell'esercizio, in relazione all'emergenza Covid, 112 ordinanze (51 nel 2020), 76 circolari (72 nel 2020) e 6 decreti ministeriali.

Dal punto di vista finanziario a fronte di una dotazione iniziale di competenza superiore ai 3 miliardi (in crescita del 69,4 per cento rispetto al 2020), nelle previsioni definitive gli stanziamenti superano gli 8,4 miliardi. Un incremento da riconnettere, anche quest'anno, alla situazione emergenziale e che porta ad una forte ricomposizione della spesa. Sul titolo I si concentra nell'anno oltre il 91 per cento delle spese (7,7 miliardi rispetto ai 1,7 miliardi del 2020). La crescita è dovuta sia ai maggiori stanziamenti per trasferimenti ad amministrazioni pubbliche (+33,8 per cento) sia, soprattutto, ai trasferimenti a famiglie e istituzioni sociali private (che aumentano dai 627,2 milioni del 2020 ad oltre 5,7 miliardi) e ai consumi intermedi (da 106,9 a 665,1 milioni). L'aumento dei trasferimenti alla Pubblica amministrazione è da ricondurre sostanzialmente a quelli destinati agli IRCSS per le attività di ricerca corrente (capitolo 3398, pg. 03), passati dai 186 del 2020 a 236,4 milioni.

In netta flessione sono, invece, gli stanziamenti per spesa in conto capitale, che, nel 2020, con i contributi agli investimenti alle amministrazioni pubbliche, avevano registrato un incremento particolarmente significativo per gli interventi previsti dai provvedimenti Covid (+1,5 miliardi). Al netto di tale importo, anche questa voce registra, tuttavia, nel 2021 un incremento consistente: da 370,5 milioni a 714,9 milioni le risorse da trasferire alle Regioni per il finanziamento di interventi di edilizia sanitaria e di quelle previste dal Fondo nazionale complementare ad integrazione di quanto finanziato con il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR).

Si accentua la prevalenza delle risorse assegnate alla "Tutela della salute" con 7,8 miliardi di stanziamenti (il 92,4 per cento delle risorse) contro i 3,1 miliardi del 2020 (l'85 per cento del totale). Alla "Ricerca e innovazione" sono destinati, invece, 529,2 milioni che pesano nello stato di previsione del Ministero per il 6,3 per cento. Tra i principali programmi si conferma la "Prevenzione e promozione della salute umana ed assistenza sanitaria al personale navigante e aeronavigante", con il 70,6 per cento. Un aumento principalmente dovuto alle misure per l'attività vaccinale e per l'acquisto di vaccini e farmaci. Seguono la "Programmazione del Servizio Sanitario Nazionale per l'erogazione dei LEA", con il 9,1 per cento e la "Vigilanza sugli enti e sicurezza delle cure" con il 9,7 per cento. Nel primo caso si tratta di trasferimenti alle Regioni per investimenti in edilizia sanitaria e, soprattutto, per le spese sostenute per l'assistenza sanitaria agli stranieri bisognosi e quelle per il rimborso per l'assistenza sanitaria all'estero; nel secondo dei trasferimenti all'Istituto superiore di sanità, alla Croce Rossa italiana e all'AIFA e di quelli alle famiglie per le transazioni e per gli indennizzi ai soggetti danneggiati da complicanze legate a trasfusioni, farmaci o vaccini.

A consuntivo gli impegni totali sono stati di poco inferiori agli 8 miliardi a fronte dei 3,3 dell'anno precedente. La gestione evidenzia un miglioramento nei risultati complessivi: crescono gli impegni sulla massa impegnabile (dall'89,9 del 2020 al 92,5 per cento del 2021), aumentano anche le somme impegnate di competenza sul totale di quelle stanziare. Un risultato che tuttavia presenta andamenti diversi tra missioni e programmi. Nella "Tutela della salute" il risultato è a sintesi di un forte peggioramento per la "Programmazione" (essa registra una riduzione da 89,9 al 58,2 per cento degli impegni su massa impegnabile e da 92,5 al 50 per cento quello riferito agli impegni su stanziamenti di competenza) ed un significativo miglioramento delle altre. I residui di stanziamento aumentano da 169,7 milioni del 2020 a oltre 464 milioni. Un incremento dovuto alle somme da destinare al finanziamento di interventi di edilizia sanitaria a cui si aggiungono quest'anno quelli relativi al Piano nazionale complementare.

Nel 2021 i pagamenti totali fanno registrare un incremento importante, passando da 3,3 nel 2020 a 7,6 miliardi, con un aumento tutto concentrato nella spesa corrente mentre quella in

c/capitale si riduce di oltre il 72 per cento. Al netto di quelli riferiti ai capitoli Covid, il risultato si inverte: i pagamenti flettono sia in termini correnti che in c/capitale del 7,2 per cento.

Il risultato della gestione nel 2021 è più incerto: si registra un ulteriore miglioramento della capacità di pagamento sulla massa spendibile totale (da 70,5 a 79,6 per cento). Ma, al netto dei capitoli Covid, se la spesa corrente conferma il miglioramento (il rapporto passa dal 72,1 al 75,7 per cento), quella in conto capitale evidenzia un netto peggioramento: dal 20,4 per cento del 2020 scende all'11,4 per cento. Anche la gestione di competenza segnala alcune difficoltà: i pagamenti sugli impegni si mantengono sull'87 per cento, quelli in conto capitale scendono dal 56,5 al 44,2 per cento,

I residui finali crescono significativamente dai 1.056,6 milioni del 2020 ai 1.666,3 del 2021 (+57,7 per cento), con un contributo particolarmente significativo (+71,6 per cento) proprio nella missione "Tutela della salute" i cui residui per spesa in c/capitale crescono da 640,1 ad oltre 1.220,5 milioni.

Anche quest'anno i dati finanziari evidenziano come le misure relative ai provvedimenti adottati per contrastare l'emergenza sanitaria abbiano avuto, su un bilancio esiguo come quello del Ministero della salute, un peso elevato, superiore all'80 per cento, ma concentrato su un numero molto ristretto di capitoli.

Nell'esercizio, al di là del dato strettamente finanziario, l'attività del Ministero è stata orientata su più fronti: all'impegno profuso per contrastare il diffondersi della pandemia, si sono affiancate, da un lato, le attività richieste dalla necessità di recuperare i ritardi conseguenti al rallentamento delle attività di assistenza nel 2020; dall'altro, quelle volte a definire il quadro programmatico e le scelte regolamentari necessarie a sfruttare al meglio le opportunità che le risorse messe a disposizione dal Piano di ripresa e resilienza offrono ad una attuazione più rapida della riforma dell'assistenza e dell'ammodernamento delle strutture di ricovero, già da tempo nelle priorità dell'azione del ministero.

Nella prevenzione delle malattie trasmissibili, centrali sono stati i programmi di vaccinazione. Dato il quadro epidemiologico complessivo, ancora caratterizzato dalla circolazione del Covid, alta è rimasta l'attenzione dei programmi di vaccinazione antinfluenzale. Quanto alle vaccinazioni di routine nei bambini e adolescenti, si è cercato di recuperare i ritardi accumulati nel 2020. Rallentamenti che si erano registrati anche nel Piano di interventi contro l'HIV e AIDS. Non ancora pienamente operativo il nuovo Sistema di segnalazione delle malattie infettive (PREMAL), inserito del NSIS, diretto a ottimizzare il flusso informativo relativo a tali fenomeni, onde consentire alle aziende sanitarie locali, alle regioni e province autonome e al Ministero della salute di disporre dei dati necessari per la sorveglianza delle malattie infettive sul territorio nazionale e per l'adozione delle conseguenti misure.

Nell'ambito della attività di prevenzione delle malattie non trasmissibili, particolare attenzione è stata dedicata, da un lato, al recupero degli screening oncologici, anch'essi segnati da forti ritardi; dall'altro, sono proseguiti gli screening neonatali per la diagnosi precoce di alcune patologie inseriti nei Livelli Essenziali di Assistenza (LEA). È continuata l'attività di recepimento di direttive europee in materia di trapianti e trasfusioni e dei relativi Accordi.

Un percorso particolare ha riguardato le cure palliative e la terapia del dolore. Completato nel 2020 l'iter di approvazione dei documenti sull'accreditamento della rete, nel marzo 2021 è stato sancito l'Accordo per estendere tali cure all'ambito pediatrico.

Si è proceduto ad un rafforzamento delle politiche di protezione e inclusione per le persone con disabilità definendo le Linee Guida per la certificazione in età evolutiva e attivando il Tavolo

permanente per gli interventi per l'autismo. Nonostante le azioni intraprese, si colgono, tuttavia, ritardi, particolarmente gravi nel caso dei disturbi in età evolutiva, dalla ricognizione aggiornata al 2021 dell'implementazione del "Piano di Azioni Nazionale sulla Salute Mentale". Critiche, infatti, le azioni programmatiche relative alla presenza di indicazioni per gli interventi tempestivi e integrati per i disturbi psichici gravi in adolescenza e all'identificazione precoce delle patologie neuropsichiche e conseguente trattamento. Solo il 50 per cento circa delle Regioni hanno adottato indicazioni per identificare la rete integrata e completa di servizi per la diagnosi, trattamento e riabilitazione dei disturbi neuropsichici dell'età evolutiva. Un numero elevato di Regioni, inoltre, non è ancora adempiente nella realizzazione delle indicazioni relative alla salute fisica del paziente psichiatrico e ai disturbi psichici legati all'invecchiamento.

È proseguito il monitoraggio dei LEA per i quali, non è stato finora possibile procedere all'aggiornamento. L'ostacolo è rappresentato dalla mancata approvazione delle tariffe massime. Un provvedimento che, nonostante il lavoro predisposto dagli uffici del Ministero con la comunità scientifica e le Regioni, è atteso ormai da 5 anni. Tale aggiornamento potrebbe consentire una razionalizzazione della spesa (con risparmi consistenti) consentendo anche di finanziare parte delle estensioni.

Sono stati diffusi i dati, provvisori, relativi all'esercizio 2020, esercizio in cui è entrato in vigore il Nuovo Sistema di Garanzia (NSG). Da essi emerge un netto peggioramento nella qualità dei servizi resi rispetto agli anni precedenti, in gran parte riconducibile all'emergenza sanitaria. Sono state pertanto affrontate le problematiche legate all'impatto della pandemia sugli indicatori del NSG e si sta procedendo allo sviluppo di un Sistema dedicato di monitoraggio della capacità di resilienza e ripresa delle regioni nel periodo pandemico.

Al fine di meglio rappresentare il reale bisogno di salute nelle diverse Regioni italiane, è proseguita l'attività diretta alla modifica degli attuali criteri di riparto del finanziamento statale corrente del SSN. Per il calcolo dei pesi risulta indispensabile l'interconnessione tra i dati dei flussi sanitari e l'incrocio con le informazioni reddituali disponibili nell'anagrafe tributaria, corrette con i coefficienti familiari. Un sistema di rilevazione analitico e basato su evidenze oggettive consentirebbe alle quote di finanziamento regionali di approssimare i costi reali standard di trattamento. Il tema ha risvolti specifici in materia di compatibilità con la normativa sulla Privacy. Passi avanti importanti, sotto questo profilo, sono stati compiuti nel 2021 con il decreto-legge n. 139, che autorizza il Ministero della salute a trattare anche i dati personali non relativi alla salute necessari per lo sviluppo di metodologie predittive dell'evoluzione del fabbisogno di salute della popolazione, attraverso l'interconnessione dei sistemi informativi su base individuale del SSN, ivi incluso il Fascicolo sanitario elettronico (FSE), con i sistemi informativi gestiti da altre amministrazioni pubbliche.

In tema di sicurezza delle cure, continua ad essere rilevante l'attività di gestione relativa agli indennizzi previsti dalla normativa in favore di soggetti danneggiati da complicanze di tipo irreversibile a causa di vaccinazioni obbligatorie, trasfusioni e somministrazione di emoderivati e in favore di soggetti danneggiati a seguito dell'assunzione del farmaco talidomide. Nel corso del 2021 si è proceduto al riconoscimento e alla liquidazione degli indennizzi come rideterminati a seguito delle sentenze della Corte costituzionale n. 55 del 2019 e della Corte di Cassazione n. 28460 del 2018. Va inoltre ricordato che, con il decreto-legge n. 4 del 2022, sono stati previsti indennizzi per le persone che dovessero subire danni dalla somministrazione del vaccino anti Covid.

È continuata nell'anno l'attività di sorveglianza e vigilanza nel settore dei dispositivi medici e dispositivi medico-diagnostici in vitro. Per quanto riguarda questi ultimi, in relazione

all'azione di contrasto all'epidemia, in stretto coordinamento con le attività di sorveglianza e vigilanza messe in atto dagli altri Stati Membri, a seguito delle segnalazioni di incidenti riguardanti i test per il rilevamento dell'infezione da SARS-CoV-2 (109) sono stati emessi 18 Avvisi di sicurezza. Si è, inoltre, proceduto all'individuazione e all'avvio della sostituzione, senza oneri per la finanza pubblica, dei ventilatori polmonari non conformi alla normativa vigente e/o privi di marchio CE e al ritiro delle mascherine facciali di *FCA Italy*, distribuite dalla Struttura commissariale nelle scuole. Ridotta anche nel 2021 l'attività di sorveglianza del mercato condotta con ispezioni presso i fabbricanti.

Rimane ancora aperta la questione del *payback* sui dispositivi medici. Una norma presente da anni, ma di fatto non applicata. In considerazione della situazione emergenziale, la sospensione delle attività non urgenti ha determinato un minor consumo dei dispositivi impiantabili attivi bilanciato dall'incremento dei dispositivi diagnostici in vitro. La previsione normativa, disposta dalla legge di bilancio per il 2022, che prevede di non considerare nella spesa "ai fini del computo del tetto", gli "acquisti di dispositivi e attrezzature per il contrasto all'emergenza COVID-19", richiederà una ulteriore verifica.

Riguardo alle misure di razionalizzazione e controllo della spesa, dopo una interruzione dei lavori in corrispondenza del periodo pandemico, nel corso del mese di ottobre 2021 è ripresa l'attività di supporto al Tavolo dei Soggetti aggregatori per sostenere gli interventi di razionalizzazione della spesa per l'acquisto di beni e servizi in ambito sanitario.

È proseguito il potenziamento delle basi informative sanitarie che alimentano il "Nuovo sistema informativo sanitario" (NSIS), diretto a consentire di ricostruire, a livello nazionale, il percorso dell'assistito tra i diversi setting assistenziali. Con l'utilizzo dei dati ad oggi interconnettibili è stato possibile, nel corso del 2021, produrre analisi su specifici percorsi diagnostico terapeutici e assistenziali. È stata data implementazione all'Anagrafe vaccinale (AVN) con il conferimento dei dati rilevanti da parte di tutte le regioni; ciò consente al Ministero, dal I trimestre 2022, di effettuare il calcolo delle coperture vaccinali sulla base di dati individuali e superare pertanto la rilevazione dei dati aggregati dichiarati dalle regioni. Grazie alla piena operatività dell'AVN è stato inoltre possibile, nel corso del 2021, la raccolta degli invii giornalieri da parte delle Regioni/PA dei dati delle vaccinazioni anti Covid-19 che, oltre ad alimentare la dashboard di governo per il monitoraggio dell'attuazione del Piano di vaccinazione, ha consentito la produzione di oltre 200 milioni di Certificazioni verdi da parte della Piattaforma nazionale. Progressi significativi si sono avuti anche sul fronte del fascicolo sanitario elettronico (FSE), attivato nel marzo 2021 per tutti gli assistiti, mentre è in corso di approvazione il dPCM istitutivo dell'Anagrafe nazionale degli assistiti. È proseguita l'attività di implementazione e ammodernamento delle infrastrutture tecnologiche legate ai sistemi di prenotazione elettronica per l'accesso alle strutture sanitarie.

In materia di professioni sanitarie, il processo di ammodernamento della cornice regolatoria per l'accesso al Servizio sanitario nazionale ha subito un rallentamento. L'amministrazione ha dovuto approntare prioritariamente misure volte a rafforzare strutturalmente i servizi sanitari regionali, anche per il recupero delle liste d'attesa, valorizzando le professionalità acquisite dal personale che ha prestato servizio anche durante l'emergenza Covid.

Progressi significativi sono stati fatti sul fronte della carenza di medici di medicina generale lamentata in molti Comuni, soprattutto del Nord, ampliando ulteriormente il numero di borse disponibili: dalle 1.075 borse del triennio 2017/2020 si è passati alle 2.046 per il 2020/2023. Il

contingente risulta sostanzialmente raddoppiato nel triennio 2021/2024, anche grazie alle maggiori risorse stanziare nell'ambito del PNRR.

Per quanto attiene alla formazione medico specialistica, nel 2021, ai 13.200 contratti statali finanziati con le risorse del Fondo sanitario nazionale, se ne sono aggiunti ulteriori 4.200 finanziati dal PNRR, per un totale di 17.400 contratti (a fronte dei 13.400 del 2020). Se ciò, nel medio periodo, consentirà di rispondere meglio alle esigenze di cura, nel breve non potrà impedire che continuino a persistere difficoltà di risposta alle urgenze, come testimoniano i ritardi registrati nei pronto soccorso o nel riassorbimento delle liste d'attesa.

L'aumento delle borse per medici di famiglia e specialisti pone le condizioni per il superamento del fabbisogno di personale sperimentato nella sua gravità nel corso della pandemia, manca ancora, tuttavia, la maturazione di una modifica degli accessi e un riconoscimento delle professionalità che permetta di "trattenerne" e "accrescerne" l'esperienza nell'ambito delle strutture pubbliche con adeguate prospettive professionali.

Nei tempi previsti è avvenuta la adozione del c.d. "decreto 71" che tratteggia quello che sarà il nuovo modello organizzativo della sanità territoriale. Con la sottoscrizione dei contratti istituzionali di sviluppo tra il Ministero e le Regioni sarà possibile avviare la riorganizzazione che prevede l'istituzione di almeno 1.350 Case della comunità, 400 Ospedali di comunità, 600 Centrali operative territoriali e lo sviluppo della telemedicina che dovrà poter assistere a domicilio almeno 800.000 persone con oltre 65 anni.

Rimane da definire, tuttavia, la riforma della medicina generale da cui dipende in misura rilevante il decollo delle Case della comunità, strutture centrali nella definizione del nuovo schema normativo di prossimità. All'esame è un sistema che possa garantire a medici e pediatri di poter lavorare nei loro studi e dall'altro prevederne l'impiego nelle Case della comunità.

Insoddisfacenti sono i risultati ottenuti, per ora, sul fronte dell'assistenza domiciliare, su cui avevano già puntato i provvedimenti assunti per fronteggiare l'emergenza sanitaria (aumento dal 4 al 6,7 per cento della popolazione oltre i 65 anni e dallo 0,15 per cento allo 0,3 di quella inferiore ai 65 anni) e su cui punta anche il Piano di ripresa e resilienza per l'assistenza territoriale.

Sul fronte delle spese per investimenti sono limitati i progressi registrati nell'anno nell'attuazione delle misure finanziate dalle leggi di bilancio a partire dal 2018: si tratta, fino al 2021, di un totale di 637,7 milioni, di cui ne sono stati impegnati 606,2 e pagati solo 7,8 milioni. Pochi i progressi anche sul fronte dell'attuazione degli Accordi di programma ex art. 20 della legge n. 67 del 1988: nel corso dell'esercizio sono stati sottoscritti Accordi con le Regioni Emilia-Romagna (+137,2 milioni) e Sicilia (+234,1 milioni); le risorse ancora da utilizzare per la sottoscrizione di tali Accordi sono pari a 10,1 miliardi. Le somme richieste e ammesse al finanziamento sono cresciute nell'anno di soli 200 milioni. Tutti casi che segnalano difficoltà di realizzazione, che possono incidere anche sul complesso sistema di adeguamento infrastrutturale previsto con il PNRR.

Nell'ambito della ricerca, è stato adottato il Programma nazionale della ricerca sanitaria per il triennio 2020-2022 (PNRS), in raccordo con il PNR approvato alla fine del 2020 e con il Piano nazionale di ripresa e resilienza. Ne esce rafforzato il confronto competitivo tra gli IRCCS per l'attribuzione del finanziamento annuale, prevedendo tra l'altro criteri premiali per quelli che svolgono attività di trasferimento tecnologico; viene introdotto il concetto di "Area tematica", grazie al quale è consentito agli Istituti di proporre la propria area di riconoscimento in maniera congruente con le linee di attività effettivamente svolte. E ciò in attesa della riforma prevista dal PNRR che ha avuto di recente un primo via libera da un ramo del Parlamento.

Ministero del turismo

37.

Il decreto-legge 1° marzo 2021, n. 22, convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 22 aprile 2021, n. 55 ha istituito il nuovo Ministero del turismo (MiTUR), al quale sono assegnati tutti i compiti spettanti allo Stato in materia di turismo, eccettuati quelli attribuiti ad altri Ministeri o ad Agenzie e le funzioni conferite dalla vigente legislazione alle Regioni ed agli enti locali.

Al nuovo Dicastero sono state trasferite le risorse umane assegnate presso la Direzione generale turismo del Ministero per i beni e le attività culturali e per il turismo con le connesse risorse strumentali e finanziarie.

L'organizzazione ministeriale è stata definita con apposito Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 20 maggio 2021 n. 102, che prevede, oltre agli uffici di diretta collaborazione, tre direzioni generali (degli affari generali e delle risorse umane; della programmazione e delle politiche per il turismo e della valorizzazione e della promozione turistica) coordinate da un Segretario generale e quindici uffici dirigenziali di livello non generale.

La dotazione organica, individuata dal legislatore in apposita tabella allegata al richiamato d.l. n. 22 del 2021, prevede 21 dirigenti e 159 unità di personale non dirigenziale, a fronte di 3 dirigenti e 20 unità di personale non dirigenziale in servizio nell'esercizio 2021, evidenziandosi così la sussistenza di scoperture a cui il Ministero sta provvedendo con l'avvio di procedure di reclutamento e di mobilità rivolte al personale delle amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 165/2001.

Il nuovo Dicastero ha, pertanto, attuato sforzi organizzativi al fine di avviare le procedure di reclutamento del personale in conformità alla dotazione organica prevista dal legislatore, come, peraltro, ribadito dalla Direttiva per l'azione amministrativa per l'anno 2021 del 21 ottobre 2021, che individua, tra gli obiettivi politico-strategici, proprio il reclutamento del personale.

Inoltre, nel rispetto del dettato dell'art. 8 del decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 luglio 2021, n. 108, che prevede che, nell'ambito della propria autonomia organizzativa, ciascuna amministrazione centrale titolare di interventi previsti nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) istituisca una apposita Unità di missione di livello dirigenziale generale fino al completamento del PNRR, è stato emanato il decreto interministeriale MEF-MiTUR del 24 settembre 2021, n. 1745, con il quale è stata istituita l'Unità di missione di livello dirigenziale generale per l'attuazione degli interventi del PNRR.

Con riferimento ai risultati della gestione, occorre preliminarmente rilevare che il Ministero del turismo è stato istituito nel corso dell'esercizio finanziario 2021, con l'emanazione del citato d.l. del 1° marzo 2021 e pertanto, come precisato anche dalla Direttiva per l'azione amministrativa per l'anno 2021 del 21 ottobre 2021, soltanto a partire dall'esercizio finanziario 2022 a partire dal quale, i documenti contabili possono dare contezza delle esigenze e delle risultanze gestionali relative alla ordinaria operatività del Dicastero.

L'istituzione del nuovo Dicastero ha, infatti, determinato la soppressione presso il Ministero della cultura della Direzione generale turismo e del programma 31.001 "Sviluppo e competitività del turismo".

Nel 2020, il programma "Sviluppo e competitività del turismo", allocato presso la Direzione generale del turismo del MIBACT, registrava uno stanziamento iniziale pari a 43,3 milioni, in linea con l'anno precedente, poi incrementato in sede di stanziamento definitivo sino a 761,1 milioni, dei quali 336,2 milioni impegnati e 231 milioni pagati. Tale incremento trovava giustificazione nella normativa emanata per fronteggiare l'emergenza da Covid-19.

Per effetto della creazione del nuovo Ministero sono stati istituiti i seguenti tre nuovi programmi nell'ambito della missione 31 Turismo e precisamente: 31.002 "Coordinamento ed indirizzo delle politiche del turismo"; 31.003 "Programmazione delle politiche turistiche nazionali" e 31.004 "Promozione dell'offerta turistica italiana".

L'analisi dei dati finanziari rileva uno stanziamento definitivo di competenza pari a 1,43 miliardi. La missione "Turismo" presenta uno stanziamento definitivo pari a 1,42 miliardi, che rappresentano il 99,4 per cento delle risorse totali previste per il Ministero. Il programma che registra l'allocazione più elevata di risorse attiene alla "Programmazione delle politiche turistiche nazionali", con 1,3 miliardi, che rappresentano il 91 per cento delle risorse assegnate alla missione.

In merito alla composizione della spesa, 1,4 miliardi si riferiscono a spesa corrente ed in particolare, la somma più rilevante si riscontra nella categoria di spesa "Trasferimenti correnti a imprese", per 867,2 milioni, pari a circa il 62 per cento del totale della spesa corrente prevista per la missione, e nella categoria "Trasferimenti correnti ad amministrazioni pubbliche" per 511,6 milioni corrispondenti a 37 punti percentuali del totale degli stanziamenti di spesa.

Alla spesa in conto capitale sono assegnati 37,2 milioni, di cui 35,3 milioni attengono alla categoria "Contributi agli investimenti ad amministrazioni pubbliche".

Particolarmente significativa è stata l'attività svolta dal Ministero, nell'ambito della programmazione delle politiche turistiche nazionali, caratterizzata dall'attuazione delle misure di sostegno in favore degli operatori turistici per effetto di molteplici disposizioni normative volte all'istituzione di specifici fondi aventi risorse destinate ai settori imprenditoriali del turismo, maggiormente colpiti dall'emergenza sanitaria da Covid-19.

Sempre con riguardo ai programmi, si rilevano risorse stanziare per effetto di provvedimenti in materia di Covid-19 per 1,9 milioni per il programma "Coordinamento ed indirizzo delle politiche del turismo"; per 1,3 miliardi per il programma afferente alla "Programmazione delle politiche turistiche nazionali" e per 127,5 milioni per quello in materia di "Promozione dell'offerta turistica italiana".

Dall'analisi complessiva della gestione emerge che gli impegni totali nel 2021 ammontano a 1,99 miliardi, di cui impegni di competenza pari a 1,4 miliardi e impegni su residui per 597 milioni. Si rileva che, a fronte di una massa impegnabile pari a 2,03 miliardi, la capacità di impegno dell'Amministrazione è risultata pari al 98 per cento.

A livello di missioni, si osservano impegni totali pari a 1,98 miliardi per la missione "Turismo" e impegni totali pari a 2,6 milioni per la missione "Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche".

Il programma "Programmazione delle politiche turistiche nazionali" registra impegni totali pari a 1,84 miliardi ed una capacità di impegno pari al 98 per cento, in considerazione della massa impegnabile (1,88 miliardi). Gli impegni totali del programma rappresentano il 93 per cento degli impegni totali del Ministero. Nell'ambito del programma, rileva, in particolare, l'impegno totale delle risorse sul Fondo di sostegno alle agenzie di viaggio e ai tour operator, sul Fondo per il ristoro degli operatori che operano nel settore di fiere e congressi e delle risorse allocate sul capitolo che destina contributi a soggetti operanti all'interno dei comprensori sciistici.

Si registra, inoltre, un ammontare di residui finali pari a 271,4 milioni, di cui 271,1 riferiti a capitoli che hanno ottenuto un incremento in virtù dei provvedimenti di natura emergenziale adottati nel 2021.

Attendibilità delle scritture contabili

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

38.

La verifica dell'attendibilità costituisce il presupposto di partenza di ogni analisi nel merito dei dati contabilizzati nel bilancio.

A tale fine, anche quest'anno, le analisi - in termini di attendibilità - delle entrate finali del Rendiconto 2021, distinte per titoli e capitoli/articoli, hanno preso avvio dall'esame dei dati riportati nei "conti periodici riassuntivi delle Amministrazioni" e dal successivo raffronto tra tali contabilità ed il consuntivo dell'entrata, per poi concentrarsi sulle incongruenze riscontrate all'interno del Rendiconto; a quest'ultimo fine, a partire dallo scorso anno, sono valorizzati anche gli approfondimenti svolti nell'ambito dell'indagine condotta da questa Corte su "La gestione dei residui di riscossione nel bilancio dello Stato (allegato 24 al Conto consuntivo delle entrate)".

In primo luogo, l'analisi si è concentrata sulle anomalie nelle contabilità delle amministrazioni, costituite essenzialmente dalla rilevazione di capitoli che presentano valori negativi nel "da riscuotere" (somme accertate e non riscosse) e nel "da versare" (somme riscosse e non versate) sia del conto competenza che del conto residui.

Nell'esercizio all'esame, consolidando il positivo risultato già raggiunto lo scorso anno, le predette discordanze ed anomalie risultano quasi del tutto azzerate, con riguardo al "da riscuotere di competenza" ed al "da versare residui". Solo con riguardo al da versare di competenza si registra invece un aumento rispetto al 2020 sia in termini finanziari (passando da - 0,12 milioni del 2020 a -0,38 milioni), sia rispetto al numero dei capitoli interessati (19 rispetto agli 8 del precedente esercizio).

Le anomalie in parola sono corrette direttamente dal sistema informativo della RGS, in sede di formazione del conto consuntivo, utilizzando la c.d. "procedura di compensazione" che, come noto, opera in via automatizzata per riallineare le tre fasi dell'entrata (accertamento-riscossione-versamento). Si interviene, quindi, direttamente "a valle" del risultato contabile, ovviando al problema, anziché operare sulle cause "a monte" delle incongruenze. Alle rettifiche automatizzate fanno seguito quelle apportate manualmente, in sede di costruzione del conto consuntivo, sulla base di informazioni ritardatarie acquisite sui resti da riscuotere e da versare.

Nel 2021, i dati negativi presenti nei "resti da riscuotere", sia competenza che residui, risultano tutti azzerati nel consuntivo.

Per quanto riguarda il "da versare" in conto competenza, la procedura di compensazione automatica dei dati negativi ha inciso parzialmente, mentre apprezzabile è stata l'iscrizione in consuntivo di importi che hanno avuto come conseguenza la positiva inversione di segno: a fronte di 19 capitoli/articoli presenti nei conti periodici con importi negativi pari a -0,38 milioni, nel consuntivo, si è proceduto all'azzeramento per 4 capitoli/articoli (per un importo pari a

-117.349,55 euro), mentre per i restanti 15 capitoli/articoli si passa da un importo negativo (pari a -0,26 milioni) ad un importo iscritto in consuntivo positivo (pari a 10,78 milioni).

Diversa la modalità con la quale vengono modificati in consuntivo i dati negativi presenti nel "da versare residui": a fronte di 7 capitoli/articoli presenti nei conti periodici con importi negativi pari a -0,02 milioni, nel consuntivo si procede all'azzeramento per 6 capitoli/articoli e alla positivizzazione di un solo capitolo presente nel titolo I (capitolo 1416, art.1 per un importo pari a 649,80).

Nel 2021, si conferma, quindi, il progressivo, sostanziale ridimensionamento del fenomeno di incremento delle entrate iscritte a rendiconto per effetto di tali rettifiche e compensazioni (si ricorda che nel 2019 tale incremento si attestava a +1,7 miliardi di euro e nel 2020 a +26,8 milioni).

Venendo all'analisi dei dati di Rendiconto, sono state anzitutto estrapolate le minori entrate, per capitoli/articoli, di competenza e di cassa rispetto sia alle previsioni iniziali che alle previsioni definitive. L'analisi, nella consapevolezza della natura anche fisiologica degli scostamenti in parola, pone comunque in luce il grado di accuratezza delle previsioni di bilancio e consente di individuare per quali capitoli/articoli si riscontra maggiormente il fenomeno.

Per l'esercizio 2021, a fronte di un incremento complessivo delle entrate, sia di competenza che di cassa, si registra un cospicuo numero di capitoli/articoli, per la maggior parte concentrati nel Titolo I, per i quali le entrate sono inferiori alle previsioni, sia iniziali che definitive, tanto per la competenza che per la cassa.

Proseguendo, sono state rilevate, anche quest'anno, alcune incongruenze contabili "intrinseche" al Rendiconto, e ciò con specifico riferimento ai "riaccertamenti" ed alle "insussistenze" riscontrati nell'esercizio. Si tratta di differenze (che non dovrebbero sussistere) fra l'importo dei residui effettivamente contabilizzati al 31 dicembre 2021 e quello calcolabile, invece, tenendo conto delle variazioni verificatesi in corso di gestione, sottraendo dai residui iniziali i versamenti in conto residui ed aggiungendo i residui di competenza.

Anche nell'esercizio all'esame, le insussistenze sono sempre sensibilmente superiori ai riaccertamenti, attestandosi a valori medi, nell'ultimo quinquennio, di oltre 58 miliardi di euro e arrivando, nell'ultimo anno, a 43,8 miliardi di euro (comunque in flessione rispetto al 2020). Anche sottraendo i riaccertamenti, i valori differenziali si attestano su una media di oltre 51 miliardi di euro (43,2 nell'ultimo anno).

Disaggregando il dato, si evidenzia una notevole concentrazione di entrambi i fenomeni, riaccertamenti ed insussistenze, su un numero esiguo di capitoli/articoli.

In particolare, per i riaccertamenti: per le entrate tributarie, oltre il 94 per cento, per oltre 512 milioni su 544,7 si riferisce a capitoli/articoli relativi ad attività di accertamento e controllo; per le entrate non tributarie, oltre l'92 per cento dell'importo complessivo, per 67,5 milioni su un totale di 73,2 è concentrato su soli tre capitoli. Riguardo alle insussistenze: per le entrate tributarie, oltre il 95 per cento dei saldi differenziali negativi si rileva per la riscossione a mezzo ruolo (-21.901 su -23.015 milioni); per le entrate non tributarie, oltre il 90 per cento si riscontra nei capitoli/articoli appartenenti alle Tipologie 2.1.5.1 e 2.1.5.3 (-15.072 e -3.764 milioni) che riguardano entrate ricorrenti derivanti dall'attività di controllo e repressione delle irregolarità e degli illeciti (multe, ammende e sanzioni).

Sempre con riferimento all'aggregato dei residui attivi, anche nel Rendiconto 2021, si rileva la mancata esplicitazione delle componenti della riscossione e del versamento residui, ossia la mancata evidenziazione delle riscossioni in conto residui, operate nell'esercizio di riferimento, e che si trovano, invece, cumulate con quelle operate in esercizi precedenti e rimaste da versare, incidendo negativamente sulla trasparenza di bilancio. Ciò comporta una sopravvalutazione delle riscossioni totali ed una duplicazione di contabilizzazioni, destinata a protrarsi fino a quando non ha luogo il completo versamento dell'originario resto da versare. Nel 2021 la sopravvalutazione, in termini finanziari, delle somme riscosse totali si quantifica in 46.1 miliardi.

Al riguardo si prende atto, come auspicato da questa Corte, che nell'ambito della revisione dei sistemi informativi della contabilità pubblica, sono state avviate iniziative volte a ricollegare, mediante l'introduzione di un "identificativo della riscossione", le varie fasi dell'entrata, indipendentemente dall'esercizio in cui le stesse ricadono.

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

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

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

In merito, si evidenzia che il Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, sulla base di quanto indicato dall'Agenzia delle Entrate limitatamente agli importi di competenza dei dati di preconsuntivo delle entrate dei titoli I e II, individua annualmente le somme rimaste da riscuotere in conto residui iscritte a ruolo, nonché la percentuale di "abbattimento" da applicare agli importi individuati, dettagliata a livello di capitolo ed articolo. Le indicazioni date dall'Agenzia delle Entrate, relative a n. 20 capitoli/articoli, si basano su una stima di presunto realizzo dei ruoli affidati al 31 dicembre dell'esercizio di riferimento. Per il 2021, sull'importo dei suddetti capitoli, pari a circa 829,6 miliardi, è stata operata una riduzione del 96,34 per cento. Pertanto, gli importi iscritti nel consuntivo, in relazione ai residui da riscuotere a valere sui suddetti 20 capitoli/articoli, ammontano a circa 30,3 miliardi (pari al 3,66 per cento dei 829,6 miliardi di "partenza").

Considerando la predetta riduzione (che non è applicata sulla totalità dei resti da riscuotere, ma unicamente sulla predetta serie di capitoli selezionati dall'Agenzia delle entrate) le somme ritenute "assolutamente inesigibili" ammontano, quindi, all'82,9 per cento del totale delle somme rimaste da riscuotere, come quantificate nell'allegato 24.

Relativamente al fatto (già segnalato negli anni scorsi) che, nell'allegato 24, mentre per i capitoli del "Dipartimento delle finanze" è riportato il dettaglio degli stessi, gli importi relativi al "Dipartimento del tesoro" e agli "altri capitoli" sono invece presentati in maniera aggregata, è da auspicare che la revisione dell'allegato stesso, in esito alla sperimentazione sull'accertamento qualificato, possa prevedere il dettaglio anche di questi capitoli.

Fermo quanto sopra, operata la riduzione, l'importo risultante per differenza (sostanzialmente coincidente con i resti considerati di riscossione certa, anche se ritardata) viene computato nel conto consuntivo, andando quindi ad incrementare il valore delle entrate complessive. Per il 2021, quindi, dopo aver ridotto i residui secondo il grado di probabilità della riscossione, sono state considerate esigibili, anche se ancora non riscosse, somme pari a poco meno di 165 miliardi di euro (sostanzialmente coincidenti con le somme ritenute "di riscossione certa, quantunque ritardata"), distinti in circa 47 miliardi di euro in conto competenza e circa 117,8 miliardi di euro in conto residui.

Stante l'incremento lineare, nel corso degli anni, non solo dei resti da riscuotere, ma anche delle somme ritenute inesigibili, è stata presa in esame la serie di residui indicati come di

“riscossione certa” per metterla a raffronto con le somme effettivamente riscosse, le quali ammontano a una percentuale invero minima (che non ha mai raggiunto il 6 per cento di quelle considerate di “riscossione certa” nell’ultimo quinquennio e che, per il 2021, si è attestata su un valore compreso tra l’1,64 per cento e il 2,66 per cento).

È quindi evidente che le stime effettuate o comunque le annotazioni contabili relative alle somme ritenute di riscossione certa si discostano, in misura significativa, dal dato effettivo.

Ulteriore anomalia, già segnalata per lo scorso esercizio e presente anche nell’allegato 24 del 2021, riguarda le somme ivi esposte per le quali il debitore ha ottenuto dilazione di pagamento, nonché quelle considerate incerte perché giudiziariamente controverse.

Anche in questo caso, i dati ivi riportati evidenziano importi distanti dalla realtà, non essendo verosimile che, dal 2017 ad oggi, siano state concesse dilazioni di pagamento per soli euro 690,88 totali, di cui nessuna nell’ultimo triennio.

Quanto, invece, alle somme da considerare incerte perché giudiziariamente controverse, lo scorso anno si è appurata l’impossibilità di ottenere elementi di dettaglio utili all’esatta quantificazione delle voci di classifica di cui trattasi, che almeno prima *facie* non apparivano coerenti con i dati statistici relativi al contenzioso tributario pendente.

Ne discende che, per entrambe le fattispecie, i dati esposti nell’all. 24 sollevano concreti dubbi in termini di attendibilità e veridicità.

La problematica formerà senz’altro oggetto di una nuova riflessione alla luce degli esiti della sperimentazione di cui all’art. 6 del decreto legislativo n. 29 del 2018 (tuttora da formalizzarsi mediante trasmissione a questa Corte dell’apposita relazione ai sensi del comma 4 del citato articolo) concernente l’eventuale messa a regime della nuova nozione di accertamento qualificato.

Relazione sugli esiti delle verifiche sui dati del Rendiconto della spesa

39.

Nell’ambito della Programmazione dei controlli e delle analisi della Corte dei conti per l’anno 2022 (deliberazione SSRR n. 21/INPR/21), sono state effettuate verifiche dirette ad accertare, attraverso modelli statistici consolidati in ambito europeo, la regolarità dei procedimenti di spesa posti in essere dalle amministrazioni centrali e periferiche dello Stato.

In considerazione delle misure limitative conseguenti all’emergenza sanitaria e al fine di evitare un aggravio sulle attività delle amministrazioni, è stata confermata, anche in questa occasione, la riduzione della numerosità degli atti da assoggettare a controllo, concentrando l’attenzione su quelle categorie di spesa che, negli anni, hanno evidenziato maggiori criticità. La rivisitazione non ha inciso, tuttavia, sulla significatività del campione.

In particolare, l’analisi ha avuto ad oggetto, prevalentemente, le spese per consumi intermedi, trasferimenti correnti a famiglie e istituzioni private, investimenti fissi lordi e contributi agli investimenti ad imprese. I titoli analizzati sono stati, in particolare, 213, di cui 195 estratti in modo casuale e 18 individuati in quanto statisticamente rilevanti. Dei 195 titoli estratti, 26 sono di pertinenza delle articolazioni decentrate dello Stato.

L’attività di valutazione della regolarità amministrativo-contabile dei singoli atti di spesa oggetto del campione selezionato è stata svolta da remoto, previa audizione e confronto, tuttavia,

con le strutture centrali e decentrate interessate ed in collaborazione con gli Uffici di controllo del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato.

In disparte le limitate fattispecie per cui è ancora in corso l'attività istruttoria, a causa del non puntuale o non tempestivo riscontro da parte delle amministrazioni, dall'attività di controllo è emersa la non regolarità delle procedure di spesa limitatamente a soli otto titoli. Le irregolarità riscontrate hanno riguardato una percentuale, calcolata in termini di rapporto tra il numero dei titoli o il relativo importo e l'ammontare complessivo degli ordinativi di spesa campionati, non significativa sotto il profilo dell'affidabilità dei conti (il 3,7 per cento in termini numerici; circa lo 0,28 per cento sotto il profilo quantitativo).

In un numero più ampio di casi, pur accertando la regolarità della procedura di spesa, si è ritenuto di formulare raccomandazioni e osservazioni, al fine di indirizzare la gestione e le procedure amministrativo-contabili in una logica di sempre maggiore trasparenza, efficacia ed economicità, nonché di attenzione al conseguimento degli interessi pubblici.

In linea generale, è stato constatato un rilevante grado di consapevolezza, da parte delle amministrazioni, in ordine ad alcune delle irregolarità segnalate in occasione delle verifiche effettuate in anni precedenti.

È stata rilevata, in alcuni casi, una non adeguata programmazione finalizzate all'acquisizione di servizi ripetuti nel tempo, prestati, in prevalenza da operatori economici terzi, sia con aggiudicazione previa gara che in virtù di affidamento diretto a società c.d. in house (ipotesi, queste ultime, in cui sono emerse fattispecie di ritardo nel rinnovo delle convenzioni). Tale considerazione vale anche per i rapporti con le organizzazioni del c.d. "terzo settore", nei confronti delle quali sono stati registrati vari ritardi nell'erogazione dei contributi volti a sostegno delle attività prestate a favore della collettività.

È stato rilevato, inoltre, ritardo nell'effettuazione di alcuni pagamenti, causato dai tempi di reiscrizione di residui passivi caduti in perenzione, che ha comportato, in alcuni casi, oneri per spese ed interessi. Sul punto, appare necessario procedere all'imputazione degli impegni in ragione della loro esigibilità, riducendo il fenomeno della perenzione dei residui e, di conseguenza, i rischi di ritardo nei pagamenti.

Altre volte, invece, pur in presenza di una corretta programmazione, l'amministrazione ha dovuto ridurre i beni o servizi (continuativi o ricorrenti) da acquistare per sopravvenuta riduzione dei fondi messi a disposizione dalla legge di bilancio.

L'analisi dei provvedimenti adottati dalle Amministrazioni per giustificare gli affidamenti diretti di acquisto di beni e servizi ha palesato una tendenza alla genericità della motivazione, nel presumibile presupposto che l'affidamento diretto possa essere giustificato con il solo richiamo alla soglia di valore pro tempore vigente (139.000 euro nel 2021, in virtù delle regole speciali introdotte per fronteggiare la crisi pandemica). Costituisce principio generale della contrattualistica pubblica, inoltre, quello per il quale ogni volta che la legge consente un affidamento diretto o, comunque, non preceduto da procedura di gara pubblica, maggiore è l'esigenza di dimostrare la qualità e la congruità del prezzo (di tale principio è espressione specifica, altresì la motivazione c.d. rafforzata richiesta, per gli affidamenti in house).

L'esame istruttorio ha palesato casi di proroga protratti per un cospicuo lasso temporale, in alcuni casi in attesa della conclusione delle procedure di gara da parte della contrale di committenza a cui le Amministrazioni dello Stato devono rivolgersi (CONSIP), in altre in ragione di ritardi nel rinnovo di convenzioni di servizio con società c.d. in house.

È stato osservato, altresì, che la liquidazione (presupposto per il pagamento) può avvenire solo a seguito della verifica della regolare esecuzione delle prestazioni, previa eventuale

contestazione all'impresa fornitrice e composizione di contrasti secondo le procedure previste dal contratto. In più casi è stata segnalata, inoltre, l'esigenza di verificare l'adeguatezza dei sistemi di verifica e di monitoraggio dei contributi erogati in base alla legge, anche attraverso un esame a campione sui singoli beneficiari.

L'indagine istruttoria ha fatto emergere, in alcuni casi, un cospicuo ritardo fra il momento dello stanziamento di risorse destinate al riconoscimento di contributi a enti del c.d. terzo settore e quello della loro materiale erogazione, dovuto al contenzioso instaurato innanzi alla magistratura amministrativa (in ordine ai criteri di attribuzione) ed a problematiche amministrative interne al Ministero (scadenza dell'incarico del direttore generale preposto), oltre che alla necessità di attendere il perfezionamento della procedura di reinscrizione dei residui passivi, andati medio tempore in perenzione.

Un cenno particolare merita, in relazione alle rilevanti ricadute finanziarie, il fenomeno del contenzioso, che dovrebbe essere oggetto di un costante monitoraggio, sia con riferimento alla fase pregiudiziale, valutando tempestivamente la fondatezza delle istanze avanzate in via amministrativa, che al tempestivo adempimento dei titoli giudiziali emessi a conclusione dei giudizi. Particolare attenzione deve essere rivolta, poi, ad evitare il giudizio di esecuzione, attivando modalità organizzative che consentano il pagamento tempestivo della sorte capitale e delle eventuali spese di lite.

Alcuni titoli di spesa campionati hanno riguardato somme da corrispondere a titolo di equa riparazione per violazione del termine ragionevole di durata del processo e per il mancato rispetto della convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (legge 24 marzo 2001, n. 89, art. 2). I dati aggiornati confermano un maggiore smaltimento dell'arretrato, che ha comportato un consistente aumento degli ordini di pagamento (nell'anno 2012 i titoli riscontrati dall'UCB presso il MEF erano poco più di 6.000, mentre nel 2021 sono diventati quasi 20.500). Con il decreto di ristrutturazione del Ministero, sono stati creati tre nuovi uffici che si occupano di tale gestione. A ciò deve aggiungersi che l'Amministrazione ha proceduto a predisporre una procedura automatizzata per l'inserimento delle richieste e l'inoltro della documentazione, nell'ottica di ridurre ulteriormente i ritardi nella liquidazione delle pratiche.

Vari ordinativi di pagamento, infine, sono risultati non regolari, in quanto emessi in assenza di un valido rapporto negoziale, ma a titolo di mero indennizzo per un'occupazione *sine titolo* di un immobile funzionale all'espletamento delle attività istituzionali.

TAVOLE

TAVOLA 1

I PRINCIPALI INDICATORI FINANZIARI NEL 2021

(in milioni)

indicatore finanziario	previsioni LB 2021		risultati differenziali 2021	
	competenza	cassa	competenza	cassa
saldo netto da finanziare	-193.482	-275.432	-187.671	-220.364
Indebitamento netto	-191.010	-245.903	-189.042	-219.094
Avanzo (+) disavanzo (-) primario	-111.975	-193.924	-119.148	-151.833
ricorso al mercato	-480.717	-562.797	-424.401	-457.599

Fonte: legge di bilancio 2021 e Rendiconto dello Stato 2021

Cfr. Volume I, Tomo I, Tavola 3 – Il Rendiconto dello Stato nel quadro di finanza pubblica

TAVOLA 2

RENDICONTO E CONTO DELLO STATO NEL 2020 E 2021

(in milioni)

voci	2020			2021		
	Rendiconto finanziario dello Stato competenza	cassa	Conto dello Stato (***)	Rendiconto finanziario dello Stato competenza	cassa	Conto dello Stato (***)
Entrate finali (*)	565.940	515.567	452.001	628.948	583.968	500.116
Entrate correnti	565.447	515.074	450.183	628.448	583.467	495.677
<i>di cui tributarie</i>	480.774	454.197	409.974	523.790	500.888	452.113
Entrate in conto capitale	493	492	1.818	500	501	4.439
Spese finali (**)	743.326	704.425	608.001	817.991	803.062	625.564
Spesa corrente	670.870	646.529	547.440	693.340	691.905	545.460
Interessi passivi	66.644	66.627	56.476	68.523	68.531	62.268
Spesa corrente primaria	604.226	579.902	490.964	624.817	623.374	483.192
Spesa in conto capitale	169.204	98.006	60.561	129.915	119.065	80.104
Spesa finale primaria	773.430	677.908	551.525	754.733	742.439	563.296
Indebitamento netto	-177.386	-188.859	-156.000	-189.042	-219.094	-125.448

(*) 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 di Rendiconto e dati Istat

Cfr. Volume I, Tomo I, Tavola 4 – Il Rendiconto dello Stato nel quadro di finanza pubblica

IL CONTO DELLO STATO 2020-2021

Voci	in milioni		variazioni %	% Pil	
	2020	2021	2021/2020	2020	2021
ENTRATE					
Imposte dirette	228.422	244.305	7,0	13,8	13,8
Imposte indirette	181.552	207.808	14,5	11,0	11,7
Trasferimenti da amministrazioni pubbliche	9.849	10.815	9,8	0,6	0,6
Altre entrate correnti	30.360	32.749	7,9	1,8	1,8
Totale entrate correnti	450.183	495.677	10,1	27,2	27,9
Imposte in conto capitale	890	1.526	71,5	0,1	0,1
Altre entrate in conto capitale	928	2.913	213,9	0,1	0,2
Totale entrate in conto capitale	1.818	4.439	144,2	0,1	0,3
TOTALE ENTRATE	452.001	500.116	10,6	27,3	28,2
USCITE					
Redditi da lavoro dipendente	96.413	98.338	2,0	5,8	5,5
Consumi intermedi totali	19.563	21.145	8,1	1,2	1,2
Trasferimenti correnti ad enti pubblici	321.287	305.242	-5,0	19,4	17,2
Trasferimenti correnti diversi	3.775	4.590	21,6	0,2	0,3
Risorse proprie dell'UE	16.631	18.130	9,0	1,0	1,0
Prestazioni sociali in denaro	18.440	19.183	4,0	1,1	1,1
Altre spese correnti	14.855	16.564	11,5	0,9	0,9
Totale spese correnti al netto degli interessi	490.964	483.192	-1,6	29,6	27,2
Interessi	56.476	62.268	10,3	3,4	3,5
Totale uscite correnti	547.440	545.460	-0,4	33,0	30,7
Investimenti fissi lordi	9.659	10.668	10,4	0,6	0,6
Contributi agli investimenti a AAPP	13.647	19.144	40,3	0,8	1,1
Trasferimenti ad altri soggetti	10.908	16.644	52,6	0,7	0,9
Altri trasferimenti in conto capitale	26.329	33.631	27,7	1,6	1,9
Acquisizioni nette di attività non finanziarie non prodotte	18	17	-5,6	0,0	0,0
Totale uscite in conto capitale	60.561	80.104	32,3	3,7	4,5
TOTALE USCITE	608.001	625.564	2,9	36,7	35,2
INDEBITAMENTO NETTO	-156.000,0	-125.448,0	-19,6	-9,4	-7,1
<i>Avanzo (+) disavanzo (-) primario</i>	- 99.524	- 63.180	-36,5	-6,0	-3,6
<i>Pil</i>	<i>1.656.961</i>	<i>1.775.436</i>	<i>7,2</i>		

Fonte: Istat – Conto dello Stato – 2021 dati provvisori

Cfr. Volume I, Tomo I, Tavola 7 – Il Rendiconto dello Stato nel quadro di finanza pubblica

TAVOLA 4

LA SPESA PER SOTTOSETTORI ISTITUZIONALI E PER LO STATO

(in milioni)

	2020	2021	2020	2021	2020	2021	2020	2021	2020	2021		
	amministrazioni pubbliche		amministrazioni centrali		Conto dello Stato		amministrazioni locali		enti di previdenza			
Spesa corrente primaria	798.522	816.266	499.199	493.483	490.964	483.192	222.710	232.503	388.273	389.437		
trasferimenti correnti PA	-	-	301.234	287.772	321.287	305.242	5.427	7.589	4.999	3.796		
Spesa corrente primaria diretta*	798.522	816.266	197.965	205.711	169.677	177.950	217.283	224.914	383.274	385.641		
Spesa in c/capitale	88.581	106.832	64.522	84.455	60.561	80.104	31.331	32.851	256	55		
trasferimenti capitale PA	-	-	6.882	9.608	13.647	19.144	446	721	-	-		
Spesa in c/capitale diretta*	88.581	106.832	57.640	74.847	46.914	60.960	30.885	32.130	256	55		
Spesa totale primaria diretta*	887.103	923.098	255.605	280.558	216.591	238.910	248.168	257.044	383.530	385.696		
	2020/2019		2021/2020		2020/2019		2021/2020		2020/2019		2021/2020	
Spesa corrente primaria	6,7	2,2	16,5	-1,1	16,2	-1,6	1,7	4,4	9,8	0,3		
trasferimenti correnti PA			25,0	-4,5	22,6	-5,0	-29,0	39,8	29,2	-24,1		
Spesa corrente primaria diretta*	6,7	2,2	5,6	3,9	5,8	4,9	2,8	3,5	9,6	0,6		
Spesa in c/capitale	42,8	20,6	65,4	30,9	83,2	32,3	9,2	4,9	-21,2	-78,5		
trasferimenti capitale PA			28,7	39,6	38,9	40,3	2,3	61,7				
Spesa in c/capitale diretta*	42,8	20,6	71,3	29,9	101,9	29,9	9,3	4,0	-21,2	-78,5		
Spesa totale primaria diretta *	9,4	4,1	15,6	9,8	18,0	10,3	3,6	3,6	9,6	0,6		
	2020		2021		2020		2021		2020		2021	
Spesa corrente primaria	48,2	46,0	30,1	27,8	29,6	27,2	13,4	13,1	23,4	21,9		
trasferimenti correnti PA			18,2	16,2	19,4	17,2	0,3	0,4	0,3	0,2		
Spesa corrente primaria diretta*	48,2	46,0	11,9	11,6	10,2	10,0	13,1	12,7	23,1	21,7		
Spesa in c/capitale	5,3	6,0	3,9	4,8	3,7	4,5	1,9	1,9	0,0	0,0		
trasferimenti capitale PA			0,4	0,5	0,8	1,1	0,0	0,0				
Spesa in c/capitale diretta*	5,3	6,0	3,5	4,2	2,8	3,4	1,9	1,8	0,0	0,0		
Spesa totale primaria diretta *	53,5	52,0	15,4	15,8	13,1	13,5	15,0	14,5	23,1	21,7		

* al netto della spesa per interessi e dei trasferimenti PA

* al netto della spesa per interessi e dei trasferimenti PA

Cfr. Volume I, Tomo I, Tavola 8 – Il Rendiconto dello Stato nel quadro di finanza pubblica

TAVOLA 5

LE ENTRATE FINALI

(in milioni)

	2017	2018	2019	2020	2021
Previsioni Iniziali Competenza	567.953	579.462	578.638	583.989	579.980
Previsioni Definitive Competenza	578.033	584.434	584.714	537.333	597.170
Previsioni Iniziali Cassa	523.170	537.944	536.168	544.806	537.390
Previsioni Definitive Cassa	533.197	542.665	542.266	499.722	553.011
Accertato	582.974	591.612	605.584	569.208	635.584
Riscosso Competenza	523.057	531.859	544.175	515.899	588.590
Da Riscuotere Competenza	59.917	59.753	61.409	53.309	46.994
Versamenti Competenza	494.711	503.512	514.518	486.118	558.848
Da Versare Competenza	28.345	28.347	29.657	29.781	29.743
Riscosso Residui (lordo da versare)	50.686	53.145	46.235	49.070	50.194
Da Riscuotere Residui	99.344	104.894	108.476	111.727	117.790
Versamenti Residui	34.216	42.199	29.616	32.705	31.759
Da Versare Residui	16.469	10.946	16.619	16.365	18.435
Riscosso Totale	573.742	585.003	590.411	564.969	638.784
Da Riscuotere Totale	159.261	164.647	169.884	165.036	164.784
Versamenti Totali	528.928	545.711	544.134	518.823	590.607
Da Versare Totale	44.815	39.293	46.277	46.146	48.177
Riscosso Residui (netto)	9.957	8.330	6.943	2.793	4.048
Riscossioni dell'anno	533.014	540.189	551.118	518.692	592.638
□ Accertamenti (in %)		1,48%	2,36%	-6,01%	11,66%
□ Riscossioni competenza (in %)		1,68%	2,32%	-5,20%	14,09%
□ Versamenti competenza (in %)		1,78%	2,19%	-5,52%	14,96%

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Cfr. Volume I, Tomo I, Tavola 1.1 – Le entrate dello Stato

LA RISCOSSIONE TOTALE

(in milioni)

Entrate finali	2017	2018	2019	2020	2021	Δ 2021/2020	NI (2017:100)
Riscosso Competenza	523.057	531.859	544.175	515.899	588.590	14,09%	113
Tit I	462.736	471.008	480.895	453.084	500.625	10,49%	108
Tit II	57.897	58.735	61.180	59.072	80.831	36,83%	140
Tit III	2.424	2.115	2.100	3.742	7.134	90,63%	294
Riscosso Residui (lordo da versare)	50.686	53.145	46.235	49.070	50.194	2,29%	99
Tit I	44.661	47.320	40.300	43.363	45.223	4,29%	101
Tit II	6.021	5.821	5.923	5.696	4.961	-12,90%	82
Tit III	4	4	12	11	9	-13,91%	257
Riscosso Residui (netto)	9.957	8.330	6.943	2.793	4.048	44,89%	41
Tit I	6.855	5.502	4.252	1.801	2.973	65,08%	43
Tit II	3.100	2.824	2.679	986	1.070	8,57%	35
Tit III	3	3	12	7	5	-32,23%	141
Riscosso Totale	573.742	585.003	590.411	564.969	638.784	13,07%	111
Tit I	507.396	518.328	521.196	496.448	545.849	9,95%	108
Tit II	63.919	64.556	67.103	64.768	85.792	32,46%	134
Tit III	2.427	2.119	2.112	3.753	7.143	90,33%	294
Riscossioni dell'anno	533.014	540.189	551.118	518.692	592.638	14,26%	111
Tit I	469.591	476.511	485.148	454.885	503.598	10,71%	107
Tit II	60.997	61.559	63.859	60.058	81.901	36,37%	134
Tit III	2.427	2.119	2.112	3.749	7.139	90,40%	294

Titolo I – entrate tributarie

Titolo II – entrate extra tributarie

Titolo III – entrate derivanti da alienazione e ammortamento di beni patrimoniali e riscossione di crediti

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Cfr. Volume I, Tomo I, Tavola 1.4 – Le entrate dello Stato

LE ENTRATE DA ACCERTAMENTO E CONTROLLO

(in milioni)

	2017	2018	2019	2020	2021
Residui al 31/12	93.424	95.797	103.579	98.962	97.048
Residui iniziali	104.171	93.424	92.448	103.579	98.962
Previsioni Iniziali Competenza	53.757	51.450	48.753	47.016	49.861
Previsioni Definitive Competenza	52.942	51.324	49.849	38.176	47.082
Previsioni Iniziali Cassa	16.598	15.122	11.740	12.212	12.590
Previsioni Definitive Cassa	15.783	14.764	12.860	5.340	8.581
Accertato	57.528	59.500	63.377	51.487	45.341
Riscosso Competenza	10.962	10.935	12.296	7.890	7.723
Da Riscuotere Competenza	46.566	48.565	51.081	43.596	37.619
Versamenti Competenza	10.292	10.315	11.814	7.705	7.523
Da Versare Competenza	669	620	482	186	200
Riscosso Residui (lordo da versare)	7.324	6.033	5.596	4.608	4.826
Da Riscuotere Residui	45.026	45.574	50.650	53.902	57.849
Versamenti Residui	6.162	4.995	4.229	3.331	3.446
Da Versare Residui	1.163	1.038	1.367	1.278	1.380
Riscosso Totale	18.286	16.969	17.891	12.499	12.549
Da Riscuotere Totale	91.592	94.139	101.731	97.499	95.468
Versamenti Totali	16.454	15.311	16.043	11.035	10.969
Da Versare Totale	1.832	1.658	1.849	1.463	1.580

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Cfr. Volume I, Tomo I, Tavola 1.10 – Le entrate dello Stato

TAVOLA 7

ATTIVITÀ DI ACCERTAMENTO E DI CONTROLLO SOSTANZIALE
(INTROITI)

(in milioni)

	2017	2018	2019	2020	2021
Entrate da “ controlli documentali ” (art. 36-ter)	318	319	315	140	241
Entrate da “ controlli sostanziali ” (da versamenti diretti e da ruolo)	7.324	5.581	6.480	3.119	3.511
Entrate da controlli <i>voluntary disclosure</i>	400	275	26	2	0
<i>Totale</i>	8.042	6.175	6.821	3.260	3.752

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Agenzia delle entrate

Cfr. Volume I, Tomo I, Tavola 2.1 – Le entrate dello Stato

TAVOLA 8

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

ATTIVITA'	2017	2018	2019	2020				2021
				totale	di cui: notificati	di cui: protocollati	di cui: eseguiti in assenza di notifica o di protocollo	
Accertamenti Imposte dirette- IRAP- IVA- REGISTRO	591.805	585.065	531.711	296.208	210.853	57.526	27.833	156.507
<i>di cui:</i>								
<i>Adesioni voluntary disclosure</i>	7.582	43.960	899	-				-
Imposte dirette, IRAP e IVA ordinari	295.267	262.933	267.238	128.724	75.778	36.191	16.755	87.074
<i>di cui:</i>								
<i>accertamenti da studi di settore</i>	2.531	1.814	1.040	149	38	10	101	216
<i>accertamenti sintetici</i>	2.024	2.784	1.850	475	247	50	178	322
Controlli crediti di imposta	8.039	7.205	7.324	4.088	1.538	2.550		9.811
<i>di cui:</i>								
<i>controlli dei crediti d'imposta indebitamente utilizzati in compensazione nel mod. F24</i>	7.857	7.032	7.039	3.921	1.506	2.415		9.607
<i>controlli sui crediti d'imposta (incremento occupazionale – investimenti)</i>	182	173	285	167	32	135		204
Controlli contributi a fondo perduto								9.263
Accertamenti Registro	22.056	19.060	16.254	8.003	5.111	2.632	260	5.916
Accertamenti parziali automatizzati (41-bis/600)	266.443	251.907	239.996	155.393	128.426	16.153	10.814	44.443

Fonte: Agenzia delle entrate

Cfr. Volume I, Tomo I, Tavola 2.3 – Le entrate dello Stato

COMPENSAZIONI E RIMBORSI: 2011-2021

TAVOLA 9

(in milioni)

Compensazioni F24						
Anni	IVA	Imposte dirette	Crediti per imposte anticipate iscritte in bilancio	Recupero <i>bonus</i> 80 euro erogato dai sostituti d'imposta ⁽²⁾	Agevolazioni	Totale
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
2021	17.861,68	25.546,50	1.904,00	11.733,70	11.590,25	68.636,13

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
2021	14.724,36	4.111,67	0,21	18.836,24	14.243,90

⁽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 90.099.680,01 euro.

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Agenzia delle entrate

Cfr. Volume I, Tomo I, Tavola 3.5 – Le entrate dello Stato

TAVOLA 10

DETRAZIONI PER BONUS EDILIZI

(in milioni)

Prime cessioni e sconti comunicati all'Agenzia delle Entrate						
Tipo intervento	2020 (ott/dic)		2021		TOTALE	
	Importo bonus	Numero comunicazioni	Importo bonus	Numero comunicazioni	Importo bonus	Numero comunicazioni
Superbonus (art. 119 d.l. n. 34)	125	10.210	13.266	1.328.985	13.391	1.339.195
Bonus facciate (art. 1, comma 219-223, legge n. 160 del 2019)	102	10.928	13.521	1.425.562	13.623	1.436.490
Colonnine ricarica (art. 16-ter, d.l. n. 63 del 2013)	0	20	1	1.361	1	1.381
Ecobonus (art. 14, d.l. n. 63 del 2013)	266	60.754	5.193	992.159	5.459	1.052.913
Ristrutturazione (art. 16-bis TUIR, d.P.R. n. 917 del 1986)	80	10.779	4.895	921.999	4.974	932.778
Sismabonus (art. 16, d.l. n. 63 del 2013)	42	899	926	23.997	967	24.896
Totale complessivo	614	93.590	37.802	4.694.063	38.415	4.787.653

Fonte: Agenzia delle entrate

Cfr. Volume I, Tomo I, Tavola 3.14 – Le entrate dello Stato

TAVOLA 11

LE SPESE DELLO STATO 2020* - 2021 – LE PREVISIONI

(in milioni)

Voci	stanziamenti iniziali			stanziamenti iniziali (%Pil)			autorizzazioni iniziali		
	2020	2021	var %	2020	2021	diff.	2020	2021	var %
Spesa corrente	607.397,4	661.602,2	8,9	36,9	37,6	0,7	621.925,0	677.522,0	8,9
Interessi	76.732,3	81.507,1	6,2	4,7	4,6	0,0	76.732,2	81.507,1	6,2
Spesa corrente primaria	530.665,1	580.095,1	9,3	32,2	33,0	0,8	545.192,8	596.014,9	9,3
Spesa in c/capitale	55.186,4	111.859,7	102,7	3,4	6,4	3,0	50.637,9	135.299,3	167,2
Spesa finale primaria	585.851,6	691.954,8	18,1	35,6	39,3	3,8	595.830,6	731.314,2	22,7
Spesa finale	662.583,9	773.461,9	16,7	40,2	44,0	3,7	672.562,9	812.821,3	20,9
Rimborso di prestiti	234.839,7	287.235,5	22,3	14,3	16,3	2,1	234.839,7	287.365,5	22,4
Spesa complessiva	897.423,6	1.060.697,4	18,2	54,5	60,3	5,8	907.402,6	1.100.186,8	21,2

* I dati relativi al 2020 sono riclassificati secondo la struttura del bilancio 2021

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Cfr. Volume I, Tomo I, Tavola 1 – Le spese dello Stato

TAVOLA 12

GLI STANZIAMENTI DEFINITIVI

(in milioni)

Voci	stanziamenti definitivi			stanziamenti definitivi (%Pil)			autorizzazioni di cassa		
	2020	2021	var %	2020	2021	diff.	2020	2021	var %
Spesa corrente	703.592,4	735.866,6	4,6	42,5	41,4	-1,0	715.822,9	761.375,6	6,4
Interessi	74.528,0	78.161,4	4,9	4,5	4,4	-0,1	74.480,2	78.062,6	4,8
Spesa corrente primaria	629.064,4	657.705,2	4,6	38,0	37,0	-0,9	641.342,7	683.313,0	6,5
Spesa in c/capitale	171.391,9	135.936,3	-20,7	10,3	7,7	-2,7	170.386,2	161.775,7	-5,1
Spesa finale primaria	800.456,3	793.641,5	-0,9	48,3	44,7	-3,6	811.728,9	845.088,8	4,1
Spesa finale	874.984,3	871.802,9	-0,4	52,8	49,1	-3,7	886.209,2	923.151,3	4,2
Rimborso di prestiti	263.735,4	284.960,2	8,0	15,9	16,1	0,1	263.740,5	284.965,0	8,0
Spesa complessiva	1.138.719,7	1.156.763,1	1,6	68,7	65,2	-3,6	1.149.949,6	1.208.116,4	5,1

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Cfr. Volume I, Tomo I, Tavola 3 – Le spese dello Stato

GLI IMPEGNI PER VOCI AGGREGATE DI SPESA

(in milioni)

categorie economiche	impegni lordi*		impegni totali		di cui impegni competenza		di cui impegni sui residui	
	2020	2021	2020	2021	2020	2021	2020	2021
Spesa corrente	670.870,1	693.340,0	654.222,0	698.757,8	652.120,8	685.405,7	2.101,3	13.352,1
Interessi passivi	66.644,0	68.522,6	66.644,0	68.522,6	66.644,0	68.522,6	0,0	0,0
Spesa corrente primaria	604.226,0	624.817,4	587.578,0	630.235,1	585.476,7	616.883,1	2.101,3	13.352,1
Spesa c/capitale	169.204,4	129.915,4	100.672,3	125.082,4	92.578,2	108.954,3	8.094,1	16.128,1
Spesa finale	840.074,5	823.255,4	754.894,3	823.840,2	744.699,0	794.360,0	10.195,4	29.480,2
Spesa finale primaria	773.430,5	754.732,8	688.250,3	755.317,5	678.055,0	725.837,4	10.195,4	29.480,2
Rimborso passività finanziarie	236.011,4	236.729,5	236.044,5	237.234,5	235.376,3	236.595,6	668,2	638,9
Spesa complessiva	1.076.085,9	1.059.984,9	990.938,8	1.061.074,6	980.075,3	1.030.955,6	10.863,5	30.119,0

* comprensivi dei residui di stanziamento di nuova formazione.

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Cfr. Volume I, Tomo I, Tavola 8 – Le spese dello Stato

I PAGAMENTI PER VOCI AGGREGATE DI SPESA

(in milioni)

voci	pagamenti sulla competenza			pagamenti totali		
	2020	2021	Var. %	2020	2021	Var. %
Spesa corrente	627.797,1	666.022,7	6,1	646.529,2	691.905,0	7,0
Interessi	66.627,3	68.515,0	2,8	66.627,4	68.531,1	2,9
Spesa corrente primaria	561.169,8	597.507,8	6,5	579.901,8	623.373,9	7,5
Spesa in c/capitale	85.829,7	99.144,3	15,5	98.006,3	119.065,4	21,5
Spesa finale	646.999,4	696.652,1	7,7	677.908,0	742.439,3	9,5
Spesa finale primaria	713.626,7	765.167,1	7,2	744.535,5	810.970,4	8,9
Rimborso di prestiti	235.376,3	236.595,6	0,5	236.049,5	237.235,6	0,5
Spesa complessiva	949.003,1	1.001.762,7	5,6	980.585,0	1.048.206,0	6,9

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Cfr. Volume I, Tomo I, Tavola 11 – Le spese dello Stato

TAVOLA 15

GLI STANZIAMENTI DI COMPETENZA PER CATEGORIE ECONOMICHE

(in milioni)

categorie economiche	stanziamenti definitivi		
	2020	2021	var %
Redditi da lavoro dipendente	98.851,0	103.932,8	5,1
Consumi intermedi	15.090,5	17.514,3	16,1
Imposte pagate sulla produzione	5.403,5	5.594,0	3,5
Trasferimenti correnti ad Amministrazioni pubbliche	355.580,0	351.077,2	-1,3
Trasferimenti correnti a famiglie e istituzioni sociali private	23.199,5	28.894,3	24,5
Trasferimenti correnti a imprese	28.538,2	38.310,9	34,2
Trasferimenti correnti a estero	1.658,4	2.081,7	25,5
Risorse proprie Unione europea	18.433,0	20.870,0	13,2
Interessi passivi e redditi da capitale	74.528,0	78.161,4	4,9
Poste correttive e compensative	76.663,8	78.959,8	3,0
Ammortamenti	1.168,0	1.175,3	0,6
Altre uscite correnti	4.478,5	9.294,9	107,5
Spesa corrente primaria	629.064,4	657.705,2	4,6
Spesa corrente	703.592,4	735.866,6	4,6
Investimenti fissi lordi e acquisti di terreni	8.613,5	9.864,1	14,5
Contributi agli investimenti ad Amministrazioni pubbliche	26.307,7	68.980,2	162,2
Contributi agli investimenti ad imprese	27.881,5	37.569,4	34,7
Contributi agli investimenti a famiglie e istituzioni sociali private	707,7	547,4	-22,7
Contributi agli investimenti a estero	524,9	590,2	12,4
Altri trasferimenti in conto capitale	10.536,5	11.516,9	9,3
Acquisizioni di attività finanziarie	96.820,2	6.868,1	-92,9
Spesa in c/capitale	171.391,9	135.936,3	-20,7
Spesa finale primaria	800.456,3	793.641,5	-0,9
Spesa finale	874.984,3	871.802,9	-0,4
Rimborso passività finanziarie	263.735,4	284.960,2	8,0
Spesa complessiva	1.138.719,7	1.156.763,1	1,6

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Cfr. Volume I, Tomo I, Tavola 4 – Le spese dello Stato

TAVOLA 16

(in milioni)

categorie economiche	Evoluzione stanziamenti 2021			
	Stanziamenti iniziali	Variazioni D.L. Covid	Altre variazioni	Stanziamenti definitivi
Redditi da lavoro dipendente	98.303,9	1.028,6	4.600,3	103.932,8
Consumi intermedi	14.809,7	1.092,6	1.612,0	17.514,3
Imposte pagate sulla produzione	5.124,5	56,5	413,0	5.594,0
Trasferimenti correnti ad Amministrazioni pubbliche	310.512,8	30.203,8	10.360,6	351.077,2
Trasferimenti correnti a famiglie e istituzioni sociali private	22.112,3	6.258,6	523,4	28.894,3
Trasferimenti correnti a imprese	12.012,3	27.763,3	-1.464,6	38.310,9
Trasferimenti correnti a estero	1.491,1	500,0	90,6	2.081,7
Risorse proprie Unione europea	20.620,0	0,0	250,0	20.870,0
Interessi passivi e redditi da capitale	81.507,1	22,2	-3.367,9	78.161,4
Poste correttive e compensative	75.215,8	1.618,4	2.125,6	78.959,8
Ammortamenti	1.169,0	0,0	6,3	1.175,3
Altre uscite correnti	18.723,7	-1.474,7	-7.954,1	9.294,9
Spesa corrente primaria	580.095,1	67.047,1	10.562,9	657.705,2
Spesa corrente	661.602,2	67.069,3	7.195,0	735.866,6
Investimenti fissi lordi e acquisti di terreni	8.176,9	147,3	1.539,9	9.864,1
Contributi agli investimenti ad Amministrazioni pubbliche	66.566,8	311,1	2.102,3	68.980,2
Contributi agli investimenti ad imprese	22.765,6	13.807,7	996,1	37.569,4
Contributi agli investimenti a famiglie e istituzioni sociali private	236,6	310,0	0,8	547,4
Contributi agli investimenti a estero	539,7	-5,6	56,1	590,2
Altri trasferimenti in conto capitale	10.381,6	3.011,1	-1.875,7	11.516,9
Acquisizioni di attività finanziarie	3.192,5	1.500,0	2.175,6	6.868,1
Spesa in c/capitale	111.859,7	19.081,6	4.995,0	135.936,3
Spesa finale primaria	691.954,8	86.128,7	15.558,0	793.641,5
Spesa finale	773.461,9	86.150,9	12.190,1	871.802,9
Rimborso passività finanziarie	287.235,5		-2.275,3	284.960,2
Spesa complessiva	1.060.697,4	86.150,9	9.914,8	1.156.763,1

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Cfr. Volume I, Tomo I, Tavola 5 – Le spese dello Stato

GLI STANZIAMENTI DESTINATI ALLA SPESA EMERGENZIALE

(in milioni)

Categorie economiche	risorse spesa emergenziale	
	2020	2021
Redditi da lavoro dipendente	1.254,2	1.659,9
Consumi intermedi	823,4	1.686,6
Imposte pagate sulla produzione	78,1	96,6
Trasferimenti correnti ad amministrazioni pubbliche	65.265,6	40.176,2
Trasferimenti correnti a famiglie e istituzioni sociali private	5.725,9	8.867,7
Trasferimenti correnti a imprese	19.082,0	28.904,5
Trasferimenti correnti a estero	5,0	500,0
Interessi passivi e redditi da capitale	280,5	1.378,8
Poste correttive e compensative	521,6	1.618,4
Altre uscite correnti	1.895,6	5.900,9
Spesa corrente primaria	94.651,5	89.410,9
Spesa corrente	94.932,0	90.789,7
Investimenti fissi lordi e acquisti di terreni	397,1	163,7
Contributi agli investimenti ad amministrazioni pubbliche	2.163,6	2.658,8
Contributi agli investimenti ad imprese	12.070,0	18.635,6
Contributi agli investimenti a famiglie e istituzioni sociali private	500,0	310,0
Contributi agli investimenti a estero	0,0	-5,6
Altri trasferimenti in conto capitale	4.201,6	5.261,4
Spesa c/capitale*	19.332,2	27.024,0
Spesa finale primaria	113.983,7	116.434,8
Spesa finale*	114.264,2	117.813,6

* Al netto delle acquisizioni di attività finanziarie

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

TAVOLA 18

I PAGAMENTI PER CATEGORIE ECONOMICHE

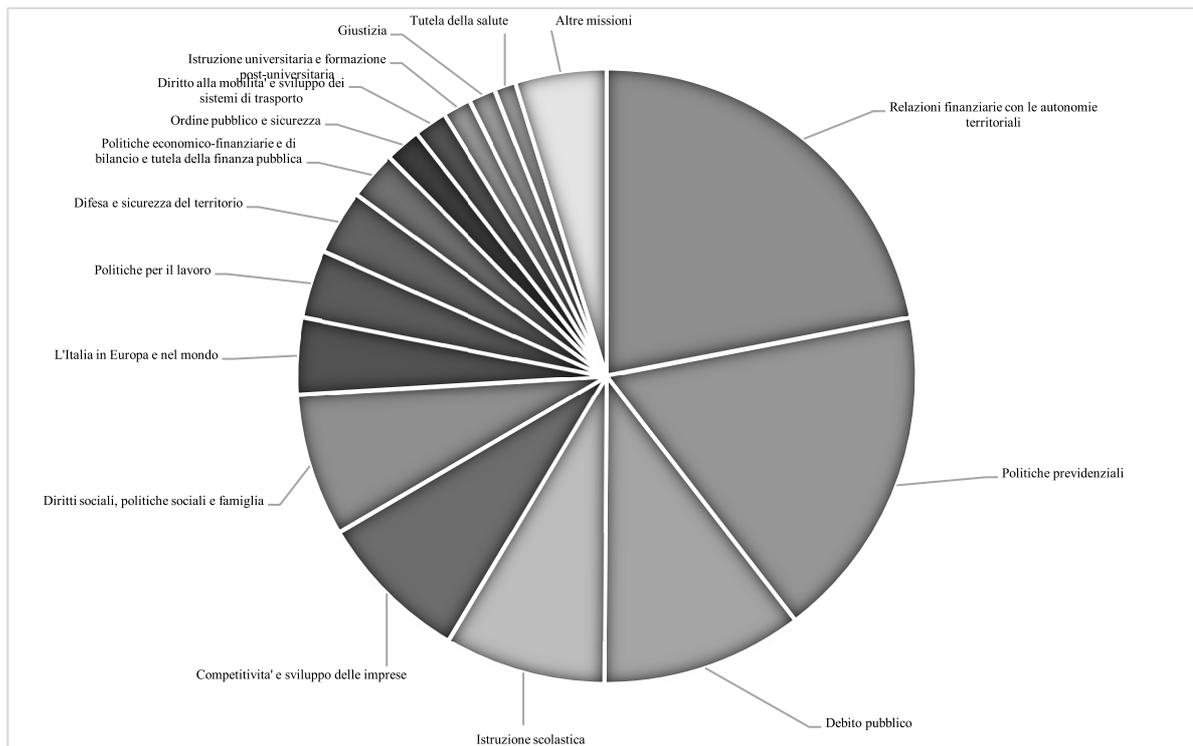
(in milioni)

Categorie economiche	Pagamenti competenza			Pagamenti totali		
	2020	2021	Var%	2020	2021	Var%
Redditi da lavoro dipendente	94.550,9	97.213,4	2,8	95.521,0	98.190,3	2,8
Consumi intermedi	12.122,7	14.086,3	16,2	13.528,2	15.264,3	12,8
Imposte pagate sulla produzione	5.268,5	5.437,9	3,2	5.284,8	5.449,3	3,1
Trasferimenti correnti ad amministrazioni pubbliche	311.617,4	316.722,7	1,6	325.949,0	330.745,8	1,5
Trasferimenti correnti a famiglie e istituzioni sociali private	19.663,3	25.771,7	31,1	21.056,6	27.461,4	30,4
Trasferimenti correnti a imprese	21.424,8	36.675,5	71,2	21.905,8	42.787,1	95,3
Trasferimenti correnti a estero	1.568,2	1.908,4	21,7	1.622,2	1.934,6	19,3
Risorse proprie unione europea	18.295,1	20.869,0	14,1	18.295,1	20.869,0	14,1
Interessi passivi e redditi da capitale	66.627,3	68.515,0	2,8	66.627,4	68.531,1	2,9
Poste correttive e compensative	74.893,3	77.099,5	2,9	74.949,0	77.112,8	2,9
Ammortamenti	444,0	451,3	1,6	444,0	451,3	1,6
Altre uscite correnti	1.321,5	1.272,1	-3,7	1.346,1	3.108,0	130,9
Spesa corrente primaria	561.169,8	597.507,8	6,5	579.901,8	623.373,9	7,5
Spesa corrente	627.797,1	666.022,7	6,1	646.529,2	691.905,0	7,0
Investimenti fissi lordi e acquisti di terreni	4.285,1	5.730,6	33,7	6.322,6	7.985,9	26,3
Contributi agli investimenti ad amministrazioni pubbliche	10.449,4	47.524,6	354,8	16.398,3	56.109,8	242,2
Contributi agli investimenti ad imprese	23.052,2	32.013,6	38,9	25.753,5	35.398,4	37,5
Contributi agli investimenti a famiglie e istituzioni sociali private	561,2	441,0	-21,4	568,5	541,0	-4,8
Contributi agli investimenti a estero	355,1	506,5	42,6	528,1	681,5	29,1
Altri trasferimenti in conto capitale	7.468,7	8.408,4	12,6	8.325,3	10.440,4	25,4
Acquisizioni di attività finanziarie	39.658,1	4.519,6	-88,6	40.110,2	7.908,4	-80,3
Spesa c/capitale	85.829,7	99.144,3	15,5	98.006,3	119.065,4	21,5
Spesa finale primaria	646.999,4	696.652,1	7,7	677.908,0	742.439,3	9,5
Spesa finale	713.626,7	765.167,1	7,2	744.535,5	810.970,4	8,9
Rimborso passività finanziarie	235.376,3	236.595,6	0,5	236.049,5	237.235,6	0,5
Spesa complessiva	949.003,1	1.001.762,7	5,6	980.585,0	1.048.206,0	6,9

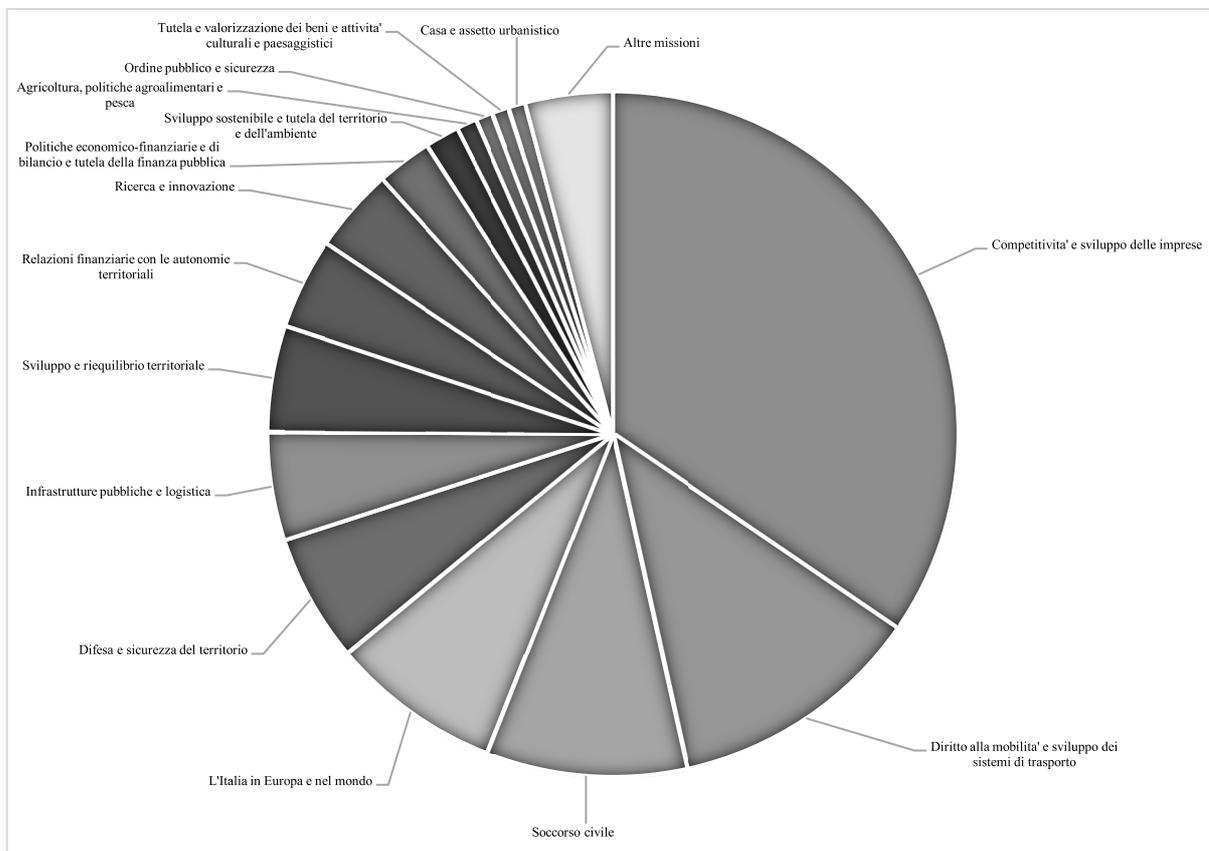
Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Cfr. Volume I, Tomo I, Tavola 12 – Le spese dello Stato

SPESA CORRENTE* – PAGAMENTI PER MISSIONE



SPESA IN CONTO CAPITALE* – PAGAMENTI PER MISSIONE



* al netto delle acquisizioni di attività finanziarie e delle risorse del fondo NEXT generation UE
 Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

FORMAZIONE DELLA MASSA IMPEGNABILE

(in milioni)

Categorie economiche	Stanz. definitivi		Res. Iniz. Di stanz.		Massa impegnabile		Impegni totali	
	2020	2021	2020	2021	2020	2021	2020	2021
Redditi da lavoro dipendente	98.851,0	103.932,8	2.036,0	3.518,0	100.887,1	107.450,8	95.496,5	98.180,8
Consumi intermedi	15.090,5	17.514,3	304,1	287,9	15.394,6	17.802,2	13.664,2	15.661,4
Imposte pagate sulla produzione	5.403,5	5.594,0	13,0	8,7	5.416,5	5.602,8	5.281,2	5.445,3
Trasferimenti correnti ad amministrazioni pubbliche	355.580,0	351.077,2	2.104,1	9.305,0	357.684,1	360.382,2	331.341,0	336.104,5
Trasferimenti correnti a famiglie e istituzioni sociali private	23.199,5	28.894,3	2,9	83,6	23.202,3	28.977,9	22.511,3	27.687,5
Trasferimenti correnti a imprese	28.538,2	38.310,9	137,0	5.750,7	28.675,2	44.061,6	22.563,8	43.042,4
Trasferimenti correnti a estero	1.658,4	2.081,7	39,2	35,0	1.697,6	2.116,7	1.616,9	1.943,0
Risorse proprie unione europea	18.433,0	20.870,0	0,0	0,0	18.433,0	20.870,0	18.295,1	20.869,0
Interessi passivi e redditi da capitale	74.528,0	78.161,4	0,0	0,0	74.528,0	78.161,4	66.644,0	68.522,6
Poste correttive e compensative	76.663,8	78.959,8	0,3	0,0	76.664,1	78.959,8	74.921,5	77.446,0
Ammortamenti	1.168,0	1.175,3	0,0	0,0	1.168,0	1.175,3	444,0	451,3
Altre uscite correnti	4.478,5	9.294,9	169,1	2.044,3	4.647,6	11.339,1	1.442,4	3.404,0
Spesa corrente	703.592,4	735.866,6	4.805,7	21.033,2	708.398,1	756.899,8	654.222,0	698.757,8
Investimenti fissi lordi e acquisti di terreni	8.613,5	9.864,1	3.256,7	3.072,4	11.870,2	12.936,5	6.536,1	8.374,5
Contributi agli investimenti ad amministrazioni pubbliche	26.307,7	68.980,2	31.433,7	38.742,0	57.741,3	107.722,2	18.745,1	61.944,2
Contributi agli investimenti ad imprese	27.881,5	37.569,4	1.244,5	3.669,7	29.126,1	41.239,1	24.961,2	35.229,8
Contributi agli investimenti a famiglie e istituzioni sociali private	707,7	547,4	42,5	172,0	750,2	719,4	568,3	558,1
Contributi agli investimenti a estero	524,9	590,2	47,6	57,5	572,5	647,6	473,4	629,3
Altri trasferimenti in conto capitale	10.536,5	11.516,9	1.730,8	2.485,7	12.267,3	14.002,6	9.114,6	10.578,8
Acquisizioni di attività finanziarie	96.820,2	6.868,1	471,2	56.905,6	97.291,3	63.773,7	40.273,6	7.767,8
Spesa c/capitale	171.391,9	135.936,3	38.227,0	105.104,9	209.618,9	241.041,2	100.672,3	125.082,4
Spesa finale	874.984,3	871.802,9	43.032,7	126.138,1	918.017,0	997.941,0	754.894,3	823.840,2

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Cfr. Volume I, Tomo I, Tavola 7 – Le spese dello Stato

FORMAZIONE DELLA MASSA SPENDIBILE

(in milioni)

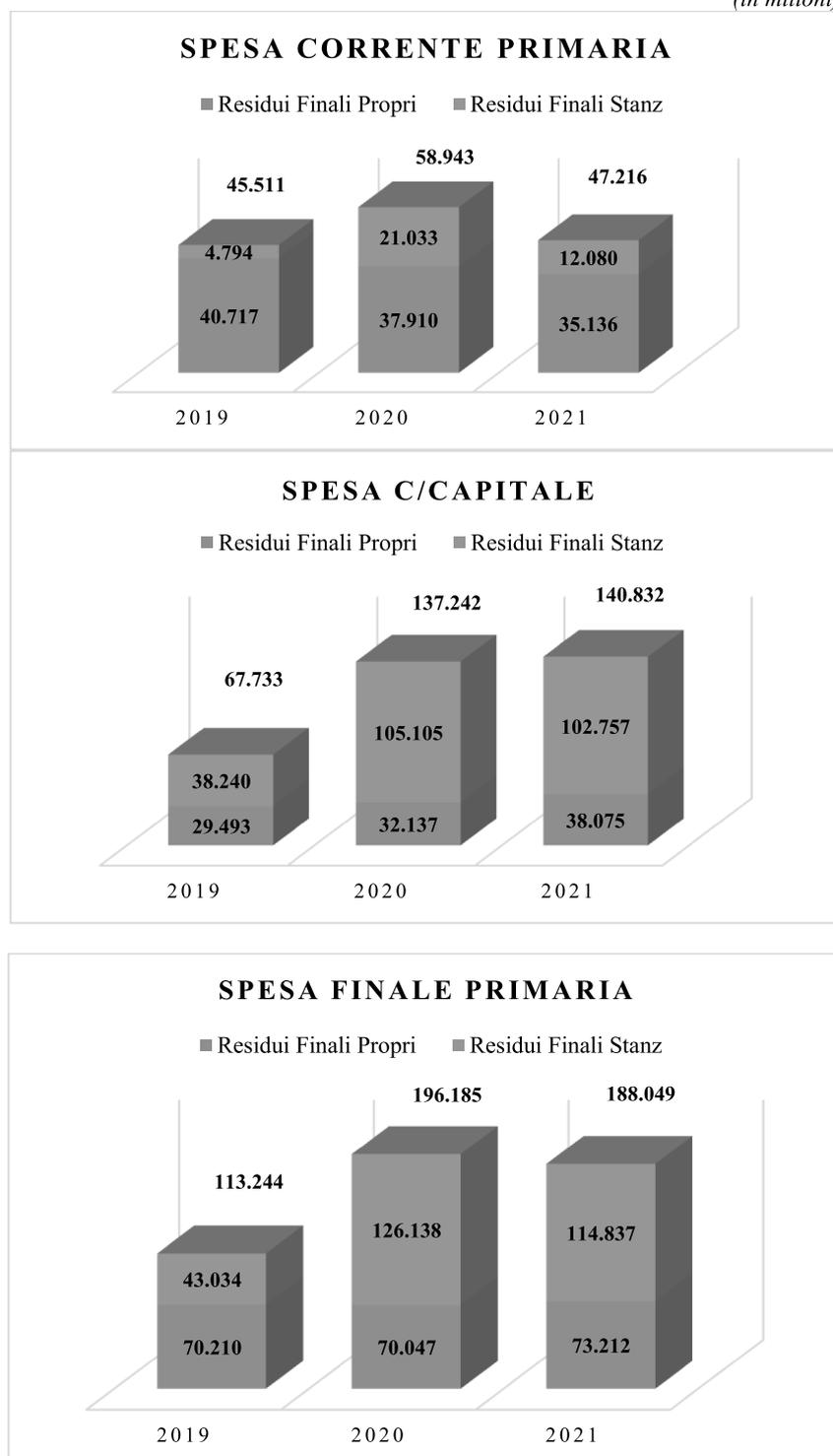
Categorie economiche	residui iniziali definitivi		massa spendibile		pagamenti sui residui		pagamenti competenza	
	2020	2021	2020	2021	2020	2021	2020	2021
Redditi da lavoro dipendente	2.226,4	3.733,0	101.077,5	107.665,8	970,0	976,9	94.550,9	97.213,4
Consumi intermedi	2.340,9	2.000,8	17.431,4	19.515,1	1.405,5	1.178,0	12.122,7	14.086,3
Imposte pagate sulla produzione	16,8	14,0	5.420,4	5.608,0	16,3	11,4	5.268,5	5.437,9
Trasferimenti correnti ad amministrazioni pubbliche	37.281,0	40.609,7	392.861,0	391.686,9	14.331,6	14.023,1	311.617,4	316.722,7
Trasferimenti correnti a famiglie e istituzioni sociali private	2.495,5	3.585,6	25.695,0	32.479,9	1.393,3	1.689,7	19.663,3	25.771,7
Trasferimenti correnti a imprese	770,4	6.864,6	29.308,6	45.175,5	481,0	6.111,5	21.424,8	36.675,5
Trasferimenti correnti a estero	69,5	60,3	1.727,9	2.142,0	54,0	26,3	1.568,2	1.908,4
Risorse proprie unione europea	0,0	0,0	18.433,0	20.870,0	0,0	0,0	18.295,1	20.869,0
Interessi passivi e redditi da capitale	17,2	16,8	74.545,2	78.178,2	0,1	16,1	66.627,3	68.515,0
Poste correttive e compensative	199,9	115,1	76.863,7	79.074,8	55,7	13,3	74.893,3	77.099,5
Ammortamenti	0,0	0,0	1.168,0	1.175,3	0,0	0,0	444,0	451,3
Altre uscite correnti	118,0	1.960,4	4.596,4	11.255,2	24,6	1.835,8	1.321,5	1.272,1
Spesa corrente	45.535,6	58.960,3	749.128,0	794.826,9	18.732,1	25.882,2	627.797,1	666.022,7
Investimenti fissi lordi e acquisti di terreni	6.706,9	6.375,1	15.320,5	16.239,3	2.037,5	2.255,3	4.285,1	5.730,6
Contributi agli investimenti ad amministrazioni pubbliche	44.719,0	55.578,9	71.026,6	124.559,0	5.948,9	8.585,2	10.449,4	47.524,6
Contributi agli investimenti ad imprese	5.527,8	7.158,2	33.409,4	44.727,6	2.701,3	3.384,8	23.052,2	32.013,6
Contributi agli investimenti a famiglie e istituzioni sociali private	45,9	175,1	753,6	722,4	7,3	100,0	561,2	441,0
Contributi agli investimenti a estero	249,8	233,8	774,7	824,0	173,0	175,1	355,1	506,5
Altri trasferimenti in conto capitale	4.097,7	4.742,5	14.634,2	16.259,4	856,6	2.032,0	7.468,7	8.408,4
Acquisizioni di attività finanziarie	6.379,0	62.978,4	103.199,2	69.846,5	452,0	3.388,8	39.658,1	4.519,6
Spesa c/capitale	67.726,2	137.241,9	239.118,2	273.178,2	12.176,6	19.921,1	85.829,7	99.144,3
Spesa finale	113.261,8	196.202,2	988.246,1	1.068.005,1	30.908,7	45.803,3	713.626,7	765.167,1

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

GRAFICO 2

CONFRONTO DEI RESIDUI FINALI 2019 -2020-2021
(RESIDUI FINALI PROPRI E RESIDUI FINALI DI STANZIAMENTO)

(in milioni)



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

LE SPESE PER IL PERSONALE

(in milioni)

categoria economica di II livello	categoria economica di III livello	Impegni totali			pagamenti totali				
		2020	2021	var. %	2020	2021	var. %		
Redditi da lavoro dipendente		95.496,5	98.180,8	2,8	95.521,0	98.190,3	2,8		
01	Retribuzioni lorde in denaro	01	Stipendi	52.294,4	52.184,9	-0,2	52.338,4	52.182,1	-0,3
		02	Lavoro straordinario	1.642,7	1.580,2	-3,8	1.639,5	1.580,8	-3,6
		03	Fondo unico amministrazione	1.920,1	2.247,2	17,0	1.929,8	2.247,0	16,4
		04	Incentivi per l'offerta formativa	15,9	19,3	21,2	15,9	19,3	21,4
		05	Altri compensi al personale	2.781,3	2.938,5	5,7	2.777,7	2.937,5	5,8
		06	Lavoro a tempo determinato	5.387,7	7.040,4	30,7	5.357,6	7.081,7	32,2
		Totale retribuzioni lorde in denaro		64.042,1	66.010,4	3,1	64.058,9	66.048,5	3,1
02	Retribuzioni in natura	01	Buoni pasto	85,6	117,6	37,4	80,7	119,3	47,8
		02	Mense	339,4	328,7	-3,2	325,7	327,1	0,4
		03	Vestiario	104,0	121,6	16,9	111,4	124,4	11,7
		04	Altre	178,4	184,8	3,6	178,1	171,8	-3,5
		Totale retribuzioni in natura		707,4	752,7	6,4	695,9	742,7	6,7
03	Contributi sociali effettivi a carico del datore di lavoro	01	Contributi sociali effettivi a carico del datore di lavoro	29.875,2	30.516,1	2,1	29.895,0	30.538,8	2,2
		Totale contributi sociali effettivi a carico del datore di lavoro		29.875,2	30.516,1	2,1	29.895,0	30.538,8	2,2
04	Contributi sociali figurativi a carico del datore di lavoro	01	Contributi sociali figurativi a carico del datore di lavoro	871,8	901,6	3,4	871,1	860,3	-1,2
		Totale contributi sociali figurativi a carico del datore di lavoro		871,8	901,6	3,4	871,1	860,3	-1,2
Imposte pagate sulla produzione		5.281,2	5.445,3	3,1	5.284,8	5.449,3	3,1		
01	Imposte pagate sulla produzione	01	Imposte pagate sulla produzione	5.281,2	5.445,3	3,1	5.284,8	5.449,3	3,1
		totale imposte pagate sulla produzione		5.281,2	5.445,3	3,1	5.284,8	5.449,3	3,1
SPESE PER IL PERSONALE		100.777,7	103.626,1	2,8	100.805,8	103.639,6	2,8		

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Cfr. Volume I, Tomo I, Tavola 30 – Le spese dello Stato

TAVOLA 22

LE SPESE PER CONSUMI INTERMEDI

(in milioni)

categoria economica di II livello	categoria economica di III livello	impegni totali			pagamenti totali		
		2020	2021	var. %	2020	2021	var. %
01	01 Beni di consumo	1.704,5	2.227,2	30,7	1.692,0	2.185,4	29,2
	02 Pubblicazioni periodiche	12,4	13,5	9,5	13,5	13,3	-1,3
	03 Armi e materiale bellico per usi militari	151,1	18,4	-87,8	159,6	19,2	-88,0
	Totale acquisto di beni	1.868,0	2.259,1	20,9	1.865,1	2.217,8	18,9
02	01 Noleggi, locazioni e leasing operativo	876,9	957,3	9,2	872,6	872,0	-0,1
	02 Manutenzione ordinaria e riparazioni	1.273,2	1.342,9	5,5	1.323,4	1.303,5	-1,5
	03 Utenze, servizi ausiliari, spese di pulizia	1.049,9	1.116,1	6,3	1.014,4	1.108,3	9,3
	04 Spese postali e valori bollati	32,7	38,2	16,8	27,5	38,7	40,6
	05 Corsi di formazione	598,2	623,0	4,1	541,0	506,2	-6,4
	06 Spese per accertamenti sanitari resi necessari dall'attività lavorativa	70,7	62,3	-11,9	62,6	64,1	2,5
	07 Spese di rappresentanza, relazioni pubbliche, convegni e mostre, pubblicità	70,9	63,9	-9,9	68,7	61,6	-10,3
	08 Commissioni, comitati, consigli	98,2	96,2	-2,0	95,7	93,1	-2,7
	09 Compensi per incarichi continuativi	136,1	720,7	429,5	120,1	703,5	485,6
	10 Studi, consulenze, indagini	60,1	80,9	34,6	66,6	73,8	10,8
	11 Aggi di riscossione	2.692,1	3.597,5	33,6	2.691,4	3.596,2	33,6
	12 Commissioni su titoli	903,6	669,3	-25,9	903,9	669,8	-25,9
	13 Indennità di missione e Rimborsi spese viaggi	295,2	268,4	-9,1	276,9	263,5	-4,8
	14 Altri servizi	3.508,2	3.642,1	3,8	3.476,7	3.560,2	2,4
	15 Canoni FIP	130,2	123,7	-5,0	121,6	132,2	8,7
	Totale acquisto di servizi effettivi	11.796,3	13.402,3	13,6	11.661,9	13.046,5	11,9
SPESA PER CONSUMI INTERMEDI		13.664,2	15.661,4	14,6	13.527,0	15.264,3	12,8

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Cfr. Volume I, Tomo I, Tavola 31 – Le spese dello Stato

LE RISORSE DEI PROGETTI IN ESSERE DEL PNRR – I CAPITOLI INTERESSATI NEL RENDICONTO DELLO STATO

(in milioni)

Missione	2021						2022	
	risorse progetti in essere*	stanziamenti iniziali	stanziamenti definitivi	var.% ini/def	impegni lordi	pagamenti totali	stanziamenti iniziali	var %2022/2021 stanz. ini
003.Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali	9.800,0	3.100,0	3.100,0	0,0	3.100,0	972,1	3.050,0	-1,6
009.Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca	360,0	90,5	116,9	29,2	109,4	48,5	155,4	71,7
011.Competitività e sviluppo delle imprese	3.094,9	553,2	553,2	0,0	553,2	553,2	691,5	25,0
013.Diritto alla mobilità e sviluppo dei sistemi di trasporto	13.254,2	4.453,6	7.465,6	67,6	7.465,6	7.140,4	4.385,9	-1,5
014.Infrastrutture pubbliche e logistica	2.300,0	1.148,8	1.148,8	0,0	1.000,7	204,8	1.694,0	47,5
017.Ricerca e innovazione	1.225,9	2.349,2	2.348,5	0,0	2.348,5	1.904,1	2.322,5	-1,1
018.Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	1.717,1	303,9	303,9	0,0	303,9	230,3	282,1	-7,2
019.Casa e assetto urbanistico	1.077,0	27,2	27,2	0,0	27,2	48,4	74,1	171,8
020.Tutela della salute	1.410,0	0,0	0,0	nc	0,0	0,9	0,0	nc
022.Istruzione scolastica	3.910,0	858,3	1.080,0	25,8	734,3	392,5	1.282,2	49,4
023.Istruzione universitaria e formazione post-universitaria	154,1	86,1	154,1	79,0	154,1	38,5	168,7	96,0
026.Politiche per il lavoro	400,0	765,0	896,2	17,2	473,1	726,4	785,0	2,6
028.Sviluppo e riequilibrio territoriale	1.437,5	7.089,6	7.089,6	0,0	7.089,6	1.824,4	7.657,8	8,0
029.Politiche economico-finanziarie e di bilancio e tutela della finanza pubblica	569,6	64,4	64,4	0,0	64,4	90,1	49,1	-23,7
030.Giovani e sport	400,0	299,3	299,3	0,0	299,3	299,3	306,6	2,4
Totale	41.110,3	21.189,1	24.647,7	16,3	23.723,3	14.473,9	22.904,8	8,1

* come da Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza

Fonte: elaborazione dati su elementi forniti dalla Ragioneria generale dello Stato

Cfr. Volume I, Tomo I, Tavola 39 – Le spese dello Stato

IL FONDO COMPLEMENTARE NEL RENDICONTO DELLO STATO

(in milioni)

Missioni	risorse previste e stanziare per il Fondo complementare		impegni di competenza	impegni lordi	pagamenti competenza	residui nuova formazione	residui finali stanziamento	residui finali	impegni comp/stanz definitivi	pag comp/impegni comp
	2021	2022								
003.Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali	80,0	80,0	80,0	80,0	0,0	80,0	0,0	80,0	100,0	0,0
006.Giustizia	0,0	2,5	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
008.Soccorso civile	220,0	720,0	0,0	220,0	0,0	220,0	220,0	220,0	0,0	0,0
009.Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca	200,0	300,8	0,0	200,0	0,0	200,0	200,0	200,0	0,0	0,0
011.Competitivita' e sviluppo delle imprese	804,5	1.565,0	704,5	704,5	704,5	0,0	0,0	0,0	87,6	100,0
013.Diritto alla mobilità e sviluppo dei sistemi di trasporto	730,4	1.221,1	625,4	685,4	473,0	212,4	60,0	212,4	85,6	75,6
014.Infrastrutture pubbliche e logistica	195,0	250,0	0,0	195,0	0,0	195,0	195,0	195,0	0,0	0,0
015.Comunicazioni	0,0	125,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
017.Ricerca e innovazione	10,0	271,3	0,0	10,0	0,0	10,0	10,0	10,0	0,0	0,0
019.Casa e assetto urbanistico	200,0	470,0	200,0	200,0	200,0	0,0	0,0	0,0	100,0	100,0
020.Tutela della salute	301,5	518,1	0,0	301,5	0,0	301,5	301,5	301,5	0,0	0,0
021.Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali e paesaggistici	207,7	355,2	0,0	207,7	0,0	207,7	207,7	207,7	0,0	0,0
032.Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	50,7	146,8	50,7	50,7	50,7	0,0	0,0	0,0	100,0	100,0
Totale	2.999,8	6.025,8	1.660,6	2.854,8	1.428,2	1.426,6	1.194,2	1.426,6	55,4	86,0

Fonte: elaborazione dati su dati RGS e d.l. 59/2021

Cfr. Volume I, Tomo I, Tavola 43 – Le spese dello Stato

CONSUMI INTERMEDI E INVESTIMENTI FISSI LORDI (%)

(in migliaia)

Spese	Categoria II		Categoria XXI	
	Consumi intermedi		Investimenti fissi lordi	
	Impegni 2020	Impegni 2021	Impegni 2020	Impegni 2021
Totale acquisti extra CONSIP (1)	42,64	50,65	53,28	56,07
<i>di cui</i>				
<i>Procedure aperte e ristrette</i>	28,13	37,63	52,05	34,42
<i>Affidamento diretto</i>	50,86	41,01	21,01	27,06
<i>Procedura competitiva con negoziazione</i>	4,44	1,33	3,71	0,34
<i>Procedura negoziata senza previa pubblicazione di un bando di gara</i>	16,02	19,20	21,57	37,84
<i>Partenariato per l'innovazione</i>	0,55	0,71	1,66	0,34
<i>Dialogo competitivo</i>	0,00	0,02	0,00	0,00
<i>Altro*</i>	0,00	0,09	0,00	0,00
Totale acquisti tramite CONSIP (2)	57,36	49,35	46,72	43,93
<i>di cui</i>				
<i>Accordi quadro e convenzioni Consip</i>	51,45	45,35	45,60	50,37
<i>Mercato elettronico (comprese le RDO)</i>	41,41	52,16	38,15	38,97
<i>Sistema dinamico di acquisizione</i>	7,14	2,48	16,24	10,67
A. Totale (acquisti di beni e servizi 1+2)	27,30	22,86	83,74	90,88
B. Altre spese (diverse da acquisti di beni e servizi)	72,70	77,14	16,26	9,12
Totale Categoria (A+B)	100,00	100,00	100,00	100,00

Per la Categoria II, per "Altre spese" (diverse da acquisti di beni e servizi) deve intendersi ciò che l'Amministrazione ha impegnato in relazione alle Categorie economiche - Ce3 - 8 (Commissioni, Comitati e Consigli), 11 (Aggi di riscossione), 12 (Commissioni su titoli), 13 (Indennità di missione e rimborsi spese viaggi) solo per la parte relativa alle indennità di missione, 14 (Altri servizi) e 15 (Canoni FIP)

* Dato fornito esclusivamente dal Ministero della giustizia

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati forniti dalle Amministrazioni centrali

Cfr. Volume I, Tomo I, Tavola 54 – Le spese dello Stato

TAVOLA 26

INDICATORE ANNUALE DI TEMPESTIVITÀ DEI PAGAMENTI - DATI DA RENDICONTO

Ministero	Indicatore annuale di tempestività dei pagamenti delle transazioni commerciali (giorni)				
	2017	2018	2019	2020	2021
Economia e delle finanze	7,4	11,4	0,5	5,5	1,3
Sviluppo economico	20,8	-1,0	2,0	8,4	18,7
Lavoro e politiche sociali	41,3	18,6	11,5	10,4	13,7
Giustizia	35,3	27,4	18,8	14,0	11,7
Affari esteri e cooperazione internazionale	-13,8	-19,7	-2,9	-20,3	3,2
Istruzione, Università e ricerca	14,3	7,7	-2,2	-7,3	-2,4
Interno	49,6	60,9	72,2	62,3	67,1
Transizione ecologica	17,1	0,5	-19,3	-17,0	-2,3
Infrastrutture e mobilità sostenibili	25,7	12,5	40,3	29,7	14,3
Difesa	83,2	84,1	47,8	36,3	32,8
Politiche agricole e forestali	7,6	32,8	-4,0	17,5	42,3
Cultura	27,9	28,1	-1,8	20,6	20,9
Salute	33,4	20,8	11,4	8,9	9,7

Fonte: Note integrative al Rendiconto generale dello Stato per gli anni 2017, 2018, 2019, 2020 e 2021

Cfr. Volume I, Tomo I, Tavola 59 – Le spese dello Stato

LA SPESA DELLO STATO PER INVESTIMENTI

(in milioni)

categorie di spesa	stanziamenti definitivi competenza	impegni totali	pagamenti totali	residui finali di stanziamento	in milioni
					somme da reinscrivere art. 30
2020					
investimenti fissi lordi	8.613,5	6.536,1	6.322,6	3.652,2	1.530,7
contributi agli investimenti	8.987,0	5.475,6	7.006,8	3.816,1	331,9
totale spesa investimenti	17.600,5	12.011,8	13.329,4	7.468,3	1.862,6
spesa c/capitale	171.391,9	100.672,3	98.006,3	105.104,9	2.747,0
<i>% spesa investimenti/spesa c/capitale</i>	<i>10,27</i>	<i>11,93</i>	<i>13,60</i>	<i>7,11</i>	<i>67,80</i>
2021					
investimenti fissi lordi	9.864,1	8.374,5	7.985,9	3.029,1	1.521,2
contributi agli investimenti	8.658,6	8.349,1	9.244,0	3.876,5	247,0
totale spesa investimenti	18.522,7	16.723,6	17.229,9	6.905,6	1.768,2
spesa c/capitale	135.936,3	125.082,4	119.065,4	102.756,9	6.650,8
<i>% spesa investimenti/spesa c/capitale</i>	<i>13,63</i>	<i>13,37</i>	<i>14,47</i>	<i>6,72</i>	<i>26,59</i>
var. % 2021/2020					
investimenti fissi lordi	14,5	28,1	26,3	-17,1	-0,6
contributi agli investimenti	-3,7	52,5	31,9	1,6	-25,6
totale spesa investimenti	5,2	39,2	29,3	-7,5	-5,1

Legenda: per i contributi agli investimenti sono stati selezionati i seguenti capitoli del MEF (7122; 7123; 7134) e del MIMS (7002; 71610; 7164; 7381; 7499; 7513; 7542; 7137; 7425; 74360; 7431; 7310; 7515; 7516; 7518; 7540)

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Cfr. Volume I, Tomo I, Tavola 65 – Le spese dello Stato

GRADO DI REALIZZAZIONE DELLA SPESA DI INVESTIMENTI

(in milioni)

categorie economiche	2021		2020	
	massa spendibile	pagato totale	massa spendibile	pagato totale
investimenti fissi lordi e acquisti di terreni	16.239,3	7.985,9	15.329,5	6.322,6
contributi agli investimenti	18.206,5	9.244,0	16.878,6	7.006,8
totale	34.445,7	17.229,9	32.208,1	13.329,4
categorie economiche	var %2021/2020		coefficiente di realizzazione	
	massa spendibile	pagato totale	2021	2020
investimenti fissi lordi e acquisti di terreni	5,9	26,3	49,2	41,2
contributi agli investimenti	7,9	31,9	50,8	41,5
totale	6,9	29,3	50,0	41,4

Legenda: per i contributi agli investimenti sono stati selezionati i seguenti capitoli del MEF (7122; 7123; 7134) e del MIMS (7002; 71610; 7164; 7381; 7499; 7513; 7542; 7137; 7425; 74360; 7431; 7310; 7515; 7516; 7518; 7540)

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Cfr. Volume I, Tomo I, Tavola 67 – Le spese dello Stato

TAVOLA 29

PAGAMENTI PER GOAL E TARGET

(in milioni)

Goal e target	2019	2020	2021	2020/2019 %	2021/2020 %	2021/2019 %
3	72.344.088.287,34	80.352.447.284,92	86.828.347.666,64	11,07	8,06	20,02
3.2	17.176,00	17.176,00	17.176,00	-	-	-
3.3	41.568,00	1.559.759.229,11	44.736.422,47	3.752.207,61	-97,13	107.522,26
3.4	7.271.144,00	11.374.756,00	15.570.285,22	56,44	36,88	114,14
3.5	19.709.405,86	11.617.345,67	9.209.123,32	-41,06	-20,73	-53,28
3.7	300.481,00	300.481,00	5.226.651,01	0,00	1.639,43	1.639,43
3.8	71.802.365.560,92	78.193.361.217,06	80.753.353.129,11	8,90	3,27	12,47
3.9	50.516.955,00	50.516.955,00	43.796.455,00	0,00	-13,30	-13,30
3.b	242.066.928,88	232.890.564,99	5.542.783.476,13	-3,79	2.279,99	2.189,77
3.c	220.242.499,82	290.230.698,24	405.227.415,68	31,78	39,62	83,99
3.d	1.556.567,86	2.378.861,85	8.427.532,70	52,83	254,27	441,42
8	40.401.661.511,75	72.589.354.440,95	76.319.512.324,52	79,67	5,14	88,90
8.1	-	-	650.000.000,00			
8.2	-	-	133.409.458,65			
8.3	29.077.327.087,07	54.066.562.602,17	56.145.630.780,76	85,94	3,85	93,09
8.5	3.928.397.783,16	7.893.956.723,92	6.086.902.498,78	100,95	-22,89	54,95
8.6	75.000,00	7.849.297,17	13.125.436,68	10.365,73	67,22	17.400,58
8.7	12.154.314,00	14.031.841,20	12.613.313,03	15,45	-10,11	3,78
8.8	3.131.860.445,14	5.113.670.288,78	4.399.792.705,43	63,28	-13,96	40,48
8.9	856.477,00	36.925.097,68	242.181.909,85	4.211,28	555,87	28.176,52
8.10	3.516.738.653,28	4.940.026.933,80	5.148.017.066,54	40,47	4,21	46,39
8.a	577.436.728,26	350.744.309,17	256.277.662,66	-39,26	-26,93	-55,62
8.b	156.815.023,84	165.587.347,06	3.231.561.492,14	5,59	1.851,58	1.960,75
10	88.730.043.896,56	124.308.278.190,12	112.268.226.142,73	40,10	9,69	26,53
10.2	8.377.731.023,86	9.344.801.997,50	9.723.093.349,85	11,54	4,05	16,06
10.3	1.264.110.348,60	1.362.538.596,16	1.569.046.923,62	7,79	15,16	24,12
10.4	76.960.820.613,67	110.667.194.323,37	99.665.332.161,88	43,80	-9,94	29,50
10.7	1.343.117.723,84	981.838.152,85	965.633.080,79	-26,90	-1,65	-28,11
10.a	274.670.563,29	1.837.369.066,07	199.235.679,04	568,94	-89,16	-27,46
10.b	509.593.623,30	114.536.054,17	145.884.947,55	-77,52	27,37	-71,37

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Cfr. Volume I, Tomo I, Allegato 1 – L'Agenda 2030 e i Rendiconto dello Stato

LA GESTIONE DELL'ECORENDICONTO PER SETTORI AMBIENTALI
CONFRONTO ANNI 2020-2021

(in milioni)

Settore ambientale	Massa spendibile (in milioni)		% comp. Massa spendibile		Pag residui/ Residui iniziali		% Pag comp/ Stanzamenti def		% Pag tot/ Massa spendibile		% Res finali/ Massa spendibile	
	2021	2020	2021	2020	2021	2020	2021	2020	2021	2020	2021	2020
1. Protezione dell'aria e del clima	3.317	1.776	26	20	60	24	31	17	43	19	53	81
2. Gestione delle acque reflue	454	307	4	3	22	29	47	54	39	47	64	50
3. Gestione dei rifiuti	473	474	4	5	1	6	75	82	36	43	63	51
4. Protezione e risanamento del suolo, delle acque del sottosuolo e delle acque di superficie	2.957	2.812	23	31	33	29	80	79	66	66	30	32
5. Abbattimento del rumore e delle vibrazioni	4	4	0	0	17	7	89	84	71	65	23	24
6. Protezione della biodiversità e del paesaggio	881	628	7	7	46	50	92	86	88	81	9	13
7. Protezione dalle radiazioni	8	6	0	0	68	47	90	86	90	85	0	1
8. Ricerca e sviluppo per la protezione dell'ambiente	1.432	479	11	5	19	11	78	86	75	80	23	18
9. Altre attività di protezione dell'ambiente	497	503	4	6	48	20	44	62	46	42	49	49
10. Uso e gestione delle acque interne	827	626	6	7	15	17	20	27	18	22	65	61
11. Uso e gestione delle foreste	134	88	1	1	13	47	74	76	65	74	31	23
12. Uso e gestione della flora e della fauna selvatiche	156	128	1	1	55	48	92	94	91	89	3	5
13. Uso e gestione delle materie prime energetiche non rinnovabili (combustibili fossili)	1.017	740	8	8	26	35	60	54	48	52	41	48
14. Uso e gestione delle materie prime non energetiche	17	2	0	0	6	15	90	80	88	80	0	15
15. Ricerca e sviluppo per l'uso e la gestione delle risorse naturali	584	330	5	4	30	20	59	100	59	99	40	1
16. Altre attività di uso e gestione delle risorse naturali	108	92	1	1	17	39	40	84	34	68	55	35
Totale	12.867	8.994	100	100	39	24	62	63	55	53	40	44

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS – Ecorendiconto dello Stato anni 2020 – 2021

Cfr. Volume I, Tomo I, Tavola 4 – L'Ecorendiconto

TAVOLA 31

MASSA SPENDIBILE PER MISSIONI: CONFRONTO ECORENDCONTO-BILANCIO DELLO STATO

(in milioni)

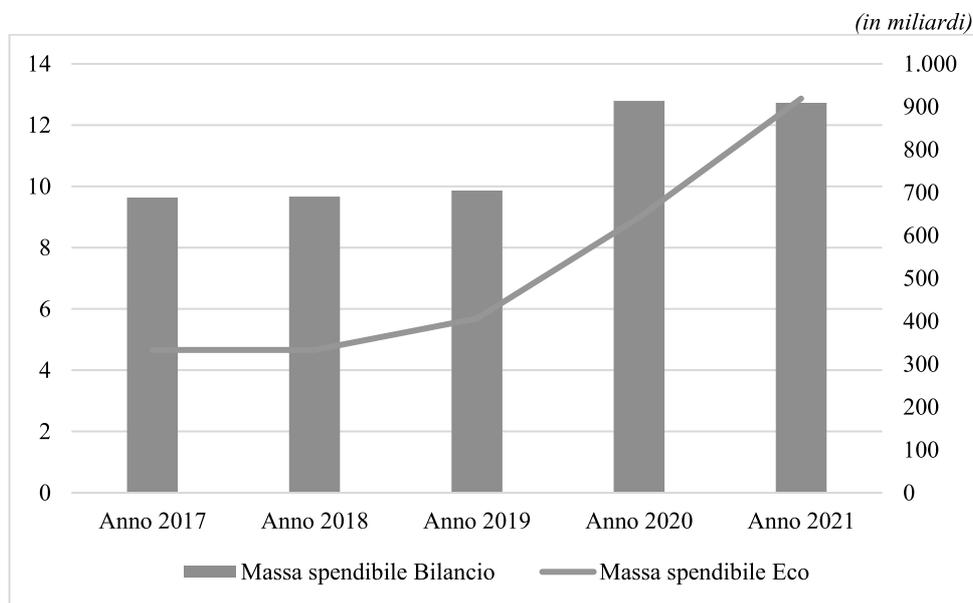
Missione	Bilancio Stato	ecorendiconto 2021	Ecorendiconto 2020	% eco/BS	% comp BS	% comp Eco
001.Organi costituzionali, a rilevanza costituzionale e Presidenza del Consiglio dei ministri	2.959,7	0,0	279,1	-	0,3	0,0
002.Ammministrazione generale e supporto alla rappresentanza generale di Governo e dello Stato sul territorio	1.178,9	59,6	-	5,1	0,1	0,5
003.Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali	163.142,2	756,2	0,0	0,5	17,9	5,9
004.L'Italia in Europa e nel mondo	32.460,7	1.062,8	-	3,3	3,6	8,3
005.Difesa e sicurezza del territorio	27.404,4	98,5	707,4	0,4	3,0	0,8
006.Giustizia	10.857,3	0,0	-	-	1,2	0,0
007.Ordine pubblico e sicurezza	14.300,4	260,5	-	1,8	1,6	2,0
008.Soccorso civile	15.660,5	1.228,6	80,1	7,8	1,7	9,5
009.Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca	2.710,5	399,4	-	14,7	0,3	3,1
010.Energia e diversificazione delle fonti energetiche	1.277,7	459,9	394,8	36,0	0,1	3,6
011.Competitività e sviluppo delle imprese	85.051,8	1.983,9	418,3	2,3	9,4	15,4
012.Regolazione dei mercati	74,8	0,0	9,2	-	0,0	0,0
013.Diritto alla mobilità e sviluppo dei sistemi di trasporto	27.782,1	531,0	-	1,9	3,1	4,1
014.Infrastrutture pubbliche e logistica	19.791,4	1.039,7	-	5,3	2,2	8,1
015.Comunicazioni	1.795,4	0,0	-	-	0,2	0,0
016.Commercio internazionale ed internazionalizzazione del sistema produttivo	2.000,6	0,0	845,5	-	0,2	0,0
017.Ricerca e innovazione	5.665,5	6,1	45,0	0,1	0,6	0,0
018.Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	8.008,8	4.391,1	1,0	54,8	0,9	34,1
019.Casa e assetto urbanistico	1.334,1	200,0	180,5	15,0	0,1	1,6
020.Tutela della salute	8.744,9	0,3	251,3	0,0	1,0	0,0
021.Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali e paesaggistici	5.481,8	1,0	-	0,0	0,6	0,0
022.Istruzione scolastica	56.574,3	152,5	39,7	0,3	6,2	1,2
023.Istruzione universitaria e formazione post-universitaria	10.569,8	0,0	-	-	1,2	0,0
024.Diritti sociali, politiche sociali e famiglia	52.526,7	0,0	-	-	5,8	0,0
025.Politiche previdenziali	121.366,6	0,0	-	-	13,3	0,0
026.Politiche per il lavoro	46.558,4	0,0	544,2	-	5,1	0,0
027.Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti	4.241,7	0,0	101,0	-	0,5	0,0
028.Sviluppo e riequilibrio territoriale	39.607,5	0,0	142,8	-	4,4	0,0
029.Politiche economico-finanziarie e di bilancio e tutela della finanza pubblica	110.216,2	46,6	1.190,1	0,0	12,1	0,4
030.Giovani e sport	2.812,2	0,0	-	-	0,3	0,0
031.Turismo	2.309,0	0,0	3.760,6	-	0,3	0,0
032.Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	4.811,4	180,1	-	3,7	0,5	1,4
033.Fondi da ripartire	16.707,5	9,2	1,5	0,1	1,8	0,1
034.Debito pubblico	3.575,6	0,0	2,0	-	0,4	0,0
primaria finale	909.560,3	12.867,1	8.994,1	1,4	100,0	100,0

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS – Ecorendiconto dello Stato 2021 e Rendiconto dello Stato

Cfr. Volume I, Tomo I, Tavola 2 – L'Ecorendiconto

GRAFICO 3

L'ANDAMENTO DELLA MASSA SPENDIBILE (BILANCIO STATO-ECORENDICONTO) DAL 2017 AL 2021.

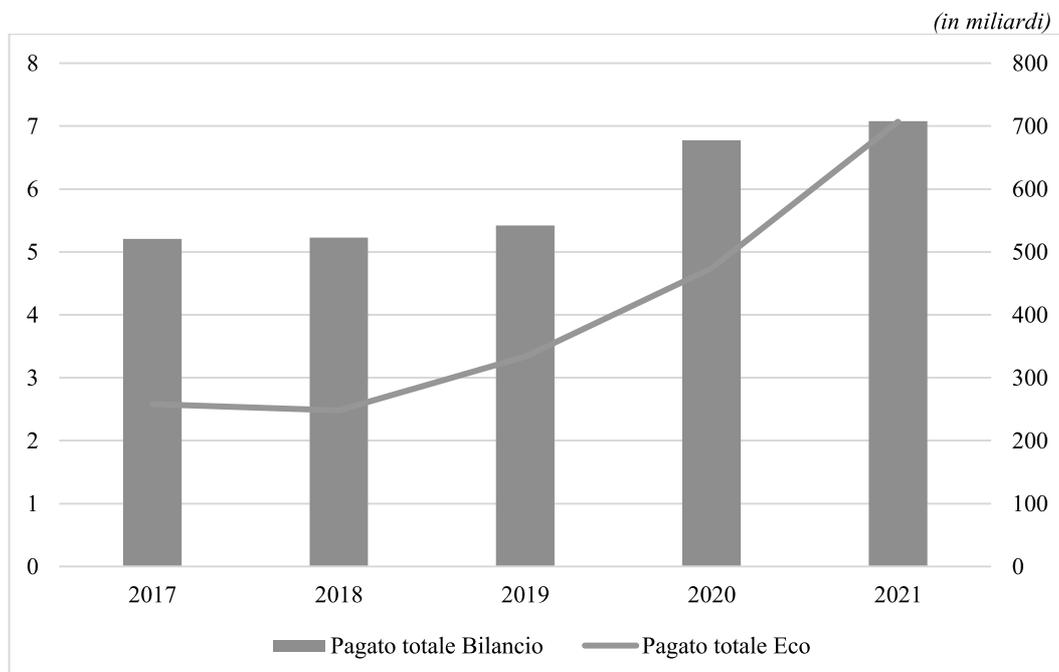


Fonte: elaborazioni della Corte dei conti su dati RGS

Cfr. Volume I, Tomo I, Grafico 1 – L'Ecorendiconto

GRAFICO 4

L'ANDAMENTO DEI PAGAMENTI TOTALI (BILANCIO STATO-ECORENDICONTO) DAL 2017 AL 2021

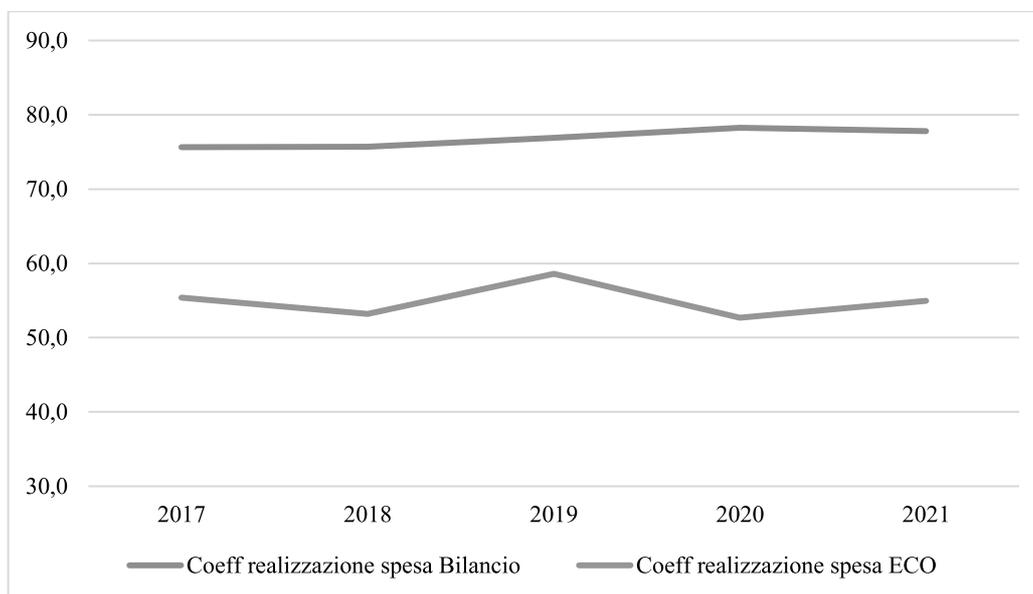


Fonte: elaborazioni della Corte dei conti su dati RGS

Cfr. Volume I, Tomo I, Grafico 3 – L'Ecorendiconto

GRAFICO 5

L'ANDAMENTO DEL COEFFICIENTE DI SPESA DAL 2017 AL 2021



Fonte: elaborazioni della Corte dei conti su dati RGS

Cfr. Volume I, Tomo I, Grafico 4 – L'Ecorendiconto

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
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	+ 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
2021	1.001	-0,3	3.434	+6,67	2.433	218	+9,84

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Conto del patrimonio

Cfr. Volume I, Tomo I, Tavola 2 – La gestione del patrimonio

TAVOLA 33

LA SPESA FINALE* DELLO STATO PER AMMINISTRAZIONE

STANZIAMENTI DI COMPETENZA

(in milioni)

Amministrazione	stanziamenti iniziali		Stanziamenti definitivi		var%
	(in milioni)	% comp	(in milioni)	% comp	
Economia e finanze	248.372,5	43,16	279.188,2	41,71	12,4
Sviluppo economico	10.053,7	1,75	20.563,2	3,07	104,5
Lavoro e politiche sociali	162.653,6	28,26	183.675,8	27,44	12,9
Giustizia	8.980,5	1,56	9.819,5	1,47	9,3
Affari esteri e cooperazione internazionale	3.587,2	0,62	4.651,5	0,69	29,7
Istruzione*	50.570,5	8,79	53.624,4	8,01	6,0
Interno	29.943,3	5,20	36.963,1	5,52	23,4
Transizione ecologica*	1.564,9	0,27	5.023,3	0,75	221,0
Infrastrutture e mobilità sostenibili*	14.830,0	2,58	18.931,0	2,83	27,7
Ministero dell'università e della ricerca*	12.868,3	2,24	13.248,3	1,98	3,0
Difesa	24.179,0	4,20	27.497,6	4,11	13,7
Politiche agricole alimentari e forestali	1.753,2	0,30	2.351,4	0,35	34,1
Cultura*	3.133,2	0,54	4.023,2	0,60	28,4
Salute	3.021,5	0,53	8.441,7	1,26	179,4
Turismo*	0,0	-	1.433,3	0,21	nc
	575.511,4	100,00	669.435,5	100,00	16,3

* Il 21 aprile 2021 le Camere hanno approvato definitivamente il disegno di legge di conversione del decreto-legge 1° marzo 2021, n. 22 recante disposizioni urgenti in materia di riordino delle attribuzioni dei ministeri. Il provvedimento istituisce il Ministero della transizione ecologica (che sostituisce il Ministero dell'ambiente), il Ministero del turismo, il Ministero della cultura (già Ministero per i beni e per le attività culturali e per il turismo) e il Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili (nuova denominazione del Ministero delle infrastrutture e trasporti).

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

LA SPESA FINALE* DELLO STATO PER AMMINISTRAZIONE

IMPEGNI TOTALI, PAGAMENTI TOTALI, RESIDUI FINALI

(in milioni)

Amministrazione	2021			
	impegni totali	pagamenti totali	residui finali	di cui residui di stanziamento
Economia e finanze	267.152,2	266.552,8	66.427,1	45.828,7
Sviluppo economico	19.453,6	19.513,1	3.884,7	1.579,9
Lavoro e politiche sociali	167.817,1	163.795,9	17.076,0	4.501,4
Giustizia	8.695,3	8.667,7	761,0	197,6
Affari esteri e cooperazione internazionale	4.500,2	4.707,9	421,3	264,5
Istruzione*	53.123,8	52.298,0	3.794,7	530,8
Interno	35.389,6	31.433,3	8.418,6	1.351,7
Transizione ecologica*	4.782,5	4.470,4	2.009,2	651,3
Infrastrutture e mobilità sostenibili*	17.881,3	16.477,1	20.043,3	6.300,6
Ministero dell'università e della ricerca*	12.789,2	11.909,9	2.309,4	726,5
Difesa	26.565,7	26.592,7	1.131,2	277,6
Politiche agricole alimentari e forestali	1.693,9	1.523,8	1.046,2	682,2
Cultura*	3.246,8	3.090,7	2.413,9	1.396,1
Salute	7.962,0	7.604,3	1.666,3	464,1
Turismo*	1.988,0	1.718,3	271,4	1,7
	633.041,1	620.355,8	131.674,3	64.754,5

* Il 21 aprile 2021 le Camere hanno approvato definitivamente il disegno di legge di conversione del decreto-legge 1° marzo 2021, n. 22 recante disposizioni urgenti in materia di riordino delle attribuzioni dei ministeri. Il provvedimento istituisce il Ministero della transizione ecologica (che sostituisce il Ministero dell'ambiente), il Ministero del turismo, il Ministero della cultura (già Ministero per i beni e per le attività culturali e per il turismo) e il Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili (nuova denominazione del Ministero delle infrastrutture e trasporti).

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS